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

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

INHOUDSOPGAVE

I ALGEMEEN DEEL 3

1. De inhoud van de eerste aanvullingswet 3

2. De stand van zaken van het nieuwe Wetboek van Strafvordering 7

3. Regeling van procesafspraken 9

4. Regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking 21

5. Aanpassing regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam 27

6. Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening 33

7. Aanpassing deskundigenregeling 61

8. Regeling van strafvordering op zee en in de lucht 68

9. Aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop 75

10. Aanpassing regeling van het vernietigen van gegevens (vormgeving als strafrechtelijke maatregel) 93

11. Doelstellingen nieuw wetboek 94

12. Verhouding tot hoger recht 97

13. Privacy en gegevensvergaring 104

14. De adviezen over de eerste aanvullingswet 106

15. Uitvoeringsconsequenties 114

II Artikelsgewijs deel 118

Artikel I [wijzigingen in Boek 1 van het Wetboek van Strafvordering] 118

Artikel II [wijzigingen in Boek 2 van het Wetboek van Strafvordering] 136

Artikel III [wijzigingen in Boek 3 van het Wetboek van Strafvordering] 208

Artikel IV [wijzigingen in Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering] 241

Artikel V [wijzigingen in Boek 5 van het Wetboek van Strafvordering] 266

Artikel VI [wijzigingen in Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering] 274

Artikel VII [wijzigingen in Boek 7 van het Wetboek van Strafvordering] 322

Artikel VIII [wijzigingen in Boek 8 van het Wetboek van Strafvordering] 341

Artikel IX [wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht] 342

Artikel X [wijzigingen in de Gratiewet] 350

Artikel XI [inwerkingtreding] 351

Artikel XII [citeertitel] 351

BIJLAGE Overzicht van de onderwerpen uit de eerste aanvullingswet en de wijzigingen in onderdelen en artikelen **353**

I. ALGEMEEN DEEL

1. De inhoud van de eerste aanvullingswet

Dit wetsvoorstel is de eerste aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering bestaat uit acht inhoudelijke boeken. In de eerste vaststellingswet is de inhoud van de nieuwe Boeken 1 tot en met 6 opgenomen en is ruimte voor de nieuwe Boeken 7 en 8 gereserveerd (Stb. 2026, 56). De tweede vaststellingswet omvat de inhoud van de nieuwe Boeken 7 en 8 (Stb. 2026. 57). Deze eerste aanvullingswet strekt ertoe noodzakelijke wijzigingen en aanvullingen aan te brengen in de teksten van de twee vaststellingswetten. Daarmee gaan ook enkele wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en van de Gratiewet gepaard.

Binnen het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering zijn de organisaties uit de strafrechtketen al jaren zeer betrokken. Ook deze eerste aanvullingswet is tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de betrokken ketenorganisaties. Er zijn over verschillende onderwerpen uit deze aanvullingswet expertmeetings georganiseerd en technische overleggen gehouden. Ook zijn alle conceptteksten uit deze aanvullingswet de afgelopen jaren besproken in een werkgroep waarin alle betrokken ketenorganisaties zijn vertegenwoordigd. Deze werkwijze heeft, net als bij de vaststellingswetgeving, geleid tot gedegen uitgewerkte voorstellen waarvoor draagvlak bestaat binnen de strafrechtketen en die goed uitvoerbaar zijn. De betrokken ketenorganisaties hebben ten slotte in de formele consultatie advies uitgebracht. Op die adviezen wordt in het navolgende op verschillende plekken ingegaan.

In deze eerste aanvullingswet is een achttal relatief grotere onderwerpen opgenomen die in het vervolg van het algemeen deel van deze memorie van toelichting worden toegelicht. Het betreft de volgende onderwerpen:

1. **Regeling van procesafspraken (paragraaf 3)**: met dit onderdeel wordt invulling gegeven aan het aan de Tweede Kamer meegedeelde voornemen om een wettelijke regeling te treffen voor het maken van procesafspraken in strafzaken (Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 742). Procesafspraken zijn afspraken tussen de officier van justitie en de verdachte over het verloop van de strafprocedure of de wijze van afdoening van een strafzaak. Het komt steeds vaker voor dat in een strafzaak hierover afspraken worden gemaakt. Een wettelijke regeling ontbreekt evenwel tot op heden.

2. **Regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking (paragraaf 4)**: met dit onderdeel wordt een aantal bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering die zien op gegevensverwerking alsnog omgezet naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Ook

wordt met dit onderdeel een belangrijk begin gemaakt met de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking en met de codificatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU over gegevensbescherming.

3. **Aanpassing regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam (paragraaf 5)**: in dit onderdeel worden verschillende wijzigingen aangebracht in de in Boek 2, Hoofdstuk 6, opgenomen bepalingen die zien op bevoegdheden met betrekking tot het lichaam. Deze wijzigingen laten zich grofweg in drie categorieën verdelen. Allereerst worden, naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer over de mate van detail en de praktisch werkbaarheid van deze bepalingen, verschillende wijzigingen voorgesteld die tot doel hebben om deze bepalingen flexibeler te maken en zo een beter evenwicht te bereiken tussen rechtszekerheid en toekomstbestendigheid. In de tweede plaats wordt een regeling geïntroduceerd voor het verrichten van lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen. En ten derde worden enkele wijzigingen van technische of verduidelijkende aard aangebracht.

4. **Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening (paragraaf 6)**: de wijzigingen in dit onderdeel betreffen de strafbeschikking, de transactie en de ontnemingsschikking. Over deze onderwerpen is in 2021 een conceptwetsvoorstel in formele consultatie gegeven tot wijziging van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening in het huidige Wetboek van Strafvordering in verband met de evaluatie van de Wet OM-afdoening. In de eerste vaststellingswet is de huidige regeling van het uitvaardigen van strafbeschikkingen inhoudelijk ongewijzigd overgenomen en alleen aangepast aan de wetstechnische uitgangspunten van het nieuwe wetboek. Daarnaast is Boek 3, Titel 4.2, in de eerste vaststellingswet gereserveerd voor de regeling van de transactie. Die titel is bestemd voor de bevoegdheid van de officier van justitie om in bepaalde gevallen een zaak met een transactie af te doen, alsmede voor de rechterlijke toetsing van hoge transacties, langs de lijnen van het eerder genoemde conceptwetsvoorstel. Zoals aangekondigd in de achtste voortgangsrapportage over dit wetgevingsprogramma wordt deze titel via deze eerste aanvullingswet ingevuld (Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 782). In deze aanvullingswet is eveneens langs de lijnen van het genoemde conceptwetsvoorstel een regeling opgenomen die mogelijk maakt dat straffen in een strafbeschikking ook voorwaardelijk kunnen worden opgelegd (voorwaardelijke strafbeschikking) met een omzettingsprocedure voor het geval de voorwaarden worden overtreden of – bij onvoorwaardelijk in de strafbeschikking opgelegde straffen – de straf niet of niet volledig wordt uitgevoerd. Alles bij elkaar is het resultaat dat de inhoud van het eerdere conceptwetsvoorstel via deze eerste aanvullingswet in

aangepaste vorm wordt overgeheveld naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

5. **Aanpassing deskundigenregeling (paragraaf 7)**: met dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt de deskundigenregeling in Boek 1, Hoofdstuk 7, en Boek 2, Hoofstuk 4, en Titel 10.4, gewijzigd. In de eerste vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is consequent het uitgangspunt doorgevoerd dat de officier van justitie alleen deskundigen kan benoemen die in het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen zijn geregistreerd en dat alleen de rechter-commissaris niet-geregistreerde deskundigen kan benoemen. De politie en het openbaar ministerie hebben erop gewezen dat dit wat betreft het DNA-onderzoek niet aansluit bij het huidige wetboek en in de uitvoeringspraktijk grote gevolgen kan hebben. Dat is de aanleiding geweest om de deskundigenregeling in het kader van dit wetsvoorstel nogmaals tegen het licht te houden. Daarbij is gebleken is dat de deskundigenregeling niet alleen op dit punt maar ook op verschillende andere punten kan worden verbeterd. Een van die punten betreft een verduidelijking van de typen onderzoek die in de wettelijke regeling niet als deskundigenonderzoek worden aangemerkt.

6. **Regeling van strafvordering op zee en in de lucht (paragraaf 8)**: de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling van Boek 6, Hoofdstuk 3, vervangt, samen met het ingevoegde artikel 1.1.4a en de wijzigingen in de artikelen 1.2.26, 1.3.11 en 1.3.12, de huidige regeling in het Vierde Boek, Titel VIb Strafvordering buiten het gebied van een rechtbank (huidige artikelen 539a tot en met 539w). De bepalingen in dit hoofdstuk betreffen in essentie de regeling van de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden aan boord van vaartuigen op zee – waaronder de territoriale zee, de zeehavens en de binnenwateren die daar naartoe leiden – en aan boord van luchtvaartuigen. Zij voorzien in een regeling voor strafvorderlijk optreden door opsporingsambtenaren (aan en buiten boord) en door de commandant van een Nederlands oorlogsschip, de kapitein van een Nederlands (zeevissers-)schip en de gezagvoerder van een Nederlands luchtvaartuig (aan boord). De sterk verouderde artikelen uit het huidige wetboek zijn gemoderniseerd en gestroomlijnd met de gewone regels voor strafvordering. Voor deze regeling was in de eerste vaststellingswet al een plaats in Boek 6 (Bijzondere regelingen) gereserveerd (namelijk Hoofdstuk 3) dat met dit onderdeel van het wetsvoorstel inhoudelijk wordt ingevuld.

7. **Aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop (paragraaf 9)**: dit onderdeel wijzigt diverse regelingen met betrekking tot (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Hiermee wordt gedoeld op

(toezicht op de naleving van) voorwaarden in brede zin, dus de (bijzondere) voorwaarden of vrijheidsbeperkende maatregelen die kunnen worden gesteld of van rechtswege gelden in de verschillende fasen van het strafproces. De regelingen waarbij (bijzondere) voorwaarden een rol kunnen spelen, hebben in het huidige wetboek min of meer verschillende kaders en formuleringen. Dit komt de duidelijkheid en uitvoerbaarheid van de regeling niet ten goede. Adviezen van de drie reclasseringsorganisaties en wetenschappelijke literatuur hebben de aanleiding gevormd om in deze eerste aanvullingswet de diverse regelingen met betrekking tot (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop te herzien. Beoogd wordt om in de hierboven genoemde regelingen van voorwaarden en het toezicht daarop meer eenheid aan te brengen. Dit onderdeel van de eerste aanvullingswet wijzigt daarom naast artikelen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering, ook enkele artikelen in het Wetboek van Strafrecht en de Gratiewet.

8. **Aanpassing regeling van het vernietigen van gegevens (paragraaf 10):** de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens is in het huidige recht geregeld in het Wetboek van Strafvordering. In dit wetsvoorstel is deze keuze heroverwogen en wordt het vernietigen van ontoegankelijk gemaakte gegevens als strafrechtelijke maatregel in het Wetboek van Strafrecht opgenomen (vergelijkbaar met de maatregel van onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen). Dit voorstel brengt geen inhoudelijke verandering in de voorwaarden voor vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens. De vormgeving van de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens als een strafrechtelijke maatregel heeft ook als beoogd en wenselijk gevolg dat de strafvorderlijke regels die betrekking hebben op de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen en de vernietiging van gegevens (vooral de regels over het beklag dat belanghebbenden daarover kunnen doen) in het nieuwe Wetboek van Strafvordering in samenhang kunnen worden vereenvoudigd. Inhoudelijk nieuw is dat vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens ook mogelijk wordt bij het uitvaardigen van een strafbeschikking. Het is niet goed te rechtvaardigen waarom de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen wel bij strafbeschikking mogelijk is, maar het vernietigen van gegevens niet.

Naast de hierboven genoemde acht relatief wat grotere onderwerpen bevat deze eerste aanvullingswet ook een viertal kleinere onderwerpen die in het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting nader worden toegelicht. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

1. **Aanpassing strafvorderlijk legaliteitsbeginsel in verband met de doorwerking van het internationaal recht (onderdeel A van Artikel I)**: dit artikel omvat het strafvorderlijk

legaliteitsbeginsel. Dit brengt tot uitdrukking dat strafvorderlijk overheidsoptreden een wettelijke grondslag behoeft. In lijn met de gedachte om in het nieuwe wetboek de verhouding tussen verdragen en EU-regelgeving en het nationale wetboek te optimaliseren wordt voorgesteld om in artikel 1.1.1 de verhouding tussen de nationale wet en internationale en EU-regelgeving beter tot uitdrukking te brengen door een verwijzing naar hoger recht op te nemen. Daartoe wordt “onverminderd de werking van toepasselijke verdragen en verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties” toegevoegd aan de bepaling. Met deze wijziging is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

2. **Aanpassing regeling over het bewaren van sporendragers (de artikelen 2.7.24, 2.7.31 en 2.7.32 in de onderdelen QQ en SS van Artikel II)**: sporendragers dienen in bepaalde gevallen langer bewaard te blijven omdat zij soms van doorslaggevende betekenis kunnen zijn, ook nadat een strafzaak onherroepelijk is afgedaan of een vervolging is gestaakt. In het belang van de waarheidsvinding is in artikel 2.7.24 erin voorzien dat het beslag op sporendragers wordt voortgezet zodat deze sporendragers beschikbaar blijven voor later strafrechtelijk (forensisch) onderzoek. Met de voorgestelde wijziging wordt allereerst (tekstueel) verduidelijkt dat het bij artikel 2.7.24, tweede lid, gaat om voortgezet strafvorderlijk beslag. Daarnaast wordt de bepaling zo aangepast dat is gewaarborgd dat ten aanzien van een sporendrager geen handelingen kunnen worden verricht die leiden tot beëindiging van het beslag of van de bewaring. Verder wordt de bepaling aangevuld met het voorschrift dat de sporendrager wordt vernietigd na het verstrijken van de termijn waarbinnen het beslag gehandhaafd moet blijven.

3. **Regeling van de heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk (artikel 2.8.17 in onderdeel ZZ van Artikel II)**: met de nieuwe bevoegdheid van artikel 2.8.17 wordt invulling gegeven aan een gereserveerd artikel in de eerste vaststellingswet in Boek 2, Hoofdstuk 8, Afdeling 8.2.9 (Toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk). Het betreft de nieuwe heimelijke bevoegdheid van de officier van justitie voor het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens. Het nieuwe artikel creëert een specifieke wettelijke grondslag voor een opsporingsmethode die nu al in de rechtspraktijk toepassing vindt op grond van andere – daarop in mindere mate toegesneden – bepalingen in het huidige Wetboek van Strafvordering.

4. **Regeling van het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming (de artikelen 4.3.17 en 6.4.4 in onderdeel K van Artikel IV en onderdeel S van Artikel VI)**: in het nieuwe tweede lid van artikel 6.4.4 wordt een wettelijke grondslag

neergelegd voor het doen van een verzoek om de verstrekking van gegevens die zijn opgeslagen in, dan wel aanwezig zijn op een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk. Een beslagene kan er een groot belang bij hebben om weer de beschikking te hebben over (een deel van) de gegevens die zich op die voorwerpen bevinden. Het nieuwe tweede lid van artikel 6.4.4 maakt duidelijk dat verzocht mag worden om de verstrekking van gegevens die zijn opgeslagen in, dan wel aanwezig zijn op een inbeslaggenomen gegevensdrager of een inbeslaggenomen geautomatiseerd werk. Daarnaast laat de bepaling zien dat – aansluitend bij wat in het algemeen geldt bij beklag met betrekking tot voorwerpen en gegevens – (ook) met zo'n verzoek niet tot aan de behandeling van de hoofdzaak – waarin een eindbeslissing over de inbeslaggenomen gegevensdrager(s) moet worden gegeven – hoeft te worden gewacht.

Leeswijzer

De wijzigingsvoorstellen in dit wetsvoorstel die het nieuwe Wetboek van Strafvordering betreffen zijn opgenomen in de Artikelen I tot en met VIII. De wijzigingen in Boek 1 van het nieuwe wetboek zijn opgenomen in Artikel I, de wijzigingen in Boek 2 in Artikel II enzovoort. Daarna volgen in Artikel IX de wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht en in Artikel X de wijzigingen in de Gratiewet. In de bijlage bij deze memorie van toelichting is schematisch weergegeven welke wijzigingsonderdelen horen bij welke van de bovengenoemde onderwerpen.

Daar waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over artikelen uit het huidige Wetboek van Strafvordering worden die artikelen aangeduid als "huidig artikel". Het huidige Wetboek van Strafvordering wordt aangeduid als "het huidige wetboek". Artikelen uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering die zijn opgenomen in de eerste en tweede vaststellingswet zijn te herkennen aan de nieuwe nummering (bijvoorbeeld 1.1.1). Ook worden die artikelen in deze memorie van toelichting wel aangeduid met "in het nieuwe wetboek" of "opgenomen in de eerste (of tweede) vaststellingswet". Als er geen verwijzing achter een artikel staat wordt gedoeld op een artikel van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zoals opgenomen in de eerste of tweede vaststellingswet. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt aangeduid als "het nieuwe wetboek". Als in deze memorie van toelichting wordt gesproken over het wijzigen van artikelen, boeken, afdelingen of titels wordt gedoeld op artikelen, boeken, afdelingen of titels van het nieuwe wetboek zoals opgenomen in de vaststellingswetten.

Recente wetswijzigingen in het huidige Wetboek van Strafvordering en herstel omissies

Via deze eerste aanvullingswet worden ook recente wijzigingen in het huidige Wetboek van Strafvordering – inhoudelijk ongewijzigd – opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Deze wijzigingen zijn namelijk nog niet opgenomen in de vaststellingswetgeving. Het gaat

om wijzigingen die volgen uit de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 (Stb. 2022, 345), de Reparatiewet forensische zorg (Stb. 2023, 202), de Wet aanpak dierenmishandeling en dierenverwaarlozing (Stb. 2023, 242), de Wet strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden (Stb. 2023, 274), de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59), de Wet herimplementatie Europees strafrecht (Stb. 2024, 207), de Energiewet (Stb. 2025, 12), de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening (Stb. 2025, 21), de Wet van 29 januari 2025 tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen (Stb. 2025, 32), 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). De wijzigingen uit die recente wetten worden via deze aanvullingswet opgenomen in het nieuwe wetboek (het gaat hierbij om de artikelen 1.5.8, 1.5.11, 2.1.8, 2.2.3, 2.5.33, 2.6.4, 2.6.18, 2.7.9, 2.7.27, 2.7.36, 2.8.16, 3.1.1, 3.3.1b, 3.3.5, 4.2.2, 4.2.25a, 4.5.3, 5.5.5, 5.4.22a, 5.8.25, 6.1.165, 6.5.1, 6.5.5, 6.5.15, 7.3.9, 7.5.10 en 7.6.14) en in enkele andere wetten voor zover die met dit wetsvoorstel worden gewijzigd (artikelen 14c, 38, 38p, 77z van het Wetboek van Strafrecht en artikel 13 van de Gratiewet). Tot slot wordt ook een aantal omissies uit de eerste en de tweede vaststellingswet hersteld door middel van deze eerste aanvullingswet.

Wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht en de Gratiewet
De met het wetsvoorstel in het nieuwe Wetboek van Strafvordering doorgevoerde wijzigingen hebben bij de onderwerpen buitengerechtelijke afdoening, aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en de aanpassing van de regeling van het vernietigen van gegevens (vormgeving als strafrechtelijke maatregel) ook gevolgen voor het Wetboek van Strafrecht. De noodzakelijke aanpassingen van het Wetboek van Strafrecht, die rechtstreeks uit deze wijzigingen voortvloeien of daarmee samenhangen, zijn opgenomen in Artikel VIII en worden in de paragrafen 6, 9 en 10 en het artikelsgewijs deel van deze memorie nader toegelicht. Tot slot heeft het onderdeel aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop ook geleid tot enkele voorstellen tot wijziging van de Gratiewet. Ook hierbij gaat het om noodzakelijke aanpassingen die rechtstreeks samenhangen met de wijzigingen die in verband met dit onderwerp in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden voorgesteld. Die aanpassingen zijn opgenomen in artikel IX en worden in het artikelsgewijs deel van deze toelichting uiteengezet.

Geen uitbreiding spreekrecht in dit voorstel
In dit wetsvoorstel is geen voorstel opgenomen tot wijziging van het spreekrecht van slachtoffers. Bij de formele consultatie van dit wetsvoorstel is aan de adviesorganen verzocht in het advies in te gaan op een denkbare uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden. Dit

verzoek werd in de adviesaanvraag gedaan omdat werd overwogen om daarover na de formele consultatie in het wetsvoorstel enkele wijzigingen op te nemen.
Daarbij ging het om de volgende punten:
1. Het introduceren van een hardheidsclausule die de rechter de mogelijkheid geeft om in bijzondere gevallen ook een andere persoon dan de in artikel 1.5.8 bedoelde spreekgerechtigden in de gelegenheid te stellen om op de terechtzitting een verklaring af te leggen. Daarbij wordt gedacht aan personen die in een nauwe persoonlijke betrekking staan tot het directe slachtoffer, bijvoorbeeld een boezemvriend, buurvrouw of mantelzorger.
2. Het gelijktrekken van de opsomming van spreekrechtwaardige delicten in artikel 1.5.8, eerste lid, met de lijst van strafbare feiten waarvoor de verschijningsplicht van toepassing is (artikel 4.2.2, eerste lid).

Bij de consultatie is gevraagd of een wijziging op deze punten naar het oordeel van de geconsulteerde organisaties dienstig zou zijn voor de praktijk. Ook is gevraagd hoe de uitvoeringsconsequenties van deze mogelijke wijzigingen worden ingeschat. In paragraaf 14.12 van deze memorie van toelichting wordt verder ingegaan op de reacties ten aanzien van de denkbare uitbreiding van het spreekrecht. Op grond van de ontvangen consultatieadviezen is besloten om de regeling van het spreekrecht niet te wijzigen.

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

Vaststellingswetgeving
De kern van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt gevormd door de twee vaststellingswetten (Boeken 1 tot en met 8). De eerste vaststellingswet (Boeken 1 tot en met 6) en de tweede vaststellingswet (Boeken 7 en 8) zijn op 1 april 2025 aanvaard door de Tweede Kamer en daarna doorgezonden naar de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2024/25, 36327, C en Kamerstukken I 2024/25, 36636, A). De plenaire behandeling door de Eerste Kamer vond plaats op 10 februari 2026. Beide vaststellingswetten zijn op 24 februari 2026 ook door de Eerste Kamer aanvaard (Stb. 2026, 56 en 57). De Boeken 1 tot en met 8 van het nieuwe wetboek staan nu in het Staatsblad maar treden nog niet in werking. Inwerkingtreding vindt pas plaats na een implementatieperiode en gelijktijdig met de aanvullingswetgeving en de invoerings(rijks)wet, nadat ook deze wetten dezelfde parlementaire behandeling hebben doorlopen. Inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is voorzien op 1 april 2029 (Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 847).

Aanvullingswetgeving
Dit wetsvoorstel betreft een zogeheten aanvullingswet. In wetgevingstechnisch opzicht is sprake van een wijzigingswet op de twee vaststellingswetten van het nieuwe wetboek. Binnen het

wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering wordt gewerkt met aanvullingswetten om te voorkomen dat de parlementaire behandeling van de twee vaststellingswetten vertraging oploopt. Benodigde wijzigingen of aanvullingen in het nieuwe wetboek worden in aparte aanvullingswetsvoorstellen in procedure gebracht. De inhoud van een aanvullingswetsvoorstel maakt bij de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek daarvan deel uit. Een aanvullingswetsvoorstel volgt de volledige wetgevingsprocedure, waarbij dat wetsvoorstel na consultatie en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State door de Tweede en Eerste Kamer wordt behandeld.

Er kunnen meerdere aanleidingen zijn om een onderwerp mee te nemen in een aanvullingswet (zie uitgebreid de achtste voortgangsrapportage over het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 782). Een eerste aanleiding om te kiezen voor een aanvullingswet vormen de in de vaststellingswetten gereserveerde onderdelen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om onderdelen die zijn gereserveerd omdat WODC-onderzoek nog moest worden verwerkt ten tijde van de totstandkoming van de vaststellingswetgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de nieuwe regeling voor strafvordering op zee of in de lucht, zoals deze is opgenomen in deze aanvullingswet en waarvoor in de eerste vaststellingswet Boek 6, Hoofdstuk 3, is gereserveerd (zie paragraaf 8 van het algemeen deel van deze toelichting). Ook wensen vanuit de Tweede Kamer of onderwerpen die tijdens de parlementaire behandeling van de vaststellingswetten worden besproken en aanleiding geven tot wijziging kunnen worden meegenomen in een aanvullingswet. Een voorbeeld daarvan is een regeling van procesafspraken. Zoals hierboven al is aangestipt, vormt een regeling van procesafspraken onderdeel van deze aanvullingswet. Dit onderdeel wordt in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting toegelicht.

Ook kunnen aanbevelingen uit de evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering (Stb. 2022, 276) aanleiding geven tot aanpassing of opname van de regelingen in het nieuwe wetboek. Dit is voorzien in de tweede aanvullingswet. Zie daarover nader de beleidsreactie op de twee evaluatierapporten over de Innovatiewet. Deze beleidsreactie is op 13 december 2024 naar beide Kamers gestuurd (Kamerstukken I 2024/25, 35869, F en Kamerstukken II 2024/25, 35869, nr. 32). Kern van de beleidsreactie is dat de Innovatiewet strafvordering tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt verlengd en dat de aanbevelingen tot inhoudelijk bijstelling bij de tweede aanvullingswet worden betrokken. Ter uitvoering van het eerste punt is op 4 juli 2025 een wetsvoorstel voor de verlenging van de werkingsduur van de Innovatiewet op ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2024/25, 36784, nr. 2). Op 29 januari 2026 heeft de Tweede Kamer dit wetsvoorstel als hamerstuk aanvaard. Vervolgens werd het voorstel op 24 februari 2026 ook door de Eerste Kamer als hamerstuk aanvaard (Stb. 2026, 49).

Tot slot worden ook recente wijzigingen in het huidige Wetboek van Strafvordering, die in werking zijn getreden nadat de eerste vaststellingswet is ingediend bij de Tweede Kamer, verwerkt in het nieuwe wetboek via deze eerste aanvullingswet.

De laatste stand van zaken met betrekking tot het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering wordt periodiek met de beide Kamers gedeeld via de voortgangsrapportages.

3. Regeling van procesafspraken

3.1 Inleiding procesafspraken

3.1.1 Aanleiding

Het komt steeds vaker voor dat in een strafzaak procesafspraken worden gemaakt: dat zijn afspraken tussen de officier van justitie en de verdachte over het verloop van de strafprocedure en de wijze van afdoening van de strafzaak. In het kader van procesafspraken kan bijvoorbeeld worden overeengekomen welke inhoud en omvang de tenlastelegging zal hebben die aan de rechter wordt voorgelegd en/of kan aan de rechter een gezamenlijk afdoeningsvoorstel worden gedaan over de op te leggen straf. Bij procesafspraken gaat het in de kern om een uitruil: de verdediging zegt toe geen gebruik te maken van bepaalde verdedigingsrechten (zoals het oproepen van getuigen of het verzoeken

om nader onderzoek), in ruil voor de toezegging van de officier van justitie dat hij bepaalde feiten niet in de tenlastelegging opneemt en/of een lager strafvoorstel aan de rechter wordt gedaan. Procesafspraken kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan de effectiviteit en voortvarendheid van het strafproces, met name in omvangrijke of complexe zaken. Door de totstandkoming van een door de officier van justitie en de verdachte gedragen voorstel voor een bepaalde afdoening van de zaak zullen onder andere aanvullende onderzoekshandelingen in het vooronderzoek en in het stadium van de berechting achterwege kunnen blijven, waarmee de betreffende zaak sneller kan worden afgerond. Dit kan bijdragen aan een verkorting van doorlooptijden en de werklast en capaciteitsinzet in omvangrijke of complexe strafzaken beperken. Daarmee kunnen procesafspraken ook bijdragen aan berechting binnen een redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM (en artikel 1.1.2). Het kan de effectiviteit en de kwaliteit van de afdoening bovendien ten goede komen als de procespartijen het eens worden over een bepaalde vorm van afdoening (vgl. de vordering tot cassatie in het belang van de wet van de procureur-generaal bij de Hoge Raad Bleichrodt, ECLI:NL:PHR:2022:566, overweging 9.9).
Tot op heden ontbreekt een specifieke wettelijke regeling. De bestaande praktijk berust op door de Hoge Raad gegeven kaders (ECLI:NL:HR:2022:1252) en een Aanwijzing van het College van procureurs-generaal over procesafspraken (Stcrt. 2023, 22351).
Kort samengevat heeft de Hoge Raad in het genoemde arrest geoordeeld dat het op grond van het huidige stelsel van strafvordering mogelijk is om procesafspraken te maken – ook na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting en in hoger beroep – en dat de rechter tot een uitspraak kan komen die overeenstemt met het afdoeningsvoorstel van de officier van justitie en de verdachte. Tegen die achtergrond formuleert de Hoge Raad enkele randvoorwaarden en aandachtspunten die in acht moeten worden genomen, waaronder de vereisten dat bij het tot stand komen van procesafspraken de verdachte van rechtsbijstand is voorzien en de officier van justitie rekening houdt met de belangen van onder andere het slachtoffer. Met het oog op de rechterlijke beoordeling van de strafzaak waarop het gezamenlijk afdoeningsvoorstel betrekking heeft, stelt de Hoge Raad voorop dat de totstandkoming van zo'n afdoeningsvoorstel geen afbreuk doet aan de zelfstandige verantwoordelijkheid van de rechter voor de uitkomst van de strafzaak. Dat betekent concreet dat de rechter zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt voor de behandeling en de beoordeling van de strafzaak overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regeling – in het bijzonder de huidige artikelen 348 en 350 (de formele en materiële vragen van het rechterlijke beslismodel) – en de eisen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM), en daarmee dat deze beslissingen kan nemen die afwijken van het voorstel van de officier van justitie en de verdachte. De Hoge Raad formuleert verder een aantal aandachtspunten die ertoe strekken de rechter in concrete zaken houvast te geven bij de wijze waarop hij – binnen het bestaande wettelijke en verdragsrechtelijke

kader – procesafspraken kan betrekken bij de behandeling en beoordeling van de strafzaak.

De genoemde OM-Aanwijzing over procesafspraken in strafzaken is van kracht sinds augustus 2023 (Stcrt. 2023, 22351). Daarin worden handvatten geboden om, in zaken waarin dat dienstig wordt gevonden, procesafspraken te maken over de wijze van procederen, de omvang van het strafrechtelijk geschil dat aan de strafrechter wordt voorgelegd, de proceshouding op de terechtzitting en de afhandeling van het beslag. De Aanwijzing bevat enkele randvoorwaarden die de officier van justitie in acht moet nemen bij het maken van procesafspraken en voorziet in een procedure voor het maken van die afspraken.

Hoewel het arrest en de OM-Aanwijzing kaders stellen voor de mogelijkheden om onder de huidige wettelijke regeling procesafspraken tot stand te brengen, is het wenselijk om in het nieuwe wetboek een specifieke regeling te treffen waarin praktische en principiële vragen worden beantwoord (zoals ook aangegeven in Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 742). Er hangen verschillende vragen samen met het fenomeen procesafspraken die door de wetgever moeten worden beantwoord. Te denken valt aan vragen zoals of in alle zaken procesafspraken moeten kunnen worden gemaakt, wat de maximale strafvermindering is die een verdachte ten deel kan vallen en hoe moet worden omgegaan met procesafspraken over de omvang van de tenlastelegging. Dat zijn allemaal vragen die niet binnen het huidige wettelijke kader kunnen worden beantwoord en die in de voorgestelde wettelijke regeling van antwoorden worden voorzien. Met het oog op de beperkte begrenzing die het huidige wettelijke kader biedt, verbaast dan ook niet dat de wetgever van verschillende zijden is opgeroepen om een wettelijke regeling te treffen. Over het ontbreken van een wettelijke regeling zijn vanuit de Tweede Kamer de afgelopen jaren kritische vragen gesteld. Zo hebben de leden Groothuizen en Sneller in respectievelijk 2019 en 2022 gevraagd of de wetgever zich niet actiever zou moeten opstellen in de discussie over procesafspraken (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3901 en Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2185). Ook zijn vragen gesteld over de toepassing van het instrument in de praktijk. Zo heeft het lid Ellian vragen gesteld over procesafspraken die zijn gemaakt in enkele drugszaken (Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 990 en Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 682). En in zijn vordering tot cassatie in het belang van de wet voorafgaand aan het arrest van de Hoge Raad over procesafspraken toonde de procureur-generaal bij de Hoge Raad Bleichrodt zich kritisch over het ontbreken van een wettelijke regeling. Onder verwijzing naar het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel overwoog de procureur-generaal dat “met name in gevallen waarin een op het vraagstuk toegesneden wettelijke regeling niet voorhanden is en van een voldoende uitgekristalliseerde, algemeen aanvaarde rechtsopvatting over dit vraagstuk in al zijn verschijningsvormen evenmin kan worden gesproken, […] rechterlijke terughoudendheid geboden [is]. Een nadere bepaling en afgrenzing zal in

die gevallen door de wetgever moeten worden gegeven.” (ECLI:NL:PHR:2022:566). De aankondiging om een wettelijke regeling te treffen voor het maken van procesafspraken in strafzaken (Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 742), waaraan dit onderdeel van het wetsvoorstel invulling geeft, moet dus mede worden begrepen tegen de achtergrond van die meermalen gehoorde wens om het maken van procesafspraken van een wettelijke basis te voorzien en daaraan richting te geven. Tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek wordt de toepassing van procesafspraken genormeerd door de rechtspraak van de Hoge Raad en de OM-aanwijzing. Het is aan de rechtspraak en het OM te bezien in hoeverre zij reeds voor die inwerkingtreding anticiperen op de kaders die in het nieuwe wetboek worden gesteld voor het maken van procesafspraken.

3.1.2 Hoofdlijnen en verhouding tot doel en uitgangspunten Wetboek van Strafvordering

Bij de totstandkoming van de regeling is voor ogen gehouden dat niet alleen richting maar ook ruimte moet worden gegeven aan de praktijk om invulling te geven aan de inhoud van procesafspraken en de wijze waarop deze tot stand komen. Procesafspraken doen zich immers in verschillende verschijningsvormen voor. Er moet ruimte blijven bestaan om in dit verband – binnen het hierna te bespreken wettelijke en verdragsrechtelijke kader – effectieve werkwijzen te ontwikkelen.

De voorgestelde wettelijke regeling normeert procesafspraken die worden gemaakt met het oog op berechting door de rechter en waarvan (i) overeenstemming tussen de officier van justitie en de verdediging over de inhoud en omvang van de tenlastelegging of (ii) een gezamenlijk afdoeningsvoorstel – bijvoorbeeld over de op te leggen straf – deel uitmaakt. De kern van de wettelijke regeling van procesafspraken wordt neergelegd in de Boeken 3 en 4 van het nieuwe wetboek. Al bij het nemen van de vervolgingsbeslissing kunnen procesafspraken worden gemaakt, waarin ook de omvang van de tenlastelegging kan worden betrokken. Daarom is in Boek 3 een grondslag voor het maken van procesafspraken opgenomen (artikel 3.1.1a). Procesafspraken kunnen ook na aanvang van de berechting worden gemaakt: na het uitbrengen van de procesinleiding en voor aanvang van het onderzoek op de terechtzitting (artikel 4.1.2a), na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting (artikel 4.2.26a, eerste lid) en in hoger beroep (artikelen 5.4.7a en 5.4.16). In Boek 4 is verder geregeld op welke wijze en binnen welke grenzen de rechter – gegeven zijn zelfstandige verantwoordelijkheid voor de uitkomst van de strafzaak – rekening kan houden met procesafspraken.

De hoofddoelstelling van het strafprocesrecht is bevorderen dat de strafwet wordt toegepast op de werkelijk schuldige en voorkomen dat de onschuldige wordt vervolgd of veroordeeld. Daarbinnen speelt de eerbiediging van de rechten van de verdachte, met name het recht op

een eerlijk proces, een belangrijke rol. Daarnaast beoogt het strafprocesrecht recht te doen aan de belangen van het slachtoffer. Vanwege de consensuele aard van procesafspraken heeft de vervolgingsbeslissing in zaken waarin procesafspraken zijn gemaakt een bijzonder karakter. Doordat kan worden onderhandeld over welke feiten op de tenlastelegging komen en welk gezamenlijk voorstel over de hoogte van de op te leggen sanctie aan de rechter wordt gedaan, heeft de verdediging immers de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie. Daarnaast kan een gezamenlijk gedragen afdoeningsvoorstel meebrengen dat het niet nodig is om nader onderzoek te doen of aanvullend getuigen te horen, en kan de behandeling van de zaak op de zitting vlotter verlopen. Dit draagt bij aan een verkorting van de doorlooptijden en beperkt de werklast en capaciteitsinzet in omvangrijke of complexe strafzaken. Tegen deze achtergrond kan de vraag rijzen hoe de figuur van procesafspraken zich verhoudt tot de doelstellingen van het strafprocesrecht.

In dat verband is van belang dat de beoogde wettelijke regeling – in lijn met het arrest van de Hoge Raad over procesafspraken – berust op het fundamentele uitgangspunt dat procesafspraken alleen kunnen worden gemaakt en toegelaten met inachtneming van de belangrijkste kaders en waarborgen voor de vervolging en de berechting. In lijn met dat arrest blijft de rechter zelfstandig verantwoordelijk voor de uitkomst van de strafzaak. Dat betekent concreet dat de rechter zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt voor het behandelen en het beoordelen van de strafzaak overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regeling – in het bijzonder de artikelen 4.3.1 en 4.3.3, waarin de formele en materiële vragen van het rechterlijk beslismodel zijn opgenomen – en de eisen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM, artikel 47 EU-Handvest en artikel 1.1.2 van het nieuwe wetboek), en dat de rechter daarbij beslissingen kan nemen die afwijken van gemaakte procesafspraken. Dit betekent dat de rechter op basis van het onderzoek op de terechtzitting zelf beoordeelt of bewezen is dat de tenlastegelegde feiten door de verdachte zijn begaan alsook – indien de bewezen feiten en de verdachte strafbaar zijn – beslist over de oplegging van een of meer straffen of maatregelen. Deze zelfstandige verantwoordelijkheid van de rechter voor de uitkomst van de strafzaak is een centrale waarborg met het oog op de hoofddoelstelling van het strafprocesrecht.

De voorgestelde regeling voorziet daarnaast in aanvullende rechtswaarborgen om te verzekeren dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen en uitgangspunten van het strafprocesrecht. Een aantal belangrijke waarborgen worden uitgelicht. Met het oog op het belang van materiële waarheidsvinding – en in het verlengde daarvan: de juistheid van de bewijsbeslissing – is van belang dat alleen procesafspraken worden gemaakt ter zake van feiten die de verdachte daadwerkelijk heeft begaan. Daarom wordt vereist dat de verdachte is voorzien van rechtsbijstand en hij vrijwillig en ondubbelzinnig met de gemaakte afspraken heeft ingestemd. Deze vereisten houden

rechtstreeks verband met het recht van de verdachte op een eerlijk proces. Ook wordt in de wet neergelegd dat procesafspraken alleen kunnen worden gemaakt indien naar het oordeel van de officier van justitie buiten redelijke twijfel staat dat elk van de feiten waarop de tenlastelegging betrekking heeft door de verdachte is begaan en hij van oordeel is dat die feiten strafbaar zijn en de verdachte vanwege die feiten strafbaar is. De wettelijke regeling strekt er tevens toe te waarborgen dat procesafspraken recht doen aan de belangen van het slachtoffer. Daartoe wordt onder meer geëxpliciteerd dat het slachtoffer het recht heeft om op zijn verzoek informatie te ontvangen over het voornemen van de officier van justitie om procesafspraken te maken alsook over de inhoud van tot stand gekomen procesafspraken. Ook wordt vastgelegd dat het slachtoffer zijn standpunt over (het voornemen tot het maken van) procesafspraken kenbaar kan maken, zowel (schriftelijk) voorafgaand aan als (mondeling) tijdens het onderzoek op de terechtzitting. In de voorgestelde wettelijke regeling kunnen ook procesafspraken worden gemaakt over de vordering van de benadeelde partij, maar alleen als de benadeelde partij daarmee instemt. Verder waarborgt het wetsvoorstel dat de rechter procesafspraken alleen kan toelaten als de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak, de voorgestelde sanctieoplegging niet in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van het tenlastegelegde en de voorgestelde mate waarin de sanctie wordt verminderd niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. Deze toelaatbaarheidscriteria – alsmede het voorschrift dat als de rechtbank beslist rekening te houden met procesafspraken, de strafvermindering die de verdachte vanwege gemaakte procesafspraken mag krijgen wettelijk wordt begrensd tot ten hoogste een derde ten opzichte van de straf die de rechter overwoog op te leggen – dienen het maatschappelijk belang dat op het begaan van strafbare feiten een proportionele strafrechtelijke reactie volgt. Tot slot kan worden gewezen op waarborgen met betrekking tot de externe openbaarheid, zoals dat de procesafspraken schriftelijk worden vastgelegd en dat deze op de openbare terechtzitting worden besproken, zodat voor alle procesdeelnemers en de samenleving inzichtelijk wordt welke toezeggingen over en weer zijn gedaan.

Tegen deze achtergrond is de regering van oordeel dat de voorgestelde regeling aansluit op de doelstellingen en uitgangspunten van het strafprocesrecht, waaronder de wezenlijke waarborgen waarmee de berechting is omgeven.

3.1.3 Adviezen

Over de regeling van procesafspraken is advies uitgebracht door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Slachtofferhulp Nederland (SHN) en het Centraal Justitieel

Incassobureau (CJIB). Onder de geconsulteerde organisaties bestaat brede steun voor het voornemen om een wettelijke regeling van procesafspraken in het nieuwe Wetboek van Strafvordering op te nemen. Wel bestaat discussie over het moment waarop een wettelijke regeling zou moeten worden getroffen. Daaraan zal verderop aandacht worden besteed. De adviesorganen zijn het ook eens met de keuze die is gemaakt om de wettelijke regeling in grote lijnen te laten aansluiten bij de door de Hoge Raad gegeven kaders. Zo kunnen zij zich vinden in de keuze om de rechter zijn eigen verantwoordelijkheid te laten behouden voor de behandeling en de beoordeling van de strafzaak overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regeling en de eisen van een eerlijk proces. Wel is in de adviezen gevraagd de voorgestelde wettelijke regeling op verschillende punten te verruimen. Aan die adviezen is gedeeltelijk gehoor gegeven. Zo is op advies van het OM, de Rvdr en de NOvA het aanvankelijk in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel a, neergelegde criterium inhoudende dat de procesafspraken een wezenlijke bijdrage moeten kunnen leveren aan een doeltreffende en spoedige berechting van de zaak, gelet op de aard en omvang daarvan, komen te vervallen. Hierdoor ontstaat ruimte om procesafspraken in een later stadium te maken, waarbij de belangrijkste bijdrage aan een doeltreffende en spoedige berechting is gelegen in het afdoen in één instantie en de – omdat het bewijs niet wordt betwist – beknopte bewijsmotivering. Tegelijkertijd is er niet voor gekozen om – zoals bepleit door het OM, de Rvdr en de NOvA – af te stappen van het verbod om procesafspraken te maken in zaken waarin het strafbare feit een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. In de artikelsgewijze toelichting wordt een en ander nader toegelicht. Door de wettelijke regeling op onderdelen te verruimen, maar tegelijkertijd vast te houden aan bepaalde, eerder gemaakte inhoudelijke keuzes, is beoogd tot een evenwichtige wettelijke regeling te komen die enerzijds daadwerkelijk richting geeft aan de rechtspraktijk en anderzijds recht doet aan de krachtig naar voren gebrachte legitieme wens van de ketenpartners om de praktijk voldoende ruimte te laten om te beoordelen in welke zaken procesafspraken kunnen bijdragen aan een doeltreffende afdoening.

Daarnaast is het wetsvoorstel aangescherpt naar aanleiding van diverse adviezen om bepaalde aspecten te verduidelijken of preciezer te regelen. Zo is in diverse consultatieadviezen aandacht gevraagd voor de gevolgen van het niet toelaten van de procesafspraken door de rechter (Rvdr, NVvR, NOvA). De NVvR en de NOvA hebben aangegeven dat het niet in alle gevallen vanzelfsprekend is dat dezelfde zittingscombinatie van de rechtbank na het niet toelaten van de procesafspraken de verdere berechting van de zaak op zich neemt. Ook is aan de orde gesteld dat procespartijen wellicht aangepaste procesafspraken willen voorleggen aan de rechtbank. In de consultatieversie van het wetsvoorstel was de invulling van deze onderwerpen overgelaten aan de rechtspraktijk. Nu

blijkt dat op dit punt behoefte bestaat aan een meer gedetailleerde wettelijke regeling, worden de gevolgen van het niet toelaten van procesafspraken in de wet geregeld (artikel 4.2.26c). In reactie op het advies van het OM om heropening van het onderzoek op de terechtzitting verplicht te stellen in alle gevallen waarin de rechter wil afwijken van het afdoeningsvoorstel is de toelichting op (het ongewijzigde) artikel 4.3.4, derde lid, aangescherpt.

Het wetsvoorstel is ook op enkele andere onderdelen aangepast, zonder dat de consultatieadviezen daartoe aanleiding gaven. De belangrijkste aanpassing is de invoeging van de artikelen 5.4.1, vijfde lid, en 5.5.1, derde lid, waarmee hoger beroep en beroep in cassatie in beginsel worden uitgesloten voor het openbaar ministerie en de verdachte indien procesafspraken zijn gemaakt en de rechter binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist.

Zoals hiervoor al werd aangegeven, bestaat er verschil van inzicht over het moment waarop in het nieuwe wetboek een wettelijke regeling van procesafspraken zou moeten getroffen. De Rvdr, de NVvR, het OM en de NOvA pleiten voor uitstel van een wettelijke regeling van procesafspraken. Deze organisaties zijn – in de kern – van opvatting dat zo'n regeling op de langere termijn gewenst is, maar dat de rechtspraktijk meer tijd en ruimte zou moeten krijgen om de mogelijkheden van het instrument procesafspraken te verkennen, *best practices* te ontwikkelen en knelpunten te signaleren. De NVvR, het OM en de NOvA geven daarbij niet aan wanneer de wetgever naar hun mening tot een wettelijke regeling zou kunnen komen. De Rvdr geeft er de voorkeur aan dat (een groot deel van) de periode tot 2029 wordt benut voor verdere rechtsontwikkeling, en dat procesafspraken pas in de tweede aanvullingswet of in een later afzonderlijk wetsvoorstel worden geregeld. SHN daarentegen is uitdrukkelijk positief over het voornemen een wettelijke regeling op te nemen in de eerste aanvullingswet, omdat dit het belang weerspiegelt van procesafspraken en er bovendien aan kan bijdragen dat zij vaker worden ingezet.

In reactie hierop wordt aangegeven dat het van groot belang is dat de wetgever al in dit stadium een regeling van procesafspraken treft die wordt opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Een belangrijke reden daarvoor is – zoals aan het begin van deze paragraaf al meermalen aan de orde kwam – dat principiële en praktische vragen die samenhangen met procesafspraken niet binnen het huidige wettelijke kader kunnen worden beantwoord. Die beantwoording is, mede gelet op het in artikel 1.1.1 neergelegde strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, primair aan de democratisch gelegitimeerde wetgever. Procesafspraken houden in de kern een uitruil in – er wordt afstand gedaan van verdedigingsrechten, waardoor de zaak veel sneller kan worden afgedaan, in ruil voor strafvermindering – waarbij de gemaakte afspraken aan de rechter worden voorgelegd. Daarom moet deze rechtsfiguur een

plaats krijgen in het nieuwe wetboek zoals dat naar verwachting in 2029 in werking zal treden. Dit wordt ook geïllustreerd door de Rvdr, die in zijn advies aangeeft dat in de toelichting en mogelijk in de wet moet worden doordacht hoe ongerijmdheden kunnen worden voorkomen in zaken met meerdere verdachten waarin met de ene verdachte wel, en met de andere verdachte geen afspraken worden gemaakt. De verschillen worden gerechtvaardigd door de proceseconomische voordelen die worden behaald doordat de verdachte afstand doet van verdedigingsrechten. De Rvdr geeft echter ook aan, en die teneur blijkt ook uit verschillende Kamervragen die over dit onderwerp zijn gesteld, dat procesafspraken gevoelens van onrechtvaardigheid kunnen opwekken. Het toont aan dat met het instrument van procesafspraken voorzichtig moet worden omgesprongen, en dat dit alleen moet worden ingezet indien daarvoor goede redenen bestaan. Bovendien moeten de voordelen die de procesafspraken voor de verdachte hebben, in verhouding staan tot de met de procesafspraken behaalde proceseconomische voordelen. Een laatste reden waarom de regeling van procesafspraken nu in het nieuwe Wetboek van Strafvordering moet worden opgenomen, is dat het een rechtsfiguur is die samenhangt met verschillende onderdelen van het strafproces. Om een goed beeld te krijgen van hoe het nieuwe Wetboek van Strafvordering er in zijn totaliteit uit komt te zien, is dit het moment om te bepalen hoe de regeling van procesafspraken daarin moet worden ingebed. Een van de doelen van dit wetgevingsprogramma is immers het Wetboek van Strafvordering te versterken als bron van strafprocesrecht, in die zin dat het wetboek een adequate weergave vormt van het geldende recht. Aan deze doelstelling zou afbreuk worden gedaan als zo’n belangrijk onderwerp als procesafspraken niet meteen een plaats krijgt in het wetboek.

Gelet op de wens van de adviesorganen om de ontwikkelingen in de praktijk van procesafspraken zoveel mogelijk te betrekken bij de vormgeving van de wettelijke regeling zal gedurende het wetgevingsprogramma worden gemonitord hoe die praktijk zich verder ontwikkelt. Het verkregen beeld zal worden benut bij de verdere wetgevingsprocedure. Daarnaast zal de regeling onderdeel vormen van de evaluatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (zie nader paragraaf 10.5 van de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet).

3.2 De reikwijdte van de wettelijke regeling van procesafspraken

Procesafspraken worden in de voorgestelde regeling gedefinieerd als afspraken tussen het openbaar ministerie (de officier van justitie of advocaat-generaal) en de verdachte met het oog op de berechting die overeenstemming inhouden over de inhoud en omvang van de tenlastelegging of een gezamenlijk voorstel inhouden voor de uit te spreken bewezenverklaring, kwalificatie of sanctieoplegging (artikel 1.1.19). Het gaat dus om een gezamenlijk afdoeningsvoorstel. De

voorgestelde regeling houdt in dat geen procesafspraken kunnen worden gemaakt bij zeer ernstige geweldsmisdrijven of zeer ernstige seksuele misdrijven (zie nader de artikelsgewijze toelichting op artikel 4.2.26b). De rechter is niet betrokken bij het maken van procesafspraken. Het staat de rechter niettemin vrij om, zodra hij bij de zaak is betrokken, de mogelijkheid tot het maken van procesafspraken in overweging te geven aan de procespartijen. Om van een gezamenlijk afdoeningsvoorstel te kunnen spreken, moet er in ieder geval overeenstemming bestaan over een bepaalde bewezenverklaring, kwalificatie of op te leggen sanctie die aan de rechter wordt voorgesteld. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over de vordering van de benadeelde partij, mits de benadeelde partij daarmee instemt. Verder kunnen procesafspraken worden gemaakt over de ontnemingsmaatregel. De ontnemingsvordering is met de strafzaak verbonden en kan in het nieuwe wetboek ook gevoegd met de strafzaak worden behandeld (artikel 4.4.12). Als zo'n gezamenlijk afdoeningsvoorstel is geformuleerd, kunnen de partijen onderling afspreken dat zij hun bevoegdheden tijdens het onderzoek op de terechtzitting in overeenstemming met dat voorstel zullen uitoefenen. Daarbij geldt 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 afspraak over wederrechtelijk verkregen voordeel wordt gemaakt levert geen zelfstandige grond op om de aan de verdachte op te leggen betalingsverplichting te verminderen. Tegen die achtergrond wordt in de wet vastgelegd dat procesafspraken over ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel alleen kunnen worden gemaakt voor zover zij geen zelfstandige grond zijn voor het lager vaststellen van het te betalen bedrag dan het geschatte voordeel (artikel 4.2.26b, vierde lid). Dit verzekert dat de verdachte via het maken van procesafspraken geen "korting" krijgt op vastgesteld wederrechtelijk verkregen voordeel. Hiermee blijven procesafspraken over de ontnemingsmaatregel in lijn met het reparatoire karakter van die maatregel – dat in de kern inhoudt dat aan een veroordeelde wordt ontnomen wat hem rechtens niet toekomt – en wordt uitvoering gegeven aan de aangenomen motie-Van Nispen/Ellian, die de regering verzoekt bij de nadere uitwerking van de regeling van procesafspraken als uitgangspunt te hanteren dat het niet ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel geen onderdeel uit kan maken van procesafspraken en dat misdaadgeld in beginsel altijd moet worden afgepakt (Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 62). Bij de rechterlijke toetsing van de ontnemingsschikking wordt hetzelfde uitgangspunt gehanteerd (artikel 4.4.25, tweede lid).

Ook de situatie waarin de procesafspraken overeenstemming inhouden over de inhoud en omvang van de tenlastelegging wordt genormeerd. De procespartijen kunnen samen overeenkomen dat bepaalde feiten wel en andere feiten niet worden ten laste gelegd of dat een deel van de pleegperiode buiten de tenlastelegging wordt gehouden (kwantitatieve

beperking van de tenlastelegging), of dat een minder ernstige variant van een bepaald feit wordt ten laste gelegd (kwalitatieve beperking van de tenlastelegging). In het eerste geval worden bijvoorbeeld drie in plaats van vijf drugstransporten ten laste gelegd. In het tweede geval wordt bijvoorbeeld de tenlastelegging toegespitst op schuldwitwassen in plaats van op opzetwitwassen. Voor feiten die in een dergelijke procesafspraak buiten de tenlastelegging worden gehouden moeten naar het oordeel van de officier van justitie ten aanzien van de verdachte voldoende aanwijzing van schuld bestaan. Het gaat dus om strafbare feiten die wel zijn opgespoord. Met betrekking tot strafbare feiten waarvoor voldoende aanwijzing van schuld bestaat kan de officier van justitie de toezegging doen dat hij een gedeelte daarvan buiten de tenlastelegging houdt. Die vorm van procesafspraken wordt nu wettelijk genormeerd, ook al is in dergelijke gevallen geen sprake van een gezamenlijk afdoeningsvoorstel. Deze afspraken houden immers geen voorstel aan de rechter in om tot een bepaalde bewezenverklaring, kwalificatie of sanctieoplegging te komen.

Voor alle procesafspraken geldt dat deze schriftelijk worden vastgelegd en ondertekend door de officier van justitie en door de verdachte en diens raadsman (artikel 3.1.1a, vierde lid). Die schriftelijke vastlegging is van groot belang, omdat de rechter de inhoud en omvang van de afspraken op de terechtzitting moet kunnen toetsen. Schriftelijke vastlegging van de procesafspraken is meer in het algemeen ook voor de interne en externe openbaarheid van belang: ook voor andere procesdeelnemers en de samenleving is daardoor inzichtelijk welke toezeggingen over en weer zijn gedaan.

Procesafspraken moeten voldoen aan de vereisten neergelegd in artikel 3.1.1a, eerste en tweede lid. Overige afspraken die geen procesafspraken als bedoeld in artikel 1.1.19 zijn, vallen in beginsel niet onder de hier voorgestelde normering. Het gaat dan bijvoorbeeld om de afspraak dat de verdachte geen verzoek zal doen tot het oproepen van een bepaalde getuige en dat de officier van justitie in ruil daarvoor geen zwaardere gevangenisstraf zal eisen dan vijf maanden, zonder dat de verdachte het eens is met de precieze hoogte van die strafeis. De verdachte zal dan alsnog een straftoemetingsverweer kunnen voeren, zonder de met de officier van justitie gemaakte afspraken te doorbreken. Van een *gezamenlijk* afdoeningsvoorstel is in zo'n geval geen sprake; de verdachte heeft zich immers niet achter de strafeis geschaard. Een voorbeeld waarin in het geheel geen sprake is van een afdoeningsvoorstel, en waarin evenmin sprake is van een afspraak over de aard en omvang van de tenlastelegging, vormt de situatie waarin de officier van justitie toezegt eventueel begane strafbare feiten in een bepaalde periode niet (verder) op te sporen (zie daarover nader de artikelsgewijze toelichting), of waarin de verdachte toezegt geen getuigen op te roepen, en de officier van justitie daar tegenoverstelt het beslag op bepaalde voorwerpen te zullen opheffen. Dergelijke afspraken vallen in beginsel niet onder de hier voorgestelde wettelijke normering.

Ook deze afspraken moeten echter – als tevens procesafspraken als bedoeld in artikel 1.1.19 worden gemaakt – schriftelijk worden vastgelegd, om zo de rechter zicht te geven op de context waarbinnen de procesafspraken tot stand zijn gekomen en hem in staat te stellen die procesafspraken adequaat te toetsen.

3.3 Nadere normering van de gevallen waarin procesafspraken kunnen worden gemaakt

Procesafspraken worden gemaakt tussen de officier van justitie (of, in hoger beroep: de advocaat-generaal) en de verdachte. De rechtbank is geen partij bij de procesafspraken maar beoordeelt wel de toelaatbaarheid daarvan. Dit oordeel over de toelaatbaarheid bindt de rechtbank niet bij de beraadslaging en beslissing over de vragen van het rechterlijke beslismodel, in het bijzonder de materiële vragen van artikel 4.3.3 (of het feit bewezen is, welk strafbaar feit het oplevert, of de verdachte daarvoor strafbaar is en welke straffen of maatregelen worden opgelegd). Met het maken van procesafspraken nemen de partijen dus een zeker procesrisico dat het inhoudelijke oordeel van de rechtbank over de vragen van het rechterlijk beslismodel niet zal overeenstemmen met de procesafspraken. De wettelijke regeling kan dat risico niet wegnemen, maar beoogt dit wel te beperken. Dat gebeurt langs drie wegen. Allereerst door de rechtbank zo vroeg mogelijk een oordeel te laten geven over de toelaatbaarheid van de gemaakte afspraken (zie hierover de volgende paragraaf). In de tweede plaats door de rechtbank te verplichten de zaak te heropenen als zij pas na het sluiten van het onderzoek op de terechtzitting – tijdens de beraadslaging – tot de conclusie komt dat zij een zwaardere straf wil opleggen dan was voorgesteld in de door haar toegelaten procesafspraken. En in de derde plaats door in de wettelijke regeling zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over welke afspraken toelaatbaar zijn en welke niet. Met het oog hierop bevat artikel 4.2.26b een toetsingskader aan de hand waarvan de rechtbank de toelaatbaarheid van de afspraken beoordeelt. Dit toetsingskader beoogt mede te bewerkstelligen dat procesafspraken alleen worden gemaakt in zaken die zich daarvoor het beste lenen. Het toetsingskader bindt de rechter zoals gezegd niet bij de beantwoording van de vragen van het rechterlijke beslismodel (de artikelen 4.3.1 en 4.3.3), maar het bevat wel de verplichting om – op terughoudende wijze – in voorkomende gevallen te toetsen hoe de ten laste gelegde feiten zich verhouden tot buiten de tenlastelegging gehouden feiten en hoe het gezamenlijk sanctievoorstel zich verhoudt tot de ernst van de feiten zoals die zijn tenlastegelegd. Doordat de procespartijen met dit toetsingskader rekening moeten houden voordat zij met elkaar onderhandelen over de mogelijkheid van het afdoen van de zaak op basis van procesafspraken, wordt het risico dat de rechtbank deze afspraken niet zal toelaten beperkt. Bovendien wordt met de verplichting tot heropenen als de rechtbank toch een zwaardere straf wil opleggen dan is voorgesteld rechtsbescherming geboden aan de verdachte, die afstand heeft gedaan van bepaalde verdedigingsrechten in de verwachting dat zijn straf lager

zou uitvallen. Na heropening kan hij die rechten alsnog uitoefenen. Tegelijkertijd biedt deze wettelijke inkadering de rechter houvast om in een individuele zaak te beoordelen of afdoening op basis van procesafspraken toelaatbaar wordt geacht (J.H. Crijns en M.J. Dubelaar, “De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever”, *DD* 2023/41, par. 4.1).

3.4 De procedure rond de beoordeling van procesafspraken

Voor procesafspraken die in het kader van het huidige Wetboek van Strafvordering worden gemaakt, geldt dat zij, ongeacht het moment waarop zij ter sprake worden gebracht, worden getoetst in het kader van de beraadslaging over de materiële vragen van het rechterlijke beslismodel van artikel 350. Dit gebeurt na afloop van het onderzoek op de terechtzitting. Het komt op dit moment wel voor dat de rechter, in voorkomende gevallen tijdens een pro forma- of regiezitting, zijn “grondhouding” ten aanzien van (eventueel te maken) procesafspraken kenbaar maakt, waardoor voor de procespartijen het risico wordt beperkt dat de rechter bij de beraadslaging geen rekening zal houden met de (te maken) procesafspraken. Met de inbedding van procesafspraken in het nieuwe Wetboek van Strafvordering (waarin de pro-formazittingen worden afgeschaft) wordt de wettelijke regeling zo ingericht dat de rechter in een zo vroeg mogelijk stadium tijdens het onderzoek op de terechtzitting een (voorlopige) beslissing neemt over de toelaatbaarheid van de gemaakte afspraken zodat de officier van justitie en de verdachte op dit punt snel zo veel mogelijk zekerheid wordt geboden. Het toetsingskader is niettemin zo geformuleerd dat de rechter met die beslissing geen voorschot neemt op de beantwoording van de vragen van het rechterlijke beslismodel en hij in dat kader de vrijheid houdt om beslissingen te nemen die afwijken van die procesafspraken. Nadat procesafspraken tot stand zijn gekomen, wordt de (voorzitter van de) rechtbank daarvan zo spoedig mogelijk in kennis gesteld en worden de afspraken tijdens het onderzoek op de terechtzitting ter sprake gebracht. De rechtbank geeft vervolgens een oordeel over de toelaatbaarheid van de procesafspraken op basis van het toetsingskader dat is neergelegd in artikel 4.2.26b. Dit oordeel geeft zij nog tijdens het onderzoek op de terechtzitting.

Deze werkwijze sluit aan bij de “beweging naar voren” die met het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt ingezet en die met een samenstel van maatregelen beoogt te bevorderen dat het onderzoek op de terechtzitting beter wordt voorbereid. Een belangrijk element hiervan is de doorbreking van de negentigdagenregel en de daarmee verband houdende opheffing van de praktijk van pro-formazittingen. Het uitgangspunt is dat zaken pas op de terechtzitting worden aangebracht voor inhoudelijke behandeling als ze ook daadwerkelijk zittingsrijp zijn. In de meeste gevallen is daarvan sprake zodra het opsporingsonderzoek volledig is afgerond, waarbij het streven is dat ook verzoeken van de

zijde van de verdachte tot het doen van (nader) onderzoek zoveel mogelijk voorafgaand aan de terechtzitting worden gedaan (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 43-44). Indien gedurende het opsporingsonderzoek procesafspraken zijn gemaakt, kan de zaak mogelijk in een eerder stadium als zittingsrijp worden beschouwd door de officier van justitie. Hij zal nadat het opsporingsonderzoek door de politie is afgerond bijvoorbeeld direct kunnen overgaan tot indiening van de procesinleiding, omdat de verdachte heeft toegezegd geen getuigenverzoeken te zullen doen. Ook de fase tussen het indienen van de procesinleiding en de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting zal naar verwachting worden verkort. De verdachte zal immers geen – of beperkter – gebruik maken van zijn mogelijkheden om de rechter-commissaris of de voorzitter (nader) onderzoek te laten verrichten. De voorzitter zal, omdat dat in de procesinleiding is vermeld, op de hoogte zijn van de gemaakte afspraken en zal dus vrij snel in samenspraak met de officier van justitie en de verdachte een zittingsdatum kunnen bepalen. De officier van justitie vraagt de rechtbank dan om een oordeel over de toelaatbaarheid van de afspraken door de procesafspraken tijdens het onderzoek op de terechtzitting gelijk na de voordracht van de zaak ter sprake te brengen.

De voorbereiding van de terechtzitting kan – net als nu – ook worden benut om te onderzoeken of het wenselijk is om procesafspraken te maken, of om de “grondhouding” van de voorzitter te peilen ten aanzien van gemaakte of in de maak zijnde procesafspraken. Artikel 4.1.3 biedt de mogelijkheid aan de voorzitter om in contact te treden met de partijen over alle kwesties die samenhangen met een goede voorbereiding van de terechtzitting of een goed verloop van de terechtzitting zelf (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 884). Deze mogelijkheid kan onder meer worden benut om te overleggen of het nuttig is voorafgaand aan de behandeling van de zaak op de terechtzitting een schriftelijke ronde of een regiezitting te houden. Het initiatief voor een dergelijke schriftelijke ronde of regiezitting kan ook uitgaan van de officier van justitie of de verdachte (artikelen 4.1.5 en 4.1.6, tweede lid). Uitspraken van de voorzitter in het kader van de voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting over de toelaatbaarheid van de procesafspraken dragen een voorlopig karakter; de zittingscombinatie kan anders oordelen over de toelaatbaarheid van die afspraken. De regiezitting maakt deel uit van de berechting en kan worden benut om beslissingen te nemen die van belang zijn voor de omvang en inrichting van de inhoudelijke behandeling (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 872-873). Het is mogelijk dat een regiezitting door de procespartijen wordt benut om de grondhouding van de rechtbank ten aanzien van (voorgenomen) procesafspraken te peilen. De voorgestelde wettelijke regeling laat de rechtbank ook ruimte om al tijdens een regiezitting – op basis van de procedure van artikel 4.2.26a en de toetsingscriteria van artikel 4.2.26b – te beslissen over de toelaatbaarheid van procesafspraken. In dat geval zal in voorkomende gevallen het slachtoffer of de benadeelde partij voor de regiezitting moeten worden opgeroepen om aldaar in de gelegenheid

te worden gesteld een verklaring af te leggen als bedoeld in artikel 4.2.26a, derde lid. Als de rechtbank de procesafspraken tijdens een regiezitting toelaat, hoeft zij tijdens de inhoudelijke behandeling van de zaak enkel te refereren aan die beslissing.

Indien de rechtbank de procesafspraken tijdens de inhoudelijke behandeling van de zaak toelaatbaar acht, zal het onderzoek op de terechtzitting, al dan niet na onderbreking of schorsing, worden voortgezet met inachtneming van de procesafspraken. Van belang daarbij is dat het oordeel over de toelaatbaarheid van de procesafspraken gescheiden is van de beraadslaging over de vier materiële vragen van het rechterlijk beslismodel van artikel 4.3.3. De rechtbank dient te beoordelen of de afspraken tussen de officier van justitie en de verdachte over een bepaalde beantwoording van de vragen van het beslismodel toelaatbaar zijn in het licht van de voorwaarden die worden gesteld aan het maken van procesafspraken. Daarmee wordt dus nog geen antwoord gegeven op de vragen van het beslismodel zelf. De rechter behoudt de volledige vrijheid bij de beantwoording van die vragen, die plaatsvindt op de grondslag van de tenlastelegging en naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting. Na de beraadslaging kan de rechtbank daarom de verdachte vrijspreken van (een gedeelte van) het tenlastegelegde of het tenlastegelegde niet-kwalificeerbaar achten. De verwachting is dat het niet vaak zal voorkomen dat de rechtbank, nadat zij een procesafspraak met een voorstel tot bewezenverklaring van het ten laste gelegde heeft toegelaten, de verdachte zal vrijspreken of het feit niet strafbaar zal achten. De officier van justitie wordt immers geacht alleen afspraken te maken in zaken waarin naar zijn inschatting al op het moment waarop de afspraken worden gemaakt het buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het – in de tenlastelegging op te nemen – feit heeft begaan en er op dat moment geen redenen zijn aan te nemen dat het feit of de verdachte niet strafbaar zou zijn. Het procesdossier zal dan ook voldoende bewijsmateriaal bevatten. Van de verdachte wordt verwacht dat hij alleen zal instemmen met de (verplichte) voorwaarde dat hij het tenlastegelegde niet betwist, indien hij ook geen reden heeft om het tenlastegelegde te betwisten.

Als de rechtbank een of meer straffen of maatregelen oplegt nadat zij procesafspraken die een gezamenlijk voorstel inhouden voor de sanctieoplegging toelaatbaar heeft geacht, dan mogen de procespartijen – waaronder de verdachte, die afstand heeft gedaan van verdedigingsrechten – als regel verwachten dat de rechter vervolgens een sanctie oplegt die binnen de grenzen van dat sanctievoorstel blijft. Om dat te onderstrepen is in de voorgestelde wettelijke regeling vastgelegd dat indien de rechtbank toch zwaarder wil straffen, zij het onderzoek op de terechtzitting heropent (artikel 4.3.4, derde lid). Tegelijk stelt de wettelijke regeling grenzen aan de mate van “strafkorting” vanwege gemaakte procesafspraken. Daartoe is bepaald dat bij de oplegging van een onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete, de strafvermindering maximaal een derde mag

zijn ten opzichte van de straf die de rechtbank overwoog op te leggen in het geval geen procesafspraken zouden zijn gemaakt (artikel 4.3.4, tweede lid).

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

Het nieuwe wetboek bepaalt dat strafvordering plaatsheeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (artikel 1.1.4). Deze bepaling strekt ertoe te benadrukken dat de strafrechtelijke autoriteiten zich te allen tijde rekenschap geven van de belangen van het slachtoffer. Ook bij het maken van procesafspraken moeten de belangen van het slachtoffer in acht worden genomen. Daaraan dragen bij de al in het wetboek opgenomen algemene bepalingen met rechten voor het slachtoffer, die onder meer voortvloeien uit Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ. Deze algemene bepalingen gelden altijd, dus ook wanneer procesafspraken worden gemaakt. Dat betekent onder meer dat de officier van justitie zorgdraagt voor een correcte bejegening van het slachtoffer (artikel 1.5.2, eerste lid), en dat het slachtoffer recht heeft op algemene en zaaksgebonden informatie, waaronder het recht om op zijn verzoek op de hoogte te worden gehouden van het verloop van de procedure (artikelen 1.5.3 en 1.5.4). Verder kan hij stukken indienen die hij relevant acht voor de beoordeling van de zaak (artikel 1.5.5), kan hij zich laten bijstaan door een advocaat (artikel 1.5.6) en komt hem in bepaalde gevallen spreekrecht toe (artikel 1.5.8). Deze bepalingen zijn, met uitzondering van artikel 1.5.8, van overeenkomstige toepassing op de benadeelde partij die geen slachtoffer is (artikel 1.5.14). Om te bevorderen dat de belangen van het slachtoffer bij het maken en beoordelen van procesafspraken op toereikende wijze worden meegewogen, is die algemene regeling op enkele onderdelen aangevuld. Allereerst is in artikel 1.5.4, eerste lid, in lijn met de informatie die het slachtoffer nu ontvangt op grond van de OM-Aanwijzing, geëxpliciteerd dat het slachtoffer het recht heeft om op zijn verzoek informatie te ontvangen over het voornemen van de officier van justitie om procesafspraken te maken en over de inhoud van de procesafspraken. Als het slachtoffer andere processtukken dan de procesafspraken zelf wil inzien om de inhoud van de procesafspraken goed te kunnen beoordelen, kan hij om kennisneming van die processtukken verzoeken (artikel 1.5.5, derde lid). Aanvullend wordt in de wettelijke regeling vastgelegd dat het slachtoffer of de benadeelde partij schriftelijk een standpunt kenbaar kan maken over het voornemen tot het maken van procesafspraken en de inhoud van de procesafspraken (artikel 3.1.1a, derde lid) en dat het slachtoffer of de benadeelde partij tijdens het onderzoek op de terechtzitting een verklaring hierover kan afleggen (artikel 4.2.26a, derde lid, voor de benadeelde partij in samenhang met artikel 4.4.3). Op grond van artikel 1.5.3, eerste lid, zal het slachtoffer al in een vroeg

stadium in de procedure in kennis moeten zijn gesteld van informatie die hem in staat stelt zijn recht te effectueren tot het kenbaar maken van een schriftelijk standpunt over procesafspraken en het afleggen van een verklaring daarover op de terechtzitting. Hij moet er dus – concreet – op worden gewezen dat hij het recht heeft om over het voornemen tot het maken van procesafspraken en over de inhoud van die afspraken een schriftelijk standpunt in te nemen en dat hij het recht heeft om op de terechtzitting een verklaring af te leggen over de inhoud van de procesafspraken. Als het slachtoffer vervolgens op grond van artikel 1.5.4, tweede lid, verzoekt om informatie te ontvangen over de aanvang en voortgang van de strafzaak, wordt hij ook geïnformeerd over het voornemen tot het maken van procesafspraken en de inhoud van de procesafspraken en kan hij deze rechten effectueren. De benadeelde partij heeft tot slot een bijzondere stem waar het voornemen bestaat procesafspraken te maken die haar vordering betreffen. Afspraken over het geheel of gedeeltelijk voldoen van de vordering van de benadeelde partij kunnen alleen worden gemaakt indien de benadeelde partij hiermee instemt (artikel 4.2.26b, derde lid). Dat het slachtoffer en de benadeelde partij hun standpunt niet alleen tijdens het onderzoek op de terechtzitting naar voren kunnen brengen, maar ook daaraan voorafgaand, versterkt hun procespositie en draagt bij aan een efficiënte procesvoering.

Met de hiervoor besproken maatregelen krijgen het slachtoffer en de benadeelde partij op de terechtzitting een bij hun rollen als procesdeelnemer onderscheidenlijk procespartij passende positie in de procedure over het toelaten van procesafspraken. Dit omvat in voorkomende gevallen de mogelijkheid om zich ten overstaan van de rechter uit te laten over het – als onderdeel van de procesafspraken – niet-vervolgen van bepaalde strafbare feiten. Om die reden sluit de wet een afzonderlijke beklagprocedure in deze gevallen uit (zie artikel 3.5.3 en de toelichting daarop voor de verhouding tussen beide procedures).

Daarnaast is relevant dat het maken van procesafspraken wordt uitgesloten ten aanzien van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en die gericht zijn tegen of gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. In deze doorgaans zeer ernstige strafzaken, wordt de uitruil van strafvermindering tegen proceseconomische voordelen niet gepast geacht. De aard en ernst van deze strafbare feiten maakt dat het maatschappelijk voordeel van een snelle en doeltreffende berechting onvoldoende gewicht in de schaal legt om een wezenlijke strafkorting te kunnen rechtvaardigen. Daarnaast zijn er andere relevante toetsingscriteria die mede het belang van het slachtoffer dienen. Te wijzen valt in het bijzonder op de vereisten die zijn opgenomen in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdelen d, e en f: de uitoefening van de rechten van het slachtoffer mag niet onevenredig worden beperkt, de inhoud en omvang van de tenlastelegging mag niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak en de

voorgestelde sanctieoplegging mag niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van het tenlastegelegde, terwijl de voorgestelde strafvermindering niet in een onevenredige verhouding mag staan tot de mate waarin de afspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. In de artikelsgewijze toelichting zal nader op deze vereisten worden ingegaan.

3.6 Hoger beroep en procesafspraken

Het maken van procesafspraken in hoger beroep
Het is ook in hoger beroep mogelijk om procesafspraken te maken. Procesafspraken kunnen – evenals in eerste aanleg het geval is – voorafgaand aan en tijdens het onderzoek op de terechtzitting tot stand worden gebracht. Artikel 5.4.7a biedt de mogelijkheid tot het maken van procesafspraken overeenkomstig artikel 3.1.1a vanaf het instellen van het hoger beroep tot aan het onderzoek op de terechtzitting. De advocaat-generaal stelt de voorzitter van het gerechtshof zo spoedig mogelijk op de hoogte van de gemaakte afspraken. Ook na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep kunnen procesafspraken worden gemaakt. Op grond van al bestaande schakelbepalingen wordt namelijk een aantal bepalingen over de berechting in eerste aanleg op de berechting in hoger beroep van overeenkomstige toepassing verklaard, waaronder artikel 4.2.26a, eerste lid (zie de artikelen 5.4.16 en 5.4.25). Ook de overige bepalingen over berechting in zaken waarbij procesafspraken zijn gemaakt (de artikelen 4.2.26b, 4.2.26c, 4.3.4 en 4.3.23) zijn op grond van deze schakelbepalingen van overeenkomstige toepassing.

Afspraken over de vordering van de benadeelde partij kunnen worden gemaakt als de benadeelde partij daarmee instemt. Dergelijke afspraken kunnen uiteraard alleen worden gemaakt als de hoogte van de vordering bekend is op het moment dat de procesafspraken worden gemaakt. De benadeelde partij kan zich niet voor het eerst in hoger beroep voegen. Over de precieze hoogte van diens vordering kan op het moment van het maken van procesafspraken – net zoals in eerste aanleg het geval is – nog wel onduidelijkheid bestaan. De benadeelde partij kan haar vordering immers – anders dan nu – voor aanvang van de terechtzitting in hoger beroep vermeerderen (artikel 5.4.34, derde lid). Als op het moment van het maken van de procesafspraken nog onduidelijk is hoe hoog de vordering van de benadeelde partij zal zijn, zullen daarover dus geen procesafspraken kunnen worden gemaakt.

Geen hoger beroep mogelijk na beslissing binnen grenzen procesafspraken
Het voorgaande ziet op de gevallen waarin in eerste aanleg geen procesafspraken zijn gemaakt (of deze niet zijn toegelaten), en in hoger beroep alsnog procesafspraken worden gemaakt. Een andere vraag is of hoger beroep openstaat nadat de rechter in eerste aanleg procesafspraken heeft toegelaten en ook binnen de grenzen van die

afspraken heeft beslist. Op dit moment is het zo dat bij de beoordeling of voldoende belang bestaat bij het instellen van hoger beroep en de behandeling van de zaak door het gerechtshof een rol kan spelen of de verdachte in eerste aanleg als onderdeel van de procesafspraken heeft toegezegd geen rechtsmiddel in te stellen tegen de nog te wijzen uitspraak (ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.9). Met de voorgestelde regeling van procesafspraken wordt de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep in de wet begrensd. Als in eerste aanleg procesafspraken zijn toegelaten die een voorstel inhouden over de sanctieoplegging, en de rechter binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist, staat hoger beroep in beginsel niet open (artikel 5.4.1, vijfde lid). Dit rechtsgevolg vloeit voort uit de bereikte overeenstemming om de zaak via procesafspraken af te doen, ongeacht of de gemaakte procesafspraken toezeggingen bevatten over het niet instellen van hoger beroep. Indien de procesafspraken géén gezamenlijk voorstel inhouden over de sanctieoplegging, maar alleen tenlasteleggingsafspraken bevatten, staat hoger beroep onverkort open. Naar verwachting zal het niet vaak voorkomen dat hoger beroep wordt ingesteld nadat de rechter procesafspraken heeft toegelaten en binnen de grenzen daarvan heeft beslist. Een situatie waarin het voorstelbaar is dat toch hoger beroep wordt ingesteld betreft gevallen waarin, eventueel uit nieuwe omstandigheden, blijkt dat de verdachte in de fase van de eerste aanleg niet vrijwillig en ondubbelzinnig met de gemaakte afspraken heeft ingestemd. In die gevallen is geen sprake van een geldige afstand van recht. De regel van artikel 5.4.1, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op het beroep in cassatie indien door de advocaat-generaal en de verdachte in hoger beroep procesafspraken zijn gemaakt (artikel 5.5.1, derde lid). Deze beperking van de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep en beroep in cassatie geldt ook voor gevallen waarin bij afzonderlijk vonnis of arrest is beslist over de vordering van de benadeelde partij (artikel 5.4.37, derde lid, en artikel 5.5.17, derde lid) of de vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 5.4.41, tweede lid, en artikel 5.5.20, tweede lid), als in de gevallen waarin het jeugdstrafrecht wordt toegepast (artikel 6.1.23a en artikel 6.1.23b).

Bij het beperken van de mogelijkheden tot het instellen van rechtsmiddelen zullen de relevante verdragsrechtelijke eisen in acht moeten worden genomen. Dat verdragsrechtelijk kader wordt in dit geval gevormd door artikel 2 van het Zevende Protocol bij het EVRM (hierna: Zevende Protocol) en artikel 14, vijfde lid, IVBPR, waarin het recht op berechting in twee instanties is neergelegd. Er zijn geen signalen dat de beoogde beperking van het hoger beroep bij procesafspraken spanning zou opleveren met artikel 14, vijfde lid, IVBPR. Nederland heeft het Zevende Protocol niet geratificeerd (Kamerstukken II 2023/24, 36410 V, nr. 79 en bijlage III). Er zijn evenmin signalen bekend dat artikel 2 Zevende Protocol een blokkade opwerpt. In de ook in paragraaf 12 van het algemeen deel aangehaalde zaak Natsvlishvili en Togonidze tegen Georgië heeft het EHRM enkele woorden gewijd aan de verhouding van

plea bargaining tot het recht op hoger beroep zoals neergelegd in artikel 2 Zevende Protocol (EHRM 29 april 2014, nr. 9043/05). In die zaak lijkt het EHRM geen principieel onderscheid te maken tussen afspraken waarbij de verdachte toezegt het feit te zullen bekennen (*guilty* plea) en die waarbij de verdachte enkel toezegt het feit niet te betwisten (*nolo contendere plea*) (zie rechtsoverweging 90). Het EHRM benadrukt dat beperkingen van het recht op hoger beroep bij *plea bargaining* gebruikelijk zijn: "*The Court considers that it is normal for the scope of the exercise of the right to appellate review to be more limited with respect to a conviction based on a plea bargain, which represents a waiver of the right to have the criminal case against the accused examined on the merits, than it is with respect to a conviction based on an ordinary criminal trial*" (rechtsoverweging 96). Het EHRM overweegt vervolgens dat artikel 2 Zevende Protocol een ruime *margin of appreciation* aan de verdragsstaten laat. Het acht het Zevende Protocol niet geschonden door het feit dat voor de klager geen hoger beroep openstond, omdat met de *plea bargain* ook afstand werd gedaan van het recht op hoger beroep. Daarbij hecht het Hof betekenis aan het feit dat dit rechtsgevolg volgde uit een heldere wettelijke bepaling (rechtsoverweging 96-98). Met de voorgestelde artikelen 5.4.1, vijfde lid, en 5.4.7a is duidelijk dat procesafspraken waarvan een gezamenlijk voorstel met betrekking tot de sanctieoplegging deel uitmaakt feitelijk ook inhouden dat de procespartijen afstand doen van hun recht op hoger beroep. Alleen in uitzonderlijke gevallen die in de wet worden vastgelegd, is hoger beroep mogelijk. Zo'n uitzondering doet zich bijvoorbeeld voor als blijkt dat de verdachte niet vrijwillig en ondubbelzinnig met de gemaakte afspraken heeft ingestemd. Daarmee voldoet de voorgestelde regeling aan de verdragsrechtelijke verplichtingen met betrekking tot het recht op een eerlijk proces, en met betrekking tot het recht op een behandeling in twee instanties.

Langs deze weg is voldoende verzekerd dat in de meeste gevallen waarin conform de procesafspraken is gevonnist, de strafprocedure daarmee tot een einde komt.

4. Regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op het onderdeel van het wetsvoorstel waarin de bepalingen over de strafvorderlijke gegevensverwerking uit het huidige wetboek naar het nieuwe worden overgeheveld. Daarna zal in deze paragraaf aandacht worden geschonken aan de noodzaak van nadere (daarop aanvullende) regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking, waarbij ook wordt ingegaan op de consultatieadviezen alsmede op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ter zake. Aangegeven zal worden op welke punten stapsgewijs – te beginnen in dit wetsvoorstel – in deze nadere regeling zal worden voorzien.

Over het onderdeel van het wetsvoorstel waarin de bestaande strafvorderlijke gegevensverwerkingsbepalingen uit het huidige wetboek naar het nieuwe worden overgeheveld, kan het volgende worden opgemerkt. In het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is aandacht besteed aan de verdere verwerking van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bevoegdheden uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 69-72). Een aantal bepalingen over de verdere verwerking van gegevens uit het huidige Wetboek van Strafvordering is niet overgenomen in de eerste vaststellingswet. Het gaat om de huidige artikelen 27b, 55c, vierde en vijfde lid, 61a, derde lid, 125n, 126nb, vierde lid, 126cc, 126dd, 126hh, 126jj, derde lid, laatste zin, vijfde en zesde lid, 151a, achtste lid, en 195a, vijfde lid. Aanvankelijk bestond het voornemen om een nieuwe gegevensverwerkingswet op het terrein van politie en justitie tot stand te brengen ter vervanging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In die wet zouden ook de bepalingen over de verdere verwerking van gegevens uit het huidige wetboek hun beslag krijgen. In de aangehaalde paragraaf van de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is al gemeld dat de regering van de nieuwe gegevensverwerkingswet heeft moeten afzien omdat voor de realisatie en implementatie daarvan geen financiële middelen beschikbaar zijn (Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 218). Om deze reden worden de bepalingen over de strafvorderlijke gegevens uit het huidige wetboek bij gelegenheid van deze eerste aanvullingswet alsnog omgezet in het nieuwe wetboek. Hiermee kent het nieuwe Wetboek van Strafvordering – in samenhang met de bepalingen over gegevensbescherming in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens – hetzelfde niveau van gegevensbescherming als het huidige wetboek.

Met het voorstel tot het alsnog omzetten van de bepalingen over de strafvorderlijke gegevensverwerking houdt ook het volgende verband. In opdracht van het WODC is door de Radboud Universiteit een verkennende studie uitgevoerd naar de relevante gezichtspunten bij de normering van het verwerken van persoonsgegevens voor strafvorderlijke doeleinden (M.I. Fedorova, R.M. te Molder, M.J. Dubelaar, S.M.A. Lestrade, T.F. Walree, *Strafvorderlijke gegevensverwerking*, Nijmegen 2022). Het voorgenomen strikte onderscheid tussen enerzijds de normering van de vergaring van gegevens door strafvorderlijke bevoegdheden in het nieuwe wetboek en anderzijds de verdere verwerking van gegevens in een afzonderlijke gegevenswet valt volgens het rapport niet goed te verdedigen. Het ligt volgens de onderzoekers meer voor de hand om te kijken in welke context en met welk doel verwerkingshandelingen worden verricht en aan de hand daarvan te bepalen in welke wet een onderwerp thuishoort. In het rapport wordt voorgesteld om verwerkingshandelingen die zijn gericht op kennisvermeerdering en een strafvorderlijk doel dienen wel in het nieuwe Wetboek van Strafvordering op te nemen en aldaar te normeren. De overige verwerkingshandelingen kunnen dan in de Wet

politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens worden genormeerd. Daarmee wordt volgens de onderzoekers recht gedaan aan het uitgangspunt dat het Wetboek van Strafvordering de uitoefening van opsporingsmethoden normeert, zoals dat ook voortvloeit uit het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel. Tegelijkertijd wordt het wetboek niet belast met allerlei normen die minder van belang zijn voor het strafproces en de daarin beschermde belangen.

Tegen deze achtergrond is er, zoals ook al was aangekondigd in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 70-71), in dit wetsvoorstel voor gekozen om het merendeel van de hierboven genoemde bepalingen alsnog een plaats te geven in het nieuwe Wetboek van Strafvordering (zie daarvoor de nieuwe artikelen 2.1.18, 2.1.19, 2.1.20 en 2.1.21 en de wijzigingen in de artikelen 2.6.5, 2.6.9, 2.6.17, 2.8.14 en 6.5.13).
Twee artikelen over de verdere verwerking van gegevens uit het huidige wetboek worden definitief niet overgenomen in het nieuwe wetboek. Ten eerste ligt ten aanzien van het huidige artikel 27b opname in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voor de hand. Die bepaling ziet op het strafrechtsketennummer en zal via de invoeringswet – inhoudelijk ongewijzigd – in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens worden opgenomen. Ten tweede kan het huidige artikel 126hh definitief komen te vervallen. Deze bepaling ziet op het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven, en bevat daartoe enkele extra bevoegdheden ten aanzien van het reguliere verkennend onderzoek als bedoeld in het huidige artikel 126gg. Het huidige artikel 126hh is overbodig geworden door de uitbreiding van de mogelijkheden in het verkennend onderzoek in de eerste vaststellingswet (artikel 2.9.1) en het feit dat alle bevoegdheden tot verstrekking van gegevens (Boek 2, Afdeling 7.3.3) in de eerste vaststellingswet door middel van de schakelbepaling in artikel 2.7.53 ook kunnen worden uitgeoefend in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.

Naast de omzetting van bestaande artikelen over de verdere verwerking van gegevens blijft de noodzaak bestaan voor een nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking. Dit is bevestigd in de consultatieadviezen van de Rvdr, het OM en de Autoriteit persoonsgegevens (AP) alsmede in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering). Deze nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking is geen onderdeel van het wetgevingsprogramma voor het nieuwe wetboek (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 21-26). Hoewel het aanvankelijk voorgenomen strikte onderscheid tussen enerzijds de normering van de vergaring van gegevens in het nieuwe wetboek en anderzijds de verdere verwerking van gegevens in een afzonderlijke gegevenswet om de hierboven aangegeven redenen moet worden losgelaten, blijft gelden dat de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking integraal ter hand moet worden genomen. Op het belang van een integraal beeld voor de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking

wijst ook de Afdeling advisering in haar advies. Dit brengt mee dat de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking op zijn plaats is in samenhang met de herziening van de Wet politiegegevens en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, van welke herziening de regering om de hierboven genoemde reden 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.

De inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zal veel vergen van het implementatievermogen van de organisaties in de strafrechtketen. Hierin is een tweede reden gelegen voor de beperkte omvang van de voorgestelde regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking. In haar advies brengt de Afdeling advisering onder de aandacht dat de digitale voorzieningen op orde moeten zijn voor een succesvolle invoering van het nieuwe wetboek. Hierbij noemt de Afdeling advisering in het bijzonder het onderdeel over de strafvorderlijke gegevensverwerking. Dit aandachtspunt van de Afdeling advisering wordt gedeeld. In dit licht wordt van de organisaties in de strafrechtketen op het gebied van de strafvorderlijke gegevensverwerking geen digitaliseringsopgave verlangd bij de implementatie van het nieuwe wetboek. Daartoe sluiten de voorgestelde bepalingen over de strafvorderlijke gegevensverwerking aan bij de bepalingen hierover in het huidige wetboek. Zodoende zal de voorgestelde regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking naar verwachting geen hindernis zijn voor de tijdige en verantwoorde invoering van het nieuwe wetboek. Op de digitalisering van het strafproces wordt ook ingegaan in de paragraaf over de uitvoeringsconsequenties (paragraaf 15).

Verder speelt een rol dat het gegevensbeschermingsrecht in overwegende mate een aangelegenheid is van het EU-recht. Met richtlijn 2016/680 heeft de Europese Unie voorschriften vastgesteld over de bescherming van persoonsgegevens op het gebied van (onder meer) de strafvordering. De voorschriften van richtlijn 2016/680 zijn nauwgezet omgezet in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Stb. 2018, 401). Deze van het Unierecht deel uitmakende voorschriften zijn ook leidend voor de (nadere) regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking. Daartoe dienen deze voorschriften te worden geoperationaliseerd in de context van de strafvordering. Echter, de betekenis van deze voorschriften voor de strafvordering laat zich vaak lastig wijzen. Zij moeten worden uitgelegd tegen de achtergrond van het recht op gegevensbescherming en het evenredigheidsbeginsel uit het EU-handvest. De rechtspraak van het HvJ EU is op dit gebied volop in ontwikkeling. Met behulp van de prejudiciële procedure wordt het HvJ EU in toenemende mate gevraagd om uitleg van het recht op gegevensbescherming in de context van de strafvordering. Daarmee krijgt de betekenis van het recht op gegevensbescherming in

deze context gaandeweg gestalte. De nationale wetgever past voorzichtigheid om te voorkomen een afwijkende koers in te slaan dan het HvJ EU zal doen (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, p. 183-184).

In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is opgemerkt dat de rechtspraak van het EHRM en het HvJ EU wordt gecodificeerd in het nieuwe wetboek zodra onderdelen hiervan voldoende zijn uitgekristalliseerd voor codificatie (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 335). In dit wetsvoorstel wordt ook daarmee voor wat betreft strafvorderlijke gegevensverwerking een begin gemaakt. Het arrest in de zaak *Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra* over de verdere verwerking van gegevens die zijn verkregen met de uitoefening van bepaalde bevoegdheden wordt met dit wetsvoorstel in het nieuwe wetboek gecodificeerd (HvJ EU 7 september 2023, C-162/22, ECLI:EU:C:2023:631). Met de codificatie van dit arrest wordt voorzien in extra waarborgen ter bescherming van het recht op gegevensbescherming in het nieuwe wetboek, bovenop de omzetting van de bepalingen uit het huidige wetboek over de strafvorderlijke gegevensverwerking. Zie over de wijze waarop dit arrest is gecodificeerd de artikelsgewijze toelichting op Boek 2, Titel 1.7. In de tweede aanvullingswet zullen de arresten in de zaken *Prokuratuur* en *Landeck* worden gecodificeerd, twee belangrijke arresten van het HvJ EU over de toegang tot gegevens (HvJ EU 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152; HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830). Over de betekenis van deze arresten voor het strafprocesrecht heeft de Hoge Raad op 18 maart 2025 twee belangrijke arresten gewezen (ECLI:NL:HR:2025:408 en ECLI:NL:HR:2025:329).

Een volgende stap in de nadere normering van de strafvorderlijke gegevensverwerking kan worden gezet aan de hand van het advies van de Commissie normering bulkdata. Over het instellen van deze commissie is de Tweede Kamer bij brief van 30 januari 2025 geïnformeerd (Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 923). Deze commissie heeft als opdracht te adviseren over de verdere verwerking van zogenoemde bulkgegevens. Langs deze wegen wordt beoogd stapsgewijs te voorzien in de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking. In het artikelsgewijs deel van deze toelichting komt aan de orde dat deze commissie onder meer is gevraagd om te adviseren over een apart bewaarregime voor de zogeheten forensische kopie. Hiervoor is aandacht gevraagd in de adviezen van de AP en de Afdeling advisering. In dat verband wijst de Afdeling advisering in haar advies op vereisten van *privacy by design* en *privacy by default*. Deze vereisten houden in dat in de ontwerpfase moet worden nagedacht hoe aan de beginselen van het gegevensbeschermingsrecht kan worden voldaan en of daar standaardinstellingen voor kunnen worden gebruikt. Het belang van deze vereisten wordt dezerzijds onderstreept om knelpunten bij het

gebruik van IT-systemen te voorkomen.

In haar advies vraagt de Afdeling advisering om een integraal beeld van de geschetste stapsgewijze aanpak van de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking. In reactie op dit onderdeel uit het advies van de Afdeling advisering wordt voorop gesteld dat de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking draait om twee aspecten.

Het eerste aspect houdt verband met het evenredigheidsbeginsel uit het EU-handvest. In zijn uitleg van dit evenredigheidsbeginsel heeft het HvJ EU het vereiste van voorafgaande toetsing door een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit ontwikkeld. Als gevolg hiervan behoeft de officier van justitie voor de uitoefening van bepaalde bevoegdheden een machtiging van de rechter-commissaris. Deze rechtspraak van het HvJ EU wordt, zoals hierboven is opgemerkt, gecodificeerd bij gelegenheid van de tweede aanvullingswet. Het tweede aspect houdt verband met de verdere verwerking van gegevens die zijn verkregen met de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek. Niet alleen de vergaring van gegevens kan de grondrechten van de betrokkene beperken, maar ook de verdere verwerking van die gegevens. De digitalisering van de maatschappij brengt mee dat veel gegevens voorhanden zijn en als gevolg daarvan worden verwerkt in het kader van het opsporingsonderzoek. Deze ontwikkeling noopt tot een nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking met de herziening van de Wet politiegegevens en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Vooruitlopend daarop worden al enkele belangrijke stappen gezet, namelijk met deze eerste aanvullingswet en met de instelling van de Commissie normering bulkdata.

In haar consultatieadvies betoogt de AP dat het nieuwe wetboek voorziet in nieuwe bevoegdheden om persoonsgegevens te verzamelen ten behoeve van de opsporing, terwijl de waarborgen met het oog op het recht op gegevensbescherming achterblijven. Het consultatieadvies van de AP staat sterk in de sleutel van recente rechtspraak van het HvJ EU met betrekking tot gegevensbescherming. De kern van het advies is dat het nieuwe wetboek zou achterblijven bij deze rechtspraak. In reactie op het consultatieadvies van de AP wordt het volgende opgemerkt. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering voorziet, tegen de achtergrond van het EU-recht en het EVRM, in een adequaat stelsel van waarborgen ter bescherming van het recht op gegevensbescherming. Ten eerste worden met deze eerste aanvullingswet de bepalingen uit het huidige wetboek over de strafvorderlijke gegevensverwerking alsnog opgenomen in het nieuwe wetboek. Hiermee is het recht op bescherming van persoonsgegevens in het nieuwe wetboek op hetzelfde niveau gewaarborgd als in het huidige wetboek. Ten tweede wordt bij deze eerste aanvullingswet en straks bij de tweede aanvullingswet nieuw uitgekristalliseerde rechtspraak van het HvJ EU met betrekking tot

gegevensbescherming gecodificeerd. Hierover is eerder in deze paragraaf het nodige toegelicht. Ten derde moet worden benadrukt dat bij de toepassing van het Wetboek van Strafvordering telkens het EU-handvest en het EVRM, alsmede de daaraan gegeven uitleg van het HvJ EU en het EHRM, in acht moeten worden genomen. Het EU-handvest en het EVRM hebben immers rechtstreekse werking. Bij de vormgeving van het nieuwe wetboek is gestreefd naar een optimale verhouding tot het EU-recht, waarbij ruimte wordt gegeven aan de rechtstreekse werking van het EU-recht (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 38-40). Hiermee kan geen verschil bestaan binnen het niveau van gegevensbescherming tussen het EU-recht en het recht van de Raad van Europa enerzijds en het nieuwe Wetboek van Strafvordering anderzijds.

Het vorenstaande neemt niet weg dat de oproep van de AP wordt onderschreven om de recente ontwikkelingen in de rechtspraak van het HvJ EU en het EHRM te codificeren in het nieuwe wetboek. Dit komt niet zozeer de rechtsbescherming maar veeleer de toegankelijkheid en voorzienbaarheid van het recht ten goede.

In haar consultatieadvies werpt de AP de vraag op of de bepalingen van het nieuwe wetboek in overeenstemming zijn met het EU-recht. De AP wijst op een volgens haar reëel risico dat bepalingen uit het nieuwe wetboek wegens strijdigheid met het hoger recht in concrete gevallen buiten toepassing moeten blijven. Deze risico-inschatting wordt niet gedeeld. Het buiten toepassing laten van bepalingen van het nieuwe wetboek zou uitsluitend aan de orde zijn als deze bepalingen geen ruimte zouden geven voor een EU-handvestconforme interpretatie. Dat is niet het geval. De bevoegdheden in het nieuwe wetboek waarmee het recht op bescherming van persoonsgegevens kan worden beperkt, zijn facultatief geformuleerd: het zijn “kan-bepalingen”. Bij de invulling van deze beslissingsruimte kunnen en dienen de actoren in het strafproces het evenredigheidsbeginsel, en de daaraan gegeven uitleg door het HvJ EU, in acht te nemen. Hiermee is van strijdigheid met het EU-recht geen sprake. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is ook artikel 2.1.18, dat handelt over de bewaring en vernietiging van gegevens, geformuleerd als een “kan-bepaling”.

In hun consultatieadviezen stellen de Rvdr en de AP de verwerking van bulkgegevens aan de orde. De verkrijging van bulkgegevens is niet gebonden aan een specifieke bevoegdheid, dergelijke gegevens kunnen worden verkregen met uiteenlopende bevoegdheden. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat een onafhankelijke autoriteit, vooraf en zo nodig ook tussentijds, dient te beoordelen of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene noodzakelijk is in een democratische samenleving (EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (*Big Brother Watch e.a./VK*); EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD003525208 (*Centrum för Rättvisa/Zweden*)). De Rvdr wijst erop dat in de rechtspraktijk de rechter-commissaris wordt aangezocht om op te treden als

onafhankelijke autoriteit in de zin van de rechtspraak van het EHRM. Hiervan was sprake in opsporingsonderzoeken in verband met het gebruik van wat vaak wordt aangeduid als gegevens van Ennetcom, Encrochat en SkyECC. Dit voorbeeld van de Rvdr illustreert de rechtstreekse werking van het EU-handvest en het EVRM, alsmede de daaraan gegeven uitleg van het HvJ EU en het EHRM. De oproep van de Rvdr voor een wettelijke regeling over de verwerking van bulksgegevens wordt onderschreven. Ook de AP houdt hiervoor een pleidooi in haar consultatieadvies. Hieraan is nog geen gevolg gegeven omdat de verdere verwerking van bulkgegevens een onderwerp is waarover de hierboven genoemde commissie normering bulkdata is verzocht te adviseren. In de tussentijd biedt de (al in de eerste vaststellingswet opgenomen) algemene machtigingsmogelijkheid van artikel 2.1.7 een oplossing voor gevallen waarin op grond van de rechtspraak van het EHRM of het HvJ EU aanvullende rechterlijke waarborgen zijn vereist bij de uitoefening van bepaalde opsporingsbevoegdheden. Die bepaling legt expliciet in de wet vast dat de officier van justitie voor hem toekomende wettelijke bevoegdheden waarvoor wettelijk geen machtiging van de rechter-commissaris is vereist, toch zo'n machtiging kan vorderen; dit moet hij doen wanneer dat op grond van rechtstreeks werkend EU-recht is vereist.

Bij gelegenheid van dit wetsvoorstel zijn de nodige onderdelen van het advies van de AP overgenomen.

Het advies van de AP is opgevolgd om de vormvereisten van een bevel tot verstrekking van gegevens, zoals geregeld in het huidige artikel 126nd, derde lid, over te nemen in de algemene maatregel van bestuur die wordt vastgesteld op grond van artikel 2.1.15 van de eerste vaststellingswet. Vervolgens is mede naar aanleiding van het advies van de AP voorzien in een toelichting op de verhouding tussen de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens enerzijds, en de bepalingen over gegevensverwerking in Boek 2, Titel 1.7, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering anderzijds (zie nader de artikelsgewijze toelichting op Boek 2, Titel 1.7). Ook is naar aanleiding van het advies van de AP in de toelichting bij de betreffende artikelen aangegeven dat het onderzoek aan meegevoerde voorwerpen in het kader van de identiteitsfouillering niet kan bestaan uit het (ingrijpend) stelselmatig onderzoek van gegevens aan een meegevoerde smartphone (artikel 2.6.6) en dat de voorafgaande toetsing door de rechter-commissaris voor de uitoefening van de bevoegdheid tot het heimelijk inloggen in een geautomatiseerd werk ook omvat een toets of de inloggegevens door een opsporingsambtenaar in de rechtmatige uitoefening van de bediening zijn verkregen (artikel 2.8.17). Verder is in de toelichting bij artikel 6.5.13 over de vastlegging en raadpleging van kentekengegevens voorzien in een nadere toelichting op de verwijzingen naar artikelen 8 en 17a van de Wet politiegegevens. Ten slotte is naar aanleiding van het advies van de AP voorzien in een toelichting op de maatregelen die worden getroffen om de juistheid van de verwerking van DNA-gegevens

te waarborgen indien deze niet rechtstreeks bij de verdachte worden afgenomen (artikelen 2.6.13, derde lid, en 2.6.20, vierde lid).

In haar advies vraagt de Afdeling advisering aandacht voor de veranderende verhouding tussen de actoren in het strafproces. In de memorie van toelichting bij de eerste aanvullingswet is deze ontwikkeling beschreven (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 16-18). In de eerste aanvullingswet ziet de Afdeling advisering twee onderwerpen die naar haar oordeel ook een rol spelen bij deze veranderende verhouding tussen de actoren in het strafproces. Deze onderwerpen betreffen de opsporing en de afdoening. In de paragrafen 3.1 en 6.4 van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de afdoening. Met betrekking tot de opsporing zet de Afdeling advisering uiteen dat vaker een beroep op de rechter-commissaris zal worden gedaan vanwege de rechtspraak van het EHRM of het HvJ EU waaruit volgt dat aanvullende rechterlijke waarborgen zijn vereist bij de uitoefening van bepaalde opsporingsbevoegdheden. In haar advies werpt de Afdeling advisering de vraag op hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de veranderende verhouding tussen de actoren in het strafproces. In reactie op dit onderdeel van het advies van de Afdeling advisering wordt het volgende opgemerkt. Dat vaker een beroep op de rechter-commissaris wordt gedaan noopt tot een vergroting van de capaciteit van de Rechtspraak. Naar aanleiding van *Prokuratuur* en *Landeck* is daarom – buiten het kader van het nieuwe wetboek – voorzien in financiering voor de aanstelling van extra rechter-commissarissen. Maar de toegenomen betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de uitoefening van opsporingsbevoegdheden leidt niet tot een veranderende verhouding tussen de actoren in het strafproces. Het blijft de officier van justitie die beslist over de uitoefening van een bevoegdheid. Daarbij moet de officier van justitie zelfstandig een beslissing nemen over de rechtmatigheid. Als de rechter-commissaris moet worden betrokken, dan toetst de rechter-commissaris de rechtmatigheid van de beslissing van de officier van justitie (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, p. 184). Deze rolverdeling wordt niet anders als vaker een beroep op de rechter-commissaris wordt gedaan. Ten slotte wordt in dit verband opgemerkt dat de eerste aanvullingswet, waaronder het onderdeel over de strafvorderlijke gegevensverwerking, niet voorziet in uitbreiding van de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de uitoefening van bevoegdheden in het opsporingsonderzoek.

Ook vraagt de Afdeling advisering in haar advies aandacht voor passende waarborgen voor de politiedatabanken. Op de verwerking van biometrische gegevens in databanken van de politie is de Wet politiegegevens van toepassing. Voor zover niet bij of krachtens het Wetboek van Strafvordering bijzondere voorschriften zijn gegeven over bijvoorbeeld het bewaren van biometrische gegevens, gelden de bewaartermijnen van de Wet politiegegevens. Ook de overige waarborgen van de Wet politiegegevens zijn op de verwerking van biometrische gegevens van toepassing, zoals bijvoorbeeld de

voorschriften over minimale gegevensverwerking en technische en organisatorische maatregelen voor de beveiliging. In het licht van de ontwikkelingen in met name het EU-recht is er discussie over de vraag hoe specifiek een rechtsgrondslag moet zijn voor het verwerken van met name biometrische gegevens. De regering volgt deze ontwikkelingen nauwgezet en zal voorstellen voor aanpassing van de wetgeving doen wanneer dat nodig is. Aanpassing van wetgeving wordt in dit verband voorbereid met het oog op een verduidelijking van het wettelijk kader en de waarborgen voor de verwerking van gezichtsopnamen in het kader van de toepassing van gezichtsherkenningstechnologie door de politie.

Verder heeft de Afdeling advisering in haar advies naar voren gebracht dat uit de rechtspraak van het HvJ EU volgt dat artikel 2.6.9, zesde lid, niet in overeenstemming is met het EU-recht, omdat in deze regeling een afweging of de verwerking van biometrische gegevens “strikt noodzakelijk” is, ontbreekt. De noodzaak van verdere verwerking zal volgens de Afdeling advisering 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. Geadviseerd is om artikel 2.6.9, zesde lid, aan te passen, daarbij de beoordeling van de strikte noodzaak te betrekken en te verduidelijken in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de bevoegdheid tot het verder verwerken van biometrische gegevens mag worden toegepast. De AP heeft vergelijkbaar geadviseerd in haar consultatieadvies. Naar aanleiding van deze adviezen is de regering voornemens om artikel 2.6.9 te wijzigen bij gelegenheid van de tweede aanvullingswet. Daardoor kan deze wijziging in samenwerking met de betrokken organisaties in de strafrechtketen worden voorbereid en kan daarover – als onderdeel van de tweede aanvullingswet – formele consultatie plaatsvinden.

Ten aanzien van de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam maakt de Afdeling advisering ook een opmerking over artikel 2.6.5. In dit artikel is een delegatiegrondslag neergelegd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de uitoefening van deze bevoegdheden en over het verwerken van de resultaten daarvan. De Afdeling advisering wijst erop dat deze bepaling facultatief is geformuleerd en daarmee ruimte laat om geen regels te stellen. In lijn met het advies van de Afdeling advisering is deze aangepast en dwingend geformuleerd. Als gevolg daarvan moeten regels worden gesteld bij een algemene maatregel van bestuur. De Afdeling advisering is niet gevolgd in zijn advies om subdelegatie, dat wil zeggen delegatie naar een ministeriële regeling, uit te sluiten. Met de Afdeling advisering is de regering van oordeel dat regels op het juiste niveau moeten worden gesteld. Maar omdat de beoogde regels ook betrekking hebben op

technische aangelegenheden, behoeft subdelegatie niet te worden uitgesloten.

5. Aanpassing regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam

5.1 Inleiding

In dit wetsvoorstel worden verschillende wijzigingen aangebracht in de in Boek 2, Hoofdstuk 6, opgenomen bepalingen die zien op bevoegdheden met betrekking tot het lichaam. Deze wijzigingen laten zich grofweg in drie categorieën verdelen. Allereerst worden verschillende wijzigingen voorgesteld die tot doel hebben een beter evenwicht te bereiken tussen rechtszekerheid en toekomstbestendigheid. In de tweede plaats wordt een regeling geïntroduceerd voor het verrichten van lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen. En ten derde worden enkele wijzigingen van technische of verduidelijkende aard aangebracht. Hierna zal kort worden ingegaan op de eerste twee categorieën wijzigingen, waarna een artikelsgewijze toelichting volgt op de aan te passen bepalingen.

5.2 Het verbeteren van de balans tussen rechtszekerheid en toekomstbestendigheid

In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is het streven geuit om de wettelijke regeling van het opsporingsonderzoek – waaronder de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam – zoveel mogelijk techniekonafhankelijk en toekomstbestendig op te zetten. Tegelijkertijd is aangegeven dat dit streven een grens kent. Vanuit het legaliteitsbeginsel is het bezwaarlijk wanneer een omschrijving van een bevoegdheid wordt gehanteerd waaronder onderzoeken vallen die wat betreft hun mate van ingrijpendheid – bijvoorbeeld vanwege de ernst van de inbreuk die wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit en de persoonlijke levenssfeer – aanmerkelijk uiteenlopen. Datzelfde geldt voor een omschrijving waaronder ook onderzoek kan vallen dat nu nog niet is te voorzien en ten aanzien waarvan de vraag kan worden gesteld of inzet daarvan onder dezelfde wettelijke voorwaarden wenselijk is (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 51). Om die reden is geen gevolg gegeven aan de consultatieadviezen van het OM en de opsporingsdiensten bij de consultatieversie van Boek 2, waarin ervoor werd gepleit om bij de bevoegdheden die in Hoofdstuk 6 centraal staan met categorieën te werken, door in de wet te spreken over onderzoek ten aanzien van biometrische kenmerken, uiterlijke kenmerken, gedragskenmerken en onderzoek ten aanzien van lichaamsmateriaal (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 51-52 en p. 337-338).

Over de regeling zoals die luidt in de eerste vaststellingswet, hebben verschillende fracties in de Tweede Kamer in het verslag over Boek 2 (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 6) vragen gesteld die verband

houden met de door deze fracties ingenomen stelling dat de regeling zoals die nu in Boek 2, Hoofdstuk 6, is opgenomen, op onderdelen te specifiek en daarmee te weinig toekomstbestendig en praktisch werkbaar zou zijn. De vragen van deze fracties strekten er onder meer toe te onderzoeken of er een middenweg mogelijk is tussen de voorstellen van het OM en de opsporingsdiensten en de wijze waarop de regeling nu – in de eerste vaststellingswet – is vormgegeven. Dat heeft ertoe geleid dat Boek 2, Hoofdstuk 6, bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel opnieuw onder de loep is genomen. Getracht is om de verzochte middenweg te bewerkstelligen door middel van aanpassingen in verschillende bevoegdheden. De voorgestelde wijzigingen houden – ten opzichte van de regeling zoals deze in de eerste vaststellingswet staat – veelal een verruiming in van de doelen waarmee de verschillende bevoegdheden mogen worden uitgeoefend. In Boek 2, Hoofdstuk 6, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, is een aantal bevoegdheden met betrekking tot het lichaam met een vrij specifieke doelbinding opgenomen. Deze bevoegdheden mogen niet worden uitgeoefend met het oog op andere dan de in de wet genoemde doeleinden. Die specifieke doelbinding wordt met dit wetsvoorstel in veel bepalingen geschrapt. Wel geldt steeds de algemene regel dat de uit te oefenen bevoegdheid in het belang van het onderzoek is (artikel 2.1.2, tweede lid). Deze algemene doelbinding geldt voor het gehele opsporingsonderzoek en is ook voor de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam in beginsel dragend en toereikend. Het resultaat van deze wijziging is dat de bevoegdheden weer meer in overeenstemming met het huidige wetboek zijn geformuleerd, waarin een specifieke doelbinding doorgaans evenmin voorkomt. Op deze manieren wordt beoogd de wettelijke regeling in meer gevallen toepasbaar en daarmee ook toekomstbestendiger te maken. De inhoudelijke toepassingscriteria – zoals de verdenkingscriteria – wijzigen niet. Dat betekent dat nog steeds wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat naarmate de uitoefening van een bevoegdheid ingrijpender is, zwaardere wettelijke toepassingscriteria gelden.

Zoals hiervoor werd genoemd, is er in de eerste vaststellingswet niet voor gekozen om bij de bevoegdheden die in Boek 2, Hoofdstuk 6, centraal staan te werken met categorieën van typen onderzoek. Ook in het nieuwe wetboek blijft bijvoorbeeld een specifieke regeling over DNA-onderzoek bestaan, welk onderzoek alleen ten behoeve van in de wet opgenomen doeleinden kan worden verricht. Dat laat zich rechtvaardigen doordat met dit onderzoek een ingrijpende inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer en – bij de afname van bloed – de lichamelijke integriteit van de betrokkenen. Ook voor de bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte en onderzoek naar het gebruik van geweldbevorderende middelen geldt dat sprake is van een ingrijpende inbreuk op de lichamelijke integriteit en/of de persoonlijke levenssfeer. Ten aanzien van de bevoegdheid tot het afnemen van lichaamsmateriaal voor andere onderzoeken dan de zojuist genoemde wordt in het door dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 2.6.14 wel voor een meer open formulering gekozen.

In artikel 2.6.14, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, is bepaald dat lichaamsmateriaal mag worden afgenomen voor een aantal specifieke soorten onderzoek (vergelijkend haaronderzoek, isotopenonderzoek en toxicologisch en microbiologisch onderzoek). Vanuit de praktijk is echter aangegeven dat met deze beperking bepaalde typen onderzoek die voor de waarheidsvinding even goed van belang zijn, buiten de boot vallen. Het gaat om andere vormen van fysisch onderzoek dan haarvergelijkend onderzoek en andere vormen van chemisch onderzoek dan isotopenonderzoek. In eerste instantie is daarom overwogen om artikel 2.6.14 aldus te wijzigen, dat de te verrichten onderzoeken in meer algemene termen zouden worden geformuleerd, zodat ook de vanuit de praktijk genoemde andere vormen van fysisch en chemisch onderzoek daaronder zouden vallen. Het lichaamsmateriaal zou in die optie kunnen worden afgenomen ten behoeve van het verrichten van fysisch, chemisch, microbiologisch en toxicologisch onderzoek. Het nadeel van deze optie is echter dat in de toekomst ook weer andere soorten onderzoek met betrekking tot lichaamsmateriaal tot ontwikkeling kunnen komen waarvan het verrichten een gerechtvaardigd onderzoeksbelang dient. Als artikel 2.6.14 de afname van lichaamsmateriaal alleen zou toestaan ten behoeve van de in artikel 2.6.14 genoemde onderzoeken, zou het niet mogelijk zijn om lichaamsmateriaal af te nemen met het oog op het verrichten van ander – eveneens gewenst – onderzoek. Daarom is ervoor gekozen artikel 2.6.14 zo te wijzigen, dat alleen nog de afname van het lichaamsmateriaal wordt genormeerd en niet – zoals in de bepaling zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet – ook het met dat lichaamsmateriaal te verrichten type onderzoek. Daarbij vindt wel een aanscherping plaats: als bloed moet worden afgenomen, is voor het geven van een bevel een rechterlijke machtiging vereist. Uiteraard blijft gelden dat het onderzoek dat met het afgenomen lichaamsmateriaal wordt verricht – zoals elke strafvorderlijke onderzoekshandeling – in het belang van het onderzoek moet plaatsvinden en moet voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij geldt ook dat als zich in de toekomst nieuwe onderzoeksmethoden met betrekking tot lichaamsmateriaal aandienen waarmee een meer ingrijpende inbreuk op de rechten van de betrokkene wordt gemaakt dan met de methoden die voor de onderzoeken worden gehanteerd die, voor zover nu en in de nabije toekomst kan worden overzien, onder artikel 2.6.14 vallen, een daarop toegespitste specifieke wettelijke grondslag moet worden ontwikkeld, met daarbij passende waarborgen. Dat is ook zo als in de toekomst onderzoeken mogelijk worden waarvan het, naar analogie van DNA-onderzoek, van belang wordt geoordeeld dat de resultaten in een databank kunnen worden verwerkt. Op dit moment wordt echter niet verwacht of voorzien dat zich deze situatie zal voordoen. De onderzoeken die nu kunnen worden verricht op basis van artikel 2.6.14, vormen niet zo’n ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer dat een specifiek op dat onderzoek toegesneden normering is aangewezen. En overigens zou het voorgaande ook hebben gegolden als zou zijn gekozen voor toevoeging van een

ruimer aantal typen onderzoek zoals hiervoor genoemd. Ook bij zo'n ruimer aantal onderzoeken kan niet goed worden overzien of daaronder in de toekomst wellicht ook onderzoeken zullen vallen die zo ingrijpend van aard zijn, dat zij een meer specifieke wettelijke grondslag vereisen, zoals dat het geval is bij DNA-onderzoek.

In de artikelsgewijze toelichting worden de voorgestelde wijzigingen voorzien van een op de desbetreffende bevoegdheid toegespitste toelichting.

Opmerking verdient verder het volgende. In artikel 2.1.7a – dat in de eerste vaststellingswet is opgenomen nadat een daartoe strekkend amendement is aangenomen (Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 46) – is een zogenoemde vangnetbepaling opgenomen voor niet wettelijk geregelde onderzoekshandelingen. Op grond van deze vangnetbepaling kan een onderzoekshandeling waarvoor geen specifieke wettelijke grondslag bestaat op bevel van de officier van justitie, die daartoe is gemachtigd door de rechter-commissaris, worden verricht als de handeling, gezien de aard daarvan en de mate van inbreuk die daarmee op grondrechten wordt gemaakt, vergelijkbaar is met een onderzoekshandeling waarvoor wel een specifieke wettelijke grondslag bestaat. In dat geval moet worden voldaan aan de toepassingscriteria van de vergelijkbare bevoegdheid. Deze vangnetbepaling kan ook worden toegepast om lichaamsonderzoek te verrichten waarvoor geen specifieke wettelijke grondslag bestaat, mits uiteraard is voldaan aan de hiervoor genoemde voorwaarden. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.6.15 – dat een eigen 'restbepaling' bevat – wordt hierop uitgebreider ingegaan.

5.3 Introductie van een regeling over lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen

Zoals hiervoor aan de orde kwam, introduceert dit wetsvoorstel in Boek 2, Hoofdstuk 6, tevens een regeling voor het verrichten van lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen. Het gaat dan om het treffen van een algemene regeling voor het uitoefenen van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam van een betrokkene – de verdachte, het slachtoffer of een andere derde – die niet bij bewustzijn is. De huidige wet en Boek 2, Hoofdstuk 6, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, bevatten voor deze situatie geen expliciete regeling. De aanleiding om nu wel daartoe te komen, is dat in de eerste vaststellingswet een regeling wordt getroffen voor het verrichten van onderzoekshandelingen met betrekking tot het lichaam op basis van toestemming van de betrokkene (artikel 2.6.3). Het huidige Wetboek van Strafvordering kent een dergelijke algemene regeling niet. Dat neemt niet weg dat ook naar huidig recht de mogelijkheid bestaat dat de betrokkene toestemming geeft voor het verrichten van onderzoekshandelingen. Het EHRM staat dat ook toe (zie bijvoorbeeld EHRM 17 juli 2007, nr. 48666/99 (Kucera/Slowakije), en EHRM 18 mei

2017, nr. 40927/05 (Boze/Letland)). In artikel 2.1.16, eerste lid, is in algemene zin bepaald dat toestemming een grondslag kan vormen voor het verrichten van onderzoekshandelingen. Artikel 2.6.3 werkt dat principe nader uit voor lichaamsonderzoek. Hierin is expliciet bepaald dat alle onderzoeken die in Titels 6.2 tot en met 6.5 zijn genoemd, met toestemming van de verdachte, het slachtoffer of een andere derde kunnen worden verricht. Daartoe is vereist dat de betrokkene voorafgaand aan het onderzoek wordt gewezen op het doel van het onderzoek en de gevolgen van het geven van toestemming, terwijl de toestemming in sommige gevallen afzonderlijk (schriftelijk) moet worden vastgelegd. Er moet met andere woorden sprake zijn van "*informed consent*". De totstandkoming van een expliciete regeling over toestemming heeft in de uitvoeringspraktijk geleid tot de vraag hoe moet worden omgegaan met de situatie waarin toestemming niet kán worden gegeven, omdat de betrokkene buiten bewustzijn is of niet meer bij bewustzijn komt. Denk bijvoorbeeld aan een slachtoffer dat na een (langdurig coma) komt te overlijden. Als de betrokkene bewusteloos is, kan hij dergelijke (op informatie berustende) toestemming niet verlenen. Het kan dan gaan om het slachtoffer, maar ook bij de verdachte kunnen in sommige gevallen alleen onderzoekshandelingen worden verricht als hij daarvoor toestemming geeft. Dat laatste is het geval als niet aan alle toepassingscriteria van de desbetreffende bevoegdheid is voldaan. Soms is het belang van het direct verrichten van bepaald onderzoek aan het lichaam van de betrokkene niettemin groot, en kan daarmee niet worden gewacht totdat de betrokkene weer bij bewustzijn is en om toestemming kan worden gevraagd.

Vormen van lichaamsonderzoek die in de praktijk bij bewusteloze personen worden verricht, zijn het onderzoek aan de kleding en aan het lichaam (artikelen 2.6.6 en 2.6.7), het maken van foto's van het lichaam (artikel 2.6.12) en het nemen van vingerafdrukken (artikelen 2.6.9 en 2.6.13). In sommige gevallen worden ook andere lichaamsafdrukken genomen, zoals afdrukken van de voetzolen (artikel 2.6.13) en wordt lichaamsmateriaal afgenomen voor toxicologisch onderzoek (artikel 2.6.14) of DNA-onderzoek (artikel 2.6.17). Concreet kan het gaan om een neergeschoten verdachte die, of slachtoffer dat zich in coma in het ziekenhuis bevindt en bij wie schotrestenonderzoek op het lichaam wordt verricht of om een slachtoffer van een zedenfeit dat buiten bewustzijn is en bij wie de opsporingsautoriteiten sporen van seksueel geweld willen veiligstellen.

Op dit moment wordt in de praktijk verschillend omgegaan met gevallen waarin de betrokkene bewusteloos is. Soms wordt besloten dat lichaamsonderzoek bij een bewusteloze persoon, bij gebrek aan een specifieke regeling in het Wetboek van Strafvordering, niet kan plaatsvinden. Soms wordt het onderzoek wel verricht, maar wordt toestemming gevraagd aan een vertegenwoordiger van de betrokkene. In weer andere gevallen wordt het onderzoek wel verricht, maar wordt achteraf – als de betrokkene weer bij kennis is – toestemming aan hem of

haar gevraagd. Het materiaal wordt dan alleen veiliggesteld of afgenomen en niet gebruikt totdat er toestemming is gegeven. Het gevolg daarvan kan zijn dat het opsporingsonderzoek stokt, zeker als de betrokkene gedurende langere tijd bewusteloos is.
Nu in het nieuwe Wetboek van Strafvordering een regeling wordt getroffen over het verrichten van onderzoekshandelingen met betrekking tot het lichaam op basis van toestemming, is het gewenst om ook een met waarborgen omklede regeling te treffen voor de gevallen waarin die toestemming feitelijk niet kan worden gegeven. Het gaat immers om bevoegdheden die een (ingrijpende) inbreuk maken op de lichamelijke integriteit en de autonomie van de betrokkene. Het uitoefenen van een opsporingsbevoegdheid in een dergelijke situatie is op dit moment niet nader genormeerd: van toepassing van dwang is geen sprake, maar van "*informed consent*" kan ook niet worden gesproken.

De voorgestelde regeling heeft niet alleen betrekking op gevallen waarin bewusteloosheid in de weg staat aan het verkrijgen van benodigde toestemming, maar ook op gevallen waarin deze bevoegdheden onder dwang, dus zonder toestemming, kunnen worden uitgeoefend maar de betrokkene bewusteloos is. Daarbij moet worden bedacht dat het uitgangspunt van de wettelijke regeling van de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam is dat de betrokkene – veelal de verdachte – op de hoogte is van de bevoegdheden die jegens hem worden uitgeoefend (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 662). Van dat uitgangspunt wordt afgeweken als een bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien van een bewusteloos persoon. Voor sommige bevoegdheden geldt dat deze bij bewusteloosheid feitelijk niet kunnen worden uitgeoefend. Denk aan het verrichten van een voorlopig onderzoek naar uitgeademde lucht, een onderzoek naar de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties ter vaststelling van het gebruik van alcohol of het laten schrijven van een tekst. Om dergelijk onderzoek te verrichten, is actieve medewerking van de betrokkene vereist. Bij andere bevoegdheden kunnen vragen rijzen over de te volgen handelwijze als de betrokkene bewusteloos is. Een algemene vraag is of, en zo ja, onder welke voorwaarden opsporingsbevoegdheden mogen worden uitgeoefend bij een bewusteloze verdachte. Dat geldt voor de uitoefening van bevoegdheden waarvoor medewerking vrijwel irrelevant is (zoals onderzoek aan de kleding en aan en in het lichaam), maar ook voor bevoegdheden als het nemen van lichaamsmaten en handpalm-, voet-, teen- en oorafdrukken. De uitoefening van dergelijke bevoegdheden zal soms worden bemoeilijkt als de verdachte bewusteloos is, maar is niet zonder meer onmogelijk. Een andere vraag rijst in de context van de bevoegdheden tot het verrichten van onderzoek aan de kleding en aan het lichaam ten aanzien van derden. Deze bevoegdheden kunnen onder dwang jegens derden worden uitgeoefend. In dat geval is echter wel vereist dat de betrokkene voorafgaand aan de uitoefening van de bevoegdheid wordt gehoord. Aan dat vereiste kan bij bewusteloosheid niet worden voldaan. De vraag kan worden opgeworpen of in zo'n geval het gewenste onderzoek wel kan worden verricht. Ook daarom bestaat

aanleiding om een wettelijke regeling te treffen over het uitoefenen van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam in geval van bewusteloosheid.

De voorgestelde regeling is van toepassing op iedere persoon die buiten bewustzijn is, ongeacht de (mogelijke) oorzaak van die bewusteloosheid. De bewusteloosheid hoeft dus niet het gevolg te zijn van het strafbare feit naar aanleiding waarvan justitie bevoegdheden wil uitoefenen. Onder bewusteloosheid wordt niet de situatie geschaard waarin de betrokkene kwetsbaar is, bijvoorbeeld als gevolg van een verstandelijke beperking. Ook kwetsbare betrokkenen kunnen uitdrukkelijk en vrijwillig toestemming verlenen voor het verrichten van bepaalde onderzoekshandelingen. Zij zullen alleen meer tijd nodig hebben om het doel van het onderzoek en de gevolgen van het geven van toestemming te kunnen doorgronden. Met het oog daarop zullen deze personen moeten worden ingelicht op een manier die past bij hun bevattingsvermogen, en zal aan hen bedenktijd kunnen worden geboden of de tijd om een advocaat te kunnen raadplegen (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 537) of anderszins vertegenwoordiging te zoeken.

5.4 Verhouding tot de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst

Enkele van de in Boek 2, Hoofdstuk 6, geregelde onderzoeken – de onderzoeken die zijn neergelegd in de artikelen 2.6.8, 2.6.11, 2.6.14, 2.6.20 en in sommige gevallen de artikelen 2.6.13 en 2.6.17 – worden verricht door een (tand)arts of verpleegkundige. Artsen en verpleegkundigen zijn in beginsel gebonden aan de bepalingen uit de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO). Deze wet is neergelegd in artikel 7:446 e.v. van het Burgerlijk Wetboek (BW). Zij is van toepassing als sprake is van een contractuele behandelingssituatie (artikel 7:446, eerste lid, BW), maar ook in andere gevallen waarin artsen en andere medische beroepsbeoefenaren als zodanig werkzaam zijn, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet (artikel 7:464, eerste lid, BW. Vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21561, nr. 3, p. 46). Onder die laatste categorie vallen onder meer handelingen op het gebied van de geneeskunst die in het kader van de opsporing van strafbare feiten kunnen worden verricht (Stb. 2000, 121, p. 5-6). De WGBO biedt in dergelijke situaties – gelet op de woorden “voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet” – ruimte om een van de WGBO afwijkende, meer op de desbetreffende situatie toegesneden regeling te treffen. Een duidelijk voorbeeld in het strafvorderlijk kader van zo’n afwijkende regeling betreft het in de WGBO neergelegde toestemmingsvereiste. In artikel 7:450, eerste lid, BW is neergelegd dat medische handelingen alleen mogen worden verricht met toestemming van de patiënt. De aard van de rechtsbetrekking verzet zich tegen overeenkomstige toepasselijkheid van deze bepaling in het strafvorderlijk kader. Strafvorderlijke bevoegdheden, waaronder bevoegdheden met

betrekking tot het lichaam, kunnen immers in veel gevallen onder dwang worden uitgeoefend (vgl. Kamerstukken II 1999/00, 26983, nr. 3, p. 20-21).

Als op grond van het bepaalde in het Wetboek van Strafvordering toestemming is vereist voor het verrichten van onderzoekshandelingen met betrekking tot het lichaam, maar die toestemming wegens bewusteloosheid niet kan worden verleend, vormen de hierna toegelichte artikelen 2.6.3 en 2.6.4a een eigenstandige regeling, die in de plaats komt van de bepalingen over vervangende toestemming in de WGBO. De voorgestelde artikelen 2.6.3 en 2.6.4a verschillen grotendeels van hetgeen over deze situaties in de WGBO is bepaald. De WGBO bevat verschillende regelingen voor gevallen waarin de betrokkene (de patiënt) zelf geen toestemming kan verlenen voor het te verrichten medisch onderzoek. Veelal komen deze regelingen erop neer dat een (ruime) kring van personen vervangende toestemming kan verlenen (vgl. artikel 7:450, tweede lid, BW en artikel 7:465, tweede en derde lid, BW). De aard van de rechtsbetrekking verzet zich tegen de overeenkomstige toepasselijkheid van deze bepalingen op strafvorderlijk lichaamsonderzoek op basis van toestemming bij bewusteloze personen. Dat berust op het volgende. Het gaat in de context van de WGBO om het verrichten van medische handelingen met het oog op de gezondheid van de patiënt. Gelet daarop ligt het voor de hand dat is gekozen voor een ruime kring van personen jegens wie de verplichting tot het verkrijgen van toestemming kan worden nageleefd. In de context van strafvordering ligt dat anders. Het concept van vervangende toestemming verdraagt zich slecht met het uitgangspunt dat verdachten, slachtoffers en andere derden zelf bepalen welke rol zij in het opsporingsonderzoek willen vervullen. Voor de in Hoofdstuk 6 opgenomen bevoegdheden met betrekking tot het lichaam geldt – anders dan waar het gaat om medisch noodzakelijke handelingen – dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat het belang van de betrokkene met het uitoefenen daarvan is gediend. Dat geldt zeker als de betrokkene de verdachte is, aangezien het onderzoek bewijs tegen hem kan opleveren. Dat zal anders liggen bij het slachtoffer. Het onderzoek kan in zijn belang worden geacht gelet op zijn belang bij strafvervolging. Dat neemt evenwel niet weg dat niet ieder slachtoffer vervolging wenst, en dat het slachtoffer de bescherming van de eigen lichamelijke integriteit zwaarder kan laten wegen dan het belang van de waarheidsvinding. Om die reden is het wenselijk dat in het Wetboek van Strafvordering een eigen regeling wordt getroffen voor het verrichten van lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen. In die eigen regeling kan rekening worden gehouden met de hiervoor geschetste – soms uiteenlopende – belangen.

Een andere reden om de hiervoor besproken bepalingen uit de WGBO niet van overeenkomstige toepassing te laten zijn in de context van strafvordering is dat daarmee gevallen waarin een arts of verpleegkundige het onderzoek bij een bewusteloze persoon verricht,

(gedeeltelijk) in een andere wet – de WGBO – zouden worden genormeerd, terwijl de desbetreffende normering niet geldt voor gevallen waarin het lichaamsonderzoek door de opsporingsambtenaar wordt verricht. Daarom wordt voor het strafvorderlijk kader een algemene, eigenstandige regeling voor lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen tot stand gebracht, die van eigen, bij het strafrecht passende waarborgen is voorzien.

Ten slotte verdient opmerking dat de arts zelf bepaalt of hij het door de opsporing gewenste lichaamsonderzoek verricht. Hij is niet verplicht om mee te werken aan een bevel van de officier van justitie, ongeacht of dat bevel een verdachte, slachtoffer of andere derde betreft. Dat is altijd al zo geweest en verandert met deze eigenstandige bepalingen niet.

5.5 Hoofdlijnen van de wettelijke regeling

In artikel 2.6.4a wordt een regeling getroffen voor lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen. Kort gezegd houdt deze regeling in dat de bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstuk 6, die normaal gesproken zonder toestemming van de betrokkene mogen worden verricht, in geval van bewusteloosheid eveneens mogen worden verricht, maar alleen als dat onderzoek dringend noodzakelijk is. Het uitgangspunt is immers dat de betrokkene die voorwerp is van lichaamsonderzoek, op de hoogte is van de bevoegdheden die tegen hem worden uitgeoefend, zodat hij daarop zijn procespositie kan afstemmen. Met betrekking tot gevallen waarin het onderzoek normaliter alleen met toestemming kan worden verricht, geldt als hoofdregel dat dit onderzoek in geval van bewusteloosheid niet kan worden verricht. Op die regel wordt één uitzondering gecreëerd, namelijk voor de situatie waarin de betrokkene het slachtoffer is van het strafbare feit. Dan mag – tenzij er concrete aanwijzingen zijn dat het slachtoffer geen vervolging wenst – een belang bij het onderzoek worden verondersteld, welk belang in de plaats treedt van de normaal vereiste toestemming. Het onderzoek kan dan op bevel van de officier van justitie worden verricht als dat dringend noodzakelijk is. Voor de meer ingrijpende bevoegdheden, zoals onderzoek in het lichaam, geldt in deze gevallen bovendien dat het onderzoek pas mag worden verricht na een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris.

Verder wordt in artikel 2.6.3 een regeling getroffen voor het verrichten van lichaamsonderzoek bij (al dan niet bewusteloze) minderjarigen onder de twaalf jaar en tussen de twaalf en achttien jaar. Voor de eerste categorie personen wordt een – op artikel 6.1.39 aansluitende – eigen regeling getroffen. De ouder (als bedoeld in artikel 1.1.10, tweede lid) geeft in deze regeling in beginsel toestemming voor het te verrichten onderzoek. Van dat uitgangspunt wordt afgeweken als het gaat om een minderjarig slachtoffer en de ouder niet tijdig kan worden bereikt of vermoed wordt niet in het belang van het kind te handelen. In dat geval kan de officier van justitie het bevel geven de bevoegdheid uit te oefenen als dat dringend noodzakelijk is en hij beschikt over een machtiging van

de rechter-commissaris. Minderjarigen tussen de twaalf en achttien jaar geven zelf toestemming voor het verrichten van onderzoekshandelingen, maar de ouder moet zoveel mogelijk in de gelegenheid worden gesteld zijn mening over de wenselijkheid van het onderzoek kenbaar te maken.

In het artikelsgewijs deel van deze toelichting wordt de regeling verder toegelicht.

6. Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening

6.1 Inleiding buitengerechtelijke afdoening

Dit wetsvoorstel wijzigt de regeling van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. De wijzigingen betreffen de strafbeschikking, de transactie en de ontnemingsschikking. Aanleiding voor deze wijzigingen wordt gevormd door de evaluatie van de Wet OM-afdoening (D. Abels, A. Benschop, T. Blom, J. Coster van Voorhout, D.J. Korf, N. Liebregts & K. Vriend, *Evaluatie Wet OM-Afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018) en de daarop gegeven beleidsreactie (Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 478). Naar aanleiding van deze evaluatie is in 2021 een conceptwetsvoorstel in formele consultatie gegeven tot wijziging van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening in het huidige Wetboek van Strafvordering. Inmiddels is de eerste vaststellingswet op 1 april 2025 aanvaard door de Tweede Kamer en aanhangig bij de Eerste Kamer (zie ook paragraaf 2). De huidige regeling van het uitvaardigen van strafbeschikkingen is daarin inhoudelijk ongewijzigd overgenomen en alleen aangepast aan de wetstechnische uitgangspunten van het nieuwe wetboek. Daarnaast is Boek 3, Titel 4.2, gereserveerd voor de regeling van de transactie. Die titel is bestemd voor de bevoegdheid van de officier van justitie om in bepaalde gevallen een zaak met een transactie af te doen, alsmede voor de rechterlijke toetsing van hoge transacties, langs de lijnen van het eerder genoemde conceptwetsvoorstel. Zoals aangekondigd in de achtste voortgangsrapportage wordt deze titel via dit wetsvoorstel ingevuld (Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 782). In deze aanvullingswet is eveneens langs de lijnen van het genoemde conceptwetsvoorstel een regeling van de voorwaardelijke strafbeschikking met een omzettingsprocedure verwerkt.

De voorgestelde nieuwe regeling van de strafbeschikking in Boek 3 maakt het mogelijk om daarin te bepalen dat de ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen, de geldboete en de taakstraf onder voorwaarden niet zullen worden tenuitvoergelegd. In het vervolg van deze toelichting wordt (ook) kortheidshalve gesproken over “voorwaardelijke straffen” in een strafbeschikking en over een “voorwaardelijke strafbeschikking”. Aansluitend wordt in Boek 7 een omzettingsprocedure geïntroduceerd voor het geval de voorwaarden worden overtreden of de tenuitvoerlegging van een onvoorwaardelijke straf niet of niet volledig heeft kunnen plaatsvinden. Ten slotte wordt verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen en het vernietigen

van gegevens in een strafbeschikking mogelijk gemaakt. De voorstellen met betrekking tot de strafbeschikking en de omzettingsprocedure komen verder aan de orde in paragraaf 6.2.

Voorgesteld wordt om de transactie, die nu nog in het Wetboek van Strafrecht is geregeld, als afdoeningsmodaliteit te behouden, maar deze – in lijn met de strekking van de Wet OM-afdoening – te beperken en over te hevelen naar het Wetboek van Strafvordering. De voorgestelde nieuwe regeling van de transactie wijzigt de bestaande bevoegdheid om een transactie aan te bieden verder op verschillende punten. De nieuwe regeling introduceert een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties en bij voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen. De voorstellen met betrekking tot de transactie, de ontnemingsschikking en de rechterlijke toetsing daarvan worden in paragraaf 6.3 nader toegelicht.

Over het hierboven genoemde eerdere conceptwetsvoorstel tot wijziging van het huidige Wetboek van Strafvordering heeft in 2021 (internet)consultatie plaatsgevonden. De daarop ontvangen adviezen zijn inhoudelijk verwerkt in de consultatieversie van dit wetsvoorstel. Vervolgens is de regeling als onderdeel van dit wetsvoorstel opnieuw in formele consultatie gegeven waarbij de geconsulteerde partijen nogmaals in de gelegenheid zijn gesteld om daarover te adviseren. De inhoud van de adviezen over dit onderdeel van de eerste aanvullingswet komt verder aan de orde in de paragrafen 6.2.3 en 6.3.2.

Het eerder genoemde conceptwetsvoorstel had zoals gezegd betrekking op de regeling van buitengerechtelijke afdoening in het huidige Wetboek van Strafvordering. Inmiddels is afgezien van het voornemen om de beoogde wijzigingen voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek ook nog in het huidige wetboek te verwerken. Met name de invoering van de voorwaardelijke strafbeschikking en de omzettingsprocedure zullen een grote impact hebben op ketenbrede werkprocessen, waaronder de werkprocessen en het zaaksysteem van het openbaar ministerie. Bovendien zou die regeling vervolgens opnieuw moeten worden gewijzigd als gevolg van de inpassing in het nieuwe wetboek. Gelet hierop en in aanmerking genomen de daarmee gepaard gaande kosten en capaciteitsinzet is ervan afgezien de nieuwe regeling ook in het huidige wetboek op te nemen. Dat is ook daarom verantwoord omdat met betrekking tot hoge transacties geldt dat voor de tussentijd is voorzien in toetsing van voorgenomen hoge transacties door een onafhankelijke toetsingscommissie (zie nader paragraaf 6.3). Met betrekking tot de voorwaardelijke strafbeschikking met omzettingsprocedure geldt dat het bijdragen aan een doelmatige zaaksverdeling tussen rechter en openbaar ministerie en het terugdringen van de voorraden en doorlooptijden ook en in de eerste plaats al onder het huidige wetboek door middel van praktische maatregelen wordt gerealiseerd (zie nader paragraaf 6.2). In dit verband kan worden gewezen op de voornemens van het openbaar ministerie om

– binnen de huidige wettelijke grenzen – ruimer toepassing te geven aan de bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen. Opmerking verdient dat deze beleidsvoornemens zien op de *gevallen* waarin de officier van justitie een strafbeschikking kan uitvaardigen, terwijl dit onderdeel van het wetsvoorstel betrekking heeft op de *sancties* die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd (voorwaardelijke straffen, verbeurdverklaring en vernietiging van gegevens). De officier van justitie krijgt de bevoegdheid om een aantal straffen die hij nu al in een strafbeschikking kan opnemen ook in voorwaardelijke vorm op te leggen. De introductie van deze bevoegdheid kan bijdragen aan het terugdringen van doorlooptijden en verschaft de officier van justitie meer mogelijkheden om – door het stellen van bijzondere voorwaarden – maatwerk toe te passen bij de strafoplegging in een strafbeschikking. Doordat lichtere zaken (waarin een voorwaardelijke straf volstaat) met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan, ontstaat ruimte om de beperkte rechterlijke capaciteit in te zetten voor zwaardere zaken. Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de aangenomen motie van het Kamerlid Van Nispen (Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 940) om voorwaardelijke straffen en meer maatwerk in behandelingsvoorwaarden mogelijk te maken. Zoals aangekondigd in het regeerprogramma verricht het WODC op dit moment onderzoek naar de ervaringen van procesdeelnemers met de wijze waarop de strafbeschikking in de praktijk wordt ingezet. Het onderzoek zal naar verwachting medio 2026 zijn afgerond. Na afronding van dit onderzoek komt het kabinet met een standpunt over mogelijke vervolgstappen. Indien de uitkomsten van het onderzoek daartoe aanleiding geven, zou dit op onderdelen kunnen leiden tot een nadere bijstelling van de regeling van de strafbeschikking in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

6.2 Strafbeschikking en omzettingsprocedure

6.2.1 Inleiding

De redenen om de voorwaardelijke niet-tenuitvoerlegging van enkele straffen in de strafbeschikking mogelijk te maken, zijn de volgende. Met een mogelijkheid om in een strafbeschikking voorwaardelijke straffen op te leggen kan de officier van justitie beter aansluiten bij de, ook voor strafbeschikkingen leidende, straftoemeting door de rechter. Het in de praktijk verbeteren van deze aansluiting was een van de aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad (*Beproefd verzet*, rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, 2017, p. 124), die in de hierboven genoemde beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening ter harte zijn genomen. De nieuwe regeling draagt bij aan het beter realiseren van die aansluiting. Nu is het immers zo dat de officier van justitie in een strafbeschikking een rijontzegging, taakstraf of geldboete mag opleggen, maar niet kan bepalen dat deze onder voorwaarden geheel of gedeeltelijk niet zal worden tenuitvoergelegd. Zou de aansluiting bij de rechterlijke straftoemeting de oplegging van een (deels) voorwaardelijke straf vergen, dan zal de officier van justitie een

dagvaarding (in het nieuwe wetboek: een procesinleiding) moeten uitbrengen waardoor de verdachte voor de (politie)rechter moet verschijnen. De rechter heeft de oplegging van die voorwaardelijke straffen immers wel in zijn sanctiepakket zitten. Behalve dat dit de officier van justitie minder goed in staat stelt om in strafbeschikkingen op de rechterlijke straftoemeting te anticiperen, levert het ook geen bijdrage aan het verder bevorderen van een evenwichtige zaakverdeling tussen openbaar ministerie en rechter. Het gevolg is immers dat lichtere zaken die een voorwaardelijke straf indiceren voor de rechter komen, terwijl wat zwaardere zaken die een onvoorwaardelijke straf indiceren door de officier van justitie zelf worden afgedaan. Daardoor is het wettelijk systeem niet op de optimale wijze van het afdoen van strafbare feiten toegesneden. Het tijdig kunnen afdoen van strafzaken vergt dat de mogelijkheden voor verdeling van zaken over gerechtelijke en buitengerechtelijke afdoening worden geoptimaliseerd. De mogelijkheid van voorwaardelijke bestraffing in de strafbeschikking draagt daaraan bij.

De mogelijkheid om voorwaardelijke straffen op te leggen, die nu bij de strafbeschikking ontbreekt, wordt zoals blijkt uit de evaluatie van de Wet OM-afdoening in de praktijk gemist. Dat betreft vooral de ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen, maar ook de geldboete en taakstraf. Het College van procureurs-generaal heeft bij verschillende gelegenheden gepleit voor invoering van de mogelijkheid van oplegging van voorwaardelijke straffen in de strafbeschikking (zie o.a. het consultatieadvies van het OM van juli 2018 bij het conceptwetsvoorstel Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 13-15). Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft zich daarvan voorstander getoond (zie het advies van 31 juli 2018 over de conceptwetsvoorstellen voor de Boeken 3 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 9). In de literatuur kunnen voorwaardelijke straffen in een strafbeschikking eveneens op een breed draagvlak rekenen (zie onder andere M.S. Groenhuijsen en J.N.H.M. Simmelink, “Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten”, in: A.H.E.C. Jordaans, P.A.M. Mevis en J. Wöretshofer (red.), *Praktisch strafrecht* (Reijntjes-bundel), Nijmegen: Wolf legal publishers 2005, p. 183; J.H. Crijns, “Op zoek naar consistentie, Bestraffing buiten de rechter om in strafrecht en bestuursrecht”, *RM Themis* 2014, p. 269 en 274; J.H. Crijns en R.S.B. Kool, “Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure”, in: *Afscheid van de klassieke procedure*, Handelingen NJV, Den Haag: Wolters Kluwer 2017, p. 325-327; R. Robroek, *OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 118; A.E. Harteveld en R. Robroek, *Buitengerechtelijke afdoening in Nederlandse strafzaken*, preadvies NVVS 2019, Oisterwijk: Wolf legal publishers 2019, p. 96-98; P.A.M. Mevis, “We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijk sanctierecht hebben”, *DD* 2024/36).

Introductie van een effectieve mogelijkheid om de genoemde voorwaardelijke straffen in de strafbeschikking op te leggen, vergt ook een procedure tot omzetting van de voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke, voor het geval de verdachte de gestelde voorwaarden niet naleeft. Vaak zal niet alleen wenselijk zijn dat de voorwaardelijke straf alsnog in een onvoorwaardelijke wordt omgezet, maar ook dat, al op dat moment, vervangende hechtenis wordt bepaald voor het geval de tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke straf mislukt. Dat gegeven maakt regeling van deze onderwerpen in onderling verband noodzakelijk. Bij de totstandkoming van de Wet OM-afdoening is ervoor gekozen om geen omzettingsprocedure te introduceren, maar om in geval van een niet of niet geheel geslaagde tenuitvoerlegging alsnog tot een volledige berechting over te gaan. De invoering van voorwaardelijke straffen in een strafbeschikking is de directe aanleiding om die keuze te heroverwegen. Maar introductie van een omzettingsprocedure is ook los van invoering van voorwaardelijke straffen gewenst. Het nadeel van het huidige systeem is dat als de verdachte geen verzet instelt tegen de strafbeschikking en deze onherroepelijk wordt, de zaak bij niet- of niet-volledige tenuitvoerlegging door de rechter geheel wordt overgedaan, met de mogelijkheid van hoger beroep en beroep in cassatie. De strafbeschikking is echter onherroepelijk, waardoor het alleen nog van belang is de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf veilig te stellen. Het overdoen van de zaak door de rechter, om langs die weg te zorgen voor tenuitvoerlegging, verhoudt zich daar niet goed mee. Het geeft een niet-meewerkende verdachte bovendien een oneigenlijk voordeel dat een meewerkende verdachte niet heeft; in de huidige situatie heeft het niet uitvoeren door de verdachte van een onherroepelijke strafbeschikking een volledige berechting tot gevolg zonder dat daarvoor een toereikende rechtvaardiging bestaat. De centrale reden waarom destijds voor het huidige systeem werd gekozen is dat een feitenvaststelling door de officier van justitie, zonder een tegensprekelijke procedure zoals die bij berechting plaatsvindt, niet een toereikende basis zou vormen voor oplegging van zwaardere straffen, met name vrijheidsbeneming, die in geval van niet- of niet-volledige tenuitvoerlegging nadrukkelijk in beeld komen (zie Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3, p. 18-19). De strafbeschikking is echter primair bedoeld voor lichtere strafbare feiten, waarbij de feitenvaststelling relatief eenvoudig is. Daarbij is het verantwoord om ervan uit te gaan dat als de verdachte geen verzet instelt, de strafbeschikking onherroepelijk wordt, en dat daarmee ook de schuldvaststelling definitief is. De kans om de schuldvaststelling ter discussie te stellen tegenover een rechter heeft de verdachte immers voorbij laten gaan door geen verzet in te stellen tegen de strafbeschikking. Dit is alleen anders wanneer vrijheidsbeneming op het spel staat. In de nieuwe omzettingsprocedure moet dan ook de rechtbank worden ingeschakeld om de in een strafbeschikking opgelegde straf in een vrijheidsbenemende sanctie om te zetten dan wel de toepassing van vervangende hechtenis te bevelen. In die gevallen moet de schuldvaststelling van het openbaar ministerie ook nog in de fase dat de strafbeschikking onherroepelijk is geworden en de tenuitvoerlegging niet

slaagt, wel ter discussie kunnen (blijven) worden gesteld. Daarom wordt een omzettingsprocedure geïntroduceerd waarbij de rechtbank, van wie omzetting wordt gevorderd wegens het niet-naleven van de voorwaarden bij een voorwaardelijke straf of wegens niet- of niet-volledige tenuitvoerlegging, de onherroepelijke strafbeschikking kan (blijven) vernietigen wanneer de schuldvaststelling naar haar oordeel ontoereikend is. Voor zover sprake is van vrijheidsontneming vloeit dit bovendien voort uit artikel 113, derde lid, van de Grondwet en artikel 5 EVRM (zie verder paragraaf 12.4). Met deze waarborgen is invoering van een omzettingsprocedure, waarin tegen de omzettingsbeslissing van de rechtbank geen rechtsmiddel wordt opengesteld, verantwoord en gewenst.

Invoering van een omzettingsprocedure is bepleit door het College van procureurs-generaal (zie het consultatieadvies van juli 2018 bij het conceptwetsvoorstel Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 13-15). Ook in de literatuur is daarvoor steun te vinden (zie A.R. Hartmann, “Buitengerechtelijke afdoening II”, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 32-33 en 169-175; M.S. Groenhuijsen en J.N.H.M. Simmelink, “Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten”, in: A.H.E.C. Jordaans, P.A.M. Mevis en J. Wöretshofer (red.), *Praktisch strafrecht* (Reijntjes-bundel), Nijmegen: Wolf legal publishers 2005, p. 188-191; R. Robroek, *OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 115-117; A.E. Harteveld en R. Robroek, *Buitengerechtelijke afdoening in Nederlandse strafzaken*, preadvies NVVS 2019, Oisterwijk: Wolf legal publishers 2019, p. 99-102). Daarbij is bevestigd dat er goede redenen bestaan om de bestaande integrale rechterlijke beoordeling na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking te vervangen door een omzettingsprocedure (zie T.M. Knol, “Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen”, *DD* 2022/29, p. 410). Een volledige berechting volgens de gewone strafvorderlijke procedureregels met de bijbehorende rechtsmiddelen blijft uiteraard wel voorzien wanneer een verdachte tijdig verzet instelt tegen de (niet-onherroepelijke) strafbeschikking. Daarin brengt de nieuwe regeling geen verandering. Anders is slechts dat het verzet na inwerkingtreding van het nieuwe wetboek ook een strafbeschikking kan betreffen waarin een voorwaardelijke straf is opgelegd. In geval van verzet wordt de zaak voor de strafrechter gebracht, die tot berechting van het feit overgaat en zijn beslissingen voor de strafbeschikking in de plaats stelt. Daarmee blijft het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op toegang tot een openbare behandeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter gewaarborgd (zie verder paragraaf 12.4).

Invoering van een omzettingsprocedure vergt (nog meer dan voorheen) dat bij het uitvaardigen van de strafbeschikking de rechtswaarborgen en

de kwaliteit van de schuldvaststelling waarop de strafbeschikking berust, op orde zijn. Dat is voor het zetten van deze stap een randvoorwaarde. Verderop wordt ingegaan op de onderzoeken naar de kwaliteit van de schuldvaststelling. Voor wat betreft die kwaliteit is ook de belangrijke rechtswaarborg van belang dat een strafbeschikking in bepaalde gevallen alleen mag worden uitgevaardigd nadat de verdachte, bijgestaan door een raadsman, door de officier van justitie is gehoord (artikel 3.3.4). De nieuwe regeling voorziet erin dat de hoorplicht ook gaat gelden als in de strafbeschikking bijzondere voorwaarden worden gesteld of als daarin inbeslaggenomen voorwerpen worden verbeurdverklaard en het daarmee gemoeide bedrag (afzonderlijk of gezamenlijk met de andere sancties) meer beloopt dan € 2000. Een andere waarborg is dat een geldboete die in een strafbeschikking is opgelegd alleen direct kan worden betaald met bijstand van een raadsman. Op deze wijze kan de verdachte door een raadsman worden ingelicht over het al dan niet instellen van verzet tegen de strafbeschikking van de officier van justitie, en over de gevolgen die deze keuze voor hem heeft. In dit wetsvoorstel worden bovendien de in de praktijk al geldende waarborgen ten aanzien van rechtsbijstand en voorlichting bij vrijwillige voldoening aan de strafbeschikking expliciet vastgelegd in artikel 5.3.2. Deze waarborgen zijn erop gericht dat het doen van afstand van verzet tegen de strafbeschikking vrijwillig en ondubbelzinnig plaatsvindt. Door afstand te doen van de bevoegdheid om verzet in te stellen, doet de verdachte immers afstand van zijn fundamentele recht op berechting door de rechter (artikel 6 EVRM; artikel 17 Grondwet).

Ten aanzien van rechtsbijstand geldt verder dat bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen aan verdachten van wie de vrijheid rechtens is ontnomen in de praktijk de mogelijkheid van afdoeningsbijstand wordt geboden. Daarmee wordt erop gedoeld dat een aangehouden verdachte zich in het kader van de afdoening van diens zaak met een strafbeschikking kosteloos door een raadsman kan laten bijstaan. Verdachten op vrije voeten tegen wie een strafbeschikking wegens misdrijf wordt uitgevaardigd hebben in de praktijk recht op een kosteloos informatief gesprek met een advocaat. Daarnaast kunnen zij zich op eigen initiatief en kosten van afdoeningsbijstand voorzien, waarbij de mogelijkheid bestaat de raad voor rechtsbijstand om toevoeging van een raadsman te verzoeken; dit is een mogelijkheid waarop de verdachte bovendien wordt gewezen wanneer aan het uitvaardigen van de strafbeschikking een hoorgesprek vooraf gaat; bij die gelegenheid kan hij zich zoals hierboven aan de orde kwam door een raadsman laten bijstaan. Op deze mogelijkheid wordt hij gewezen in de uitnodiging voor het hoorgesprek en ook in het kosteloze informatieve gesprek dat hierboven werd vermeld. De kosteloze afdoeningsbijstand voor aangehouden verdachten en het kosteloze informatieve gesprek voor verdachten die zich in vrijheid bevinden zijn in de praktijk al mogelijk op basis van beleidsregels van de raad voor rechtsbijstand en worden met het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces in het

huidige Wetboek van Strafvordering van een adequate wettelijke grondslag voorzien. Het voornemen is die wettelijke grondslag vervolgens over te hevelen naar het nieuwe wetboek nadat het genoemde wetsvoorstel tot wet is verheven. Over het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces is op 23 april 2025 advies uitgebracht door de Afdeling advisering; het wetsvoorstel wordt binnenkort bij de Tweede Kamer ingediend.

Wat betreft de kwaliteit van de schuldvaststelling zijn, na aanvankelijk daarin geconstateerde gebreken, door het openbaar ministerie door de jaren heen de nodige maatregelen genomen om die kwaliteit te waarborgen. Dit blijkt uit de rapportages van de toezichthoudende procureur-generaal bij de Hoge Raad en uit de interne kwaliteitsmetingen van het openbaar ministerie. Diverse verbetermaatregelen van het openbaar ministerie – specifiek gericht op de kwaliteit van de schuldvaststelling, dossiervorming en registratiediscipline – hebben geleid tot verbetering van de kwaliteit van de uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen. In de vervolgrapportages van de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt geconcludeerd dat het openbaar ministerie met voortvarendheid en grote inzet verbeteringen in de praktijk van de OM-strafbeschikking heeft doorgevoerd (*Wordt vervolgd: beschikt en gewogen*, rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, 2017, p. 5). In 2022 heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad opnieuw een rapport uitgebracht over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat de schuldvaststelling nog steeds aandacht behoeft (*Buiten de rechter OM*, rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, 2022, p. 109-110). Het College van procureurs-generaal heeft opdracht gegeven zorgvuldig opvolging te geven aan de verbeterpunten die in het rapport worden aangereikt. In de beleidsreactie op dit rapport wordt onderstreept dat het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen aan alle wettelijke voorschriften moet voldoen. Het openbaar ministerie geeft hoge prioriteit aan de opvolging van de aanbevelingen, heeft verbeteracties gestart en zal de voortgang daarvan monitoren. Het openbaar ministerie rapporteert over de voortgang via zijn jaarbericht dat elk jaar omstreeks de maand mei wordt uitgebracht en dat ook aan de Tweede Kamer wordt gezonden (Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 777).

6.2.2 Hoofdlijnen (voorwaardelijke) strafbeschikking en omzettingsprocedure

Voorwaardelijke straffen in de strafbeschikking (nieuwe artikelen 3.3.1a tot en met 3.3.1c)
De nieuwe regeling maakt het mogelijk dat de officier van justitie ten aanzien van een drietal straffen die ook nu al in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd, voortaan kan bepalen dat deze onder voorwaarden geheel of gedeeltelijk niet zullen worden tenuitvoergelegd. Het betreft de ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen te

besturen, de taakstraf en de geldboete. De proeftijd die daarbij in de strafbeschikking moet worden bepaald, bedraagt maximaal een jaar. De voorwaarden die kunnen worden gesteld zijn de algemene voorwaarde dat betrokkene in de proeftijd geen nieuwe strafbare feiten begaat en een aantal bijzondere voorwaarden, waarvan een contactverbod en locatieverbod de belangrijkste zijn.

Met deze regeling wordt nauw aangesloten bij de bestaande mogelijkheden om sancties op te leggen in een strafbeschikking. Met uitzondering van de toevoeging van de mogelijkheid om in een strafbeschikking inbeslaggenomen voorwerpen verbeurd te verklaren (zie hierna) en de nieuwe maatregel van vernietiging van gegevens (zie daarover nader in paragraaf 10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, waarin de vormgeving van de vernietiging van gegevens als strafrechtelijke maategel is toegelicht) wordt geen verandering aangebracht in de straffen en maatregelen die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. Wat verandert is alleen dat ten aanzien van de drie hierboven genoemde straffen voortaan ook bepaald kan worden dat zij onder voorwaarden niet zullen worden tenuitvoergelegd. Bovendien bouwt de nieuwe regeling voort op de bestaande mogelijkheid van de officier van justitie om een strafbaar feit onder de algemene voorwaarde voorwaardelijk te seponeren, waarbij een proeftijd van een jaar gebruikelijk is. En de bijzondere voorwaarden die in een strafbeschikking kunnen worden gesteld, kunnen op grond van de huidige regeling nu al als aanwijzing in een strafbeschikking worden gegeven. Een voorwaardelijke straf kan nu alleen door de rechter worden opgelegd. De nieuwe regeling maakt het mogelijk dat ook de officier van justitie dat kan. Deze regeling van voorwaardelijke straffen in de strafbeschikking kan worden gezien als een beperkte variant van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling door de rechter. Een in het oog springend, belangrijk verschil is dat in een voorwaardelijke strafbeschikking geen vervangende hechtenis kan worden bepaald voor het geval de verdachte de voorwaarden niet naleeft en vervolgens de taakstraf niet uitvoert of de geldboete niet betaalt. De oplegging van vrijheidsbenemende sancties en het bepalen van vervangende hechtenis is en blijft een exclusieve bevoegdheid van de rechter. Als de officier van justitie meteen vervangende hechtenis bepaald wil zien bij een voorwaardelijke straf, moet hij overgaan tot het indienen van een procesinleiding. Daarvoor kan de voorwaardelijke strafbeschikking met andere woorden niet worden ingezet. Een ander verschil met de voorwaardelijke veroordeling is dat het stellen van de meest ingrijpende bijzondere voorwaarden, zoals opneming in een zorginstelling, aan de rechter blijft voorbehouden; deze voorwaarden kunnen niet in een strafbeschikking als bijzondere voorwaarde aan een voorwaardelijke straf worden verbonden.

Zoals hierboven al is aangegeven, zijn de bestaande rechtswaarborgen die bij een strafbeschikking in acht moeten worden genomen onverkort van toepassing wanneer in de strafbeschikking voorwaardelijke straffen worden opgelegd. In aanvulling daarop gaat ook voor een

strafbeschikking waarin bijzondere voorwaarden worden gesteld gelden dat deze alleen kan worden uitgevaardigd indien de verdachte door de officier van justitie is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn zich aan de betreffende voorwaarden te houden. Bovendien is er altijd de mogelijkheid om verzet in te stellen tegen een strafbeschikking waarin aan een voorwaardelijke straf bijzondere voorwaarden worden verbonden die naar het oordeel van de verdachte niet noodzakelijk en zinvol zijn. Deze waarborgen kunnen eraan bijdragen dat bijzondere voorwaarden alleen worden gesteld in gevallen waarin niet met de algemene voorwaarde of met een onvoorwaardelijk beleidssepot kan worden volstaan. Ook de raadsman van de verdachte kan het openbaar ministerie op dit punt scherp houden. Uiterlijk bij aanvang van het horen wordt de verdachte immers gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken (artikel 3.3.4, eerste lid).

Omzettingsprocedure (artikelen 7.2.8a tot en met 7.2.8c en 7.2.10)
De omzettingsprocedure, die onherroepelijke strafbeschikkingen betreft waarin een (al dan niet voorwaardelijke) straf of maatregel is opgelegd, kan in twee gevallen worden ingezet: i) wanneer een ernstig vermoeden bestaat dat betrokkene de voorwaarden van de voorwaardelijke strafbeschikking niet heeft nageleefd; ii) wanneer de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking niet of niet volledig heeft plaatsgevonden. Voor die gevallen bevat de nieuwe procedure twee mogelijkheden: de officier van justitie kan de strafbeschikking zelf wijzigen en hij kan de rechtbank inschakelen door te vorderen de strafbeschikking te wijzigen.

Eerst wordt ingegaan op de mogelijkheid voor de officier van justitie om de onherroepelijke strafbeschikking zelf te wijzigen (artikel 7.2.8a). Dat kan hij doen door i) de voorwaardelijke straf geheel of gedeeltelijk om te zetten in een onvoorwaardelijke straf van gelijke soort en hoogte of ii) de niet of niet volledig betaalde geldboete in een taakstraf om te zetten. Tegen de beslissing van de officier van justitie kan de veroordeelde bij de rechtbank een bezwaarschrift indienen (artikel 7.2.10). Dat kan hij bijvoorbeeld doen wanneer hij, anders dan de officier van justitie, van mening is dat hij zich aan de voorwaarden heeft gehouden, of wanneer hij vindt dat de strafbeschikking wel degelijk kan worden tenuitvoergelegd en voor een andere straf of maatregel geen aanleiding is. In de bezwaarschriftprocedure staat de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust niet meer ter discussie; de verdachte heeft tegen die strafbeschikking immers geen verzet ingesteld (zie verder paragraaf 6.2.3). Dit is een verschil met de huidige procedure waarin bij onvoltooide tenuitvoerlegging wordt gedagvaard; dan berecht de rechter de zaak opnieuw. In de nieuwe regeling staat alleen de beslissing van de officier van justitie tot wijziging van de straf of maatregel centraal. De rechtbank is in deze procedure, in lijn met de huidige procedure van dagvaarding na onvoltooide tenuitvoerlegging, niet gebonden aan de beslissing van de officier van justitie. Zij legt gezien de rechterlijke verantwoordelijkheid voor de straftoemeting de straf of maatregel op die zij passend vindt, maar wel binnen de grenzen

die op grond van artikel 3.3.1 gelden voor de officier van justitie die de strafbeschikking uitvaardigt. Deze keuze wordt nader verantwoord in de toelichting bij artikel 7.2.10. Verwacht mag worden dat van de procedure waarin de officier van justitie de strafbeschikking zelf wijzigt, met de mogelijkheid van betrokkene om tegen die wijziging een bezwaarschrift bij de rechtbank in te dienen, in de praktijk vooral gebruik zal worden gemaakt in geval van overtreding van een bijzondere voorwaarde en in geval van omzetting van een niet-betaalde geldboete in een taakstraf, en (voor beide gevallen) geen vervangende hechtenis behoeft te worden bepaald.

De omzettingsprocedure maakt het ook mogelijk dat de officier van justitie in beide beschreven gevallen (schending voorwaarden of onvoltooide tenuitvoerlegging) niet zelf de onherroepelijke strafbeschikking wijzigt, maar de rechtbank inschakelt om te vorderen dat deze in een rechterlijke beslissing de strafbeschikking wijzigt (artikel 7.2.8c). Van deze procedure zal de officier van justitie gebruik maken in twee categorieën van zaken: wanneer de algemene voorwaarde van een voorwaardelijke strafbeschikking is geschonden of wanneer hij een vrijheidsbenemende sanctie dan wel vervangende hechtenis wil vorderen, waarvan het opleggen dan wel bepalen uiteraard is voorbehouden aan de rechter.

Wanneer degene tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd de daarin bepaalde algemene voorwaarde overtreedt door in de proeftijd opnieuw een strafbaar feit te begaan, kan voor dat nieuwe feit een procesinleiding worden ingediend of een strafbeschikking worden uitgevaardigd. In geval van berechting (eerste geval) en wanneer de verdachte verzet instelt tegen die tweede strafbeschikking (tweede geval), schrijft de nieuwe regeling voor dat de wijziging van de oorspronkelijke strafbeschikking van een voorwaardelijke in een onvoorwaardelijke straf slechts gelijktijdig met de berechting van het nieuwe feit kan plaatsvinden (artikel 7.2.8b). In dat geval wordt het nieuwe feit dus door de rechter berecht en vordert de officier van justitie, voor het geval de verdachte voor het nieuwe feit wordt veroordeeld, tevens dat de voorwaardelijke straf uit de oorspronkelijke strafbeschikking in een onvoorwaardelijke wordt omgezet. In dit opzicht komt de regeling in sterke mate overeen met de regeling van de voorwaardelijke veroordeling door de rechter, waarin het ook zo is dat als de algemene voorwaarde wordt overtreden, de vordering tenuitvoerlegging gelijktijdig met de berechting van het nieuwe feit wordt behandeld. De nieuwe regeling voorziet in lijn daarmee in een aanvulling van de regeling van de gevoegde behandeling van de vordering tot tenuitvoerlegging in Boek 4.

Een tweede belangrijke categorie van zaken waarin de officier van justitie zal vorderen dat de rechtbank de strafbeschikking wijzigt, betreft zaken waarin naar het oordeel van de officier van justitie een vrijheidsbenemende sanctie moet worden opgelegd dan wel vervangende

hechtenis moet worden bepaald. Het kan zijn dat iemand de taakstraf die in de onherroepelijke strafbeschikking is opgelegd, niet uitvoert. Dan is vrijheidsbeneming vaak het alternatief. Het kan ook zijn dat de voorwaarden van een in de strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke geldboete of taakstraf zijn overtreden, en de officier van justitie niet alleen die straf onvoorwaardelijk wil maken, maar ook meteen vervangende hechtenis bepaald wil zien voor het geval die onvoorwaardelijke straf *vervolgens* niet wordt uitgevoerd. Denk aan een voorwaardelijke taakstraf onder een bijzondere voorwaarde, zoals een contactverbod. Als dat verbod wordt geschonden zal de officier van justitie, zo hij niet al meteen gevangenisstraf wil vorderen, vervangende hechtenis bepaald willen zien als betrokkene de onvoorwaardelijk te maken taakstraf vervolgens niet uitvoert.

Wanneer de officier van justitie omzetting vordert bij de rechtbank, waarbij in de praktijk vrijwel altijd een vrijheidsbenemende sanctie of vervangende hechtenis aan de orde zal zijn, beoordeelt de rechtbank de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust. Dit grondwettelijke en verdragsrechtelijke vereiste voor vrijheidsontneming is expliciet in de regeling vastgelegd (zie nader paragraaf 12.4). De rechtbank is bovendien niet aan de vordering van de officier van justitie gebonden. Gezien de rechterlijke verantwoordelijkheid voor de straftoemeting wijzigt zij de strafbeschikking door een straf of maatregel op te leggen die haar passend voorkomt. Wel geldt daarbij de beperking dat het moet gaan om een straf of maatregel die ook door de officier van justitie in een strafbeschikking kan worden opgelegd dan wel gevangenisstraf of hechtenis van ten hoogste drie maanden (artikel 7.2.8c, derde lid). Deze beperkingen houden verband met de aard van de raadkamerprocedure, die in vergelijking met een volledige berechting meer summier en flexibel geregeld is (zie daarover nader de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 7.2.8c en 7.2.10).

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat de omzettingsprocedure alleen kan worden ingezet als de strafbeschikking onherroepelijk is. In sommige gevallen kan tenuitvoerlegging van de strafbeschikking al plaatsvinden voordat deze onherroepelijk is geworden, namelijk twee weken na de toezending van de kopie van de strafbeschikking (artikel 7.1.5, eerste lid). In die gevallen kan de verdachte nog verzet instellen binnen twee weken nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking hem bekend is of – bij lage geldboetes – zes weken na toezending (artikel 5.3.1). De verdachte heeft in die gevallen immers nog recht op een integrale rechterlijke beoordeling van de zaak.

Omzettingsprocedure (vervolg): ruimte voor beleid en maatwerk
Binnen de voorgestelde regeling heeft het openbaar ministerie na een onvolledige tenuitvoerlegging van een onherroepelijke strafbeschikking en na schending van de voorwaarden bij een voorwaardelijke

strafbeschikking ruimte om te kiezen uit een aantal mogelijke reacties. In de eerste plaats kan de officier van justitie zoals hiervoor aangegeven zelf de onherroepelijke strafbeschikking wijzigen in het nadeel van de veroordeelde (artikel 7.2.8a). In de tweede plaats kan de officier van justitie bij de rechtbank een vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking indienen (artikel 7.2.8c).

Behalve voor deze twee vormen van omzetting kan de officier van justitie – in de derde plaats – op grond van het opportuniteitsbeginsel uiteraard ook kiezen voor het afzien van verdere vervolging, door middel van intrekking van de strafbeschikking. De officier van justitie houdt deze mogelijkheid ook na invoering van de voorgestelde omzettingsprocedure, net als de mogelijkheid om de – al dan niet onherroepelijke – strafbeschikking in het voordeel van de verdachte te wijzigen (artikel 3.3.6). Intrekking kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als met voortzetting van de (volledige) tenuitvoerlegging geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend. In feite is dan sprake van een (gedeeltelijke) kwijtschelding. Gedacht kan worden aan schrijnende persoonlijke omstandigheden die zich na de oplegging van de strafbeschikking hebben voorgedaan. Behalve aan intrekking kan dan ook aan omzetting van een taakstraf in een geldboete worden gedacht; bij een voorwaardelijke strafbeschikking kan ook het verkorten van de proeftijd of het opheffen van bijzondere voorwaarden in beeld komen.

In de vierde plaats kan de officier van justitie de zaak alsnog aanbrengen bij de rechter door het uitbrengen van een procesinleiding. Volgens het huidige wettelijke stelsel (zie het huidige artikel 255a) kan de officier van justitie de verdachte dagvaarden wanneer de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke strafbeschikking niet volledig is, waarna alsnog een volledige berechting volgt. Die laatste mogelijkheid blijft op grond van – het niet gewijzigde – artikel 3.3.7 in beginsel bestaan, al zal dat alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde zijn.

In de vijfde plaats is de officier van justitie op grond van de voorgestelde regeling niet verplicht om bij een onvoltooide tenuitvoerlegging van een onherroepelijke strafbeschikking of na overtreding van de voorwaarden altijd een omzettingsprocedure te starten of anderszins actie te ondernemen. Hij kan (een vordering tot) omzetting ook achterwege laten. Als van omzetting wordt afgezien, blijft de onherroepelijke strafbeschikking in stand en hervat de minister de tenuitvoerlegging daarvan.

Het naast elkaar bestaan van de hierboven genoemde opties biedt het openbaar ministerie de ruimte om maatwerk te leveren in alle gevallen waarin de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking niet is voltooid dan wel voorwaarden niet zijn nageleefd. Dat verschillende keuzemogelijkheden bestaan, maakt het nodig en wenselijk dat het openbaar ministerie beleid ontwikkelt en publiceert ter invulling van de beleidsruimte die het in dit verband heeft.

Verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen (aanpassing artikelen 3.3.1 en 3.3.4)
In de nieuwe regeling wordt de verbeurdverklaring van daarvoor vatbare voorwerpen, die zijn inbeslaggenomen, aan het sanctiepalet van de strafbeschikking toegevoegd. Het OM heeft aangedrongen op toevoeging van deze straf, omdat deze ook bij buitengerechtelijke afdoening in een strafbeschikking een passende sanctie kan zijn. In de strafbeschikking kan nu al de aanwijzing worden gegeven afstand te doen van inbeslaggenomen voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring. Te denken valt aan de bij de verdachte aangetroffen gestolen fiets of het gereedschap waarmee een fietsendiefstal is gepleegd. De constructie van de aanwijzing, die in de nieuwe regeling wordt afgeschaft, brengt mee dat de officier van justitie tot dagvaarden moet overgaan als de verdachte geen afstand doet. Na de overheveling van de aanwijzingen naar de bij strafbeschikking op te leggen sancties is voor de buitengerechtelijke verbeurdverklaring van een inbeslaggenomen voorwerp geen afstandsverklaring meer nodig. De verdachte die het met de verbeurdverklaring niet eens is kan vervolgens verzet instellen. Toegang tot de rechter is daarmee, ook bij deze vermogenssanctie, volledig gewaarborgd. De verbeurdverklaring moet voldoen aan de eisen en waarborgen die zijn omschreven in de artikelen 33 en volgende van het Wetboek van Strafrecht. Daartoe zullen deze bepalingen in de invoeringswet waar nodig zodanig worden aangepast dat zij ook van toepassing zijn op verbeurdverklaring in een strafbeschikking.

Bij de totstandkoming van de Wet OM-afdoening is er oorspronkelijk van afgezien om verbeurdverklaring van voorwerpen in een strafbeschikking mogelijk te maken. De reden was dat bij deze vermogensstraf lastige waarderingsvragen en civielrechtelijke kwesties zouden kunnen spelen (Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3, p. 24). Met de aanpassing van de artikelen 3.3.1 en 3.3.4 wordt deze keuze heroverwogen. In de praktijk gaat het bij strafbeschikkingen veelal om zaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit, die relatief eenvoudig van aard zijn. Tegen die achtergrond is er om praktische redenen voor gekozen de mogelijkheid van verbeurdverklaring te beperken tot voorwerpen die zijn inbeslaggenomen. Dit houdt de regeling eenvoudig en vergemakkelijkt de tenuitvoerlegging van deze vermogensstraf. In de praktijk blijkt aan de verbeurdverklaring van niet-inbeslaggenomen voorwerpen geen of slechts een zeer marginale behoefte te bestaan. In zaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit zijn waarderingsvragen bij verbeurdverklaring, anders dan de wetgever destijds veronderstelde, veelal overzichtelijk en in het algemeen niet gecompliceerder dan bij de onttrekking aan het verkeer of de schadevergoedingsmaatregel, die beide al in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd (vgl. M.S. Groenhuijsen en J.N.H.M. Simmelink, “Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten”, in: A.H.E.C. Jordaans, P.A.M. Mevis en J. Wöretshofer (red.), *Praktisch strafrecht* (Reijntjes-bundel), Nijmegen: Wolf legal

publishers 2005, p. 181). Bij het bepalen van de waarde zal in veel gevallen een schatting door de officier van justitie volstaan. In minder evidente gevallen mag meer precisie worden vereist en moet de waarde adequaat en toetsbaar worden vastgesteld en in de strafbeschikking worden verantwoord.

Verbeurdverklaring is een vermogenssanctie waarbij het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermde eigendomsrecht in het geding is. De officier van justitie zal wanneer hij overweegt in de strafbeschikking een inbeslaggenomen voorwerp verbeurd te verklaren, de proportionaliteit daarvan in het individuele geval moeten beoordelen door het algemeen belang bij verbeurdverklaring af te wegen tegen het belang van de verdachte. Dit sluit overigens aan bij het algemene uitgangspunt dat de officier van justitie beoordeelt welke sanctie in de strafbeschikking passend en geboden is, daarbij anticiperend op de straftoemeting door de rechter. Bij de proportionaliteitsafweging die de officier van justitie voor wat betreft de verbeurdverklaring moet maken, kan het aangewezen zijn de verdachte daarover te horen. Op dit punt sluit de nieuwe regeling aan bij de in het huidige wetboek voor vermogenssancties al voorziene hoorplicht. Voor de vermogenssancties die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd (de geldboete en de schadevergoedingsmaatregel), geldt op grond van die regeling namelijk dat wanneer deze afzonderlijk of gezamenlijk meer dan € 2.000 belopen, de verdachte voorafgaand aan het uitvaardigen van een strafbeschikking onder bijstand van een raadsman moet worden gehoord door de officier van justitie. Deze waarborg wordt in de nieuwe regeling ook van toepassing wanneer het gaat om verbeurdverklaring van voorwerpen. Dit betekent dat wanneer het te verbeuren voorwerp meer dan € 2.000 waard is of die waarde, opgeteld bij het bedrag dat met andere in de strafbeschikking opgelegde vermogenssancties is gemoeid, meer dan dat bedrag beloopt, de verdachte vooraf onder bijstand van een raadsman moet worden gehoord door de officier van justitie. Wanneer de strafbeschikking waarin het voorwerp wordt verbeurdverklaard afwijkt van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt dat de verdachte bij gelegenheid van dit horen heeft ingenomen, dan moet de officier van justitie dit motiveren (artikel 3.3.4, derde lid). Ook en juist in gevallen waarin de inbeslaggenomen voorwerpen waardevol zijn, wordt dus adequate rechtsbescherming geboden aan degene jegens wie de strafbeschikking is uitgevaardigd. Wanneer ondanks de eenvoudige aard van de zaak toch sprake is van complexe vragen rondom de waardebepaling, kunnen de verdachte en zijn raadsman bij het hoor-gesprek alle relevante argumenten naar voren brengen ter betwisting daarvan. En de verdachte die het niet eens is met de waardebepaling kan vanzelfsprekend verzet instellen tegen de strafbeschikking. Als sprake is van ingewikkelde berekeningen of complexe eigendomsrechten, ligt het overigens niet voor de hand om de zaak met een strafbeschikking af te doen, maar zal deze naar verwachting bij de rechter worden aangebracht. Hierover zal het openbaar ministerie beleid ontwikkelen.

De rechten die derden op het inbeslaggenomen voorwerp kunnen doen gelden (om bij de hierboven gegeven voorbeelden te blijven: de fiets of het gereedschap die onder de verdachte zijn inbeslaggenomen, zijn van iemand anders), zijn op dezelfde wijze gewaarborgd als nu. Bij een strafbeschikking met een aanwijzing tot het doen van afstand van een voor verbeurdverklaring vatbaar voorwerp kunnen belanghebbenden zich naar huidig recht beklagen om de reden dat het voorwerp hun toebehoort en de officier van justitie niet bereid is het terug te geven (artikel 6.4.2, zie ook het huidige artikel 552ab). Belanghebbenden aan wie een voorwerp toebehoort kunnen zich ook beklagen over verbeurdverklaring door de rechter (artikel 6.4.3, zie ook het huidige artikel 552b). Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de laatstgenoemde regeling, gelet op de formulering daarvan, automatisch ook van toepassing wordt wanneer de verbeurdverklaring is opgelegd in een strafbeschikking (zie artikel 6.4.3). Aldus is ook ten behoeve van de derde-belanghebbende voorzien in adequate waarborgen, met inbegrip van toetsing door de rechter.

6.2.3 Adviezen

Algemeen; voorwaardelijke strafbeschikking en omzettingsprocedure
Zoals gezegd is de verbeterde regeling van de buitengerechtelijke afdoening, zoals aangepast naar aanleiding van de adviezen over het eerdere conceptwetsvoorstel, als onderdeel van de eerste aanvullingswet opnieuw in consultatie gegeven. De hoofdlijnen van de adviezen worden hieronder besproken. Adviezen over specifieke onderdelen van de voorgestelde regeling zijn waar nodig in de betreffende onderdelen van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting daarbij verwerkt.

Het OM hecht groot belang aan de mogelijkheid van oplegging van voorwaardelijke straffen in een strafbeschikking. Deze mogelijkheid wordt in de praktijk node gemist en kan leiden tot meer maatwerk bij de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. Dat bij toepassing van de omzettingsprocedure geen integrale rechterlijke beoordeling volgt na overtreding van de voorwaarden of onvolledige tenuitvoerlegging van de strafbeschikking, is volgens het OM een zeer wenselijke en vanzelfsprekende consequentie van het erkennen van de strafbeschikking als zelfstandige afdoeningsmodaliteit.
De Rvdr heeft bezwaren tegen de mogelijkheid om aan de voorwaardelijke strafbeschikking ingrijpende bijzondere voorwaarden te verbinden. Verder is de Rvdr onder meer kritisch over de beperkte rechterlijke toets in de voorgestelde bezwaarschriftprocedure.
De 3RO onderschrijven de doelen van de beoogde regeling van de voorwaardelijke strafbeschikking, maar kunnen zich niet vinden in de wijze waarop uitwerking is gegeven aan de omzettingsprocedure. De NOvA kan zich in grote lijnen vinden in de voorstellen over

buitengerechtelijke afdoening en waardeert het positief dat in het kader van de voorwaardelijke strafbeschikking bepalingen zijn opgenomen over de consultatie en bijstand van een advocaat. Het CJIB staat positief tegenover de voorwaardelijke strafbeschikking en ziet deze als een logische toevoeging aan het palet van op te leggen sancties. De politie juicht de aanpassingen van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening toe en ziet een duidelijke meerwaarde voor de voorwaardelijke strafbeschikking bij het afdoen van strafbare feiten.

Complexiteit van de omzettingsprocedure en beperking omzettingsvarianten
Het OM acht de voorgestelde omzettingsregeling te complex. Dit vanwege de ruime mogelijkheden voor de officier van justitie om in het kader van de omzetting geheel andere straffen of maatregelen op te leggen, die bovendien moeten (kunnen) worden verwerkt in de digitale systemen die het OM gebruikt. Het OM verzoekt daarom de zelfstandige omzettingsmogelijkheden van de officier van justitie wettelijk in te perken. Dat doet recht aan het definitieve karakter van de onherroepelijke strafbeschikking en schept duidelijkheid voor de burger en voor het openbaar ministerie en andere betrokken organisaties. Ook volgens de Rvdr is het aan de wetgever om – uit oogpunt van voorzienbaarheid – in de wet nader te begrenzen welke omzetting door de officier van justitie mogelijk is. Tegen deze achtergrond bepleiten ook het CJIB en de 3RO een vereenvoudiging van de omzettingsprocedure.

Deze adviezen zijn opgevolgd. De zelfstandige bevoegdheid van de officier van justitie na een overtreding van de bij strafbeschikking gestelde voorwaarden is beperkt tot omzetting van de voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke straf van gelijke soort en hoogte (artikel 7.2.8a, tweede lid, onderdeel d). Bij een onvolledige tenuitvoerlegging kan de officier van justitie alleen zelf de opgelegde geldboete omzetten in een taakstraf, waarbij de “omrekensleutel” in de wet wordt neergelegd (artikel 7.2.8a, derde lid). De mogelijkheden om omzetting bij de rechtbank te vorderen zijn op dezelfde wijze beperkt, zij het dat deze vordering ook omzetting van een onvoorwaardelijke straf of een maatregel in gevangenisstraf of hechtenis kan inhouden (artikel 7.2.8c, eerste lid).

Omvang van de rechterlijke beoordeling binnen de omzettings- en bezwaarschriftprocedure
Ook de mogelijkheden die de rechtbank heeft om een bij strafbeschikking opgelegde sanctie in het kader van zowel de omzettings- (artikel 7.2.8c) als de bezwaarschriftprocedure (artikel 7.2.10) om te zetten in een geheel andere straf of maatregel zijn volgens het OM te ruim. Die ruime mogelijkheden zouden zich slecht verhouden met de onherroepelijkheid van de strafbeschikking en op gespannen voet staan met de rechtszekerheid en een effectieve tenuitvoerlegging. Het OM acht het wenselijk dat de rechtbank bij het beoordelen van de omzettingsvordering de in de onherroepelijke strafbeschikking opgelegde

sanctiemodaliteit en -duur als uitgangspunt neemt. Het OM verzoekt dan ook het criterium van een “passende straf of maatregel” te schrappen uit artikel 7.2.8c, derde lid, en artikel 7.2.10, vierde lid. Met name de mogelijkheid dat de rechtbank de oorspronkelijke sanctie kan omzetten naar dezelfde of zelfs een minder zware straf of maatregel, acht het OM onwenselijk. Daarmee zou een veroordeelde immers kunnen worden beloond voor het niet-meewerken. In plaats van de mogelijkheid een passende straf of maatregel op te leggen, pleit het OM voor een limitatieve opsomming van de beslissingen die de rechtbank kan nemen in reactie op de omzettingsvordering van de officier van justitie.

Meer in het algemeen merkt het OM op dat de procedure na een omzettingsvordering bij de rechtbank – door de mogelijkheid om de schuldvaststelling te beoordelen en om een geheel andere passende straf of maatregel op te leggen – dicht tegen een integrale rechterlijke beoordeling aan komt te liggen. Bovendien roept de procedure die bij de raadkamer moet worden gevolgd volgens het OM meerdere vragen op, bijvoorbeeld over de mogelijkheden tot het aandragen en betwisten van bewijsmateriaal. Op deze vragen wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.2.8c. Als de behandeling van de omzettingsvordering te veel gaat lijken op een integrale rechterlijke beoordeling, verdwijnt de toegevoegde waarde van een aparte rechterlijke omzettingsprocedure en zouden de voordelen voor de werklast van het OM zeer beperkt zijn. Het eigen karakter van de omzettingsprocedure zou volgens het OM nader moeten worden uitgewerkt in de wet, bijvoorbeeld door vast te leggen dat de rechtbank zich moet baseren op de inhoud van het oorspronkelijke procesdossier waarop ook de officier van justitie zich bij het uitvaardigen van de strafbeschikking heeft gebaseerd.

Ten aanzien van de *bezwaarschrift*procedure acht de Rvdr de omvang van de rechterlijke toets juist te beperkt. In het kader van de behandeling van een bezwaarschrift op grond van artikel 7.2.10 mag de rechtbank namelijk niet oordelen over (toereikendheid van) de schuldvaststelling. De Rvdr benadrukt dat dit als consequentie kan hebben dat de rechter een in zijn ogen onjuiste schuldvaststelling in stand moet houden. De Rvdr plaatst kanttekeningen bij de betekenis die wordt toegekend aan de onherroepelijkheid van een strafbeschikking. Dit omdat de waarborgen waarmee een strafbeschikking is omkleed schril zouden afsteken bij de waarborgen van een “gewone” rechterlijke procedure. Vanuit de optiek van rechtsbescherming is het volgens de Rvdr niet uit te leggen dat de rechtbank die constateert dat de schuld van de veroordeelde door de officier van justitie bij de uitvaardiging van de strafbeschikking niet goed is vastgesteld, gedwongen wordt deze schuldvaststelling in stand te laten. Dat binnen de bezwaarprocedure geen vrijheidsbenemende straf kan worden opgelegd, zou onvoldoende reden zijn voor dit verschil ten opzichte van de omzettingsprocedure van artikel 7.2.8c. De Rvdr adviseert daarom met klem om de bevoegdheid tot toetsing van de schuldvaststelling ook toe te voegen aan de regeling van de

bezwaarschriftprocedure of op zijn minst te voorzien in enige hardheidsclausule (bijvoorbeeld voor klaarblijkelijke misslagen). Ten slotte beveelt de Rvdr aan de procedure(regels) van de bezwaarprocedure uitgebreider toe te lichten, en daarbij vooral aandacht te besteden aan de stukken waarover de rechtbank moet beschikken om tot een oordeel over de gewijzigde sanctie te komen. Naar aanleiding van die laatste aanbeveling is de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.2.10 aangevuld. Ook de Afdeling advisering heeft een opmerking gemaakt over het ontbreken van 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 uitgevaardigd; zij adviseert daarin alsnog te voorzien.

Uit het voorgaande blijkt dat de standpunten van het OM enerzijds en de Rvdr anderzijds uiteenlopen als het gaat om de vormgeving van de rechterlijke beoordeling van de onherroepelijke strafbeschikking en de schuldvaststelling waarop deze berust. Het advies van de NVvR is op dit punt niet eenduidig en in de overige adviezen worden hierover geen opmerkingen gemaakt. Aan de eerder op dit punt door de Rvdr geuite kritiek (in het kader van het conceptwetsvoorstel in verband met de evaluatie van de Wet OM-afdoening) is al in belangrijke mate tegemoetgekomen doordat in het kader van de omzettingsprocedure van artikel 7.2.8c de schuldvaststelling altijd door de rechtbank moet worden beoordeeld; dit betekent dat telkens wanneer de officier van justitie omzetting van de straf bij de rechter vordert – het gaat vrijwel altijd om een vrijheidsbenemende sanctie – de rechter de schuldvaststelling beoordeelt. Bij deze stand van zaken is ervoor gekozen de omzettings- en bezwaarschriftprocedure op dit punt niet wezenlijk verder aan te passen en voor de bezwaarschriftprocedure waarin vrijheidsbeneming per definitie niet op het spel staat dus te volstaan met beoordeling van de omzetting en niet van de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust. Wel zijn de mogelijke wijzigingen die de officier van justitie bij de rechtbank kan *vorderen* – naast de in artikel 7.2.8a bedoelde wijzigingen waartoe hij ook zelf bevoegd is – uitdrukkelijk beperkt tot omzetting van een *onvoorwaardelijke* straf of maatregel in *gevangenisstraf of hechtenis* (artikel 7.2.8c, eerste lid). Onveranderd blijft dat de rechtbank niet aan deze vordering gebonden is en een naar haar oordeel passende straf of maatregel kan opleggen. Daarbij is echter wel gespecificeerd dat dit alleen een straf of maatregel kan betreffen die bij strafbeschikking kan worden opgelegd (op grond van artikel 3.3.1), dan wel gevangenisstraf of hechtenis van ten hoogste drie maanden (artikel 7.2.8c, derde lid). Deze beperkingen houden verband met de aard van de raadkamerprocedure, die in vergelijking met een volledige berechting meer summier en flexibel geregeld is (zie daarover nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.2.8c). Ook sluiten de sanctiemogelijkheden van de rechtbank aldus beter aan op de wijzigingen die het openbaar ministerie in dit verband kan vorderen. Indien de officier van justitie alsnog de oplegging van een andersoortige

sanctie (zoals een ISD-maatregel) wil vorderen, kan hij overwegen de zaak door middel van een procesinleiding ter berechting aan te brengen (zie artikel 3.3.7). Uit het advies van het OM blijkt dat dit alleen in uitzonderingsgevallen aan de orde zal zijn. Al met al schuilt de praktische toegevoegde waarde van de omzettingsprocedure ten opzichte van een volledige berechting dan – behalve in het genoemde meer flexibele en summiere karakter ervan – vooral in het definitieve karakter van de rechterlijke beslissing op de omzettingsvordering (waartegen geen rechtsmiddel kan worden aangewend). Dat laatste kan leiden tot een beperking van de werklast van het openbaar ministerie en een voortvarende tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel.

In reactie op het advies van de Rvdr kan verder worden gewezen op de beschouwingen die elders in deze memorie van toelichting zijn gewijd aan de rechtswaarborgen waarmee het uitvaardigen van een strafbeschikking is omkleed en de verdere versterking daarvan in dit wetsvoorstel, de wettelijke verankering van de rechtsbijstand en het informatieve gesprek met een advocaat bij de afdoening met een strafbeschikking (in het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces) en de maatregelen die zijn en worden genomen om de kwaliteit van de schuldvaststelling te verbeteren (zie paragraaf 6.2.1). In aanvulling op deze beschouwingen wordt opgemerkt dat een algemeen uitgangspunt van het nieuwe wetboek is dat de rechtswaarborgen binnen een specifieke procedure zijn toegesneden op de belangen die voor de verdachte of veroordeelde op het spel staan. Die gedachte van “rechtswaarborgen op maat” brengt mee dat de procedure meer waarborgen moet bevatten naarmate er hogere straffen (kunnen) worden opgelegd. Tegen deze achtergrond is het gerechtvaardigd om wat de toepasselijke waarborgen betreft te differentiëren tussen de waarborgen bij een berechting enerzijds en bij de afdoening met een strafbeschikking – waarbij geen vrijheidsbenemende straf kan worden opgelegd – anderzijds. Ook kan op basis van dit uitgangspunt onderscheid worden gemaakt tussen “zwaardere” strafbeschikkingen (waarin bijvoorbeeld bijzondere voorwaarden worden gesteld) en “lichtere” strafbeschikkingen (waarin bijvoorbeeld alleen een lage geldboete wordt opgelegd). Zo geldt alleen bij zwaardere strafbeschikkingen de verplichting om de verdachte voorafgaand aan de uitvaardiging daarvan te horen (artikel 3.3.4, eerste en tweede lid), terwijl alleen bij lage geldboetes in bepaalde gevallen de verzetstermijn kan verstrijken zonder dat de verdachte bekend is met de strafbeschikking (artikel 5.3.1, tweede lid).

Tot slot is het vanuit het bedoelde uitgangspunt goed verdedigbaar dat in het kader van de bezwaarschriftprocedure van artikel 7.2.10 geen toetsing van de schuldvaststelling plaatsvindt, zo wordt in reactie op het advies van de Afdeling advisering opgemerkt. Binnen de ruimere categorie van lichtere strafbare feiten waarbij de feitenvaststelling relatief eenvoudig is en die met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan, zijn het de lichtste feiten die in het kader van de

bezwaarschriftprocedure aan de orde zijn. Dit zijn immers feiten waarvoor in de onherroepelijke strafbeschikking (alleen) een voorwaardelijke straf of een geldboete is opgelegd én waarbij de officier van justitie omzetting in een vrijheidsstraf dan wel toepassing van vervangende hechtenis (via een vordering bij de rechtbank) niet nodig acht. Vanuit de gedachte van rechtswaarborgen op maat is het dan ook gerechtvaardigd om bij deze categorie feiten niet te voorzien in een toetsing van de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust. Een beoordeling van die schuldvaststelling is in het kader van de bezwaarschriftprocedure ook minder passend gelet op het definitieve karakter van de onherroepelijke strafbeschikking (vgl. T.M. Knol, *Toezicht op de OM-strafbeschikking*, Groningen 2025, p. 351 e.v.). De verdachte heeft immers geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tegen de strafbeschikking in verzet te gaan. Hierbij is van belang dat dit wetsvoorstel voorziet in aanvullende waarborgen rondom het doen van afstand van verzet (artikel 5.3.2, tweede lid) en informatievoorziening over de wijze waarop, de termijn waarbinnen en het parket waarbij verzet kan worden ingesteld (artikel 3.3.1d, eerste lid). Mede daarom mag worden verondersteld dat het uitblijven van verzet op een bewuste en vrijwillige keuze van de betrokkene berust. Een onherroepelijke strafbeschikking moet weliswaar worden onderscheiden van de oplegging van een voorwaardelijke straf door de rechter, maar ook na een rechterlijke veroordeling kan zich de situatie voordoen dat de rechter die de vordering tot tenuitvoerlegging behandelt de schuldvaststelling anders beoordeelt. Ook dan staat die schuldvaststelling echter niet meer ter discussie. En hoewel berechting met meer wettelijke waarborgen is omkleed dan de afdoening met een strafbeschikking, is binnen de strafbeschikkingsprocedure wel degelijk voorzien in adequate waarborgen die zijn afgestemd op de ernst van de feiten die kunnen worden afgedaan. In paragraaf 6.2.1 is uiteengezet welke belangrijke rechtswaarborgen bij het uitvaardigen van de strafbeschikking van toepassing zijn. Ook is daar ingegaan op de rechtsbijstand die in de praktijk al wordt geboden bij de afdoening met een strafbeschikking en die van een adequate wettelijke grondslag wordt voorzien in het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces. Verder kan hier nogmaals worden gewezen op de maatregelen die zijn en worden genomen om de kwaliteit van de strafbeschikking (en in het bijzonder de schuldvaststelling) te verbeteren. Het onafhankelijke toezicht dat door de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt gehouden op de taakuitoefening door het openbaar ministerie draagt daaraan in belangrijke mate bij (zie ook T.M. Knol, *Toezicht op de OM-strafbeschikking*, Groningen 2025, p. 379 e.v.). Het verhogen van de kwaliteit van de afdoening met een strafbeschikking, bijvoorbeeld door het verbeteren van de informatievoorziening en het versterken van de rechtsbijstand, verdient de voorkeur boven een ruime toetsing in de tenuitvoerleggingsfase (zie ook N.G.H. Verschaeren, “De strafbeschikking in beweging: van dagvaarden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij?”, *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 2025, p. 12). Anders dan in het kader van de

omzettingsvordering bij de rechtbank (artikel 7.2.8c) is vrijheidsbeneming hier zoals gezegd niet aan de orde en zijn er geen verdragsrechtelijke of constitutionele gronden om toch te voorzien in een toetsing van de schuldvaststelling (zie nader paragraaf 12.4). Om de genoemde redenen is niet voorzien in een wettelijke mogelijkheid voor de rechtbank om de strafbeschikking te vernietigen als zij vaststelt dat de betrokkene niet schuldig is aan het strafbare feit waarvoor de strafbeschikking is uitgevaardigd.

Motiveringsplichten
De Rvdr geeft in overweging in te gaan op de vraag of een omzettingsbeslissing moet worden gemotiveerd, zowel voor de procedure van artikel 7.2.8c (beslissing op omzettingsvordering) als voor die van artikel 7.2.10 (beslissing op bezwaarschrift). Daarnaast zou mede in het licht van het belang van zowel de verdachte als de rechter om de onderbouwing van de officier van justitie te kennen voor het wijzigen van een onherroepelijke strafbeschikking, ook een motiveringsplicht moeten worden opgenomen in artikel 7.2.8a. Indien de voorgestelde ruime omzettingsmogelijkheden van de rechtbank worden gehandhaafd, acht het OM het wenselijk dat de rechtbank wordt verplicht te motiveren waarom zij afwijkt van de door de officier van justitie ingediende omzettingsvordering.
In dit verband kan om te beginnen worden gewezen op de algemene motiveringsplicht van artikel 1.2.23, derde lid. Op grond van deze bepaling geldt voor iedere raadkamerprocedure dat de beslissing van de rechtbank moet worden gemotiveerd, tenzij de wet anders bepaalt. Deze motiveringsplicht is dus ook van toepassing op de in de artikelen 7.2.8c en 7.2.10 bedoelde beslissingen. Op basis van deze plicht mag worden verwacht dat de rechtbank, wanneer zij afwijkt van de vordering van de officier van justitie, in het bijzonder de redenen opgeeft die daartoe hebben geleid. Voor de wijzigingsbeschikking van de officier van justitie geldt geen motiveringsplicht. Zo'n motivering zou ook weinig toegevoegde waarde hebben, omdat deze niet meer of iets anders zou kunnen inhouden dan dat de geldboete bijvoorbeeld niet is betaald of dat de voorwaarden niet zijn nageleefd. Wel is voorgeschreven dat in het verslag van het horen van de verdachte – bijvoorbeeld voorafgaand aan het uitvaardigen van een strafbeschikking waarin bijzondere voorwaarden worden gesteld – de redenen worden vermeld die hebben geleid tot het afwijken van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, voor zover deze redenen niet al mondeling zijn opgegeven (artikel 3.3.4, derde lid). Deze motiveringsplicht geldt ook als de veroordeelde door de officier van justitie is gehoord voorafgaand aan een wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking wegens onvolledige tenuitvoerlegging (artikel 7.2.8a, vierde lid).

Verbeurdverklaring en ontnemingsmaatregel
Ten aanzien van het voorstel om verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen bij strafbeschikking mogelijk te maken lopen de opvattingen in de over dit wetsvoorstel gehouden

consultatieronde uiteen, zoals dat ook in de adviezen over het eerdere conceptwetsvoorstel het geval was. Het OM onderschrijft deze wijziging en vindt het een belangrijke toevoeging aan de mogelijk op te leggen straffen. Deze mogelijkheid wordt op dit moment met name gemist als het gaat om voorwerpen met een relatief geringe waarde, zoals inbrekersgereedschap. Het OM kan zich vinden in de verwachting die in de memorie van toelichting (zie paragraaf 6.2.2) wordt uitgesproken dat het bij ingewikkelde berekeningen of complexe eigendomsrechten niet voor de hand ligt de verbeurdverklaring op te leggen in een strafbeschikking. Wat betreft de verbeurdverklaring van zeer waardevolle voorwerpen ziet het OM hiertoe wel enige ruimte, bijvoorbeeld als het gaat om strafbeschikkingen die worden opgelegd aan rechtspersonen. Dit alles zal worden meegenomen in de beleidsvorming door het openbaar ministerie.
De Rvdr adviseert daarentegen af te zien van de introductie van de bevoegdheid om een verbeurdverklaring op te leggen via een strafbeschikking dan wel te voorzien in rechterlijke toetsing. De Rvdr vindt dat in het wetsvoorstel onvoldoende rekening wordt gehouden met de rechten van degene jegens wie de strafbeschikking is uitgevaardigd en mogelijke derden-belanghebbenden. Ook bij meer eenvoudige zaken zouden de inbeslaggenomen voorwerpen (zeer) waardevol kunnen zijn en ook de eigendomsverhoudingen zouden complex kunnen zijn. Verder zou de officier van justitie niet per se de vereiste kennis en ervaring hebben om door schatting de waarde van de voorwerpen te bepalen, terwijl deze waardebepaling ook relevant is voor het al dan niet bestaan van een hoorplicht (artikel 3.3.4, tweede lid).

Vergelijkbare verschillen van opvatting bestaan als het gaat om het wel (OM) of niet (Rvdr) mogelijk maken dat in een strafbeschikking een ontnemingsmaatregel wordt opgelegd. Het OM heeft behoefte aan de mogelijkheid om bij de uitvaardiging van een strafbeschikking over te gaan tot de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, zodat ook langs die weg kan worden voorkomen dat misdaad loont. Die mogelijkheid wordt door het CJIB in ieder geval voor de “kleinere” ontnemingszaken in overweging gegeven. Het OM verzoekt aanvullend om wettelijk vast te leggen dat een strafbeschikking kan worden gecombineerd met een ontnemingsschikking.

Tegen de achtergrond van de verschillende standpunten hierover wordt de beoogde uitbreiding van het sanctiearsenaal met de verbeurdverklaring gehandhaafd, terwijl een verdere verbreding van de sancties die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd met de ontnemingsmaatregel of een wettelijke aanscherping van de reikwijdte van de ontnemingsschikking op dit moment niet opportuun wordt geacht. Aldus wordt een evenwichtige regeling tot stand gebracht die recht doet aan de bestaande uiteenlopende opvattingen en belangen. Eerder is al vermeld (zie paragraaf 6.2.2) dat waardebepaling door middel van schatting alleen aan de orde zal zijn in gevallen die zich daarvoor lenen; in minder eenvoudige gevallen zal de waarde adequaat en toetsbaar

moeten worden vastgesteld en verantwoord. Daarmee is eveneens gewaarborgd dat de verdachte bijgestaan door een raadsman wordt gehoord in de gevallen waarin de vastgestelde waarde van de verbeurdverklaarde voorwerpen daartoe aanleiding geeft.
Met het verder verruimen van het sanctiepalet moet terughoudendheid worden betracht. Daarbij is van belang dat het doel van de ontnemingsmaatregel (voorkomen dat misdaad loont) in de toekomstige regeling ook op andere manieren – zonder betrokkenheid van de rechter – kan worden bereikt. Zo zullen inbeslaggenomen criminele opbrengsten die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring door middel van een strafbeschikking kunnen worden onttrokken aan degene onder wie deze opbrengsten in beslag zijn genomen. Daarnaast kunnen criminele baten die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel binnen de voorgestelde wettelijke grenzen worden betrokken in een transactie (artikel 3.4.6, eerste lid, onderdelen b en d). Verwacht wordt dat dit juridisch instrumentarium toereikend is. Overigens worden de mogelijkheden op dit vlak ook buiten het verband van het nieuwe wetboek verder uitgebreid. Gewezen kan worden op de in het wetsvoorstel tot implementatie van de confiscatierichtlijn voorziene mogelijkheid om uit misdrijf afkomstige voorwerpen te confisqueren zonder dat daaraan een veroordeling ten grondslag ligt, door het indienen van een vordering daartoe bij de strafrechter.

De positie van het slachtoffer
SHN uit met betrekking tot de strafbeschikking in het algemeen zorgen over de mate waarin de positie van slachtoffers wordt gerespecteerd, bijvoorbeeld als zij bij een spreekrechtwaardig feit het spreekrecht willen uitoefenen of als zij hun vordering tot schadevergoeding willen toelichten. Nu dit wetsvoorstel een voorwaardelijke variant van de strafbeschikking introduceert, verwacht SHN dat het openbaar ministerie vaker voor de afdoening met een strafbeschikking zal kiezen. SHN beschouwt het als een gemiste kans dat het wetsvoorstel niet voorziet in aanvullende waarborgen voor de positie van slachtoffers wanneer een zaak wordt afgedaan met een (voorwaardelijke) strafbeschikking. Als het gaat om de nieuwe mogelijkheid om in een strafbeschikking bijzondere voorwaarden te stellen, zijn voor slachtoffers vooral het contact- en locatieverbod van belang. Met betrekking tot de omzettingsprocedure vraagt SHN zich af hoe de rechten en belangen van slachtoffers worden gerespecteerd en meegewogen, met name als er een beschermende maatregel is opgelegd. SHN verzoekt in de uitwerking van deze regeling op te nemen dat slachtoffers worden geraadpleegd indien het voornemen bestaat een beschermende voorwaarde op te heffen.

De standpunten van SHN ten aanzien van de positie van slachtoffers bij de afdoening met een strafbeschikking zijn in algemene zin ook aan de orde geweest bij de behandeling van de eerste vaststellingswet (zie de nota naar aanleiding van de verslagen, Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, p. 81-82, p. 103-108 en p. 301). In dat verband is benadrukt dat

het openbaar ministerie bij afdoening met een strafbeschikking zoveel mogelijk rekening houdt met de belangen van het slachtoffer. Het slachtoffer kan de wens kenbaar maken dat in de strafbeschikking de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd en kan stukken indienen ter onderbouwing daarvan. Verder wijst het openbaar ministerie slachtoffers ook bij afdoening via een strafbeschikking op de mogelijkheid tot het afgeven van een schriftelijke slachtofferverklaring. Als sprake is van een ernstig spreekrechtwaardig feit, waarbij het slachtoffer te kennen heeft gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken, vormt dat op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133) een contra-indicatie voor afdoening met een strafbeschikking. In dat geval zal de zaak dus in beginsel voor de rechter worden gebracht. Ook als geen sprake is van een spreekrechtwaardig feit heeft het slachtoffer tot slot de mogelijkheid om zich als rechtstreeks belanghebbende bij het gerechtshof beklagen over de vervolging door middel van een strafbeschikking (artikel 3.5.1). Specifiek voor de voorwaardelijke strafbeschikking en de omzettingsprocedure geldt dat na overtreding van bijvoorbeeld een contact- of locatieverbod de officier van justitie de voorwaardelijke straf zelf geheel of gedeeltelijk kan omzetten in een onvoorwaardelijke straf (artikel 7.2.8a, tweede lid) of die omzetting kan vorderen bij de rechtbank (artikel 7.2.8c). Ook kan in die situatie bijvoorbeeld de proeftijd worden verlengd of kunnen de bijzondere voorwaarden worden gewijzigd. Bij elk van de genoemde beslissingen zal de officier van justitie of de rechtbank de belangen van het slachtoffer uiteraard meewegen. In het nieuwe wetboek vloeit de verplichting daartoe ook voort uit het beginsel dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (artikel 1.1.4). Onder het huidige recht geldt al dat de officier van justitie beschermende maatregelen treft of vordert wanneer dit gezien de individuele beoordeling noodzakelijk is (Aanwijzing slachtoffers in het strafproces, Stcrt. 2024, 4318). In het kader van een omzettingsprocedure ligt het in de rede dat de eerder in de onherroepelijke strafbeschikking gestelde bijzondere voorwaarden ter bescherming van het slachtoffer (contact- en locatieverboden) in beginsel worden gehandhaafd. Dit kan bijvoorbeeld anders zijn als de beschermingsbehoefte van een slachtoffer inmiddels is veranderd. Mocht in voorkomende gevallen een opheffing van beschermende voorwaarden aan de orde zijn, dan mag tegen de achtergrond van het voorgaande worden verwacht dat de officier van justitie zich vergewist van de (actuele) beschermingsbehoeften van het slachtoffer en deze betrekt bij zijn afweging.

Bijzondere voorwaarden
De Rvdr maakt bezwaar tegen de mogelijkheid om aan de voorwaardelijke strafbeschikking vergaande voorwaarden te verbinden die de vrijheid van de verdachte beperken, zonder een voorafgaand advies of oordeel van de rechter daarover. Met name de voorwaarden genoemd in artikel 3.3.1b, tweede lid, onderdelen c tot en met g, kunnen

voor de betrokkene ingrijpend zijn, aldus de Rvdr. De Rvdr adviseert de genoemde voorwaarden te schrappen of in de wet te begrenzen.

Naar aanleiding van deze bezwaren wordt opgemerkt dat de officier van justitie onder het huidige recht al de mogelijkheid heeft om gedragsaanwijzingen te geven in een strafbeschikking (artikel 257a, derde lid). De mogelijkheid om bijzondere voorwaarden te stellen komt daarvoor in de plaats en is in zoverre niet nieuw. Verder wordt benadrukt dat bij het opstellen van de wettelijke regeling zorgvuldig is afgewogen welke bijzondere voorwaarden wel bij strafbeschikking kunnen worden gesteld en welke niet. Het stellen van voorwaarden die gezien hun mate van vrijheidsbeperking te ingrijpend worden geacht om aan een strafbeschikking te worden verbonden, zoals opname in een instelling, blijft voorbehouden aan de rechter (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.3.1b, tweede lid). Daarnaast mag worden verwacht dat de officier van justitie vanuit zijn magistratelijke rol in een concreet geval zorgvuldig alle betrokken belangen afweegt voordat hij overgaat tot het stellen van een bijzondere voorwaarde. Naarmate een concrete bijzondere voorwaarde een grotere vrijheidsbeperking oplevert, is meer terughoudendheid geboden. Voordat een dergelijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd moet de verdachte bovendien door de officier van justitie worden gehoord en verklaren bereid te zijn zich aan de bijzondere voorwaarde te houden. De verdachte kan daarbij om toevoeging van een raadsman verzoeken, zodat de mogelijkheid van rechtsbijstand hier is verzekerd. Indien de verdachte het met de gestelde bijzondere voorwaarde vervolgens toch niet (meer) eens is, kan hij verzet instellen tegen de uitgevaardigde strafbeschikking en de zaak langs die weg aan de rechter voorleggen. Verder verdient nog opmerking dat ook in de jurisprudentie en in de wetsgeschiedenis grenzen zijn gesteld aan de invulling van bijzondere voorwaarden, zoals een locatiegebod. Daaruit blijkt onder meer dat de rechter de bijzondere voorwaarde in zijn vonnis zo gedetailleerd mogelijk moet beschrijven, bijvoorbeeld als het gaat om de frequentie van de beperkingen van de bewegingsvrijheid en de totale duur van die beperkingen (ECLI:NL:HR:2020:1957). Deze grenzen gelden evenzeer voor het bepalen van de reikwijdte van een bijzondere voorwaarde door de officier van justitie in een strafbeschikking. Van “thuisdetentie” of “nachtdetentie” kan overigens ook geen sprake zijn omdat de officier van justitie anders dan de rechter niet over de bevoegdheid beschikt om daaraan elektronisch toezicht te verbinden. Nadere begrenzingen zullen worden vastgelegd in beleidsregels van het openbaar ministerie. Indien de wijze waarop de bevoegdheid tot het stellen van bijzondere voorwaarden in de praktijk wordt gebruikt daartoe aanleiding zou geven, kan in de toekomst eventueel alsnog gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om daaraan bij algemene maatregel van bestuur nadere beperkingen te stellen. Artikel 3.3.4, vijfde lid, bevat daartoe al een delegatiegrondslag. Het advies van de Rvdr om de bijzondere voorwaarden in de wet te beperken en te begrenzen wordt om deze redenen niet overgenomen.

Tenuitvoerlegging
In lijn met het uitgangspunt dat de strafbeschikking een volwaardige eindbeslissing is, wil het CJIB in geval van een hardvochtige situatie de mogelijkheid krijgen om de tenuitvoerlegging van een in een strafbeschikking opgelegde geldboete van maximaal € 340 zelfstandig te beëindigen. Ook vraagt het CJIB aandacht voor de mogelijkheid om de vervangende taakstraf als extra sanctiemogelijkheid in te voeren als tijdens de tenuitvoerlegging blijkt dat een geldboete niet kan worden betaald. In die laatste situatie kan de officier van justitie volgens het wetsvoorstel de geldboete omzetten in een taakstraf (artikel 7.2.8a, derde lid). Die mogelijkheid kan worden gezien als een equivalent van de vervangende taakstraf, die echter vanwege de aard van de omzettingsprocedure (waarin de onherroepelijke strafbeschikking door de officier van justitie wordt gewijzigd) een andere juridische inbedding heeft gekregen. De vervangende taakstraf (artikel 7.5.8) en de beëindiging van de tenuitvoerlegging van een geldboetestrafbeschikking door het CJIB (artikel 7.5.9) zijn inmiddels door het aannemen van de daartoe strekkende amendementen onderdeel geworden van de tweede vaststellingswet (zie Kamerstukken II 2024/25, 36636, nrs. 16 en 17 en Kamerstukken I 2024/25, 36636, A).

6.3 Transactie en ontnemingsschikking

6.3.1 Hoofdlijnen

Behouden maar verder beperken van de transactie
In het huidige recht is na inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening de bestaande wettelijke transactieregeling, die nu nog is opgenomen in het Wetboek van Strafrecht, vooralsnog naast de regeling van de strafbeschikking gehandhaafd. Het onderdeel van de Wet OM-afdoening dat tot gevolg heeft dat de transactieregeling vervalt, is nog niet in werking getreden (Stb. 2006, 330, Artikel II, onderdeel O). De wijzigingen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, brengen geen verandering in het uitgangspunt – dat naar voren komt in de Wet OM-afdoening en de eerdergenoemde beleidsreactie op de evaluatie van die wet – dat het uitvaardigen van een strafbeschikking prevaleert boven het doen van een transactieaanbod; de strafzaken die zich daarvoor lenen dienen in beginsel door middel van een strafbeschikking te worden afgedaan (vgl. ook de Aanwijzing OM-strafbeschikking, Stcrt. 2022, nr. 9133). Buitengerechtelijke afdoening door middel van een strafbeschikking verdient in het algemeen de voorkeur omdat deze op een formele schuldvaststelling berust en daarmee een hechte basis biedt voor tenuitvoerlegging – zonder rechterlijke tussenkomst – van daarin opgelegde sancties. Het eerdere voornemen om de transactie geheel te laten vervallen is evenwel heroverwogen. Daarbij is gezocht naar een

redelijk evenwicht tussen enerzijds het genoemde uitgangspunt en anderzijds het belang van het openbaar ministerie om in uitzonderlijke situaties via een transactie tot effectieve strafrechtelijke handhaving te komen. Voor twee groepen van gevallen heeft het de voorkeur om de mogelijkheid te behouden die strafzaken met een transactie af te doen:

(i) transacties in de sfeer van de rechtspersoon (dat wil zeggen: transacties met rechtspersonen, hun feitelijk leidinggevers, opdrachtgevers en personen die anderszins hebben deelgenomen aan de verboden gedraging van de rechtspersoon) en

(ii) gevallen waarin bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de aard van de transactie – naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en het aan de Staat te betalen geldbedrag (de boetecomponent) niet meer dan € 20.000 bedraagt.

Ten aanzien van de eerste groep gevallen voorziet de transactiemodaliteit in de mogelijkheid van een snellere en meer efficiënte afdoening van bijvoorbeeld financieel-economische criminaliteit en milieucriminaliteit. In die gevallen, in het bijzonder bij voorgenomen hoge transacties (zie hierna onder *Rechterlijke toetsing van voorgenomen hoge transacties*), blijkt de transactie een passend alternatief te kunnen zijn voor strafvervolging. Daarbij speelt een rol dat aan een transactie financiële voorwaarden kunnen worden verbonden, waaronder betaling van een geldbedrag aan de Staat (tot ten hoogste het maximum van de geldboete die voor het strafbare feit kan worden opgelegd), ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade. De voorgestelde regeling maakt het daarnaast mogelijk dat bij de transactie aan rechtspersonen voorwaarden omtrent het nemen van compliancemaatregelen kunnen worden gesteld, om zo de bedrijfscultuur te veranderen en daardoor toekomstige misstanden te voorkomen. Een transactie kan op die manier, zowel bij verdachte rechtspersonen als bij personen die ervan worden verdacht te hebben deelgenomen aan de verboden gedraging van de rechtspersoon (zie hierna), hetzelfde of meer effect sorteren dan een rechterlijke veroordeling. Dit houdt ermee verband dat bij veroordeling van een rechtspersoon geen vrijheidsstraffen kunnen worden opgelegd, terwijl het doen van een transactieaanbod aan natuurlijke personen pas in beeld komt wanneer redelijkerwijs te verwachten is dat de rechter de zaak met een vermogenssanctie afdoet. De reden voor het in de wettelijke regeling opnemen van de opdrachtgever, feitelijk leidinggever en andere deelnemers is dat het gedrag van die personen nauw verbonden is met het gedrag van de rechtspersoon. Daarmee sluit de regeling ook niet uit dat in één strafzaak zowel aan de rechtspersoon als aan de betrokken natuurlijke personen een transactieaanbod wordt gedaan. In zoverre bestaan gelijke afdoeningsmogelijkheden. De beperking tot wettelijke vormen van deelneming aan de verboden gedraging van de

rechtspersoon biedt een heldere en werkbare afbakening van de eerste groep gevallen waarin kan worden getransigeerd.

De transactiebevoegdheid blijft ten tweede behouden voor de groep gevallen waarin bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de aard van de transactie – naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.4.4, tweede lid, worden hiervan concrete voorbeelden gegeven. Ook in deze gevallen verdient het afzien van een formele schuldvaststelling de voorkeur boven afdoening door middel van een strafbeschikking, die wel is gebaseerd op een schuldvaststelling. Bij deze tweede groep gevallen geldt telkens dat de boetecomponent van de transactie niet meer dan € 20.000 mag bedragen. Met deze maximering is gezocht naar een redelijk evenwicht tussen enerzijds het uitgangspunt dat het uitvaardigen van een strafbeschikking prevaleert boven het doen van een transactieaanbod en anderzijds het belang van het openbaar ministerie om in uitzonderlijke situaties via een transactie tot effectieve strafrechtelijke handhaving te komen.

Voor zowel de onder (i) als de onder (ii) genoemde groepen van gevallen geldt dat een transactie met een totale geldelijke component van meer dan € 2.000 slechts tot stand kan komen indien de verdachte wordt bijgestaan door een raadsman. Voor deze rechtsbijstandsplicht is gekozen om transacties met een boetecomponent van meer dan € 2.000 met meer waarborgen te omkleden. De grens van € 2.000 sluit aan bij de in het kader van de strafbeschikking gehanteerde grens waarboven de verdachte bijgestaan door een raadsman moet worden gehoord (artikel 3.3.4, tweede lid).

Rechterlijke toetsing van voorgenomen hoge transacties
In een klein aantal strafzaken per jaar wordt door het openbaar ministerie een hoge transactie aangeboden (zie de jaarberichten van het openbaar ministerie, via www.om.nl). In deze gevallen gaat het vaak om langlopende, omvangrijke en complexe strafrechtelijke onderzoeken. Strafvervolging zou een zware wissel trekken op de vervolgings- en zittingscapaciteit en de afloop daarvan is ongewis. Een langdurig strafproces brengt voor de desbetreffende verdachte onzekerheid en kosten mee. Tegen die achtergrond introduceert dit wetsvoorstel een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties. Deze zogeheten verlofprocedure is neergelegd in Boek 3, Afdeling 4.2.2, en is uitsluitend aan de orde in het geval van de hiervoor beschreven eerste groep gevallen (kort gezegd: transigeren bij criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon). Deze rechterlijke toets zal in de plaats komen van de in de Aanwijzing hoge transacties van het openbaar ministerie opgenomen procedure op basis waarvan voorgenomen hoge transacties, tot aan de inwerkingtreding van deze nieuwe regeling, door een onafhankelijke commissie worden getoetst (vgl. de Aanwijzing hoge transacties van het openbaar ministerie, Stcrt. 2020, 46166).

De wens tot het invoeren van een dergelijke toetsing bestaat al langer, zoals blijkt uit de aangenomen motie-Van Nispen/Groothuizen die de regering verzoekt ervoor te zorgen dat de rechter een controlerende en rechtsbeschermende rol krijgt bij de totstandkoming van hoge en bijzondere transacties (Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 51). Het invoeren van een rechterlijke toets is ook door de Rvdr aanbevolen (zie het consultatieadvies van de Rvdr van 12 juli 2018 over de conceptwetsvoorstellen voor de Boeken 3 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 12 en 18) en kan tevens in de literatuur op een breed draagvlak rekenen (zie onder meer G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, hoofdstuk XIII.2; J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het openbaar ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, p. 588-592 en K.C.J. Vriend, "De hoge en bijzondere transactie: een pleidooi voor rechterlijke controle op de afdoening buiten geding", *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving* 2016/4). De introductie van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties is ook toegezegd in de eerdergenoemde beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening (zie Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 478, met name p. 9-10). Argumenten voor het invoeren van een rechterlijke toets zijn dat rechterlijke controle op (de totstandkoming van) hoge transacties bijdraagt aan de legitimiteit van dergelijke transacties, betere rechtsbescherming biedt aan de verdachte en de transparantie van het transactieproces vergroot.

De verlofprocedure bij hoge transacties is in twee gevallen van toepassing:

I. Wanneer het totale bedrag van het voorgenomen transactieaanbod boven een bepaald drempelbedrag ligt. In dat geval mag slechts een definitief transactieaanbod aan de verdachte rechtspersoon of verdachte natuurlijke persoon worden gedaan, indien het gerechtshof hiertoe verlof heeft verleend. Er worden twee drempelbedragen gehanteerd:

> a. Een drempelbedrag van € 200.000 geldt wanneer het totale bedrag van de voorgenomen transactie uitsluitend een boetecomponent kent (dat wil zeggen: de enkele betaling aan de Staat van een geldbedrag);
> b. Een drempelbedrag van in totaal € 1.000.000 geldt in het geval het totale bedrag de optelsom is van meerdere geldelijke componenten, waaronder bijvoorbeeld de voldoening van een bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (op grond van artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht) en een schadevergoeding.

Wat betreft de hoogte van beide voorgestelde drempelbedragen is aangesloten bij de bedragen die nu worden gehanteerd in de genoemde Aanwijzing hoge transacties van het openbaar ministerie.

II. Het tweede geval waarin de verlofprocedure moet worden gevolgd, knoopt aan bij de situatie dat een voorlopig transactieaanbod is gedaan boven een van beide genoemde drempelbedragen en het voornemen bestaat een transactieaanbod te doen aan andere personen die ervan worden verdacht te hebben deelgenomen aan een of meer strafbare feiten – waaronder begrepen het geven van opdracht tot of feitelijke leiding aan de verboden gedraging van een rechtspersoon – waarop het voorgenomen hoge transactieaanbod betrekking heeft. Die verplichting geldt ook wanneer het aanbod aan de verdachte deelnemer – te denken valt aan opdrachtgevers en feitelijk leidinggevenden als bedoeld in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht – op zichzelf (ver) onder een van beide drempelbedragen blijft. Een belangrijke reden dat de verlofprocedure ook dan moet worden gevolgd is dat de gedragingen van de deelnemer feitelijk en juridisch nauw samenhangen met de strafbare gedraging van de persoon waarin de voorgenomen hoge transactie haar grond vindt. Tegen die achtergrond is het gerechtvaardigd en wenselijk in voorkomende gevallen ook een voorgenomen transactieaanbod aan deelnemers te onderwerpen aan rechterlijke toetsing.

Opmerking verdient dat, in lijn met de aangenomen motie-Van Nispen/Van Oosten (Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 52), op grond van de huidige Aanwijzing hoge transacties in de onderhavige regeling het uitgangspunt blijft dat zo mogelijk strafvervolging wordt ingesteld tegen opdrachtgevers en feitelijk leidinggevenden als bedoeld in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht. Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen kan de officier van justitie in het kader van de hoge transactie met een rechtspersoon ook een transactieaanbod doen aan natuurlijke personen die strafbaar betrokken zijn geweest bij de verboden gedraging van de desbetreffende rechtspersoon. In dergelijke omstandigheden is – zo blijkt uit het bovenstaande – een transactieaanbod aan een natuurlijk persoon te allen tijde aan rechterlijke controle onderworpen; de transactie komt niet tot stand dan nadat het gerechtshof daartoe verlof heeft verleend.
In lijn met de procedure tot beklag wegens niet-opsporing of niet-vervolging (zie artikel 3.5.1 e.v.) is de behandeling van de vordering tot het verlenen van verlof door de raadkamer van het gerechtshof niet openbaar en toetst het gerechtshof zowel de rechtmatigheid als de opportuniteit van de voorgenomen beslissing van de officier van justitie om een transactieaanbod te doen. Net als in de beklagprocedure beoordeelt een onafhankelijke rechter of het openbaar ministerie – met het voornemen om een hoge transactie aan te bieden – op een evenwichtige wijze gebruikmaakt van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. De rechter toetst of de officier van justitie in redelijkheid tot het voorlopige transactieaanbod heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan (zie nader de

toelichting op artikel 3.4.14). Het openbaar ministerie draagt er zorg voor dat de door hem overgelegde stukken voldoende informatie bevatten voor het uitvoeren van deze rechterlijke toetsing. Met het oog op de vergroting van de transparantie van het transactieproces is in de regeling opgenomen dat de uitspraak van het gerechtshof op een openbare zitting wordt gedaan en dat deze beslissing wordt gepubliceerd door het gerechtshof.

Rechterlijke toetsing van voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen
Daarnaast introduceert deze regeling een rechterlijke toetsing bij voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen. Daarvoor pleiten dezelfde argumenten als die hiervoor zijn genoemd in het kader van hoge transacties: rechterlijke controle op (de totstandkoming van) hoge ontnemingsschikkingen draagt bij aan de legitimiteit van zulke ontnemingsschikkingen, biedt betere rechtsbescherming aan de betrokkenen en vergroot de transparantie van het schikkingsproces. De enkele omstandigheid dat een hoge ontnemingsschikking “slechts” gevolgen heeft voor de ontnemingszaak en niet voor de strafzaak doet daaraan niet af. Ontnemingsschikkingen die aanzienlijke geldbedragen omvatten kunnen rekenen op grote maatschappelijke belangstelling, zoals ook naar voren komt in de Aanwijzing afpakken (Stcrt. 2016, 68526), waarin het aangaan van ontnemingsschikkingen nader is genormeerd. Dergelijke schikkingen hebben doorgaans betrekking op ernstige strafbare feiten. Daarmee is bij hoge ontnemingsschikkingen – net als bij hoge transacties – het maatschappelijk vertrouwen in deze wijze van buitengerechtelijke afdoening in het geding. Net als bij procesafspraken over te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel geldt ook bij ontnemingsschikkingen dat deze kunnen inhouden dat de omvang van dat voordeel op vereenvoudigde wijze wordt geschat, maar dat het aangaan van zo’n schikking geen zelfstandige grond oplevert om de aan de betrokkene op te leggen betalingsverplichting te verminderen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, waar wordt ingegaan op de mogelijkheden om over te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel procesafspraken te maken.
Tegen de achtergrond van de genoemde argumenten is de introductie van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen gewenst. De Onderzoekscommissie Ontnemingsschikking (die een onderzoeksrapport heeft uitgebracht over de ontnemingsschikking die door het openbaar ministerie is getroffen met Cees H., zie de bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34362, nr. 1) heeft ook aanbevolen over de interne besluitvorming van het openbaar ministerie inzake ontnemingsschikkingen extern verantwoording af te leggen en te bezien of een vorm van rechterlijke toetsing wenselijk is (zie aanbeveling 4 in dat rapport, p. 282 en ook de reactie daarop: Kamerstukken II 2015/16, 34362, nr. 2, p. 4), mede nu ontnemingsschikkingen aanzienlijke geldbedragen kunnen omvatten en betrekking kunnen hebben op ernstige strafbare feiten. Introductie van een rechterlijke toets is toegezegd in de eerdergenoemde beleidsreactie op de uitgevoerde

evaluatie van de Wet OM-afdoening. Daarbij is erop gewezen dat – in het licht van overeenkomsten met een hoge transactie met een grote ontnemingscomponent – het de voorkeur verdient de rechterlijke toetsingsprocedure voor beide instrumenten zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten (zie Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 478, p. 8). Met de onderhavige regeling wordt hieraan uitvoering gegeven door een procedure inzake het verlenen van verlof voor een ontnemingsschikking te introduceren, die bij voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen moet worden gevolgd en die in hoge mate aansluit bij de verlofprocedure voor hoge transacties.

De verlofprocedure voor hoge ontnemingsschikkingen moet in twee gevallen worden gevolgd:

1. Wanneer het een voorgenomen ontnemingsschikking betreft waarvan het totale geldbedrag € 200.000 of meer bedraagt. Dit bedrag sluit aan bij het drempelbedrag dat bij een voorgenomen hoge transactie geldt, indien die transactie uitsluitend bestaat uit een boetecomponent. Door bij de ontnemingsschikking hetzelfde drempelbedrag te hanteren, wordt één lijn getrokken waarboven rechterlijke toetsing wenselijk is;

2. Wanneer sprake is van een voorgenomen ontnemingsschikking met een persoon die wordt vervolgd of is veroordeeld ter zake van deelneming aan een of meer door een rechtspersoon begane strafbare feiten, ter zake van welk(e) feit(en) met de rechtspersoon een (voorlopige) ontnemingsschikking van € 200.000 of meer is aangegaan. Die verplichting geldt dus ook wanneer de eerstgenoemde ontnemingsschikking op zichzelf (ver) onder het drempelbedrag blijft. Te denken valt aan schikkingen die betrekking hebben op voordeel dat is verkregen uit strafbare feiten die zijn begaan door een rechtspersoon, waaraan bijvoorbeeld ook bij die rechtspersoon werkzame natuurlijke personen als opdrachtgever of feitelijk leidinggevende (als bedoeld in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht) zijn betrokken. Bij een dergelijke feitelijke en juridische samenhang is het wenselijk ook een voorgenomen schikking die op zichzelf (ver) onder het drempelbedrag blijft, te onderwerpen aan rechterlijke toetsing.

De inrichting van de verlofprocedure voor een hoge ontnemingsschikking sluit aan bij de verlofregeling voor hoge transacties. Op onderdelen heeft de verlofprocedure voor hoge ontnemingsschikkingen een eigen invulling gekregen of is voorzien in een aanvullende regeling. Dit houdt verband met het karakter van laatstgenoemde verlofprocedure en met de omstandigheid dat een ontnemingsschikking – anders dan een hoge transactie – ook nog na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg tot stand kan komen. Die afwijkende of aanvullende onderdelen van de verlofprocedure voor hoge ontnemingsschikkingen worden in het artikelsgewijs deel gedetailleerder toegelicht, maar de belangrijkste verschillen zijn de volgende.

Ten eerste verschilt de aard van de rechterlijke toets omdat in het geval van de ontnemingsschikking het voorwerp van rechterlijke toetsing de schikking tot voordeelsontneming betreft. De vraag bij het daarop toegesneden beoordelingskader is telkens of de officier van justitie in redelijkheid tot de hoge ontnemingsschikking heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan. Deze vraag valt uiteen in twee hoofdvragen die op basis van de overgelegde stukken moeten worden beantwoord:

a. is voldaan aan de wettelijke voorschriften voor het aangaan van een ontnemingsschikking? en
b. heeft de officier van justitie in redelijkheid de ontnemingsschikking kunnen aangaan ter zake van de strafbare feiten waarop die schikking betrekking heeft?

Een rechterlijke toets waarborgt dat schikkingsbedragen niet onredelijk laag of hoog zullen zijn. Daarmee kan zo'n toets het maatschappelijk vertrouwen in dergelijke schikkingen versterken.
Ten tweede zijn, in verband met het feit dat een (hoge) ontnemingsschikking nog tot aan de sluiting van het onderzoek op de ontnemingszitting in eerste aanleg tot stand kan komen, twee specifieke bepalingen in de wet opgenomen. Deze betreffen gevallen waarin een verlofvordering is ingediend nadat een ontnemingsvordering is ingediend. Voorzieningen zijn getroffen voor de situatie waarin een verlofvordering wordt gedaan (i) in het stadium tussen de ontnemingsvordering en de ontnemingszitting en (ii) na aanvang van de ontnemingszitting. Beoogd is samenloop van procedures te voorkomen of – met betrekking tot de situatie onder (ii) – samenlopende procedures op elkaar af te stemmen. Met de keuze voor het gerechtshof als verlofgerecht worden processuele complicaties in eerste aanleg bij de rechtbank voorkomen, die zich zouden kunnen voordoen in het geval de rechtbank als verlofgerecht zou worden aangewezen.

Overheveling van de transactie naar het Wetboek van Strafvordering
Tot slot wordt voorgesteld de transactiebevoegdheid uit artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering over te hevelen. Deze overheveling houdt verband met de omstandigheid dat de manier waarop strafbare feiten worden afgedaan – door een beslissing tot vervolgen of een beslissing tot niet-vervolgen – in het Wetboek van Strafvordering is geregeld. Door te voldoen aan de voorwaarden die aan een transactieaanbod zijn verbonden, vervalt het recht tot strafvordering. Daarmee is de transactie, net als de strafbeschikking, een vorm van buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Met uitzondering van de transactie zijn de beslissingen tot (niet-)vervolgen in het Wetboek van Strafvordering geconcentreerd. Om dit geheel van beslissingen met de transactie te completeren, is in de eerste vaststellingswet in Boek 3, Hoofdstuk 4, Titel 4.2, voor de transactie gereserveerd. Dit onderdeel van de aanvullingswet geeft invulling aan die daartoe eerder gereserveerde titel. De bestaande artikelen 74 tot en met 74b van het

Wetboek van Strafrecht worden geschrapt. Daartoe zal via een inwerkingtredingsbesluit worden geregeld dat de onderdelen O tot en met Q van artikel II van de Wet OM-afdoening – die voorzien in de schrapping van die artikelen gelijktijdig met het nieuwe wetboek in werking treden.

6.3.2 Adviezen

Algemeen
De hoofdlijnen van de adviezen over de regeling van de transactie en ontnemingsschikking die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, worden hieronder besproken. Adviezen over specifieke onderdelen van de voorgestelde regeling zijn waar aangewezen in de betreffende onderdelen van het wetsvoorstel en de toelichting daarbij verwerkt. Daarnaast zijn enkele redactionele verbeteringen doorgevoerd. Zo is – op advies van de 3RO, ter voorkoming van mogelijke begripsverwarring met bijvoorbeeld de bijzondere voorwaarden die de rechter bij eindvonnis stelt – teruggekomen op de in de consultatieversie van het wetsvoorstel gemaakte keuze om de term "voorwaarden" (zie huidig artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht) te vervangen door "bijzondere voorwaarden" (zie de artikelen 3.4.4, 3.4.6 en 3.4.8). Daarnaast is het bepaalde in artikel 3.4.9 van de consultatieversie van dit wetsvoorstel voor een deel overgeheveld naar artikel 3.4.8 en voor het overige geschrapt (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.4.8), met als gevolg dat de artikelen 3.4.10 tot en met 3.4.17 van die consultatieversie zijn vernummerd.

De voorgestelde regeling van de transactie kan in grote mate op steun rekenen. Het OM steunt de keuze om de transactiebevoegdheid voor twee groepen van gevallen te behouden en is blij met de introductie van compliancetoezicht als nieuwe transactievoorwaarde. De NOvA waardeert het positief dat bij hogere transacties is voorzien in verplichte rechtsbijstand. Daarnaast spreekt SHN haar tevredenheid uit over de toevoeging van de voorwaarde op grond waarvan de verplichting kan worden opgelegd een bedrag te storten in een schadefonds of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen (het voorgestelde artikel 3.4.6 lid 1 onder e), maar plaatst SHN kanttekeningen bij de gemaakte keuze dat na een verlofverlening voor het doen van een hoog transactieaanbod door het gerechtshof geen beklag openstaat.
De Rvdr onderschrijft het belang van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties en noemt de redenen waarom daartoe wordt besloten helder. Daarnaast onderschrijft de Rvdr het belang van een rechterlijke toets bij hoge ontnemingsschikkingen. Het OM kan zich ook vinden in de introductie van een rechterlijke toets bij hoge transacties. Tussen de Rvdr en het OM bestaat echter verschil van inzicht in de omvang van rechterlijke toetsing van dergelijke transacties en ontnemingsschikkingen. Het CJIB ondersteunt de doelen van de rechterlijke toets bij hoge transacties en ontnemingsschikkingen

(namelijk meer legitimiteit, transparantie en rechtsbescherming) wel in algemene zin, maar ziet onvoldoende toegevoegde waarde van een rechterlijke toets bij deze zaken.

Reikwijdte van de transactiebevoegdheid
In hun adviezen gaan het OM en de Rvdr in op de beoogde afbakening van de transactiebevoegdheid. In de voorgestelde transactieregeling is de keuze gemaakt die bevoegdheid voor twee groepen van gevallen te behouden: kort gezegd voor gevallen in de sfeer van de rechtspersoon en voor gevallen waarin bijzondere omstandigheden die in verband staan met de aard van de transactie naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en het transactiebedrag (de boetecomponent) niet meer dan € 20.000 bedraagt (artikel 3.4.4, tweede lid). Ten aanzien van die tweede groep van gevallen benadrukt het OM het belangrijk te vinden dat aan de rechtspraktijk ruimte wordt gelaten nader invulling te geven aan de “bijzondere omstandigheden die in verband staan met de aard van de transactie”, zodat het openbaar ministerie ruimte behoudt om een transactieaanbod te doen in de strafzaken waarin deze naar het inzicht van het openbaar ministerie onmisbaar is voor een passende afdoening van de desbetreffende strafbare feiten. Daarentegen vraagt de Rvdr dit tweede gevalstype waarin van de transactiebevoegdheid kan worden gebruikgemaakt nader te normeren. De Rvdr benadrukt daarbij dat een gebrek aan begrenzing in de wet of in de bijbehorende toelichting het openbaar ministerie in theorie de gelegenheid biedt om de transactie weer in een veelheid aan gevallen in te zetten, bijvoorbeeld vanwege capaciteitsdruk. Daarnaast verzoekt de Rvdr nader toe te lichten in welke specifieke gevallen er behoefte is aan een transactiebedrag van meer dan € 2.000, zijnde het grensbedrag dat in het eerdere conceptwetsvoorstel was opgenomen.

In reactie hierop wordt allereerst vooropgesteld dat in de voorgestelde transactieregeling is gezocht naar een redelijk evenwicht tussen enerzijds het uitgangspunt dat buitengerechtelijke afdoening via het uitvaardigen van een strafbeschikking prevaleert boven het doen van een transactieaanbod – omdat een strafbeschikking berust op een formele schuldvaststelling en de meer procedurele waarborgen biedt – en anderzijds het belang van het openbaar ministerie om in uitzonderlijke situaties via een transactie tot effectieve strafrechtelijke handhaving te komen. Tegen die achtergrond is de genoemde tweede groep van gevallen waarin een transactieaanbod kan worden gedaan in de wet begrensd tot “bijzondere omstandigheden die in verband staan met de aard van de transactie”, waarbij bovendien de boetecomponent niet meer dan € 20.000 mag bedragen. Die bijzondere omstandigheden en het belang van het openbaar ministerie om in uitzonderlijke situaties via een transactie tot effectieve strafrechtelijke handhaving te komen, zijn in de memorie van toelichting aan de hand van concrete voorbeelden – namelijk ten aanzien van bepaalde zogeheten “luchtvaartvoorvallen” en “Noordzeezaken” – nader geduid (vgl. de artikelsgewijze toelichting op

artikel 3.4.4). Hiermee is beoogd enerzijds richting te geven aan de rechtspraktijk en anderzijds die rechtspraktijk de nodige ruimte te laten om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Voor een nadere normering wordt vooralsnog geen aanleiding gezien. Daarbij speelt een rol dat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat – binnen de hiervoor genoemde wettelijke grenzen – zich (in de toekomst) ook andere uitzonderlijke situaties kunnen voordoen waarin behoefte zal bestaan aan de toepassing van de transactiebevoegdheid. Het is nodig en wenselijk dat het openbaar ministerie dergelijke uitzonderlijke situaties in algemeen geldende beleidsregels neerlegt. Dit kan eraan bijdragen dat voorzienbaar is in welke uitzonderlijke gevallen het doen van een transactieaanbod in beeld komt. Capaciteitsdruk levert op zichzelf beschouwd niet een bijzondere omstandigheid op die het (veelvuldig) doen van een transactieaanbod kan rechtvaardigen, zo wordt opgemerkt in reactie op de door de Rvdr geuite zorg. De keuze om bij deze categorie transacties het maximale transactiebedrag te verhogen tot € 20.000 vindt zijn aanleiding in adviezen over het eerdere conceptwetsvoorstel. De praktische behoefte aan die verhoging blijkt bijvoorbeeld uit de hoogte van geldboetes die in het huidige transactiebeleid bij verschillende luchtvaartvoorvallen tot uitgangspunt wordt genomen (zie de Richtlijn voor strafvordering luchtvaartwet- en regelgeving, Stcrt. 2023, 5607).

Hoge transactie en hoge ontnemingsschikking
Ook ten aanzien van de gewenste indringendheid van de rechterlijke toetsing van het voorlopige transactieaanbod lopen de opvattingen van het OM en de Rvdr uiteen. Beide adviezen sluiten aan bij de adviezen die het OM en de Rvdr over het eerdere conceptwetsvoorstel tot wijziging van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening in het huidige Wetboek van Strafvordering hebben uitgebracht, die in dit wetsvoorstel zijn verwerkt. Het OM verzoekt om in de wettelijke regeling te expliciteren dat die rechterlijke toetsing zich beperkt tot de rechtmatigheid van het voorlopige transactieaanbod. Juist ter voorkoming dat de rechterlijke controle een te beperkt karakter krijgt, adviseert de Rvdr de wijze waarop die toetsing vorm kan krijgen in de memorie van toelichting niet nader in te vullen. Daarnaast worden in beide adviezen opmerkingen gemaakt over de drempelbedragen die gelden voor de gevallen waarin het gerechtshof verlof moet verlenen voor een transactieaanbod: het OM geeft in overweging deze bedragen met regelmaat te indexeren, terwijl de Rvdr vraagt om een nadere toelichting op de hoogte van die drempelbedragen. Verder adviseert het OM een afzonderlijk drempelbedrag te introduceren voor deelnemers aan strafbare feiten waarop het hoge transactieaanbod betrekking heeft en geeft het in overweging de voorgestelde beslistermijn van drie maanden te verkorten. De hiervoor genoemde adviespunten van het OM en de Rvdr gelden *mutatis mutandis* ook ten aanzien van de hoge ontnemingsschikking.

Vooropgesteld wordt dat in de beoogde verlofprocedure niet alleen de rechtmatigheid maar ook de opportuniteit van het voorlopige

transactieaanbod door het gerechtshof kan worden getoetst. Doel van de rechterlijke toets is immers dat het gerechtshof beoordeelt of het OM met het voorlopige transactieaanbod op een evenwichtige wijze gebruik maakt van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Er is bewust voor gekozen om in de memorie van toelichting nader richting te geven aan die rechterlijke toetsing. Voor de concrete invulling daarvan wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.4.14, derde lid. Kort gezegd is op die plaats geëxpliciteerd dat de inhoudelijke beoordeling zich in de kern richt op de vraag of de officier van justitie in redelijkheid tot het voorlopige transactieaanbod heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan. Verwacht wordt dat rechterlijke toetsing in deze vorm enerzijds de hiervoor geschetste controlefunctie ten volle kan vervullen en alle betrokken belangen bij de afdoening van in het bijzonder financieel-economische criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon op effectieve wijze kunnen worden beschermd, terwijl deze anderzijds recht doet aan de beleidsvrijheid die het openbaar ministerie en de beoordelingsruimte die de officier van justitie toekomt. De hierboven genoemde andere adviespunten van het OM zijn niet opgevolgd. Voor de motivering wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 3.4.5 en 3.4.14. Die toelichting geldt ook voor zover de adviespunten betrekking hebben op de hoge ontnemingsschikking. In verband daarmee is de keuze voor het drempelbedrag van € 200.000 toegelicht in paragraaf 6.3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

6.4 Verhouding tussen buitengerechtelijke afdoeningen en procesafspraken

In de voorgaande paragrafen is uiteengezet dat dit wetsvoorstel verbeteringen beoogt aan te brengen in de regelingen van respectievelijk de strafbeschikking, het voorwaardelijk sepot en de transactie. Tegelijkertijd voorziet dit wetsvoorstel in een wettelijke verankering van procesafspraken (paragraaf 3). De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen de genoemde afdoeningsmodaliteiten, waaronder de positie van de verdachte onderscheidenlijk het slachtoffer, alsook op de afdoening van strafzaken in de sfeer van de rechtspersoon versus zaken daarbuiten. Naar aanleiding daarvan wordt de onderlinge verhouding tussen de (buiten)gerechtelijke afdoeningsvormen in deze paragraaf uitgelicht. 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).

Strafbeschikking, voorwaardelijk sepot en (hoge) transactie
Alleen overtredingen en misdrijven waarop niet meer dan zes jaar vrijheidsstraf is gesteld komen in aanmerking voor buitengerechtelijke afdoening door middel van een strafbeschikking of transactie. In de praktijk gaat het veelal om zaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit, die relatief eenvoudig van aard zijn. De inzet om deze veelheid aan lichtere zaken door de officier van justitie te laten afdoen, past bij de breed gedeelde wens om de schaarse rechterlijke capaciteit te besteden aan zwaardere misdrijven waarbij bijvoorbeeld een vrijheidsstraf aan de orde is. Binnen de buitengerechtelijke afdoening geldt als uitgangspunt dat het uitvaardigen van een strafbeschikking in het algemeen de voorkeur verdient boven het doen van een transactieaanbod, omdat de strafbeschikking op een formele schuldvaststelling berust alsook met meer procedurele waarborgen is omkleed en daarmee een hechte basis biedt voor tenuitvoerlegging – zonder rechterlijke tussenkomst – van daarin opgelegde sancties. De transactie is daarentegen een consensuele vorm van afdoening die strekt tot voorkoming van vervolging. Ook het voorwaardelijk sepot heeft een consensueel karakter. De toepassing van deze laatste afdoeningsvorm is in de wet niet beperkt tot overtredingen en lichtere misdrijven.

De aanpassingen die dit wetsvoorstel bevat bouwen voort op de genoemde uitgangspunten en inzet van buitengerechtelijke afdoeningen in de praktijk. Zo wordt de mogelijkheid van de oplegging van voorwaardelijke straffen in een strafbeschikking geïntroduceerd, zodat de officier van justitie in lichtere zaken waarin een voorwaardelijke straf is geïndiceerd – die in de huidige praktijk voor de rechter moeten worden gebracht – zelf een strafbeschikking kan uitvaardigen. Dit bevordert een evenwichtige zaakverdeling tussen openbaar ministerie en rechter, en daarmee tussen buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoening. Het gevolg is immers dat lichtere zaken waarbij een voorwaardelijke straf is aangewezen door de officier van justitie zelf kunnen worden afgedaan. Hiermee wordt gefaciliteerd dat de beperkte rechterlijke capaciteit kan worden besteed aan zwaardere zaken waarin bijvoorbeeld een vrijheidsstraf aan de orde is. Een en ander kan bijdragen aan het terugdringen van de doorlooptijden. In lijn met de inzet om de buitengerechtelijke afdoening van lichte strafzaken zoveel mogelijk door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking te laten plaatsvinden, wordt tevens in de wet vastgelegd dat het voorwaardelijk sepot enkel kan plaatsvinden onder de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten. In geval het wenselijk is bijzondere voorwaarden te stellen, kan de voorwaardelijke strafbeschikking worden benut.

Het is en blijft aan het openbaar ministerie om binnen de wettelijke grenzen te bepalen in welke gevallen een strafbeschikking wordt uitgevaardigd en daaromtrent beleidsregels te ontwikkelen. Door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en door het WODC wordt op dit

moment onderzoek verricht naar de wijze waarop de strafbeschikking in de praktijk wordt ingezet. Zolang de uitkomsten van deze onderzoeken (die in 2026 worden verwacht) nog niet bekend zijn, zal de toepassing van de strafbeschikking door het openbaar ministerie niet verder worden uitgebreid. Verder zal het openbaar ministerie in samenspraak met Slachtofferhulp Nederland de positie van het slachtoffer ten aanzien van de strafbeschikking in de praktijk versterken en zal het openbaar ministerie de informatieverstrekking aan verdachten optimaliseren (Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 930). Het voorgaande neemt niet weg dat de wettelijke ruimte voor het openbaar ministerie om lichtere zaken met een strafbeschikking af te doen op termijn – na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek – wordt vergroot door de mogelijkheid om daarbij voorwaardelijke straffen op te leggen. Onderzoek naar de structurele uitvoeringsconsequenties van de regeling van buitengerechtelijke afdoening in het nieuwe wetboek wijst uit dat naar verwachting sprake zal zijn van een toename van het aantal zaken dat met een strafbeschikking wordt afgedaan (zie paragraaf 15). Het openbaar ministerie verwacht dat een deel van de zaken die nu via een sepot, onvoorwaardelijke strafbeschikking of dagvaarding worden afgedaan in beginsel in aanmerking komt voor een (deels) voorwaardelijke strafbeschikking. Daarbij wordt een toename van tussen de 4.100 en 5.100 strafbeschikkingen verwacht. Dit is een stijging van 5% à 6%, ten opzichte van het totaal aantal van 90.000 strafbeschikkingen dat in 2023 is uitgevaardigd. Deze cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid worden beschouwd, onder meer omdat de keuze voor een al dan niet voorwaardelijke strafbeschikking afhankelijk is van de omstandigheden van het individuele geval (maatwerk) en omdat nog niet bekend is op welke wijze de beleidsregels van het openbaar ministerie op dit punt zullen worden aangepast. Bij deze aanpassing zullen waar nodig ook de uitkomsten van de genoemde onderzoeken moeten worden betrokken. Het verruimen van de mogelijkheden om zaken met een strafbeschikking af te doen wordt verantwoord geacht, gelet op de waarborgen waarmee de uitvaardiging van strafbeschikkingen in het (huidige en nieuwe) wetboek is omkleed (zie verder hierna).

Bij de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening is de transactiebevoegdheid behouden, maar is de reikwijdte van de transactie beperkt tot twee groepen van gevallen: kort gezegd transacties (i) in de sfeer van de rechtspersoon en (ii) in overige gevallen waarin bijzondere omstandigheden naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en de boetecomponent niet meer dan € 20.000 bedraagt. Het behoud van de transactie voor deze gevallen dient het belang van het openbaar ministerie om in uitzonderlijke situaties via een transactie tot een effectieve strafrechtelijke handhaving te komen en bevordert daarmee een voortvarende afdoening van daarvoor in aanmerking komende strafbare feiten. Specifiek voor omvangrijke strafrechtelijke onderzoeken naar bijvoorbeeld financieel-

economische criminaliteit en milieucriminaliteit in de sfeer van een rechtspersoon geldt dat strafvervolging een zware wissel kan trekken op de vervolgings- en zittingscapaciteit. Dit kan voor het openbaar ministerie aanleiding zijn om het aanbieden van een hoge transactie te overwegen: een voorgenomen transactieaanbod met een boetecomponent van ten minste € 200.000 of – wanneer het totale bedrag de optelsom is van meerdere geldelijke componenten – een drempelbedrag van € 1.000.000. Voor voorgenomen hoge transacties wordt een rechterlijke verlofprocedure geïntroduceerd (zie hierna).

Wettelijke waarborgen
Dit wetsvoorstel versterkt de wettelijke waarborgen voor een zorgvuldige toepassing van buitengerechtelijke afdoeningen. Deze waarborgen zijn al aan de orde geweest in de paragrafen over de strafbeschikking en de (hoge) transactie (zie de paragrafen 6.2 en 6.3).

Ten aanzien van de strafbeschikking wordt – ter onderstreping dat de strafbeschikking berust op een formele schuldvaststelling – de formulering van het wettelijke bewijscriterium in artikel 3.3.1 meer in lijn gebracht met het bewijscriterium dat op grond van artikel 4.3.7, tweede lid, geldt voor de rechter, zodat expliciet uit de wet blijkt dat ook een strafbeschikking alleen kan worden uitgevaardigd als “buiten redelijke twijfel” staat dat de verdachte het feit heeft begaan. Daarnaast wordt in de wet geëxpliciteerd dat de officier van justitie – net als bij berechting geldt voor de rechter – het feit strafbaar en de verdachte vanwege dat feit strafbaar moet achten. Ook bevat dit wetsvoorstel waarborgen voor de verdachte rondom het doen van afstand van verzet (zie artikel 5.3.2), terwijl in een separaat wetsvoorstel – het hierboven al genoemde wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces – voorstellen worden gedaan ter versterking van de rechtsbijstand bij de afdoening met een strafbeschikking. Op het punt van de informatieverstrekking wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd dat de strafbeschikking moet vermelden op welke wijze, binnen welke termijn en bij welk parket verzet kan worden ingesteld (artikel 3.3.1d, eerste lid, onderdeel g) alsmede dat na vrijwillige voldoening geen verzet meer kan worden ingesteld en dat een gedane afstand niet kan worden herroepen (artikel 3.3.1d, eerste lid, onderdeel h). Daarnaast ligt het in de rede dat de verdachte bij het uitvaardigen van een strafbeschikking moet worden gewezen op de consequenties van een schending van de daarin gestelde voorwaarde(n) en op de mogelijkheid van omzetting van de opgelegde straf in een vrijheidsstraf. Tot slot beschikt de rechtbank in het kader van de omzettingsprocedure over adequate mogelijkheden om de oplegging en omzetting van (voorwaardelijke) straffen in een strafbeschikking te toetsen (zie paragraaf 6.2, paragraaf 15 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.2.8c).

In paragraaf 6.2 is ingegaan op de positie van het slachtoffer bij de afdoening met een strafbeschikking. Het slachtoffer heeft in dit verband adequate mogelijkheden om een verzoek om schadevergoeding te doen

en om een (schriftelijke) slachtofferverklaring af te geven. Bij de (buitengerechtelijke) afdoening houdt het openbaar ministerie zoveel mogelijk rekening met de belangen van het slachtoffer. In het nieuwe wetboek vloeit de verplichting daartoe ook voort uit het beginsel dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (artikel 1.1.4). Verder geldt bij buitengerechtelijke afdoening in de vorm van een strafbeschikking, voorwaardelijk sepot of transactie steeds dat het slachtoffer zich daarover bij het gerechtshof kan beklagen (artikel 3.5.1).

Ook de wettelijke waarborgen voor een zorgvuldige toepassing van de transactie zijn verstevigd. Zo wordt in de wet vastgelegd dat een transactieaanbod alleen kan worden gedaan als de officier van justitie van oordeel is dat het feit bewijsbaar en strafbaar is en ook de verdachte vanwege dat feit strafbaar is (artikel 3.4.4). Datzelfde bewijscriterium geldt bij het voorwaardelijk sepot (artikel 3.4.1). Bij de transactie geldt daarbovenop dat de verdachte het oordeel van de officier van justitie over die bewijsbaarheid en strafbaarheid niet betwist. Dit betekent dat geen transactieaanbod mag worden gedaan wanneer de officier van justitie op basis van het voorhanden zijnde bewijsmateriaal oordeelt dat de strafrechter niet tot een veroordeling zou kunnen komen wanneer het feit hem ter berechting zou zijn voorgelegd dan wel de verdachte de hiervoor bedoelde bewijsbaarheid of strafbaarheid aanvecht. Dit komt feitelijk dicht in de buurt van een schuldvaststelling, zij het dat bij deze consensuele afdoeningsvorm van een formele schuldvaststelling geen sprake is. Verder is van belang dat de positie van de verdachte bij de (hoge) transactie wordt versterkt. Voor transacties met een geldelijke component van meer dan € 2.000 wordt – net als nu al geldt bij strafbeschikkingen met zo'n geldelijke component – een rechtsbijstandsverplichting geïntroduceerd (artikel 3.4.5, tweede lid). Daarnaast houdt de geïntroduceerde regeling van hoge transacties als extra waarborg in dat transacties met een grote financiële component alleen na verlof van het gerechtshof tot stand kunnen komen. Het gerechtshof beslist in beginsel binnen drie maanden (artikel 3.4.14, eerste lid) en maakt zijn beslissing openbaar (artikel 3.4.15). Dit betekent dat strafzaken met een grote financiële component, zoals het geval kan zijn bij door rechtspersonen begane financieel-economische criminaliteit, niet (meer) in beslotenheid en buiten de rechter om kunnen worden afgedaan. Dit draagt bij aan de legitimiteit van hoge transacties, biedt betere rechtsbescherming aan de verdachte en vergroot de transparantie van het transactieproces. Ten aanzien van het slachtoffer waarborgt het nieuwe wetboek dat het slachtoffer dat daarom verzoekt, wordt geïnformeerd over de beslissing van de officier van justitie dat een transactieaanbod is gedaan (artikelen 1.5.4 en 3.4.7). Als de officier van justitie voor buitengerechtelijke afdoening heeft gekozen, geldt steeds dat het slachtoffer daartegen beklag kan instellen bij het gerechtshof (artikel 3.5.1). Bij de rechterlijke toetsing van hoge transacties kan het slachtoffer in plaats daarvan desgewenst worden gehoord (artikel 3.4.12,

derde lid), zodat zijn belangen ook in die procedure door het gerechtshof worden meegewogen.

Verhouding tot procesafspraken
De regeling van procesafspraken die in dit wetsvoorstel is opgenomen (en die in paragraaf 3 van de memorie van toelichting is beschreven), geeft de officier van justitie en de verdediging de mogelijkheid om – met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden – met het oog op de berechting een gezamenlijk afdoeningsvoorstel te doen aan de rechter, bijvoorbeeld over de uit te spreken bewezenverklaring of de op te leggen straf. Omdat de zaak ter berechting wordt voorgelegd aan de rechter zijn de waarborgen waarmee de berechting is omgeven van toepassing. De rechter blijft zelfstandig verantwoordelijk voor de behandeling en beoordeling van de strafzaak. Dit brengt mee dat hij een eigen oordeel velt over de vraag of buiten redelijke twijfel staat dat de tenlastegelegde feiten door de verdachte zijn begaan alsook dat hij – indien de bewezen feiten en de verdachte strafbaar zijn – zelf beslist welke straf wordt opgelegd. Daarbij kan de rechter dus afwijken van gemaakte procesafspraken. De bijzondere wettelijke waarborgen die gelden voor de verdachte en het slachtoffer zijn geduid in paragraaf 3.1.2 van deze memorie van toelichting. Met het oog op de belangen van de verdachte laat de wettelijke regeling procesafspraken alleen toe als de verdachte wordt bijgestaan door een raadsman en vrijwillig en ondubbelzinnig met de gemaakte afspraken heeft ingestemd (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel b). Voor de positie van het slachtoffer is van belang dat hij op zijn verzoek wordt geïnformeerd over (voorgenomen) procesafspraken en dat hij zijn standpunt over (het voornemen tot het maken van) procesafspraken kenbaar kan maken, zowel (schriftelijk) voorafgaand aan als (mondeling) tijdens het onderzoek op de terechtzitting (artikelen 1.5.4, 3.1.1a, derde lid en 4.2.26a, derde lid). Verder waarborgt de regeling dat procesafspraken de uitoefening van de rechten van het slachtoffer niet onevenredig mogen beperken (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel d). Steeds toetst de rechter of gemaakte procesafspraken toelaatbaar zijn, waarbij de belangen van het slachtoffer worden meegewogen.

Procesafspraken vormen doordat zij zijn bedoeld voor zaken die ter berechting worden aangebracht, een modaliteit van gerechtelijke afdoening. Zij zijn alleen aan de orde in zaken waarvoor de officier van justitie de schaarse rechterlijke capaciteit wil benutten. Anders dan bij zaken die in aanmerking komen voor buitengerechtelijke afdoening zijn dat in de huidige praktijk over het algemeen zwaardere misdrijven waarbij de officier van justitie de oplegging van een gevangenisstraf wil vorderen. Een vrijheidsbenemende straf kan immers uitsluitend door de rechter worden opgelegd (artikel 113, derde lid, van de Grondwet) en is verdragsrechtelijk alleen toelaatbaar na een rechterlijke schuldvaststelling (artikel 5 EVRM). Binnen die categorie strafzaken kunnen procesafspraken met name in omvangrijke of complexe zaken een wezenlijke bijdrage leveren aan de effectiviteit en voortvarendheid

van de berechting. De beoogde wettelijke regeling sluit het maken van procesafspraken bij zeer ernstige gewelds- en seksuele misdrijven uit. Er zijn dus relevante verschillen tussen procesafspraken enerzijds en de strafbeschikking en (hoge) transactie anderzijds. De strafbeschikking en (hoge) transactie hebben een beperkter toepassingsgebied (alleen bij overtredingen en lichtere misdrijven, terwijl bij de afdoening geen vrijheidsstraffen aan de orde kunnen zijn). Daarbij komt dat de strafbeschikking en de niet-hoge transactie – anders dan procesafspraken – in de regel worden ingezet bij de afdoening van veelvoorkomende criminaliteit, waarbij die zaken relatief eenvoudig van aard zijn. Omdat gerechtelijke afdoening op basis van procesafspraken gewoonlijk bij een ander type strafzaken aan de orde is, neemt deze modaliteit een eigen positie in naast de vormen van buitengerechtelijke afdoening.

Daaraan doet niet af dat die afdoeningsmodaliteiten praktisch gesproken soms openstaan voor dezelfde categorie van gevallen. Zo sluit de voorgestelde wettelijke regeling van procesafspraken niet uit dat ook in strafzaken waarin de oplegging van een vrijheidsstraf niet in beeld komt procesafspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld in gevallen waarin een rechtspersoon ervan wordt verdacht financieel-economische misdrijven te hebben begaan waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld en waarbij de oplegging van een hoge geldboete tot de mogelijkheden behoort. In een dergelijke situatie kan in plaats van het instellen van vervolging, ook het aanbieden van een hoge transactie ter voorkoming van vervolging worden overwogen. In gevallen als deze is het aan het openbaar ministerie – in lijn met het opportuniteitsbeginsel – voor de meest passende afdoeningswijze te kiezen. Het naast elkaar bestaan van opties biedt het openbaar ministerie de ruimte om maatwerk te leveren. Dat in bepaalde gevallen verschillende keuzemogelijkheden bestaan, maakt het nodig en wenselijk dat het openbaar ministerie beleid ontwikkelt en publiceert ter invulling van de beleidsruimte die het in dit verband heeft. In de huidige praktijk is de Aanwijzing hoge transacties van kracht. Daarin zijn diverse wegingsfactoren opgenomen die door de officier van justitie worden betrokken bij de keuze om al dan niet een hoge transactie aan te bieden, waaronder of eventuele slachtoffers zijn gecompenseerd en of de verdachte maatregelen heeft genomen ter voorkoming van herhaling van strafbare gedragingen. Uit die aanwijzing volgt ook dat bij delicten die publieke verontrusting hebben veroorzaakt in beginsel geen transactie wordt aangeboden.

7. Aanpassing deskundigenregeling

7.1 Inleiding deskundigenregeling

In dit wetsvoorstel wordt ook de deskundigenregeling in Boek 1, Hoofdstuk 7, en Boek 2, Hoofdstuk 4, en Titel 10.4, gewijzigd. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering is consequent het uitgangspunt doorgevoerd dat de officier van justitie enkel deskundigen kan benoemen die in het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (hierna: NRGD)

zijn geregistreerd en dat alleen de rechter-commissaris alle niet-geregistreerde deskundigen kan benoemen. De politie en het openbaar ministerie hebben erop gewezen dat dit wat betreft het DNA-onderzoek niet aansluit bij het huidige wetboek en in de uitvoeringspraktijk grote gevolgen kan hebben. Dat heeft aanleiding gegeven om de deskundigenregeling nogmaals tegen het licht te houden. Daarbij is gebleken dat de deskundigenregeling ook overigens op verschillende punten kan worden verbeterd. Het wetsvoorstel bevat daartoe vijf wijzigingsvoorstellen.

De eerste wijziging betreft een verduidelijking van de typen onderzoek waarvoor specifieke of bijzondere kennis vereist is en die niet als deskundigenonderzoek worden aangemerkt. Het gaat daarbij zowel om technisch onderzoek, zoals het bloedonderzoek bij geweldplegers (huidige artikel 55e, derde lid), als om onderzoek dat door opsporingsambtenaren wordt verricht. Uit de huidige wettelijke regeling blijkt niet duidelijk welke soorten onderzoek geen deskundigenonderzoek zijn. Uit de Aanwijzing technisch opsporingsonderzoek/deskundigenonderzoek van het College van procureurs-generaal van 7 mei 2013 volgt op welke soorten onderzoek de deskundigenregeling niet van toepassing is. Artikel 1.7.5, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, zondert technisch opsporingsonderzoek uit van de deskundigenregeling maar biedt nog onvoldoende duidelijkheid omdat het niet definieert wat daaronder moet worden verstaan. Dit wetsvoorstel beoogt met een wijziging van artikel 1.7.5 duidelijkheid te verschaffen. Daartoe wordt op het niveau van de wet bepaald dat de deskundigenregeling niet van toepassing is 1) op onderzoek dat wordt verricht door een opsporingsambtenaar, 2) op onderzoek dat bestaat uit het verzamelen en veiligstellen van sporen en het voorbereidend onderzoek dat aan die sporen wordt verricht, en dat wordt verricht door een extern persoon die aan een opsporingsinstantie bijstand verleent, en 3) op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen onderzoek dat door een medewerker van een geaccrediteerd laboratorium wordt verricht en dat geen opinie en interpretatie vergt van degene die het uitvoert of waarbij een vastgesteld protocol wordt gevolgd voor opinie en interpretatie, welke laatste categorie in de wettelijke regeling wordt aangeduid als technisch onderzoek.

De tweede wijziging maakt het mogelijk dat in plaats van een deskundige op naam te benoemen, in het benoemingsbesluit wordt opgenomen dat een organisatie waarvoor deskundigen werkzaam zijn een deskundige aanwijst die het onderzoek verricht. Hierdoor sluit de regeling voor benoeming van deskundigen beter aan bij de praktijk.

Bij de derde wijziging gaat het om het uitgangspunt dat bij benoeming van een deskundige op een terrein waarvoor inschrijving in het NRGD mogelijk is, een in dat register ingeschreven deskundige de voorkeur verdient boven een niet-ingeschreven deskundige. Dit uitgangspunt wordt duidelijker in de wet vastgelegd.

De vierde wijziging, die in de eerste alinea van deze paragraaf al kort werd aangestipt, betreft de regeling voor de benoeming van deskundigen die klassiek DNA-onderzoek verrichten. In het huidige wetboek wijkt de regeling voor DNA-onderzoek op enkele punten af van de regeling voor het overige deskundigenonderzoek. Die bijzondere regeling voor DNA-onderzoek is in de deskundigenregeling zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet komen te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat de officier van justitie in geval van een niet in het NRGD ingeschreven deskundige telkens de rechter-commissaris moet verzoeken die deskundige te benoemen. Voorts moet de verdachte steeds vooraf in kennis worden gesteld van de benoeming. Dit terwijl dit op grond van de huidige wettelijke regeling voor DNA-onderzoek niet hoeft en deze regeling in de praktijk goed werkt. Er zijn ook geen signalen dat deze regeling tekortschiet. Vanwege de grote gevolgen die de in de eerste vaststellingswet opgenomen deskundigenregeling kan hebben als deze ook wordt toegepast op het klassiek DNA-onderzoek, wordt deze regeling voor wat betreft de benoeming van deskundigen die klassiek DNA-onderzoek verrichten op twee punten aangepast zodat de huidige praktijk in stand kan blijven. De officier van justitie blijft hierdoor bevoegd om ook niet in het NRGD geregistreerde deskundigen te benoemen met een opdracht om een klassiek DNA-onderzoek te verrichten en er wordt geen verplichting ingevoerd om bij een klassiek DNA-onderzoek de verdachte vooraf over de onderzoeksopdracht te informeren.

De vijfde wijziging ziet op het aanvullend onderzoek en tegenonderzoek. Deze regeling wordt op drie punten aangepast. Verduidelijkt wordt tot welke informatie een nieuwe deskundige die wordt ingeschakeld voor aanvullend onderzoek of tegenonderzoek toegang krijgt. De nieuwe deskundige die een *aanvullend onderzoek* verricht kan kennisnemen van het eerste onderzoek en krijgt voor zover dat voor het uitvoeren van zijn onderzoek nodig is toegang tot het onderzoeksmateriaal. In het geval van een *tegenonderzoek* krijgt de nieuwe deskundige uitsluitend toegang tot het onderzoeksmateriaal. Daarnaast wordt, in lijn met de huidige regeling, alleen voor een tegenonderzoek vereist dat het onderzoek gelijkwaardig is aan het eerste onderzoek. Tot slot wordt mogelijk gemaakt dat kennisneming door de verdachte van de stukken en de onderzoeksresultaten waarop de conclusies van het eerste onderzoek zijn gebaseerd ten behoeve van een verzoek tot aanvullend onderzoek of tegenonderzoek, geheel of gedeeltelijk niet wordt toegestaan in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In de vijf volgende paragrafen (7.2 tot en met 7.6) worden de genoemde wijzigingen nader toegelicht. De technische wijzigingen die in de regeling worden doorgevoerd komen in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting aan de orde.

7.2 Onderzoek waarop de deskundigenregeling niet van toepassing is

In het kader van een strafzaak wordt door verschillende experts onderzoek verricht. Het gaat daarbij in de eerste plaats om deskundigen die deskundigenonderzoek verrichten. Onderzoekers werkzaam voor een geaccrediteerd laboratorium kunnen daarnaast technisch onderzoek uitvoeren. In de eerste fase van het opsporingsonderzoek voeren ook opsporingsambtenaren van de politie en andere opsporingsdiensten uiteenlopende specialistische onderzoeken uit waarvoor specifieke kennis en expertise vereist is, zoals onderzoek aan vingerafdrukken of het veiligstellen van sporen op een plaats delict. Soms heeft de politie in deze fase van het opsporingsonderzoek, de fase van het verzamelen en veiligstellen van sporen en het voorbereidend onderzoek dat aan die sporen wordt verricht, bijstand nodig van externen die niet voor de politie werkzaam zijn. Het gaat bijvoorbeeld om medewerkers van het Nederlands Forensisch Instituut (hierna: het NFI) die vanwege een bepaalde expertise worden ingeschakeld om te adviseren of te helpen bij het veiligstellen van sporen van voorwerpen die vergankelijk zijn, of die worden ingeschakeld voor het ontsluiten van data uit digitale apparaten. Bijstand van externen kan ook nodig zijn omdat de opsporingsdiensten zelf niet over de benodigde apparatuur en de ervaring met het gebruik van die apparatuur beschikken om een spoor te detecteren.

Op dit moment is in de OM-Aanwijzing technisch opsporingsonderzoek/deskundigenonderzoek uitgewerkt in welke gevallen er sprake is van deskundigenonderzoek waarop de deskundigenregeling van toepassing is, en wanneer dat niet het geval is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt aan de hand van de fase van het onderzoek en het onderzoeksgebied. De werkzaamheden die in de voorfase van het opsporingsonderzoek worden verricht en de onderzoeken die weliswaar de fase van analyse en interpretatie betreffen maar kunnen plaatsvinden door middel van standaardmatig en reproduceerbaar onderzoek of door de politie worden uitgevoerd, worden op grond van die aanwijzing niet als deskundigenonderzoek aangemerkt.

De wettelijke regeling zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet biedt niet in algemene zin uitsluitsel over de typen onderzoek die buiten het bereik van de regeling van het deskundigenonderzoek vallen. In artikel 1.7.5 zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet wordt technisch opsporingsonderzoek uitgezonderd van de regeling voor deskundigenonderzoek, maar daarbij is niet bepaald wat daaronder wordt verstaan. Onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds onderzoek dat door opsporingsambtenaren of onder verantwoordelijkheid van opsporingsdiensten wordt verricht, en technisch onderzoek dat wordt verricht door een medewerker van een geaccrediteerd laboratorium en dat geen opinie en interpretatie vergt van degene die het uitvoert of waarbij een vastgesteld protocol wordt gevolgd voor opinie en interpretatie, en anderzijds deskundigenonderzoek waarbij de

deskundige meer beoordelingsruimte heeft en dat leidt tot een professioneel oordeel. Dit onderscheid is relevant omdat het gevolgen heeft voor de eisen die moeten worden gesteld aan het onderzoek en degenen die het uitvoeren. Die eisen hangen onder meer samen met de wijze waarop de kwaliteit van het onderzoek wordt gewaarborgd.

Opsporingsambtenaren verrichten onderzoek dat specialistische (bijvoorbeeld forensische of financiële) kennis of vaardigheden vergt. De organisaties waarvoor zij werkzaam zijn, zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van al het personeel en alle werkzaamheden die medewerkers verrichten. Zij zorgen ervoor dat ze voldoende zijn uitgerust om deze specialistische onderzoeken, die niet los kunnen worden gezien van de andere werkzaamheden van deze organisaties, uit te voeren en dat medewerkers gekwalificeerd zijn om de opgedragen werkzaamheden te verrichten. Ook de officier van justitie, onder wiens gezag opsporingsonderzoeken plaatsvinden, ziet toe op de kwaliteit daarvan. De deskundigheid van individuele opsporingsambtenaren hoeft tegen deze achtergrond niet door een derde te worden getoetst voordat zij een bepaald onderzoek verrichten en er is ook geen noodzaak tot benoeming van een bepaalde opsporingsambtenaar die het onderzoek zal doen als deskundige. Dat geldt ook voor de politiewerkzaamheden die opinie en interpretatie vergen en deskundigenonderzoek zouden betreffen als ze niet door een opsporingsambtenaar zouden worden verricht, zoals het beoordelen of sporen op een auto passen bij de verklaring die een bestuurder daarover geeft en het duiden van data afkomstig uit digitale-gegevensdragers van een verdachte. De onderzoeken waarom het gaat behoren tot het dagelijks takenpakket van deze opsporingsambtenaren en zijn door hen goed en objectief uit te voeren.

Technisch onderzoek in de zin van de voorgestelde wettelijke regeling wordt niet verricht door een opsporingsambtenaar, maar door een onderzoeker werkzaam voor een geaccrediteerd laboratorium. Voor dat onderzoek, dat geen opinie en interpretatie door een onderzoeker vergt of waarbij de opinie en interpretatie in hoge mate is geprotocolleerd, en dat om die reden evenals onderzoek door opsporingsambtenaren buiten het bereik van de deskundigenregeling valt, is het van belang dat de werkprocessen op orde zijn. Dit is afdoende gewaarborgd als het laboratorium is geaccrediteerd. Daarom wordt deze eis gesteld bij technisch onderzoek. Onder de accreditatie valt ook dat medewerkers gekwalificeerd zijn om het onderzoek te verrichten.

Bij deskundigenonderzoek kan de deskundige veel beoordelingsruimte hebben doordat opinie en interpretatie niet of niet in hoge mate zijn geprotocolleerd. De deskundigheid van de deskundige kan daarmee bepalend zijn voor de resultaten van een onderzoek. Dit terwijl aan die resultaten in een strafzaak veel gewicht kan worden toegekend. Daarom is het belangrijk dat de deskundigheid voor benoeming tot deskundige wordt getoetst, bij opname in het NRGD of door de rechter-commissaris bij de benoeming.

Met dit wetsvoorstel wordt door een aanpassing van artikel 1.7.5 verduidelijkt op welke typen onderzoek de deskundigenregeling niet van toepassing is, en wordt een regeling opgenomen voor de opdrachtverlening in geval van technisch onderzoek. Deze opdrachtverlening verloopt anders dan bij deskundigenonderzoek. Bij deskundigenonderzoek wordt een deskundige door een officier van justitie of rechter-commissaris benoemd met een opdracht tot het geven van informatie over of het doen van een onderzoek op een terrein waarvan hij specifieke of bijzondere kennis bezit (artikel 1.7.1, eerste lid). De deskundigheid van de deskundige wordt getoetst bij inschrijving in het NRGD of bij de benoeming (artikel 1.7.2, vierde lid). Hierboven is beschreven waarom dat bij technisch onderzoek niet nodig is. In geval van technisch onderzoek volstaat daarom een opdracht aan een laboratorium. Het laboratorium kan vervolgens bepalen welke medewerker het onderzoek uitvoert. De opdracht wordt gegeven door de functionaris die bevoegd is het bevel tot het onderzoek te geven (artikel 1.7.5, derde lid). Dit gaat alleen op voor onderzoeken die (in het nieuwe wetboek) een wettelijke regeling kennen, zoals het bloedonderzoek naar gebruik van geweldbevorderende middelen waarvoor de officier van justitie of de hulpofficier van justitie op grond van artikel 2.6.11, tweede lid, het bevel kan geven. Als niet bij wet is bepaald welke functionaris het bevel tot het onderzoek geeft, kan de officier van justitie, de hulpofficier van justitie of de opsporingsambtenaar op basis van de algemene bevoegdheidsbepaling van artikel 2.1.9 opdracht tot het technisch onderzoek geven.

Als een deskundige wordt benoemd, wordt – behoudens in het geval van klassiek DNA-onderzoek – de verdachte hierover in kennis gesteld en in de gelegenheid gesteld te verzoeken de onderzoeksopdracht aan te passen, tenzij het belang van het onderzoek zich daartegen verzet, en worden – en dat geldt ook voor het klassieke DNA-onderzoek – de onderzoeksresultaten ter kennis gebracht van de verdachte zodra het belang van het onderzoek dat toelaat (artikelen 2.4.2 en 2.10.53). Over een opdracht tot technisch onderzoek wordt de verdachte niet vooraf geïnformeerd. Omdat het daarbij gaat om onderzoek dat geen of beperkte interpretatie van de onderzoeker vergt, met een standaardvraagstelling waarbij gebruik wordt gemaakt van een standaardonderzoeksmethode die als deze door een ander zou worden herhaald steeds hetzelfde resultaat zou opleveren, is er ook geen noodzaak de verdachte vooraf bij de onderzoeksopdracht te betrekken. Mocht dat in een voorkomend geval wel van belang zijn, ligt het in de rede dat de officier van justitie besluit dat een deskundige wordt benoemd om het onderzoek uit te voeren.

Een technisch onderzoek kan aanleiding geven tot een aanvullend onderzoek of een tegenonderzoek. De functionaris die bevoegd is het bevel tot het technisch onderzoek te geven, kan de opdracht voor tegenonderzoek geven aan een laboratorium. De verdachte kan een

verzoek tot tegenonderzoek richten aan de functionaris die bevoegd is het bevel tot het onderzoek te geven (artikel 1.7.5, vierde lid).

In voorkomende gevallen zal daarnaast voor een aanvullend onderzoek of een tegenonderzoek door de officier van justitie of de rechter-commissaris een deskundige kunnen worden benoemd (artikelen 2.4.3, eerste lid, en 2.10.54, eerste lid).

Door in de wet te verduidelijken welke regels op welk type onderzoek van toepassing zijn, is voor alle betrokkenen bij het strafproces eenvoudiger te bepalen aan welke eisen moet zijn voldaan. Belangrijk is dat alle voor gebruik in de strafzaak relevante onderzoeken – ongeacht om welk van voornoemde categorieën het gaat – op een transparante wijze worden uitgevoerd, dat de resultaten betrouwbaar en toetsbaar zijn en dat de rechten van de verdachte waaronder het recht om de resultaten van het onderzoek ter discussie te kunnen stellen, zijn gewaarborgd. Dat geldt ook nu al. De wettelijke regeling zoals gewijzigd in dit wetsvoorstel maakt mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur aanvullende regels worden gesteld over de verslaglegging van onderzoeken die geen deskundigenonderzoek zijn en over de kennisgeving van de resultaten van deze onderzoeken aan de verdachte. Daarbij wordt opgemerkt dat bij de invulling van aanvullende regels over verslaglegging en kennisgeving primair kan worden gedacht aan onderzoeken waarvoor specifieke of bijzondere kennis is vereist maar die geen deskundigenonderzoek zijn.

7.3 Benoeming via organisatie in plaats van deskundige op naam

Voorafgaand aan de inschakeling van een deskundige vindt in de praktijk op dit moment niet altijd een benoeming van een specifieke deskundige plaats. Dat is het geval als een onderzoek wordt verricht binnen een organisatie als het NFI waarvoor vaak meerdere deskundigen werkzaam zijn die gekwalificeerd zijn om het onderzoek uit te voeren. Het is in dat geval niet altijd noodzakelijk om al bij benoeming een specifieke deskundige aan te wijzen die het onderzoek zal verrichten. Daarom wordt het mogelijk gemaakt dat een deskundige niet op naam wordt benoemd indien deze bij een organisatie werkt waar meerdere deskundigen werkzaam kunnen zijn die gekwalificeerd zijn om het onderzoek uit te voeren, zoals bij het NFI.

7.4 Benoeming van een niet in het NRGD geregistreerde deskundige

In de praktijk blijken rechters zo nu en dan tijdens de terechtzitting een deskundige te benoemen die niet in het NRGD is ingeschreven met de opdracht een onderzoek uit te voeren, terwijl er deskundigen zijn die voor dat type onderzoek in dat register zijn geregistreerd. De derde wijziging behelst de invoering van een voorrangsregel die inhoudt dat in geval van een benoeming van een deskundige op een terrein waarvoor inschrijving in het NRGD mogelijk is, een in dat register ingeschreven

deskundige de voorkeur verdient boven een niet-ingeschreven deskundige. Het blijft mogelijk om gemotiveerd van deze voorkeur af te wijken, bijvoorbeeld in het geval dat een niet in het NRGD geregistreerde deskundige over bijzondere kennis en ervaring beschikt die voor bepaald onderzoek van belang is terwijl de in het NRGD geregistreerde deskundigen deze kennis en ervaring niet hebben. Bij de beoordeling van de deskundigheid van een niet-geregistreerde deskundige wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van de kwaliteitseisen uit het huidige Besluit register deskundige in strafzaken. Deze wijzigingen zijn in de artikelen 1.7.1, 1.7.2 en 2.10.52 doorgevoerd en worden in de toelichting op die artikelen uitgelegd.

7.5 Benoeming DNA-deskundige

De huidige wettelijke regeling kent voor DNA-onderzoek bijzondere bepalingen waarmee op enkele punten wordt afgeweken van de regeling voor overig deskundigenonderzoek. Op grond van deze regeling kan de officier van justitie voor DNA-onderzoek ook niet in het NRGD geregistreerde deskundigen benoemen (huidige artikelen 151a, tweede lid, 151b, eerste lid, 151d, eerste lid, 151da, eerste lid) en hoeft de verdachte niet vooraf in kennis te worden gesteld van de benoeming maar pas als de uitslag daarvan bekend is (huidige artikelen 151a, vijfde lid, en 195a, vierde lid). Deze regeling werkt in de praktijk goed. De benoeming van een deskundige kan relatief snel verlopen en de uitslag van onderzoek is snel beschikbaar. Dat is belangrijk omdat DNA-onderzoek vaak in een vroeg stadium van een opsporingsonderzoek wordt verricht en de uitkomst van deze onderzoeken richtinggevend kan zijn voor het vervolg van het onderzoek. Er is dan veel belang bij de snelle beschikbaarheid van onderzoeksresultaten.

De regeling van het deskundigenonderzoek, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, gaat uit van een uniforme regeling voor deskundigenonderzoek. De bijzondere regeling voor DNA-onderzoek is daarmee komen te vervallen. Dit heeft als gevolg dat de officier van justitie voor DNA-onderzoek enkel in het NRGD geregistreerde deskundigen kan benoemen (artikel 2.4.1, eerste lid) en dat niet-geregistreerde deskundigen door de rechter-commissaris dienen te worden benoemd (artikel 2.10.52, eerste lid). Daarnaast moet de verdachte als gevolg van de toepasselijkheid van de algemene deskundigenregeling bij DNA-onderzoek, net als bij andere vormen van deskundigenonderzoek het geval is, vooraf over de benoeming en de onderzoeksopdracht worden geïnformeerd en in de gelegenheid worden gesteld te verzoeken de onderzoeksopdracht aan te passen (artikelen 2.4.2, eerste lid, en 2.10.53, eerste lid). De politie en het openbaar ministerie hebben erop gewezen dat het vervallen van de bijzondere regeling voor DNA-onderzoek in de praktijk grote en onwenselijke gevolgen kan hebben, terwijl er geen noodzaak is om de huidige wettelijke regeling, die in de praktijk goed loopt en voldoende bescherming biedt, niet in stand te laten. Dat deze gevolgen groot zijn

heeft ermee te maken dat het om grote aantallen onderzoek gaat, waarbij – als deze onder de algemene deskundigenregeling zouden vallen – niet alleen sprake zal zijn van vertraging maar ook van een toename aan administratieve lasten omdat de rechter-commissaris in veel meer gevallen bij de benoeming van een deskundige moet worden betrokken en de verdachte in een eerder stadium over de onderzoeksopdracht moet worden geïnformeerd en gelegenheid moet worden geboden om te verzoeken de onderzoeksopdracht aan te passen.

Aan DNA-onderzoek worden hoge eisen gesteld. Het onderzoek is sterk geprotocolleerd en de kwaliteit van dit onderzoek wordt gewaarborgd door onder meer accreditatie van de laboratoria waarbinnen deze onderzoeken worden verricht en door het gebruik van goede software. Dit leidt ertoe dat deskundigen bij een deel van het DNA-onderzoek weinig eigen beoordelingsruimte hebben. Individuele toetsing van de deskundigheid van deze deskundigen voorafgaand aan de benoeming is niet nodig bij het DNA-onderzoek waarbij opinie en interpretatie grotendeels plaatsvindt volgens vastgestelde protocollen.

Overwogen is het klassiek DNA-onderzoek – het DNA-onderzoek dat is geregeld in artikel 2.6.17 – bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen als technisch onderzoek. Bij dit onderzoek met standaardvraagstellingen worden DNA-profielen volgens vaststaande criteria beoordeeld. De beoordelingsruimte van degene die het onderzoek uitvoert is bij die onderzoeken beperkter geworden, te meer doordat het deels geautomatiseerd kan plaatsvinden. Voor het deel van het klassiek DNA-onderzoek dat slechts opinie en interpretatie vergt die in hoge mate is geprotocolleerd, zou aanwijzing als technisch onderzoek op basis van artikel 1.7.5, tweede lid, mogelijk zijn. Maar er is ook een deel van het klassiek DNA-onderzoek waarbij opinie en interpretatie meer omvat en niet in hoge mate is geprotocolleerd. Daarbij moet de deskundige bijvoorbeeld kiezen welk statistisch rekenmodel wordt gebruikt en hoe de resultaten daarvan worden geïnterpreteerd. Of dat bij een bepaald onderzoek het geval is, is op voorhand niet altijd goed te bepalen. Het openbaar ministerie heeft aangegeven dat het voor de uitvoerbaarheid van de wettelijke regeling daarom belangrijk is dat voor DNA-onderzoek één regime geldt en dat geen onderscheid wordt gemaakt naar de mate waarin dat onderzoek is geprotocolleerd. Noch de officier van justitie noch de rechter-commissaris weet immers op voorhand hoe complex het onderzoek gaat zijn, dit hangt sterk af van de uitkomsten van de DNA-analyse. Dat betekent dat ook het deel van het DNA-onderzoek dat in aanmerking kan komen voor aanwijzing als technisch onderzoek, in de voorgestelde regeling als deskundigenonderzoek wordt aangemerkt.

Wel wordt aanleiding gezien de huidige bijzondere regeling voor de benoeming van deskundigen die DNA-onderzoek verrichten in stand te laten. Met dit wetsvoorstel worden daartoe enkele aanpassingen in de regeling van het deskundigenonderzoek die zijn opgenomen in de eerste

vaststellingswet voor wat betreft het klassiek DNA-onderzoek teruggedraaid. Hierdoor blijft het mogelijk dat de officier van justitie voor klassiek DNA-onderzoek ook niet in het NRGD geregistreerde deskundigen kan benoemen. Ook de huidige regeling voor het informeren van de verdachte over de benoeming en de onderzoeksopdracht wordt in stand gehouden. Hierdoor is het in geval van klassiek DNA-onderzoek niet noodzakelijk de verdachte voorafgaand aan het onderzoek te informeren. De nieuwe bepalingen die voorschrijven dat wordt gemotiveerd waarom niet een in het register ingeschreven deskundige wordt benoemd en dat bij benoeming van een niet ingeschreven deskundige wordt gemotiveerd waarom diegene als deskundige wordt aangemerkt, gelden in geval van klassiek DNA-onderzoek niet.

Op de andere vormen van DNA-onderzoek – het DNA-verwantschapsonderzoek (artikel 2.6.18) en het DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken (artikel 2.6.19) – blijft in het nieuwe wetboek de algemene deskundigenregeling van toepassing. Dat betekent dat benoeming van deskundigen voor dergelijke onderzoeken enkel door de officier van justitie kan worden gedaan voor zover zij in het NRGD zijn geregistreerd. Dit geldt ook voor het onderzoek op activiteitenniveau – waarbij het gaat om de beantwoording van vragen die betrekking hebben op het bij een bepaalde activiteit achterlaten van celmateriaal op een bepaalde plaats door een bepaald persoon – waarop de wettelijke regeling voor DNA-onderzoek geen betrekking heeft.

7.6 Aanvullend en tegenonderzoek

Nadat het verslag van een deskundige is verschenen kan dezelfde deskundige worden opgedragen een aanvullend onderzoek te doen of kan een nieuwe deskundige worden benoemd voor een aanvullend onderzoek of een tegenonderzoek (artikelen 2.4.3 en 2.10.55). In de deskundigenregeling zijn voorschriften opgenomen over onder meer de benoeming van nieuwe deskundigen en de informatie waartoe nieuwe deskundigen toegang krijgen. Over deze regeling zijn vragen gerezen die aanleiding hebben gegeven de wettelijke regeling op enkele punten te verduidelijken. Deze vragen houden verband met de gevallen waarin al dan niet een nieuwe deskundige moet worden benoemd voor het verrichten van het aanvullend onderzoek of het tegenonderzoek, de onderzoeksopdracht die aan de nieuwe deskundige wordt gegeven en de informatie waartoe de nieuwe deskundige en de verdediging toegang dienen te krijgen.

De regeling die in de eerste vaststellingswet is opgenomen, verschilt op een aantal punten van de huidige bepalingen. Zo is nieuw dat de officier van justitie en de verdachte naast aanvullend onderzoek door de eerste deskundige en tegenonderzoek door een nieuwe deskundige, ook kunnen vragen om aanvullend onderzoek door een nieuwe deskundige en dat de verdachte ten behoeve van een verzoek tot aanvullend of tegenonderzoek kan kennisnemen van de stukken en van de onderzoeksresultaten waarop

de conclusies van het eerste onderzoek zijn gebaseerd. Een ander verschil is dat het huidige artikel 230, tweede lid, op grond waarvan een verdachte het verslag van een deskundige door een andere deskundige kan laten onderzoeken is vervallen, omdat die bepaling naast de bepalingen over aanvullend of tegenonderzoek overbodig is en de verdediging in vergelijking daarmee ook minder waarborgen biedt. Dit betekent niet dat het niet meer mogelijk is een dergelijk onderzoek, ook wel een beoordelend onderzoek of een review genoemd, te laten verrichten. Een nieuwe deskundige die wordt benoemd om een aanvullend onderzoek te verrichten kan ook worden gevraagd het verslag van de eerste deskundige te onderzoeken. Dat betekent dat er twee typen aanvullend onderzoek kunnen worden onderscheiden, namelijk 1) een aanvullend onderzoek waarbij er na ontvangst van het eerste deskundigenverslag aanvullende vragen worden gesteld aan dezelfde of een nieuwe deskundige en 2) een aanvullend onderzoek waarbij een nieuwe deskundige wordt gevraagd het verslag van het eerdere onderzoek te beoordelen (hierna: beoordelend onderzoek). In beide gevallen betreft het aanvullend onderzoek een ander onderzoek dan het eerste onderzoek. Bij een beoordelend onderzoek moet vanwege de aard van het onderzoek een nieuwe deskundige worden benoemd voor het verrichten van het aanvullend onderzoek. In andere gevallen – als een aanvullend onderzoek wordt opgedragen omdat er aanvullende vragen zijn – zal een aanvullend onderzoek in beginsel door de deskundige worden uitgevoerd die ook het eerdere onderzoek heeft verricht. Desalniettemin kan het nodig of wenselijk zijn voor een dergelijk onderzoek een nieuwe deskundige te benoemen omdat de eerste deskundige daarvoor niet beschikbaar of niet voldoende bekwaam is, bijvoorbeeld omdat het onderzoek vanwege de specialistische aard daarvan meer binnen de (specifieke) expertise van een andere deskundige valt. Er zijn ook situaties waarin geen aanvullend onderzoek kan worden gedaan, bijvoorbeeld omdat een rapport slechts beperkte tijd bruikbaar is of omdat het niet mogelijk is om voort te borduren op een rapport van een andere deskundige. Als er in dergelijke gevallen wel aanvullende vragen zijn, zal een nieuwe deskundige kunnen worden benoemd voor het verrichten van een nieuw onderzoek.

In geval van tegenonderzoek zal steeds een andere deskundige moeten worden benoemd dan de deskundige die het eerste onderzoek heeft gedaan (artikelen 2.4.3, eerste lid en 2.10.54, eerste lid). De deskundige die het tegenonderzoek verricht kan ook niet een deskundige zijn die op een eerder moment een beoordelend onderzoek heeft gedaan met betrekking tot het verslag van het eerste onderzoek of die een ander aanvullend onderzoek ten aanzien van het eerste onderzoek heeft verricht. De nieuwe deskundige moet namelijk een tegenonderzoek kunnen doen zonder te hebben kennisgenomen van de resultaten van het eerdere onderzoek. De nieuwe deskundige kan na het verrichten en het uitbrengen van het verslag van het tegenonderzoek wel worden opgedragen een aanvullend onderzoek bij het tegenonderzoek te verrichten.

De nieuwe deskundige die een aanvullend onderzoek of een tegenonderzoek verricht dient toegang te krijgen tot hetgeen de deskundige nodig heeft om het opgedragen onderzoek goed te kunnen uitvoeren. Wat de deskundige daarvoor nodig heeft is afhankelijk van het opgedragen onderzoek. Voor het beantwoorden van aanvullende vragen (aanvullend onderzoek zoals hierboven genoemd onder 1) kan de nieuwe deskundige zowel het onderzoeksmateriaal als het verslag van de eerste deskundige, waar het onderzoek op voortbouwt, nodig hebben. Voor het onderzoeken van het verslag van een andere deskundige (beoordelend onderzoek zoals hierboven genoemd onder 2) heeft de nieuwe deskundige in ieder geval toegang tot het verslag van de eerste deskundige nodig om te kunnen beoordelen of op grond daarvan de juiste conclusies zijn getrokken. Voor beide typen aanvullend onderzoek geldt dat het ook nodig kan zijn onderliggende stukken of gegevens te bekijken. In geval van tegenonderzoek is het juist niet wenselijk dat de nieuwe deskundige over het verslag en de onderliggende stukken of gegevens van de eerdere deskundige beschikt. Belangrijk is namelijk dat de nieuwe deskundige het onderzoeksmateriaal geheel opnieuw onderzoekt – waarbij het onderzoek gelijkwaardig dient te zijn aan het eerste onderzoek – zonder te zijn beïnvloed door de resultaten van het eerdere onderzoek. Onderzoeksmateriaal voor het doen van tegenonderzoek kan wel meetwaarden of andere onderzoeksresultaten uit eerder onderzoek – niet zijnde het onderzoek waarop het tegenonderzoek betrekking heeft – omvatten als de onderzoeksopdracht daarop ziet. Het is aan de officier van justitie of de rechter-commissaris die de nieuwe deskundige benoemt om te beoordelen waartoe die deskundige toegang dient te krijgen om het opgedragen onderzoek goed te kunnen uitvoeren.

De regeling voor het aanvullend onderzoek en tegenonderzoek die is opgenomen in het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering kan ten aanzien van hetgeen hierboven is beschreven vragen oproepen. Zo kan de indruk ontstaan dat de nieuwe deskundige in alle gevallen toegang krijgt tot het onderzoeksmateriaal en kan kennisnemen van het eerste onderzoek (artikelen 2.4.4, eerste lid, en 2.10.55, eerste lid). Ook kan ten onrechte de indruk ontstaan dat het onderzoek van de nieuwe deskundige die een aanvullend onderzoek verricht gelijkwaardig dient te zijn aan het eerste onderzoek (artikelen 2.4.3, derde lid, en 2.10.54, derde lid), terwijl dat niet het geval hoeft te zijn. De artikelen 2.4.3, 2.4.4, 2.10.54 en 2.10.55 worden aangepast om te verduidelijken dat de nieuwe deskundige enkel toegang dient te krijgen tot wat de deskundige voor het opgedragen onderzoek nodig heeft en om te verduidelijken dat het vereiste dat het onderzoek van de nieuwe deskundige gelijkwaardig dient te zijn, beperkt is tot tegenonderzoek.

In de consultatie zijn door het openbaar ministerie, het NFI, de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der

Geneeskunst (KNMG) en het Forensisch Medisch Genootschap (FMG) zorgen naar voren gebracht over het recht van de verdachte om ten behoeve van een verzoek tot aanvullend of tegenonderzoek kennis te nemen van de stukken en van de onderzoeksresultaten waarop de conclusies van het eerste onderzoek zijn gebaseerd (artikelen 2.4.3, tweede lid, en 2.10.54, tweede lid). Deze instanties hebben erop gewezen dat het hierbij kan gaan om zeer persoonlijke gegevens over het slachtoffer of andere betrokkenen, bijvoorbeeld medische gegevens of beeldmateriaal dat in het kader van het onderzoek is gemaakt. Deze opmerkingen hebben aanleiding gegeven de artikelen 2.4.3, tweede lid, en 2.10.54, tweede lid, aan te passen zodat het mogelijk wordt kennisneming door de verdachte van de stukken en de onderzoeksresultaten waarop de conclusies van het eerste onderzoek zijn gebaseerd, geheel of gedeeltelijk niet toe te staan in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De verdachte kan in voorkomende gevallen direct een verzoek tot aanvullend onderzoek of tegenonderzoek doen.

8. Regeling van strafvordering op zee en in de lucht

8.1 Inleiding strafvordering op zee en in de lucht

De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling van Boek 6, Hoofdstuk 3, vervangt, samen met het ingevoegde artikel 1.1.4a en de wijzigingen in de artikelen 1.2.26, 1.3.11 en 1.3.12, de huidige regeling in het Vierde Boek, Titel VIb Strafvordering buiten het gebied van een rechtbank (huidige artikelen 539a tot en met 539w). De inhoud van de huidige regeling laat zich als volgt schetsen. Het huidige artikel 539a, eerste en derde lid, formuleert het algemene uitgangspunt dat – kort gezegd – strafvorderlijke bevoegdheden ook buiten het rechtsgebied van een rechtbank kunnen worden uitgeoefend voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dat toelaten. Vervolgens bevat de huidige regeling bijzondere bepalingen met betrekking tot strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht (de huidige artikelen 539a, tweede lid, en 539b tot met 539w).
De huidige regeling wordt met dit wetsvoorstel ingepast in het nieuwe wetboek, in Boek 1, Titel 1.1, en in Boek 6, Hoofdstuk 3. In de eerste vaststellingswet is Boek 6, Hoofdstuk 3, daartoe gereserveerd. De sterk verouderde artikelen uit het huidige wetboek zijn gemoderniseerd en gestroomlijnd met de gewone regels voor strafvordering. De wijze waarop dit plaatsvindt en de daarbij gehanteerde uitgangspunten worden hieronder toegelicht.

8.2 Regeling van de grondslag voor strafvorderlijk optreden buiten Nederland als beginsel voor de strafvordering (artikel 1.1.4a)

De huidige regeling in artikel 539a, eerste en derde lid, die betrekking heeft op strafvorderlijk optreden buiten het rechtsgebied van een

rechtbank krijgt regeling in Boek 1, Titel 1.1 Inleidende bepalingen. Bij optreden buiten het rechtsgebied van een rechtbank kan het gaan om optreden zowel binnen als buiten Nederland. De huidige regeling heeft behalve op strafvordering buiten Nederland ook betrekking op strafvordering in de Nederlandse territoriale wateren. De Nederlandse territoriale zee valt namelijk niet onder een arrondissement en behoort dus niet tot het rechtsgebied van een rechtbank. Die omstandigheid maakte in het huidige wetboek een afzonderlijke voorziening noodzakelijk. Voor de vormgeving van de nieuwe regeling is ervoor gekozen het onderscheid tussen strafvorderlijk optreden binnen en buiten Nederland leidend te laten zijn. Dit wordt hieronder toegelicht.

Strafvorderlijk optreden binnen Nederland
Voor strafvorderlijk optreden binnen Nederland gelden vanzelfsprekend de gewone strafvorderlijke regels (het Wetboek van Strafvordering en de bijzondere wetten). Die regels gelden voor optreden in het gehele Nederlandse territoir. Hiertoe behoren ook de Nederlandse territoriale wateren, waarvan de grens zich uitstrekt tot twaalf zeemijlen zeewaarts en het luchtruim boven land en zee (artikel 1 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, (Trb. 1947, 165 en Trb. 1981, 85) en artikel 2 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1984, 55), hierna: VN-zeerechtverdrag). Anders dan in het huidige wetboek wordt in het nieuwe wetboek niet langer – in aanvulling op de gewone regels voor strafvordering – een afzonderlijke algemene voorziening getroffen voor de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden in de Nederlandse territoriale zee. Omdat in het nieuwe wetboek de arrondissementale koppeling is losgelaten, is de noodzaak hiertoe vervallen. De officier van justitie krijgt in het nieuwe wetboek een landelijke bevoegdheid (artikel 1.3.12, eerste lid). Dat geldt ook voor opsporingsambtenaren (artikel 1.3.12, tweede lid). De uitoefening van hun bevoegdheden is daardoor in het nieuwe wetboek niet beperkt tot één of meer arrondissementen (vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 169 e.v.). Daardoor is die uitoefening in heel Nederland mogelijk en dus ook in de Nederlandse territoriale zee, met dien verstande dat hier het recht van onschuldige doorvaart van buitenlandse schepen in acht dient te worden genomen waartegen op grond van artikel 27, eerste lid, VN-zeerechtverdrag niet strafvorderlijk mag worden opgetreden, tenzij er sprake is van een van de gevallen genoemd in dat artikel. Handhaving van een afzonderlijke algemene voorziening voor strafvorderlijk optreden in de Nederlandse territoriale zee is tegen deze achtergrond niet nodig en zou eerder aanleiding kunnen geven tot onduidelijkheden. Daarom wordt in de nieuwe regeling als uitgangspunt gehanteerd dat de gewone strafvorderlijke regels voor het gehele Nederlandse territoir gelden en voor het luchtruim daarboven. Onder het Nederlandse territoir wordt mede begrepen hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 12 van het VN-zeerechtverdrag. Ingevolge dit artikel worden ook reden (ankerplaatsen) die normaal gebruikt worden voor het laden, lossen en voor anker gaan van schepen en die anders geheel of gedeeltelijk buiten de buitengrens van de territoriale zee zouden zijn gelegen, tot de

territoriale zee gerekend.

Het uitgangspunt dat de arrondissementale koppeling wordt losgelaten, is in de twee vaststellingswetten van het nieuwe wetboek overigens nog niet geheel consequent doorgevoerd. Uit artikel 1.2.26, vierde lid, volgt nog dat de rechter-commissaris in beginsel binnen zijn eigen arrondissement optreedt. In dit wetsvoorstel wordt dat artikellid zo gewijzigd dat deze beperking ongedaan wordt gemaakt. Zo wordt verzekerd dat de rechter-commissaris, net zoals nu op grond van artikel 539a, eerste lid, zijn bevoegdheden ook in de territoriale zee kan (blijven) uitoefenen.

Het voorgaande neemt niet weg dat voor strafvorderlijk optreden in de Nederlandse territoriale wateren begrenzingen of aanvullingen nodig of wenselijk (kunnen) zijn. Voor zover hiervan sprake is, vindt regeling plaats in bepalingen die betrekking hebben op de bevoegdheid zelf. Een begrenzing van het uitgangspunt dat de gewone strafvorderlijke regels voor het gehele Nederlandse territoir gelden, is dat terechtzittingen niet kunnen plaatsvinden op een locatie in de territoriale zee. Dit volgt uit de regeling in de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet op de rechterlijke indeling. Artikel 21b, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie bepaalt dat voor elk gerecht zittingsplaatsen worden aangewezen binnen het rechtsgebied waarin het gerecht is gelegen. In de Wet op de rechterlijke indeling worden uitsluitend Nederlandse grondgebieden tot het rechtsgebied van een rechtbank of een gerechtshof gerekend.

Wat betreft aanvullingen voor strafvorderlijk optreden in de territoriale wateren kan worden gedacht aan de bijzondere bepalingen in het (verderop toegelichte) nieuwe Boek 6, Hoofdstuk 3, dat handelt over de strafvordering op zee en in de lucht. De bepalingen in dit hoofdstuk zijn van toepassing op zee – waaronder de territoriale zee – en hebben onder meer betrekking op het strafvorderlijk optreden door opsporingsambtenaren (aan en buiten boord) en de commandant en de kapitein (aan boord).

Strafvorderlijk optreden buiten Nederland
Het uitgangspunt dat de gewone regels van strafvordering voor het gehele Nederlandse territoir gelden, inclusief de Nederlandse territoriale zee, heeft als keerzijde dat voor strafvorderlijk optreden buiten Nederland in een wettelijke grondslag moet zijn voorzien. Deze grondslag, die nu in het huidige artikel 539a, eerste en derde lid, is opgenomen, wordt in het nieuwe wetboek in een algemene bepaling (artikel 1.1.4a) opgenomen in Boek 1, Titel 1.1. In de inleidende bepalingen van deze titel zijn de beginselen neergelegd die de strafvordering beheersen. De reden om deze bepaling hieraan toe te voegen is dat daarachter een algemeen beginsel schuilgaat dat voor de gehele strafvordering geldt. Naast betekenis voor strafvordering op zee en in de lucht heeft de bepaling bijvoorbeeld ook betekenis voor de

internationale samenwerking in strafzaken zoals opgenomen in Boek 8 van het nieuwe wetboek.

Op grond van het nieuwe artikel 1.1.4a kunnen strafvorderlijke bevoegdheden binnen de grenzen van de (Nederlandse) wet en van het volkenrecht en het interregionale recht ook buiten Nederland worden uitgeoefend. Het al geldende uitgangspunt dat bij strafvorderlijk optreden door de Nederlandse autoriteiten in het buitenland de hierop van toepassing zijnde rechtsregels dienen te worden nageleefd wordt hierin wettelijk verankerd. Aan de volkenrechtelijke grondslag kan worden voldaan als een andere staat in een concreet geval – expliciet of impliciet – toestemming verleent voor het strafvorderlijk optreden of een verdrag of overeenkomst van toepassing is waarin deze toestemming op meer structurele wijze is geregeld. Sommige verdragen en EU-regelgeving bevatten zelfstandige regelingen voor de internationale samenwerking in strafzaken. Voorts bevat Boek 8 van het nieuwe wetboek regels over de internationale en Europese samenwerking in strafzaken in Nederland. Hiermee wordt beoogd een goede (door)werking van de verdragsrechtelijke bepalingen in de nationale rechtsorde mogelijk te maken. Hiertoe bevat Boek 8 onder meer regels over internationale rechtshulp (Hoofdstuk 2), waaronder rechtshulpverzoeken aan andere staten en internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams (Hoofdstuk 3), waarin deelnemende staten gezamenlijk strafrechtelijke onderzoeken verrichten naar grensoverschrijdende strafbare feiten.

De formulering van artikel 1.1.4a is ruimer dan die van het huidige artikel 539a, eerste lid. De nieuwe bepaling bevat geen beperking tot opsporing en onderzoek; het onderzoek op de terechtzitting en de tenuitvoerlegging zijn niet langer uitgesloten. Daartegenover staat dat in artikel 1.1.4a uitdrukkelijk wordt gesteld dat de bevoegdheidsuitoefening binnen de grenzen van de wet moet blijven (“binnen de grenzen van en met inachtneming van de daarop betrekking hebbende bepalingen”) en dat de wet anders kan bepalen. Hoewel bevoegdheidsuitoefening in de fase van het onderzoek op de terechtzitting volgens de tekst van de nieuwe bepaling niet langer is uitgesloten wil dit niet zeggen dat terechtzittingen voortaan in het buitenland kunnen worden gehouden. Zoals hierboven is uiteengezet, staat de toepasselijke wet- en regelgeving hieraan in de weg. Voor wijziging van dit uitgangspunt bestaat geen aanleiding, mede gezien de praktische implicaties hiervan. Daarbij komt dat er steeds meer mogelijkheden zijn voor deelname aan zittingen met gebruikmaking van videoconferentie.

Met betrekking tot de mogelijkheid van een schouw en het horen van verdachten of getuigen in het buitenland door de zittingsrechter brengt de ruimere formulering van het nieuwe artikel wel een verandering mee. Op dit moment vormt artikel 539a, eerste lid, nog een wettelijk beletsel voor verplaatsing van een terechtzitting ten behoeve van een schouw naar een plaats buiten Nederland (zie ECLI:NL:HR:2000:AA8965 en

ECLI:NL:HR:2012:BX4101). Het nieuwe artikel 1.1.4a vormt daarvoor geen beletsel, omdat dit artikel strafvorderlijk optreden in het buitenland in de fase van het onderzoek op de terechtzitting niet langer uitsluit. Ook de regeling omtrent de schouw in artikel 4.2.54 met betrekking tot de tijdelijke verplaatsing van de terechtzitting, die kan worden beschouwd als een wettelijke uitzondering op artikel 21b van de Wet op de rechterlijke organisatie, kent geen territoriale beperking voor de tijdelijke verplaatsing van een terechtzitting ten behoeve van een schouw of het horen van verdachten of getuigen door de zittingsrechter in het buitenland. Het gevolg is dat de mogelijkheid van een schouw of het horen van verdachten of getuigen in het buitenland door de zittingsrechter niet langer wettelijk is uitgesloten. Hiervoor wordt ook geen reden meer gezien. Een voorbeeld van een situatie waarin de mogelijkheid van tijdelijke verplaatsing van de terechtzitting door de zittingsrechter wenselijk zou kunnen zijn, is een schouw op een boorplatform op zee. Bovendien wordt met de mogelijkheid van een schouw en het horen van verdachten of getuigen door de zittingsrechter buiten Nederland tegemoetgekomen aan een door de rechtspraktijk geuite behoefte. Verschillende andere landen kennen deze mogelijkheden al en maken hiervan effectief gebruik. Omdat de tijdelijke verplaatsing van de terechtzitting naar een locatie buiten Nederland ten behoeve van de schouw of het horen van verdachten of getuigen steeds zal moeten worden gerealiseerd door middel van instrumenten van internationale samenwerking, zal dit in de praktijk een drempel vormen voor al te ruime inzet van deze mogelijkheid.

Het nieuwe artikel 1.1.4a biedt ook een grondslag voor strafvorderlijke bevoegdheidsuitoefening in de tenuitvoerleggingsfase binnen de kaders van de toepasselijke wet- en regelgeving. Voor de huidige uitsluiting in artikel 539a van de fase van tenuitvoerlegging lijkt een goede reden te ontbreken. Internationale rechtshulp kan immers ook betrekking hebben op de tenuitvoerlegging, zoals ook expliciet naar voren komt in de regeling in het nieuwe Boek 8 omtrent verzoeken om rechtshulp gericht aan een andere staat (artikelen 8.2.1 en 8.2.2). Hierbij valt te denken aan het betekenen van beslissingen, het zoeken naar criminele vermogensbestanddelen voor de tenuitvoerlegging van een buitenlands ontnemingsvonnis en de opsporing van veroordeelden die zich in het buitenland aan detentie hebben onttrokken.

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

De huidige bijzondere bepalingen (artikelen 539a, tweede lid, en 539b tot met 539w) – die grotendeels stammen uit 1967 en inmiddels sterk verouderd zijn – hebben betrekking op de bijzondere omstandigheid dat strafvorderlijk wordt opgetreden op zee of in de lucht. De voorwaarden waaronder bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend zijn op sommige punten ruimer dan de voorwaarden die gelden voor

bevoegdheidsuitoefening in Nederland. Zo kunnen verschillende bevoegdheden zelfstandig door opsporingsambtenaren worden uitgeoefend zonder de bij de reguliere bevoegdheidsuitoefening vereiste betrokkenheid van de officier van justitie. Voorts kent de huidige regeling bepaalde strafvorderlijke bevoegdheden die op grond van gewone regels voor strafvordering uitsluitend kunnen worden uitgeoefend door opsporingsambtenaren mede toe aan commandanten, schippers en gezagvoerders van luchtvaartuigen die het gezag voeren over Nederlandse schepen, zeevissersschepen en oorlogsschepen, Nederlandse burgerlijke en militaire luchtvaartuigen en installaties ter zee. De reden hiervoor is dat aan boord in veel gevallen waarin een strafbaar feit wordt geconstateerd geen Nederlandse justitiële autoriteiten aanwezig zijn. Indien een strafbaar feit aan het licht komt en onmiddellijk strafvorderlijk optreden nodig is, kunnen de commandant, schipper en de gezagvoerder van een luchtvaartuig – in beginsel onder gezag van de officier van justitie, maar indien nodig ook zelfstandig – hierin voorzien. Hiertoe beschikken zij onder meer over bevoegdheden als het staande houden of aanhouden van een verdachte, het verhoren van een verdachte, de vrijheidsbeneming van een aangehouden verdachte en de inbeslagneming van voorwerpen.

De huidige artikelen 539a, tweede lid, en 539b tot met 539w worden in geherstructureerde en gemoderniseerde vorm opgenomen in Boek 6, Hoofdstuk 3, getiteld Strafvordering op zee en in de lucht. De nieuwe regeling bouwt voort op de huidige regeling met inachtneming van de uitkomsten van het in opdracht van het WODC verrichte onderzoek Strafvordering buiten het gebied van een rechtbank (L.A. van Noorloos e.a., *Strafvordering buiten het gebied van een rechtbank, Een rechtsvergelijkend onderzoek over ervaringen met Titel VIA van Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering*, Boom juridisch 2019) (hierna: WODC-onderzoek). Het WODC-onderzoek bevat verschillende aanbevelingen tot modernisering van de verouderde bijzondere bepalingen, zowel wat betreft de daarin gehanteerde terminologie als de opgenomen voorschriften, en tot stroomlijning met de gewone regels voor strafvordering, in het bijzonder met het oog op de mogelijkheid van inzet van moderne communicatiemiddelen en op het punt van de waarborging van de fundamentele rechten van de verdachte. Toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden is geen dagelijkse praktijk voor de actoren die geraakt worden door deze regeling. In het WODC-onderzoek komt ook naar voren dat de bekendheid van de regeling bij deze doelgroep in de praktijk beperkt is. Kapiteins en gezagvoerders van luchtvaartuigen zijn veelal in dienst van private (commerciële) organisaties en verschillen aldus van andere actoren met strafvorderlijke bevoegdheden die deel uitmaken van de strafrechtketen. De individuele strafrechtketenpartners zijn zelf verantwoordelijk voor de veranderopgave die voortkomt uit het nieuwe wetboek en dus ook voor de opleidingen. Zij maken daarbij gebruik van hun reguliere opleidingsvoorzieningen. De eigen verantwoordelijkheid voor passende en tijdige opleiding geldt ook voor private organisaties, met dien

verstande dat zij niet behoren tot de strafrechtketen. Het gevolg daarvan is dat deze organisaties niet deelnemen aan de ketenorganisatie waar informatie over de nieuwe regelgeving wordt gedeeld. De aanbeveling om de bekendheid van de regeling verder te vergroten zal bij de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering ter harte worden genomen. Meer in het bijzonder is het van belang dat de wijzigingen van het nieuwe wetboek beslag krijgen in bestaande richtlijnen en handboeken. Op basis van een voorlopige verkenning door het Ministerie van Justitie en Veiligheid naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering bestaat het beeld dat voor het actualiseren van opleidingsmateriaal in voldoende mate bestaande mechanieken aanwezig zijn. Als voorbeeld kan genoemd worden dat de ILT-Luchtvaartautoriteit namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat controleert of de luchtvaartsector voldoet aan nationale en internationale standaarden, regels en plannen. De ILT-Luchtvaartautoriteit verleent ook certificaten en toetst de inhoud van de opleidingen voor zowel de privé- als beroepsluchtvaart in Nederland, en draagt in dat verband zorg voor het toetsen of de opleidingen worden aangepast wanneer (inter)nationale wetgeving wijzigt. Commerciële kapiteins kunnen bijvoorbeeld worden bereikt via de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij (NVVK) en door het verwerken van de aanpassingen in de wetgeving in het door hen gepubliceerde “Juridisch handboek kapitein”. In aanloop naar de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zal verder worden verkend wat ervoor nodig is om te zorgen dat actoren die geraakt worden door deze regeling tijdig worden geïnformeerd over de aanstaande wijzigingen, bijvoorbeeld door gerichte communicatie.

Toepasselijkheid van de gewone regels voor strafvordering bij strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht

De bijzondere bepalingen over strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht gelden in aanvulling op de gewone regels voor strafvordering opgenomen in het nieuwe wetboek, de bijzondere wetten en de organieke wetten. Onder de gewone regels voor strafvordering vallen voor wat betreft het nieuwe wetboek niet alleen de regels van strafvordering die in de Boeken 1 tot en met 5 zijn opgenomen, waaronder die over het opsporingsonderzoek, maar ook de gewone regels van strafvordering in de andere Boeken. Een voorbeeld van dat laatste vormen de regels van het jeugdstrafprocesrecht in Boek 6, Titel 1.1 (jeugdigen en jongvolwassenen). Dat betekent dat op strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht in beginsel ook de bepalingen uit Boek 6, Titel 1.1 van toepassing zijn. Voor zover het gaat om optreden buiten Nederland biedt artikel 1.1.4a hiervoor een grondslag. De gewone regels gelden zowel voor bevoegdheidsuitoefening door functionarissen in de strafrechtspleging als voor de positie van andere procesdeelnemers, zoals de verdachte, de raadsman, het slachtoffer en de getuige. De gewone regels voor strafvordering vormen ook de basis voor de vrijheidsbeneming van een verdachte aan boord van een Nederlands schip, Nederlands zeevissersschip, luchtvaartuig of installatie ter zee.

Op grond van de gewone regels voor strafvordering kunnen opsporingsambtenaren zelfstandig verschillende bevoegdheden uitoefenen. Het betreft onder meer de staandehouding van verdachten en getuigen, de aanhouding van verdachten van een strafbaar feit en het betreden en – bij dringende noodzaak – doorzoeken van plaatsen ter aanhouding. De aanhoudingsbevoegdheid in geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit komt toe aan eenieder. Op dat moment dient directe overlevering van de aangehouden verdachte aan een opsporingsambtenaar te volgen. Opsporingsambtenaren mogen onder bepaalde voorwaarden bij een aangehouden verdachte onderzoek doen aan de kleding en van meegevoerde voorwerpen. Zij kunnen meegevoerde voorwerpen en voor inbeslagneming vatbare voorwerpen in beslag nemen. Ook kunnen zij plaatsen betreden ter inbeslagneming en daar zoekend rondkijken en een aantal bevriezingsmaatregelen met het oog op doorzoeking nemen.

De uitoefening van een aantal ingrijpende bevoegdheden door opsporingsambtenaren vindt op basis van de gewone regels voor strafvordering plaats op voorafgaand bevel van de (hulp)officier van justitie. De (hulp)officier van justitie kan op afstand, via beschikbare moderne communicatiemiddelen, betrokken zijn bij de feitelijke uitvoering van de onderzoekshandelingen. Zo kan een (hulp)officier van justitie op afstand bevel geven tot aanhouding buiten heterdaad, waarna de verdachte op afstand kan worden voorgeleid. Ook kan een (hulp)officier van justitie op afstand bevel geven tot doorzoeking van een plaats ter inbeslagneming en vervolgens op afstand aanwezig zijn bij de feitelijke uitvoering hiervan. Voorts kunnen de bevoegdheden die de (hulp)officier van justitie en de rechter-commissaris toekomen in het kader van het ophouden voor onderzoek en inverzekeringstelling en, zo nodig, de toepassing van voorlopige hechtenis, door deze functionarissen op afstand worden uitgeoefend.

Wat betreft de fundamentele rechten van verdachten, waaronder het recht op informatie, het recht op vertolking en het recht op rechtsbijstand, gelden de algemene bepalingen in Boek 1, Hoofdstuk 4. De aangehouden verdachte heeft het recht om zich, overeenkomstig de bepalingen van het wetboek, te doen bijstaan door een raadsman. Hem wordt daartoe, telkens wanneer hij dit verzoekt, zoveel mogelijk de gelegenheid verschaft om zich met zijn raadsman in verbinding te stellen (artikel 1.4.5). De verhorende ambtenaar dient de verdachte voorafgaand aan het verhoor erop te wijzen dat deze een raadsman kan consulteren en dat deze tijdens het verhoor niet verplicht is tot antwoorden en recht heeft op rechtsbijstand, en, indien nodig, op vertolking en vertaling (artikelen 1.4.4, 1.4.7 en 2.3.6). De raadsman kan op afstand rechtsbijstand verlenen en op afstand het verhoor bijwonen (artikelen 2.3.9, 2.5.13, tweede lid, en 2.5.42, vijfde lid). Indien het gaat om een jeugdige of jongvolwassen verdachte gelden aanvullend de bepalingen in Boek 6, Titel 1.1 (zie in dit verband met name de artikelen 6.1.5 en

6.1.7).

In aanvulling op en deels in afwijking van de gewone regels voor strafvordering worden in Boek 6, Hoofdstuk 3, verschillende bijzondere regels opgenomen met betrekking tot strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht. Deze regels worden hieronder op hoofdlijnen toegelicht.

Zo nodig kan nadere uitwerking van de regels voor het strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht plaatsvinden in beleidsregels van het College van procureurs-generaal (zie in dit verband de huidige OM-Aanwijzing pre-opsporing, opsporing en vervolging van maritieme strafbare feiten, Stcrt. 2011, 10935).

Bijzondere regels voor strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht: Boek 6, Hoofdstuk 3
De achtergrond van de bijzondere regels in Boek 6, Hoofdstuk 3, is gelegen in de bijzonderheden die gepaard gaan met de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden op zee of in de lucht. Gezien de veelal afgelegen locatie zal op zee en in de lucht in het merendeel van de gevallen waarin een strafbaar feit aan het licht komt geen (hulp)officier van justitie of rechter-commissaris ter plaatse aanwezig zijn en is betrokkenheid van deze functionarissen op afstand aangewezen. Ook komt het regelmatig voor dat helemaal geen opsporingsambtenaar ter plaatse aanwezig is of dat deze niet binnen afzienbare tijd aanwezig kan zijn. In dat geval dient onder regie van de justitiële autoriteiten strafvorderlijk optreden door aanwezige leidinggevenden te kunnen plaatsvinden.

Verder is het op zee of in de lucht technisch gezien niet altijd mogelijk contact te leggen met de bevoegde autoriteiten. Dit is naar voren gebracht in verschillende over de hier besproken regeling gehouden expertmeetings met professionals op het terrein van strafvordering op zee en in de lucht (onder meer vanuit het openbaar ministerie, de politie, de Koninklijke Marechaussee, de advocatuur en de rechtspraak). Bij de huidige stand van de techniek is het beperkt mogelijk binnen afzienbare termijn direct beeld- en/of geluidcontact te hebben met de Nederlandse bevoegde autoriteiten. Vanuit een vliegtuig dat zich in de lucht bevindt, is beperkt (grotere vliegtuigen, intercontinentale vluchten) of geen (overige gevallen) direct geluid- of beeldcontact mogelijk. Voor zover communicatie mogelijk is, is deze gericht op wat er nodig is met het oog op de veiligheid (bijvoorbeeld prioriteit krijgen om een landing of een tussenlanding te maken) en dus niet op contact met justitiële autoriteiten, laat staan op een verhoor. Gezien de gemiddelde tijdsduur van een vlucht zal het over het algemeen ten hoogste een aantal uren duren voordat het vliegtuig landt en het contact met de bevoegde autoriteiten alsnog tot stand kan komen. In hoeverre vanuit schepen die zich op zee bevinden direct geluid- en/of beeldcontact mogelijk is, hangt af van de omstandigheden. In zijn algemeenheid geldt hoe kleiner het schip, hoe moeilijker het zal zijn om contact te leggen met de

Nederlandse bevoegde autoriteiten. Uitsluitend op grote (koopvaardij)schepen en marineschepen is een satellietverbinding aanwezig waarmee direct contact mogelijk is. Binnen het GSM-bereik kan telefonisch contact plaatsvinden, maar dit houdt doorgaans enkele kilometers uit de kust op. Afhankelijk van de locatie waar een schip zich bevindt kan het enkele uren (dicht bij de kust), één tot twee dagen (Noordzee) of tien of meer dagen (oceaan) duren voordat direct contact met de bevoegde autoriteiten tot stand kan komen.

Tegen deze achtergrond worden in Boek 6, Hoofdstuk 3, verschillende bijzondere voorzieningen getroffen voor de strafvordering op zee en in de lucht. Zo worden onder meer regels gesteld over de betrokkenheid op afstand van de elders aanwezige bevoegde autoriteiten en de raadsman per videoconferentie of een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Ook worden verschillende bevoegdheden toebedeeld aan de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig. Zij kunnen op aanwijzing of bevel van de (hulp)officier van justitie, een aantal bevoegdheden uitoefenen die op grond van de gewone regels voor strafvordering zijn voorbehouden aan opsporingsambtenaren, zoals aanhouding buiten heterdaad, onderzoek aan de kleding en van meegevoerde voorwerpen, inbeslagneming van (meegevoerde) voorwerpen en het betreden van plaatsen ter inbeslagneming. Het betreft in de basis dezelfde bevoegdheden als die in de huidige bijzondere regeling zijn opgenomen. Op de uitoefening van bevoegdheden door opsporingsambtenaren wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij Boek 6, Hoofdstuk 3, Titel 3.2. Op de uitoefening van bevoegdheden door de commandant, kapitein of gezagvoerder van een luchtvaartuig wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij Boek 6, Hoofdstuk 3, Titel 3.3.

In deze titels worden ook verschillende bevoegdheden toebedeeld aan ter plaatse aanwezige opsporingsambtenaren en de commandant, de kapitein en gezagvoerder van een luchtvaartuig om, voor zover en voor zolang geen contact met de justitiële autoriteiten mogelijk is, zelfstandig strafvorderlijk op te treden. Zij kunnen een aantal vrijheidsbenemende bevoegdheden uitoefenen die op grond van de gewone regels voor strafvordering zijn voorbehouden aan de (hulp)officier van justitie of de rechter-commissaris (ophouden voor onderzoek, inverzekeringstelling, bewaring). Het betreft in de basis dezelfde zelfstandige bevoegdheden als die in de huidige bijzondere regeling zijn opgenomen. Uitgangspunt is dat de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig zich beperken tot het nemen van de meest noodzakelijke (orde)maatregelen en de situatie ter plaatse zoveel als mogelijk bevriezen in afwachting van het optreden van de bevoegde autoriteiten.

Voorts worden passende voorzieningen getroffen om, voor zover en voor zolang geen contact mogelijk is tussen verdachte en raadsman, tot bevoegdheidsuitoefening en – bij dringende noodzaak – tot het verhoor van een verdachte over te gaan. Hiermee wordt gebruik gemaakt van de

tijdelijke afwijkingsmogelijkheid die wordt geboden in Richtlijn nr. 2013/48 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294). Ingevolge artikel 3, tweede lid, heeft een verdachte recht op toegang tot een advocaat zonder onnodig uitstel na de vrijheidsbeneming. Het vijfde lid van dit artikel bepaalt evenwel dat hiervan tijdelijk kan worden afgeweken, indien de geografische afstand waarop een verdachte zich bevindt het onmogelijk maakt om het recht op toegang tot een advocaat onverwijld na de vrijheidsbeneming te kunnen waarborgen. Uit overweging 30 bij de richtlijn volgt dat tijdens een dergelijke tijdelijke afwijking de bevoegde autoriteiten de verdachte in beginsel niet mogen verhoren. Een redelijke uitleg van de richtlijn brengt evenwel mee dat daarop de uitzondering in artikel 3, zesde lid, van de richtlijn bij bevoegdheidsuitoefening op zee en in de lucht van toepassing is. Dit artikellid maakt het mogelijk om in geval van een tweetal dringende redenen tijdelijk af te wijken van toepassing van de in artikel 3, derde lid, genoemde rechten van de verdachte om de raadsman voorafgaand aan het verhoor te ontmoeten en met hem te communiceren en van de aanwezigheid van de raadsman bij en deelname aan het verhoor. De dwingende redenen die dit kunnen rechtvaardigen zijn geïmplementeerd in artikel 2.3.10, welk artikel de opvolger is van het huidige artikel 28e. Het moet gaan om: (a) een dringende noodzaak om ernstige negatieve gevolgen voor het leven, de vrijheid of de fysieke integriteit van een persoon te voorkomen; of (b) indien onmiddellijk optreden door de onderzoeksautoriteiten noodzakelijk is om te voorkomen dat de strafprocedure aanzienlijke schade wordt toegebracht. Uit de overwegingen 31 en 32 van de richtlijn volgt dat de verdachte in een dergelijke situatie kan worden verhoord op de voorwaarde dat hij van zijn zwijgrecht op de hoogte is gebracht en dat hij dat recht kan uitoefenen, en dat een verhoor de rechten van de verdediging, inclusief het recht van de betrokkene om zichzelf niet te beschuldigen, niet schaadt. Het verhoor dient te worden uitgevoerd met als enig doel en voor zover noodzakelijk om informatie te verkrijgen die essentieel is om ernstige negatieve gevolgen voor het leven, de vrijheid of de fysieke integriteit van een persoon te voorkomen of om informatie te verkrijgen die van essentieel belang is om te voorkomen dat strafprocedures aanzienlijke schade wordt toegebracht, in het bijzonder om te voorkomen dat essentieel bewijs wordt vernietigd of veranderd, of dat getuigen worden beïnvloed. Tegen deze achtergrond wordt voorzien in een bijzondere regeling omtrent het verhoor van de verdachte voor zover en voor zolang hij geen toegang heeft tot een raadsman waarin wordt aangesloten bij de regeling in artikel 2.3.10.

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

Dit onderdeel van het wetsvoorstel wijzigt diverse regelingen met betrekking tot (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Hiermee wordt in overeenstemming met de artikelen 7.2.1 en 7.7.5 gedoeld op (toezicht op de naleving van) voorwaarden in brede zin, dus de (bijzondere) voorwaarden of vrijheidsbeperkende maatregelen die kunnen worden gesteld of van rechtswege gelden in de verschillende fasen van het strafproces. Denk aan voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 2.5.33), een voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf of maatregel (artikel 14c en artikel 77z van het Wetboek van Strafrecht), een voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde strafbeschikking (artikel 3.3.1b, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel), een terbeschikkingstelling met voorwaarden (artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht), een voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege (artikel 7.4.5), een voorwaardelijke beëindiging van de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (artikelen 7.7.13 en 7.7.14), een voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 7.3.9) of een gratieverlening onder voorwaarden (artikel 13 van de Gratiewet). Daarnaast gaat het om zelfstandige vrijheidsbeperkende interventies, zoals een gedragsaanwijzing van de officier van justitie (artikel 6.5.1), de bijkomende straf van ontzetting van het recht om ambten of bepaalde ambten te bekleden of het recht om bepaalde beroepen uit te oefenen (artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht) en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen (artikelen 38v en 38z van het Wetboek van Strafrecht).

De regelingen waarbij (bijzondere) voorwaarden een rol kunnen spelen hebben in het huidige wetboek min of meer verschillende kaders en formuleringen. Dit komt de duidelijkheid en uitvoerbaarheid van de regeling niet ten goede. In het advies van de drie Reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (hierna: 3RO)) over de Boeken 3 tot en met 6 is eerder aandacht gevraagd voor de structurering en uniformering van de bijzondere voorwaarden en voor de “positionering” van het reclasseringstoezicht. De 3RO hebben dit opnieuw benadrukt in het advies bij de tweede vaststellingswet, met de Boeken 7 en 8. Ook in de literatuur zijn (onverklaarbare) verschillen in de wettelijke regeling van bijzondere voorwaarden en het toezicht gesignaleerd (P.C. Vegter, “Voorwaardelijke sancties” in: *Gehoord de procureur-generaal*. Fokkens bundel, Deventer: Wolters Kluwer 2016 en P.C. Vegter, “Normering van reclasseringstoezicht?”, *Sancties* 2022/89). Dit heeft de aanleiding gevormd om in deze eerste aanvullingswet de diverse regelingen met betrekking tot (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop te herzien. Beoogd wordt om in de hierboven genoemde regelingen van voorwaarden en het toezicht daarop meer eenheid aan te brengen. Dit onderdeel van dit wetsvoorstel wijzigt daarom naast artikelen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering, ook enkele artikelen in het Wetboek van Strafrecht en de Gratiewet. Zoals de 3RO in haar advies terecht

opmerken kunnen ook bijzondere voorwaarden worden gesteld op grond van de Penitentiaire beginselenwet, bijvoorbeeld in het kader van een penitentiair programma. De wijzigingen die in dit wetsvoorstel binnen het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering worden voorgesteld, zijn bewust beperkt tot (het toezicht op de naleving van) voorwaarden die vallen onder het bereik van de artikelen 7.2.1 en 7.7.5 en die daarmee binnen het bereik van het nieuwe Wetboek van Strafvordering vallen. Hoofdzakelijk gaat het om het uniformeren van de gehanteerde terminologie en het in dezelfde volgorde opnemen van de mogelijk te stellen voorwaarden op het niveau van de wet, en om het op een coherente wijze regelen van het (geven van de opdracht tot) toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Dit heeft tot doel meer duidelijkheid te verschaffen voor de rechtspraak, het openbaar ministerie, de betrokken uitvoeringsorganisaties en verdachten en veroordeelden, en daarmee een bijdrage te leveren aan de effectiviteit van de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Daarnaast is het van belang vanuit het oogpunt van kenbaarheid en voorzienbaarheid en dus voor de rechtszekerheid van verdachten en veroordeelden (vgl. Kamerstukken II 2010/11, 32319, nr. 7).

Ook de voorwaardelijke strafbeschikking en de transactie geven voorwaardelijke kaders. Voor deze modaliteiten geldt dat daarvoor in dit wetsvoorstel ook voorstellen zijn opgenomen en dat deze in lijn met de hier toegelichte wijzigingen zijn vormgegeven. Zie voor een toelichting op deze onderdelen onder meer paragraaf 6.

9.1 Herstructurering en herformulering van (bijzondere) voorwaarden

In de nieuw voorgestelde regeling en de toelichting daarop wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen voorwaarden. Ten eerste de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten, die in paragraaf 9.1.1 wordt toegelicht. Ten tweede de bijzondere voorwaarden gericht op gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking. Hieronder worden ook begrepen de in formulering gelijkluidende vrijheidsbeperkende maatregelen, ook al is er daarbij geen sprake van een wettelijke constructie waarin onder voorwaarden geen (verdere) tenuitvoerlegging plaatsvindt van een strafrestant. Deze categorie wordt voor de verschillende modaliteiten toegelicht in paragraaf 9.1.2, met dien verstande dat de bij sommige modaliteiten opgenomen “andere voorwaarden het gedrag van de verdachte of veroordeelde betreffende” in de aparte paragraaf 9.1.3 wordt toegelicht. Ten derde en tot slot zijn er de van rechtswege geldende voorwaarden die zijn verbonden aan het te houden toezicht (paragraaf 9.1.4). In deze toelichting wordt de term “voorwaarden” gebruikt indien naar meerdere typen voorwaarden wordt verwezen. Indien wordt gedoeld op één van deze varianten, zal zoveel mogelijk expliciet worden gesproken over de algemene voorwaarde, de bijzondere voorwaarde(n) dan wel de van rechtswege geldende voorwaarden.

9.1.1 De algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten

De algemene voorwaarde houdt in dat de verdachte of veroordeelde zich niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Dit voorschrift geldt uiteraard voor elke burger en roept voor de verdachte of veroordeelde geen nieuwe verplichtingen in het leven, maar door het als algemene voorwaarde aan een opgelegde sanctie te verbinden kan een extra gevolg worden verbonden aan een overtreding van strafrechtelijk relevante normen (F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde. Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten*, Deventer: Gouda Quint Bv 1996, p. 65). Het verbinden van deze algemene voorwaarde aan een opgelegde sanctie kan nuttig zijn ten behoeve van normbevestiging en als extra "stok achter de deur" (Tekst & Commentaar Strafrecht, vijftiende druk, Deventer: Wolters Kluwer 2025, aantekening 2 bij artikel 14c).

De algemene voorwaarde geldt op basis van het huidige recht al van rechtswege bij de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf, bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling, de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD-maatregel) en de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. In de eerste vaststellingswet is de algemene voorwaarde al aanvullend verankerd bij de schorsing van de voorlopige hechtenis. Dit wordt met onderhavig wetsvoorstel niet gewijzigd.

In lijn met het advies van de 3RO bij de tweede vaststellingswet wordt de algemene voorwaarde op meer plekken dan in de huidige regeling expliciet in de wet opgenomen. Dit gaat om het voorwaardelijk sepot, de (met dit wetsvoorstel geïntroduceerde) voorwaardelijke strafbeschikking, de terbeschikkingstelling met voorwaarden en de gratie onder voorwaarden. Voor wat betreft het voorwaardelijk sepot wordt in lijn met het beleidsuitgangspunt van het openbaar ministerie in de wet verankerd dat bij een voorwaardelijk sepot slechts de algemene voorwaarde kan worden gesteld (Stcrt. 2022, 16129, zie hierover ook het Advies van de Commissie "Rechtstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie", bijlage V bij J. Bijlsma, Het voorwaardelijk sepot, Den Haag: Boom Juridisch 2019). Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.4.1. Voor wat betreft de (in dit wetsvoorstel geïntroduceerde) voorwaardelijke strafbeschikking wordt verwezen naar paragraaf 6.6.2 van het algemeen deel van deze toelichting. Bij de terbeschikkingstelling met voorwaarden alsook bij de gratie onder voorwaarden heeft de wetgever oorspronkelijk beoogd dat de algemene voorwaarde heeft te gelden, maar dat is tot nog toe niet uitdrukkelijk in de wet opgenomen (Kamerstukken II 2008/09, 31823, nr. 3, p. 3 en Kamerstukken II 1984/85, 19075, nr. 3, p. 24; zie ook artikel 17 van de Gratiewet waarin tot uitdrukking komt dat het

begaan van een strafbaar feit grond kan zijn voor herroeping van de gratie).

In de wetsbepalingen over de bijkomende straf van ontzetting van rechten, de transactie, de gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast, de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel en de vrijheidsbeperkende maatregel geldt, in lijn met het huidige recht, niet de algemene voorwaarde. De overkoepelende reden daarvoor is dat dit modaliteiten betreft waar er geen sprake is van een strafrestant dat kan worden tenuitvoergelegd bij schending van de algemene voorwaarde. Indien een nieuw strafbaar feit wordt gepleegd tijdens de looptijd van deze sancties, kan dus niet een dergelijk voorwaardelijk deel worden betrokken bij een vordering tot tenuitvoerlegging in het kader van een nieuwe strafzaak ten aanzien van dit strafbare feit. Daarom verdient het de voorkeur om in deze gevallen te volstaan met het instellen van vervolging voor dit strafbare feit. Voor het niet voldoen aan de bijkomende straf of het overtreden van een gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast geldt dat dit een zelfstandig strafbaar feit oplevert (artikelen 195 respectievelijk 184a van het Wetboek van Strafrecht).

9.1.2 De bijzondere voorwaarden

Door het stellen van bijzondere voorwaarden wordt beoogd persoonsgericht te werken aan positieve gedragsverandering bij justitiabelen, veelal onder begeleiding van de reclassering (zie over het karakter van bijzondere voorwaarden ook F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde. Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten,* Deventer: Gouda Quint Bv 1996, p. 68-72). In het huidige recht en in de strafvorderlijke voorzieningen die zijn opgenomen in de eerste en tweede vaststellingswet verschilt bij de diverse voorwaardelijke modaliteiten of en in welke volgorde de mogelijk op te leggen bijzondere voorwaarden zijn opgesomd. Ook maakt het verschil of de bijzondere voorwaarden zijn neergelegd in de wet of in lagere regelgeving. In enkele gevallen worden in lagere regelgeving of in aanwijzingen van het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie de mogelijk op te leggen bijzondere voorwaarden opgesomd en daarbij ten opzichte van de bijzondere voorwaarden zoals genoemd in de wettekst nader gespecificeerd, uitgebreid of juist beperkt.

Vanuit wetssystematisch oogpunt en vanuit de gedachte van het primaat van de wetgever geniet het de voorkeur de bijzondere voorwaarden te verankeren in de wet, met zoveel mogelijk dezelfde terminologie en zoveel mogelijk in dezelfde volgorde. Het opnemen van een lijst met op te leggen bijzondere voorwaarden in de wet berust op twee gedachten. Aan de ene kant bevordert het de rechtszekerheid en aan de andere kant draagt het bij aan de effectiviteit van het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden en de begeleiding daarbij. Voor wat betreft de rechtszekerheid wordt bij alle modaliteiten waar de bijzondere

voorwaarden een rol kunnen spelen een stevigere wettelijke verankering beoogd (in lijn met de eerdere wijzigingen van de regelingen van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling; Kamerstukken II 2010/11, 32319, nrs. 3 en 7). Daarnaast vormt de lijst met bijzondere voorwaarden een handvat voor de reclassering of de raad voor de kinderbescherming om te adviseren over het stellen van bijzondere voorwaarden, voor de officier van justitie om de bijzondere voorwaarden te vorderen of te stellen en voor de rechter om bijzondere voorwaarden in het vonnis op te nemen. Een in het vonnis van de rechter of een in de beslissing van de officier van justitie gespecificeerde bijzondere voorwaarde geeft zowel de verdachte of veroordeelde als de toezichthoudende instelling duidelijkheid over wat de bijzondere voorwaarde inhoudt en welke verplichtingen daaruit voortvloeien. De inhoud van de bijzondere voorwaarden staat daarmee vast. Door middel van het toezicht op de naleving van de desbetreffende voorwaarden kan daaraan niet iets wezenlijks worden toe- of afgedaan (vgl. Kamerstukken II 2010/11, 32319, nr. 7, p. 15).

Bij de voorgestelde herstructurering van de voorwaarden wordt in beginsel niet beoogd ingrijpende veranderingen aan te brengen in de bestaande mogelijkheden tot het stellen van (bijzondere) voorwaarden. Het betreft met name een codificatie op basis van de wetsgeschiedenis, rechtspraak en de bestaande praktijk. Daarnaast betreft het een technische aanpassing in de zin van het uniformeren van de terminologie en van de volgorde van de opsomming van de bijzondere voorwaarden.

Bij de gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast, de vrijheidsbeperkende maatregel, de transactie en de bijkomende straf van ontzetting van rechten gaat het niet om “bijzondere voorwaarden” waarbij na overtreding de tenuitvoerlegging van een strafrestant kan volgen. De uit deze modaliteiten volgende mogelijke vrijheidsbeperkingen vertonen wel gelijkenissen met de bijzondere voorwaarden. Waar dit het geval is, wordt met dit wetsvoorstel de formulering daarom geüniformeerd. Dit is toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. Voor wat betreft de transactie wordt verwezen naar paragraaf 6 van deze memorie van toelichting, over de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening.

Bij de overige modaliteiten die zijn betrokken bij onderhavige herstructurering en uniformering gaat het om voorwaardelijke modaliteiten waaraan wel bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden. Bij al deze voorwaardelijke modaliteiten worden – hier verkort weergegeven – een contactverbod, een locatieverbod, een locatiegebod, een meldplicht, een alcohol- of middelenverbod, een behandelplicht, deelname aan een gedragsinterventie, het vinden en behouden van een dagbesteding en een verbod op vrijwilligerswerk in de wet opgenomen.

Bovengenoemde bijzondere voorwaarden zijn grotendeels al opgenomen in het huidige Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. Ten opzichte van het huidige recht is één bijzondere voorwaarde nieuw geëxpliciteerd in de wet, namelijk het zich inspannen voor het vinden en behouden van dagbesteding. Tijdens de gehouden expertmeetings over de hier besproken regeling bleek dat deze bijzondere voorwaarde in de praktijk veelvuldig voorkomt. Het zich moeten inspannen voor een structurele en zinvolle (betaalde) dagbesteding, kan namelijk een bijdrage leveren aan het aanbrengen van meer structuur in het leven van een verdachte of veroordeelde en daarmee een bijdrage leveren aan het voorkomen van recidive. De reclassering kan ondersteuning bieden bij het vinden van geschikte en passende dagbesteding. Deze bijzondere voorwaarde wordt momenteel gesteld bij meerdere voorwaardelijke modaliteiten op grond van de “andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende” (zie hierover nader paragraaf 9.1.3). Eerder is een cassatieberoep met een klacht daartegen afgedaan met toepassing van artikel 81 Wet op de rechterlijke organisatie. Daaruit mag worden afgeleid dat die voorwaarde niet te onduidelijk of te onbepaald is (HR 19 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:387, vgl. het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, Bijzondere voorwaarden bij v.i. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling, Den Haag 2024, p. 47). Om bovengenoemde redenen is gekozen om deze bijzondere voorwaarden expliciet toe te voegen aan de in de wet opgenomen bijzondere voorwaarden.

Afhankelijk van de aan de orde zijnde voorwaardelijke modaliteit bestaan verder enkele verschillen tussen de bijzondere voorwaarden die in de wet zijn verankerd. Vanwege de verschillen in de mate waarin bepaalde bijzondere voorwaarden een inbreuk maken op de grond- en mensenrechten van de betrokkene, verschilt het bijvoorbeeld per fase in het strafproces welke bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld. Bij iemand die nog niet onherroepelijk is veroordeeld en van wie de voorlopige hechtenis wordt geschorst, kunnen bijvoorbeeld minder vergaande bijzondere voorwaarden worden gesteld. Daarnaast is het afhankelijk van het karakter en de aard van de verschillende modaliteiten. In het onderstaande wordt per voorwaardelijke modaliteit in het kader waarvan bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld een (beknopt) overzicht gegeven van de te stellen bijzondere voorwaarden, waarbij wordt gefocust op de veranderingen ten opzichte van het huidige recht. Aan de bijzonderheden bij de regelingen voor jeugdigen en jongvolwassenen wordt in paragraaf 9.2.4 apart aandacht besteed.

- De voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf

De huidige opsomming van de mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen. In deze opsomming staan, in aanvulling op de bijzondere voorwaarden die bij alle voorwaardelijke modaliteiten zijn verankerd, enkele bijzondere voorwaarden van herstellende of financiële aard. Dit betreffen de schadevergoeding, geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade, de storting van een door de rechter vast te stellen waarborgsom en de storting van een door de rechter vast te stellen geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen. Daarnaast bevat de opsomming aanvullende bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent, namelijk de opname in een instelling en het verblijven in een instelling voor beschermd wonen of maatschappelijke opvang. Voor een nadere toelichting ten aanzien van deze bijzondere voorwaarden wordt verwezen naar Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3.

Ten opzichte van de huidige opsomming is “de naleving van aanwijzingen in het kader van gedragstoezicht op compliancebeleid” toegevoegd. Deze voorwaarde is opgenomen in de voorgestelde regeling van de (hoge) transactie (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.4.6) en is naar aanleiding van het advies van het OM ook toegevoegd bij de voorwaardelijke strafbeschikking en de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf. Omdat deze bijzondere voorwaarde alleen relevant is voor rechtspersonen, ontbreekt deze bijzondere voorwaarde bij de andere voorwaardelijke modaliteiten. Verder is naar aanleiding van het advies van het OM en SHN de verhuisplicht toegevoegd. Ook is het vestigingsverbod en de beperking van het recht om Nederland te verlaten (reisverbod) expliciet verankerd. Deze bijzondere voorwaarden zijn in het huidige recht al opgenomen in de opsomming bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. Ook in het kader van de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf verdient het vanwege de potentieel vergaande inbreuk op de grond- en mensenrechten van de veroordeelde de voorkeur hiervoor een expliciete wettelijke grondslag op te nemen om te waarborgen dat wordt voldaan aan de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid (vergelijk ook ECLI:NL:HR:2008:BF0836). Zowel het vestigingsverbod als de verhuisplicht kunnen als verbijzondering van een locatieverbod worden beschouwd. SHN waardeert de mogelijkheid tot het kunnen stellen van een vestigingsverbod positief in het licht van de bescherming van slachtoffers. Voor de achtergrond en verschillen tussen deze bijzondere voorwaarden wordt verwezen naar Kamerstukken II 2013/14, 33816, nr. 3, p. 34-35 en Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 7, p. 14. Deze bijzondere voorwaarden kunnen afzonderlijk of in combinatie worden gesteld (Kamerstukken II 2013/14, 33816, nr. 3, p. 35). Verder is naar aanleiding van de gehouden expertmeetings een verbod op vrijwilligerswerk bij de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf in de opsomming verankerd. Opgemerkt wordt dat dit verbod

gerelateerd dient te zijn aan het strafbare feit (Kamerstukken II 2013/14, 33816, nr. 3, p. 31). Het gaat in dit geval om niet betaalde werkzaamheden. De aanvullend verankerde bijzondere voorwaarden kunnen een bijdrage leveren aan het voorkomen van recidive en aan de bescherming van (potentiële) slachtoffers. Zij zijn dus ook in de fase van de strafoplegging van belang.

- De terbeschikkingstelling met voorwaarden
In het huidige Wetboek van Strafrecht ontbreekt een opsomming van de bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld in het kader van de terbeschikkingstelling met voorwaarden. Artikel 38, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht schrijft voor dat “voorwaarden betreffende het gedrag van de ter beschikking gestelde” worden gesteld ter bescherming van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen. Dit biedt de rechter de ruimte om, binnen de grenzen van het toelaatbare (zie ook nader onder paragraaf 9.1.3), bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de terbeschikkinggestelde te stellen (Tekst & Commentaar Strafrecht, vijftiende druk, Deventer: Wolters Kluwer 2025, aantekening 4 bij artikel 38a). Zie voor enkele voorbeelden van bijzondere voorwaarden die in de praktijk reeds worden gesteld onder andere ECLI:NL:HR:2019:1797. Artikel 38a, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht noemt enkele voorbeelden van de bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld, namelijk dat de ter beschikking gestelde zich in een door de rechter aangewezen instelling laat opnemen, zich onder behandeling stelt van een in de uitspraak aangewezen deskundige, of door de behandelend arts voorgeschreven geneesmiddelen inneemt dan wel gedoogt dat deze door de behandelend arts aan hem worden toegediend. Deze bijzondere voorwaarden zijn overgenomen in de nieuw toegevoegde lijst van bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld. Verder is in de wetsgeschiedenis als voorbeeld genoemd het niet gebruiken van drugs of alcohol (Kamerstukken II 2008/09, 31823, nr. 3). Ook deze bijzondere voorwaarde wordt verankerd in de wet.

Mede naar aanleiding van de gehouden expertmeetings en ontvangen adviezen zijn enkele aanvullende bijzondere voorwaarden opgenomen in de nieuwe opsomming. In het kader van de terbeschikkingstelling met voorwaarden kan met name behoefte bestaan aan de gedragsbeïnvloedende voorwaarden, in het bijzonder de voorwaarden met een zorgcomponent. Daarnaast kunnen de bijzondere voorwaarden met een vrijheidsbeperkend karakter, bijvoorbeeld ten behoeve van de bescherming van slachtoffers, in het kader van de terbeschikkingstelling met voorwaarden aan de orde zijn. Daarom is ervoor gekozen deze bijzondere voorwaarden, die ook mogelijk zijn in het kader van de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf, in de opsomming te verankeren. In lijn met het advies van het OM en SHN is daarin ook, ten behoeve van de bescherming van slachtoffers, de verhuisplicht opgenomen. Gezien het karakter van de terbeschikkingstelling met voorwaarden, worden de bijzondere voorwaarden met een herstellende

of financiële component minder passend geacht. Daarom zijn deze bijzondere voorwaarden, die wel zijn voorzien bij de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf hier niet opgenomen.

Opgemerkt wordt dat door het in artikel 7.4.5, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht deze bijzondere voorwaarden ook kunnen worden gesteld in geval van een voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege.

- De voorwaardelijke ISD-maatregel
Net als bij de hiervoor besproken terbeschikkingstelling met voorwaarden ontbreekt in het huidige recht bij deze voorwaardelijke maatregel een opsomming van de te stellen bijzondere voorwaarden. Artikel 38p, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht schrijft voor dat de rechter ter bescherming van de veiligheid van personen of goederen “voorwaarden betreffende het gedrag” van de veroordeelde stelt. Artikel 38p, vijfde lid, van het Wetboek van Strafrecht geeft als voorbeeld dat de veroordeelde zich ambulant of intramuraal laat behandelen. Daarnaast kan – als de veroordeelde daarmee instemt – een opname in een inrichting plaatsvinden voor een door de rechter te bepalen duur van ten hoogste twee jaar. Deze bijzondere voorwaarden zijn opgegaan in de nieuw toegevoegde opsomming van de mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden in dit kader. De ISD-maatregel strekt tot beveiliging van de maatschappij en de beëindiging van recidive van de verdachte (artikel 38m, tweede lid, Wetboek van Strafrecht). Daaraan wordt in artikel 38m, derde lid, Wetboek van Strafrecht toegevoegd dat indien de verdachte verslaafde is dan wel ten aanzien van hem andere specifieke problematiek bestaat waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt, de maatregel mede ertoe strekt een bijdrage te leveren aan de oplossing van zijn verslavingsproblematiek dan wel van die andere problematiek. In lijn met deze doelstellingen, is ervoor gekozen om de gedragsbeïnvloedende (waaronder die met een zorgcomponent) en vrijheidsbeperkende bijzondere voorwaarden die in de andere voorwaardelijke kaders mogelijk zijn ook op te nemen bij de voorwaardelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, met uitzondering van de verhuisplicht. Dit betreft een bijzonder ingrijpende bijzondere voorwaarde die in het algemeen niet aan de orde zal zijn als reactie op de relatief lichte feiten die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van de ISD-maatregel. De bijzondere voorwaarden met een herstellende of financiële component worden minder passend geacht bij het doel en strekking van deze maatregel, wat de achtergrond vormt voor het ontbreken van deze bijzondere voorwaarden in de opsomming.

- De schorsing van de voorlopige hechtenis
In de huidige wet is niet gekozen voor een opsomming van de bijzondere voorwaarden die bij de schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen worden gesteld. Voor jeugdige verdachten is momenteel wel een lijst met

bijzondere voorwaarden opgenomen in artikel 2:6 van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. In de eerste vaststellingswet is al een lijst met mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden toegevoegd, waarin deze zijn opgegaan (artikel 2.5.33). Voor jeugdige verdachten gelden daarop enkele aanvullingen, die zijn toegelicht bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 442 en 1296).

Ten opzichte van de eerste vaststellingswet zijn naar aanleiding van gehouden expertmeetings aanvullend als bijzondere voorwaarde verankerd de gedragsinterventie, de dagbesteding, en een verbod op vrijwilligerswerk. De gedragsinterventie en de dagbesteding bieden de mogelijkheid om – indien daarmee wordt ingestemd (artikel 2.5.32, eerste lid) – gedurende de fase van schorsing van de voorlopige hechtenis een aanvang te kunnen maken met gedragsbeïnvloeding en daarmee een bijdrage te leveren aan het voorkomen van het (opnieuw) plegen van strafbare feiten. Het verbod op vrijwilligerswerk biedt in het kader van de voorlopige hechtenis daarnaast bijvoorbeeld de mogelijkheid om de verdachte niet langer in een positie te laten zijn waarin het strafbare feit waarvan hij wordt verdacht, is begaan.

In het kader van de voorlopige hechtenis kan – ten opzichte van andere voorwaardelijke modaliteiten – de bijzondere voorwaarde worden gesteld dat de verdachte gehoor geeft aan oproepingen of het verschijnen op de terechtzitting. Deze bijzondere voorwaarde kan alleen in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis worden gesteld, omdat deze alleen in die fase van het strafproces van betekenis is. Evenals in de eerste vaststellingswet is bij de schorsing van de voorlopige hechtenis daarnaast expliciet tot uitdrukking gebracht dat in het kader van het reisverbod kan worden verlangd dat iemand een paspoort of ander reisdocument inlevert. Dit kan in het bijzonder een bijdrage leveren aan het verminderen van risico’s voor vlucht.

Ten opzichte van de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf ontbreekt het vestigingsverbod en de verhuisplicht. Omdat er nog geen sprake is van een (onherroepelijke) veroordeling, ligt een dergelijke vergaande bijzondere voorwaarde niet als standaard te overwegen voorwaarde in de rede. Daarmee wordt immers een vergaande inbreuk op de grondrechten gemaakt. Bij het opleggen van bijvoorbeeld een verhuisplicht dient onder andere rekening te worden gehouden met het gegeven dat betrokkene al dan niet eigenaar is van zijn woning en met het recht op eigendom, zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Daarnaast ontbreken de bijzondere voorwaarden met een herstellende of financiële component, omdat er nog geen sprake is van een (onherroepelijke) veroordeling en het betalen van geldsommen of het herstellen van de schade nog niet aan de orde kan zijn. Het onschuldbeginsel – waaraan ruim aandacht is besteed in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3 p. 93 en 416-421) – brengt mee dat ook bij het stellen van

bijzondere voorwaarden in elk individueel geval de rechter dient af te wegen of de (beoogde invulling van de) bijzondere voorwaarde in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis proportioneel is, mede gelet op de rechterlijke straftoemetingsbeslissing die redelijkerwijs kan worden verwacht (vgl. ook Kamerstukken II 2005/06, 30332, nr. 3, p.16).

- De voorwaardelijke invrijheidsstelling
De opsomming van de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit de tweede vaststellingswet. In de tweede vaststellingswet zijn op dit punt geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht ten opzichte van het huidige Wetboek van Strafvordering. Zoals hiervoor is toegelicht, wordt in aanvulling daarop de dagbesteding aan de wettelijke regeling toegevoegd.

Ten opzichte van de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf ontbreken de bijzondere voorwaarden van herstellende of financiële aard – behoudens (het treffen van een betalingsregeling voor) de schadevergoeding – omdat deze minder passend worden geacht bij het doel en de strekking van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (vgl. Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3, p. 14 en Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 11 en 50).

- De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel
De bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld in het kader van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel zijn (met uitzondering van de dagbesteding) al verankerd in het huidige Wetboek van Strafvordering. De opsomming komt overeen met die van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (vgl. ook Kamerstukken II 2013/14, 33816, nr. 3 en Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 7, p. 14). De bijzondere voorwaarden met een herstellende of financiële component worden, net zoals bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling, minder passend geacht bij het doel en strekking van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. Evenals in het huidige recht ontbreken dergelijke bijzondere voorwaarden daarom in de opsomming.

- De gratie onder voorwaarden
Artikel 13, eerste lid, van de Gratiewet schrijft voor dat gratie kan worden verleend onder “voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen”. Het stellen van voorwaarden komt pas in beeld wanneer zich een van de gronden voor gratie voordoet (artikel 2 van de Gratiewet). In artikel 13, tweede en derde lid, van de Gratiewet staan in het huidige recht slechts enkele voorbeelden van de mogelijk te stellen voorwaarden. Deze vormen geen limitatieve opsomming (Kamerstukken II 1984/85, 19075, nr. 3, p. 23). Enkele andere voorbeelden van bijzondere voorwaarden die worden verbonden aan de gratie staan momenteel opgesomd in het beleid van het openbaar ministerie (Stcrt. 2023, nr. 32927). In lijn met de overige voorwaardelijke modaliteiten is daarom besloten om ook hier de lijst met mogelijke bijzondere

voorwaarden nader in de wet te expliciteren. Daarin zijn ook overgenomen de voorwaarden tot het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject en tot het betalen van een geldsom aan de Staat, die thans als voorbeelden zijn genoemd in artikel 13, tweede en derde lid, van de Gratiewet. Deze bijzondere voorwaarden vormen een equivalent van de taakstraf en de geldboete en kunnen gezien de gronden voor het verlenen van gratie passend zijn (zie met name artikel 2, onderdeel a, van de Gratiewet). De voorwaarde tot het verrichten van arbeid tot het herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade is in het huidige artikel 13, tweede lid, van de Gratiewet toegespitst op jeugdigen. Deze voorwaarde is in de voorgestelde regeling opgegaan in de bijzondere voorwaarde “geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade”, die zowel bij volwassenen als bij jeugdigen kan worden gesteld.

Volgens de Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (Stcrt. 2023, nr. 32927) kennen de voorwaarden bij gratie een afgeleid karakter. De inhoud van de voorwaarden wordt begrensd door de corresponderende sancties. De te adviseren voorwaarden mogen niet ingrijpender zijn dan (het resterend strafdeel van) de opgelegde sanctie. Voor wat betreft de voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen, moet daarom aansluiting worden gezocht bij de begrenzing van de gedragsvoorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling, aldus de aanwijzing. In lijn met dit beleid van het openbaar ministerie is voor de opsomming van de overige bijzondere voorwaarden aansluiting gezocht bij de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf.

De volgorde van opsomming
Bij de bijzondere voorwaarden is het uitgangspunt dat de opsomming wordt begonnen met de bijzondere voorwaarden die bij meerdere aan de orde zijnde modaliteiten mogelijk zijn. Een door het OM in zijn advies genoemde ordening is dat de bijzondere voorwaarden die in alle bepalingen voorkomen als eerste worden genoemd, en dat de minder vaak voorkomende bijzondere voorwaarden daarna worden genoemd. Dit heeft als voordeel dat bijzondere voorwaarden in verschillende bepalingen op dezelfde plek kunnen worden teruggevonden. Mede op verzoek van de 3RO is gekozen voor de ordening dat de bijzondere voorwaarden zoveel als mogelijk op basis van de inhoud zijn geclusterd, startend met de meest voorkomende bijzondere voorwaarden. Naarmate de lijst vordert, kunnen verschillen ontstaan vanwege de hierboven beschreven redenen. Door het gebruik van het woord “of” bij de omschrijving van enkele bijzondere voorwaarden, blijft het mogelijk de alternatieven gezamenlijk als bijzondere voorwaarden te stellen. Conform de Aanwijzingen voor de regelgeving omvat het woord “of” mede de situatie dat meer dan een van de gevallen zich tegelijk voordoet (“en/of”).

9.1.3 De andere voorwaarden het gedrag van de verdachte of veroordeelde betreffende

Bij de transactie, de gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast, de vrijheidsbeperkende maatregel en de bijkomende straf van ontzetting van rechten is in de wet een limitatieve lijst opgenomen van mogelijke gedragsaanwijzingen, vrijheidsbeperkende maatregelen of rechten waarvan de veroordeelde kan worden ontzet. De in de wet opgenomen opsommingen zijn niet limitatief in de gevallen dat is opgenomen dat “andere voorwaarden het gedrag van de verdachte of veroordeelde betreffende” kunnen worden gesteld. De “open categorie” is opgenomen bij alle sanctiemodaliteiten waar bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld, behoudens bij de voorwaardelijke strafbeschikking (zie hierover de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.3.1b). Ook biedt het voorwaardelijk sepot hiertoe niet langer de ruimte, zoals wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.4.1. In het geval van de schorsing van de voorlopige hechtenis dient het te gaan om “andere voorwaarden die verband houden met de gronden waarvoor de voorlopige hechtenis is bevolen”.

Deze “open categorie” biedt een vangnet. Dit biedt de mogelijkheid voor maatwerk, zij het met inachtneming van de wettelijke vereisten en de door de Hoge Raad aangebrachte begrenzingen. Dit maakt het mogelijk dat de rechter een bijzondere voorwaarde kan stellen die passend, noodzakelijk en proportioneel wordt geacht, maar die niet in de wet is genoemd. Hiermee wordt de flexibiliteit geboden die nodig is 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 (zie hierover ook F.W. Bleichrodt, “De herontdekking van de bijzondere voorwaarde”, *Proces* 2009/6, p. 310). Doordat met het onderhavige wetsvoorstel verschillende bijzondere voorwaarden expliciet in de wet worden verankerd, neemt de noodzaak af om terug te vallen op het vangnet dat de “open categorie” biedt. Opneming van de “open categorie” blijft niettemin noodzakelijk.

Zoals in paragraaf 9.1.2 is toegelicht, blijven er tussen diverse sanctiemodaliteiten verschillen bestaan in de in de wet opgenomen bijzondere voorwaarden. Wanneer een bepaalde bijzondere voorwaarde bij een bepaalde sanctiemodaliteit in de wet ontbreekt, wordt tot uitdrukking gebracht dat de betreffende bijzondere voorwaarde niet voor de hand liggend wordt geacht. Echter, wanneer de “open categorie” tot de mogelijkheden behoort, wordt niet uitgesloten dat de rechter alsnog een dergelijke bijzondere voorwaarde stelt (zie hierover ook Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3, p. 14). Het is aan de rechter om te toetsen of de bijzondere voorwaarde in een concreet geval de toets van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit doorstaat en dit in voorkomende gevallen te motiveren in zijn beslissing. De eventuele inbreuk die de voorwaarde maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht en de daarvoor voorhanden zijnde

rechtvaardiging vormen daarbij voor de rechter een wezenlijk punt van afweging.

In reactie op het advies van de Rvdr wordt gewezen op de relevante wettelijke vereisten en de door de Hoge Raad aangebrachte begrenzingen, die steeds in acht dienen te worden genomen. Een gestelde bijzondere voorwaarde dient te voldoen aan het bepaaldheidsgebod en dus een voldoende precies geformuleerd gedragsvoorschrift te bevatten (zie ook J.W Fokkens in: Noyon e.a., aantekening 16.1 bij artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht). Het moet voor de verdachte of veroordeelde voldoende duidelijk zijn welke gedraging moet worden verricht of nagelaten. De verdachte of veroordeelde dient zijn gedrag hierop te kunnen afstemmen (ECLI:NL:HR:2015:3429). De voorwaarde mag niet gedrag van de verdachte of veroordeelde omvatten dat in feite overeenkomt met het meewerken aan door de politie uit te oefenen veelomvattende en ingrijpende dwangmiddelen (ECLI:NL:HR:2020:1215). Het voldoen aan de voorwaarden dient onder alle omstandigheden afhankelijk te zijn van het gedrag van de verdachte of veroordeelde (ECLI:NL:HR:2015:2981). Daarnaast volgt uit de wettelijke formulering dat de voorwaarde “het gedrag van de verdachte of veroordeelde dient te betreffen”. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat het moet gaan om een voorwaarde die strekt ter bevordering van het goede levensgedrag van de verdachte of veroordeelde of een gedraging betreft waartoe hij of zij uit oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht (HR 26 november 1968, NJ 1970/123, ECLI:NL:HR:2015:2981, ECLI:NL:HR:2016:302, ECLI:NL:HR:2017:2392, ECLI:NL:HR:2018:667, ECLI:NL:HR:2018:1882). Onder “voorwaarden die strekken ter bevordering van goed levensgedrag” moet daarbij worden verstaan voorwaarden die strekken tot het voorkomen van strafbaar gedrag. Bij “voorwaarden die een gedraging betreffen waartoe hij uit het oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht” gaat het om voorwaarden die een gedraging van de veroordeelde betreffen waartoe hij naar aanleiding van het bewezenverklaarde feit uit het oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden is, bijvoorbeeld jegens slachtoffers van het bewezenverklaarde feit (ECLI:NL:HR:2022:807). In reactie op het advies van de 3RO wordt opgemerkt dat een bijzondere voorwaarde moet zijn opgenomen in de wet indien deze niet het gedrag van de verdachte of veroordeelde betreft. Een voorbeeld volgt uit een uitspraak van de Hoge Raad waarin werd geoordeeld dat een waarborgsom geen voorwaarde is die het gedrag van een verdachte betreft (HR 21 oktober 1975, NJ 1976/119). Deze bijzondere voorwaarde is met de Wet vermogenssancties toegevoegd in de wet (Stb. 1983, 153). Het legaliteitsbeginsel en het systeem van de wet staan eraan in de weg dat bijzondere voorwaarden worden gesteld die overeenkomen met sancties die door de wetgever elders zijn geregeld en met waarborgen zijn omkleed. Dit is ook de achterliggende reden dat een verbod op het verrichten van betaald werk van bepaalde aard niet als bijzondere voorwaarde is toegevoegd, zo wordt naar aanleiding van het

advies van het OM opgemerkt. Daarvoor dient artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht benut te worden (zie hierover ook de conclusie van advocaat-generaal Aben, ECLI:NL:PHR:2018:686, onder 21-34). Uiteraard gelden ook steeds de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Een dergelijke gedragsvoorwaarde moet in een redelijke verhouding staan tot het daarmee nagestreefde doel (F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde. Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten*, Deventer: Gouda Quint Bv 1996, p. 85).

9.1.4 De van rechtswege geldende voorwaarden

Ten aanzien van de van rechtswege geldende voorwaarden om (a) medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht, daaronder begrepen de medewerking aan huisbezoeken en het zich melden bij de reclasseringsinstelling zo vaak en zolang als de reclasseringsinstelling dit noodzakelijk acht; en (b) ten behoeve van het vaststellen van de identiteit medewerking te verlenen aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aan te bieden, wordt voorgesteld om de wettelijke bepalingen ook op dit punt te uniformeren. Dit is in lijn met de adviezen van de 3RO en de Rvdr bij de tweede vaststellingswet. Door deze van rechtswege geldende voorwaarden uniform in Boek 7 neer te leggen wordt beoogd beter tot uitdrukking te brengen dat deze voorwaarden bij het houden van toezicht enkel van rechtswege gelden voor de verdachte of veroordeelde indien bijzondere voorwaarden zijn gesteld én sprake is van toezicht op de naleving van deze bijzondere voorwaarden. Dit kent de volgende achtergrond.

Indien bijzondere voorwaarden worden gesteld, moet voor de verdachte of veroordeelde kenbaar zijn dat een bijzondere voorwaarde kan meebrengen dat – indien nodig – toezicht wordt gehouden op de naleving van de bijzondere voorwaarde en dat de verdachte of veroordeelde begeleid kan worden. Voor de verdachte of veroordeelde geldt daarbij de verplichting om mee te werken aan het toezicht en aan de identiteitsvaststelling. Het blijkt dat in de praktijk vaak als “automatisme” een opdracht wordt gegeven tot reclasseringstoezicht, terwijl dit niet altijd een meerwaarde heeft. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 9.2. Indien bijzondere voorwaarden worden gesteld, is het in het huidige recht veelal zo geregeld dat in dat geval ook de van rechtswege geldende voorwaarden gelden (zie bijvoorbeeld het huidige artikel 14c, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht), terwijl deze niet altijd bij alle bijzondere voorwaarden een meerwaarde hebben. De van rechtswege geldende voorwaarden zijn enkel relevant als daadwerkelijk actief toezicht wordt gehouden op de naleving van de bijzondere voorwaarden en er begeleiding plaatsvindt. In geval van bijvoorbeeld een locatieverbod zonder elektronisch toezicht, hebben de van rechtswege geldende voorwaarden geen toegevoegde waarde. Daarom wordt voorgesteld om in Boek 7 op een meer uniforme wijze in de wet neer te

leggen dat indien bijzondere voorwaarden zijn gesteld én daarbij een opdracht tot toezicht is gegeven, daaraan van rechtswege voorwaarden zijn verbonden waaraan de verdachte of veroordeelde medewerking moet verlenen. De van rechtswege geldende voorwaarden zijn dus niet langer gekoppeld aan de bijzondere voorwaarden, maar aan de toezichtopdracht. Wel wordt vanwege de kenbaarheid voor de verdachte of veroordeelde het van belang geacht om al bij het stellen van de bijzondere voorwaarden en het geven van een toezichtopdracht de verdachte of veroordeelde op deze medewerkingsplicht te wijzen. Voorgesteld wordt dit expliciet in de wet op te nemen. Dit is strikt genomen niet nodig omdat het volgt uit de gekozen wettelijke systematiek. Ook indien de rechter deze voorwaarden niet in de uitspraak zou opnemen, zijn deze van toepassing aangezien dit volgt uit de wettelijke terminologie “van rechtswege” (vgl. ook ECLI:NL:PHR:2023:526). Niettemin is hiervoor gekozen in de voorgestelde regeling omdat het in elke individuele zaak duidelijk maakt wat van de verdachte of veroordeelde wordt verwacht. Ook het niet meewerken aan het toezicht of het niet meewerken aan het vaststellen van de identiteit kan immers tot gevolg hebben dat bijvoorbeeld het voorwaardelijke strafdeel alsnog wordt tenuitvoergelegd (zie ook artikel 7.2.1, zesde lid, en de artikelen 7.2.2 en 7.2.3). Voor de verdachte of veroordeelde moet duidelijk zijn dat een weigering om mee te werken niet zonder gevolgen blijft (vgl. Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3, p. 9). Verder is relevant dat een verdachte of veroordeelde bij enkele modaliteiten zich bereid dient te verklaren tot naleving van de bijzondere voorwaarden (zie bijvoorbeeld artikel 2.5.32, eerste lid). De inhoud van de medewerkingsverplichting is nader toegelicht in paragraaf 9.2.2 van deze toelichting.

9.2 Het toezicht op de naleving van voorwaarden

9.2.1 Het geven van de toezichtopdracht

De rechter of officier van justitie kan bij diverse voorwaardelijke modaliteiten opdracht geven dat de (jeugd)reclassering toezicht houdt op de naleving van de bijzondere voorwaarden en daarbij begeleiding biedt. Optreden bij niet-naleven van voorwaarden is van belang voor de geloofwaardigheid van de strafrechtpleging en daarvoor is effectief toezicht nodig (Kamerstukken II 2006/07, 29270, nr. 14, p. 2 en Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3, p. 11). Het verschilt per modaliteit of en hoe de huidige wettekst spreekt over het kunnen geven van een toezichtopdracht. Bij sommige modaliteiten staat dit expliciet opgenomen (zie bijvoorbeeld het huidige artikel 14c, zesde lid, van het Wetboek van Strafrecht) en soms ontbreekt een bepaling over toezicht (zie bijvoorbeeld de schorsing van de voorlopige hechtenis). Dit kan leiden tot onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk.

Het komt in de praktijk bijvoorbeeld voor dat de rechter een opdracht tot reclasseringstoezicht geeft terwijl een bepaalde bijzondere voorwaarde

geen actief (reclasserings)toezicht vereist (zoals een locatieverbod zonder elektronisch toezicht), dat de reclassering niet het meest geschikt is om toezicht te houden of dat een toezichtopdracht ontbreekt terwijl actief (reclasserings)toezicht en begeleiding gezien de gestelde bijzondere voorwaarde juist wel wenselijk zijn. In dat geval kan overigens alsnog ambtshalve een opdracht tot toezicht worden gegeven door de minister – feitelijk het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB) – op grond van artikel 7.2.1, tweede lid.

Voorgesteld wordt om op uniforme wijze in de wet neer te leggen dat als de rechter of officier van justitie het stellen van bijzondere voorwaarden wenselijk acht, deze vervolgens een toezichtopdracht kan geven aan de (jeugd)reclassering of – bij uitzondering – aan een andere instelling of persoon. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter of officier van justitie bij het stellen van bijzondere voorwaarden dient af te wegen of daarop ook actief toezicht dient te worden gehouden. Het geven van een toezichtopdracht behoort dus geen automatisme te zijn (vgl. P.A.M. Mevis, “We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijk sanctierecht hebben”, *DD* 2024/36). Bij het bepalen wanneer een toezichtopdracht zou moeten worden gegeven, moet onderscheid worden gemaakt tussen het toezicht op de naleving van de algemene voorwaarde, de bijzondere voorwaarden en de van rechtswege geldende voorwaarden. Afhankelijk van de inhoud van de voorwaarden, zal sprake zijn van “reactief toezicht” (geen toezichtopdracht vereist) en “actief toezicht” (op basis van een toezichtopdracht). Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Het reactieve karakter van het toezicht op de naleving van de algemene voorwaarde
Het toezicht op de naleving van de algemene voorwaarde heeft een eigen karakter en wordt genormeerd door de algemene controle- en opsporingsbevoegdheden. Dit toezicht kan in de regel beperkt blijven tot een zorgvuldige registratie, verstrekking en raadpleging van informatie (zie hierover ook F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde. Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten*, Deventer: Gouda Quint Bv 1996, p. 128). In geval van de algemene voorwaarde betekent dit dat geen toezichtopdracht hoeft te worden gegeven. Het toezicht op de naleving van de algemene voorwaarde kan namelijk worden gekarakteriseerd als “reactief” toezicht. Het gaat om een algemene voorwaarde waar de verdachte of veroordeelde zich aan kan en moet houden, maar die niet actief wordt gecontroleerd. Op de schending van de algemene voorwaarde wordt gereageerd zodra blijkt dat deze is geschonden. Politieambtenaren, militairen van de Koninklijke Marechaussee of opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten kunnen uit hoofde van hun opsporingstaak een dergelijke schending constateren (vgl. J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 71).

Het reactieve toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden

Bij het toezicht op de naleving van bepaalde bijzondere voorwaarden, kan ook sprake zijn van reactief toezicht. (Bijzondere) opsporingsambtenaren kunnen immers in het kader van hun reguliere werkzaamheden ook een schending van een bijzondere voorwaarde constateren, bijvoorbeeld schending van een locatieverbod of contactverbod (vgl. Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3, p. 4). Dergelijk reactief toezicht kan, met inachtneming van het subjectieve karakter van de bron van informatie, ook steunen op informatie van de rechtstreeks belanghebbende, zoals een melding door het slachtoffer ten aanzien van wie een contactverbod door de verdachte of veroordeelde wordt geschonden (F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde. Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten*, Deventer: Gouda Quint Bv 1996, p. 129). Om opsporingsambtenaren in staat te stellen om een schending van bepaalde bijzondere voorwaarde te kunnen constateren, is vereist dat zij in bepaalde situaties op de hoogte worden gebracht van de gestelde bijzondere voorwaarden (vgl. Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3, p. 4). De politie onderschrijft dit in haar advies. Wanneer de opgelegde voorwaarden in een specifiek geval voor de politie helder, duidelijk en eenduidig zijn, kan de politie snel en efficiënt acteren bij het constateren van het niet-naleven van een voorwaarde. Ook de KMar geeft in haar advies aan content te zijn met de verduidelijkingen over de reikwijdte van het toezicht op de algemene en bijzondere voorwaarden.

Verder kan het toezicht ook als reactief worden gekenschetst wanneer een bepaalde instelling of persoon zodanig bij de uitvoering van een bijzondere voorwaarde is betrokken, dat de minister informatie kan verkrijgen van deze persoon of instantie over de naleving van die bijzondere voorwaarde. Dit kan bijvoorbeeld gaan om informatie van het schadefonds geweldsmisdrijven als de veroordeelde daarin een geldbedrag moet storten en dat nalaat. Op grond van artikel 1.10.6 kan de minister eenieder bevelen de inlichtingen te verstrekken die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging.

Het actieve toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden door de (jeugd)reclassering
Bij het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden zal er in veel gevallen ook sprake zijn van actief toezicht, waarbij primair de reclassering en – bij jeugd – primair de gecertificeerde instellingen een rol spelen. Gecertificeerde instellingen zijn organisaties die, conform de Jeugdwet, jeugdreclassering uitvoeren (zie artikel 7.7.5, onderdeel a). Op grond van artikel 7.7.5, onderdeel a, wordt onder reclasseringsinstelling mede verstaan een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet. Tijdens een actief toezicht controleert de (jeugd)reclassering gedurende de proeftijd of looptijd van de bijzondere voorwaarden of de verdachte of veroordeelde zich houdt aan de bijzondere voorwaarden. Hiertoe dient een toezichtopdracht te worden verstrekt aan de (jeugd)reclassering. De frequentie en wijze waarop de bijzondere voorwaarden worden gecontroleerd is afhankelijk van de situatie. Gedurende een toezicht door de (jeugd)reclassering krijgt de

verdachte of veroordeelde vanuit de (jeugd)reclassering ook begeleiding aangeboden. Op enkele plekken in de huidige wetteksten wordt nog gesproken over het verlenen van “hulp en steun” door de reclassering, zoals bij de terbeschikkingstelling met voorwaarden (artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht) en de voorwaardelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (artikel 38p van het Wetboek van Strafrecht). Voorgesteld wordt dit uniform te wijzigen in “toezicht en begeleiding”. Verder wordt uniform gebruik gemaakt van de term “reclasseringsinstelling”. Artikel 7.2.1, tweede lid, bepaalt dat het moet gaan om een krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen reclasseringsinstelling.

Aan de Rvdr kan worden bevestigd dat het in de praktijk kan voorkomen dat het actieve reclasseringstoezicht soms ziet op slechts een deel van de bijzondere voorwaarden die zijn gesteld. Indien een reclasseringstoezicht loopt in het kader van bijzondere voorwaarden, waaronder ook een locatieverbod zonder elektronisch toezicht waarvoor op zichzelf geen actief toezicht is vereist, kan de reclassering uiteraard wel (de naleving van of ervaringen van de reclassent met) het locatieverbod betrekken bij gesprekken met de reclassent. Een ander voorbeeld is een ambulante behandeling, waarbij de behandeling en begeleiding door een derde partij (een zorgaanbieder) plaatsvindt. In dat geval houdt deze derde partij de reclassering op de hoogte van het verloop.

Het actieve toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden door andere organisaties
De uitbreiding en variatie die afgelopen jaren heeft plaatsgevonden bij de bijzondere voorwaarden brengt mee dat soms niet de (jeugd)reclassering, maar een andere organisatie beter geëquipeerd is om toezicht te houden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de introductie van het verbod om dieren te houden als gedragsaanwijzing (Stb. 2023, 242), waarvoor in sommige situaties de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) of de Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn beter geschikt is om de naleving daarvan te controleren. Het is wenselijk om ook in de wettelijke regeling tot uitdrukking te brengen dat – bij wijze van uitzondering – een dergelijke andere organisatie een rol kan spelen bij het toezicht op de naleving van bepaalde bijzondere voorwaarden. In de tweede vaststellingswet is de mogelijkheid voor de minister om een andere toezichthouder dan de reclassering aan te wijzen opgenomen (artikel 7.2.1, derde lid). In het consultatieadvies bij de tweede vaststellingswet heeft het CJIB reeds aangegeven blij te zijn met deze mogelijkheid. In deze aanvullingswet wordt voorgesteld deze bevoegdheid ook toe te kennen aan de rechter en de officier van justitie.

Bepalen aan wie de toezichtopdracht wordt verstrekt
Indien actief toezicht wenselijk is, dient een toezichtopdracht te worden opgenomen in het vonnis of in de beslissing. Deze wordt vervolgens door de minister – feitelijk het CJIB – daadwerkelijk aan de toezichthoudende

instantie verstrekt. De rechter of officier van justitie kan zich hierbij uitlaten over de specifieke toezichthoudende instantie, maar kan in voorkomende gevallen in het vonnis of in de beslissing in algemene zin verwijzen naar “een reclasseringsinstelling of een andere instelling of persoon als bedoeld in artikel 7.2.1, derde lid”. In dat geval is het aan de minister – feitelijk het CJIB – om te bepalen welke (reclasserings)instelling of persoon het best is toegerust om op de gestelde bijzondere voorwaarden toezicht te houden. Dit biedt dus, in vergelijking met de huidige situatie, meer ruimte voor anderen dan de reclassering om een rol te spelen bij het toezicht op de naleving van bepaalde bijzondere voorwaarden. Het CJIB meent dat dit de kwaliteit van de aangeleverde beslissingen ten goede kan komen.

Het CJIB geeft aan wel te voorzien dat nadere inkadering nodig is en vraagt aandacht voor uitwerking in (lagere) regelgeving. De 3RO zien geen toegevoegde waarde in het vermelden van een toezichtopdracht aan andere instellingen in het vonnis of een andere beslissing. De 3RO wijzen erop dat eventueel in de bijzondere voorwaarde zelf moet worden opgenomen dat de verdachte of veroordeelde verplicht is om mee te werken aan het toezicht door de betreffende instantie. De reclassering spreekt hierbij de zorg uit dat geen vertrouwen bestaat dat toezicht door andere instellingen of personen de uitzondering vormt, als niet in wet- en regelgeving wordt geborgd wie wanneer toezicht kan uitvoeren. In reactie hierop wordt opgemerkt dat ook in de huidige praktijk al toezicht wordt gehouden door andere instellingen of personen en dat de rechter een dergelijke toezichtopdracht in het vonnis opneemt (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBNNE:2017:1388). Tegelijkertijd komt het, zoals de 3RO naar voren brengen, voor dat er toezichtsopdrachten aan de reclassering worden verstrekt terwijl de reclassering niet het meest aangewezen is om toezicht te houden. Gezien deze huidige praktijk is het, in lijn met eerdere adviezen van het CJIB hierover, wenselijk om deze mogelijkheid in de wet te expliciteren. Met de 3RO wordt onderschreven dat het gaat om uitzonderingsgevallen. Dat in vergelijking met de huidige situatie meer ruimte wordt geboden voor anderen dan de (jeugd)reclassering om een rol te spelen bij het toezicht op de naleving, betekent niet dat daarmee een volume-effect is beoogd. In de meerderheid van de gevallen zal het toezicht en de begeleiding nog steeds plaatsvinden door de (jeugd)reclassering. Het toezicht door andere instellingen of personen zal een uitzondering vormen en is enkel aangewezen indien de (jeugd)reclassering niet het meest geschikt is om in een bepaalde situatie op een bepaalde bijzondere voorwaarde toezicht te houden. De inhoud van een bepaalde bijzondere voorwaarde kan daartoe specifiek aanleiding geven. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.2.1 van de tweede vaststellingswet is hieraan eerder aandacht besteed (zie hierover ook Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 6). In de wettekst is geëxpliciteerd dat toezicht door een andere instelling of persoon enkel mogelijk is “indien vanwege de aard van een gestelde bijzondere voorwaarde reclasseringstoezicht niet aangewezen is”. Bij dergelijke andere instellingen of personen zal het met name gaan om de controle op

de naleving van een specifieke bijzondere voorwaarde of om reactief toezicht. Het gaat dan niet om actieve begeleiding. Het gaat om toezicht dat sterk in het verlengde ligt van de reguliere werkzaamheden van de betreffende instelling of persoon. Aan het toezicht dient invulling te worden gegeven binnen de bestaande wettelijke kaders en bevoegdheden van de betreffende instanties en binnen de kaders van het vonnis of de beslissing. Met het CJIB en de 3RO wordt onderschreven dat het wenselijk kan zijn om in lagere regelgeving het toezicht door dergelijke andere instellingen en personen nader in te kaderen. Artikel 7.2.4 geeft reeds een grondslag voor het stellen van nadere regels bij Titel 2.1 van Boek 7 (Toezicht). Een wijziging van artikel 7.2.4 is daarvoor niet nodig.

Opgemerkt wordt dat bij het bepalen of bijzondere voorwaarden in combinatie met toezicht passend zijn, de adviezen van de reclassering en de raad voor de kinderbescherming een belangrijke rol toekomt. Deze adviezen stellen de rechter of officier van justitie in staat een goede afweging te maken over de te stellen bijzondere voorwaarden en de noodzaak van actief toezicht door de (jeugd)reclassering. Ook zou juist geadviseerd kunnen worden dat toezicht door de (jeugd)reclassering in een bepaald geval niet aangewezen is, maar toezicht door een andere instelling of persoon wel. Verder kunnen hierbij ook de aanwijzingen die door het College van procureurs-generaal kunnen worden vastgesteld een ondersteunende rol vervullen. Een voorbeeld om dit belang te illustreren kan worden gevonden in een contactverbod zonder elektronisch toezicht. Indien enkel een contactverbod als bijzondere voorwaarde wordt gesteld, zal in veel gevallen kunnen worden volstaan met reactief toezicht. Echter, in bepaalde gevallen kan ook bij de naleving van een contactverbod de begeleiding door de (jeugd)reclassering van belang zijn. Denk bijvoorbeeld aan de context van (ex-)partnergeweld waarbij sprake is van gezamenlijk gezag over kinderen. In een dergelijk geval kan de behoefte bestaan dat een vorm van contact hierover mogelijk is met de (ex-)partner jegens wie een contactverbod geldt, bijvoorbeeld in het kader van een zorgregeling of via een hulpverlener. In een dergelijk geval kan een meldplicht bij de reclassering in combinatie met een toezichtopdracht toch wenselijk zijn.

9.2.2 De medewerkingsplicht

De van rechtswege geldende voorwaarden dat de verdachte of veroordeelde medewerking moet verlenen aan het reclasseringstoezicht en moet meewerken aan de vaststelling van de identiteit faciliteren het toezicht. Dit vormt een grondslag om effectief invulling te kunnen geven aan het toezicht en de begeleiding. Indien een toezichtopdracht is gegeven, geldt in geval van (jeugd)reclasseringstoezicht van rechtswege dat dient te worden meegewerkt aan het reclasseringstoezicht, daaronder begrepen de medewerking aan huisbezoeken en het zich melden bij de reclasseringsinstelling zo vaak en zolang als de reclasseringsinstelling dit noodzakelijk acht. Deze medewerkingsplicht blijft – zoals blijkt uit de formulering van artikel 7.2.1, vierde lid,

onderdeel a – toegespitst op de (jeugd)reclassering. In het geval dat een andere instelling of persoon toezicht houdt op de naleving van bepaalde bijzondere voorwaarden is het – gezien de potentiële diversiteit – niet wenselijk dat standaard geldt dat huisbezoeken kunnen worden verricht en dat iemand zich bij een dergelijke instantie moet melden. Voor het geval dat een andere instantie toezicht houdt zijn geen aanvullende bevoegdheden gecreëerd. Zoals reeds opgemerkt, gaat het om toezicht dat sterk in het verlengde ligt van de reguliere werkzaamheden van de betreffende instelling of persoon. Aan het toezicht dient invulling te worden gegeven binnen de bestaande wettelijke kaders en bevoegdheden van de betreffende instanties en binnen de kaders van het vonnis of de beslissing.

Opgemerkt wordt dat de meldplicht ook in de vorm van een bijzondere voorwaarde kan worden gesteld. Een meldplicht heeft als belangrijkste functie dat het voorkomt dat de betrokkene zich onttrekt aan de waarneming van de politie en de (jeugd)reclassering. De meldplicht als bijzondere voorwaarde kan ook een locatieverbod of -gebod ondersteunen doordat de betrokkene zich op bepaalde tijdstippen bij een daartoe aangewezen instantie dient te melden. In algemene zin draagt de meldplicht bij aan het structureren van het dagelijks leven van de betrokkene, hetgeen de naleving van de overig gestelde bijzondere voorwaarden bevordert (Kamerstukken II 2013/14, 33816, nr. 3, p. 33). Zoals de 3RO in hun consultatieadvies aangeven, komt de meldplicht bij anderen dan de reclassering, zoals bij de politie, als bijzondere voorwaarde in de praktijk weinig voor. Het gaat dan in voorkomend geval bijvoorbeeld om het zich moeten melden bij de politie in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis. Indien bij het opleggen van een sanctie een meldplicht bij de politie wenselijk blijkt, ligt een meldplicht in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregel voor de hand (artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht).

De plicht om mee te werken aan de identiteitsvaststelling geldt ook in geval een andere instelling of persoon dan de reclassering ten behoeve van het toezicht de identiteit dient vast te stellen.

De plicht tot medewerking aan het reclasseringstoezicht en de identiteitsvaststelling betekent niet dat dit feitelijk afdwingbaar is. Ingeval van weigering tot bijvoorbeeld het scannen van de vingerafdruk of het niet meewerken aan een huisbezoek ontstaat geen recht om tegen de wil van de verdachte of veroordeelde de vinger op de vingerscan te plaatsen of de woning binnen te treden. De mogelijkheid om toezicht uit te oefenen is dus afhankelijk van de medewerking van de verdachte of veroordeelde. Toezicht is dus geen “dwangmiddel” en legitimeert ook niet zelfstandig tot het gebruik van dwangmiddelen om het toezicht te realiseren. Wel is het zo dat het niet meewerken ertoe kan leiden dat aan de officier van justitie en de minister wordt gemeld dat de van rechtswege geldende voorwaarden niet worden nageleefd, althans dat op bepaalde bijzondere voorwaarden niet goed kan worden toegezien (zie

artikel 7.2.1, zesde lid). Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat de officier van justitie een vordering indient tot het alsnog tenuitvoerleggen van het voorwaardelijk strafdeel.

9.2.3 De inhoud van het reclasseringstoezicht

Reclasseringstoezicht is eerder gedefinieerd als: "*de controle op het nakomen van bijzondere voorwaarden, het signaleren van dreigende overtreding, en het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de bijzondere voorwaarden te houden" (*Kamerstukken II 2006/07, 29270, nr. 14, p. 2, zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3, p. 3 en p. 21). De in de vorige paragraaf beschreven medewerkingsplichten geven mede vorm aan de invulling van het toezicht. De precieze inhoud van het toezicht en de begeleiding kan echter per geval verschillen. Niet elke verdachte of veroordeelde die zich moet melden, zal bijvoorbeeld volledig inzicht kunnen of willen geven in zijn denkpatronen. Dit kan een inschatting van de problematiek en de risico's bemoeilijken, maar een verplichting om inzicht te geven in iemands denken kan niet bij wet worden afgedwongen. Ook zal niet bij elk toezicht nodig zijn dat de verdachte of veroordeelde inzicht geeft in al zijn levensomstandigheden. Tegen deze achtergrond wordt niet voorzien in het op het niveau van de wet regelen van de kaders van het reclasseringstoezicht waaraan moet worden meegewerkt, zoals de 3RO bij de tweede vaststellingswet heeft geadviseerd. Zowel de 3RO als het OM hebben in hun adviezen bij deze aanvullingswet op de wenselijkheid van (het ontwikkelen van) een nader toezichtkader gewezen. Een dergelijk toezichtkader op lager niveau dan de wet geniet de voorkeur, om de wijze waarop de reclassering de taken uitvoert niet onnodig te belemmeren. De (verdere) ontwikkeling van een eigen toezichtkader door de reclassering is in dit verband ook een begaanbare weg (P.C. Vegter, "Normering van reclasseringstoezicht?", *Sancties* 2022/89). In het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over het stellen van bijzondere voorwaarden door het openbaar ministerie in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling komt naar voren dat het aanbeveling verdient om – bijvoorbeeld in een bijlage bij de beslissing tot voorwaardelijke invrijheidsstelling – te verduidelijken wat toezicht kan inhouden (een toezichtkader), waarin onder meer naar voren moet komen dat openheid, medewerking en inspanningen op diverse gebieden indien daartoe aanleiding is onderdeel kunnen vormen van het uitgeoefende toezicht (*Bijzondere voorwaarden bij v.i. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag 2024, aanbeveling 14b, p. 189). In de beleidsreactie op dit rapport is aangegeven dat samen met het openbaar ministerie en de reclassering zal worden onderzocht hoe een toezichtkader verder moet worden vormgegeven (Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 867). Daarbij worden ook de suggesties van het OM en de 3RO betrokken over bepaalde inspanningsverplichtingen die voor de verdachte of veroordeelde zouden moeten gelden. Opgemerkt wordt dat artikel 7.2.4 al de grondslag geeft om nadere regels te stellen over Boek 7, Titel 2.1 (Toezicht). Voor een

dergelijk toezichtkader gelden enkele algemene begrenzingen die uit de wet of uit rechtspraak voortvloeien. Deze worden hieronder kort beschreven.

Bijzondere voorwaarden maken inbreuk op grond- en mensenrechten. De rechter dient een bijzondere voorwaarde in zijn vonnis daarom zo gedetailleerd mogelijk te omschrijven en dient te bepalen binnen welke begrenzingen het toezicht kan worden ingevuld (vgl. ECLI:NL:HR:2020:1957). De bijzondere voorwaarde dient voldoende houvast te geven voor de invulling van het toezicht. Tegelijkertijd dient bij het omschrijven van bijzondere voorwaarden enige mate van flexibiliteit voor de reclassering bewaard te blijven om zo de wijze waarop de reclassering zijn taken uitvoert niet onnodig te belemmeren, zonder dat dit ten koste gaat van de duidelijkheid over hetgeen van de veroordeelde wordt verwacht (Kamerstukken II 2010/11, 32319, nr. 7, p. 14-15). De reclassering heeft bijvoorbeeld de ruimte om de intensiteit van de meldplicht af te stemmen op (het verloop van de naleving van de bijzondere voorwaarden door) de reclassent en kan daarbij maatwerk leveren (vgl. Kamerstukken II 2013/14, 33816, nr. 3, p. 33). Ook bij het houden van toezicht kunnen geringe inbreuken op rechten en vrijheden van de verdachte of veroordeelde worden gemaakt (zie hierover ook F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde. Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten*, Deventer: Gouda Quint Bv 1996, p. 128). In de rechtspraak wordt ook een zeker “surplus” aan beperking van handelingsvrijheid met het oog op het verzekeren van controle aanvaard (ECLI:NL:HR:1996:ZD0449, NJ 1996/560). In het kader van het toezicht en de begeleiding door de (jeugd)reclassering wordt van de reclassent verwacht dat de reclassent zich op de afgesproken tijdstippen bij de (jeugd)reclassering meldt en daarbij het gesprek aangaat. Naast de aspecten die van belang zijn voor de na te leven bijzondere voorwaarden, mag worden verwacht dat de reclassent ook basaal inzicht verschaft in de leef-, woon- en werksituatie. Aan het toezicht en de begeleiding kan immers evident niet worden voldaan indien geen (of slechts zeer beperkte) communicatie plaatsvindt (vgl. ECLI:NL:RBDHA:2016:5564 en ECLI:NL:RBAMS:2017:634). Onder het meewerken aan reclasseringstoezicht valt ook dat de verdachte of veroordeelde informatie dient te verschaffen aan de reclassering over het verloop van een als bijzondere voorwaarde opgelegde behandeling (Kamerstukken II 2010/11, 32319, nr. 7, p. 13-14 en Kamerstukken II 2010/11, 32319, nr. 8, p. 8). Wel is het zo dat ook in geval van toezicht bij een dreigende ernstige inbreuk op grond- en mensenrechten een grondslag in een wettelijke regeling is vereist en rechterlijke bemoeienis is aangewezen. Gewaarborgd dient te worden dat de persoonlijke levenssfeer van de verdachte niet verdergaand wordt beperkt dan nodig is voor het beoogde toezicht en de begeleiding.

Op grond van artikel 7.2.1, zesde lid, dienen de reclasseringsinstelling en de instellingen en personen, bedoeld in het derde lid van dat artikel, in geval van (het ernstige vermoeden van) schending van de voorwaarden

de officier van justitie en de minister in te lichten over het gehouden toezicht. Zoals ook is toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.2.1, zesde lid, van de tweede vaststellingswet is het aan de officier van justitie om te beslissen of consequenties moeten worden verbonden aan de niet-naleving. Het is immers de officier van justitie die vervolgens in actie kan of moet komen, bijvoorbeeld door het indienen van een vordering tot (voorlopige) tenuitvoerlegging bij de rechter-commissaris of rechtbank, of door het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

9.2.4 Bijzondere voorwaarden, toezicht en begeleiding in geval van jeugdigen en jongvolwassenen

Aan de bijzonderheden bij de regelingen voor jeugdigen en jongvolwassenen is eerder aandacht besteed in de memories van toelichting bij Boek 6, Titel 1.1 (eerste vaststellingswet) en Boek 7, Hoofdstuk 7 (tweede vaststellingswet). Bij jeugdigen en jongvolwassenen is in geval van bijzondere voorwaarden en het toezicht en de begeleiding bij de invulling daarvan met name het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht relevant. Bij de invulling van het toezicht en de begeleiding ligt de nadruk op de pedagogische aspecten van de begeleiding. Dit hoeft er echter niet aan in de weg te staan dat de regelingen – voor het jeugdstrafrecht en het algemene strafrecht – zoveel mogelijk op uniforme wijze worden vormgegeven. De enkele aanvullingen of afwijkingen ten opzichte van de algemene regels verdienen apart aandacht.

Voor wat betreft de bijzondere voorwaarden die aan jeugdigen en jongvolwassenen gesteld kunnen worden geldt, dat de (reikwijdte van de) opsomming of invulling van enkele bijzondere voorwaarden kan afwijken van de regelingen van het algemene strafrecht. Waar dit aan de orde is, wordt daaraan in de artikelsgewijze toelichting aandacht besteed. Voor wat betreft het toezicht en de begeleiding geldt dat Boek 7, Hoofdstuk 2 (Toezicht, voorwaarden en omzetting) in beginsel van overeenkomstige toepassing is op het jeugdstrafrecht, zo volgt uit artikel 7.7.5 en de toelichting daarop. In de schakelbepaling van artikel 7.7.5 is dat geregeld voor onderwerpen zoals het feitelijke toezicht, de aanhouding in geval van niet-naleving, en de procedure bij de rechter-commissaris en/of de rechtbank ter verkrijging van een vervolgbeslissing. De rechtsmiddelen zijn ondergebracht in Titel 7.9 (Rechtsmiddelen). Boek 7, Hoofdstuk 2, kan echter niet worden toegepast zonder enkele kleine afwijkingen en aanvullingen. Daarin voorzien de artikelen 7.7.5 en 7.7.6.

Bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die zijn opgelegd met toepassing van het jeugdstrafrecht zijn in principe andere partijen betrokken dan bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die zijn opgelegd met toepassing van het algemene strafrecht. Het gaat in het bijzonder om de raad voor de kinderbescherming en de gecertificeerde instellingen (als bedoeld in de Jeugdwet) die de

jeugdreclasseringstaak uitvoeren. De raad voor de kinderbescherming voert tijdens de tenuitvoerlegging van jeugdsancties regie. Deze casusregie heeft tot doel het bevorderen van de samenhang tussen de verschillende activiteiten van de ketenpartners in het jeugdstrafrecht om te komen tot een snelle, vroegtijdige en consequente reactie op het strafbaar gedrag. Daarbij gaat het zowel om de inhoudelijke samenhang als om het toezien op de naleving van door de eigen organisatie en door de (jeugd)reclassering afgesproken termijnen en procedures. Onderdeel van de casusregie is de toezichthoudende taak van de raad voor de kinderbescherming op de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden. Bij deze toezichthoudende taak hoort ook een aanwijzingsbevoegdheid jegens de organisaties die de reclasseringswerkzaamheden uitvoeren. De casusregie komt tot uitdrukking in artikel 7.7.7 (huidig artikel 6:1:25). Reclasseringstoezicht wordt in het jeugdstrafrecht vooral gehouden door gecertificeerde instellingen als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet. Jeugdreclassering biedt begeleiding van en toezicht op jeugdige verdachten of veroordeelden bij verschillende beslissingen met een voorwaardelijk kader, zoals een (deels) voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde jeugddetentie of een schorsing van de voorlopige hechtenis. De genoemde reclasseringswerkzaamheden betreffen onder andere het toezicht en de begeleiding in het kader van voorwaarden, maatregelen en straffen (artikel 7.7.5, aanhef en onderdeel a, in samenhang met artikel 7.2.1), de begeleiding tijdens de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (artikelen 7.7.13, zesde lid, en 7.7.14, tweede lid) en de voorbereiding en de ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (artikel 7.7.24, tweede en derde lid). Instellingen die jeugdreclassering uitvoeren maken gebruik van de methodiek ‘Jeugdreclassering in Verbinding’. Kenmerkend hiervoor is een sterke nadruk op pedagogische aspecten bij het ondersteunen van een jeugdige, waar mogelijk in diens eigen omgeving, met aandacht voor en betrokkenheid van het gezin en het eigen netwerk van de jongere. Voor jongvolwassenen (verdachten tussen de achttien en drieëntwintig jaar) ten aanzien van wie de berechting heeft plaatsgevonden met toepassing van het jeugdstrafrecht is een aparte handreiking beschikbaar. Een aanvullende mogelijkheid die de jeugdreclassering heeft, betreft het kunnen inzetten van vrijwillige begeleiding. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.1.29, zesde lid. Bij jeugdigen vanaf zestien jaar en bij jongvolwassenen (verdachten tussen de achttien en drieëntwintig jaar) ten aanzien van wie het jeugdstrafrecht is toegepast kunnen – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – het toezicht en de begeleiding overigens ook worden opgedragen aan de 3RO. Ook de 3RO hanteren een speciale methodiek voor jongvolwassenen.

9.3 Eerdere adviezen die raken aan de bijzondere voorwaarden en het toezicht

De 3RO hebben in eerdere adviezen aandacht gevraagd voor de uniformering van de bijzondere voorwaarden. Daarnaast is aandacht gevraagd voor de “positionering” van het reclasseringstoezicht in de wet. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze eerdere meer algemene adviespunten. Op meer specifieke punten is ingegaan daar waar dit aan de orde is.

In het advies bij de Boeken 3 tot en met 6 is onder andere opgemerkt dat de toezichthoudende rol van de reclassering niet eenduidig in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering is opgenomen. Een onduidelijke situatie zou worden gecreëerd door het gebruik van verschillende terminologie bij de verschillende strafmodaliteiten. Die verschillen zouden het ook ingewikkeld maken om te bepalen of er reclasseringstoezicht is of dat een andere uitvoeringsorganisatie zoals de politie aan zet is. Geadviseerd werd expliciet op te nemen dat aan voorwaarden reclasseringstoezicht kan worden verbonden, waardoor de rechter of officier van justitie bij het stellen van voorwaarden zich tevens expliciet moet uitspreken over of een reclasseringsorganisatie een toezichthoudende taak toebedeeld krijgt. In het advies bij het conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening (zie nader paragraaf 6 van deze memorie van toelichting) hebben de 3RO opgemerkt dat een opdracht tot reclasseringstoezicht soms in de praktijk tot onduidelijkheden leidt. Daarin wordt opgemerkt dat het regelmatig voorkomt dat rechters als automatisme een opdracht tot reclasseringstoezicht geven, terwijl toezicht niet zinvol is. In dit advies is gesteld dat het niet bij de verantwoordelijkheid van de rechter zou passen om “op te leggen” wat van de reclassering wordt verwacht, maar om aan te geven wat van de veroordeelde wordt verwacht: gedrag om de kans op recidive te verminderen en ook het meewerken aan bepaalde vormen van toezicht. Datzelfde zou gelden voor het openbaar ministerie bij een buitengerechtelijke afdoening. Ook in het advies van de 3RO bij de tweede vaststellingswet en bij deze aanvullingswet zijn opmerkingen gemaakt over de regeling van de bijzondere voorwaarden en het toezicht op de naleving. Onder meer is gepleit voor een ander wettelijk uitgangspunt bij het vormgeven van toezicht, met een kleinere rol voor de rechter en de officier van justitie en een grotere rol voor de uitvoering (de minister). De suggestie is gedaan de toezichtopdracht in alle gevallen te laten geven door de minister – feitelijk het CJIB – en niet meer door het openbaar ministerie of de rechter.

Zoals voorgaand beschreven hebben de opmerkingen van de 3RO aanleiding gevormd tot het herzien van de regeling omtrent voorwaarden en toezicht op de naleving. Aan de oproep om meer uniformering aan te brengen en om bestaande verschillen zoveel mogelijk weg te nemen, is gevolg gegeven. De algemene voorwaarde is bij meer modaliteiten verankerd, de bijzondere voorwaarden zijn zoveel mogelijk middels dezelfde terminologie opgenomen en in de gehanteerde terminologie wordt duidelijker onderscheid gemaakt tussen de algemene voorwaarde,

de bijzondere voorwaarden en de van rechtswege geldende voorwaarden. Verder is op eenduidige wijze opgenomen dat aan de bijzondere voorwaarden toezicht kan worden verbonden door de rechter of officier van justitie. Dit is conform het huidige recht vormgegeven. Op dit punt zijn dus geen inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Aan de oproep van de 3RO voor een ander wettelijk uitgangspunt bij het vormgeven van het toezicht is geen gevolg gegeven. Deze ingrijpender wijziging van het verlenen van de toezichtopdracht door enkel de minister en niet door de rechter of het openbaar ministerie is wel overwogen. Aangezien dit voorstel principieel van aard is, is dit ook besproken met andere bij het toezicht betrokken ketenpartners, zoals de rechtspraak, het openbaar ministerie, de raad voor de kinderbescherming, jeugdzorg Nederland en het CJIB. Vanuit deze partijen zijn diverse bezwaren geuit tegen dit voorstel, zowel principieel als praktisch van aard. Deze worden hieronder kort toegelicht.

Het wordt van belang geacht dat het voor de verdachte of veroordeelde bij het opleggen van de sanctie kenbaar is dat (bepaalde) bijzondere voorwaarden, maatregelen of gedragsaanwijzingen meebrengen dat toezicht en begeleiding plaatsvindt. Het is bijvoorbeeld ook aan de rechter (of officier van justitie in geval van de voorwaardelijke invrijheidstelling) voorbehouden om elektronisch toezicht te verbinden aan de bijzondere voorwaarden, aangezien daarmee een inbreuk op de grondrechten van de verdachte of veroordeelde wordt gemaakt. Ook in het geval van “regulier” toezicht en begeleiding is het wenselijk bij deze systematiek aansluiting te zoeken. Het is aan de rechter of de officier van justitie om bij de sanctieoplegging te bepalen of en welke bijzondere voorwaarden gelden en of de omstandigheden van het geval er aanleiding toe geven dat er toezicht en begeleiding plaats dient te vinden. Deze beslissing dient vervolgens op een effectieve en efficiënte wijze te worden tenuitvoergelegd. De rechter heeft een verantwoordelijkheid om zich bij het nemen van de beslissing rekenschap te geven van de (wijze van) tenuitvoerlegging. Een genomen beslissing moet immers niet alleen juridisch juist, maar ook praktisch uitvoerbaar zijn en een strafdoel dienen, aldus ook de toelichting bij de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstukken II 2014/15, 34086, nr. 3, p. 40-41). Dit biedt maximale duidelijkheid aan de verdachte of veroordeelde. Daarnaast worden hiermee duidelijke kaders aan de uitvoering geboden, waarbinnen zij het toezicht en de begeleiding vervolgens kan invullen zonder iets wezenlijks toe of af te doen aan het karakter van de sanctie (vgl. F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, “*Sanctierecht”*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, tweede druk, p. 118). Dit biedt ook het voordeel dat de toezichthoudende instantie zich, bij het uitoefenen van het toezicht en de begeleiding, op de uitspraak of beslissing kan beroepen ten opzichte van de verdachte of veroordeelde. Daarbij dient een balans te worden gevonden tussen enerzijds de rechtszekerheid en anderzijds de flexibiliteit voor de uitvoering om effectief invulling te geven aan het toezicht en de begeleiding en afhankelijk van de ontwikkelingen gedurende het tijdsverloop van de

proeftijd of de looptijd van een maatregel maatwerk te blijven leveren. In het geval van het jeugdstrafrecht kent dit in het bijzonder een stevige praktijk, waar de kinderrechter zich uitspreekt over het benodigde toezicht en de begeleiding. Indien deze beslissing aan de minister – feitelijk het CJIB – zou worden overgelaten, is het bezwaar geuit dat het meewegen van de pedagogische context en de omstandigheden van de jeugdige of jongvolwassene verloren gaat. De rvdk geeft in het advies bij deze aanvullingswet dan ook aan blij te zijn dat geen inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht ten aanzien van het (kunnen) geven van de toezichtopdracht.

Er wordt onvoldoende aanleiding gezien om het huidige recht op dit onderdeel inhoudelijk te wijzigen. Ingezet is op het binnen de huidige kaders aanbrengen van verduidelijking van de regeling van de bijzondere voorwaarden en het toezicht om de redenen zoals eerder uiteengezet. Daarmee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het verminderen van de onduidelijkheid die zich momenteel in de praktijk kan voordoen met betrekking tot het reclasseringstoezicht. Opgemerkt wordt dat in lijn met het huidige recht de mogelijkheid van de ambtshalve toezichtopdracht blijft bestaan (artikel 7.2.1, tweede en derde lid). In de gevallen waarin de rechter of officier van justitie beslist over de te stellen bijzondere voorwaarden fungeert het kunnen geven van de ambtshalve toezichtopdracht idealiter nog enkel als vangnet. Indien in voorkomend geval onverhoopt geen toezichtopdracht is gegeven, terwijl de bijzondere voorwaarden die zijn gesteld daartoe wel aanleiding geven, kan een ambtshalve toezichtopdracht door de minister worden gegeven. Bij bepaalde modaliteiten is overigens altijd sprake van een ambtshalve toezichtopdracht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de gratie onder voorwaarden (artikel 15 Gratiewet) en bij de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (artikel 7.7.11). Hier beslist immers niet de rechter of officier van justitie, maar de minister. Artikel 3:3a van de Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021 kan ondersteuning bieden bij het bepalen in welke gevallen het CJIB namens de minister van de bevoegdheid gebruik maakt om ambtshalve een opdracht tot reclasseringstoezicht te verstrekken.

Tot slot hebben de 3RO in het advies bij dit wetsvoorstel gewezen op het eerder uitgebrachte advies bij de Boeken 3 tot en met 6, waarin werd verzocht tot het toevoegen van de bevoegdheid voor professionals met een geheimhoudingsplicht of beroepsgeheim om deze te kunnen doorbreken op verzoek van een reclasseringswerker ten behoeve van de uitvoering van de reclasseringstaken. Vanwege de verstrekkende aard hiervan, is dit advies niet opgevolgd. De 3RO wijzen erop dat volgens hen een dergelijke bevoegdheid bestaat voor de raad voor de kinderbescherming en Jeugdzorg. Zij wijzen daarbij op artikel 1:240 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 7.3.11, vierde lid, van de Jeugdwet. Deze bevoegdheid bestaat echter in het kader van de ondertoezichtstelling (een kinderbeschermingsmaatregel) en niet het

jeugdreclasseringstoezicht (zie hierover ook Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 41-42 en Kamerstukken II, 2013/14, 33983, nr. 2, p. 28).

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

Ontoegankelijkmaking van gegevens is een voorlopige maatregel. Vernietiging van deze gegevens maakt de ontoegankelijkmaking ervan definitief. Vernietiging van gegevens kan – zoals in de eerste vaststellingswet bepaald – worden bevolen bij uitspraak in de hoofdzaak (artikel 4.3.18) of bij afzonderlijke rechterlijke beslissing op vordering van de officier van justitie (was artikel 6.4.13 in de eerste vaststellingswet, maar na wijziging in dit voorstel artikel 6.4.12). De rechter kan uiteraard ook beslissen dat de ontoegankelijkmaking ongedaan moet worden gemaakt. Tegen de beslissing van de rechter over het (al dan niet) vernietigen van ontoegankelijk gemaakte gegevens kunnen rechtsmiddelen worden aangewend: tegen de uitspraak in de hoofdzaak staat hoger beroep en vervolgens cassatieberoep open en tegen een afzonderlijke beslissing tot vernietiging staat cassatieberoep open.

De vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens is in het huidige recht geregeld in het Wetboek van Strafvordering. De keuze voor regeling in dat wetboek is overgenomen in de eerste vaststellingswet. Deze keuze is op de gronden die hierna worden toegelicht heroverwogen. Voorgesteld wordt het vernietigen van ontoegankelijk gemaakte gegevens als strafrechtelijke maatregel in het Wetboek van Strafrecht op te nemen, nu die figuur vergelijkbaar is met de maatregel van onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen. De vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens was van meet af aan bedoeld als een maatregel, analoog aan de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen (zie Kamerstukken II 1998/99, 26671, nr. 3). Wel heeft de wetgever destijds afgezien van vormgeving als een strafrechtelijke maatregel. Die keuze is destijds als volgt onderbouwd: “ik [heb] er vanaf gezien een aparte strafrechtelijke maatregel, à la de onttrekking aan het verkeer, ten aanzien van gegevens te introduceren. Gelet op het onstoffelijke karakter van gegevens en op het feit dat vermogenswaarde ervan vaak ontbreekt of moeilijk te kwantificeren is, heeft een zelfstandige sanctie ten aanzien van gegevens weinig zin.” (Kamerstukken II 1998/99, 26671, nr. 3, p. 20).

Om de volgende redenen spreken de argumenten waarom destijds is afgezien van vormgeving van de vernietiging als strafrechtelijke maatregel in het huidige tijdsgewricht niet meer aan.
Met de huidige stand van de technologie is niet meer goed verdedigbaar dat in zijn algemeenheid geldt dat de vermogenswaarde van gegevens vaak ontbreekt. Nog belangrijker is dat de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens, net als de strafrechtelijke maatregel van onttrekking aan het verkeer van voorwerpen, niet bestraffing maar

primair beveiliging dan wel herstel van de rechtmatige toestand als doel heeft. Immers kunnen gegevens alleen ontoegankelijk worden gemaakt en vervolgens worden vernietigd indien het gegevens betreft met betrekking tot welke of met behulp waarvan een strafbaar feit is begaan of die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang (artikelen 4.3.18 en 6.4.13 van de eerste vaststellingswet). Gezien de overeenkomst in doelstelling is niet langer verdedigbaar dat vernietiging van gegevens niet ook – net zoals onttrekking aan het verkeer – als een strafrechtelijke maatregel wordt vormgegeven.
Denk bijvoorbeeld aan gegevens in de vorm van een afbeelding van kinderporno. Die gegevens moeten uiteraard worden vernietigd. Het onstoffelijke karakter van dit soort gegevens, dat eerder is aangevoerd als reden om van vormgeving van de vernietiging als strafrechtelijke maatregel af te zien, neemt niet weg dat het bezit daarvan in strijd is met de wet. Vormgeving als strafrechtelijke maatregel sluit daarbij aan.

Het vormgeven van de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens als een strafrechtelijke maatregel heeft ook als beoogd en wenselijk gevolg dat de strafvorderlijke regels die betrekking hebben op de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen en de vernietiging van gegevens kunnen worden vereenvoudigd. Deze regels (bijvoorbeeld over de procedure voor de afzonderlijke rechterlijke beslissing over voorwerpen en gegevens) zijn grotendeels dezelfde maar worden nu in het huidige recht onderscheiden louter en alleen omdat de onttrekking een strafrechtelijke maatregel is en de vernietiging een strafvorderlijke regeling.
Met dit voorstel wordt de regeling van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens overgeheveld naar het Wetboek van Strafrecht en daarin als een strafrechtelijke maatregel vormgegeven. Het betreft de materieelrechtelijke kant van de regeling, te weten de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om die beslissing te kunnen nemen en de gevallen waarin die beslissing kan worden genomen. Dit voorstel brengt geen inhoudelijke verandering in de bij de eerste vaststellingswet bepaalde voorwaarden voor vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens.

De procedurele voorschriften, zoals de te volgen procedure voor een vernietiging bij afzonderlijke rechterlijke beslissing en openstaande rechtsmiddelen, blijven uiteraard geregeld in het Wetboek van Strafvordering. Nieuw is dat vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens ook mogelijk wordt bij het uitvaardigen van een strafbeschikking. Het is niet goed te rechtvaardigen waarom de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen wel bij strafbeschikking mogelijk is, maar het vernietigen van gegevens niet. Beide “maatregelen” dienen immers een vergelijkbaar doel. Voor de onttrekking bij strafbeschikking zijn rechtsmiddelen gewaarborgd. De verdachte kan verzet instellen bij de strafrechter en andere belanghebbende kunnen

zich beklagen bij de beklagrechter. Die waarborgen gelden evenzeer als de vernietiging van gegevens in een strafbeschikking wordt opgelegd.

11. Doelstellingen nieuwe wetboek

Hierboven is toegelicht welke onderwerpen in de eerste aanvullingswet zijn opgenomen (paragraaf 1) en zijn de hoofdlijnen van deze onderwerpen toegelicht (paragrafen 3 tot en met 10). In deze paragraaf wordt uiteengezet welke doelstellingen van het nieuwe wetboek met deze onderwerpen worden nagestreefd

In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is aangegeven welke doelstellingen met het nieuwe wetboek worden nagestreefd (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 21-26). Het spreekt voor zich dat deze doelstellingen ook leidend zijn voor onderwerpen die door middel van aanvullingswetten aan het nieuwe wetboek worden toegevoegd. Deze doelstellingen zijn:

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.

Ten aanzien van de in paragraaf 1 genoemde onderwerpen van de eerste aanvullingswet kan over de manier waarop deze doelstellingen daarmee worden nagestreefd, het volgende worden gezegd.

Zonder uitzondering zijn al deze onderwerpen ingegeven door de doelstelling te voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger (**doelstelling a**). Dat geldt in de eerste plaats voor de onderwerpen die in de vaststellingswetten zijn gereserveerd of daarin anderszins ontbreken en die met dit wetsvoorstel – in ten opzichte van het huidige wetboek gemoderniseerde vorm – aan het nieuwe wetboek worden toegevoegd. Dit betreft procesafspraken, strafvorderlijke gegevensverwerking, buitengerechtelijke afdoening (voor zover het gaat om de transactie), strafvordering op zee en in de lucht, en de heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen

gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk. Zonder deze onderwerpen zou het nieuwe wetboek niet het geldende recht weerspiegelen. Zij mogen alleen al daarom in een systematisch opgezet wetboek niet ontbreken. Het geldt in de tweede plaats voor onderwerpen die een verbetering behelzen van regelingen die al wel in de vaststellingswetten zijn opgenomen; dit betreft de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam, buitengerechtelijke afdoening (voor zover het gaat om de strafbeschikking), de deskundigenregeling, (bijzondere) voorwaarden en toezicht daarop, het vernietigen van gegevens (vormgeving als strafrechtelijke maatregel), het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel (in verband met de doorwerking van het internationaal recht), het bewaren van sporendragers, en ten slotte het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming.

Ook de doelstelling van vereenvoudiging van het voorbereidend onderzoek en de regeling van de opsporingsbevoegdheden (**doelstelling b**) wordt met de eerste aanvullingswet gediend. Dit betreft in de eerste plaats de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam. In dit onderdeel van het wetsvoorstel worden de lichaamsbevoegdheden in de eerste vaststellingswet vereenvoudigd, met als doel deze flexibeler te maken en zo een beter evenwicht te bereiken tussen rechtszekerheid en toekomstbestendigheid (zie ook paragraaf 5). Ook de aanpassing van de deskundigenregeling dient dit doel. Er is een scherper en praktisch beter hanteerbaar onderscheid gemaakt tussen enerzijds technisch onderzoek en onderzoek door opsporingsambtenaren en anderzijds deskundigenonderzoek. Ten slotte mag voor wat betreft deze doelstelling niet ongenoemd blijven de heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk; daarmee wordt voorkomen dat deze opsporingshandeling op basis van daarop niet toegesneden bevoegdheden moet worden uitgevoerd, zoals nu het geval is.

De doelstelling te komen tot een duidelijke regeling van de bevoegdheden en procespositie van de verschillende deelnemers aan het strafproces (**doelstelling c**) vindt eveneens weerklank in dit wetsvoorstel. Dat betreft in de eerste plaats de regeling van procesafspraken waarin de bevoegdheden en procespositie van de officier van justitie, de verdediging, het slachtoffer en de rechter bij het maken en beoordelen van procesafspraken in de wet worden geregeld. Ook aanpassing van de regeling over de lichaamsbevoegdheden draagt aan deze doelstelling bij. Voor de gevallen waarin lichaamsonderzoek op basis van toestemming kan worden verricht is voorzien in een aanvullende regeling voor personen die bewusteloos zijn en daarom feitelijk geen toestemming kunnen geven, waarmee hun rechtspositie wordt verduidelijkt. De aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening voorziet erin dat de positie van de verschillende deelnemers aan het strafproces per afdoeningsvorm duidelijk in de wet wordt vastgelegd. Met de aanpassing van de regeling over het bewaren van sporendragers en de daarop gegeven toelichting

wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het verduidelijken van de rechtspositie van de belanghebbende bij deze voorwerpen. Eenzelfde strekking heeft de regeling over het verstrekken van niet-strafbare gegevens die zijn opgeslagen op een inbeslaggenomen gegevensdrager of in een inbeslaggenomen geautomatiseerd werk; verduidelijkt wordt onder meer dat de belanghebbende in een beklagprocedure een verzoek kan doen om deze gegevens verstrekt te krijgen ook al blijft het beslag op de gegevensdrager voortduren.

De eerste aanvullingswet draagt ook bij aan de doelstelling tot stroomlijning van procedures in het vooronderzoek en de berechting, waarbij zoveel mogelijk wordt bijgedragen aan een reductie van administratieve lasten (**doelstelling e**). Deze doelstelling wordt met name in de regelingen van procesafspraken en buitengerechtelijke afdoening nagestreefd. De regeling van procesafspraken draagt bij aan stroomlijning van vooral de berechting. Door de mogelijkheid van de officier van justitie en de verdachte om – met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden – afspraken te maken over het verloop van de strafprocedure en de wijze van afdoening van de strafzaak, kan het onderzoek op de terechtzitting vlot verlopen (zie nader paragraaf 3.1). Procesafspraken zijn op basis van de rechtspraak van de Hoge Raad al mogelijk. De wettelijke regeling draagt evenwel verder aan stroomlijning bij doordat daarin wordt geregeld binnen welke grenzen afspraken kunnen worden gemaakt over de aard en omvang van de tenlastelegging, terwijl daarin voorts wordt bepaald dat – wanneer de rechter binnen de grenzen van de procesafspraken beslist – geen hoger beroep mogelijk is (zie nader paragraaf 3.6). De aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening draagt als gezegd ook aan de hier besproken doelstelling bij. Met de mogelijkheid om in een strafbeschikking voorwaardelijke straffen op te leggen wordt een evenwichtige zaakverdeling tussen openbaar ministerie en rechter – en daarmee tussen buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoening – bevorderd. Het gevolg is immers dat lichtere zaken waarbij een voorwaardelijke straf is aangewezen door de officier van justitie zelf kunnen worden afgedaan. Hiermee wordt gefaciliteerd dat de schaarse rechterlijke capaciteit kan worden besteed aan zwaardere zaken waarin bijvoorbeeld een vrijheidsstraf aan de orde is. Een en ander kan bijdragen aan het terugdringen van de doorlooptijden. Door de introductie van een omzettingsprocedure wordt voorkomen dat als de verdachte zich niet aan de bij onherroepelijke strafbeschikking opgelegde bijzondere voorwaarden houdt of een daarbij opgelegde geldboete niet betaalt of taakstraf niet uitvoert, de zaak zoals in het geldende recht het geval is door de rechter geheel moet worden overgedaan, met de mogelijkheid van hoger beroep en beroep in cassatie. Een belangrijke rechtswaarborg voor de verdachte is dat in de omzettingsprocedure de rechtbank moet worden ingeschakeld om de in een strafbeschikking opgelegde straf in een vrijheidsbenemende sanctie om te zetten dan wel de toepassing van vervangende hechtenis te bevelen. Het gaat daarbij om een raadkamerprocedure, waarbij tegen de

beslissing van de rechtbank geen rechtsmiddel is opengesteld (zie nader paragraaf 6.2).

Voor wat betreft het stimuleren van een voortvarende procesgang en het zoveel mogelijk afronden van het onderzoek vóór de inhoudelijke behandeling op de zitting, waarbij wordt gestreefd naar een verkorting van de doorlooptijden (**doelstelling f**) kunnen opnieuw procesafspraken en buitengerechtelijke afdoening worden genoemd. In aanvulling op wat daarover bij doelstelling e is vermeld, is voor wat betreft de regeling van procesafspraken relevant dat daarmee ook wordt bijgedragen aan de doelstelling om het onderzoek zoveel mogelijk afgerond te doen zijn vóór de inhoudelijke behandeling op de zitting. Door de mogelijkheid van de officier van justitie en de verdachte om afspraken te maken over het verloop van de strafprocedure en de wijze van afdoening van de strafzaak, wordt immers bevorderd dat voorafgaand aan de terechtzitting duidelijkheid bestaat over de inhoud van de te voeren procedure voor de rechter en de belangrijkste twistpunten tussen de officier van justitie en de verdachte. Daardoor kan de zaak op een eerder moment inhoudelijk worden behandeld en kan het onderzoek op de terechtzitting vlot verlopen (zie nader paragraaf 3.1). In die zin is de procesafsprakenregeling onderdeel van de “beweging naar voren”, waarmee met een samenstel van maatregelen wordt bevorderd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter terechtkomen. Dit komt de kwaliteit van de berechting ten goede terwijl de doorlooptijden worden teruggedrongen.

12. Verhouding tot hoger recht

12.1 Inleiding

Uit de memorie van toelichting op de eerste vaststellingswet volgt dat het streven erop is gericht om in het nieuwe Wetboek van Strafvordering de verhouding tot het EVRM, de andere mensenrechtenverdragen en de Grondwet te optimaliseren. De doelstelling hierbij is om de grondrechten van alle betrokkenen te waarborgen, dus zowel van verdachten als van slachtoffers en overige procesdeelnemers. In deze paragraaf zal voor wat betreft een aantal onderwerpen uit dit voorstel worden stilgestaan bij de wijze waarop de grondrechten van de betrokkenen zijn gewaarborgd. Daarbij worden zowel enkele relatief grotere onderwerpen als enkele kleinere onderwerpen uit dit voorstel besproken (zie ook paragraaf 1). Voor onderdelen van deze eerste aanvullingswet die niet in deze paragraaf voorkomen, is overwogen dat deze niet op een dusdanige wijze raken aan grondrechten dat een afzonderlijke bespreking in deze paragraaf noodzakelijk is. Daar waar aangewezen wordt in het artikelsgewijs deel van deze toelichting ook nader ingegaan op grondrechtelijke aspecten. In paragraaf 13 wordt ingegaan op de verhouding tussen onderwerpen die zijn gericht op gegevensvergaring en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

12.2 Regeling van procesafspraken

Het EHRM biedt in zijn rechtspraak ruimte voor het maken van procesafspraken. In zijn uitspraak in de – ook door de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2022:1252) aangehaalde – zaak Natsvlishvili en Togonidze tegen Georgië overwoog het EHRM dat "*it can be considered a common feature of European criminal-justice systems for an accused to obtain the lessening of charges or receive a reduction of his or her sentence in exchange for a guilty or nolo contendere plea in advance of trial or for providing substantial cooperation with the investigative authority.*" (EHRM 29 april 2014, nr. 9043/05 (Natsvlishvili en Togonidze tegen Georgië), rechtsoverweging 90). Het EHRM onderschrijft de idee dat het maken van procesafspraken een bijdrage kan leveren niet alleen aan een werklastverlichting van de betrokken procesdeelnemers en het versnellen van de rechtsgang, maar ook aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat een *plea bargain* – want daarom gaat het in Natsvlishvili en Togonidze – moet voldoen aan twee belangrijke voorwaarden: de verdachte moet deze accepteren "*in full awareness of the facts of the case and the legal consequences and in a genuinely voluntary manner*" en de gemaakte afspraken moeten worden onderworpen aan "*sufficient judicial review*" (rechtsoverweging 92). Vaste rechtspraak van het EHRM is verder dat als de verdachte afstand doet van verdedigingsrechten, hetgeen bij het maken van procesafspraken altijd zal gebeuren, die afstand vrijwillig tot stand moet zijn gekomen en ondubbelzinnig moet zijn. Ook moet de verdachte worden voorzien van informatie over (onder meer) de gevolgen van het doen van afstand van bepaalde rechten. Bij het opstellen van de regeling voor procesafspraken in dit wetsvoorstel is met deze vereisten rekening gehouden door procedurele waarborgen in te bouwen. Met de voorgestelde regeling wordt ook de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep in de wet begrensd. Er zijn geen signalen dat die beperking van het hoger beroep bij procesafspraken spanning zou opleveren met het relevante verdragsrechtelijk kader voor zover daaruit een recht op behandeling van een strafzaak in twee instanties voortvloeit (artikel 14, vijfde lid, IVBPR en artikel 2 van het Zevende Protocol bij het EHRM – dat door Nederland niet is geratificeerd). In de hiervoor aangehaalde zaak Natsvlishvili en Togonidze tegen Georgië benadrukt het EHRM dat een begrenzing van het recht op hoger beroep in geval van *plea bargaining* gebruikelijk is (rechtsoverweging 96). Het Zevende Protocol is volgens het EHRM niet geschonden, waarbij het waarde hecht aan het bestaan van een duidelijke wettelijke regeling (rechtsoverweging 96-98). In deze duidelijke wettelijke regeling wordt voorzien in de artikelen 5.4.1, vijfde lid, en 5.4.7a.

12.3 Aanpassing regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam

Met dit wetsvoorstel wordt een aantal wijzigingen aan de bepalingen uit Boek 2, Hoofdstuk 6, voorgesteld om de regeling van

lichaamsbevoegdheden toekomstbestendiger te maken. De voorgestelde wijzigingen houden – ten opzichte van de regeling zoals deze in de eerste vaststellingswet staat – veelal een verruiming in van de doelen waarmee de verschillende bevoegdheden mogen worden uitgeoefend. In Boek 2, Hoofdstuk 6, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, is een aantal bevoegdheden met betrekking tot het lichaam met een vrij specifieke doelbinding opgenomen. Deze bevoegdheden mogen niet worden uitgeoefend met het oog op andere dan de in de wet genoemde doeleinden. Die specifieke doelbinding wordt met dit wetsvoorstel in veel bepalingen geschrapt. Daarnaast introduceert Boek 2, Hoofdstuk 6, een specifieke regeling voor het verrichten van lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen (artikel 2.6.4a in verbinding met artikel 2.6.3, derde en vierde lid) en wordt de regeling voor lichaamsonderzoek bij minderjarigen verfijnd.

Het gaat bij de bevoegdheden in Boek 2, Hoofdstuk 6, om onderzoeken die een inbreuk maken op het recht op bescherming van de lichamelijke integriteit en in bepaalde gevallen ook een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer vormen (vgl. de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR). Het EHRM heeft toetsingscriteria ontwikkeld die relevant zijn bij de beantwoording van de vraag onder welke omstandigheden een inbreuk op het recht op bescherming van de lichamelijke integriteit en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is. Een beperking van deze rechten is toelaatbaar, indien zij bij wet is voorzien, in het belang is van één van de in artikel 8 EVRM genoemde legitieme doelen en noodzakelijk is een democratische samenleving (zie onder meer EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en nr. 30566/04 (S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk)). Op de hierna samengevatte wijze beoogt de regeling evenwicht aan te brengen tussen het algemene belang van de voorkoming van strafbare feiten aan de ene kant (vgl. artikel 8, tweede lid, EVRM), en de bescherming van de in het geding zijnde grond- en mensenrechten aan de andere kant.

Zoals hiervoor al is genoemd, wordt in een aantal bepalingen het specifieke doel waarmee de bevoegdheid wordt uitgeoefend, geschrapt. Dat is het geval in de artikelen 2.6.6 (onderzoek aan de kleding), 2.6.7 (onderzoek aan het lichaam), 2.6.8 (onderzoek in het lichaam), 2.6.12 (het maken van beeldopnamen en opmeten van lichaamsmaten), 2.6.13 (het maken van lichaamsafdrukken), 2.6.14 (het verrichten van onderzoek aan afgenomen lichaamsmateriaal), 2.6.15 (onderzoek ten aanzien van fysieke eigenschappen) en 2.6.16 (het afknippen of afscheren van haar). Daarmee worden de gevallen waarin deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, vergroot. De als gevolg van de uitoefening van deze bevoegdheden gemaakte inbreuk op grond- en mensenrechten voldoet aan de grondwettelijke beperkingssystematiek en de eisen die het EHRM stelt ten aanzien van de in de EVRM gewaarborgde rechten. Er is voorzien in een (formeel-)wettelijke grondslag en de inbreuk dient een legitiem doel: de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting

van strafbare feiten. Voor de uitoefening van de bevoegdheden in het concrete geval geldt dat deze dient te voldoen aan het vereiste dat dit in het belang van het onderzoek is (artikel 2.1.2, tweede lid). Bovendien moet worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 2.1.3). De bevoegdheden mogen dus alleen worden uitgeoefend als dat noodzakelijk is. Met betrekking tot artikel 2.6.14 is daarbovenop nog het volgende van belang. Deze bepaling maakt mogelijk dat onderzoek wordt verricht zoals dat in de eerste vaststellingswet was opgenomen (vergelijkend haaronderzoek, isotopenonderzoek, toxicologisch of microbiologisch onderzoek). Maar ook ander onderzoek aan lichaamsmateriaal dat in de nabije en verre toekomst mogelijk blijkt te zijn, kan in beginsel op artikel 2.6.14 worden gebaseerd, omdat het met het lichaamsmateriaal te verrichten onderzoek niet langer in de wet wordt geconcretiseerd. Wanneer echter een meer specifieke regeling is getroffen wat betreft te verrichten onderzoek aan afgenomen lichaamsmateriaal, heeft die specifieke regeling voorrang. Zo kan artikel 2.6.14 niet worden toegepast om DNA-onderzoek te verrichten. Daarnaast geldt – zoals ook in het artikelsgewijs deel bij artikel 2.6.14 wordt benadrukt – dat als in de toekomst nieuwe onderzoeksmethoden worden ontwikkeld die een veel ingrijpender inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers tot gevolg zouden hebben dan de onderzoeken die op basis van de huidige onderzoekstechnieken op grond van artikel 2.6.14 mogelijk zijn, voor die onderzoeken in een meer precieze wettelijke regeling zal moeten worden voorzien. En als bloed moet worden afgenomen, is een voorafgaande rechterlijke machtiging vereist. Het gaat bij de afname van bloed namelijk om een ingrijpende inbreuk op de lichamelijke integriteit. Dit, in combinatie met het feit dat het te verrichten onderzoek niet nader is genormeerd, maakt dat een rechterlijke machtiging als extra procedurele waarborg noodzakelijk is bevonden. Gelet op bovenstaande toepassingscriteria, waarborgt de regeling dat de lichaamsbevoegdheden alleen kunnen worden uitgeoefend als dat noodzakelijk is.

Dit wetsvoorstel introduceert ook een bevoegdheid voor het doen van lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen. Dergelijk onderzoek vindt op dit moment soms ook plaats, maar is niet nader gereguleerd. Ook hier geldt dat de uitoefening van deze bevoegdheden inbreuk maakt op het recht op lichamelijke integriteit en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Om ervoor te zorgen dat de bevoegdheid wordt uitgeoefend in overeenstemming met de hiervoor genoemde eisen die grond- en mensenrechten daaraan stellen, is de bevoegdheid om lichaamsonderzoek te verrichten bij bewusteloze personen van een aantal specifieke toepassingscriteria voorzien. Deze toepassingscriteria zijn strikter dan wanneer dezelfde bevoegdheid wordt uitgeoefend tegen iemand die bij bewustzijn is. Onderzoeksbevoegdheden met betrekking tot het lichaam mogen in geval van bewusteloosheid alleen onder dwang bij een persoon – de verdachte, het slachtoffer of een andere derde – worden uitgeoefend, als is voldaan aan de toepassingscriteria van de uit te oefenen bevoegdheid én het onderzoek dringend noodzakelijk is (zie

artikel 2.6.4a, eerste lid). Hier ziet men het aan het Wetboek van Strafvordering ten grondslag liggende uitgangspunt terug dat zwaardere toepassingscriteria gelden naarmate de inbreuk op grond- en mensenrechten ingrijpender is. Het vereiste van het bestaan van dringende noodzaak – waarmee wordt bedoeld dat indringend moet worden getoetst aan de altijd al geldende vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit – wordt gesteld omdat de bevoegdheidsuitoefening voor een bewusteloze betrokkene ingrijpender is. De persoon weet immers op het moment van het verrichten van het onderzoek niet dat er een inbreuk wordt gemaakt op zijn lichamelijke integriteit en persoonlijke levenssfeer en kan daarop ook niet zijn procespositie afstemmen.

Als een onderzoek met betrekking tot het lichaam normaal gesproken slechts met toestemming van de betrokkene kan worden verricht, kan dat onderzoek ingeval de betrokkene bewusteloos is alleen worden verricht als hij het slachtoffer is van een strafbaar feit en de officier van justitie een bevel daartoe heeft gegeven (zie artikel 2.6.4a, tweede lid). Voor de onderzoeken die een meer ingrijpende inbreuk maken op het recht op lichamelijke integriteit en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, zoals onderzoek in het lichaam, geldt dat een bevel tot het verrichten daarvan alleen mag worden gegeven na een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris. Ook hier is deze extra procedurele waarborg geïntroduceerd omdat het verrichten van lichaamsonderzoek bij een bewusteloos slachtoffer – die onder normale omstandigheden zelf toestemming zou moeten verlenen voor te verrichten lichaamsonderzoek – een ingrijpende inbreuk op de lichamelijke integriteit vormt. Om die reden is ook expliciet in de wet opgenomen dat er geen concrete aanwijzingen mogen bestaan dat het slachtoffer geen vervolging wenst. Als die aanwijzingen wel bestaan, mag het lichaamsonderzoek niet worden verricht.

Voor minderjarigen geldt een eigen regeling, die geldt in gevallen waarin de minderjarige bij bewustzijn is, en in gevallen waarin deze bewusteloos is. Daarbinnen wordt onderscheid gemaakt tussen minderjarigen tussen de twaalf en achttien jaar, en minderjarigen jonger dan twaalf jaar. Voor onderzoek bij een bewusteloze minderjarige onder de twaalf jaar geldt dat de ouder in beginsel toestemming geeft voor het lichaamsonderzoek (artikel 2.6.4a, derde lid, eerste zin, in verbinding met artikel 2.6.3, derde lid). Als het bewusteloze slachtoffer de leeftijd van twaalf jaar maar nog niet die van achttien jaar heeft bereikt, stelt de officier van justitie de ouder zoveel mogelijk in de gelegenheid zijn mening kenbaar te maken over de wenselijkheid van het lichaamsonderzoek bij de betrokkene (zie artikel 2.6.4a, derde lid, tweede zin, in verbinding met artikel 2.6.3, vierde lid). Deze regels gelden op grond van artikel 2.6.3, derde en vierde lid, ook buiten gevallen van bewusteloosheid.

12.4 Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening

Het uitgangspunt van de regeling van de strafbeschikking blijft dat toegang tot een openbare behandeling door de onafhankelijke en onpartijdige rechter is gewaarborgd (artikel 6 EVRM). Die toegang is in de wettelijke regeling gegarandeerd doordat de verdachte tegen elke door de officier van justitie uitgevaardigde strafbeschikking kan opkomen door verzet in te stellen, en op die wijze de zaak volledig door de rechter kan laten beoordelen.
De introductie in dit wetsvoorstel van de voorwaardelijke strafbeschikking met een bijbehorende omzettingsprocedure (voor gevallen waarin de voorwaarden niet zijn nageleefd of de strafbeschikking niet kan worden tenuitvoergelegd) brengt daarin geen verandering. De omstandigheid dat de rechtbank geen oordeel velt over de schuldvaststelling wanneer de veroordeelde een bezwaarschrift indient tegen de beschikking van de officier van justitie om een onherroepelijke strafbeschikking in het nadeel van de veroordeelde te wijzigen (artikel 7.2.10), doet evenmin afbreuk aan het bedoelde uitgangspunt. De omzettingsprocedure betreft immers de fase waarin de strafbeschikking al onherroepelijk is geworden en waarin de veroordeelde zelf ervoor heeft gekozen om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om verzet in te stellen. Hierbij is uiteraard cruciaal dat de keuze om geen verzet in te stellen – en aldus afstand te doen van het recht op toegang tot de rechter – berust op een vrijwillige en geïnformeerde beslissing van de verdachte. Om deze reden voorziet dit wetsvoorstel in het vastleggen van enkele aanvullende waarborgen rondom het doen van afstand van verzet door middel van voldoening aan de strafbeschikking (artikel 5.3.2, tweede lid).

In andere gevallen waarin de officier van justitie de onherroepelijke strafbeschikking niet zelf wijzigt, maar bij de rechtbank omzetting vordert van de in die strafbeschikking opgelegde straf, moet de rechtbank wel beoordelen of de strafbeschikking op een toereikende schuldvaststelling berust (artikel 7.2.8c, tweede lid). De rechtbank kan in die gevallen namelijk ook gevangenisstraf of hechtenis opleggen en moet in bepaalde gevallen de toepassing van vervangende hechtenis bevelen. Een vrijheidsbenemende straf kan uitsluitend door de rechter worden opgelegd (artikel 113, derde lid, van de Grondwet) en is verdragsrechtelijk alleen toelaatbaar na een rechterlijke schuldvaststelling. Op grond van artikel 5 EVRM mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de in het eerste lid van dat artikel limitatief opgesomde gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure. De eerste detentiegrond (onderdeel a) betreft het geval waarin iemand op rechtmatige wijze is gedetineerd na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter. Een “veroordeling” houdt volgens het EHRM in dat sprake is van een vaststelling van schuld (“*finding of guilt*”) en het opleggen van een vrijheidsbenemende straf of maatregel (EHRM 25 april 1983, nr. 7906/77 (Van Droogenbroeck tegen

België), rechtsoverweging 35; EHRM 21 oktober 2013, nr. 42750/09 (Del Río Prada tegen Spanje), rechtsoverweging 123).

De nieuwe mogelijkheid om bij strafbeschikking inbeslaggenomen voorwerpen verbeurd te verklaren (artikel 3.3.1, tweede lid, onderdeel c) raakt aan het eigendomsrecht, zoals beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Tegen die achtergrond zal de officier van justitie wanneer hij overweegt in de strafbeschikking een inbeslaggenomen voorwerp verbeurd te verklaren, de proportionaliteit daarvan in het individuele geval moeten beoordelen door het algemeen belang bij verbeurdverklaring af te wegen tegen het belang van de verdachte. Daarnaast bevat de voorgestelde wettelijke regeling adequate waarborgen voor de verdachte, waaronder het recht om bij verbeurdverklaring van waardevolle voorwerpen onder bijstand van een raadsman te worden gehoord door de officier van justitie en het recht om verzet in te stellen tegen de strafbeschikking (zie verder paragraaf 6.2.2).

12.5 Regeling van strafvordering op zee en in de lucht

Uitgangspunt in Boek 6, Hoofdstuk 3, is dat bij de bevoegdheidsuitoefening op zee en in de lucht de gewone regels voor strafvordering zoveel mogelijk worden gevolgd met het oog op de waarborging van de fundamentele rechten van de verdachte en dat vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder deze bevoegdheidsuitoefening plaatsvindt, de mogelijkheid van inzet van moderne communicatiemiddelen daarbij ondersteuning biedt. In het onderstaande wordt ingegaan op enkele bijzonderheden waarmee de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden op zee en in de lucht gepaard gaat. Op de verhouding tot hoger recht bij meer specifieke onderdelen van de voorgestelde regeling wordt daar waar relevant (ook) nader ingegaan in de algemene of artikelsgewijze toelichting.

Wat betreft het recht op informatie, het recht op vertolking en het recht op rechtsbijstand, gelden de algemene bepalingen in Boek 1, Hoofdstuk 4. Indien aan boord geen (hulp)officier van justitie, rechter-commissaris, raadsman en/of tolk aanwezig is, houdt de regeling in dat via videoconferentie of een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel alsnog contact kan worden gelegd indien de feitelijke omstandigheden dat toelaten. In dit hoofdstuk worden daarnaast verschillende bevoegdheden toebedeeld aan ter plaatse aanwezige opsporingsambtenaren of aan de commandant, de kapitein en gezagvoerder van een luchtvaartuig om, voor zover en voor zolang geen contact met de justitiële autoriteiten mogelijk is, zelfstandig strafvorderlijk op te kunnen treden. Uitgangspunt is dat zij zich beperken tot het nemen van de meest noodzakelijke (orde)maatregelen en de situatie ter plaatse zoveel als mogelijk bevriezen in afwachting van het optreden van de bevoegde autoriteiten. Hiermee wordt zowel het belang

van de opsporing als het belang van de eerbiediging van de rechten van de verdachte gediend.

In het hoofdstuk worden passende voorzieningen getroffen om, bij dringende noodzaak, toch tot verhoor van een verdachte over te gaan. De komst van een raadsman hoeft niet te worden afgewacht indien de verdachte afstand doet van diens recht op rechtsbijstand als omschreven in artikel 1.4.6, eerste lid (artikel 6.3.7, derde lid), of indien de beslissing om de verdachte te horen wordt gerechtvaardigd door de dringende noodzaak als omschreven in artikel 2.3.10, tweede lid (de artikelen 6.3.7, derde lid, en 6.3.19, vierde lid). Artikel 2.3.10 strekt tot implementatie van de artikelen 3, zesde lid, en artikel 8 van de Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU 2013 L294). Ook is een bijzondere vertolkingsregeling getroffen. De regeling maakt het mogelijk dat ofwel de opsporingsambtenaar onderscheidenlijk commandant, kapitein of gezagvoerder van een luchtvaartuig en de verdachte in een andere taal dan die zij beiden beheersen (bijvoorbeeld het Engels) kunnen communiceren, of dat een aan boord aanwezige persoon als tolk optreedt (de artikelen 6.3.7, vijfde lid, en 6.3.19, zevende lid). Daarmee wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan de richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (Pb L280/1).

Daarnaast worden in het hoofdstuk passende voorzieningen getroffen om tot vrijheidsbeneming over te gaan door een aanwezige opsporingsambtenaar of een commandant of kapitein voor zover en voor zo lang geen contact mogelijk is met de bevoegde justitiële autoriteiten. De aangehouden verdachte kan worden opgehouden voor onderzoek, in verzekering of in bewaring worden gesteld. Het gaat om een vorm van vrijheidsbeneming waarmee de rechten worden beperkt die zijn vervat in artikel 15 van de Grondwet, artikel 5 van het EVRM en artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, namelijk het recht op vrijheid en veiligheid. Artikel 5, eerste lid, EVRM kent zes uitzonderingssituaties op grond waarvan het recht op vrijheid kan worden beperkt. Het hoofdstuk strafvordering op zee en in de lucht voorziet in de artikelen 6.3.7 en 6.3.19 in een formeel-wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, EVRM om tot vrijheidsbeneming over te kunnen gaan. Daarbij wordt voorzien in voldoende (procedurele) waarborgen. Zo dient, conform artikel 5, tweede lid, EVRM, de verdachte bij zijn aanhouding op grond van de gewone regels van strafvordering door een opsporingsambtenaar te worden meegedeeld voor welk strafbaar feit hij als verdachte is aangemerkt (artikel 1.4.4, eerste lid). Die verplichting geldt op grond van artikel 6.3.17 ook voor de commandant, kapitein of gezagvoerder van een

luchtvaartuig. In lijn met artikel 5, derde en vierde lid , EVRM dient zo spoedig mogelijk alsnog contact te worden gelegd met de bevoegde justitiële autoriteiten (de artikelen 6.3.7, zesde lid en 6.3.19, negende lid). Zodra contact is gelegd, wordt de voor onderzoek opgehouden verdachte of de in verzekering gestelde verdachte direct voorgeleid aan de (hulp)officier van justitie (de artikelen 6.3.7, zevende lid en 6.3.19, tiende lid). De (hulp)officier van justitie beoordeelt de rechtmatigheid van het gegeven bevel alsmede de noodzaak van het voortduren van de vrijheidsbeneming. Ingeval sprake is van bewaring, wordt de in bewaring gestelde verdachte – door tussenkomst van de officier van justitie – direct voorgeleid aan de rechter-commissaris. In dat geval beoordeelt de rechter-commissaris de rechtmatigheid van het gegeven bevel tot bewaring alsmede de noodzaak van het voortduren van de bewaring. In beide situaties wordt de verdachte gehoord. De verdachte dient zo spoedig mogelijk te worden overgebracht naar het grondgebied van Nederland en daar te worden overgedragen aan de bevoegde autoriteiten (zie in dit verband ook L.A. van Noorloos e.a., Strafvordering buiten het gebied van een rechtbank, Een rechtsvergelijkend onderzoek over ervaringen met Titel VIA van Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering, Boom juridisch 2019, p. 60 e.v.). De termijn voor vrijheidsbeneming aan boord van een schip of een installatie ter zee wordt, in afwijking van de gewone regels voor strafvordering, in alle gevallen gemaximeerd tot de termijn waarin het bevel van bewaring van kracht is. Dit betekent dat de vrijheidsbeneming aan boord of op een installatie ter zee maximaal eenentwintig dagen kan bedragen (in beginsel maximaal negen uur ophouden voor onderzoek, drie dagen inverzekeringstelling (met een verlengingsmogelijkheid van drie dagen) en veertien dagen bewaring). Uit de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 5, derde lid, EVRM (het recht om onverwijld voor een rechter te worden geleid) kan worden afgeleid dat bij optreden op volle zee sprake kan zijn van "*wholly exceptional circumstances*" (EHRM 12 januari 1999, Rigopoulos/Spanje, appl.nr. 37388/97). In dat verband heeft het EHRM onder meer vrijheidsbeneming voor de duur van dertien respectievelijk zestien dagen zonder rechterlijke tussenkomst gerechtvaardigd geacht (EHRM Medvedyev/Frankrijk, 29 maart 2010, appl.nr. 3394/03, EHRM 12 januari 1999, Rigopoulos/Spanje, appl.nr. 37388/97). Soms is het '*materially impossible to bring the applicant physically before the investigating judge any sooner*'.

Wat betreft de bevoegdheidsuitoefening door de gezagvoerder van een luchtvaartuig wordt opgemerkt dat deze dient plaats te vinden met inachtneming van de hierop van toepassing zijnde bepalingen uit het op 14 september 1963 in Tokio tot stand gekomen Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 1964, 115). Dit is in lijn met het uitgangspunt in artikel 1.1.4a, tweede lid, dat strafvorderlijke bevoegdheden alleen buiten Nederland kunnen worden uitgeoefend voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten.

12.6 Aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop

De wijzigingen met betrekking tot de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan zien met name op het uniformeren van de gehanteerde terminologie en het in dezelfde volgorde opnemen van de mogelijk te stellen voorwaarden in de wet, en het op een coherente wijze regelen van het (geven van de opdracht tot) toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden. De wijzigingen hebben tot doel om meer duidelijkheid te verschaffen voor de rechtspraak, het openbaar ministerie, de betrokken uitvoeringsorganisaties en verdachten en veroordeelden. Hierbij worden geen grote inhoudelijke wijzigingen aangebracht ten opzichte van de bestaande mogelijkheden in de wet en rechtspraak. Het wetsvoorstel brengt dan ook geen wijziging mee ten aanzien van de waarborging van de grond- en mensenrechten van de verdachte of veroordeelde die hiermee wordt geconfronteerd. Daar waar bijzondere voorwaarden zijn gecodificeerd, wordt dit aan de orde gesteld in de artikelsgewijze toelichting. In paragraaf 9.1 is in algemene zin aandacht besteed aan de relevante wettelijke vereisten en de door de Hoge Raad aangebrachte begrenzingen bij de invulling van de bijzondere voorwaarden. In paragraaf 9.2.3 is aandacht besteed aan de begrenzingen die gelden bij de invulling van het reclasseringstoezicht. Uiteraard dient door de rechter of officier van justitie in een concreet geval te worden afgewogen of een (bijzondere) voorwaarde voldoet aan de eisen van subsidiariteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid, aangezien sprake is van een beperking van de grond- en mensenrechten van een verdachte of veroordeelde. Beoogd wordt te bevorderen dat de rechter een bijzondere voorwaarde in zijn vonnis zo gedetailleerd mogelijk omschrijft en bepaalt binnen welke begrenzingen het toezicht kan worden ingevuld (vgl. ECLI:NL:HR:2020:1957). Dit is van belang vanuit het oogpunt van kenbaarheid en voorzienbaarheid en dus voor de rechtszekerheid van verdachten en veroordeelden (vgl. Kamerstukken II 2010/11, 32319, nr. 7).

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

Bij de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens kunnen de volgende grond- en mensenrechten in het geding zijn: het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet) en de onschendbaarheid van het brief- en telecommunicatiegeheim (artikel 13 van de Grondwet).

De bevoegdheid om ontoegankelijk gemaakte gegevens te vernietigen is geregeld in de eerste vaststellingswet. Nieuw in dit voorstel ten opzichte van die regeling is de mogelijkheid om de maatregel bij strafbeschikking

op te leggen. Dit wetsvoorstel brengt echter geen inhoudelijke verandering in de materiële voorwaarden die volgens de eerste vaststellingwet gelden voor het kunnen vernietigen van ontoegankelijk gemaakte gegevens. Deze voorwaarden gelden zowel voor de oplegging van de maatregel bij een strafbeschikking als bij de oplegging van de maatregel bij een rechterlijke beslissing. Dit betekent dat met dit wetsvoorstel geen verderstrekkende inperking van of inbreuk op grond- en mensenrechten plaatsvindt. De vormgeving van het vernietigen van ontoegankelijk gemaakte gegevens als een strafrechtelijke maatregel is vooral een juridisch technische verplaatsing van de regeling uit eerste vaststellingswet naar het Wetboek van Strafrecht.

Omdat de bovengenoemde grond- en mensenrechten met de oplegging van de maatregel in het geding kunnen zijn, is het voorts van belang dat degene die wordt geconfronteerd met de oplegging van de maatregel, de mogelijkheid heeft om hiertegen op te komen. Artikel 13 EVRM garandeert een ieder die beweert dat zijn rechten en vrijheden neergelegd in het EVRM zijn geschonden recht heeft op een "*effective remedy before a national authority*". Wordt de maatregel bij een uitspraak in de hoofdzaak opgelegd, dan staat er tegen die uitspraak hoger beroep en vervolgens cassatieberoep open. Als de maatregel bij een afzonderlijke beslissing is opgelegd, staat cassatieberoep open. Is de maatregel bij strafbeschikking opgelegd, dan kan de verdachte tegen een strafbeschikking verzet instellen bij de strafrechter. Andere belanghebbenden kunnen zich op grond van de beklagregeling in Boek 6 bij de rechter beklagen over de oplegging van de maatregel.

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

Een verzoek tot verstrekking van niet-strafbare gegevens die opgeslagen zijn in, dan wel aanwezig zijn op een inbeslaggenomen (digitale-)gegevensdrager of geautomatiseerd werk, zal veelal afkomstig zijn van de persoon bij wie de gegevensdrager (of het geautomatiseerde werk) is inbeslaggenomen. De mogelijkheid om de verstrekking van niet-strafbare gegevens te verzoeken, draagt eraan bij dat niet onnodig inbreuk wordt gemaakt op het recht op de eerbiediging van het privéleven.
Wel is het zo dat de regeling ook de mogelijkheid biedt aan andere belanghebbenden dan de beslagene om bij klaagschrift een verzoek te doen. Bij de verstrekking van gegevens aan derde-belanghebbende kan het recht op bescherming van het privéleven van anderen dan de verzoeker in het geding zijn. Het is daarom de rechter die over het verzoek beslist. Het gerecht dat het klaagschrift inhoudende het verzoek behandelt zal de beslagene en andere belanghebbenden (voor zover zij bekend zijn) in kennis moeten stellen van het ingediende klaagschrift. Zij worden in de gelegenheid gesteld om na die kennisgeving zelf een klaagschrift in te dienen en worden eveneens in de gelegenheid gesteld om tijdens de behandeling van het klaagschrift inhoudende het verzoek te worden gehoord (artikel 6.4.8, zoals opgenomen in de eerste

vaststellingswet). Ook als de beslagene en andere belanghebbenden niet een klaagschrift hebben ingediend of zijn gehoord, zal de rechter het verzoek toetsen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, waarbij ook de bescherming van de privacy van anderen dan de verzoeker wordt meegewogen.

12.9 Aanpassing regeling over het bewaren van sporendragers

Het belang van handhaving van het beslag op sporendragers is gelegen in de waarheidsvinding in (onopgeloste) strafzaken betreffende ernstige misdrijven en het kunnen opsporen en (opnieuw) vervolgen van deze misdrijven. Omdat het beslag op sporendragers gehandhaafd blijft en deze voorwerpen dus bewaard blijven, kan opnieuw een onderzoek, dan wel een aanvullend onderzoek of een tegenonderzoek worden gedaan aan het voorwerp. Deze regeling draagt bij aan het waarborgen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM) in het geval na verloop van tijd aanleiding is de zaak alsnog te vervolgen of een herziening aan te vragen. Hiertegenover staat dat het handhaven van het beslag op een sporendrager en het na afloop van de bewaartermijn vernietigen van dit voorwerp handelingen zijn die inbreuk maken op het eigendomsrecht. In het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting wordt dan ook aandacht besteed aan de verhouding van de regeling tot het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM gewaarborgde recht op het ongestoord genot van zijn eigendom.

12.10 Aanpassing strafvorderlijk legaliteitsbeginsel in verband met de doorwerking van het internationaal recht

De wijziging van artikel 1.1.1 geeft uitdrukking aan de doorwerking van hoger recht zoals dat voortvloeit uit de artikelen 93 en 94 van de Grondwet en het Unierecht. De toevoeging van een verwijzing naar hoger recht aan die bepaling wijst de verschillende adressaten van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel op de internationale en Europese regelgeving en op hun verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een goede (door)werking daarvan in het Nederlandse recht en de Nederlandse rechtspraktijk. Aldus kan de voorgestelde aanvulling van artikel 1.1.1 een goede doorwerking van hoger recht faciliteren.

13. Privacy en gegevensvergaring

In dit voorstel zijn, zoals uit het voorgaande blijkt, verschillende onderwerpen opgenomen. In paragraaf 12 is in algemene zin ingegaan op de verhouding van deze onderwerpen tot de grondrechten, in het bijzonder op de verhouding tot de Grondwet en het EVRM. In deze paragraaf wordt nader aandacht besteed aan de verhouding van de onderwerpen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Het betreffen onderwerpen die zijn gericht op gegevensvergaring, die het mogelijk maken dat onderzoek aan gegevens wordt verricht, of over de verdere verwerking van al vergaarde gegevens. Dit tegen de

achtergrond van de rechten op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens, zoals vastgelegd in de artikelen 10 tot en met 13 Grondwet, de artikelen 7 en 8 van het EU-handvest en artikel 8 EVRM.

Niet alle onderwerpen uit dit voorstel raken de thema's privacy en gegevensvergaring. Zo bevat de regeling van procesafspraken bijvoorbeeld geen nieuwe bevoegdheden tot gegevensvergaring of gegevensverwerking. De gegevensvergaring en gegevensverwerking ter uitvoering van dit onderwerp vindt plaats binnen de bestaande wettelijke kaders.

Ten aanzien van het onderwerp aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop zijn geen dusdanige wijzigingen aangebracht ten opzichte van het huidige recht en de artikelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, zoals opgenomen in de eerste en tweede vaststellingswet, dat dit wijziging van de bevoegdheden voor gegevensvergaring meebrengt of dat grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens moeten worden aangepast. Het CJIB heeft in zijn advies aandacht gevraagd voor de grondslag van het uitwisselen van informatie met andere toezichthouders dan de reclasseringsinstellingen. De benodigde gegevens kunnen worden verstrekt op basis van artikel 51c, tweede lid, onderdeel a, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarin ligt de grondslag voor het verstrekken van tenuitvoerleggingsgegevens aan personen en instanties ten behoeve van de tenuitvoerlegging (zie hierover ook Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 7). Dit geldt ook voor de aanpassing van de regels met betrekking tot de verplichting om inbeslaggenomen sporendragers te blijven bewaren en voor de vormgeving van het vernietigen van ontoegankelijk gemaakte gegevens als een strafrechtelijke maatregel. Het eerstgenoemde strekt louter ertoe de regeling in de eerste vaststellingswet te verduidelijken en het laatstgenoemde is vooral een juridisch-technische verplaatsing van de regeling uit de eerste vaststellingswet naar het Wetboek van Strafrecht. Nieuw is wel de mogelijkheid om de maatregel van vernietiging van gegevens bij strafbeschikking op te leggen. Maar ook deze verruiming brengt niet mee dat de grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens moeten worden aangepast.

Met name het onderwerp strafvorderlijke gegevensverwerking raakt de rechten op bescherming van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens. In paragraaf 9.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is aandacht besteed aan de verdere verwerking van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bevoegdheden uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 69-72). Met dit wetsvoorstel krijgen een aantal bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering die betrekking hebben op gegevensverwerking en niet waren overgenomen in de eerste vaststellingswet, alsnog een plaats in

het nieuwe wetboek. Het uitgangspunt is hierbij dat het geldende recht wordt voortgezet en het toepasselijke gegevensverwerkingsregime niet wordt gewijzigd.

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

Met de nieuwe bevoegdheid van artikel 2.8.17 wordt invulling gegeven aan een gereserveerd artikel in de eerste vaststellingswet in Boek 2, Hoofdstuk 8, Afdeling 8.2.9 (Toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk). Het betreft de nieuwe heimelijke bevoegdheid van de officier van justitie voor het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens. Het nieuwe artikel creëert een specifieke wettelijke grondslag voor een opsporingsmethode die thans al in de rechtspraktijk toepassing vindt op grond van andere – daarop in mindere mate toegesneden – bepalingen in het huidige Wetboek van Strafvordering. In de artikelsgewijze toelichting van deze memorie van toelichting bij artikel 2.8.17 wordt in algemene zin ingegaan op de normeringssystematiek, ook in het licht van de (potentiële) inbreuk op het recht op privacy, en worden de gemaakte keuzes onderbouwd.

Zoals in paragraaf 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is uiteengezet, vormt het vergaren van gegevens en het onderzoeken van gegevens een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Een beperking van dit recht moet voldoen aan de grondwettelijke beperkingsgronden, die regeling bij of krachtens de wet vergen, en aan het verdragsrechtelijke vereiste in artikel 8, tweede lid, EVRM dat die beperking bij de wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. In een wettelijke grondslag wordt voorzien door voor nieuwe bevoegdheden, zoals die van artikel 2.8.17, een wettelijke grondslag in het nieuwe wetboek op te nemen. Nu de gegevens worden verzameld met het oog op de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten, is ook sprake van een legitiem doel in de bedoelde zin. Het verdragsrechtelijke noodzakelijkheidsvereiste vertaalt zich in de wijze waarop beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in de wettelijke toepassingscriteria van de verschillende bevoegdheden zelf zijn verwerkt, en in de beginselen van doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit als algemene bepalingen van het opsporingsonderzoek (zie de artikelen 2.1.2 en 2.1.3).

13.2 Aanpassing regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam

Artikel 2.6.14, eerste lid, bevat de bevoegdheid voor de officier van justitie om te bevelen lichaamsmateriaal af te nemen ten behoeve van onderzoek. Voor de afname van bloed heeft de officier van justitie op grond van artikel 2.6.14, tweede lid, een voorafgaande rechterlijke

machtiging nodig. Met het afnemen van lichaamsmateriaal en het verrichten van onderzoek daaraan worden het recht op de lichamelijke integriteit en de persoonlijke levenssfeer beperkt. Zoals hiervoor al werd genoemd, moet een beperking van deze rechten berusten op een wettelijke grondslag. Daarin is met artikel 2.6.14 voorzien. De beperking dient een legitiem doel, te weten de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Artikel 2.6.14 maakt mogelijk dat onderzoek wordt verricht zoals dat in de eerste vaststellingswet was opgenomen (vergelijkend haaronderzoek, isotopenonderzoek, toxicologisch of microbiologisch onderzoek). Maar ook ander onderzoek aan lichaamsmateriaal dat in de nabije en verre toekomst mogelijk blijkt te zijn, kan in beginsel op artikel 2.6.14 worden gebaseerd. Daarmee wordt de specifieke doelbinding die artikel 2.6.14 in de eerste vaststellingswet bevat, losgelaten. Dat betekent echter niet dat ieder type onderzoek aan lichaamsmateriaal nu op artikel 2.6.14 kan worden gebaseerd. Waar een meer specifieke regeling is getroffen wat betreft te verrichten onderzoek aan afgenomen lichaamsmateriaal, heeft die specifieke regeling voorrang. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat artikel 2.6.14 niet kan worden toegepast om DNA-onderzoek te verrichten. Daarnaast geldt dat als in de toekomst nieuwe onderzoeksmethoden worden ontwikkeld die een veel ingrijpender inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers tot gevolg hebben dan de onderzoeken die op basis van de huidige onderzoekstechnieken op grond van artikel 2.6.14 mogelijk zijn, voor die onderzoeken, naar analogie van bijvoorbeeld de regeling van het DNA-onderzoek, in een meer precieze wettelijke regeling zal moeten worden voorzien. Voor de toepassing van artikel 2.6.14 in het concrete geval geldt dat de afname van het lichaamsmateriaal dient te voldoen aan het algemeen geldende vereiste dat dit in het belang van het onderzoek is (artikel 2.1.2, tweede lid). Bovendien moet worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 2.1.3). En als bloed moet worden afgenomen, is een voorafgaande rechterlijke machtiging vereist. Het gaat bij de afname van bloed namelijk om een ingrijpende inbreuk op de lichamelijke integriteit. Dit, in combinatie met het feit dat het te verrichten onderzoek niet nader is genormeerd, maakt dat rechterlijke machtiging als extra procedurele waarborg noodzakelijk is bevonden.

Gelet op het voorgaande voldoet de wettelijke regeling aan het vereiste dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving.

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

Een verzoek tot verstrekking van niet-strafbare gegevens die opgeslagen zijn in, dan wel aanwezig zijn op een (digitale-)gegevensdrager of geautomatiseerd werk, zal veelal afkomstig zijn van de persoon bij wie de gegevensdrager (of het geautomatiseerde werk) is inbeslaggenomen. De regeling biedt ook de mogelijkheid aan andere belanghebbenden om bij klaagschrift een verzoek te doen. Bij de verstrekking van gegevens aan

een derde-belanghebbende kunnen privacy en gegevensverwerking een rol spelen, bijvoorbeeld wanneer de verstrekking wordt verzocht van gegevens die niet alleen betrekking hebben op die derde-belanghebbende (denk aan privéfoto's waarop ook anderen staan). Het is daarom de rechter die over het verzoek beslist. De klaagschriftprocedure bij de rechter is zodanig ingericht dat de belangen van anderen dan de verzoeker voldoende kunnen worden gewaarborgd (zie ook paragraaf 12.8).

14. De adviezen over de eerste aanvullingswet

Dit wetsvoorstel is op 8 mei 2024 in formele consultatie gegeven. Het laatste advies is ontvangen op 3 maart 2025. Adviezen zijn ontvangen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Korpschef van de politie (politie), het Platform bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Reclassering (3RO), Slachtofferhulp Nederland (SHN), de raad voor de kinderbescherming (rvdk), de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), het College gerechtelijk deskundigen (NRGD), het Forensisch Medisch Genootschap (FMG) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Ook de uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Justitie en Veiligheid het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) hebben desgevraagd een reactie op dit wetsvoorstel gegeven.

De adviezen hebben op diverse punten tot bijstelling van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geleid. In de voorgaande paragrafen is bij een aantal onderwerpen al aandacht besteed aan de adviezen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de consultatieadviezen ten aanzien van de in paragraaf 1 genoemde acht grotere onderwerpen (14.1 tot en met 14.8). Daarnaast worden ook de consultatieadviezen ten aanzien van de relatief wat kleinere onderwerpen bewaren van sporendragers, het verstrekken van niet-strafbare gegevens en de nieuwe heimelijke bevoegdheid 'inloggen met rechtmatige verkregen gegevens' in deze paragraaf in algemene zin besproken (14.9 tot en met 14.11). In het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting zal op diverse plaatsen nader worden toegelicht hoe de adviezen bij de uiteindelijke keuzes in dit wetsvoorstel een rol hebben gespeeld.

In de consultatiebrief van 8 mei 2024 zijn de adviesorganen ook gevraagd in te gaan op een denkbare uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden en het gelijktrekken van de opsomming van spreekrechtwaardige delicten in artikel 1.5.8, eerste lid, met de lijst van strafbare feiten waarvoor de verschijningsplicht van toepassing is. De ontvangen adviezen op dit onderwerp worden besproken in paragraaf 14.12.

14.1 Regeling van procesafspraken

Over de regeling van procesafspraken is advies uitgebracht door de Rvdr, het OM, de NVvR, de NOvA, SHN en het CJIB. Onder de geconsulteerde organisaties bestaat brede steun voor het voornemen om een wettelijke regeling van procesafspraken in het nieuwe Wetboek van Strafvordering op te nemen. Wel bestaat discussie over het moment waarop een wettelijke regeling zou moeten worden getroffen. In paragraaf 3.1 zijn de adviezen over het onderdeel procesafspraken, en de wijze waarop daaraan uitvoering is gegeven, besproken.

14.2 Regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking

Over de regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking zijn consultatieadviezen ontvangen van de Rvdr, het OM, de politie, de BOD'en en de AP. De Rvdr, het OM en de AP wijzen op de noodzaak van een nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking, waarbij met name de Rvdr en de AP voorstaan dat het recht op gegevensbescherming in het nieuwe wetboek met aanvullende waarborgen wordt omkleed. Het OM en de politie wijzen op de uitvoeringsgevolgen van deze aanvullende waarborgen. Bij de verdere vormgeving van de wettelijke regeling wordt gestreefd naar een balans tussen beide belangen: voldoende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens enerzijds, en voldoende ruimte voor de verdere verwerking van gegevens voor de opsporing en vervolging anderzijds. In paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting en het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting bij de nieuwe Titel 1.7 in Boek 2 wordt nader stilgestaan bij de verschillende adviezen.

14.3 Aanpassing regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam

De politie, het OM, de Rvdr, het NFI, de NOvA, de BOD'en, SHN, het FMG en de KNMG hebben advies uitgebracht over het onderdeel "aanpassing van de regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam". De adviezen zijn positief over de gekozen insteek om de balans tussen rechtszekerheid en toekomstbestendigheid te verbeteren door de doelen waarmee de lichaamsbevoegdheden mogen worden uitgeoefend te verruimen. Ook wordt de nieuwe regeling voor lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen verwelkomd, omdat de praktijk met deze regeling meer handvatten krijgt voor het verrichten van lichaamsonderzoek in de specifieke situatie waarin de betrokkene bewusteloos is. De genoemde adviesorganen hebben bij verschillende onderdelen van de wettelijke regeling vragen gesteld over de precieze inhoud daarvan of de gekozen toepassingscriteria ter discussie gesteld. Daarnaast zijn suggesties gedaan om de regeling op onderdelen anders in richten. Op deze punten wordt in het artikelsgewijs deel nader ingegaan en wordt uiteengezet of,

en zo ja, op welke wijze aan de desbetreffende adviespunten gevolg is gegeven.

14.4 Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening

Over dit onderdeel van het wetsvoorstel zijn consultatieadviezen ontvangen van het OM, de Rvdr, de NOvA, de politie, de NVVR, SHN, de 3RO en het CJIB. Wat betreft de aanpassing van de regeling van de strafbeschikking hebben deze adviezen op hoofdlijnen betrekking op de concrete invulling van de voorgestelde mogelijkheid van oplegging van voorwaardelijke straffen in een strafbeschikking met een omzettings- en bezwaarschriftprocedure. Ten aanzien van (hoge) transacties en hoge ontnemingsschikkingen zien de adviezen hoofdzakelijk op de beoogde reikwijdte van de transactiebevoegdheid en afbakening van de rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties en bij voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen. Vanwege de omvang van deze adviezen over de aanpassing van de regeling van buitengerechtelijke afdoening zijn deze afzonderlijk besproken in de paragrafen 6.2.3 en 6.3.2.

14.5 Aanpassing deskundigenregeling

In de consultatie hebben het openbaar ministerie, de Rvdr, de politie, de KMar, het NFI, de NOvA, het NRGD, het FMG, de KNMG en DJI gereageerd op dit onderdeel van het wetsvoorstel. In de adviezen is steun uitgesproken voor de voorstellen tot aanpassing van de deskundigenregeling (OM, NRGD, politie en KMar). Er zijn met name opmerkingen gemaakt over artikel 1.7.5 waarin is bepaald welke soorten onderzoek waarvoor specifieke of bijzondere kennis vereist is, niet als deskundigenonderzoek worden aangemerkt. Onder het huidige recht wordt in de OM-Aanwijzing technisch opsporingsonderzoek/deskundigenonderzoek geregeld dat de regels over het deskundigenonderzoek niet op deze soorten onderzoek van toepassing is. Het OM kan zich vinden in de keuze om deze regeling van een wettelijke grondslag te voorzien. De Rvdr heeft aangegeven te begrijpen dat niet alle regels over deskundigenonderzoek van toepassing worden verklaard op de uitgezonderde vormen van onderzoek maar meent dat het wel aangewezen is wettelijk te regelen welke kwaliteitseisen en -waarborgen van toepassing zijn op de uitgezonderde vormen van onderzoek. De NOvA adviseert het voorgestelde artikel niet in te voeren. De Rvdr en de NOvA hebben beide gewezen op de gevolgen voor de verdediging van het uitzonderen van onderzoek dat door opsporingsambtenaren wordt uitgevoerd.

In reactie op deze adviezen wordt opgemerkt dat de deskundigenregeling enkel van toepassing is op *deskundigenonderzoek*. Met het voorgestelde artikel 1.7.5 wordt bij de genoemde OM-Aanwijzing technisch opsporingsonderzoek/deskundigenonderzoek aangesloten. Het onderzoek dat tot het domein van de opsporingsinstanties behoort is op grond daarvan ook uitgezonderd van de deskundigenregeling. Zoals in

paragraaf 7.2 en in de toelichting op artikel 1.7.5 is beschreven, zijn er goede redenen om de deskundigenregeling niet toe te passen op de uitgezonderde soorten onderzoek. Daar is ook toegelicht dat er andere kwaliteitswaarborgen zijn voor de uitvoering van deze onderzoeken. Daarnaast kunnen op grond van artikel 1.7.5, vijfde lid, aanvullende eisen worden gesteld aan de verslaglegging van specialistisch onderzoek dat door opsporingsambtenaren wordt verricht en van de andere soorten specialistisch onderzoek die van de deskundigenregeling zijn uitgezonderd. Het is de bedoeling dat in de op te stellen regeling eisen worden gesteld die kunnen waarborgen dat het onderzoek op een transparante wijze wordt uitgevoerd en dat de kwaliteit daarvan kan worden getoetst. In de toelichting op artikel 1.7.5, vijfde lid, wordt ingegaan op de adviezen die betrekking hebben op de verslaglegging van de uitgezonderde vormen van onderzoek.

Het OM, het NFI, de KNMG en het FMG hebben in de consultatiereacties over dit wetsvoorstel gewezen op artikel 2.4.3, tweede lid, waarin is geregeld dat de verdachte ter ondersteuning van zijn verzoek tot aanvullend of tegenonderzoek kan kennisnemen van de stukken en de onderzoeksresultaten waarop de conclusies van het eerste onderzoek zijn gebaseerd. Naar aanleiding van deze adviezen wordt mogelijk gemaakt de kennisneming te weigeren in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de wijziging van artikel 2.4.3, tweede lid, in dit voorstel.

Op meer technische opmerkingen is waar nodig gereageerd in het artikelsgewijs deel van de toelichting.

14.6 Regeling van strafvordering op zee en in de lucht

De gemoderniseerde regeling van “strafvordering op zee en in de lucht” is in de consultatie positief ontvangen. De politie, de KMar en het OM hebben te kennen gegeven dat de nieuwe regeling goed werkbaar wordt geacht, aansluit bij de operationele werkelijkheid en voldoende bewegingsruimte geeft voor de toekomst. Enkele vragen van de Rvdr en de politie hebben geleid tot verduidelijking van de wettekst en de toelichting bij de artikelen 6.3.7 en 6.3.19. De BOD’en hebben opgemerkt dat het gebruik van de termen “schipper”, “schip” en “vaartuig” in het concept van dit wetsvoorstel onduidelijk is en hebben geadviseerd deze begrippen te verduidelijken. Dit advies heeft geleid tot verduidelijking van de wettekst en de toelichting op verschillende plekken. Om aan te sluiten bij de gangbare terminologie in de (wettelijke regelingen betreffende de) scheepvaart is bovendien de term “schipper” vervangen door de term “kapitein”. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.3.1. De reikwijdte van het begrip “kapitein” is onveranderd ten opzichte van het begrip “schipper” in het huidige wetboek.

14.7 Aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop

Uit de consultatieadviezen van de Rvdr, de NOvA, het OM, de politie, het CJIB, SHN, de KMar en de rvdk blijkt dat de geherstructureerde en meer uniforme regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan in het algemeen positief is ontvangen. Het belang van een meer uniforme, heldere regeling wordt door deze adviesorganen onderschreven en stemt tot tevredenheid. Meerdere adviesorganen wijzen erop dat de toelichting verhelderend is. De 3RO geven aan dat de wet meer eenduidig wordt, maar dat nog te weinig rekening wordt gehouden met de huidige problemen in de praktijk. De 3RO zijn in het bijzonder kritisch op de manier waarop de opdracht tot toezicht in de wet is opgenomen. De 3RO zouden het liefst zien dat de minister in alle gevallen de toezichtopdracht verleent (en de rechter en de officier van justitie dus nooit meer). In paragraaf 9, in het bijzonder in paragraaf 9.3, is beschreven waarom niet tot een dergelijke grote wijziging is overgegaan en is ingezet op het binnen de huidige wettelijke kaders aanbrengen van verduidelijking van de regeling van de bijzondere voorwaarden en het toezicht. Daarmee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het verminderen van de onduidelijkheid die zich momenteel in de praktijk kan voordoen met betrekking tot het reclasseringstoezicht.

De Rvdr onderschrijft het belang van een meer uniforme, heldere regeling en vindt de voorgestelde regeling en de toelichting daarop verhelderend. Het OM onderschrijft het doel van het voorstel en ziet de toegevoegde waarde van een duidelijk en uniform wettelijk kader voor het stellen van bijzondere voorwaarden. Het OM is ook positief over de koppeling van de van rechtswege geldende voorwaarden aan de toezichtopdracht en met de gedachte dat de opdracht tot toezicht alleen dient te worden gegeven als hiervoor inhoudelijke redenen zijn. Ook de NOvA onderschrijft het belang van de wijzigingen en is van oordeel dat het uniformeren van de gehanteerde terminologie meer duidelijkheid zal kunnen verschaffen voor onder meer de rechtspraak, het openbaar ministerie en verdachten en veroordeelden. De NOvA juicht het voorstel toe om in alle gevallen het stellen van bijzondere voorwaarden te regelen in de wet. Het CJIB is positief over de geüniformeerde en verduidelijkte regeling. Volgens het CJIB wordt een beter overzicht geboden dan de huidige regelingen, wat leidt tot een betere uitvoerbaarheid. Zoals ook al naar voren is gebracht bij de tweede vaststellingswet, is het CJIB erkentelijk voor het creëren van de mogelijkheid om een andere toezichthouder dan de reclassering te kunnen aanwijzen. Het CJIB is van mening dat de verbeteringen bijdragen aan een beter toezicht op de naleving van voorwaarden. De politie acht de aangebrachte verbeteringen zeer waardevol. De KMar geeft aan dat de verduidelijkingen de uitvoerbaarheid tegemoet komen. SHN ziet een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. SHN wijst er daarbij op dat de explicitering van bijzondere voorwaarden ter bescherming van slachtoffers in de praktijk ertoe kan leiden dat rechters meer ruimte

ervaren om dergelijke beschermende voorwaarden op te leggen, hetgeen slachtoffers ten goede komt.

De vragen, opmerkingen en suggesties van de ketenpartners over dit onderwerp hebben op verschillende plekken geleid tot verduidelijking van de wettekst en de toelichting. Waar relevant is dat aangegeven in de algemene of artikelsgewijze toelichting.

Het CJIB heeft in het verlengde van dit onderwerp in de aanvullingswet voorgesteld om een wettelijke termijn op te nemen waarbinnen uitspraak moet worden gedaan over de schending van de bijzondere voorwaarden. In reactie op dit voorstel wordt opgemerkt dat al korte beslistermijnen gelden. Daarmee is gewaarborgd dat bij risico's die uitgaan van de verdachte of veroordeelde, snel kan worden ingegrepen. Indien sprake is van het ernstige vermoeden van een schending van de bijzondere voorwaarden kan de officier van justitie direct de aanhouding bevelen van de verdachte (artikel 2.5.35) of de veroordeelde (artikel 7.2.2). In het geval van een verdachte kan de officier van justitie vervolgens een vordering indienen tot opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis. In het geval van een veroordeelde kan de officier van justitie een (voorlopige) beslissing vorderen van de rechter-commissaris of de rechtbank. Zo kan hij een vordering indienen tot (voorlopige, verdere) tenuitvoerlegging van de (deels) voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf of maatregel (artikelen 7.2.3 en 7.2.7). De rechter-commissaris beslist binnen drie dagen (artikel 7.2.3, derde lid). Dezelfde beslistermijn geldt voor de officier van justitie in geval van herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling na een aanhouding (artikel 7.3.11, vierde lid). In de tussentijd wordt de veroordeelde niet in vrijheid gesteld. Er is dus voorzien in een snelle beslissing in geval van een aanhouding vanwege acute risico's. Indien de rechter-commissaris de voorlopige tenuitvoerlegging beveelt, vindt het daaropvolgende onderzoek bij de rechtbank plaats binnen een maand (artikel 7.2.7, derde lid). De rechtbank doet in alle gevallen binnen twee weken uitspraak (artikel 7.1.24, eerste lid). Er is gelet op het voorgaande geen aanleiding gezien om een nadere wettelijke termijn op te nemen waarbinnen uitspraak moet worden gedaan over schending van gestelde bijzondere voorwaarden

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

De NOvA, het OM, de politie en de Rvdr zijn in hun adviezen ingegaan op het voorstel om de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens als strafrechtelijke maatregel vorm te geven. Bij het advies van de politie wordt in het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting stilgestaan. Het advies van het OM beperkt zich tot de opmerking dat de werklasteffecten die de nieuwe beklagmogelijkheid van artikel 6.4.5a meebrengt niet zijn te kwantificeren, omdat dit een nieuwe zaakstroom betreft. De NOvA wijst in algemene zin op het belang van bijstand van

een advocaat bij de met dit voorstel geïntroduceerde mogelijkheid om de maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens bij een strafbeschikking op te leggen. Het advies van de Rvdr bevat meerdere aandachtspunten. Zo vraagt de Rvdr zich af in welke gevallen oplegging van de maatregel praktische meerwaarde heeft. Volgens de Rvdr is het al staande praktijk dat communicatiedienstaanbieders na het uitvoeren van een Notice and Take Down-bevel vrijwillig overgaan tot vernietiging van strafbaar materiaal (bijvoorbeeld kinderpornografische afbeeldingen). Verder vraagt de Rvdr te verduidelijken hoe de term 'vernietiging' moet worden uitgelegd. In dit verband merkt de Rvdr op dat de term 'vernietiging' problematisch is, omdat communicatiedienstaanbieders voor het bewaren van gegevens van gebruikers gebruik maken van cloudopslag. De term 'vernietiging' heeft in de context van cloudopslag niet dezelfde betekenis als in de context van opslag van gegevens op digitale-gegevensdragers. Op deze opmerkingen van de Rvdr wordt hieronder ingegaan. De rest van het advies van Rvdr over dit onderdeel zal in het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting worden besproken.

De Rvdr vraagt aandacht voor de toegevoegde waarde van de definitieve maatregel van vernietiging van gegevens die ontoegankelijk zijn gemaakt. Zoals in paragraaf 10 is aangegeven, betreft het ontoegankelijk maken van gegevens een voorlopige strafvorderlijke maatregel waarop een definitieve beslissing moet volgen, namelijk: hetzij vernietigen van de gegevens die ontoegankelijk zijn gemaakt, hetzij ongedaan maken van de ontoegankelijkmaking. Voor die eindbeslissingen moet er een wettelijke grondslag zijn. De mogelijkheid om ontoegankelijk gemaakte gegevens (definitief) te vernietigen is overigens niet nieuw. Het huidige Wetboek van Strafvordering voorziet al in een wettelijke grondslag hiervoor, die in de eerste vaststellingswet is overgenomen. Het voorstel om de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens vorm te geven als strafrechtelijke maatregel is vooral een juridisch-technische verplaatsing van de regeling uit de eerste vaststellingswet naar het Wetboek van Strafrecht.

Met betrekking tot de term "vernietiging" wordt opgemerkt dat de (oplegging van de maatregel van) vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens betekent dat de voorlopige ontoegankelijkmaking definitief wordt gemaakt. Ontoegankelijkmaking wordt in artikel 2.1.1 van de eerste vaststellingswet gedefinieerd als "het treffen van voorlopige maatregelen ter voorkoming van de verdere kennisneming, gebruikmaking of verspreiding van die gegevens of het verwijderen van gegevens uit een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk, met behoud van die gegevens ten behoeve van de strafvordering". Centraal staat bij het ontoegankelijk maken van gegevens dat deze gegevens buiten de beschikkingsmacht worden gebracht van de verdachte en derden (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 621). In de memorie van toelichting bij artikel 2.7.56, zoals opgenomen in de eerste vaststellingwet, wordt ingegaan op de mogelijke maatregelen die

kunnen worden getroffen – ofwel de feitelijke handelingen die kunnen worden uitgevoerd – om gegevens ontoegankelijk te maken (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 621-623). Oplegging van de maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens betekent dat de voorlopig getroffen maatregel om de betreffende gegevens ontoegankelijk te maken definitief wordt voortgezet (bijvoorbeeld de aangebrachte versleuteling blijft en wordt niet ongedaan gemaakt) of onomkeerbaar wordt gemaakt (bijvoorbeeld de versleutelde gegevens worden nadien gewist).

14.9 Aanpassing regeling over het bewaren van sporendragers

Dit onderdeel is door de BOD'en en het OM van een consultatiereactie voorzien. De BOD'en benadrukken het belang van een zorgvuldig opgestelde algemene maatregel van bestuur voor de uitvoering van de wettelijke regeling over het handhaven van beslag op inbeslaggenomen sporendragers. Het OM vraagt aandacht voor een heldere afbakening van het begrip sporendrager en van de reikwijdte van de regeling bij de nadere uitwerking in de algemene maatregel van bestuur. Verder wijst het OM erop dat het bij de verplichting om beslag op sporendragers te handhaven wenselijk kan zijn om ook rekening te houden met andere belangen die in het strafproces een rol spelen. Ook geeft het OM aan nog geen indicatie te kunnen geven van de werklasteffecten van de regeling. Met deze aandachtspunten zal bij het ontwerpen van de algemene maatregel van bestuur rekening worden gehouden.

14.10 Regeling van de heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk

Over de nieuwe bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk zijn adviezen ontvangen van de politie, het OM, de BOD'en, de Rvdr en de NOvA. De adviezen geven blijk van brede steun voor de introductie van deze bevoegdheid. Het gaat namelijk om een in de praktijk zeer gewenste opsporingshandeling, waarvoor op dit moment nog geen specifieke wettelijke basis bestaat. De politie is van mening dat artikel 2.8.17 de bestaande leemte opvult tussen de bevoegdheid van de netwerkzoeking en de bevoegdheid tot het op afstand heimelijk binnendringen. Hiermee wordt volgens de politie een belangrijke toevoeging gedaan aan de mogelijkheden tot opsporing in digitale omgevingen. Het OM is tevreden met de nieuwe bevoegdheid. De grondslag die in het huidige recht voor deze opsporingshandeling is gevonden (het huidige artikel 126ng, tweede lid, in combinatie met de huidige artikelen 177 en 181) biedt volgens het OM weliswaar de mogelijkheid de opsporingshandeling op proportionele en subsidiaire wijze te verrichten, maar op basis van de huidige wet is niet duidelijk dat inloggen met rechtmatig verkregen gegevens mogelijk is. Dit voorstel biedt volgens het OM bovendien een duidelijke afbakening voor de gevallen waarin de bevoegdheid kan worden ingezet: de toegang

is eenmalig en de opsporingsambtenaar heeft alleen toegang tot de opgeslagen gegevens. Ook de BOD'en zijn positief. Het is volgens de BOD'en goed dat deze opsporingsmethode wordt gecodificeerd en dat in dit voorstel expliciet wordt geregeld wat in de praktijk al gebeurt via de hiervoor genoemde huidige artikelen. Ook de Rvdr juicht het toe dat een opsporingsbevoegdheid, die in de praktijk is ontstaan, nu wordt gecodificeerd en dat de huidige, volgens de Rvdr wat gekunstelde constructie wordt verlaten. Tot slot reageert ook de NOvA verheugd op de invoering van deze op een opsporingsmethode toegesneden wettelijke bepaling.

In de adviezen van de politie, het OM, de Rvdr en de BOD'en wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen deze nieuwe bepaling en de netwerkzoeking (artikel 2.7.40). Zo vraagt de politie zich af hoe deze twee bevoegdheden zich tot elkaar verhouden. In het kader van de evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering zou volgens de politie, aan de hand van praktijkervaringen met de nieuwe vorm van de netwerkzoeking na inbeslagneming, kunnen worden bezien op welke wijze deze bevoegdheden op meer eenduidige wijze zouden kunnen worden geregeld. Het OM doet een soortgelijke aanbeveling in zijn advies en wijst daarbij op de ruimte die al wordt geboden in het huidige artikel 557, dat in het huidige wetboek is ingevoegd met de Innovatiewet Strafvordering. Artikel 557 bevat een uitbreiding van de netwerkzoeking na inbeslagneming; de netwerkzoeking tijdens een doorzoeking was al geregeld in het huidige artikel 125j. Artikel 557 vereist dus, zoals de BOD'en ook opmerken in hun advies, inbeslagneming van het geautomatiseerd werk voor de uitoefening van de netwerkzoeking. Daarin verschilt deze bevoegdheid van artikel 2.8.17. Niettemin vinden ook de BOD'en de bevoegdheden uit de artikelen 557 en 2.8.27 weinig van elkaar verschillen en stellen zij eveneens voor te onderzoeken of de nieuwe wet op dit punt te vereenvoudigen is. Ook de Rvdr adviseert een (nadere) vergelijking te maken tussen de nieuwe bevoegdheid van artikel 2.8.17 en de verschillende vormen van de netwerkzoeking.

De evaluatie van dit onderdeel van de Innovatiewet is inmiddels gepubliceerd (B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, S. Stone, T. van der Vorst, *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024). Zoals aangegeven in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting, wordt met de aanbevelingen uit die evaluatie rekening gehouden bij de verdere uitwerking van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering via de tweede aanvullingswet. Bij die gelegenheid zullen ook de bovenstaande adviezen van de politie, het OM, de Rvdr en de BOD'en ter harte worden genomen. In de tweede aanvullingswet zal de uiteindelijke vormgeving van de netwerkzoeking duidelijk worden. Dat is ook het beste moment om de verhouding tussen de netwerkzoeking en de bevoegdheid van artikel 2.8.17 onder de loep te nemen, en te onderzoeken of die bevoegdheden op een meer eenduidige wijze kunnen worden genormeerd.

De overige adviespunten over dit onderdeel komen aan de orde in de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.8.17.

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

Over dit onderdeel zijn adviezen ontvangen van de BOD'en, de NOvA, het OM, de politie en de Rvdr. De NOvA heeft aangegeven dat de voorgestelde regeling en de toelichting daarop logisch en navolgbaar zijn. Ook de politie is in haar advies positief gestemd over de voorgestelde regeling, die naar haar oordeel duidelijkheid en houvast biedt voor de afwegingen die in de rechtspraktijk moeten worden gemaakt als beslagenen of andere belanghebbenden verzoeken om de verstrekking van niet-strafbare gegevens.

De Rvdr heeft in zijn advies – op een aantal redactionele en wetstechnische suggesties na – geen opmerkingen geuit over de voorgestelde regeling. Wel vraagt de Rvdr of niet te strenge eisen worden gesteld aan de wijze waarop een verzoek tot het verstrekken van niet-strafbare gegevens volgens de memorie van toelichting moet worden onderbouwd. Daarentegen geeft het OM in zijn advies aan dat het, mede met het oog de uitvoerbaarheid van de regeling, van belang is dat er hoge eisen worden gesteld aan een verzoek tot het verstrekken van niet-strafbare gegevens. Op deze adviezen zal in het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting worden ingegaan.

14.12 Geen uitbreiding van het spreekrecht

Zoals in paragraaf 1 werd vermeld, is bij de formele consultatie van dit wetsvoorstel aan de adviesorganen gevraagd te reageren op een mogelijke wijziging van twee aspecten van het spreekrecht van slachtoffers. Dit betreft de introductie van een hardheidsclausule, waardoor de rechter in bijzondere gevallen aan personen die in een nauwe persoonlijke betrekking staan tot het directe slachtoffer, die niet in de wet zijn genoemd als spreekgerechtigde, spreekrecht wordt toegekend. Hiermee wordt voldaan aan de toezegging van de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming aan de Eerste Kamer bij de mondelinge behandeling van de Wet uitbreiding slachtofferrechten op 13 april 2021. De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming zegde de Eerste Kamer toe dat in het kader van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zou worden bezien of er in plaats van een limitatieve opsomming met betrekking tot de spreekgerechtigden op een zitting, kan worden volstaan met een algemeen materieel criterium. Dit criterium moet passend zijn binnen het kader van EU-regelgeving (Handelingen I, 2020/21, nr. 34-7-31).
Een ander aspect betreft het gelijktrekken van de opsomming van spreekrechtwaardige delicten met de lijst van strafbare feiten waarvoor

de verschijningsplicht geldt. Op deze twee punten wordt als volgt gereageerd.

De NOvA is van mening dat uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden niet dienstig is aan het strafproces en dat een uitbreiding leidt tot praktische problemen. Verder is er in de consultatiebrief sprake van de open norm “bijzondere gevallen”. Er wordt geadviseerd deze norm te verduidelijken teneinde meer rechtsgelijkheid en dus rechtszekerheid te creëren. Voor alle in artikel 4.2.2 genoemde gevallen geldt dat het goed voorstelbaar is dat het uitoefenen van het spreekrecht bijdraagt aan de doelen van het spreekrecht, behalve voor artikel 141, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, waar het om goederen gaat.

Voor SHN is een hardheidsclausule een welkome aanvulling op de huidige kring van de spreekgerechtigden. Daarmee ontstaat meer ruimte om maatwerk te leveren wanneer dat op grond van de omstandigheden van het geval noodzakelijk is. SHN merkt op dat het van belang is mensen die in aanmerking willen komen voor uitoefening van het spreekrecht op grond van de hardheidsclausule goed voor te lichten over de mogelijkheden en de beperkingen. Voor naasten van het slachtoffer kan het psychisch erg belastend zijn wanneer zij hun band met het slachtoffer dienen aan te tonen. SHN realiseert zich dat het voor een rechter lastig kan zijn om te beslissen of is voldaan aan het vereiste van een nauwe persoonlijke betrekking. Verwachtingsmanagement en informatieverstrekking voorafgaand aan de zitting spelen daarbij een grote rol. SHN vindt het een logische keuze om de bepalingen waarvoor het spreekrecht geldt, in overeenstemming te brengen met de bepalingen waarvoor de verschijningsplicht geldt.

De NVvR ontraadt de invoering van een hardheidsclausule. Het afbakeningscriterium is vaag en de beslissing op verzoeken kan betrokkenen én de rechter in pijnlijke situaties brengen. Voorts wordt het strafproces extra belast, terwijl er uit de praktijk voor zover bekend geen signalen zijn gekomen dat aan deze uitbreiding dringend behoefte bestaat.
De NVvR heeft in 2018 negatief geadviseerd over de verschijningsplicht en ziet de gedachte dat de uitoefening van het spreekrecht zou moeten worden gekoppeld aan de onlangs ingevoerde verschijningsplicht (artikel 4.2.2, eerste lid) als een uitbreiding. De uitbreiding betekent een extra belasting voor de strafrechtspleging zonder duidelijke meerwaarde. De NVvR vindt dat het verstandig is om in ieder geval enige tijd af te wachten welke ervaringen met de verschijningsplicht worden opgedaan.

De Rvdr wijst erop dat de rechter een beslissing over de toepassing van de hardheidsclausule zal moeten motiveren en dat dit kan leiden tot op zichzelf begrijpelijke emoties. Ruimhartige inwilliging van verzoeken kan leiden tot spanning met de geplande zittingstijd en het risico bestaat van een onevenwichtige balans tussen aandacht voor het slachtoffer en de

positie van de verdachte. Daarbij komt dat “nauwe persoonlijke betrekking” geen helder afgebakend criterium is. In de huidige praktijk worden geen knelpunten ervaren die noodzaken tot een hardheidsclausule. De Rvdr ontraadt daarom de introductie daarvan in het wetboek. Als zou worden besloten de opsomming van spreekrechtwaardige delicten aan te passen aan die voor de verschijningsplicht, is het volgens de Rvdr op zijn plaats om te motiveren waarom voor die verzameling strafbare feiten (die wel onder artikel 4.2.2 vallen maar niet onder artikel 1.5.8) behoefte bestaat aan een spreekrecht. Een potentieel omvangrijke uitbreiding van het aantal zaken waarin het spreekrecht kan worden uitgeoefend, heeft effect op de planning en de duur van de zitting. Dat heeft mogelijk weer gevolgen voor werklast, zaakvoorraad en doorlooptijden. Ten slotte is het van belang dat de verschijningsplicht nog maar net in werking is getreden (1 juli 2024). Het verdient aanbeveling deze eerst te evalueren, en dan pas te bezien of aanpassingen van de verschijningsplicht en/of het spreekrecht noodzakelijk zijn. De Rvdr raadt het af om de delicten waarvoor het spreekrecht geldt gelijk te trekken met de delicten waarvoor een verschijningsplicht geldt.

Het OM vraagt zich af voor welk knelpunt dit voorstel een oplossing biedt. In de praktijk heeft het openbaar ministerie slechts bij hoge uitzondering contact met een persoon die zich wel slachtoffer van een strafbaar feit voelt, maar geen spreekrecht heeft. Hieruit volgt naar de mening van het OM al dat er geen dringende behoefte is aan de voorgestelde uitbreiding. Daarbij komt dat het OM wel allerlei ingewikkelde uitvoeringsvragen voorziet, zoals de afbakening van de personen die in aanmerking komen voor spreekrecht. Het OM vraagt zich daarnaast af of, gezien de relatieve ernst van de genoemde delicten, de uitbreiding van de spreekrechtwaardige delicten bijdraagt aan een doelmatige inzet van de beschikbare zittingscapaciteit.

Conclusie
De conclusie van de consultatie op het punt van de introductie van een hardheidsclausule is dat hiervoor weinig draagvlak bestaat. Zowel de NOvA, als de NVvR, de RvdR als het OM zijn zeer kritisch. Zij vinden dat er in de huidige praktijk geen duidelijk knelpunt is gebleken en dat het geldende recht voldoende mogelijkheden biedt voor personen die geen wettelijk spreekrecht hebben. Ook is naar voren gebracht dat het belastend kan zijn voor de naaste die verzoekt om te spreken om de persoonlijke betrekking tot het slachtoffer te moeten onderbouwen. Ook kan het belastend zijn als de rechter een verzoek om te spreken moet afwijzen en moet motiveren waarom er een onvoldoende nauwe betrekking tot het directe slachtoffer is. Daarnaast vragen organisaties zich af of er behoefte is aan uitbreiding, aangezien dit in de praktijk niet is gebleken. Verder voorzien zij uitvoeringsvragen. Zij verwachten dat de werklast zal toenemen. SHN is wel positief over de voorstellen. SHN heeft er daarbij begrip voor dat de positie van de rechter lastig kan zijn en vindt dat secundaire victimisatie moet worden voorkomen. Gezien

deze reacties wordt het niet opportuun geacht om de genoemde hardheidsclausule via dit wetsvoorstel in het nieuwe wetboek op te nemen.

De meerderheid van de organisaties geeft evenmin steun aan het gelijktrekken van de opsomming van spreekrechtwaardige delicten met de lijst van strafbare feiten waarvoor de verschijningsplicht van toepassing is. Zij zien geen reden om het spreekrecht uit te breiden. Ook wijzen ze op een vergroting van de werklast en de inzet van schaarse zittingscapaciteit. Voor dit voorstel is wel draagvlak bij SHN. De NOvA heeft geen principiële bezwaren. Vanwege alle in consultatie aangevoerde bezwaren wordt een uitbreiding niet in dit wetsvoorstel opgenomen.

15. Uitvoeringsconsequenties

15.1 Implementatiewerkzaamheden

De voorbereidingen die nodig zijn om te kunnen werken met het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn ondergebracht in een door de strafrechtketenorganisaties opgebouwde implementatiestructuur. De voorbereidingen hebben tot doel dat de medewerkers op hun nieuwe taken zijn berekend en de nieuwe werkprocessen op adequate wijze worden ondersteund door de ICT-systemen. In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is hierop nader ingegaan (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, paragraaf 10.2.2). Ook is daar toegelicht hoe rekening wordt gehouden met het doenvermogen van burgers, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal voor verdachten, getuigen en slachtoffers (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, paragraaf 10.4). Niet alle actoren met strafvorderlijke bevoegdheden behoren echter tot de strafrechtketen, waardoor in sommige gevallen een specifieke aanpak nodig is. In verband met de deskundigenregeling en de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam kunnen forensisch artsen en verpleegkundigen worden bereikt via het FMG, dat voor bijscholing geaccrediteerde symposia organiseert over nieuwe ontwikkelingen binnen de forensische geneeskunde. In paragraaf 8 van deze memorie van toelichting is nader ingegaan op hoe gezagvoerders en kapiteins tijdig worden geïnformeerd over de in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe regeling van strafvordering op zee en in de lucht. In aanloop naar de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zal verder worden verkend wat ervoor nodig is om te zorgen dat alle actoren die te maken krijgen met wijzigingen van hun strafvorderlijke bevoegdheden tijdig worden geïnformeerd, bijvoorbeeld door gerichte communicatie. In de voortgangsrapportages over dit wetgevingsprogramma wordt het parlement periodiek geïnformeerd over de stand van zaken van de implementatiewerkzaamheden.

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid staat in nauw overleg met de betrokken strafrechtketenorganisaties en is zich dan ook terdege bewust van de uitdagingen in de implementatieopgave die worden geschetst

door de Afdeling advisering en in de consultatieadviezen over de eerste aanvullingswet van onder meer de politie en het OM. Het belang voor de strafrechtspleging van een duidelijk genormeerde regeling en het belang om deze regeling effectief te implementeren kunnen niet los van elkaar worden gezien. Wat betreft de ICT-aanpassingen ten behoeve van de invoering van het nieuwe wetboek is op verzoek van de Eerste Kamer onderzoek ingesteld door het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT). Het AcICT richt zich daarbij op de risico's voor de in- en uitvoering van het nieuwe wetboek in relatie tot de daarvoor benodigde ICT-activiteiten en ICT-voorzieningen. Verwacht wordt dat een eerste inventariserend gedeelte van het AcICT-onderzoek en het onderzoek naar de eventuele effecten van de ICT-problemen bij openbaar ministerie in het voorjaar van 2026 gereed zijn.

15.2 Structurele uitvoeringsconsequenties

Bij de voorbereiding en totstandkoming van de wetsvoorstellen binnen het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering wordt veel belang gehecht aan een voor de praktijk uitvoerbaar wetboek. In paragraaf 2 van de tiende voortgangsrapportage is uitgebreid ingegaan op hoe dit in samenwerking met de ketenpartners wordt gerealiseerd (Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 832). Ook bij de totstandkoming van dit voorstel heeft deze werkwijze geleid tot een naar verwachting goede uitvoerbaarheid in de praktijk. Van een aantal onderdelen uit dit wetsvoorstel worden geen of hooguit zeer beperkte uitvoeringsconsequenties verwacht. Dat geldt voor het herstel van enkele omissies uit de eerste en tweede vaststellingswet, de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop, strafvordering op zee en in de lucht en de aanpassing van de deskundigenregeling. Omdat veel van deze wijzigingen technisch van aard zijn, worden er door de organisaties geen nieuwe werklasteffecten ten opzichte van de twee vaststellingswetten verwacht.

Er wordt een regeling van procesafspraken getroffen om kaders te geven aan de reeds bestaande praktijk, waarin de officier van justitie en de verdachte in sommige zaken procesafspraken maken over het verloop van de procedure en de wijze van afdoening. Procesafspraken kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan de effectiviteit en voortvarendheid van het strafproces, met name in omvangrijke of complexe zaken. Het openbaar ministerie verwacht dat de regeling uiteindelijk zal leiden tot een werklastverlichting. Het maken van procesafspraken kost weliswaar meer tijd in de voorbereiding van de terechtzitting, maar kan wel winst opleveren voor wat betreft de duur van de berechting; het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg kan worden bekort en hoger beroep is in beginsel uitgesloten als de rechtbank in overeenstemming met het gezamenlijke afdoeningsvoorstel beslist. Zoals toegelicht in paragraaf 11 draagt deze regeling daarmee ook bij aan de doelstelling van het nieuwe wetboek om de procedures in het vooronderzoek en de berechting te stroomlijnen. De effecten hiervan kunnen vooraf niet worden

gekwantificeerd door het openbaar ministerie en de rechtspraak. Daarbij is van belang dat het maken van procesafspraken geen nieuwe, door het nieuwe wetboek geïntroduceerde, mogelijkheid is. Zoals gezegd is de rechtspraktijk al bekend met deze rechtsfiguur en voorziet het nieuwe wetboek deze van een wettelijke normering.

De werklastgevolgen van de omzetting naar het nieuwe wetboek van bepalingen over strafvorderlijke gegevensverwerking uit het huidige wetboek voor de opsporingsinstanties en het openbaar ministerie worden nog onderzocht. Zoals uiteengezet in paragraaf 15.1 wordt daarnaast momenteel door het AcICT onderzoek gedaan naar de digitaliseringsopgave ten gevolge van het nieuwe wetboek. Mogelijk geven de resultaten van dat onderzoek ook meer inzicht in bepaalde werklastgevolgen van de bepalingen over strafvorderlijke gegevensverwerking uit het nieuwe wetboek.

De rechtspraak verwacht een zeer beperkte werklastverzwaring door wijziging van artikel 2.6.3, derde lid. Ingevolge dat artikel dient een ouder toestemming te geven voor lichaamsonderzoek indien de betrokkene ten tijde van het onderzoek jonger is dan 12 jaar. Als de ouder niet bereikbaar is of er vermoedens bestaan dat de ouder niet in het belang van het kind handelt, kan de officier van justitie het onderzoek bevelen, mits er een machtiging van de rechter-commissaris wordt verkregen. De politie verwacht dat met betrekking tot verdachten er, indien mogelijk, altijd zal worden gekozen voor een bevel en er daarmee maar zelden van de vrijwillige toestemming gebruik zal worden gemaakt. Een zeer beperkte werklastverzwaring wordt ook verwacht voor de rechtspraak door de verplichting ingevolge artikel 2.6.4a, tweede lid, waarbij onder bepaalde omstandigheden onderzoek kan worden verricht bij een bewusteloos slachtoffer op bevel van de officier van justitie, die daarvoor een machtiging nodig heeft van de rechter-commissaris. Voor de politie geldt dat de nieuwe verplichting van een bevel een werklast met zich brengt. Desondanks brengt dit nieuwe artikel geen effect met zich doordat er ook een werklast vervalt ten opzichte van de huidige praktijk waarin toestemming moet worden gevraagd van familie of waarin achteraf de toestemming van betrokkene moet worden verkregen. Met dit wetsvoorstel wordt daarnaast artikel 2.6.14 gewijzigd in de zin dat als de officier van justitie bloed wil afnemen voor een (niet nader genormeerd) onderzoek, hij een machtiging van de rechter-commissaris nodig heeft. Dit levert een zeer beperkte werklastverzwaring op voor de rechtspraak. Voor het openbaar ministerie en het NFI levert deze wijziging geen verandering in de werklast op.

De regeling van de buitengerechtelijke afdoening raakt het werk van het openbaar ministerie, het CJIB, de rechtspraak, de 3RO en de politie. Onderzoek naar de structurele uitvoeringsconsequenties van de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening wijst een verschuiving uit van dagvaarden naar de afdoening met een (deels) voorwaardelijke strafbeschikking. In paragraaf 6.4 was reeds

aangegeven dat hierdoor een toename van tussen de 4.100 en 5.100 strafbeschikkingen wordt verwacht. Hierdoor daalt de instroom van strafzaken bij de rechtspraak naar verwachting. Dit kan een werklastbesparing opleveren bij rechters en de juridische ondersteuning. Het verdient daarbij wel opmerking dat betrokkenheid van de rechter aan de orde is indien de verdachte verzet instelt tegen een (voorwaardelijke) strafbeschikking, of wanneer de officier van justitie bij de rechtbank omzetting vordert van een bij strafbeschikking opgelegde straf of maatregel. Daarom is lastig te ramen of per saldo sprake zal zijn van een werklastverlichting of -verzwaring. In paragraaf 11 is toegelicht dat deze regeling bijdraagt aan de doelstelling van het nieuwe wetboek om procedures in het vooronderzoek en de berechting te stroomlijnen. Verder zal naar verwachting sprake zijn van een beperkte werklastverzwaring bij gerechtshoven en het openbaar ministerie vanwege de nieuwe procedure van verlof bij voorgenomen hoge transacties en hoge ontnemingsschikkingen. Het gaat hierbij om een gering aantal zaken per jaar (gemiddeld tien hoge transacties en vier hoge ontnemingsschikkingen).

De aanpassing van de deskundigenregeling in artikel 1.7.2, derde lid, zorgt voor een zeer beperkte werklastverzwaring voor de rechtspraak door een toename van behandeltijd. Deze toename komt door het nagaan of een andere deskundige in hetzelfde vakgebied in het NRGD staat ingeschreven alsmede de motivering waarom een deskundige wordt benoemd die niet in het register staat ingeschreven. Met dit wetsvoorstel keert de huidige uitzonderingsbepaling volgens welke de officier van justitie bevoegd is tot benoeming van niet-geregistreerde deskundigen die klassiek DNA-onderzoek verrichten terug in het nieuwe wetboek. Daarmee wordt een uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat niet-geregistreerde deskundigen alleen door de rechter-commissaris worden benoemd. Om die reden verwacht het openbaar ministerie niet langer een werklasteffect op dit punt.

In het consultatieadvies bij de tweede vaststellingswet heeft het CJIB reeds aangegeven blij te zijn met de mogelijkheid om een toezichtopdracht niet aan de reclassering maar aan een andere instelling of persoon te geven. Gedacht kan worden aan toezicht op een dierenhoudverbod door de NVWA (zie verder paragraaf 9.2). Met dit wetsvoorstel is in verschillende voorwaardelijke modaliteiten geëxpliciteerd dat, naast het CJIB, ook de rechter of officier van justitie zo’n toezichtopdracht kan geven. De verwachting is dat dit meer vorderingen tenuitvoerlegging zal opleveren. De vordering tenuitvoerlegging bijzondere voorwaarden wordt onder het nieuwe recht behandeld door de raadkamer van de rechtbank. Dit levert een zeer beperkte werklastverzwaring voor de rechtspraak op.

Van de aanpassing van de regeling van het vernietigen van gegevens (vormgeving als strafrechtelijke maatregel) wordt voor met name het openbaar ministerie en de rechtspraak enige werklastverzwaring

verwacht (zie ook paragraaf 14.8). De rechtspraak voorziet een toename in de behandeltijd door de behandeling op de terechtzitting en het motiveren van de oplegging van deze maatregel in het eindvonnis. Daarbij wordt er door artikel 6.4.5a een nieuwe beklagmogelijkheid geopend. Het is voor de rechtspraak niet in te schatten om wat voor toename aan te behandelen zaken dit gaat. Het openbaar ministerie verwacht een werklasteffect van deze beklagmogelijkheid.

De regels over het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming levert voor de BOD'en naar verwachting geen werklasteffecten op. De rechtspraak verwacht een beperkte verzwaring door toename van het aantal beklagzaken waarin om verstrekking van gegevens wordt verzocht. De politie en het openbaar ministerie hebben nog geen zicht op de uitvoeringsconsequenties. Voor de politie is de inspanning om bij een toegewezen verzoek de betreffende gegevens te zoeken, te selecteren, te controleren en te verstrekken omvangrijk. Om die reden is het werklasteffect voor de politie afhankelijk van de aanzuigende werking van de nieuwe regeling en hoe de rechtspraak met de verzoeken omgaat. In het geval dat klagers de verstrekking van afzonderlijke bestanden verzoeken, moet de officier van justitie een standpunt innemen met betrekking tot elk afzonderlijk bestand. Voor het openbaar ministerie is het werklasteffect nog niet meetbaar omdat het afhankelijk is van de eventuele toename aan klaagschriften. Op verzoek van de politie wordt deze regeling betrokken bij de voorbereiding van de invoeringstoets die na inwerkingtreding wordt uitgevoerd. Daarmee kan na de inwerkingtreding zicht worden gehouden op eventuele volume-effecten.

Wat betreft de nieuwe heimelijke bevoegdheid tot inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk, geldt dat de rechtspraak enige werklastverzwaring verwacht vanwege een aanzuigende werking. Volgens vaste rechtspraak maakt artikel 126ng, tweede lid, van het huidige Wetboek van Strafvordering het mogelijk dat de officier van justitie een machtiging verkrijgt van de rechter-commissaris waarmee de opsporingsambtenaren zelf toegang verkrijgen tot elders aanwezige digitale-gegevensdrages en geautomatiseerde werken. Artikel 2.8.17 betreft dus deels een codificatie van de huidige praktijk. Ook met artikel 2.8.17 dient de officier van justitie een machtiging te vorderen van de rechter-commissaris. De inhoud van de vordering en de inhoud van de machtiging zelf zullen weliswaar anders worden, maar dat heeft geen structurele uitvoeringsconsequenties tot gevolg voor het openbaar ministerie. De politie verwacht een zeer beperkte werklastverlichting voor de situaties waarin volgens het huidige wetboek een rechtshulpverzoek om inhoud te vorderen aan clouddiensten wordt gericht.

Met dit wetsvoorstel wordt een omissie in artikel 3.5.11 hersteld. De bewilligingsprocedure zoals die geldt wanneer het gerechtshof een bevel tot vervolging heeft gegeven, gaat ook gelden voor het geval het

gerechtshof een bevel tot opsporing heeft gegeven. De rechtspraak verwacht van de in de eerste vaststellingswet opgenomen mogelijkheid een bevel tot opsporing te geven een aanzuigende werking wat – voor wat betreft de toepasselijkheid van de bewilligingsprocedure – zal leiden tot een zeer beperkte werklastverzwaring.

15.3 Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel bevat zowel werklastverhogende als werklastverlagende onderdelen. De geschatte werklastgevolgen zijn nog niet volledig in beeld. De huidige raming van diverse onderdelen met een werklastverhogend effect telt op tot circa EUR 2,5-3 miljoen verdeeld over verschillende organisaties. De werklastgevolgen van de bepalingen over strafvorderlijke gegevensverwerking voor de opsporingsinstanties en het OM worden nog nader onderzocht. Een werklastverlagend onderdeel is de invoering van de nieuwe bevoegdheid voor de officier van justitie om bij strafbeschikking een voorwaardelijke straf op te leggen. Hierdoor daalt de instroom van strafzaken bij de rechtspraak naar verwachting met circa 5800 zaken per jaar (bron: *Onderzoek in samenspraak met betrokken organisaties door Significant Public en Team Scenarioanalyses, Modellering & Simulaties/DGRR).* Deze verschuiving kon nog niet in capaciteit/kosten worden gekwantificeerd.

Het voorlopige totaalbeeld van de structurele uitvoeringsconsequenties van het totale nieuwe Wetboek van Strafvordering (vaststellingswetten en eerste aanvullingswet) zal, zoals reeds aangegeven in de memories van toelichting bij de twee vaststellingswetten, worden gegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de invoeringswet. Het uitgangspunt is dat het nieuwe wetboek kansen biedt om (werk-)processen te stroomlijnen, efficiënter te werken en gaat leiden tot kortere doorlooptijden van strafzaken. Hierdoor wordt er vanuit gegaan dat het nieuwe wetboek budgetneutraal kan worden ingevoerd. Dat is dus met inbegrip van de eerste aanvullingswet die nu voorligt. Mocht blijken dat het nieuwe wetboek per saldo niet budgetneutraal kan worden ingevoerd, zullen keuzes gemaakt moeten worden over het efficiënter inzetten van middelen én het beter benutten van de kansen die het nieuwe Wetboek van Strafvordering biedt, of – in het uiterste geval – aanpassing van wetgeving.

Deze keuzes zullen in samenspraak met de ketenpartners worden gemaakt. Het resultaat van die keuzes, dus ook de mogelijke aanpassing van het wetboek, wordt vervolgens verwerkt in de invoeringswet.

Hoewel inspanningen zijn geleverd om de gevolgen van het nieuwe wetboek te voorspellen, zal de werking van het nieuwe wetboek daarnaast in de praktijk worden gemonitord. Om die reden wordt, naast de gebruikelijke in opdracht van het WODC uit te voeren wetsevaluatie vijf jaar na inwerkingtreding, een invoeringstoets uitgevoerd na het eerste en het derde jaar na inwerkingtreding. In de memorie van

toelichting bij de eerste vaststellingswet is de werking van invoeringstoetsen toegelicht (zie Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, paragraaf. 10.3.2). Indien zich budgettaire gevolgen voordoen, zullen deze worden ingepast op de begroting van Justitie en Veiligheid (conform de regels van de budgetdiscipline).

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I [wijzigingen in Boek 1 van het Wetboek van Strafvordering]

A

Met artikel 1.1.1 zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, wordt artikel 1 van het huidige wetboek omgezet naar het nieuwe wetboek. Het in dit artikel besloten liggende strafvorderlijk legaliteitsbeginsel brengt tot uitdrukking dat strafvorderlijk overheidsoptreden een wettelijke grondslag behoeft. Het beginsel beoogt de rechtszekerheid te bevorderen en is onmiddellijk verbonden met het uitgangspunt van de rechtsstaat dat het recht de burger bescherming moet bieden tegen willekeur van de overheid (zie de toelichting op artikel 1.1.1 van de eerste vaststellingswet). Het is in zijn formulering gericht tot de rechter en andere functionarissen betrokken bij de strafrechtspleging, die in hun taakuitoefening de wet dienen te eerbiedigen. Dat impliceert echter evenzeer een opdracht aan de wetgever om de strafvordering bij wet te regelen. De wetgever en rechter zijn dus op grond van dit beginsel ieder binnen hun eigen taak gehouden het primaat van de wet te eerbiedigen en dat primaat te realiseren. Het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel is het fundament van het Wetboek van Strafvordering, zo staat ook in de toelichting op artikel 1.1.1. De uitgangspunten en doelstellingen van het beginsel zoals omschreven in die toelichting, waaronder begrepen de verhouding tussen wet en algemene maatregel van bestuur, zijn onveranderd. Niettemin bestaat, om de hieronder aangegeven redenen, aanleiding om de formulering van dit beginsel aan te passen. Inhoudelijke wijzigingen zijn daarmee niet beoogd.

Het Wetboek van Strafvordering is de belangrijkste formele bron van het Nederlandse strafprocesrecht. De modernisering van het wetboek heeft mede ten doel om het wetboek als bron van strafprocesrecht te versterken, onder meer door vaste jurisprudentie te codificeren en door enkele belangrijke (internationale) uitgangspunten, zoals het recht op een eerlijk proces, op te nemen in het wetboek. Het Wetboek van Strafvordering is echter niet de enige bron van strafprocesrecht. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is beschreven hoe het strafproces tevens wordt genormeerd door bijzondere wetten, de Grondwet en lagere centrale regelgeving met een grondslag in de wet (te weten: algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen), alsook door beginselen, beleidsregels en jurisprudentie van met name de Hoge Raad. Ook internationale verdragen, met name het EVRM, en het recht van de Europese Unie kunnen worden aangewezen als belangrijke bron van strafprocesrecht. Sinds de Tweede Wereldoorlog is dit hoger recht in toenemende mate het strafprocesrecht gaan normeren. Er zijn steeds meer verdragen en (met name) EU-regelgeving waarin voor het nationale strafprocesrecht relevante regels zijn opgenomen. De rol van dit hoger recht onderscheidt zich van die van de andere genoemde bronnen van strafprocesrecht,

bijvoorbeeld lagere regelgeving en beleidsregels, in die zin dat waar deze laatstgenoemde steeds binnen het kader van de wet dienen te blijven, voor verdragsbepalingen en EU-regels geldt dat de wetgever de opdracht heeft de wet daarmee in overeenstemming te brengen, alsook dat deze rechtsbronnen onder omstandigheden rechtstreeks werken en daarbij "voorrang" hebben boven nationale wetgeving bij conflicten tussen het nationale en internationale of Europese recht. In lijn met de gedachte om in het nieuwe wetboek de verhouding tussen verdragen en EU-regelgeving en het nationale wetboek te optimaliseren (zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet), wordt in artikel 1.1.1 de verhouding tussen de nationale wet en internationale en EU-regelgeving beter tot uitdrukking gebracht door een verwijzing naar hoger recht op te nemen. Daartoe wordt "onverminderd de werking van toepasselijke verdragen en verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties" toegevoegd aan de bepaling.

Zoals gezegd is met deze toevoeging geen inhoudelijke wijziging beoogd. De doorwerking van internationaal recht wordt immers niet geregeld in het Wetboek van Strafvordering maar volgt uit de artikelen 93 en 94 van de Grondwet (zie voor de doorwerking van het EU-recht ECLI:EU:C:1963:1, ECLI:EU:C:1964:66 en ECLI:NL:HR:2004:AR1797). De toevoeging van een verwijzing naar hoger recht heeft een signalerende en faciliterende functie. Het wijst de verschillende adressaten van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel op de internationale en Europese regelgeving en op hun verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een goede (door)werking van die regelgeving in het Nederlandse recht en de Nederlandse rechtspraktijk. De doorwerking van hoger recht in het Nederlandse strafproces wordt door deze toevoeging zichtbaar(der) gemaakt, hetgeen in zoverre ook een bijdrage levert aan de doelstelling om het wetboek beter bij het geldende strafprocesrecht te laten aansluiten.

In het verlengde van deze wijziging ligt het voorstel om het woord "alleen" in artikel 1.1.1 te schrappen. Dat strafvordering volgens de huidige formulering "alleen" plaatsheeft op de wijze bij de wet voorzien geeft, zo laat het voorgaande zien, een verkeerde voorstelling van zaken. Met het weglaten van dat woord wordt duidelijk gemaakt dat het wetboek niet de enige bron van strafprocesrecht is, hetgeen eveneens een bijdrage levert aan de doelstelling om het wetboek – ook het eerste artikel daarvan – beter bij het geldende strafprocesrecht te laten aansluiten. Het woord "alleen" is ook niet nodig; ook zonder dat woord maakt de bepaling duidelijk dat de wet de primaire bron van het strafprocesrecht is en dat het primaat bij de wet ligt.

In de bewoordingen "onverminderd de werking van" ligt besloten dat de wetgever, de rechter en andere bij de strafvordering betrokken functionarissen bij hun taakuitoefening steeds de werking van hoger recht in acht moeten nemen. Dat strafvordering plaatsheeft op de wijze bij de wet voorzien, staat dus naast de opdracht om uitvoering te geven

aan verplichtingen voortvloeiend uit hoger recht. Deze opdracht heeft voor de verschillende adressaten van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel uiteenlopende gevolgen. Voor de wetgever houdt de opdracht om de werking van toepasselijke verdragen en verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties in acht te nemen bij het regelen van de strafvordering in dat verdragsverplichtingen en EU-regelgeving worden omgezet in nationale wetgeving. Ook moet de wetgever ervoor zorgen dat al bestaande wetgeving in overeenstemming wordt gebracht met verplichtingen die voortvloeien uit hoger recht. Dit geldt niet alleen voor eenieder verbindende verdragsbepalingen of bepalingen uit EU-richtlijnen waaraan burgers rechtstreeks rechten kunnen ontlenen; het nationale recht dient ook in overeenstemming te worden gebracht met andere verbindende voorschriften van hoger recht. Gelet op deze opdracht aan de wetgever, zo wordt in reactie op het advies van de NOvA opgemerkt, is gekozen voor de bewoordingen “onverminderd de werking van” in plaats van voor een opsomming waarin de internationale bronnen naast de nationale wet worden geplaatst. Zo blijft de verantwoordelijkheid van de nationale wetgever voor een wetboek dat in overeenstemming is met hoger recht benadrukt, terwijl tegelijkertijd in artikel 1.1.1 uitdrukking wordt gegeven aan de aanwezigheid van hoger recht dat het nationale recht beïnvloedt en onder omstandigheden ook rechtstreeks kan worden toegepast.

De rechter moet bij de uitoefening van zijn rechtsprekende taak eveneens de werking van toepasselijke verdragen en verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties in acht nemen. Voor de rechter is internationale en Europese regelgeving met name relevant daar waar het Nederlandse strafprocesrecht daarmee in “conflict” is. De rechter kan de verplichtingen uit dat hoger recht op diverse manieren in acht nemen, zoals door het buiten toepassing laten van wettelijke voorschriften als dat uit die verplichtingen voortvloeit, al dan niet met rechtstreekse toepassing van de hogere norm, door het conform die hogere norm uitleggen en toepassen van het nationaal recht (verdrags- en richtlijnconforme interpretatie), door het uitbreiden of inperken van de werkingssfeer van een bepaling of door het anderszins ontwikkelen van nieuw recht, een en ander voor zover daartoe een verplichting uit het hoger recht voortvloeit. Welke oplossing in het concrete geval het meest passend is, is mede afhankelijk van de werking van de hogere norm. Zo hebben kaderbesluiten geen rechtstreekse werking en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie – mits aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan – wel. De opdracht voor de rechter om bij zijn taakuitoefening de werking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties in acht te nemen beperkt zich tot die gevallen waarin hij daartoe op grond van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet en het EU-rechtelijke kader gehouden is. Een uitbreiding van die taak is met deze wijziging dus niet beoogd. Evenmin biedt de aanvulling van artikel 1.1.1 ruimte aan andere bij de strafrechtspleging betrokken organisaties om zonder een wettelijke grondslag inbreuken te maken op rechten van burgers. Voorts doet het gegeven dat de rechter

soms zelfstandig gevolg moet geven aan internationale verplichtingen niet af aan de opdracht en ambitie voor de wetgever om het strafprocesrecht bij wet te regelen en waar nodig te voorzien in wetgeving die internationale regelgeving omzet en implementeert in het Nederlandse strafprocesrecht.

In de gewijzigde bepaling wordt verwezen naar “toepasselijke verdragen en verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties”. Deze laatste term heeft hier dezelfde betekenis als in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet en andere bepalingen in het Wetboek van Strafvordering waarin deze wordt gebezigd. Met “verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties” wordt onder andere verwezen naar verbindende EU-regelgeving neergelegd in verordeningen, richtlijnen en kaderbesluiten. Ook verbindende besluiten van andere volkenrechtelijke organisaties, zoals resoluties van de VN, en uitspraken van internationale of Europese gerechten, waaronder het Hof van Justitie van de Europese Unie, kunnen invloed hebben op het strafprocesrecht en vallen binnen dit begrip.

B

Met deze wijziging wordt een algemene bepaling (artikel 1.1.4a) aan Boek 1 toegevoegd over het uitoefenen van strafvorderlijke bevoegdheden buiten Nederland. De achtergrond van deze nieuwe bepaling is in het algemeen deel van deze memorie toegelicht (paragaaf 8.2 over de nieuwe regeling strafvordering op zee en in de lucht).

Eerste lid
Dit artikellid is de opvolger van het huidige artikel 539a, eerste lid. Het bevat het algemene uitgangspunt dat strafvorderlijke bevoegdheden – binnen de grenzen van de wet en met inachtneming van de daarop betrekking hebbende bepalingen – ook buiten Nederland kunnen worden uitgeoefend, tenzij de wet anders bepaalt. Onder “buiten Nederland” wordt verstaan: een ander land, de volle zee of de territoriale zee van een ander land (inclusief het luchtruim daarboven). Voor strafvorderlijk optreden binnen Nederland gelden de gewone strafvorderlijke regels, ook als het gaat om optreden in de Nederlandse territoriale zee. Zie de toelichting in het algemeen deel.

De bepaling spreekt over “strafvorderlijke bevoegdheden”. Hiermee wordt gedoeld op de uitoefening van bevoegdheden door de officier van justitie en de overige opsporingsambtenaren, maar ook op de uitoefening door de andere bij de strafvordering betrokken personen, zoals de rechter-commissaris, de verdachte en de raadsman. De huidige beperking tot bevoegdheden “in verband met de opsporing van strafbare feiten of in verband met het onderzoek daarnaar, anders dan ter terechtzitting” is niet overgenomen. Ook daarop is nader ingegaan in het algemeen deel.

De bepaling biedt dus in beginsel een grondslag voor strafvorderlijk optreden buiten Nederland in alle fasen van het strafproces. Een belangrijke beperking hierop wordt gevormd door zinsnede “tenzij de wet anders bepaalt”. Daarin komt tot uitdrukking dat bevoegdheidsuitoefening buiten Nederland wettelijk kan zijn uitgesloten of dat hiervoor bijzondere voorwaarden gelden. Zo volgt uit artikel 21b van de Wet op de rechterlijke organisatie in verbinding met de Wet op de rechterlijke indeling dat geen zittingsplaatsen buiten Nederland kunnen worden aangewezen. Het houden van een onderzoek op de terechtzitting buiten Nederland blijft dus uitgesloten. De zinsnede “tenzij de wet anders bepaalt” kan ook duiden op de toepasselijkheid van afwijkende bijzondere voorschriften, zoals opgenomen in Boek 6, Hoofdstuk 3, dat bijzondere bepalingen bevat in verband met strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht.

Ten slotte is in de bepaling het al geldende uitgangspunt geëxpliciteerd dat bevoegdheidsuitoefening buiten Nederland alleen binnen de wettelijke grenzen en met inachtneming van daarop betrekking hebbende bepalingen kan worden uitgeoefend. Hierbij gaat het zowel om de bepalingen in het nieuwe wetboek, waaronder Boek 8 (Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking), als bepalingen aangaande de strafvordering in bijzondere wetten en de overige toepasselijke (organieke) wetgeving. Daarnaast dienen de volkenrechtelijke beperkingen in acht te worden genomen. Zie in dit verband het tweede lid.

Tweede lid
Dit artikellid is de opvolger van het huidige artikel 539a, derde lid. Hierin is het uitgangspunt neergelegd dat strafvorderlijke bevoegdheden alleen buiten Nederland kunnen worden uitgeoefend voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten.

Aan de volkenrechtelijke grondslag kan worden voldaan als een aangezochte staat in een concreet geval toestemming verleent of een verdrag of overeenkomst van toepassing is waarin deze toestemming op meer structurele wijze is geregeld. Toestemming kan expliciet of impliciet worden gegeven, en vooraf of achteraf plaatsvinden. Toestemming kan ook worden afgeleid uit de daadwerkelijke betrokkenheid van de buitenlandse autoriteiten bij het Nederlandse optreden in het buitenland (zie L.A. van Noorloos e.a., *Strafvordering buiten het gebied van een rechtbank, Een rechtsvergelijkend onderzoek over ervaringen met Titel VIA van Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering*, Boom juridisch 2019, p. 28 en 39).

In bepaalde gevallen vormen regelingen in verdragen en EU-regelgeving zelfstandig een grondslag voor de internationale samenwerking in strafzaken. Verder bevat Boek 8 zoals gezegd regels over de internationale en Europese samenwerking in strafzaken in Nederland. Hiermee is beoogd een goede (door)werking van de verdragsrechtelijke

bepalingen in de nationale rechtsorde mogelijk te maken. Uitgangspunt is dat internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking plaatsvindt in overeenstemming met de daarvoor geldende verdragen en verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De bepalingen in Boek 8 dienen in dit licht te worden bezien en vinden geen toepassing indien deze hiermee niet verenigbaar zijn.

Bij strafvorderlijk optreden buiten Nederland zal veelal sprake zijn van passieve rechtshulpverlening, in de zin dat Nederland als verzoekende staat zelf handelingen uitvoert in het buitenland. Een verzoek om rechtshulp kan alleen aan de autoriteiten van een andere staat worden gericht indien is voldaan aan de vereisten die op grond van de Nederlandse wet gelden voor de uitoefening van de in het verzoek om rechtshulp gevraagde bevoegdheden in een nationaal onderzoek naar deze strafbare feiten (artikel 8.2.4). In geval van uitoefening van bevoegdheden in het kader van een gemeenschappelijk onderzoeksteam is uitgangspunt dat de bevoegdheden ten behoeve van het team worden gebaseerd op het nationale recht van de lidstaat waar de bevoegdheden worden uitgeoefend (artikel 8.3.2). Het optreden van de Nederlandse opsporingsambtenaren moet passen binnen de nationale wetgeving van het land waar zij actief zijn. Vergelijk artikel 13, derde lid, EU-rechtshulpovereenkomst en artikel 20, zesde lid, Tweede aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Van optreden dat volgens dat nationale recht niet is toegestaan zal moeten worden afgezien. Verder moeten Nederlandse opsporingsambtenaren – net als nu (vgl. ECLI:NL:HR:2010:BL5629) – de Nederlandse rechtsregels naleven, als zij op het grondgebied van een andere staat bevoegdheden uitoefenen.
De verwijzing naar het interregionale recht ziet op de verhouding tussen de verschillende delen van het Koninkrijk (de landen Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius).

C

Met deze wijziging in artikel 1.1.8, eerste lid, wordt een omissie hersteld in de begripsbepaling over rechterlijke beslissingen. Het aldus aangevulde eerste lid maakt duidelijk dat de beslissingen van de rechter-commissaris en de raadsheer-commissaris onder het begrip rechterlijke beslissingen vallen, ook al worden zij niet op een zitting genomen, zoals volgt uit artikel 1.2.2.

D

In de eerste vaststellingswet is de definitiebepaling van Onze Minister in artikel 1.1.18 geformuleerd naar de stand van zaken tijdens het kabinet Rutte IV, waar een Minister van Justitie en Veiligheid en een Minister voor Rechtsbescherming onderdeel van uitmaakten. Het kabinet Schoof bevat geen Minister voor Rechtsbescherming, waardoor de

definitiebepaling zoals deze was opgenomen in de eerste vaststellingswet niet meer actueel is. Artikel 1.1.18 wordt daarom aangepast.

E

Artikel 1.1.19 bevat de definitie van procesafspraken en bakent daarmee ook af welke soorten afspraken wettelijk worden genormeerd. In dit wetsvoorstel is een regeling getroffen voor procesafspraken over de inhoud en omvang van de tenlastelegging en procesafspraken die een gezamenlijk afdoeningsvoorstel inhouden. Op alle procesafspraken die tot een of beide categorieën behoren, is deze regeling van toepassing. Andersoortige afspraken vallen buiten de wettelijke regeling. Te denken valt aan overeenstemming tussen de officier van justitie en de verdachte over de (wijze van) tenuitvoerlegging van een geldboete, zoals de betaling daarvan in termijnen. De OM-Aanwijzing procesafspraken in strafzaken bevat hierover wel regels die zullen moeten worden nageleefd. Zo mogen deze afspraken slechts na positief besluit van het CJIB aan de verdediging worden bevestigd. Als deze afspraken zijn gemaakt in combinatie met procesafspraken, dan geldt de wettelijke verplichting om ook eerstgenoemde afspraken op schrift te stellen en bij de processtukken te voegen (artikel 3.1.1a, vierde lid). Het toetsingskader van artikel 4.2.26b is op beide soorten procesafspraken van toepassing. Ten aanzien van procesafspraken die een gezamenlijk voorstel inhouden voor de sanctieoplegging zal de rechter onder meer moeten beoordelen of de voorgestelde sanctiebeslissing niet in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van het tenlastegelegde en de voorgestelde strafvermindering niet in een onevenredige verhouding mag staan tot de mate waarin de afspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel f). Als procesafspraken worden gemaakt over de inhoud en omvang van de tenlastelegging – en dus wordt overeengekomen bepaalde bewijsbare en strafbare feiten buiten de tenlastelegging te houden – is eveneens een toetsende rol voor de rechter weggelegd. Hij zal onder meer moeten beoordelen of de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van de zaak (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel e) en of de uitoefening van de rechten van het slachtoffer of de benadeelde partij niet onevenredig wordt beperkt door de gemaakte procesafspraken (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel d, voor de benadeelde partij in samenhang met artikel 4.4.3). Het laatste onderdeel dient de rechtbank altijd in acht te nemen, maar het zal in het bijzonder een rol spelen als de tenlastelegging als gevolg van procesafspraken is beperkt.

Dat de rechter moet beoordelen of voorafgaand aan de terechtzitting gemaakte afspraken over de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak, is

nieuw ten opzichte van het beoordelingskader zoals dat is geformuleerd door de Hoge Raad in zijn arrest over procesafspraken (ECLI:NL:HR:2022:1252), maar is in wezen een verbreding van het door de Hoge Raad binnen het huidige wettelijke kader gehanteerde uitgangspunt. De Hoge Raad bepaalde voor de gevallen waarin tijdens het onderzoek op de terechtzitting de tenlastelegging op grond van een procesafspraak wordt gewijzigd, dat de officier van justitie het instrument van de vordering tot wijziging van de tenlastelegging (het huidige artikel 313) kan benutten. Naar het oordeel van de Hoge Raad bestaat voor de rechter grond tot afwijzing van een dergelijke vordering indien die wijziging in strijd komt met de beginselen van een goede procesorde. Dat is het geval indien die wijziging “tot gevolg zou hebben dat de uitoefening van de aan het slachtoffer en/of de benadeelde partij toekomende rechten ernstig in het gedrang komt of als na wijziging van de tenlastelegging het daarin aan de verdachte gemaakte verwijt niet meer in een redelijke verhouding staat tot de ernst van de zaak zoals die blijkt uit de processtukken en het verhandelde op de terechtzitting” (ECLI:NL:HR:2022:1252, rechtsoverweging 5.6.3). Het huidige Wetboek van Strafvordering bevat geen grondslag voor rechterlijke toetsing van een beperking van de tenlastelegging waartoe is besloten voorafgaand aan het uitbrengen van de dagvaarding. Op dit moment is daardoor alleen de (minder vergaande) wijziging van de tenlastelegging in de fase van het onderzoek op de terechtzitting onderworpen aan een rechterlijke toetsing. Dit terwijl het algemeen belang en de bijzondere belangen van het slachtoffer en/of de benadeelde partij bij vervolging voor bepaalde strafbare feiten die onderdeel zijn van een procesafspraak die vóór de terechtzitting tot stand is gekomen, evengoed in het gedrang kunnen komen. Zo kan een procesafspraak inhouden dat één van de bewijsbare diefstallen niet wordt tenlastegelegd. Het slachtoffer van de desbetreffende diefstal kan daardoor worden benadeeld. Om die reden wordt ook het als onderdeel van procesafspraken weglaten van feiten uit de procesinleiding in de beoordeling van de procesafspraken betrokken. Het gaat bij deze procesafspraken om feiten waarvoor naar het oordeel van de officier van justitie voldoende aanwijzing van schuld bestaat.

De beoordeling van de verhouding tussen de wel ten laste gelegde en niet ten laste gelegde feiten waarvoor voldoende aanwijzing van schuld bestaat doet niet af aan het algemene strafvorderlijke uitgangspunt dat het openbaar ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel en het vervolgingsmonopolie bepaalt voor welke strafbare feiten de verdachte wordt vervolgd, totdat de zaak onder de zittingsrechter is. De situatie waarin het openbaar ministerie ervoor kiest om het niet ten laste leggen van bepaalde strafbare feiten onderdeel te laten uitmaken van afspraken met de verdachte, in ruil voor een zekere wederdienst van die verdachte, wijkt sterk af van de gebruikelijke gang van zaken, waarin de officier van justitie geheel eigenstandig en zonder toetsing daarvan door de zittingsrechter bepaalt welke feiten op de tenlastelegging komen te staan (J.H. Crijns en M.J. Dubelaar, “De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever”, *DD*

2023/41, par. 4.4). Om die reden is van belang dat de rechter kan toetsen of de inhoud en omvang van de tenlastelegging in de gegeven omstandigheden niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak.

Dat afspraken die overeenstemming inhouden over de inhoud en omvang van de tenlastelegging onder de wettelijke regeling vallen, is ook om andere redenen van belang. De verdachte zal in ruil voor een beperking van de tenlastelegging een wederdienst moeten leveren. De verdachte zal afstand doen van (een deel van) zijn verdedigingsrechten met betrekking tot de wel ten laste gelegde feiten. De rechter zal vervolgens moeten toetsen of de verdachte in de concrete omstandigheden van het geval vrijwillig, op basis van voldoende en duidelijke informatie en terwijl hij zich bewust was van de rechtsgevolgen, is gekomen tot de ondubbelzinnige beslissing mee te werken aan het afdoeningsvoorstel en de daarmee gepaard gaande afstand van verdedigingsrechten bij de berechting van de wel tenlastegelegde feiten (vgl. ECLI:NL:HR:2022:1252, rechtsoverweging 5.4.3). Om dat goed te kunnen beoordelen, is het van belang dat de rechter weet in ruil waarvoor de verdachte de uitoefening van zijn rechten (gedeeltelijk) heeft prijsgegeven. Voor de verdachte zijn immers procesafspraken die meebrengen dat een deel van de feiten niet ter berechting aan de rechter worden voorgelegd minstens zo aantrekkelijk als procesafspraken waarbij dat niet zo is en (alleen) strafvermindering in het vooruitzicht staat.

Daarnaast is het belangrijk dat wordt gedocumenteerd welke strafbare feiten worden afgedaan door het maken van procesafspraken. De feiten waarvan wordt afgesproken dat zij niet worden ten laste gelegd, moeten worden beschouwd als afgedaan als de rechter de procesafspraken heeft toegelaten en die beslissing in stand is gebleven. Als de officier van justitie nadat de voorliggende zaak conform de gemaakte procesafspraken is afgedaan alsnog zou besluiten de verdachte wegens de niet tenlastegelegde feiten te vervolgen, zal niet-ontvankelijkverklaring moeten volgen (zie artikel 3.1.1b). Als niet wordt vastgelegd ten aanzien van welke feiten is afgesproken dat deze niet in de tenlastelegging komen, zal bij een volgende vervolging discussie kunnen ontstaan over de vraag of de tenlastegelegde feiten al zijn afgedaan in een eerdere procedure waarin procesafspraken zijn gemaakt. Die discussie kan worden voorkomen door duidelijk te maken welke feiten niet zijn tenlastegelegd, maar wel worden beoogd te worden afgedaan.

Het komt ook voor dat het openbaar ministerie de toezegging doet om over een nader bepaalde periode geen (verdere) opsporingshandelingen te (doen) verrichten naar feiten die soortgelijk zijn aan de tenlastegelegde feiten. Vaak zal dan niet in beeld zijn of er überhaupt niet-opgespoorde feiten zijn gepleegd en zo ja, of de verdachte daarbij betrokken is geweest. De verhouding van dergelijke afspraken tot de wel

tenlastegelegde feiten laat zich daardoor moeilijk toetsen. Tegen die achtergrond zou de rechter worden overvraagd wanneer hij dergelijke toezeggingen over niet-opgespoorde feiten aan de hand van de processtukken nader in kaart zou moeten brengen en zelfstandig zou moeten toetsen. Dergelijke inspanningen passen niet bij de doelstelling dat procesafspraken de effectiviteit en voortvarendheid van het strafproces bevorderen. Afspraken over het niet verder *opsporen* van feiten worden dus niet genormeerd in de regeling van procesafspraken. Zij moeten wel schriftelijk worden vastgelegd als in dezelfde zaak procesafspraken zijn gemaakt. Dan zijn afspraken over niet-opsporen immers relevant voor de context waarin die procesafspraken tot stand zijn gekomen. Uiteraard hoeft daarbij niet te worden gespecificeerd om welke feiten het precies gaat (dat kan immers lang niet altijd), maar dát is afgesproken om gedurende een bepaalde periode (mogelijk) begane feiten, niet of niet verder op te sporen, moet de rechter die zich over de procesafspraken buigt wel weten. Op die manier is de rechter volledig geïnformeerd over wat er is afgesproken. Verder geldt met betrekking tot de niet-opgespoorde strafbare feiten dat rechtstreeks belanghebbenden zich onder de voorwaarden die de algemene beklagregeling stelt desgewenst kunnen beklagen over het achterwege blijven van opsporing van die feiten (artikel 3.5.1). Omdat deze feiten niet zijn opgespoord ligt het immers niet in de rede (om te bepalen) dat het vervolgingsrecht vervalt bij een afspraak over het niet (verder) opsporen van feiten in de context van procesafspraken.

F

De vervanging van “een jaar of meer” door “meer dan een jaar” in artikel 1.2.13, eerste lid, onderdeel c, is het herstel van een omissie. Door deze wijziging valt een vordering tot tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie strekkende tot vrijheidsbeneming van exact een jaar onder de bevoegdheid van de enkelvoudige kamer. Zo komt deze bepaling overeen met artikel 4.5.2, tweede lid, waaruit blijkt dat de politierechter niet bevoegd is tot het opleggen van een gevangenisstraf van *meer* dan een jaar.

G

Artikel 1.2.23 wordt op twee plekken gewijzigd. Met de wijziging in het eerste lid wordt een omissie hersteld in een algemene bepaling over het uitspreken of nemen van beslissingen van de raadkamer. De bepaling waarin als uitgangspunt uitspraak op een openbare zitting van de rechtbank wordt voorgeschreven, houdt geen rekening met een raadkamerbehandeling door het gerechtshof. Met het vervallen van de woorden “van de rechtbank” resteert een voorschrift dat zowel op een raadkamer van de rechtbank als op een raadkamer van het gerechtshof betrekking heeft.

In het tweede lid wordt duidelijk gemaakt dat zowel de uitgesproken beslissing op een openbare zitting als de beslissing die wordt meegedeeld op een niet openbare zitting moet worden genomen binnen de daarvoor in de wet bepaalde termijn. Doordat in de eerste vaststellingswet op deze plek alleen werd gesproken over “de beslissing die niet direct wordt uitgesproken” vielen de beslissingen op een niet openbare zitting buiten het bereik van deze bepaling. Die omissie wordt hiermee hersteld.

H en I

De wijzigingen in de artikelen 1.2.26, 1.3.11 en 1.3.12 betreffen technische aanpassingen in verband met de bevoegdheidsuitoefening in de territoriale zee. De noodzaak hiervan is al aangestipt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 8.2 over de nieuwe regeling strafvordering op zee en in de lucht).

In artikel 1.2.26, vierde lid, wordt geregeld dat de rechter-commissaris een bevoegdheid in het gehele land kan uitoefenen. Onder “in het gehele land” wordt verstaan “in heel Nederland”. Tot het Nederlandse territoir behoren ook de territoriale wateren. Met deze technische wijziging wordt verzekerd dat de rechter-commissaris zijn bevoegdheden in de territoriale zee kan (blijven) uitoefenen.

Voor de officier van justitie volgt de mogelijkheid tot bevoegdheidsuitoefening in de territoriale wateren uit artikel 1.3.12, eerste lid. Hij kan zijn bevoegdheid tot opsporing in het gehele land uitoefenen. De overige opsporingsambtenaren kunnen ingevolge het tweede lid hun opsporingsbevoegdheid ook in het gehele land uitoefenen “met inachtneming van hetgeen bij of krachtens de wet is bepaald”. Artikel 6, eerste lid, van de Politiewet 2012 bepaalt dat de ambtenaar van politie bevoegd is zijn taak in het gehele land uit te oefenen. Artikel 6, tweede lid, van de Politiewet 2012 bevat een beperking voor de politieambtenaar die is aangesteld bij een regionale eenheid. Voor optreden buiten het gebied van zijn tewerkstelling geldt onder meer het criterium van het “redelijkerwijs noodzakelijk” zijn. De bevoegdheid van de buitengewoon opsporingsambtenaar is in artikel 1.3.12, derde lid, beperkt tot het “grondgebied waarvoor hij is aangesteld”. Met deze wijziging wordt dit “grondgebied” aangepast in “gebied”, zodat buiten twijfel wordt gesteld dat ook (een deel van) de territoriale zee tot het gebied van de aanstelling kan behoren. Hetzelfde geldt voor de wijziging van “grondgebied” in “gebied” in artikel 1.3.11, vierde lid.

J

Met het oog op de gevoegde behandeling van een vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking na overtreding van de algemene voorwaarde (zie artikel 7.2.8b, derde lid, en de aanvulling van artikel 4.4.9) is het noodzakelijk om in artikel 1.4.2 degene tegen wie deze

strafbeschikking is uitgevaardigd mede onder een verdachte te begrijpen. Aldus wordt buiten twijfel gesteld dat de verdachte de rechten die hem toekomen ook in die hoedanigheid mag uitoefenen.

K

Het toevoegen van het woord “van” in artikel 1.4.4, tweede lid, betreft het herstel van een verschrijving.

L

In lijn met de huidige OM-Aanwijzing procesafspraken in strafzaken wordt in artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel d, allereerst geëxpliciteerd dat het slachtoffer recht heeft om informatie te ontvangen over het voornemen tot het maken van procesafspraken en over de inhoud van procesafspraken (zie over de rol van het slachtoffer bij het maken en beoordelen van procesafspraken paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Op grond van het tweede lid heeft de officier van justitie de verantwoordelijkheid om het slachtoffer op diens verzoek die informatie te verstrekken. In de praktijk zal dit meebrengen dat de officier van justitie het slachtoffer ervan op de hoogte zal stellen als er een concreet voornemen bestaat om procesafspraken te maken, en ook als er daadwerkelijk procesafspraken zijn gemaakt.

In de consultatieversie van het wetsvoorstel was in artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel d, bepaald dat het slachtoffer het recht heeft op informatie over procesafspraken of het voornemen tot het maken van die afspraken. Het ging er daarbij om dat het slachtoffer op zijn verzoek op de hoogte moest worden gesteld van het feit *dat* er procesafspraken waren gemaakt. De procesafspraken zelf zouden op grond van artikel 1.5.5, derde lid, op diens verzoek aan hem ter beschikking moeten worden gesteld. SHN heeft in zijn consultatieadvies aangegeven deze procedure omslachtig te vinden. Bij nader inzien lijken zich bovendien lastig situaties voorstelbaar waarin het belang van het onderzoek in de weg zou kunnen staan aan de kennisneming door het slachtoffer van de processtukken (vgl. artikel 1.5.5, derde lid), zeker aangezien het slachtoffer het recht heeft over die procesafspraken een schriftelijk standpunt in te nemen en daarover op de zitting een verklaring af te leggen. Hij moet dan wel kennis kunnen nemen van de inhoud van die afspraken. Gelet hierop is ervoor gekozen om het slachtoffer – op diens verzoek – op grond van artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel d, in kennis te stellen niet alleen van het feit dat er procesafspraken zijn gemaakt, maar ook van de inhoud van die procesafspraken. Dat stelt het slachtoffer op een meer laagdrempelige wijze in staat om een zienswijze over de procesafspraken kenbaar te maken (vgl. artikel 3.1.1a, derde lid) of daarover tijdens het onderzoek op de terechtzitting een verklaring af te leggen (artikel 4.2.26a, derde lid). Uiteraard geldt wel dat als het slachtoffer met de procesafspraken samenhangende, of daaraan ten

grondslag liggende processtukken wil inzien, hij daarvoor de route van artikel 1.5.5, derde lid, moet volgen.
Abusievelijk is het recht op informatie van slachtoffers over ingesteld hoger beroep en beroep in cassatie in onderdeel i (nieuw) van artikel 1.5.4 beperkt tot de gevallen waarin de verdachte dit beroep instelde. Door het schrappen van de woorden “door de verdachte” wordt dit hersteld en is dit recht op informatie er ook (weer) als de officier van justitie hoger beroep of de advocaat-generaal beroep in cassatie instelt.

Om te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat door verschillen in de formulering van de onderdelen h en i (nieuw) worden in onderdeel h (nieuw) de woorden “in de zaak tegen de verdachte” geschrapt. Dat het alleen om informatie gaat over uitspraken tegen de verdachte volgt ook al uit de aanhef van het eerste lid.

M

In artikel 1.5.5, derde lid, ontbrak na “Artikel 1.8.8, eerste tot en met derde lid” een komma. Die omissie is met deze wijziging hersteld.

N

De wijziging in artikel 1.5.7 houdt verband met de regeling van procesafspraken. Onder de informatie die moet worden vertaald voor het slachtoffer dat de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, valt ook de informatie over het voornemen tot het maken van procesafspraken en de inhoud van de procesafspraken. Dat wordt met deze wijziging geregeld (zie ook paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

O

Met de wijziging in artikel 1.5.8, eerste lid (de aanpassing van verwijzingen naar artikelen in het Wetboek van Strafrecht), wordt een recente wijziging in het huidige artikel 51e, eerste lid, verwerkt in het nieuwe wetboek. De wijziging volgt uit de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59).

P

Met de wijziging in artikel 1.5.11, eerste lid, onderdeel a, worden twee recente wijzigingen in het huidige artikel 361 in het nieuwe wetboek verwerkt. De wijzigingen volgen uit de Reparatiewet forensische zorg (Stb. 2023, 202) en de Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 2025 (Stb. 2025, 124).

Q

Met deze wijzigingen worden twee omissies hersteld in artikel 1.6.14. Het betreft de omzetting van twee begrippen uit het huidige wetboek die nog niet waren omgezet in de daarvoor gebruikelijke termen in het nieuwe wetboek. Het begrip “getuigenis” wordt niet meer gebruikt en wordt daarom vervangen door “verklaring”. Het begrip “gehoord” wordt vervangen door “verhoord”. Met deze wijzigingen is dus geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van het huidige recht (artikel 226) beoogd.

R

In artikel 1.7.1 wordt een nieuw tweede lid ingevoegd. Dit houdt verband met de aanpassing van de deskundigenregeling. Met dit artikellid, dat ook ten opzichte van het geldende recht nieuw is, wordt inhoudelijk aangesloten bij de huidige praktijk waarin een deskundige niet op naam wordt benoemd indien bij een organisatie, zoals bijvoorbeeld het NFI, meerdere deskundigen werkzaam kunnen zijn die gekwalificeerd zijn om het onderzoek uit te voeren (zie ook paragraaf 7.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Die werkwijze wordt in het tweede lid geëxpliciteerd waardoor het in dat geval niet nodig is een specifieke deskundige op naam te benoemen. De organisatie waarvoor deskundigen werkzaam zijn kan een van de voor die organisatie werkzame deskundigen aanwijzen. Die deskundige voert vervolgens de opdracht uit. Van de voor de organisatie werkzame deskundigen kan de organisatie beoordelen of zij gekwalificeerd zijn om het onderzoek te verrichten. Zo is gewaarborgd dat de deskundigheid van de deskundige voor het verrichten van het onderzoek is getoetst.

Uit het vereiste dat de deskundige voor de organisatie werkzaam is, vloeit voort dat de deskundige bij de organisatie werkzaam dient te zijn op het moment dat de opdracht wordt toebedeeld. De aard van het dienstverband is daarbij niet relevant. Het is niet de bedoeling dat externe deskundigen worden geworven of aangewezen voor het verrichten van de opdracht. De deskundigen zouden immers niet werkzaam zijn voor de desbetreffende organisatie.

In de consultatieversie van het wetsvoorstel was in artikel 1.7.1, tweede lid, 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. Het OM heeft in zijn consultatieadvies erop gewezen dat het aantal deskundigen dat een organisatie in dienst heeft kan fluctueren. Een onwenselijk gevolg van het voorstel was volgens het OM daardoor dat voorafgaand aan de benoeming telkens nagevraagd moet worden hoeveel deskundigen op een bepaald deskundigheidsgebied de organisatie in dienst heeft. Dat was met het voorstel niet beoogd. Daarom is de tekst van de bepaling op dit punt aangepast.

Als de deskundige door de officier van justitie wordt benoemd op grond van artikel 2.4.1 dient (behalve in het geval van een klassiek DNA-onderzoek, zie hierover de toelichting op het gewijzigde artikel 2.4.1) in het benoemingsbesluit te worden vermeld dat het onderzoek door een deskundige die in het NRGD is geregistreerd, dient te worden uitgevoerd. Ingeval het een benoeming door de rechter-commissaris op grond van artikel 2.10.52 betreft, moet de rechter-commissaris in het benoemingsbesluit aangeven of het onderzoek door een deskundige wordt uitgevoerd die is geregistreerd in het NRGD of door een niet-geregistreerde deskundige. Hierdoor is voor de organisatie duidelijk welke deskundigen de opdracht kunnen uitvoeren. Als het NRGD voor het betreffende deskundigheidsgebied is opengesteld maar het onderzoek door een niet-geregistreerde deskundige moet worden verricht zal – behalve in het geval van klassiek DNA-onderzoek (zie de toelichting op het gewijzigde artikel 2.4.1) – in het benoemingsbesluit worden gemotiveerd waarom dat het geval is (artikel 1.7.2, derde lid). Uit het verslag van het onderzoek zal moeten kunnen worden afgeleid of het onderzoek, conform het benoemingsbesluit, door een geregistreerde of een niet-geregistreerde deskundige is verricht.

S

Ook de wijzigingen in artikel 1.7.2 houden verband met de aanpassing van de deskundigenregeling (zie ook paragraaf 7.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). In het gewijzigde tweede lid van artikel 1.7.2 is de mogelijkheid tot het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur uitgebreid tot de deskundigheidsgebieden waarop een aanvraag tot inschrijving in het NRGD betrekking kan hebben. Hierbij kan worden gedacht aan de eisen die daaraan in artikel 12, eerste lid, van het huidige Besluit register deskundige in strafzaken worden gesteld. Deskundigen werkzaam binnen een deskundigheidsgebied dat aan de gestelde eisen voldoet, kunnen worden ingeschreven in het register nadat een aanvraag tot inschrijving positief is beoordeeld.

Het derde lid van artikel 1.7.2 is nieuw en bevat het uitgangspunt dat een in het NRGD ingeschreven deskundige de voorkeur heeft boven een niet in dat register ingeschreven deskundige in geval van een benoeming met de opdracht tot het geven van informatie over of het doen van onderzoek op een terrein waarvan diegene specifieke of bijzondere kennis bezit. Van deskundigen die voor een bepaald deskundigheidsgebied in het register zijn ingeschreven, is immers al door het NRGD beoordeeld dat zij aan de daarvoor geldende kwaliteitseisen voldoen. Door een dergelijke deskundige te benoemen wordt uitgesloten dat een opdracht wordt verleend aan een deskundige die de kwaliteitstoets van het NRGD niet heeft of zou doorstaan. Evenwel kunnen er goede redenen zijn om een niet-geregistreerde deskundige te benoemen die deskundig is op het desbetreffende terrein, bijvoorbeeld in het geval het wenselijk is het onderzoek door een niet-geregistreerde

deskundige te laten verrichten die over bijzondere kennis en ervaring beschikt die voor het onderzoek van belang is terwijl geregistreerde deskundigen deze kennis en ervaring niet hebben. Daarom is erin voorzien dat gemotiveerd van het hiervoor vermelde uitgangspunt kan worden afgeweken. Dit is niet nodig in het geval van een klassiek DNA-onderzoek (zie hierover de toelichting op het gewijzigde artikel 2.4.1).

Aan het vierde lid van artikel 1.7.2 is toegevoegd dat de deskundigheid van deskundigen die niet in het NRGD zijn ingeschreven, bij benoeming – behalve in het geval van een klassiek DNA-onderzoek (zie hierover de toelichting op het gewijzigde artikel 2.4.1) – zoveel mogelijk wordt beoordeeld aan de hand van de kwaliteitseisen voor deskundigen die op grond van het tweede lid bij algemene maatregel van bestuur zijn gesteld. Het gaat daarbij om de kwaliteitseisen die in artikel 12, tweede lid, van het huidige Besluit register deskundige in strafzaken zijn opgenomen. Artikel 20 van dit besluit schrijft voor dat de rechter de geschiktheid van de niet-geregistreerde deskundige om als deskundige op te treden aan de hand van deze kwaliteitseisen beoordeelt. Door dit voorschrift op het niveau van de wet vast te leggen wordt verhelderd dat dit een hoofdelement is in de regeling voor de benoeming van deskundigen. Artikel 20 van het besluit zal daarom niet worden overgenomen in de algemene maatregelen van bestuur onder het nieuwe wetboek.

T

In het kader van de aanpassing van de deskundigenregeling wordt ook artikel 1.7.3, derde lid, gewijzigd. Aan dit artikellid, dat bepaalt in welke gevallen een deskundige zich kan verschonen, wordt een verwijzing naar artikel 1.6.9 toegevoegd. Hierdoor kan de deskundige zich verschonen bij het beantwoorden van bepaalde vragen in het geval de deskundige betrokken was bij het verhoor van een bedreigde getuige of bij een verhoor waarbij artikel 2.10.32 is toegepast, dan wel een daaraan voorafgaand verhoor. Op grond van het huidige artikel 51j is deze mogelijkheid er al. Met artikel 1.7.3 was geen inhoudelijke wijziging beoogd. Daarom wordt het derde lid op dit punt aangevuld. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 2.10.57, eerste lid, dat betrekking heeft op het verschoningsrecht van de deskundige bij het verhoor door de rechter-commissaris.

U

Artikel 1.7.5, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet wordt op verschillende punten gewijzigd in verband met de aanpassing van de deskundigenregeling (zie ook paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Daartoe wordt artikel 1.7.5 in dit onderdeel opnieuw vastgesteld. Hieronder worden de artikelleden van het aldus opnieuw vastgestelde artikel toegelicht.

Eerste lid
Het eerste lid van artikel 1.7.5 bepaalt dat de normen die op grond van de artikelen 1.7.1 tot en met 1.7.4 voor het deskundigenonderzoek gelden, niet van toepassing zijn op onderzoek dat wordt verricht door een opsporingsambtenaar of door iemand die, voor zover het gaat om het verzamelen en veiligstellen van sporen en het voorbereidend onderzoek dat aan die sporen wordt verricht, aan een opsporingsinstantie bijstand verleent en op technisch onderzoek. Hoewel voor deze typen onderzoek ook specifieke of bijzondere kennis vereist kan zijn, is hierbij geen sprake van deskundigenonderzoek. Ook de op dit moment geldende OM-Aanwijzing technisch opsporingsonderzoek/deskundigenonderzoek maakt onderscheid tussen deze typen onderzoek, die volgens die aanwijzing tot het domein van de opsporingsinstanties behoren, en het deskundigenonderzoek.

De verhouding tussen de verschillende typen onderzoek waarvoor specifieke en bijzondere kennis vereist is, wordt met de in dit wetsvoorstel opgenomen aanpassingen ten opzichte van de regeling in de eerste vaststellingswet verder verduidelijkt. Allereerst wordt al het onderzoek dat wordt verricht door opsporingsambtenaren uitgezonderd van het deskundigenonderzoek. Voor opsporingsambtenaren geldt dat het onderzoek wordt uitgevoerd onder het gezag van de officier van justitie. Het past dan niet in de wettelijke regeling dit aan te merken als onafhankelijk deskundigenonderzoek. Het maakt daarbij niet uit of dit onderzoek opinie en interpretatie vergt. Een groot deel van de werkzaamheden van opsporingsambtenaren bestaat uit het verrichten van onderzoek, namelijk opsporingsonderzoek. Daarvoor is in veel gevallen specifieke en bijzondere kennis vereist. Medewerkers van opsporingsinstanties worden daartoe opgeleid. De werkgever is ervoor verantwoordelijk dat zij deze kennis op peil houden en dat de werkzaamheden op een goede en transparante manier worden uitgevoerd.

Indien een extern persoon in de eerste fase van het opsporingsonderzoek – dat is de fase van het verzamelen en veiligstellen van sporen en van het voorbereidend onderzoek aan sporen – een opsporingsinstantie bijstand verleent is de deskundigenregeling op dat onderzoek ook niet van toepassing. Dat is bijvoorbeeld het geval als het NFI door de politie wordt ingeschakeld voor het verschaffen van toegang tot digitale-gegevensdragers. Hiermee wordt aangesloten bij voornoemde aanwijzing die er eveneens van uitgaat dat de deskundigenregeling niet van toepassing is in de fase van het verzamelen en veiligstellen en van het voorbereidend onderzoek aan sporen, ook niet wanneer deskundigen van buiten de opsporingsinstanties daaraan bijstand verlenen. Bij de veilig te stellen sporen gaat het om substanties, zoals bloed, haren, speeksel, kruitresten, of afdrukken waaronder vingerafdrukken, kras- of bandensporen die worden aangetroffen op bijvoorbeeld de plaats delict, maar ook bijvoorbeeld om gegevens die zijn opgeslagen op een smartphone. Externen kunnen worden ingeschakeld vanwege specifieke

kennis, bijvoorbeeld omdat het gaat om vergankelijke sporen, of apparatuur waarover zij beschikken. Ook worden in sommige gevallen (medisch) deskundigen en artsen ingeschakeld voor het veiligstellen van sporen aan en in het lichaam (de artikelen 2.6.7 en 2.6.8). De politie en het OM zijn ervoor verantwoordelijk dat zij in deze fase van het opsporingsonderzoek de juiste, daartoe gekwalificeerde personen inschakelen voor de werkzaamheden die zij zelf niet of niet goed kunnen uitvoeren.

In de consultatiereactie op dit wetsvoorstel heeft de Rvdr opgemerkt dat het, doordat dit soort onderzoek wordt uitgezonderd, erop lijkt dat een opsporingsambtenaar zelf deskundigen kan inschakelen. In reactie op dit punt wordt benadrukt dat het hierbij gaat om werkzaamheden die tot het domein van de opsporingsinstanties behoren en niet om deskundigenonderzoek dat leidt tot een verslag. Er is in deze gevallen dan ook geen reden om een deskundige te benoemen.

Het NFI heeft in het consultatieadvies opgemerkt dat het zich kan voorstellen dat de verdediging op voorhand wordt betrokken bij onderzoek als gevolg waarvan van een sporendrager weinig tot niets meer overblijft of waarbij sporen verloren kunnen gaan en heeft gevraagd te verduidelijken hoe moet worden gehandeld wanneer sprake is van dergelijk destructief onderzoek. Voor de onderzoeken die van de deskundigenregeling zijn uitgezonderd geldt niet de verplichting de verdediging voorafgaand aan het onderzoek te betrekken, zoals dat bij deskundigenonderzoek het geval is (artikelen 2.4.1, eerste lid, en 2.4.2, eerste lid). Uiteraard kan de verdediging wel voorafgaand aan een onderzoek worden benaderd als dat vanwege de aard van de uit te voeren werkzaamheden wenselijk wordt geacht. Indien het NFI wordt ingeschakeld voor een onderzoek waardoor van het onderzoeksmateriaal mogelijk weinig tot niets overblijft is het raadzaam dat hierover voor het verrichten van het onderzoek met de officier van justitie wordt gesproken.

Aan de typen onderzoek die in artikel 1.7.5, eerste lid, worden genoemd en aan degenen die deze onderzoeken verrichten moeten andere eisen worden gesteld dan aan deskundigenonderzoek en de deskundigen die dat verrichten. Op deze onderzoeken zijn de artikelen die betrekking hebben op deskundigenonderzoek daarom niet van toepassing, behoudens in het geval dat een deskundige is benoemd om een technisch onderzoek uit te voeren. Door deze toevoeging blijft het mogelijk om de hier bedoelde onderzoeken in gevallen waarin daartoe in de strafrechtspraktijk aanleiding wordt gezien door een benoemde deskundige te laten uitvoeren. Belangrijk is uiteraard dat alle voor gebruik in de strafzaak relevante onderzoeken op een transparante wijze worden uitgevoerd, dat zij betrouwbaar en toetsbaar zijn en dat de rechten van de verdachte, waaronder het recht om de resultaten van het onderzoek ter discussie te kunnen stellen, zijn gewaarborgd.

Voor de genoemde onderzoeken geldt niet dat de eisen die daaraan worden gesteld in een wettelijke regeling bijeen zijn gebracht. Deze eisen volgen bijvoorbeeld uit de toepasselijke normen van de Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO-normen), de verbaliseringsplicht voor opsporingsambtenaren, en de Politiewet 2012 en aanvullende regelingen waarin is neergelegd dat politieambtenaren voldoende moeten zijn toegerust om hun werk goed uit te voeren. Dit ziet zowel op politie-specifieke kennis en vaardigheden als op opsporingsonderzoek dat specialistische technische kennis en vaardigheden vereist. Eisen aan dit specialistische onderzoek en degenen die dit uitvoeren dienen bij te dragen aan de betrouwbaarheid, bruikbaarheid en inzichtelijkheid van de onderzoeksresultaten voor het doel waarvoor zij zijn beoogd: gebruik in een strafzaak. Het uitgangspunt is dat de kwaliteit van opsporingsonderzoek naar behoren dient te zijn en dat degene die dit uitvoert daartoe voldoende moet zijn opgeleid en uitgerust.

Voor de kwaliteitsborging van onderzoek dat door de specialistische opsporing wordt verricht, kan onderscheid worden gemaakt tussen forensische opsporing en digitale opsporing. De forensische opsporing hanteert voor het waarborgen van een efficiënte, uniforme, transparante en toetsbare werkwijze een normenstelsel (FO-normen). FO-normen zijn landelijke werkinstructies voor alle medewerkers van de forensische opsporing die dienen om onwenselijke variatie in onderzoeksuitkomsten tegen te gaan en om officieren van justitie, advocaten en rechters inzicht te geven in de totstandkoming van onderzoeksresultaten. Deze normen beschrijven de werkwijze van het onderzoeken en veiligstellen van onderzoeksmateriaal en de kritische onderzoekshandelingen die van invloed zijn op de integriteit van het materiaal en de kwaliteit van een (vervolg)onderzoek. Voor de totstandkoming van FO-normen is een vaste, verplichte procedure ontwikkeld, waarbij het openbaar ministerie en een externe deskundige worden betrokken. FO-normen worden telkens aangepast wanneer de stand van de wetenschap en technologie daartoe aanleiding geven.
Als het in een bepaald geval vanwege omstandigheden niet mogelijk is de FO-normen te volgen wordt – om transparantie over de wijze van het verzamelen, onderzoeken en veiligstellen van sporen te garanderen – in het proces-verbaal van het onderzoek de reden voor de afwijking van de norm en de gevolgde alternatieve werkwijze gerapporteerd. Op deze wijze is steeds inzichtelijk welke handelingen de politie in een specifiek geval heeft uitgevoerd. Hiervan wordt enkel afgeweken als de officier van justitie een bevel geeft om bepaalde opsporingstechnieken niet te expliciteren in een proces-verbaal in verband met een onevenredig nadeel dat de opsporing hiervan zou kunnen ondervinden.

Naast de FO-normen kent de forensische opsporing enkele geaccrediteerde en ISO-genormeerde processen, waarbij de audit op deze processen wordt uitgevoerd door de Raad van Accreditatie. In het

proces-verbaal van dergelijke onderzoeken worden ook de gebruikte methode en tests vermeld.

Vanwege het tempo waarmee nieuwe technologieën, maatschappelijke digitale trends en digitale criminaliteit zich ontwikkelen is het voor digitale opsporing – waaronder wordt verstaan het zoeken, identificeren, veiligstellen, beschikbaar maken en het duiden van digitale informatie – niet realistisch om statische onderzoeksnormen op te stellen. Een digitale onderzoeksnorm die op één moment als actueel wordt gezien, kan binnen enkele maanden verouderd zijn of door een software-update zelfs geheel overbodig.

De digitale opsporing maakt daarom gebruik van vakgroepen om de kwaliteit van onderzoeken te waarborgen. Vakgroepen zijn deskundigheidsplatforms met betrekking tot een specifiek onderwerp. Op dit moment bestaan er dertien vakgroepen, waaronder Virtuele Valuta, Mobile Devices, Crypto Analyse, Juridisch en Automotive. De vakgroepen bestaan uit specialisten uit een bepaald vakgebied van de politie en ketenpartners, alsmede andere externe deskundigen wanneer mogelijk. Zo neemt De Nederlandsche Bank deel aan de vakgroep Virtuele Valuta, neemt het NFI deel aan de vakgroep Crypto Analyse en maakt de Koninklijke Marechaussee deel uit van de vakgroep Automotive. De kerntaak van deze vakgroepen is het bijhouden van trends en het verzamelen van informatie binnen een bepaald domein, waarna zij op basis hiervan mede de standaarden bepalen en “best practices” delen binnen de digitale opsporing. Dit kwaliteitsinstrument maakt het mogelijk om snel in te spelen op veranderingen binnen het domein van de digitale opsporing. De bijdragen van vakgroepen gelden als (zwaarwegend) advies, waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Vakgroepen adviseren ook over voor het werkveld noodzakelijke opleidingen en aan te schaffen hulpmiddelen, en zorgen ervoor dat er als dat nodig is binnen een eenheid op elke locatie binnen Nederland een specialist op het vakgebied van de vakgroep beschikbaar is.

Gevolg van de uitzondering van de hiervoor genoemde onderzoeken van de deskundigenregeling is dat de bepalingen in Boek 2, Hoofdstuk 4, en Titel 10.4, die betrekking hebben op het deskundigenonderzoek daarop niet van toepassing zijn, behoudens in de gevallen waarin een deskundige is benoemd om een technisch onderzoek uit te voeren.

Tweede lid
Deze bepaling geeft een definitie van technisch onderzoek. Technisch onderzoek is onderzoek dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen en dat wordt verricht door een medewerker van een laboratorium dat aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen voldoet en dat geen opinie en interpretatie vergt van degene die het uitvoert of waarbij een vastgesteld protocol wordt gevolgd voor opinie en interpretatie. Deze onderzoeken worden niet uitgevoerd in dienst van of voor de politie, maar door een medewerker van een van

politie en justitie onafhankelijk opererend laboratorium. Het gaat bijvoorbeeld om onderzoek dat is gericht op het vaststellen van de hoeveelheid alcohol en drugs in het bloed, zoals in het kader van het middelenonderzoek bij geweldplegers (dat in de huidige artikelen 55d en 55e is geregeld), vuurwerkonderzoek en onderzoek aan schiethanden en/of schietmouwen.

Het is de bedoeling dat de technische onderzoeken bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Het betreft de onderzoeken vermeld in bijlage 2 van de huidige OM-Aanwijzing technisch opsporingsonderzoek/deskundigenonderzoek. Deze onderzoeken vergen geen of nauwelijks opinie en interpretatie van degene die het uitvoert of daarbij is opinie en interpretatie in hoge mate geprotocolleerd. Het OM heeft in zijn consultatieadvies opgemerkt dat het correcter is om te spreken over ‘geringe’ of ‘beperkte’ opinie of interpretatie. Daarvoor is niet gekozen omdat niet duidelijk is waar daarmee de grens wordt gelegd, wanneer opinie en interpretatie gering of beperkt is en wanneer niet meer. Bovendien valt onderzoek waarbij sprake is van opinie en interpretatie ook onder de opgenomen definitie van technisch onderzoek als dit in hoge mate is geprotocolleerd. Bij technisch onderzoek gaat het om onderzoeken met een standaardvraagstelling waarbij gebruik wordt gemaakt van een standaardonderzoeksmethode die, als deze door een ander zouden worden herhaald, steeds hetzelfde resultaat opleveren. Daarbij komt dat de interpretatie van de resultaten van het onderzoek vaak geautomatiseerd plaatsvindt, onafhankelijk van de context van de zaak waarin het onderzoek wordt verricht. De beoordelingsruimte van degene die het onderzoek uitvoert, is bij dit type onderzoek zeer beperkt. Het verschil tussen deze onderzoeken en het deskundigenonderzoek is dat opinie en interpretatie bij deskundigenonderzoek in de regel juist niet volledig te protocolleren is en dat de deskundige daarbij meer ruimte heeft om op basis van kennis en ervaring tot een conclusie te komen.

De uitkomst van technisch onderzoek is bijvoorbeeld een technisch rapport waarin meetwaarden, zoals het alcoholpromillage in het bloed van de verdachte, worden weergegeven. Opinie en interpretatie kan in dat geval betrekking hebben op de meetwaarden, op de vraag of deze binnen de toepasselijke bandbreedte vallen of dat deze bijzonderheden vertonen. In het geval dat de onderzoeksvraag bijvoorbeeld betrekking zou hebben op de invloed die de door de verdachte gebruikte middelen op zijn gedrag kunnen hebben gehad, is van technisch onderzoek geen sprake. Voor de beantwoording van die vraag moet de deskundige namelijk op basis van kennis een oordeel vormen over bepaalde onderzoeksresultaten in relatie tot een specifieke situatie of een bepaald persoon. Dat onderzoek moet daarom als deskundigenonderzoek worden aangemerkt.

Omdat technisch onderzoek geen opinie en interpretatie vergt van degene die het uitvoert of opinie en interpretatie daarbij in hoge mate is

geprotocolleerd, is individuele toetsing van de deskundigheid van degene die het uitvoert niet nodig en kan een opdracht door een hulpofficier van justitie of een opsporingsambtenaar in veel gevallen volstaan (zie verder het derde lid). Aanwijzing van een bepaald onderzoek als technisch onderzoek betekent echter niet dat het niet mogelijk is om een deskundige te benoemen om een dergelijk onderzoek te verrichten. De officier van justitie bepaalt of benoeming van een deskundige in een specifiek geval wenselijk of noodzakelijk is. Degene die het technisch onderzoek heeft uitgevoerd kan ook, al dan niet met daaraan voorafgaande benoeming – dus als benoemde of andere deskundige -, door de rechter-commissaris of op de terechtzitting door de rechter als deskundige worden verhoord (de artikelen 2.10.56, 2.10.57 en 4.2.44). Als dat gebeurt zijn de artikelen met betrekking tot het verhoor van de deskundige van toepassing.

Het OM heeft in het consultatieadvies opgemerkt dat de precieze reikwijdte van de uitzondering zonder de algemene maatregel van bestuur lastig is in te schatten. Voor het aanwijzen van soorten technisch onderzoek zal in eerste instantie worden uitgegaan van bijlage 2 bij de huidige OM-Aanwijzing technisch opsporingsonderzoek/deskundigenonderzoek. Met de betrokken organisaties, waaronder het openbaar ministerie, zal worden nagegaan of alle daarin genoemde onderzoeken (nog) als technisch onderzoek kunnen worden aangemerkt en of deze lijst actueel is of dat er nieuwe onderzoeken moeten worden aangewezen.

Als er in de toekomst nieuwe typen onderzoeken mogelijk worden die door een medewerker van laboratorium worden verricht dat aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen voldoet en die eveneens geen opinie en interpretatie vergen van degene die het uitvoert of waarbij opinie en interpretatie in hoge mate zijn geprotocolleerd, zal worden bevorderd dat deze onderzoeken aan de lijst met al aangewezen onderzoeken worden toegevoegd.

De eisen die bij algemene maatregel van bestuur aan het laboratorium zullen worden gesteld waarvan de medewerkers de hiervoor bedoelde technische onderzoeken verrichten, zullen inhouden dat dat laboratorium, zoals nu ook op grond van de hiervoor genoemde OM-Aanwijzing technisch opsporingsonderzoek/deskundigenonderzoek is vereist, – kort gezegd – geaccrediteerd dient te zijn. Een Nederlands laboratorium zal deskundig op het terrein van het desbetreffende onderzoek dienen te zijn en door de Raad voor Accreditatie aan de hand van de toepasselijke normen moeten zijn geaccrediteerd. Ingeval het een buitenlands laboratorium betreft, dient het eveneens deskundig op het terrein van het desbetreffende onderzoek te zijn en door een met de Raad voor Accreditatie vergelijkbare instantie te zijn geaccrediteerd aan de hand van criteria die vergelijkbaar zijn met de in Nederland toepasselijke normen. Deze eisen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld om te garanderen dat het onderzoek deugdelijk

en zorgvuldig wordt uitgevoerd en dat de resultaten van het onderzoek betrouwbaar zijn.

Het technisch onderzoek kan zowel in het laboratorium worden uitgevoerd als op locatie. Dat laatste kan bijvoorbeeld nodig zijn omdat het onderzoeksmateriaal niet of niet eenvoudig kan worden verplaatst, zoals in het geval van vermoedelijk explosieve stoffen. In dat geval voert een medewerker van het laboratorium het onderzoek gedeeltelijk of geheel ter plaatse uit. Voor de werkzaamheden die door een medewerker van het laboratorium op locatie worden verricht, geldt eveneens dat het laboratorium geaccrediteerd dient te zijn. De accreditatie zal in dat geval dus ook betrekking moeten hebben op de werkzaamheden die op locatie worden verricht.

Derde lid
Voor technisch onderzoek is, gezien de aard van het onderzoek, geen formele benoeming van een deskundige als bedoeld in artikel 1.7.1, eerste lid, vereist. In de gevallen waarin bij wet is bepaald welke functionaris bevoegd is het bevel tot het onderzoek te geven, zoals bij het bloedonderzoek naar gebruik van geweldbevorderende middelen waarvoor de officier van justitie of de hulpofficier van justitie op grond van artikel 2.6.11, tweede lid, het bevel kan geven, is die functionaris degene die het laboratorium kan opdragen het onderzoek door een medewerker van dat laboratorium te laten verrichten. In overige gevallen kan de officier van justitie, de hulpofficier van justitie of de opsporingsambtenaar op basis van de algemene bevoegdheidsbepaling van artikel 2.1.9 een laboratorium dat aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen voldoet, opdragen een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen onderzoek dat geen opinie en interpretatie vergt van degene die het uitvoert of waarbij een vastgesteld protocol wordt gevolgd voor opinie en interpretatie, door een medewerker van dat laboratorium te laten verrichten. Dit sluit aan bij de huidige praktijk.

De Rvdr heeft gevraagd of dit een uitbreiding betreft waardoor naast de hulpofficier van justitie ook een opsporingsambtenaar het laboratorium kan opdragen het onderzoek door een daar werkzame technisch onderzoeker te laten verrichten. Dat is niet het geval. In het huidige wetboek is de opdrachtverlening voor technisch onderzoek niet algemeen geregeld. Uit navraag bij de betrokken organisaties, het openbaar ministerie en de politie, blijkt dat de opdrachtverlening voor technisch onderzoek waarvoor geen specifieke regeling is getroffen in de praktijk doorgaans door de opsporingsambtenaar wordt gedaan op basis van de algemene bevoegdheidsbepaling.

In de praktijk komt het niet voor dat de rechter-commissaris opdracht geeft voor een technisch onderzoek. Uiteraard kan de rechter-commissaris wel een deskundige benoemen die een onderzoek uitvoert dat naar zijn aard als technisch onderzoek kan worden aangemerkt. In dat geval zijn de bepalingen over deskundigenonderzoek van toepassing.

Daarnaast kan de rechter-commissaris op grond van artikel 2.10.8 een bevel geven aan een opsporingsambtenaar. Dat bevel kan in voorkomend geval ook inhouden dat een opdracht tot het verrichten van technisch onderzoek moet worden gegeven.

Vierde lid
Ook in geval van technisch onderzoek is tegenonderzoek mogelijk. De verdachte kan een verzoek tot tegenonderzoek richten aan de functionaris die bevoegd is het bevel tot het onderzoek te geven. Het verzoek wordt op dezelfde wijze beoordeeld als een verzoek tot tegenonderzoek bij deskundigenonderzoek (op grond van artikel 2.4.3, vierde lid, is artikel 2.4.1, vijfde lid, in dat geval van overeenkomstige toepassing): het wordt toegewezen voor zover dit redelijkerwijs van belang kan zijn voor de in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen. De verdachte wordt van de beslissing in kennis gesteld.

Dit artikellid maakt mogelijk dat in geval van technisch onderzoek op verzoek van de verdachte een tegenonderzoek wordt verricht, zonder dat daarvoor een deskundige hoeft te worden benoemd. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige regeling van het tegenonderzoek na een bloedonderzoek naar het gebruik van geweldbevorderende middelen in het Besluit middelenonderzoek bij geweldplegers. Op grond van artikel 19 van dat besluit wordt het tegenonderzoek, net als het eerste onderzoek, verricht door een onderzoeker verbonden aan een laboratorium. Deze onderzoeker hoeft niet als deskundige te worden benoemd. Daartoe is ook geen noodzaak. Het tegenonderzoek is immers gelijk aan het eerste onderzoek, waarvoor ook geen deskundige is benoemd. Dit artikellid maakt mogelijk dat deze regeling in stand blijft en dat voor andere technische onderzoeken een vergelijkbare werkwijze wordt gevolgd.

Vijfde lid
In dit artikellid is ten opzichte van het tweede lid van artikel 1.7.5, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, verduidelijkt dat de regels die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld betrekking hebben op de verslaglegging van de onderzoeken die in artikel 1.7.5 eerste lid, worden uitgezonderd van de deskundigenregeling en op de kennisgeving aan de verdachte van de onderzoeksresultaten van deze onderzoeken.

De Rvdr heeft er in het consultatieadvies op gewezen dat het van belang is dat de verdediging en de rechter in de strafzaak handvatten hebben om de deskundigheid van de opsporingsambtenaar, de kwaliteit van het onderzoek en de gebruikte methode en de betrouwbaarheid van de resultaten te kunnen beoordelen. Ook het OM heeft opgemerkt dat het van belang is dat voldoende transparant is welke kwaliteitsmaatregelen de opsporingsinstanties hebben genomen. Volgens het NRGD kan het stellen van regels aan de verslaglegging leiden tot kwaliteitsverbetering

doordat meer transparantie aan de rechter wordt gegeven over het uitgevoerde onderzoek.

Het is, zoals door deze instanties terecht is opgemerkt, belangrijk dat de kwaliteit van een onderzoek kan worden getoetst, ook als het niet als deskundigenonderzoek wordt aangemerkt. De noodzaak van een goede verslaglegging van het uitgezonderde onderzoek wordt dan ook onderkend. De regels die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld kunnen betrekking hebben op onderzoeken waarvoor specifieke of bijzondere kennis vereist is. Dat betreft in ieder geval het specialistisch onderzoek dat door de opsporingsambtenaren wordt verricht en dat als technisch onderzoek of deskundigenonderzoek zou worden aangemerkt als het door iemand zou worden verricht die buiten de politie werkzaam is, en het technisch onderzoek.

In de algemene maatregel van bestuur zal tussen deze soorten onderzoek onderscheid moeten worden gemaakt. Aan de verslaglegging van technisch onderzoek worden in de wet nog geen eisen gesteld, terwijl voor opsporingsambtenaren een verbaliseringsplicht geldt ten aanzien van hetgeen door hen tot opsporing van een strafbaar feit is verricht of bevonden (artikel 2.1.10). De verbaliseringsplicht omvat alles wat relevant kan zijn voor enige in de strafzaak te nemen beslissing. Ook van specialistisch onderzoek wordt door opsporingsambtenaren een proces-verbaal opgemaakt. Daarin wordt vermeld welk onderzoek is verricht en wat de resultaten van dat onderzoek zijn. Gegevens die nodig zijn om de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te kunnen toetsen kunnen relevant zijn voor een in de strafzaak te nemen beslissing en worden om die reden eveneens opgenomen in het proces-verbaal van het onderzoek. Op grond van dit artikellid kunnen aanvullende eisen worden gesteld aan de verslaglegging van specialistisch onderzoek dat door opsporingsambtenaren wordt verricht.

Het OM heeft in het consultatieadvies de verwachting uitgesproken dat in de algemene maatregel van bestuur verder wordt uitgewerkt hoe op basis van de rapportages van opsporingsambtenaren de kwaliteit van het verrichte specialistische onderzoek kan worden getoetst. Daarbij valt volgens het OM te denken aan nadere regels over de verantwoording in het proces-verbaal van de expertise van de opsporingsambtenaren die het specialistisch onderzoek uitvoeren, van de accreditatie van politielaboratoria en van de toegepaste onderzoeksmethoden en (voor zover relevant) de mate waarin de FO-normen zijn toegepast. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat in afstemming met de betrokken organisaties, waaronder het openbaar ministerie, regels zullen worden opgesteld die eraan bijdragen dat de kwaliteit van onderzoek kan worden getoetst.

Ten aanzien van technisch onderzoek is de bedoeling dat in de op te stellen algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld die kunnen waarborgen dat het onderzoek op een transparante wijze wordt

uitgevoerd en kan worden getoetst en dat de rechten van verdachten zijn gewaarborgd. Daarbij kan worden gedacht aan de eisen zoals die in de artikelen 1.7.1, vierde lid, en 1.7.4, tweede lid, aan deskundigenonderzoek worden gesteld, namelijk dat het verslag schriftelijk en naar waarheid, volledig en naar beste inzicht wordt uitgebracht en dat daarin zo mogelijk wordt aangegeven welke methode is toegepast, in welke mate deze methode en de resultaten daarvan betrouwbaar kunnen worden geacht en welke bekwaamheid degene die het onderzoek heeft uitgevoerd heeft bij de toepassing van de methode. Voor de op te stellen regels zal kunnen worden aangesloten bij de forensische ISO-richtlijnen die onder meer betrekking hebben op rapportage. Ook zal worden vastgelegd dat uit het verslag moet blijken dat het technisch onderzoek betreft, zodat duidelijk is dat het geen deskundigenonderzoek is.

Het NRGD heeft de suggestie gedaan voor te schrijven dat uit het verslag duidelijk moet blijken hoe wordt voldaan aan de forensische ISO-richtlijnen. In reactie op deze suggestie wordt opgemerkt dat relevante normen zullen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, zodat het minder voor de hand ligt te vereisen dat wordt gerapporteerd in hoeverre aan de ISO-normen is voldaan.

Evenals bij deskundigenonderzoek is het bij andere onderzoeken waarvoor specifieke of bijzondere kennis vereist is van belang dat de onderzoeksresultaten ter kennis worden gebracht van de verdachte. Op basis van de onderzoeksresultaten kan de verdachte desgewenst verzoeken aanvullend onderzoek of een tegenonderzoek te laten uitvoeren.

Het uitgangspunt moet zijn dat de verdachte binnen een redelijke termijn in kennis wordt gesteld van de onderzoeksresultaten, in ieder geval via het procesdossier. Voor sommige onderzoeken is een specifieke regeling getroffen, zoals bij bloedonderzoek naar het gebruik van geweldbevorderende middelen. De verdachte wordt dan binnen een week na ontvangst van het verslag in kennis gesteld van de resultaten van dat onderzoek en van het recht op tegenonderzoek (artikel 18 van het huidige Besluit middelenonderzoek bij geweldplegers). Ook voor andere onderzoeken die enkel binnen een bepaalde termijn na het aantreffen of afnemen van het onderzoeksmateriaal kunnen worden verricht, is het wenselijk dat de verdachte zo snel mogelijk over de onderzoeksresultaten wordt geïnformeerd zodat hij tijdig over eventueel tegenonderzoek kan beslissen. Op grond van dit artikellid kunnen hierover bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld.

Eisen met betrekking tot het verrichten van specifieke onderzoeken, zoals onderzoeken met betrekking tot het lichaam, zullen niet op grond van artikel 1.7.5, vijfde lid, worden gesteld. Waar nodig is daarvoor in het nieuwe wetboek in een aparte grondslag voorzien, zoals in artikel 2.6.5 is gedaan voor de onderzoeken met betrekking tot het lichaam.

V

In artikel 1.9.3, tweede lid, wordt een omissie hersteld. De term “opsporingsdiensten” wordt vervangen door “opsporingsinstanties”. De term opsporingsdienst wordt in het wetboek gekoppeld aan de term “bijzondere” en daarmee aan de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. De term “opsporingsinstantie” wordt echter als beproefd koepelbegrip in de opsporingspraktijk gebruikt om de gebundelde groep organisaties onder het gezag van de officier van justitie te duiden, waarin dan zowel politie, Rijksrecherche, de KMar en de BOD-en zijn vervat. Al die organisaties worden in deze bepaling bedoeld en daarom deze wijziging.

W

Artikel 1.9.11 heeft betrekking op de wijze waarop betekening langs elektronische weg plaatsvindt. In het eerste lid is dit nu (net als in het tweede lid) tot uitdrukking gebracht door de term “betekend” te gebruiken in plaats van “aangeboden”.

X

De terminologie in artikel 1.10.5, tweede lid, wordt met deze wijziging in overeenstemming gebracht met de gehanteerde terminologie in Boek 6, Hoofdstuk 3 (Strafvordering op zee en in de lucht).

Y

Artikel 1.11.4 wordt op drie punten aangepast. In de eerste plaats wordt in dit artikel de term “verhoor” vervangen door “horen” (in onderdeel a van het eerste lid en in het derde lid). Hiermee wordt aangesloten bij de terminologie van het nieuwe wetboek, waarbij met de term “horen” wordt gedoeld op het naar voren brengen van een standpunt van een procesdeelnemer voorafgaand aan een beslissing. Artikel 1.11.4, eerste en derde lid, betreffen de situatie waarin de verdachte wordt gehoord met het oog op een beslissing over de vordering tot bewaring, hetgeen geen inhoudelijke ondervraging ten behoeve van de feitenvaststelling betreft. In de tweede plaats komt de verwijzing in het derde lid naar het tweede lid te vervallen. Deze wijziging is het herstel van een omissie. Het tweede lid regelt dat van het gebruik van videoconferentie wordt afgezien ten aanzien van een persoon met een auditieve of visuele handicap, indien redelijkerwijs kan worden verondersteld dat dit afbreuk zou doen aan de inbreng of positie van de betrokkene in het strafproces of aan rechten van andere procesdeelnemers. Gebruikmaking van videoconferentie in die situatie op grond van het derde lid ligt dan niet in de rede, ook al zou sprake zijn van een bijzonder beveiligingsbelang. In de derde plaats is het derde lid geherformuleerd om tot uitdrukking te brengen dat dit voorschrift van toepassing is indien sprake is van een

bijzonder beveiligingsbelang bij het vervoer niet alleen naar of van de terechtzitting, maar ook naar of van het horen van de verdachte door de rechter-commissaris. Bij het horen van de verdachte door de rechter-commissaris over de vordering tot bewaring (eerste lid, onderdeel a) is geen sprake van een zitting, terwijl bij de berechting (eerste lid, onderdeel b) wordt gesproken van (het onderzoek op de) terechtzitting (zie artikel 1.1.7). Het laatstgenoemde begrip wordt daarom ook gebruikt in het aangepaste derde lid.

Z

Deze wijzigingen in artikel 1.11.7, tweede lid, betreffen het herstel van een vergissing en strekken ertoe de regeling van tolkenbijstand voor het slachtoffer in overeenstemming te brengen met het huidige recht en de bestaande praktijk. Met deze wijziging wordt tegemoetgekomen aan het advies van de politie bij deze bepaling. De politie heeft in haar consultatieadvies met instemming kennisgenomen van de wijzigingen in artikel 1.11.7 (en ook in artikel 2.2.7), waardoor bij aangifte door een persoon die de Nederlandse taal niet of onvoldoende spreekt, andere vormen van taalkundige bijstand dan uitsluitend met behulp van een tolk mogelijk blijven. De politie merkt wel op dat ten aanzien van de inzet van tolken bij het verhoor van een slachtoffer als getuige een verschil met het huidige wetboek blijft bestaan, nu volgens het huidige wetboek de inzet van een tolk in deze situaties niet verplicht is, terwijl de eerste vaststellingswet daartoe wel verplicht. De politie vindt dit onwenselijk en adviseert mede vanwege de uitvoeringsconsequenties om in de tekst van artikel 1.11.7, tweede lid, de woorden “op diens verzoek” in te voegen. Aan dit advies is als volgt gevolg gegeven.

In de eerste plaats worden in artikel 1.11.7, tweede lid, aanhef, de woorden “op zijn verzoek” ingevoegd. In de tweede plaats wordt in artikel 1.11.7, tweede lid, onderdeel a geschrapt om de regeling van taalkundige bijstand bij het doen van mondelinge aangifte, zoals opgenomen in artikel 2.2.7, derde lid, in overeenstemming te brengen met het voorschrift in het huidige artikel 163 en met de huidige praktijk. In verband hiermee is in dit wetsvoorstel eveneens een wijziging van artikel 2.2.7 (de opvolger van het huidige artikel 163) opgenomen.
In artikel 1.11.7, tweede lid, is bepaald dat voor het slachtoffer dat de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheerst de bijstand van een tolk wordt ingeroepen wanneer hij mondeling aangifte doet, als getuige wordt gehoord of verhoord en indien hij voor een zitting wordt opgeroepen. Anders dan in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet bij dit artikel is vermeld, brengt dit voor het slachtoffer onbedoeld wijziging in de bestaande regeling en praktijk. Voor het slachtoffer geldt in het huidige recht als uitgangspunt dat hij zich kan laten bijstaan door een tolk (huidige artikel 51c, vijfde lid). Volgens de wetsgeschiedenis van dit artikel is van belang dat het slachtoffer van tevoren aangeeft dat bijstand door een tolk noodzakelijk is. Indien het slachtoffer laat weten dat hij prijs stelt op een tolk, kan tijdig een tolk worden opgeroepen

(Kamerstukken II 2014/15, 34236, nr. 3, p. 25-26). In beleidsregels is opgenomen dat voor het slachtoffer een tolk wordt opgeroepen indien hij daarom verzoekt of duidelijk wordt dat hij het Nederlands onvoldoende machtig is met het oog op het afleggen van een verklaring als getuige bij de politie (Aanwijzing bijstand van tolken en vertalers bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten, Stcrt. 2013, 35062) of met het oog op zijn aanwezigheid bij de terechtzitting (Aanwijzing slachtoffers in het strafproces, Stcrt. 2024, 4318). Een en ander is in overeenstemming met artikel 7 van de Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/22/0JBZ, waarin is bepaald dat het slachtoffer dat de taal van de strafprocedure niet begrijpt of spreekt, op verzoek, kosteloos door een tolk wordt bijgestaan, ten minste wanneer hij in de loop van de strafprocedure door onderzoeks- en gerechtelijke instanties wordt gehoord of ondervraagd — onder meer door de politie — en wanneer hij actief deelneemt aan de terechtzitting en eventueel noodzakelijke tussentijdse zittingen. Artikel 1.11.7, tweede lid, bevat evenwel een verplichting tot het inroepen van de bijstand van een tolk voor het slachtoffer in de daar genoemde gevallen. Daarbij wordt niet (expliciet) de eis gesteld dat het slachtoffer om de bijstand van een tolk moet verzoeken. Voor zover daarmee sprake zou zijn van een wijziging ten opzichte van het geldende recht, is dat niet beoogd. De politie heeft daarnaast gewezen op de uitvoeringsconsequenties die aan de bepaling verbonden zouden zijn.

Voor het doen van aangifte kan in de huidige praktijk, die naar tevredenheid functioneert, in voorkomend geval ook de bijstand van een tolk worden ingeroepen, vaak met gebruikmaking van de zogenoemde tolkentelefoon, maar ook dit is in het geldende recht niet dwingend voorgeschreven. Voor het doen van aangifte wordt regelmatig gebruik gemaakt van taalkundige bijstand door een omstander of begeleider. Dit is bij de wet ter implementatie van de hiervoor genoemde Richtlijn 2012/29/EU uitdrukkelijk mogelijk gemaakt en het is ongewenst hierin verandering te brengen. Daarom vervalt onderdeel a in artikel 1.11.7, tweede lid. Zie nader de toelichting op de wijziging van artikel 2.2.7.

Artikel II [wijzigingen in Boek 2 van het Wetboek van Strafvordering]

A

In artikel 2.1.8 wordt in de aanhef “dit boek” vervangen door “dit wetboek”. Dat heeft tot gevolg dat waar in dit wetboek wordt gesproken over een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, de in onderdeel b van artikel 2.1.8 opgenomen gelijkgestelde misdrijven daaronder worden begrepen. Concreet heeft dit buiten Boek 2 slechts gevolgen voor enkele bepalingen in Boek 6 en Boek 8. In Boek 6 betreft het naast artikel 6.5.13 een aantal

bepalingen in Hoofdstuk 3 (Strafvordering op zee en in de lucht) waarin bevoegdheden worden toebedeeld aan opsporingsambtenaren en de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig (de artikelen 6.3.7, 6.3.15, 6.3.18 en 6.3.19). In artikel 6.5.13 is tevens de bevoegdheid neergelegd tot het vastleggen en raadplegen van kentekengegevens. Deze bepaling volgt artikel 126jj op. Het derde lid van artikel 6.5.13 bepaalt dat de officier van justitie kan bevelen dat een opsporingsambtenaar de kentekengegevens raadpleegt in geval van een verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. In artikel 126jj, derde lid, wordt in dit verband gesproken over een misdrijf als bedoeld in artikel 67, eerste lid. Nu artikel 2.1.8 de opvolger is van artikel 67, eerste lid, ligt het voor de hand dat de inhoud daarvan ook geldt in de context van artikel 6.5.13. Met de wijziging van artikel 2.1.8 wordt, wat artikel 6.5.13 betreft, dus aangesloten bij de bestaande situatie. In Boek 8 is de aanpassing van artikel 2.1.8 relevant voor artikel 8.2.21. Op grond van artikel 8.2.21, eerste lid, – de vervanger van het huidige artikel 539t – is de gezagvoerder van een Nederlands luchtvaartuig bevoegd een inzittende van wie hij redelijkerwijs mag aannemen dat deze aan boord een misdrijf heeft begaan waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, over te dragen aan de autoriteiten van de staat waar het luchtvaartuig landt. Voor de categorie misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, is in het verleden gekozen in aansluiting op het ten tijde van de uitvoeringswetgeving geldende artikel 64, tweede lid, onder b. Die bepaling had destijds betrekking op de voorlopige hechtenis.

Artikel 2.1.8, onderdeel a, wordt ook gewijzigd. In dit onderdeel worden artikelen genoemd die voor de uitoefening van bevoegdheden uit Boek 2 gelijk worden gesteld met een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Abusievelijk was in onderdeel a van deze bepaling artikel 137d, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Op dat feit staat echter gevangenisstraf van vier jaar. Bedoeld was dan ook, net zoals in artikel 67 van het huidige wetboek het geval was, een verwijzing naar artikel 137d, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Met deze wijziging wordt allereerst deze omissie hersteld.
Ook worden in artikel 2.1.8, onderdeel a, de artikelen 189a, eerste lid, en 285d van het Wetboek van Strafrecht toegevoegd. Met deze toevoegingen wordt een recente wijziging in het huidige artikel 67, eerste lid, onderdeel b, verwerkt in het nieuwe wetboek. De toevoeging van artikel 285d volgt uit de Wet strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden (Stb. 2023, 274). De toevoeging van artikel 189a, eerste lid, volgt uit de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II (Stb, 2025, 333). Tot slot worden in onderdeel a een aantal verwijzingen naar artikelen uit het Wetboek van Strafrecht aangepast. Hiermee worden recente wijzigingen in het huidige artikel 67, eerste lid, onderdeel b, verwerkt in het nieuwe wetboek. De wijzigingen volgen allereerst uit de Wet seksuele

misdrijven (Stb. 2024, 59). Ook de wijziging uit de Wet herimplementatie Europees strafrecht (Stb. 2024, 207) is doorgevoerd (artikel 137c, tweede lid, is vervangen door artikel 137c, derde lid).

Ook in onderdeel b worden een aantal recente wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen volgen uit de Energiewet (Stb. 2025, 12) en de Wet van 29 januari 2025 tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen (Stb. 2025, 32). Met de laatstgenoemde wet is het nieuwe artikel 10c van de Opiumwet toegevoegd. In de Energiewet zijn de verwijzingen naar artikel 86i van de Electriciteitswet 1998 en artikel 66h van de Gaswet vervangen door artikel 2.66 van de Energiewet.

B

Met dit onderdeel wordt het tweede lid van artikel 2.1.13 gewijzigd. Boek 2, Titel 1.5, bevat algemene regels over de vastlegging van bevelen en van machtigingen en vorderingen daartoe. Bepaald wordt onder meer dat bevelen van de rechter-commissaris, de officier van justitie, de hulpofficier van justitie en de opsporingsambtenaar afzonderlijk worden vastgelegd als de wet dat bepaalt (artikel 2.1.13, eerste lid). Dat een bevel afzonderlijk moet worden vastgelegd, betekent dat het bevel vooraf wordt vastgelegd door degene die het bevel geeft (artikel 2.1.13, tweede lid). In artikel 2.1.13, tweede lid, is verder bepaald dat een bevel van de rechter-commissaris op zijn aanwijzing ook door de griffier kan worden vastgelegd. Ook is geregeld dat de vastlegging van het bevel bij dringende noodzaak kan worden uitgesteld tot uiterlijk drie dagen nadat het bevel is gegeven. Hoewel de term “afzonderlijk” in deze laatste twee zinnen niet wordt gehanteerd, blijkt uit de context van de bepaling en de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet dat het hier gaat om afzonderlijke vastlegging. Met andere woorden: op aanwijzen van de rechter-commissaris kan ook de griffier het bevel afzonderlijk – dus vooraf – vastleggen. En in geval van dringende noodzaak kan het bevel mondeling worden gegeven, maar moet het uiterlijk drie dagen nadat het bevel mondeling is gegeven alsnog afzonderlijk – namelijk door de rechter-commissaris of (gelet op de tweede zin) diens griffier – worden vastgelegd (vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 382). Met deze wijziging wordt dat ook uitdrukkelijk in de wet bepaald door de term “afzonderlijk” in te voegen in de hiervoor genoemde zinnen. Inhoudelijk wijzigt er hiermee, gelet op het voorgaande, niets.

C

Met de invoeging van Titel 1.7 en de artikelen 2.1.18 tot en met 2.1.21 worden een aantal bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering die zien op het verwerken van gegevens alsnog in het nieuwe wetboek opgenomen (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel

van deze memorie van toelichting). Deze wijzigingen worden in het navolgende toegelicht.

TITEL 1.7
Gegevensverwerking

Deze nieuwe titel bevat algemene bepalingen over de verwerking van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek. In de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn algemene bepalingen opgenomen over de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van (onder meer) de strafvordering. In aanvulling daarop bevat deze titel specifieke bepalingen over de verwerking van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van nader omschreven bevoegdheden uit Boek 2, Titel 7.3 (onderzoek van gegevens), en enkele bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstuk 8 (heimelijke bevoegdheden).

Mede in de reactie op de consultatiereacties van het OM en de AP worden de volgende algemene opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens enerzijds, en de bepalingen over gegevensverwerking in deze titel van het Wetboek van Strafvordering anderzijds. De Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens geven uitvoering aan artikel 10 van de Grondwet betreffende het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daartoe zijn in die wetten bepalingen opgenomen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens. De centrale figuur betreft de verwerkingsverantwoordelijke. De verwerkingsverantwoordelijke is degene die het doel en de middelen van de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. De verwerkingsverantwoordelijke voor de politie is de korpschef, de verwerkingsverantwoordelijke voor het openbaar ministerie is het College van procureurs-generaal. Op de naleving van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt toezicht gehouden door de AP. Van oudsher is de gedachte dat de reikwijdte van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens enerzijds, en het Wetboek van Strafvordering anderzijds, verschilt: de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens gaan over de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van Strafvordering gaat over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Inmiddels is onderkend dat een overlap bestaat in de reikwijdten. De uitoefening van een bevoegdheid tot de opsporing van strafbare feiten in het kader van het Wetboek van Strafvordering – hetzij gebaseerd op de algemene bevoegdheid van artikel 2.1.9, hetzij gebaseerd op een afzonderlijke bevoegdheid – kan tevens inhouden een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In dat geval wordt de uitoefening van een bevoegdheid tot de opsporing van strafbare feiten tevens

genormeerd door de Wet politiegegevens respectievelijk de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Het vorenstaande leidt tot de volgende systematiek. De algemene grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van opsporingsonderzoek moet telkens worden gezocht in de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In die wetten zijn ook de algemene regels neergelegd over de verwerking van persoonsgegevens. Ten opzichte van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens geeft het Wetboek van Strafvordering speciale regels over de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het opsporingsonderzoek. Deze speciale regels houden veelal in een bevoegdheid die strekt tot de vergaring van gegevens (met name kan worden gedacht aan de bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstukken 7 en 8), en soms een bevoegdheid tot de verdere verwerking van gegevens (met name kan worden gedacht aan de bepalingen uit deze titel). Hierbij is de specialiteitsregel van toepassing, hetgeen inhoudt dat, voor zover aan de orde, de speciale regels uit het Wetboek van Strafvordering voorrang krijgen boven de algemene regels uit de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

In haar consultatieadvies onderstreept de AP de noodzaak van de normering van de strafvorderlijke gegevensverwerking. Volgens de AP kunnen de waarborgen niet beperkt blijven tot de voorkant (de vergaring van gegevens), maar dienen deze ook de achterkant te beslaan (de verdere verwerking van gegevens). Zoals opgemerkt in de paragraaf over strafvorderlijke gegevensverwerking in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4) is een commissie ingesteld om te adviseren over een nadere normering van de verwerking van bulkgegevens. Dit zal naar verwachting leiden tot een advies dat kan bijdragen aan het verder toegankelijk maken van de regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking.

Hoofdlijnen van de regeling van Boek 2, Titel 1.7
Het nieuwe artikel 2.1.18 geeft de regeling over de bewaring en vernietiging van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van enkele bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstukken 7 en 8 (artikelen 2.7.37 tot en met 2.7.40, 2.7.42, 2.7.47, eerste en vierde lid, 2.7.48, 2.7.49, vierde lid, 2.8.7, derde lid, 2.8.13, 2.8.15 en 2.8.17). In het nieuwe artikel 2.1.19 zijn regels opgenomen over de vernietiging van gegevens die zijn overgenomen tijdens de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2.8.16 (toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk).

In het nieuwe artikel 2.1.20 is vervolgens de bevoegdheid van de officier van justitie neergelegd om te bevelen dat gegevens worden gebruikt voor een ander doel dan voor het opsporingsonderzoek waartoe de gegevens zijn verkregen. Met de uitoefening van deze bevoegdheid kan de officier

van justitie een uitzondering maken op de regeling over de bewaring en vernietiging van gegevens zoals opgenomen in artikelen 2.1.18 en 2.1.19. Ten slotte is in het nieuwe artikel 2.1.21 een delegatiegrondslag opgenomen voor het stellen van regels bij een algemene maatregel van bestuur over het bewaren en het vernietigen van gegevens.

Met deze nieuwe titel in Boek 2, Hoofdstuk 1, wordt een aantal bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering die zien op de verdere verwerking van gegevens alsnog in het nieuwe wetboek opgenomen (zie nader paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting). Het gaat om de huidige artikelen 125n, 126cc en 126dd. Ten opzichte van deze bepalingen zijn enkele wijzigingen aangebracht die hierna worden toegelicht.

Gegevens langer bewaren en ter beschikking houden van het onderzoek
Het huidige wetboek kent twee regimes voor de bewaring en vernietiging van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek:

- Het regime van artikel 125n op basis waarvan gegevens worden vernietigd zodra blijkt dat zij van geen betekenis zijn voor het onderzoek. Dit regime is van toepassing op gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheden tot vastlegging van gegevens tijdens een doorzoeking (artikel 125i e.v.) en via het huidige artikel 126cc, zesde lid, ook voor gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheid tot toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk (artikel 126nba).
- Het regime van artikel 126cc op basis waarvan gegevens, voor zover die niet bij de processtukken zijn gevoegd, worden bewaard en ter beschikking gehouden van het onderzoek. Deze gegevens worden pas vernietigd twee maanden nadat de zaak is geëindigd. Dit regime is van toepassing op gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheden tot 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.

Voor zover het Wetboek van Strafvordering geen regeling geeft over de bewaring en vernietiging van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek, geldt voor de bewaring en vernietiging van gegevens het algemene regime van de Wet politiegegevens respectievelijk de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

In het nieuwe wetboek komt het regime van artikel 125n nog slechts te gelden voor gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheid tot toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk (artikel 2.8.16). De bewaring en vernietiging

van gegevens die zijn vergaard met de andere bevoegdheden waarop onder het huidige wetboek het regime van artikel 125n van toepassing is, worden onder het nieuwe wetboek genormeerd door het regime van artikel 126cc dat is overgenomen in artikel 2.1.18 van het nieuwe wetboek. Deze wijziging strekt ertoe dat gegevens langer kunnen worden bewaard en ter beschikking gehouden voor het onderzoek. Deze wijziging komt tegemoet aan een wens uit de opsporingspraktijk.

Het regime van artikel 125n, op basis waarvan gegevens moeten worden vernietigd zodra blijkt dat zij van geen betekenis zijn voor het onderzoek, wordt in de opsporingspraktijk om twee redenen als moeilijk uitvoerbaar ervaren. Ten eerste worden door de uitoefening van bevoegdheden veel gegevens verkregen. Het huidige artikel 125n wordt zo ervaren dat de opsporing uit die enorme hoeveelheden gegevens relatief snel moet selecteren welke gegevens zij wil behouden voor het onderzoek, waarna de overige gegevens moeten worden vernietigd omdat is gebleken dat die van geen betekenis zijn voor het onderzoek. Daartoe is het nodig om schaarse opsporingscapaciteit te belasten met het selecteren van gegevens die van betekenis zijn voor het onderzoek. Ten tweede is het regime van artikel 125n moeilijk toepasbaar op de zogeheten forensische kopie. Bij het onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk wordt in de opsporingspraktijk vaak een forensische kopie gemaakt ter voorkoming van wijziging of verlies van gegevens en om deze gegevens op een digitale wijze te onderzoeken. Zodra het onderzoek van gegevens aan de hand van de forensische kopie is afgerond, volgt uit de huidige regeling dat de gegevens moeten worden vernietigd waarvan is gebleken dat die van geen betekenis zijn voor het onderzoek. Dat zou ook gelden voor de forensische kopie. Daarmee zou de mogelijkheid komen te vervallen om later nader forensisch onderzoek te doen naar sporen die aanwezig waren op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk. Deze sporen kunnen bijvoorbeeld bewijzen wanneer een bestand is gewijzigd, geopend of verwijderd, alsmede waar een bestand vandaan is gekomen en welke gebruiker het bestand heeft opgeslagen. Vragen van de rechter of verdediging die later in de strafzaak aan de orde kunnen komen, zouden dan niet meer kunnen worden beantwoord.

Het bovenstaande heeft geleid tot de keuze om de gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheden over het onderzoek van gegevens, bedoeld in Afdeling 7.3.2, onder het bereik van het regime van artikel 2.1.18, eerste lid, te brengen. Op basis daarvan kunnen gegevens, voor zover zij niet bij de processtukken zijn gevoegd, worden bewaard en ter beschikking gehouden van het onderzoek. Pas vier maanden nadat de zaak is geëindigd, moeten deze gegevens worden vernietigd. De langere bewaartermijn geeft de opsporingspraktijk meer ruimte in de prioritering van de onderzoekswerkzaamheden en geeft langer mogelijkheden om door de verdediging ingediende onderzoekswensen te kunnen honoreren en uitvoeren.

In haar consultatieadvies is de AP kritisch op de uitbreiding van de mogelijkheid om gegevens langer – tot vier maanden nadat de zaak is geëindigd – te bewaren en ter beschikking te houden van het onderzoek. Volgens de AP had veeleer een uitbreiding in de rede gelegen van het regime van artikel 2.1.19 op basis waarvan gegevens worden vernietigd zodra blijkt dat zij van geen betekenis zijn voor het onderzoek. De regeling van artikel 2.1.18 biedt volgens de AP minder waarborgen voor personen die geen betrokkenheid hebben bij de strafbare feiten waarop het opsporingsonderzoek zich richt. Op basis van het regime van artikel 2.1.18 kunnen gegevens, voor zover die niet bij de processtukken zijn gevoegd, worden bewaard en ter beschikking gehouden van het onderzoek. Deze gegevens worden pas vernietigd vier maanden nadat de zaak is geëindigd. Volgens de AP dienen ook gegevens die zijn overgenomen uit publiek toegankelijke bronnen (artikel 2.8.8), gegevens die zijn vergaard met het bevel tot verstrekking van gegevens (artikel 2.7.46), persoonsgegevens die op verzoek van een opsporingsambtenaar vrijwillig zijn verstrekt (artikel 2.7.54), en persoonsgegevens die zijn verzameld in het kader van onderzoek naar misdrijven die in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd en in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf (artikelen 2.7.53 en 2.8.22), onder de regeling van artikel 2.1.19 te worden gebracht. Aan dit advies van de AP is geen gehoor gegeven. Met het regelen van de strafvorderlijke gegevensverwerking moet een evenwicht worden gevonden tussen de waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens enerzijds, en de uitvoeringsgevolgen van deze waarborgen anderzijds. De door de AP voorgestelde waarborgen zouden significante uitvoeringsconsequenties meebrengen alsmede een toename van de incidentele uitvoeringskosten van het nieuwe wetboek. Tegelijkertijd dwingt (de huidige stand van) het EU-recht niet tot het treffen van deze waarborgen. Wel zal het advies van de AP worden opgevolgd om de vormvereisten van een bevel tot verstrekking van gegevens, zoals geregeld in het huidige artikel 126nd, derde lid, over te nemen in de algemene maatregel van bestuur die wordt vastgesteld op grond van artikel 2.1.15 van het nieuwe wetboek. Dit komt aan de orde in het betreffende uitvoeringsbesluit onder Boek 2 van het nieuwe wetboek.

In haar advies merkt de Afdeling advisering op dat alleen al het bewaren van gegevens een inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens. Het bewaren van gegevens moet zoveel mogelijk tot een minimum worden beperkt en evenredig zijn tot het opsporingsonderzoek. In reactie op dit onderdeel van het advies van de Afdeling advisering is artikel 2.1.18 aangepast. Met deze aanpassing is tot uitdrukking gebracht dat artikel 2.1.18 niet zozeer een verplichting inhoudt maar veeleer een bevoegdheid betreft om gegevens te bewaren. Hieruit volgt dat op de voet van dit artikel alleen gegevens kunnen worden bewaard in het belang van het onderzoek (artikel 2.1.2) en voor zover het bewaren proportioneel en subsidiair is (artikel 2.1.3). Met deze aanpassing is de toepassing van het evenredigheidsbeginsel gewaarborgd bij de bewaring

van gegevens. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid moet de officier van justitie een balans vinden tussen het belang van het opsporingsonderzoek enerzijds en de bescherming van het privéleven en persoonsgegevens anderzijds. Ten behoeve van het opsporingsonderzoek is van belang dat de kenbronnen van gegevens die bij de processtukken zijn gevoegd in hun oorspronkelijk staat worden bewaard. Daarmee kan te dien aanzien de rechtmatigheid van de uitoefening van bevoegdheden alsmede de selectie van gegevens ten behoeve van de processtukken gedurende de strafzaak worden gecontroleerd (Kamerstukken II 1996/97, 25403, nr. 3, p. 86-87). De bescherming van het privéleven en persoonsgegevens brengt mee dat de bewaring van gegevens is beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor en evenredig is tot het opsporingsonderzoek.

Ook wijst de Afdeling advisering in dit onderdeel van haar advies op de mogelijkheid van een apart bewaarregime voor de zogeheten forensische kopie. Op deze mogelijkheid is in haar advies ook gewezen door de AP. Deze adviezen zijn ter harte genomen. De Commissie normering bulkdata is verzocht om hierover te adviseren.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in artikel 2.1.18 ook de bewaartermijn aangepast. Aanvankelijk was in lijn met artikel 126cc van het huidige wetboek bepaald dat gegevens, voor zover die niet bij de processtukken zijn gevoegd, worden vernietigd zodra twee maanden zijn verstreken nadat de zaak is geëindigd. In haar advies wijst de Afdeling advisering op de verhouding tot de termijn van drie maanden die geldt voor het indienen van beklag over het niet-opsporen of niet-vervolgen van strafbare feiten (artikel 3.5.4). Om beter aan te sluiten bij die termijn wordt deze bewaartermijn verlengd van twee maanden naar vier maanden, zodat ook de niet bij de processtukken gevoegde gegevens nog beschikbaar zijn op het moment dat zo’n beklag wordt ingediend. Na het indienen van zo’n beklag geldt de zaak niet langer als geëindigd en kan de bewaring van deze gegevens worden voortgezet. De bewaartermijn komt opnieuw in beeld als de zaak opnieuw is geëindigd. De extra beperking van de grondrechten van de betrokkene die deze verlengde bewaartermijn meebrengt, wordt niet als significant gezien. In dit verband wijst de Afdeling advisering ook op de herzieningsprocedure. Anders dan de beklagprocedure is de herzieningsprocedure niet aan een termijn gebonden. Het beschikbaar houden van de niet bij de processtukken gevoegde gegevens met het oog op een mogelijke herzieningsprocedure zou daarmee nopen tot een onbeperkte bewaartermijn. Een dergelijke bewaartermijn wordt als onevenredig gezien.

Meer mogelijkheden voor de verstrekking van gegevens
Op de regelingen van artikelen 2.1.18 en 2.1.19 over de bewaring en vernietiging van gegevens bestaat een uitzondering. Op grond van artikel 2.1.20 kan de officier van justitie bevelen dat de desbetreffende gegevens

worden verstrekt voor een ander opsporingsonderzoek of voor een ander doel op grond van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Met artikel 2.1.20 is artikel 126dd in gewijzigde vorm overgenomen uit het huidige wetboek. De wijzigingen worden hierna toegelicht.

Met verstrekking wordt in dit verband gedoeld op verstrekking van gegevens voor een ander doel dan het opsporingsonderzoek waarbinnen de bevoegdheid is uitgeoefend. Zogenoemde vervolgverwerkingen van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bevoegdheden binnen een bepaald opsporingsonderzoek, worden in beginsel genormeerd door de toepassingsvoorwaarden van de desbetreffende bevoegdheid zoals neergelegd in de wettelijke bepaling ter zake, en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek zoals neergelegd in Boek 2, Titel 1.2.

Het evenredigheidsbeginsel brengt mee dat de verdere verwerking van gegevens moet worden gerechtvaardigd door het doel van die verdere verwerking. In dit verband is vaste rechtspraak van het HvJ EU dat de verwerking van gegevens waarmee de rechten en vrijheden van de betrokkene *ernstig* worden beperkt slechts kan worden gerechtvaardigd door de bestrijding van *ernstige* criminaliteit. Indien de beperking niet-ernstig is, kan de verwerking worden gerechtvaardigd door de bestrijding van ook niet-ernstige criminaliteit (HvJ EU 2 oktober 2018, C-207/16, ECLI:EU:C:2018:788 (Ministerio Fiscal), rechtsoverwegingen 55-57). Tegen deze achtergrond maakt artikel 2.1.20 een tweedeling. In beginsel kunnen gegevens worden verstrekt ten behoeve van ieder ander opsporingsonderzoek of ieder ander doel op grond van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (eerste lid). Dit laatste omvat de verdere verwerking voor zover noodzakelijk voor de bij of krachtens de Wet politiegegevens of Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens geformuleerde doelen. Indien de verstrekking van gegevens een ernstige beperking vormt van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens, kunnen de gegevens daarentegen slechts worden verstrekt ten behoeve van een ander opsporingsonderzoek voor zover dat opsporingsonderzoek is gericht op een verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld (tweede lid). In dat geval kunnen de gegevens ook worden verstrekt ten behoeve van een ander doel op grond van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voor zover die verstrekking de voorkoming van ernstige bedreigingen van de openbare veiligheid tot doel heeft.

De tweedeling van de grondslagen voor de verstrekking sluit aan bij de rechtspraak van het HvJ EU. Volgens het HvJ EU volgt uit het evenredigheidsbeginsel dat gegevens die onder Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de

persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, hierna: richtlijn 2002/58) zijn verzameld voor de bestrijding van ernstige criminaliteit, alleen verder mogen worden verwerkt voor (i) eveneens de bestrijding van ernstige criminaliteit; (ii) de voorkoming van ernstige bedreigingen van de openbare veiligheid; of (iii) de bescherming van de nationale veiligheid (HvJ EU 7 september 2023, C-162/22, ECLI:EU:C:2023:631 (Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra), rechtsoverwegingen 38 en 41). Artikel 2.1.20, tweede lid, strekt tot de codificatie van deze rechtspraak. Onderdeel a van het artikellid bakent ernstige criminaliteit af tot misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van het nieuwe wetboek en bij de uitleg van de Hoge Raad van het EU-recht (ECLI:NL:HR:2022:475, rechtsoverweging 6.8.1). In onderdeel b van het artikellid is de verdere verwerking met het oog op de voorkoming van ernstige bedreigingen van de openbare veiligheid neergelegd. Aandacht verdient hierbij dat het begrip “ernstige bedreigingen van de openbare veiligheid” een autonoom begrip van het EU-recht betreft. Niet in alle gevallen waarin de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in een verwerkingsgrondslag voorzien is sprake van de voorkoming van een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid. De voorkoming van een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid betreft een aanvullende voorwaarde. Bij de invulling van het begrip “openbare veiligheid” kan worden aangesloten bij de reikwijdte van richtlijn 2016/680. Een van de doelen waarvoor persoonsgegevens kunnen worden verwerkt op grond van deze richtlijn betreft “de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid” (zie ook overweging 12 van deze richtlijn). Hieronder valt de handhaving van de openbare orde, als onderdeel van de politietaak. In het tweede lid van artikel 2.1.20 is niet geregeld de verstrekking met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Ongewijzigd ten opzichte van het huidige wetboek volstaan hiervoor de regels in paragraaf 6.3 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 en, indien van toepassing, de spiegelbepaling daarvan in artikel 17 van de Wet politiegegevens. Ook hierbij is de specialiteitsregel van toepassing, hetgeen inhoudt dat de regels in paragraaf 6.3 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 voorrang krijgen boven artikel 2.1.20.

Het onderscheid tussen de verstrekking op grond van artikel 2.1.20, eerste lid, enerzijds en artikel 2.1.20, tweede lid, anderzijds, volgt aldus de rechtspraak van het HvJ EU. De rechtspraak van het HvJ EU is in dit verband (vooralsnog) beperkt tot de verdere verwerking van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bevoegdheden onder richtlijn 2002/58. De bevoegdheden onder richtlijn 2002/58 betreffen de bevoegdheden die worden uitgeoefend in verhouding tot de aanbieder van een communicatiedienst. De verstrekking van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van deze bevoegdheden wordt genormeerd door het tweede lid van artikel 2.1.20 (artikelen 2.7.47,

eerste en vierde lid, 2.7.48, 2.7.49, vierde lid, en 2.8.13). De verstrekking van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 2.7.37 tot en met 2.7.40, 2.7.42, 2.8.7, derde lid, 2.8.15, 2.8.16 en 2.8.17, wordt genormeerd door het eerste lid. Niet uitgesloten is dat toekomstige rechtspraak van het HvJ EU ook de verdere verwerking zal beslaan van gegevens die zijn verkregen met bepaalde andere bevoegdheden waarmee de rechten van de artikelen 7 en 8 van het EU-handvest ernstig worden beperkt. Zoals opgemerkt in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting is de uitleg van het HvJ EU van het EU-handvest op dit terrein nog in beweging.

Met betrekking tot artikel 2.1.20 constateert de Afdeling advisering in haar advies dat een onderscheid wordt gemaakt naar de bevoegdheid waarmee de gegevens zijn verzameld. In plaats daarvan stelt de Afdeling advisering dat een onderscheid zou moeten worden gemaakt naar de mate van ernst van de inbreuk als gevolg van de verstrekking. In reactie daarop wordt het volgende opgemerkt. Met de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1.20, tweede lid, worden gegevens verwerkt waarmee grondrechten ernstig worden beperkt. In zoverre is de mate van beperking van grondrechten redengevend voor het gemaakte onderscheid in artikel 2.1.20. Zoals hierboven toegelicht kan niet worden uitgesloten dat het vereiste van een ernstig strafbaar feit in toekomstige rechtspraak van het HvJ EU ook wordt verbonden aan de verstrekken van gegevens die met andere bevoegdheden zijn verzameld. En zoals toegelicht in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting wordt in het wetgevingsprogramma voor het nieuwe wetboek volstaan met een beperkte regeling over de strafvorderlijke gegevensverwerking om de redenen die daar zijn genoemd. Een andere wijze van normering van de verdere verwerking van gegevens die zijn verzameld in het kader van het opsporingsonderzoek is een aangelegenheid van de daar toegelichte toekomstige nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking.
In dit verband moet erop worden gewezen dat met de omzetting van het huidige artikel 126dd de reikwijdte van de grondslagen voor de verdere verwerking zijn verruimd. Artikel 2.1.20, eerste lid, schrijft voor dat gegevens verstrekt kunnen worden ten behoeve van ieder ander opsporingsonderzoek of een ander doel op grond van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Dat komt overeen met het huidige recht. Artikel 2.1.20, tweede lid, geeft daarbij ten opzichte van het huidige artikel 126dd meer ruimte voor de verdere verwerking. Zo wordt een grondslag gegeven voor de verstrekking ten behoeve van een ander doel op grond van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voor zover dat andere doel betrekking heeft op de voorkoming van ernstige bedreigingen van de openbare veiligheid. In de huidige regeling is dit beperkt tot het doel van artikel 10, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet politiegegevens.

In reactie op het consultatieadvies van het OM moet erop worden gewezen dat het bevel van de officier van justitie tot de verstrekking van gegevens ten behoeve van een ander doel op grond van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ziet op de evenredigheid van die verdere verwerking. Met de uitoefening van een strafvorderlijke bevoegdheid kunnen gegevens worden vergaard waarmee de grondrechten van burgers worden beperkt. De mate van beperking van de grondrechten is mede afhankelijk van de wijze van verdere verwerking van die gegevens. Indien de vergaarde gegevens slechts worden gebruikt ten behoeve van het betreffende opsporingsonderzoek, voldoet die vergaring eerder aan de evenredigheidsvereisten dan in het geval de desbetreffende gegevens verder worden verwerkt overeenkomstig de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De beslisbevoegdheid van de officier van justitie met betrekking tot de verdere verwerking van gegevens dient hiermee de evenredigheid van de uitoefening van de strafvorderlijke bevoegdheden. Een bevel van de officier van justitie tot verstrekking van gegevens voor een ander opsporingsonderzoek of een ander doel op grond van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, strekt tot de toestemming aan de verwerkingsverantwoordelijke om de desbetreffende gegevens, binnen de reikwijdte van die toestemming, verder te verwerken overeenkomstig de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De verwerkingsverantwoordelijke blijft verantwoordelijk voor die verdere verwerking en dient bij die verdere verwerking de voorschriften van de Wet politiegegevens respectievelijk de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens na te leven. Het bevel van de officier van justitie houdt slechts in dat die verdere verwerking vanuit het perspectief van de strafvordering evenredig is en ontslaat de verwerkingsverantwoordelijke niet van zijn verantwoordelijkheid.

De AP en de Afdeling advisering zijn kritisch op de nieuwe mogelijkheden voor de verstrekking van gegevens. Zij merken op dat de grondslag voor de verstrekking van gegevens voor “een ander doel op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of de Wet politiegegevens” onvoldoende duidelijk en nauwkeurig is geformuleerd. In lijn met de reactie op het consultatieadvies van het OM hierboven wordt hierop geantwoord dat een bevel van de officier van justitie op de voet van artikel 2.1.20 strekt tot de toestemming aan de verwerkingsverantwoordelijke om de desbetreffende gegevens, binnen de reikwijdte van die toestemming, verder te verwerken overeenkomstig de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De verwerkingsverantwoordelijke blijft verantwoordelijk voor die verdere verwerking en behoeft daartoe telkens een rechtsgrondslag in de Wet politiegegevens respectievelijk de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Artikel 2.1.20 beoogt aldus 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, maar

beoogt slechts de officier van justitie in positie te brengen vanwege zijn gezag over de opsporing (artikel 1.3.14). Verder is de AP kritisch over de uitbreiding van de mogelijkheden voor de verstrekking van gegevens. Zoals uiteengezet in paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting geldt dat de rechtspraak van het HvJ EU en het EHRM op sommige onderdelen noopt tot extra waarborgen, maar op andere onderdelen ruimte laat voor een versoepeling van de bestaande waarborgen. Met deze eerste aanvullingswet wordt de ruimte die de rechtspraak van het HvJ EU en het EHRM geven voor de verdere verwerking van gegevens optimaal benut. Nu de rechtspraak van het HvJ EU in dit verband (vooralsnog) is beperkt tot de verdere verwerking van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheden onder richtlijn 2002/58, wordt op dit moment slechts aanleiding gezien de verdere verwerking van deze gegevens via artikel 2.1.20, tweede lid, strikt te normeren. De stelling van de AP dat de uitbreiding van artikel 2.1.20, eerste lid, disproportioneel is, wordt dezerzijds niet onderschreven. Ook op de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 2.1.20, eerste lid, zijn de algemene beginselen van het opsporingsonderzoek, waaronder de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 2.1.3), van toepassing, hetgeen de officier van justitie dwingt om ook deze bevoegdheid telkens evenredig uit te oefenen. Hieruit volgt onder meer dat een bevel van de officier van justitie slechts wordt gegeven voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor een ander opsporingsonderzoek of de bij of krachtens de Wet politiegegevens of Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens geformuleerde doelen.

De verdere verwerking van gegevens na inbeslagneming van de digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk
Onder het huidige wetboek is het regime van artikel 125n van toepassing op de bewaring, vernietiging en verstrekking van gegevens die zijn vergaard bij de uitoefening van de bevoegdheid tot de vastlegging van gegevens tijdens een doorzoeking. Zoals hierboven toegelicht wordt de bewaring, vernietiging en verstrekking van deze gegevens onder het nieuwe wetboek genormeerd door het regime van artikelen 2.1.18 tot en met 2.1.20 (de opvolgers van de huidige artikelen 126cc en 126dd). Naast de bevoegdheid tot het onderzoek van gegevens *tijdens een doorzoeking* in artikel 2.7.37, kent het nieuwe wetboek ook een bevoegdheid tot het (ingrijpend) stelselmatig onderzoek van gegevens *na inbeslagneming* in artikelen 2.7.38 en 2.7.39. Het ligt in de rede dat de bewaring, vernietiging en verstrekking van gegevens die zijn verkregen met de laatstgenoemde bevoegdheid ook wordt genormeerd door artikelen 2.1.18 en 2.1.20. De mate van beperking van de grondrechten van de betrokkene is indien het onderzoek van gegevens plaatsheeft na inbeslagneming immers niet anders dan tijdens een doorzoeking. In beide gevallen kan het onderzoek van gegevens betrekking hebben op grote hoeveelheden gegevens, waarbij de gegevens ook betrekking kunnen hebben op personen die geen onderwerp zijn van een opsporingsonderzoek.

In haar consultatieadvies gaat de politie in op de bewaring, vernietiging en verstrekking van gegevens die zijn vergaard met de uitoefening van de nieuwe bevoegdheid tot het stelselmatig onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk (artikel 2.7.38). De politie noemt die keuze niet onlogisch en verdedigbaar, maar wijst ook op de uitvoeringsgevolgen omdat onder die regeling de officier van justitie en niet de opsporingsambtenaar op de voet van artikel 2.1.20 bevoegd is te beslissen over de verdere verwerking. De mate van uitvoeringsgevolgen zijn volgens de politie afhankelijk van de eisen die aan het bevel worden gesteld. In dit verband schrijft het OM in zijn consultatieadvies de keuze in het wetsvoorstel goed te kunnen volgen. Het OM acht het positief dat de officier van justitie in positie wordt gezet om beter toezicht te houden op de verdere verwerking van de grote hoeveelheden gegevens die de politie tijdens een opsporingsonderzoek verzamelt. Het OM onderstreept de noodzaak van de wettelijke regeling, maar stelt ook vragen over de gevolgen voor de rechtspraktijk. Ook volgens het OM zijn de gevolgen afhankelijk van de wijze waarop het wetsvoorstel moet worden uitgelegd.

In antwoord op de vragen van de politie en het OM wordt het volgende opgemerkt. Het nieuwe wetboek staat niet in de weg aan het combineren van bevelen tot uitoefenen van verschillende bevoegdheden in een bevel, onder de voorwaarde dat aan alle toepassingsvoorwaarden van de verschillende bevoegdheden is voldaan (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 379). Hieruit volgt dat de officier van justitie in een bevel, bijvoorbeeld een bevel op grond van artikel 2.7.38 tot het stelselmatig onderzoek van gegevens, ook een beslissing kan nemen over de verdere verwerking van die gegevens op de voet van artikel 2.1.20 (een combinatiebevel). Onder het nieuwe wetboek geldt bovendien volgens artikel 2.1.13 als uitgangspunt dat een bevel van de officier van justitie slechts afzonderlijk wordt vastgelegd indien de wet dat bepaalt. Vanwege het ontbreken van een dergelijke bepaling ten aanzien van artikel 2.1.20, eerste en tweede lid, geldt dat een bevel op de voet van artikel 2.1.20, eerste en tweede lid, ook mondeling kan worden gegeven.

Artikel 2.1.18 [bewaren en vernietigen van gegevens]

Artikel 2.1.18 bevat regels over de bewaring en vernietiging van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van een aantal bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstukken 7 en 8. Het betreft gegevens die niet bij de processtukken zijn gevoegd. In artikel 2.1.20, eerste en tweede lid, is een regeling neergelegd over de verstrekking van deze gegevens. De mogelijkheid van verstrekking is een uitzondering op de verplichting tot vernietiging van gegevens.

Eerste tot en met het derde lid
Deze leden zijn ontleend aan het huidige artikel 126cc, eerste tot en met derde lid. Ten opzichte van het huidige artikel 126cc, eerste lid, is de

reikwijdte van de regeling verruimd. Het voorschrift geldt voor gegevens die zijn verkregen met de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 2.7.37 tot en met 2.7.40, 2.7.42, 2.7.47, eerste en vierde lid, 2.7.48, 2.7.49, vierde lid, 2.8.7, derde lid, 2.8.13, 2.8.15 en 2.8.17. In de toelichting op Titel 1.7 is uiteengezet dat enerzijds in het nieuwe wetboek het huidige artikel 126cc-regime komt te gelden voor in het nieuwe wetboek overgenomen bevoegdheden waarvoor nu het 125n-regime geldt. En anderzijds worden enkele nieuwe bevoegdheden uit het nieuwe wetboek onder het bereik van dit artikel – en daarmee onder het bereik van het eerstgenoemde regime – gebracht (artikelen 2.7.38, 2.7.39 en 2.8.17). Verder is deze bepaling ten opzichte van artikel 126cc gewijzigd in een facultatieve bepaling. Met deze aanpassing is tot uitdrukking gebracht dat artikel 2.1.18 niet zozeer een verplichting inhoudt maar veeleer een bevoegdheid betreft om gegevens te bewaren.

Artikel 2.1.18 voorziet in een bewaartermijn. Deze bewaartermijn is gekoppeld aan de duur van de zaak. Zodra vier maanden zijn verstreken nadat de zaak is geëindigd, doet de officier van justitie de gegevens vernietigen. Omdat artikel 2.1.18 voorziet in een passende bewaartermijn, bestaat geen aanleiding te voorzien in een mechanisme voor de periodieke evaluatie van de noodzaak voor de bewaring van gegevens (artikel 5 van richtlijn 2016/680 en HvJ EU 20 november 2025, C-57/23, ECLI:EU:C:2025:905 (*Policejní prezidium*), punten 98-99).

Het voorschrift uit het eerste lid geldt ook in het geval de rechter-commissaris op grond van artikel 2.7.68, eerste lid, de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 2.7.37 tot en met 2.7.40, 2.7.47, eerste en vierde lid, 2.7.48 en 2.7.49, vierde lid, uitoefent. Ook dan is de officier van justitie degene die de verkregen gegevens bewaart en ter beschikking houdt van het onderzoek.

Het tweede lid van artikel 2.1.18 schrijft, overeenkomstig het huidige artikel 126cc, tweede lid, voor dat de officier van justitie de gegevens, bedoeld in het eerste lid, doet vernietigen zodra vier maanden zijn verstreken nadat de zaak is geëindigd en, indien van toepassing, aan de notificatieverplichting is voldaan. Een verschil met het huidige recht is dat de termijn van twee maanden in het tweede lid is verruimd naar vier maanden om de redenen die in de toelichting op Titel 1.7 zijn aangegeven.

Het derde lid is overgenomen uit het huidige artikel 126cc, derde lid. Verder zijn enkele slechts redactionele wijzigingen aangebracht. Het huidige artikel 126cc, vierde lid, is overgenomen in artikel 2.1.21.

Vierde lid
In dit artikellid is neergelegd dat artikel 2.1.18 van overeenkomstige toepassing is op gegevens die zijn overgedragen door een andere staat ter uitvoering van een rechtshulpverzoek of Europees bevel aan die andere staat tot de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in het

eerste lid van artikel 2.1.18. Bijgevolg is ook artikel 2.1.20 van toepassing op de desbetreffende gegevens. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat voorwerpen en gegevens die op verzoek van Nederland door een andere staat zijn overgedragen aan Nederland, na overdracht volgens het Nederlandse recht worden behandeld. Het is mogelijk dat in een verdrag of EU-instrument ten opzichte van de artikelen 2.1.18 en 2.1.20 beperktere regels zijn opgenomen of dat de staat waarvan de gegevens zijn ontvangen nadere voorwaarden heeft verbonden aan de doorgifte van de gegevens. In dat geval moet, zoals gebruikelijk in de internationale samenwerking, aan die regels of voorwaarden voorrang worden gegeven.

Artikel 2.1.19 [vernietiging gegevens onderzoek in een geautomatiseerd werk]

Artikel 2.1.19 bevat regels over de vernietiging van gegevens die zijn verkregen tijdens de uitoefening van de bevoegdheid tot de toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk (artikel 2.8.16). In artikel 2.1.20, derde lid, is een regeling opgenomen over de verstrekking van deze gegevens. De verstrekking behelst een uitzondering op de vernietiging van gegevens.

De bepaling is ontleend aan de huidige artikelen 126cc, zesde lid, en 125n, eerste lid. Zoals hiervoor is aangegeven, is ten opzichte van het huidige artikel 125n, eerste lid, de reikwijdte van het artikel aangepast. Artikel 2.1.19 ziet alleen op gegevens die zijn overgenomen tijdens de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 2.8.16. In dat artikel is de bevoegdheid over toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk opgenomen (het huidige artikel 126nba). Voor deze heimelijke bevoegdheid is in het huidige wetboek het regime van artikel 125n van toepassing verklaard via artikel 126cc, zesde lid: “gegevens die zijn vastgelegd tijdens een onderzoek in een geautomatiseerd werk worden vernietigd zodra blijkt dat zij van geen betekenis zijn voor het onderzoek”. In deze bepaling van het nieuwe wetboek is dat voor deze heimelijke bevoegdheid hetzelfde gebleven. In de toelichting op Titel 1.7 is aangegeven voor welke bevoegdheden het regime dat in deze bepaling is neergelegd, niet langer geldt. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

Het huidige artikel 125n, tweede lid, is niet overgenomen. Die bepaling schrijft voor wie de gegevens vernietigt (“door op last van degene die de gegevens heeft opgenomen”), en dat van de vernietiging een proces-verbaal wordt opgemaakt, dat wordt gevoegd bij de processtukken. Ook de laatste zin van artikel 126cc, tweede lid, spreekt over het opmaken van een proces-verbaal bij vernietiging van de gegevens. Artikel 2.1.10 regelt al in algemene zin de verbaliseringsplicht. Daardoor is het niet nodig dat de artikelen 2.1.18 en 2.1.19 ook regels voorschrijven over het opmaken van een proces-verbaal. Voor wat betreft de vernietiging wordt aangesloten bij de formulering van het huidige artikel 126cc, tweede lid:

“de officier van justitie doet de gegevens vernietigen”. Het huidige artikel 125n, vierde lid, is evenmin overgenomen. Dit om dezelfde reden als waarom het huidige artikel 126dd, tweede lid, niet is overgenomen (zie de toelichting op artikel 2.1.20 onder “overige”).

Artikel 2.1.20 [verstrekken van gegevens]

In artikel 2.1.20 is de bevoegdheid van de officier van justitie neergelegd om te bevelen dat gegevens worden gebruikt voor een ander doel dan voor het opsporingsonderzoek waartoe de gegevens zijn verkregen. Dit bevel betreft een uitzondering op de verplichting van artikelen 2.1.18 en 2.1.19 om gegevens te vernietigen.

Met artikel 2.1.20 wordt beoogd dat een bevel van de officier van justitie ten grondslag ligt aan de verdere verwerking van gegevens. De term “kan bepalen” in artikel 126dd van het huidige wetboek is in artikel 2.1.20 van het nieuwe wetboek vervangen door “kan bevelen”. Met deze wijziging is aangesloten bij de terminologie van het nieuwe wetboek. Ook wordt hiermee onderstreept dat de beslissing tot de verdere verwerking van gegevens een bevoegdheid van de officier van justitie betreft. Ten slotte wordt door de vormgeving als een bevoegdheid onderstreept dat op de uitoefening daarvan de algemene bepalingen over de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek uit Boek 2, Titel 1.2, van toepassing zijn.

Eerste lid
Dit artikellid is ontleend aan het huidige artikel 126dd, eerste lid. Op dezelfde wijze zoals bij het huidige artikel 126cc, eerste lid, is bij de omzetting de reikwijdte van het huidige artikel 126dd verruimd. Artikel 2.1.20, eerste lid, ziet op de gevallen, bedoeld in artikel 2.1.18, eerste lid, waarin gegevens zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 2.7.37 tot en met 2.7.40, 2.7.42, 2.7.47, eerste en vierde lid, 2.7.48, 2.7.49, vierde lid, 2.8.7, derde lid, 2.8.13, 2.8.15 en 2.8.17, en deze gegevens niet bij de processtukken zijn gevoegd. In lijn met het huidige artikel 126dd, eerste lid, bepaalt dit artikellid dat de officier van justitie kan bevelen dat deze gegevens worden verstrekt ten behoeve van een ander opsporingsonderzoek of ten behoeve van een ander doel op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of de Wet politiegegevens. Met dit voorstel zijn enkele bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstuk 7, die in het huidige wetboek onder het regime van artikel 125n vallen, onder het in artikel 2.1.18, eerste lid, overgenomen regime van het huidige artikel 126cc gebracht. Het gevolg hiervan is dat ten aanzien van die bevoegdheden voor wat betreft de verdere verwerking van daaruit verkregen gegevens, het in artikel 2.1.20 overgenomen regime van het huidige artikel 126dd komt te gelden.

Tweede lid
Specifieke regels gelden voor de verstrekking van gegevens die zijn

verkregen door de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van de aanbieder van een communicatiedienst. In de huidige regeling valt de verwerking van die gegevens onder artikel 126dd, eerste lid. Deze regels zijn in het tweede lid overgenomen. Zie de toelichting op het eerste lid voor de aanleiding van deze wijziging.

Derde lid
Dit voorschrift geeft een regeling voor de verstrekking van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2.8.16. Het artikel is ontleend aan het huidige artikel 125n, derde lid. Het artikellid volgt de reikwijdte van artikel 2.1.19.

Overige
Het huidige artikel 126dd, tweede lid, is niet overgenomen. Uit de systematiek van de wet volgt dat bij een verdere verwerking van gegevens de bewaartermijn geldt die hoort bij het doel van die verdere verwerking. Zodra die bewaartermijn is verstreken dienen de gegevens te worden vernietigd. Immers is vanaf dat moment niet langer een grondslag aanwezig voor de verwerking van de gegevens. Het overnemen van het huidige artikel 126dd, tweede lid, is hiermee overbodig.

Artikel 2.1.21 [algemene maatregel van bestuur]

In artikel 2.1.21 is een delegatiegrondslag opgenomen voor het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur over het bewaren en het vernietigen van gegevens. Met dit artikel is het huidige artikel 126cc, vierde lid, overgenomen met enkele slechts redactionele wijzigingen. Deze bepaling geldt, naast de vernietiging, bedoeld in artikel 2.1.18, ook voor de vernietiging, bedoeld in artikel 2.1.19. Dat is nieuw ten opzichte van het huidige wetboek.

D

Met de wijziging in artikel 2.2.3 (de aanpassing van verwijzingen naar artikelen in het Wetboek van Strafrecht) wordt een recente wijziging in het huidige artikel 160 verwerkt in het nieuwe wetboek. De wijziging volgt uit de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59).

E

In artikel 2.2.7, derde lid, is bepaald dat de aangever die het Nederlands niet of niet voldoende beheerst, in staat wordt gesteld aangifte te doen in een taal die hij begrijpt of spreekt. De aangever kan, maar behoeft niet zelf slachtoffer te zijn van het strafbare feit; ieder die kennis draagt van een strafbaar feit kan daarvan aangifte doen (artikel 2.2.1).

In dit onderdeel wordt het derde lid aangevuld met de mogelijkheid dat het doen van aangifte door aangevers die het Nederlands niet of niet voldoende beheersen ook met taalkundige bijstand kan plaatsvinden. Deze wijziging hangt samen met het herstel van een vergissing in artikel 1.11.7, tweede lid, waarvoor in dit wetsvoorstel eveneens een wijziging is opgenomen. Samen strekken deze wijzigingen ertoe de regeling met betrekking tot het doen van mondelinge aangifte weer geheel in overeenstemming te brengen met het voorschrift in het huidige artikel 163 en met de huidige praktijk. Het huidige artikel 163, derde lid, is ingevoegd bij de wet ter implementatie van de Richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315). Bij die wetswijziging werd uitdrukkelijk toegelicht dat bij het doen van aangifte de taalkundige bijstand door een begeleider een nuttig alternatief kan zijn voor bijstand door een professionele tolk. Als voorbeeld werd genoemd de aangifte van een relatief eenvoudig strafbaar feit, bijvoorbeeld diefstal, met behulp van een meertalige reisleider van een groep toeristen, waartoe een slachtoffer behoort die alleen een weinig voorkomende taal spreekt (Kamerstukken II 2014/15, 34236, nr. 3, p. 75). In de huidige praktijk, die naar tevredenheid functioneert, wordt bij aangifte in veel gevallen van deze figuur gebruik gemaakt. Deze is ook in overeenstemming met artikel 5, tweede lid van de genoemde richtlijn. Weliswaar wordt in de praktijk ook gebruik gemaakt van de tolkentelefoon, maar inzet daarvan vergt veel tijd en capaciteit en kan leiden tot lange wachttijden voor de aangever. Volgens een inschatting door de politie op basis van managementinformatiesystemen betrof 21% van de bijna 316.000 mondelinge aangiften in 2023 een aangifte door anderstaligen. In bijna 8% van die gevallen werd de bijstand van een tolk ingeroepen. Het standaard inschakelen van een tolk zou, gelet op het grote aantal aangiften, ook door een anderstalige aangever, substantiële uitvoeringsconsequenties meebrengen, terwijl er geen aanwijzingen zijn dat de huidige praktijk tot een gebrekkige weergave van aangiften of tot andere probelemen leidt. Om in te kunnen spelen op de concrete situatie, ook in het belang van de aangever, is het dwingend voorschrijven dat bij het doen van mondelinge aangifte (altijd) de bijstand van een professionele tolk wordt ingeroepen daarom niet gewenst. Met de nu toegelichte wijziging en met de eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 1.11.7, tweede lid, wordt beoogd de huidige praktijk op dit punt te continueren.

Als er aanwijzingen zijn dat degene die taalkundige bijstand verleent zelf betrokken is bij het strafbare feit of als het gaat om een ernstig en complex delict zal er behoefte zijn aan verdergaande, professionele taalkundige bijstand. Het is aan de politie om te beoordelen of die behoefte in een concreet geval bestaat, zodat de tolkentelefoon wordt ingeschakeld of een tolk ter plaatse wordt opgeroepen.

F

De wijziging in artikel 2.3.8, tweede lid, betreft het herstel van een omissie. Deze bepaling ziet op het afstand doen van onderhoud met een raadsman. In een bepaalde categorie van gevallen is het voor de verdachte niet mogelijk om hiervan afstand te doen zonder dat hij door een raadsman is ingelicht over de gevolgen daarvan. Het is niet de bedoeling om in deze praktijk wijzigingen aan te brengen. Door in het tweede lid te verwijzen naar de verdachte, bedoeld in het gehele artikel 2.3.7, wordt de categorie van gevallen waarin een raadsman inlichting moet geven over de gevolgen onbedoeld uitgebreid. Die omissie wordt hersteld door alleen te verwijzen naar de verdachte, bedoeld in artikel 2.3.7, eerste lid. Daarmee wordt de regeling inhoudelijk gelijkgetrokken met het huidige artikel 28c, tweede lid.

G

De wijzigingen in artikel 2.4.1, eerste en tweede lid, houden verband met de aanpassing van de deskundigenregeling en worden hieronder toegelicht (zie ook paragraaf 7.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Eerste lid
- Benoeming door de officier van justitie van niet-ingeschreven deskundigen die klassiek DNA-onderzoek uitvoeren
Het huidige wetboek kent een bijzondere regeling voor de benoeming van deskundigen die DNA-onderzoek en onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte uitvoeren. In al deze gevallen kan de benoeming van de deskundige ook door de officier van justitie worden gedaan in geval de deskundige niet in het NRGD is ingeschreven (zie de huidige artikelen 151a, tweede lid, 151b, eerste lid, 151d, eerste lid, 151da, eerste lid, 151f, eerste lid, en 151i, eerste lid). In het nieuwe wetboek is gekozen voor een uniforme algemene deskundigenregeling, op grond waarvan voor alle deskundigenonderzoeken geldt dat de officier van justitie enkel in het NRGD geregistreerde deskundigen kan benoemen. Uit nader overleg met de organisaties in de strafrechtketen is gebleken dat het wenselijk is dat de mogelijkheid van benoeming van deze deskundigen door de officier van justitie blijft bestaan. Ook de bestaande uitzondering die bij klassiek DNA-onderzoek wordt gemaakt op de verplichting de verdachte vooraf in te lichten, wordt in het nieuwe wetboek alsnog gehandhaafd (zie ook paragraaf 7.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

DNA-onderzoek is op dit moment veruit het meest voorkomende deskundigenonderzoek in strafzaken. In veel gevallen gaat het daarbij om onderzoeken aan sporen die op de plaats delict worden aangetroffen. Daarvan wordt een DNA-profiel vastgesteld en dat DNA-profiel wordt vervolgens vergeleken met andere DNA-profielen, al dan niet uit de DNA-databank. Dergelijke onderzoeken worden vaak in een vroeg stadium van

een opsporingsonderzoek verricht omdat de uitkomst van deze onderzoeken richtinggevend kunnen zijn voor het vervolg van het onderzoek. Op dat moment zijn er nog niet altijd verdachten in beeld en is er veel belang bij de snelle beschikbaarheid van onderzoeksresultaten.

Dit veelvoorkomende DNA-onderzoek - het klassiek DNA-onderzoek dat is geregeld in artikel 2.6.17 - betreft grotendeels onderzoek dat aan de hand van vastgestelde protocollen, deels geautomatiseerd plaatsvindt. Het onderzoek vergt daardoor in veel gevallen beperkte opinie en interpretatie van de deskundige die het uitvoert. Kwaliteitsborging is bij dit type onderzoek gelegen in gedetailleerde protocollen, accreditatie en het gebruik van de juiste software. Evenals bij de deskundigen die technisch onderzoek verrichten (zie toelichting bij artikel 1.7.5) geldt daarom dat individuele toetsing van de deskundigheid van een deskundige die een klassiek DNA-onderzoek uitvoert niet nodig is. Opname van deze deskundigen in het NRGD zou dan ook weinig toegevoegde waarde hebben. Bovendien is dit, juist omdat deze deskundigen opinie en interpretatie op grond van vastgestelde protocollen verrichten en weinig eigen beoordelingsruimte hebben, niet altijd mogelijk. Voor de DNA-onderzoeken met standaardvraagstellingen wordt dan ook geregeld gebruik gemaakt van deskundigen die niet in het NRGD zijn geregistreerd.

Het doel van het onderhavige artikellid is deze goed werkende praktijk te handhaven. Daarom wordt voor klassiek DNA-onderzoek, conform de huidige wettelijke regeling, voorzien in de mogelijkheid voor de officier van justitie om ook niet in het NRGD opgenomen deskundigen te benoemen. De uitzondering op het vereiste van een benoeming van niet-geregistreerde deskundigen door de rechter-commissaris heeft tot gevolg dat een deskundige sneller kan worden benoemd waardoor onderzoeksresultaten eerder voor de officier van justitie en de verdachte beschikbaar zijn. Op deze manier wordt met de nu toegelichtge regeling de beste balans bereikt.

Het OM heeft in de consultatie aangegeven blij te zijn dat het mogelijk blijft dat de officier van justitie voor het verrichten van klassiek DNA-onderzoek deskundigen benoemt die niet in het NRGD zijn geregistreerd. Het bestaan van de mogelijkheid neemt wat betreft het OM niet weg dat het de voorkeur verdient dat elke deskundige die met regelmaat dergelijk onderzoek verricht zich laat registreren in het NRGD.

In zijn consultatieadvies heeft het OM gevraagd naar de verhouding tussen deze uitzondering en het nieuwe artikel 1.7.2, vierde lid, op grond waarvan bij de benoeming van niet in het NRGD geregistreerde deskundigen moet worden gemotiveerd waarom zij als deskundig worden aangemerkt. Naar aanleiding van deze opmerking is artikel 2.4.1, eerste lid, aangepast. Zoals in het voorgaande aan de orde kwam is individuele toetsing van de deskundigheid van een deskundige die een klassiek DNA-

onderzoek uitvoert niet nodig. Als de officier van justitie een niet geregistreerde deskundige benoemt, is het dan ook niet nodig te motiveren waarom niet een geregistreerde deskundige wordt benoemd of waarom diegene als deskundige wordt aangemerkt (artikel 1.7.2, derde en vierde lid, is niet van toepassing).

Het DNA-verwantschapsonderzoek (artikel 2.6.18), het DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken (artikel 2.6.19) en onderzoek op activiteitenniveau, waarbij het gaat om de beantwoording van vragen die betrekking hebben op het bij een bepaalde activiteit achterlaten van celmateriaal op een bepaalde plaats door een bepaald persoon, vergen in de regel meer interpretatie. Toetsing van de deskundigheid van de deskundigen die deze onderzoeken uitvoeren voorafgaand aan de benoeming is nodig. Dit kan gebeuren ten tijde van de registratie in het NRGD of – als de deskundige niet in het NRGD is ingeschreven – op het moment van benoeming. In het laatste geval is het wenselijk dat de rechter-commissaris de deskundige benoemt.

Hoewel het op grond van de huidige regeling mogelijk is dat de officier van justitie niet in het NRGD geregistreerde deskundigen benoemt die DNA-verwantschapsonderzoek, het DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken en het onderzoek naar ernstige besmettelijke ziekte verrichten, maakt dit artikellid het dan ook niet mogelijk dat de officier van justitie niet-geregistreerde deskundigen benoemt voor het verrichten van deze onderzoeken. Voor de benoeming van niet-geregistreerde deskundigen die deze onderzoeken verrichten zal steeds een rechter-commissaris moeten worden ingeschakeld. Dat zal bij het onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte alleen nodig zijn voor het onderzoek dat tot doel heeft om met behulp van het celmateriaal dat van de verdachte of een derde is afgenomen, met een zekere mate van waarschijnlijkheid vast te stellen of de verdachte of de derde degene is die een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besmettelijke ziekte heeft overgedragen op het slachtoffer van een misdrijf (artikel 2.6.22). Dat onderzoek, dat wordt aangeduid als fylogenetisch onderzoek, betreft namelijk deskundigenonderzoek waarvoor het NRGD op dit moment niet is opengesteld. Het onderzoek dat aan dit onderzoek voorafgaat en tot doel heeft om vast te stellen of de verdachte of derde drager is van een aangewezen besmettelijke ziekte (artikel 2.6.20) betreft technisch onderzoek en zal dus ook bij algemene maatregel van bestuur als technisch onderzoek worden aangewezen.

Het NRGD heeft in het consultatieadvies opgemerkt verheugd te zijn dat onderscheid wordt gemaakt tussen feitelijk DNA-onderzoek en de interpretatie daarvan. Het NRGD vraagt of het de bedoeling is dat het interpreteren van complexe profielen niet langer onder het NRGD-regime valt, en wijst erop dat daarvoor wel bijzondere kennis vereist is. Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel niet wijzigt welke typen onderzoek onder het NRGD-regime vallen: als het NRGD op dit moment voor een bepaald onderzoeksgebied is opengesteld

zal dat ook op grond van de huidige regeling mogelijk zijn. Zoals ook door het OM is opgemerkt heeft het de voorkeur dat deskundigen die onderzoek verrichten waarvoor het NRGD is opengesteld, zich in het NRGD laten registreren.

- Geen voorafgaande kennisgeving aan de verdachte van opdracht klassiek DNA-onderzoek
Doordat de wettelijke regeling voor deskundigenonderzoek in de eerste vaststellingswet wordt geüniformeerd, zou ook de huidige praktijk waarbij een verdachte bij klassiek DNA-onderzoek niet vooraf wordt geïnformeerd over een onderzoeksopdracht maar pas als de uitslag van het onderzoek beschikbaar is (de huidige artikelen 151a, vijfde lid, en 195a, vierde lid) op grond van het nieuwe wetboek niet kunnen worden voortgezet. De in de eerste vaststellingswet opgenomen regeling gaat er namelijk van uit dat de verdachte bij elk deskundigenonderzoek direct in kennis wordt gesteld van de benoeming van een deskundige en de onderzoeksopdracht, tenzij het belang van het onderzoek zich daartegen verzet (de artikelen 2.4.2, eerste lid, en 2.10.53, eerste en tweede lid). De verdachte wordt daarbij in de gelegenheid gesteld te verzoeken de onderzoeksopdracht aan te passen.

Op het moment dat DNA-onderzoek wordt verricht zijn er nog niet altijd verdachten in beeld en is er vaak veel belang bij de snelle beschikbaarheid van onderzoeksresultaten. Het informeren van de wel bekende verdachte over de onderzoeksopdracht en het bieden van een termijn om de onderzoeksopdracht te laten aanpassen, vergt ten opzichte van de huidige praktijk extra administratieve handelingen en bovendien kan hierdoor in de cruciale vroege fase van een opsporingsonderzoek waardevolle tijd verloren gaan. Het vooraf informeren van de verdachte over de onderzoeksopdracht heeft daarnaast bij het klassiek DNA-onderzoek met standaardvraagstellingen – de deskundige krijgt de opdracht een DNA-profiel op te stellen en dat met andere DNA-profielen te vergelijken – vanuit het perspectief van de verdachte weinig meerwaarde doordat er vanwege de standaardvraagstelling geen discussie over de onderzoeksopdracht zal plaatsvinden.

De verplichting van de officier van justitie om de verdachte voorafgaand aan een deskundigenonderzoek over de benoeming en de onderzoeksopdracht te informeren en hem in de gelegenheid te stellen te verzoeken de onderzoeksopdracht aan te laten passen die op grond van de eerste vaststellingswet ook geldt voor DNA-onderzoek komt – in lijn met de huidige wettelijke regeling – voor het klassiek DNA-onderzoek te vervallen. Dat geldt niet voor de complexere typen DNA-onderzoek, zoals het DNA-verwantschapsonderzoek en het DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken, waarbij de benoeming van niet-geregistreerde deskundigen steeds door de rechter-commissaris zal moeten plaatsvinden (artikel 2.4.1, eerste lid) en waarbij wel discussie over de benoeming van een deskundige en de onderzoeksopdracht denkbaar is. Bij die complexere typen DNA-onderzoeken blijft de

verplichting tot vooraf informeren op grond van de algemene deskundigenregeling dus gelden. De voor alle deskundigenonderzoeken geldende verplichting om de verdachte te informeren over de onderzoeksresultaten (artikel 2.4.2, vijfde lid) geldt echter ook bij klassiek DNA-onderzoek onverkort. Dat laatste is in de DNA-bepalingen in het huidige wetboek niet anders.

Voor de benoeming van DNA-deskundigen door de rechter-commissaris wordt geen afwijkende voorziening getroffen voor het voorafgaand aan een deskundigenonderzoek informeren van de verdachte over de benoeming en de onderzoeksopdracht, die in de DNA-bepalingen van het huidige wetboek nog wel is voorzien (huidige artikel 195a, vierde lid). Dat heeft ermee te maken dat inschakeling van de rechter-commissaris bij de benoeming van DNA-deskundigen – door de mogelijkheid die de officier van justitie heeft om niet in het NRGD geregistreerde deskundigen te benoemen – naar verwachting slechts in uitzonderlijke gevallen waarin de verdachte er mogelijk wel belang bij kan hebben zich uit te spreken over de onderzoeksopdracht aan de orde zal zijn. Aangezien het om kleine aantallen zal gaan, mag worden aangenomen dat de administratieve lasten daarbij beperkt zullen zijn.

Tweede lid
Dit artikellid bouwt voort op het huidige artikel 150, tweede lid. Volgens artikel 2.4.1, tweede lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, kan de bevoegdheid om een deskundige te benoemen ook door de hulpofficier van justitie worden uitgeoefend in bij de wet bepaalde gevallen. Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat een hulpofficier van justitie de bevoegdheid heeft om een deskundige te benoemen als de hulpofficier van justitie de wettelijke bevoegdheid heeft dat onderzoek te bevelen. Denk hierbij aan artikel 2.6.17, tweede lid, op grond waarvan de hulpofficier van justitie bevoegd is een bevel te geven tot het verrichten van een DNA-onderzoek aan sporen indien dat onderzoek betrekking heeft op de in dat artikellid opgesomde lichtere vormen van diefstal.

H

De wijzigingen in artikel 2.4.3, tweede en derde lid, houden verband met de aanpassing van de deskundigenregeling en worden hieronder toegelicht (zie ook paragraaf 7.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Tweede lid
In het tweede lid van artikel 2.4.3 is geregeld dat de verdachte ten behoeve van een verzoek tot aanvullend of tegenonderzoek kan kennisnemen van de stukken en onderzoekresultaten waarop de conclusies van het eerste onderzoek zijn gebaseerd (eerste zin). In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 415) is beschreven dat de officier van justitie,

na een daartoe strekkend verzoek van de verdediging, de deskundige ofwel kan verzoeken om een aanvulling op het uitgebrachte verslag, ofwel kan vragen het verzochte materiaal ter inzage te leggen op een met de verdediging afgestemde plaats en datum. Op grond van het artikellid zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet kan de officier van justitie alleen in het belang van het onderzoek bepalen dat de kennisneming geheel of gedeeltelijk niet wordt toegestaan (tweede zin).

Het OM, het NFI, het KNMG en het FMG hebben in hun consultatieadviezen op dit wetsvoorstel hun zorgen over de laatstgenoemde bepaling in (de tweede zin van) dit artikellid naar voren gebracht. Zij hebben opgemerkt dat het hierbij kan gaan om persoonlijke gegevens over het slachtoffer of andere betrokkenen, bijvoorbeeld medische gegevens of beeldmateriaal dat in het kader van het onderzoek is gemaakt. Daarbij is erop gewezen dat een verplichting om dit materiaal te verstrekken zich niet goed verhoudt tot het medisch beroepsgeheim en mogelijk negatieve gevolgen kan hebben voor de bereidheid van betrokkenen om mee te werken aan forensisch medisch onderzoek. Naar aanleiding van deze reacties is een tweede weigeringsgrond toegevoegd aan dit artikellid, op grond waarvan de officier van justitie niet alleen in het belang van het onderzoek maar ook in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan bepalen dat de kennisneming geheel of gedeeltelijk niet wordt toegestaan. Op deze manier kan worden voorkomen dat de verdachte kennis kan nemen van gevoelige (persoons)gegevens van bijvoorbeeld slachtoffers. Voordat de officier van justitie besluit van deze tweede weigeringsgrond gebruik te maken zal deze steeds een belangenafweging moeten maken waarbij het belang van de verdediging om kennis te nemen van de stukken en onderzoeksresultaten moet worden afgewogen tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer of andere betrokkenen. Het ligt in de rede dat de officier van justitie voorafgaand aan deze belangenafweging contact opneemt met de deskundige indien het een deskundige met een geheimhoudingsplicht betreft, zoals een (forensisch) arts, zodat kan worden voorkomen dat meer informatie wordt verstrekt dan noodzakelijk voor het doel van de kennisneming. Als de kennisneming niet of niet geheel wordt toegestaan, kan de verdachte direct een verzoek tot aanvullend onderzoek of tegenonderzoek doen. Een nieuwe deskundige kan dan zonder tussenkomst van de verdediging toegang krijgen tot het onderzoeksmateriaal dat hij nodig heeft voor het uitvoeren van het onderzoek (artikelen 2.4.4, eerste lid, en 2.10.55, eerste lid).

Een tweede wijziging betreft de mogelijkheid voor de officier van justitie om van bepaalde stukken of onderzoeksresultaten of gedeelten daarvan alleen inzage te verlenen en geen kopie te verstrekken. Het gewijzigde artikel sluit daarmee ook beter aan bij de aangehaalde passage uit de toelichting op het artikel dat is opgenomen in de eerste vaststellingswet waarin is beschreven dat inzage in de stukken kan worden verleend.

Derde lid
In het derde lid van artikel 2.4.3, dat bepaalt welke regels van toepassing zijn op de benoeming van een nieuwe deskundige voor aanvullend onderzoek of tegenonderzoek door de officier van justitie, wordt een verwijzing naar artikel 2.4.1, vierde lid, opgenomen (zie ook paragraaf 7.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). De verdachte kan bij een verzoek tot benoeming van een nieuwe deskundige voor aanvullend onderzoek of tegenonderzoek een of meer personen ter benoeming voordragen (artikel 2.4.1, derde lid, is op grond van artikel 2.4.3, derde lid, van overeenkomstige toepassing). Anders dan bij de benoeming van een deskundige die het eerste onderzoek heeft verricht, is in artikel 2.4.3, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, niet geregeld dat de officier van justitie een of meer van de deskundigen uit de door de verdachte voorgedragen personen kiest, tenzij het belang van het onderzoek zich daartegen verzet (artikel 2.4.1, vierde lid, is niet van overeenkomstige toepassing). Dat is wel wenselijk. In aansluiting bij artikel 2.10.54, derde lid, waarin dit al is geregeld voor het geval de rechter-commissaris een nieuwe deskundige benoemt voor aanvullend onderzoek of tegenonderzoek door de rechter-commissaris, wordt in artikel 2.4.3, derde lid, daarom artikel 2.4.1, vierde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Daarnaast wordt het vereiste dat het nieuwe onderzoek gelijkwaardig moet zijn aan het eerste onderzoek beperkt tot het tegenonderzoek. Dit is lijn met het huidige artikel 150a, derde lid, dat enkel ziet op tegenonderzoek. Het vereiste dat het onderzoek een gelijkwaardig onderzoek dient te zijn heeft betrekking op het kwaliteitsniveau van het onderzoek. De gevolgde methode hoeft niet exact dezelfde te zijn als die van het eerste onderzoek, maar het kwaliteitsniveau moet wel vergelijkbaar of hoger zijn. Dit heeft tot gevolg dat enkel een deskundige of een instituut kan worden benoemd dat in staat moet worden geacht tot het verrichten van gelijkwaardig onderzoek. Het onderzoek kan worden verricht door een even of meer gespecialiseerde deskundige (Kamerstukken II 2007/08, 31116, nr. 8). De nieuwe deskundige die een aanvullend onderzoek verricht dient uiteraard deskundig te zijn op het terrein waarop het aanvullend onderzoek betrekking heeft. Een aanvullend onderzoek hoeft echter geen gelijkwaardig onderzoek te zijn. Een reden om een aanvullend onderzoek te laten verrichten door een nieuwe deskundige kan juist zijn dat het onderzoek meer binnen de (specifieke) expertise van een andere deskundige valt. De deskundige die een aanvullend onderzoek verricht, verricht niet hetzelfde onderzoek als de eerste deskundige. Deze deskundige wordt gevraagd een andere vraag te beantwoorden. Het eerste onderzoek en het aanvullend onderzoek zijn daardoor niet goed met elkaar te vergelijken. Het vereiste dat het een gelijkwaardig onderzoek moet zijn, geldt daarom enkel voor tegenonderzoek.

I

Artikel 2.4.4, eerste lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, heeft betrekking op aanvullend onderzoek en tegenonderzoek. Het bepaalt dat de nieuwe deskundige toegang krijgt tot het onderzoeksmateriaal en kan kennisnemen van het eerste onderzoek. Ten onrechte kan hierdoor de indruk ontstaan dat alle nieuwe deskundigen die een aanvullend onderzoek of een tegenonderzoek verrichten in alle gevallen toegang tot het onderzoeksmateriaal en tot het eerste onderzoek moet worden verleend. Dat is met deze regeling niet beoogd. Met de aanpassing wordt verduidelijkt dat de toegang enkel ziet op datgeen de deskundige voor het onderzoek nodig heeft (zie ook paragraaf 7.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Voor deskundigen die een aanvullend onderzoek verrichten, is het afhankelijk van de onderzoeksopdracht welk materiaal de deskundige nodig heeft. Als het gaat om een vervolgvraag die aanvullend onderzoek aan het onderzoeksmateriaal vergt, zal de deskundige zowel toegang moeten hebben tot het onderzoeksmateriaal als het verslag van de eerste deskundige. Als het aanvullend onderzoek inhoudt dat een nieuwe deskundige het verslag van de eerste deskundige onderzoekt, ook wel een beoordelend onderzoek of een review genoemd, heeft de nieuwe deskundige toegang nodig tot het verslag van de eerste deskundige. Voor beide typen aanvullend onderzoek geldt dat de deskundige in sommige gevallen daarnaast over onderliggende stukken of gegevens zal moeten beschikken om vervolgvragen te kunnen beantwoorden of om goed te kunnen beoordelen of daaraan in het verslag de juiste conclusies zijn verbonden. In het geval van een tegenonderzoek zal de nieuwe deskundige juist toegang moeten krijgen tot het onderzoeksmateriaal en niet tot het verslag en de onderliggende stukken of gegevens van de eerste deskundige, zodat de nieuwe deskundige het onderzoek kan doen zonder te zijn beïnvloed door informatie uit het verslag van de eerste deskundige. Het onderzoeksmateriaal kan zowel fysiek materiaal, zoals veiliggestelde sporen, als meetwaarden of andere onderzoeksresultaten van eerder onderzoek – niet zijnde het onderzoek waarop het tegenonderzoek betrekking heeft - betreffen, zoals een DNA-profiel of het alcoholpromillage in het bloed van een verdachte.

De officier van justitie of de rechter-commissaris die een nieuwe deskundige benoemt voor het verrichten van een aanvullend onderzoek of een tegenonderzoek zal per geval moeten beoordelen waartoe die deskundige toegang dient te krijgen om het onderzoek goed te kunnen uitvoeren. Indien het onderzoeksmateriaal wordt bewaard door de eerste deskundige of de werkgever van de eerste deskundige, zal de officier van justitie of de rechter-commissaris die de nieuwe deskundige benoemt de eerste deskundige moeten opdragen de nieuwe deskundige toegang te verlenen tot het onderzoeksmateriaal of het onderzoeksmateriaal aan de officier van justitie of de rechter-commissaris te sturen zodat het aan de nieuwe deskundige kan worden verstrekt. Wat de beste manier is om toegang tot het materiaal te verlenen – ter plaatse of door toezending –

moet per geval worden beoordeeld. De aard van het onderzoeksmateriaal kan in het geval van zeer persoonlijke gegevens van slachtoffers, verdachten of derden of als strenge eisen moeten worden gesteld aan de bewaring van fysiek materiaal vergen dat de eerste deskundige zonder tussenkomst van anderen aan de nieuwe deskundige toegang verleent tot het onderzoeksmateriaal.

J

Artikel 2.5.1, eerste lid, van de eerste vaststellingswet bepaalt dat bevelen van de officier van justitie of de hulpofficier van justitie als bedoeld in Boek 2, Hoofdstuk 1, afzonderlijk worden vastgelegd, met uitzondering van de bevelen, bedoeld in de artikelen 2.5.5 en 2.5.9. Aan deze uitzonderingen wordt met deze wijziging artikel 2.5.35 (aanhouding van de verdachte na opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis) toegevoegd, zodat – net als in het huidige wetboek in artikel 84 – het bevel tot aanhouding niet afzonderlijk hoeft te worden vastgelegd.

K en L

In deze onderdelen worden de artikelen 2.5.9, derde lid, en 2.5.14, tweede lid, gewijzigd. Met deze wijzigingen wordt beter tot uitdrukking gebracht dat het in deze artikelen gaat om een uitbreidende definitie van het onderzoek in het belang waarvan het ophouden voor onderzoek en de inverzekeringstelling mogen voortduren en niet om een uitbreidende definitie van het *belang* van het onderzoek.

Verder wordt in artikel 2.5.14, tweede lid, “mededelingen” vervangen door “berichten”, zodat de inhoud van deze bepaling overeenkomt met de inhoud van het vierde lid en ook met de inhoud van artikel 2.5.9, derde lid. Het uitreiken van *berichten* over de zaak aan de verdachte is de juiste aanduiding in het nieuwe wetboek en abusievelijk stond er in dit artikellid nog “mededelingen” (zoals in het huidige artikel 57, eerste lid).

M

In artikel 2.5.23 wordt de term “verhoor” vervangen door “horen”. Deze wijziging betreft het herstel van een omissie waardoor het artikel in lijn wordt gebracht met de terminologie van het nieuwe wetboek. In het nieuwe wetboek wordt bij het gebruik van de term “verhoren” gedoeld op de situatie waarin het gaat om een inhoudelijke ondervraging ten behoeve van de feitenvaststelling, terwijl met “horen” wordt gedoeld op het naar voren brengen van een standpunt van een procesdeelnemer voorafgaand aan een beslissing. Artikel 2.5.23 betreft het recht van de verdachte om – indien hij in voorlopige hechtenis is genomen – over deze beslissing te worden gehoord en betreft dus een situatie waarin gebruik van de term “horen” van toepassing is.

N

De wijzigingen in artikel 2.5.33, een bepaling die ziet op de schorsing van de voorlopige hechtenis, houden verband met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop.

Wijzigingen eerste lid
In verband met de uniformering van de bijzondere voorwaarden wordt het eerste lid geherformuleerd. In overeenstemming met de andere voorwaardelijke modaliteiten wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten en de van rechtswege geldende voorwaarden. Vanwege het karakter van de schorsing van de voorlopige hechtenis gelden ten opzichte van de andere voorwaardelijke modaliteiten enkele aanvullende van rechtswege geldende voorwaarden. Voor deze voorwaarden geldt dat zij geen betrekking hebben op de periode waarin de voorlopige hechtenis is geschorst, maar van betekenis zijn voor de mogelijkheden om een gestelde zekerheid vervallen te verklaren (zie artikel 2.5.34, vierde lid) en voor de bereidverklaring van de verdachte. Het eerste lid, onderdeel d, vervalt. Voor zover aan de schorsing van de voorlopige hechtenis bijzondere voorwaarden zijn verbonden waarop toezicht dient te worden gehouden, is de verdachte op grond van artikel 7.2.1, vierde lid, zoals gewijzigd in dit wetsvoorstel, van rechtswege verplicht medewerking te verlenen aan het vaststellen van de identiteit. Zie over de achtergrond hiervan de toelichting in paragraaf 9 van het algemeen deel en de toelichting bij de wijziging van artikel 7.2.1. Tot slot heeft de herformulering geleid tot verlettering van de onderdelen b en c tot a en b

Wijzigingen tweede lid
De term “voorwaarden” wordt gewijzigd in de term “bijzondere voorwaarden”. Daarnaast wordt de volgorde aangepast. In paragraaf 9.1.2 van het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld bij de schorsing van de voorlopige hechtenis.

Ten opzichte van het huidige recht zijn op verzoek van diverse ketenpartners de formuleringen van enkele bijzondere voorwaarden aangepast. Hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de duidelijkheid, toegankelijkheid en handhaafbaarheid. Deze bijzondere voorwaarden zijn op dezelfde wijze ge(her)formuleerd bij alle modaliteiten waarbij zij kunnen worden gesteld. De aanpassingen worden hieronder toegelicht. Bij de andere modaliteiten waarbij deze aanpassingen zijn doorgevoerd, wordt naar onderstaande toelichting verwezen.

Ten eerste is de formulering van het contactverbod aangepast. De verduidelijking van het contactverbod is met name positief ontvangen door de KMar en SHN. Beoogd wordt duidelijker tot uitdrukking te

brengen dat zowel het “hebben” als het “zoeken” van contact onder het bereik van een contactverbod kan vallen. Ook indien pogingen om contact te leggen niet slagen, is het wenselijk dat dit onder de reikwijdte van een contactverbod kan vallen. Een voorbeeld is het herhaaldelijk bellen zonder dat de telefoon wordt opgenomen. Daarnaast wordt met het “hebben” van contact in plaats van het “leggen” van contact tot uitdrukking gebracht dat ook indien wordt ingegaan op contact dat wordt gelegd door het slachtoffer ten behoeve van wie het contactverbod geldt, sprake kan zijn van overtreding van het contactverbod. In een dergelijk geval zal overigens niet altijd sprake zijn van een schending. Denk bijvoorbeeld aan het opnemen van een telefoon wanneer degene jegens wie het contactverbod geldt anoniem belt. Wel kan in dat geval worden verwacht dat het contact zal worden beëindigd (vergelijk ook ECLI:NL:HR:2025:491). Toegevoegd is de mogelijkheid dat kan worden bepaald dat het ook verboden is dat de verdachte zich bevindt binnen een bepaalde afstand van de persoon jegens wie het contactverbod geldt. Een dergelijk verbod komt al voor in civiele procedures (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBNHO:2023:3828 en ECLI:NL:RBNHO:2022:9659). Deze toevoeging vloeit voort uit de wens om ook te kunnen optreden indien iemand zich zichtbaar en merkbaar (steeds) begeeft rondom de persoon jegens wie het contactverbod geldt, maar geen contact heeft of zoekt door bijvoorbeeld het aanroepen of bellen en dit plaatsvindt buiten een gebied dat onder de reikwijdte van een eventueel locatieverbod valt. Een dergelijk verbod zal met name aangewezen zijn indien bijvoorbeeld sprake is van een contactverbod jegens een persoon die door de Koninklijke Marechaussee of politie bewaakt of beveiligd wordt en zich veel verplaatst door Nederland, zoals politici en advocaten. Een locatieverbod voor een bepaalde wijk of stad volstaat dan immers niet. Een dergelijk verbod is enkel toegespitst op bepaalde personen en niet op instellingen, aangezien een dergelijk verbod jegens een instelling al onder het locatieverbod kan vallen. In reactie op een vraag van SHN wordt opgemerkt dat een dergelijk verbod met name uitkomst kan bieden voor deze doelgroep (aangezien deze personen al worden bewaakt of worden beveiligd en daardoor “real-time” toezicht kan worden gehouden), maar daartoe is het niet beperkt. Zoals bijvoorbeeld in de aangehaalde uitspraken in civiele procedures naar voren komt, kan onder omstandigheden een dergelijk verbod bijvoorbeeld ook passend zijn wanneer sprake is van (ex-)partnergeweld. De suggestie van de 3RO om niet te spreken over een bepaalde afstand waarbinnen iemand zich niet mag begeven, maar te spreken over “het zich in het zicht begeven” is niet opgevolgd. Deze formulering wordt te onbepaald geacht. Opgemerkt wordt dat een toevallige nabijheid niet direct tot schending hoeft te leiden. Wel wordt in dat geval verwacht dat diegene per direct afstand neemt van de persoon jegens wie het contactverbod geldt. Uiteraard dient door de rechter in een concreet geval afgewogen te worden of een dergelijk verbod voldoet aan de eisen van subsidiariteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid, aangezien sprake is van een verdergaande beperking van de grond- en mensenrechten van een verdachte of veroordeelde, in het bijzonder een beperking van het recht op

bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM.

Ten tweede is de formulering van het locatieverbod aangepast. In de huidige wet bestaan verschillen in de formulering daarvan (vgl. het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Bijzondere voorwaarden bij v.i. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag 2024, p. 46, voetnoot 83). Met de aangepaste formulering wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar wordt beoogd om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat bij het stellen van een locatieverbod het verboden gebied met voldoende precisie moet worden geformuleerd. Dit draagt tevens bij aan de handhaafbaarheid van een locatieverbod.

Ten derde is bij het alcohol- en middelenverbod ter verduidelijking “verdovende middelen” vervangen door “middelen als bedoeld in lijst I, lijst IA of lijst II van de Opiumwet”. Op deze wijze kan in de praktijk discussie worden voorkomen over welke middelen hieronder worden begrepen. Verder is toegevoegd dat ook ten behoeve van de controle van een dergelijk verbod dient te worden meegewerkt aan ademonderzoek en een speekseltest. Deze termen stemmen overeen met de Wegenverkeerswet 1994. Dergelijke controlemiddelen kunnen overigens al worden ingezet, aangezien daarbij sprake is van een minder vergaande inbreuk op de grondrechten van de verdachte dan bij bloed- of urineonderzoek. In reactie op het advies van het OM wordt opgemerkt dat is gekozen voor een opsomming van de mogelijk in te zetten controlemiddelen. Enerzijds vanwege de kenbaarheid en voorzienbaarheid. Anderzijds zodat de (technische) controlemiddelen voldoende afgebakend zijn, vanwege de inbreuk op grondrechten die de (potentieel nog te ontwikkelen) controlemiddelen kunnen maken. Het wordt daarnaast van belang geacht om in de wettekst te wijzen op hoe een alcohol- of middelenverbod wordt gecontroleerd, aangezien een weigering om daaraan mee te werken niet zonder gevolgen blijft (vgl. Kamerstukken II 2010/11, 32319, nr. 3, p. 9).

Ten vierde wordt vanuit taalkundig oogpunt niet langer gesproken over “opneming in een zorginstelling” maar van “een verplichting zich te laten opnemen in een instelling”. In geval van volwassenen is sprake van een instelling als bedoeld in de Wet forensische zorg (Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3). In het geval van jeugdigen gaat het om een jeugdhulpinstelling. In het verlengde hiervan wordt niet langer gesproken over “een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling”, maar over “een verplichting zich onder behandeling te stellen van een zorgaanbieder”. Het gaat bij deze bijzondere voorwaarde om een ambulante behandeling waarbij sprake is van forensische zorg zoals bedoeld in de Wet forensische zorg (Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3, p. 9 en Kamerstukken II 2013/14, 33816, nr. 3, p. 30). De term “zorgaanbieder” sluit daarbij beter

aan. De ambulante behandeling dient te voldoen aan de in de Wet forensische zorg gestelde eisen. Deze wet bepaalt wat hieronder kan worden verstaan. Onder “behandeling” kan dus bijvoorbeeld ook “begeleiding” worden begrepen (zie artikel 1, onderdeel a, in samenhang met artikel 2, onderdeel a, van de huidige Regeling forensische zorg).

Tot slot wordt “het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang” vervangen door “een verplichting te verblijven in een instelling voor beschermd wonen, tot begeleid wonen of tot maatschappelijke opvang”. In het geval van het verblijven *in* een instelling is sprake van beschermd wonen. Het gaat daarbij om verblijfszorg. In geval van begeleid wonen verblijft iemand veelal niet in een instelling, maar woont iemand zelfstandig waarbij begeleiding aan huis plaatsvindt. In het geval van volwassenen betreft begeleid wonen ambulante zorg, wat valt onder forensische zorg in de zin van de Wet forensische zorg. Bij jeugdigen kan in het geval van begeleid wonen ook sprake ervan zijn dat iemand wordt begeleid op een specifieke locatie, bijvoorbeeld bij een kamertraining of wonen in een fasehuis.

Ten opzichte van de eerste vaststellingswet zijn een verplichting tot het deelnemen aan een gedragsinterventie, een verplichting zich in te spannen voor het vinden en behouden van een dagbesteding en een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten aan de opsomming toegevoegd. Op de achtergrond daarvan is ingegaan in paragraaf 9.1.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Nieuw derde lid
Bij de schorsing van voorlopige hechtenis ontbreekt op dit moment een regeling over het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden. Wel kan op grond van artikel 7.2.1 een opdracht tot toezicht ambtshalve worden gegeven. In lijn met de andere voorwaardelijke modaliteiten waar de rechter beslist over de te stellen bijzondere voorwaarden, wordt toegevoegd dat de rechter toezicht kan verbinden aan de bijzondere voorwaarden. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter bij het stellen van bijzondere voorwaarden dient af te wegen of daarop ook (actief) toezicht dient te worden gehouden door de reclassering of, bij wijze van uitzondering, door een andere instelling of persoon. De rechter kan zich hierbij uitlaten over de specifieke toezichthoudende instantie, maar kan ook in algemene zin verwijzen naar “een reclasseringsinstelling of andere instelling of persoon als bedoeld in artikel 7.2.1, derde lid”. In dat geval is het aan de minister – feitelijk het CJIB – om te bepalen welke (reclasserings)instelling of persoon het beste toegerust is om op de gestelde bijzondere voorwaarden toezicht te houden. Dit biedt in vergelijking met de huidige situatie dus meer ruimte voor anderen dan de reclassering om, bij uitzondering, een rol te spelen bij het toezicht op de naleving van bepaalde bijzondere voorwaarden.

Daarnaast wordt beoogd te waarborgen dat indien de rechter een opdracht tot het houden van toezicht beveelt, de verdachte wordt

gewezen op de van rechtswege geldende voorwaarden, bedoeld in artikel 7.2.1, vierde lid. Gekozen is om deze voorwaarden op één plek te regelen in Boek 7. Het gaat in dit geval namelijk om de tenuitvoerlegging. Zie hierover ook de toelichting in paragraaf 9 van het algemeen deel en de toelichting bij de wijziging van artikel 7.2.1.

Nieuw vierde lid
Met het oog op de uniformering wordt de mogelijkheid dat de rechter elektronisch toezicht verbindt aan een bijzondere voorwaarde opgenomen in een aparte bepaling. Dit is in overeenstemming met de formulering van de andere modaliteiten waarbij deze mogelijkheid bestaat.

O

In artikel 2.5.34, derde lid, is nader aangeduid dat de zekerheid geheel of gedeeltelijk vervallen kan worden verklaard aan de staat wanneer is vastgesteld dat een bijzondere voorwaarde niet is nageleefd. De wijziging in het vierde lid is een technische wijziging die volgt uit de ook in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen in artikel 2.5.33, eerste lid. De hier besproken wijzigingen betreffen alle het onderdeel herstructurering (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan.

P

De formulering ten aanzien van het ernstig vermoeden van schending van de gestelde voorwaarden in artikel 2.5.35, eerste lid, is gelijkgetrokken met andere bepalingen over niet-naleving (zie bijvoorbeeld artikel 7.3.11, eerste lid). Zie de toelichting bij het opnieuw vastgestelde artikel 3.4.1. Voor de opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis is overigens een ernstig vermoeden van schending van de algemene voorwaarde geen vereiste. Artikel 2.5.34, tweede lid, bepaalt dat ook indien de verdachte de gestelde voorwaarden naleeft, de rechter ambtshalve of op vordering van het openbaar ministerie de opheffing van de schorsing kan bevelen.

Q

Met deze wijziging wordt in artikel 2.5.37, tweede lid, de term “verhoor” vervangen door “horen”. Daarmee wordt aangesloten bij de gebruikte terminologie in het nieuwe wetboek, waarbij de term “verhoren” wordt gebruikt in de situatie waarin het gaat om een inhoudelijke ondervraging ten behoeve van de feitenvaststelling en met de term “horen” wordt gedoeld op het naar voren brengen van een standpunt van een procesdeelnemer voorafgaand aan een beslissing. Van de laatstgenoemde situatie is sprake in het eerste lid van dit artikel, waarin is bepaald dat de

verdachte wordt gehoord indien de rechter-commissaris een beslissing ingevolge Afdeling 5.4.3 neemt.

R en S

In de artikelen 2.5.49, derde lid, en 2.5.53, derde lid, wordt “artikel 38, eerste lid” vervangen door “artikel 38, tweede lid”. De wijzigingen houden verband met het onderdeel herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Aangezien artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht in het kader van deze herstructurering wordt gewijzigd, dienen ook de verwijzingen daarnaar te worden aangepast.

T

Met deze wijziging worden in artikel 2.5.62 de termijnen waarbinnen beroep kan worden ingesteld tegen een bevel gevangenhouding of gevangenneming (eerste lid) en het bevel tot verlenging van de voorlopige hechtenis (tweede lid) gelijkgesteld. Beide termijnen van drie dagen beginnen te lopen vanaf het moment van tenuitvoerlegging van het bevel. Hiermee wordt aangesloten bij het huidige recht (artikel 71, eerste en tweede lid).

U

In verband met de aanpassing van de regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam wordt artikel 2.6.2 gewijzigd (zie ook paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). In artikel 2.6.2 is geregeld dat de meeste bevoegdheden met betrekking tot het lichaam ten aanzien van de verdachte alleen kunnen worden uitgeoefend als hij is opgehouden voor onderzoek, in verzekering is gesteld of voorlopig is gehecht. De bevoegdheid tot het nemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen ten behoeve van de identiteitsvaststelling (artikel 2.6.9) is als enige bevoegdheid van die regel uitgezonderd. Daaraan wordt nu toegevoegd dat het bepaalde in artikel 2.6.2 evenmin geldt wanneer gebruik wordt gemaakt van enkele mogelijkheden die Hoofdstuk 6 biedt om onderzoeksmateriaal op andere wijze dan door afname van de verdachte te verkrijgen of op heimelijke wijze van de verdachte te verkrijgen. Het gaat specifiek om de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 2.6.13, derde lid, 2.6.15, tweede lid, 2.6.17, vijfde lid en 2.6.20, vierde lid. Als deze bevoegdheden niet zouden worden uitgezonderd van het bepaalde in artikel 2.6.2, zou dat strikt genomen meebrengen dat deze onderzoeken ten aanzien van de verdachte niet mogen worden verricht als de verdachte niet vastzit. Dat is niet de bedoeling. Deze onderzoeken zullen soms ook worden verricht aan de hand van materiaal dat op heimelijke wijze van de verdachte is verkregen of dat op andere wijze is verkregen. In die gevallen is niet vereist dat de verdachte vastzit. Dat is soms zelfs niet mogelijk, bijvoorbeeld als de verdachte vermist is. Doelstelling van invoering van

artikel 2.6.2 is om te voorzien in een systematisch betere vormgeving van de rol die de voorwaarde van vrijheidsbeneming in Hoofdstuk 6 speelt en om door middel van een algemene bepaling de verhouding tussen die voorwaarde en de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam te verduidelijken (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 4, p. 207). Daarbij zijn deze noodzakelijke uitzonderingen over het hoofd gezien. Dit wordt met dit onderdeel hersteld.

DNA-onderzoek (artikel 2.6.17) en onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte (artikel 2.6.20) zijn naar geldend recht ook al mogelijk ten aanzien van materiaal dat op andere wijze dan door afname van de verdachte is verkregen, ook in gevallen waarin de verdachte niet vastzit. Met de hier besproken wijziging wordt ten aanzien van die onderzoeken dus bij het geldend recht aangesloten.

Ten aanzien van de bevoegdheid die in artikel 2.6.13 (het nemen van afdrukken van het lichaam van de verdachte) is neergelegd, wordt in het nieuwe wetboek een vergelijkbare bijzondere regeling als nu al voorzien bij het DNA-onderzoek en het onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte gecreëerd voor de verkrijging van handpalmafdrukken of vingerafdrukken op andere wijze dan door afname daarvan van de verdachte. Als er zwaarwegende redenen zijn om over te gaan tot verkrijging van die handpalmafdrukken of vingerafdrukken op andere wijze dan door afname van de verdachte, is met de hier besproken wijziging eveneens geregeld dat niet is vereist dat dit gebeurt terwijl de verdachte vastzit. Net als bij DNA-onderzoek en bij onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte, kan het materiaal (handpalmafdrukken en vingerafdrukken) ook worden verkregen als de verdachte zich op vrije voeten bevindt. Dat geldt eveneens voor artikel 2.6.15, dat onder andere het verkrijgen van het handschrift of gesproken teksten van de verdachte regelt. Op grond van het tweede lid van die bepaling kan de opsporing de verdachte dergelijk materiaal laten vervaardigen zonder dat hij weet dat het doel daarvan het aan het licht brengen van de waarheid is. Ook die bevoegdheid kan worden uitgeoefend als de verdachte op vrije voeten is.

Artikel 2.6.12, tweede lid, heeft betrekking op de situatie waarin van de verdachte in detentie heimelijk beeld- of geluidsopnames worden gemaakt. Het is niet nodig om deze bepaling in artikel 2.6.2 uit te zonderen, omdat het heimelijk maken van beeld- en geluidsopnamen van de verdachte die zich op vrije voeten bevindt in beginsel kan worden gebaseerd op de algemene bevoegdheidsbepalingen (artikel 2.1.9), bijvoorbeeld in het kader van een (niet-stelselmatige) observatie.

De politie en de BOD’en adviseren om ook handschrift- en spraakvergelijkend onderzoek (artikel 2.6.15, eerste lid, onderdeel a) mogelijk te maken als de verdachte niet is aangehouden. Zij wijzen erop dat het geregeld voorkomt dat verdachten niet worden aangehouden maar worden ontboden voor verhoor, en dat hun dan wordt verzocht mee te werken aan handschrift- of spraakvergelijkend onderzoek. Het gaat

daarbij om gevallen waarin de verdachte wordt gevraagd vrijwillig aan handschrift- of spraakvergelijkend onderzoek mee te werken. In reactie op dit adviespunt wordt opgemerkt dat het vereiste dat de verdachte is aangehouden, alleen geldt als bevoegdheden onder dwang worden uitgeoefend. Als de verdachte toestemming verleent voor het verrichten van bepaald onderzoek of – in het geval van handschrift- of spraakvergelijkend onderzoek – vrijwillig een tekst opschrijft of uitspreekt, kan dat onderzoek ook worden verricht als hij op vrije voeten is. Als onderzoekshandelingen met toestemming worden verricht, zijn de voorwaarden en beperkingen die zijn verbonden aan het tegen de wil van de betrokkene uitoefenen van de opsporingsbevoegdheid, immers niet van toepassing (vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 470). Het is dus niet nodig om het opschrijven of uitspreken van een tekst als bedoeld in artikel 2.6.15, eerste lid, onderdeel a, uit te zonderen van de regel dat bevoegdheden alleen worden uitgeoefend tegen aangehouden verdachten.

Ten slotte verdient nog het volgende opmerking. De politie heeft in haar consultatieadvies gevraagd om artikel 2.6.2 te herformuleren, omdat zowel de eerste als de derde zin (de politie spreekt abusievelijk over tweede zin) uitzonderingen bevat op de regel dat bevoegdheden alleen kunnen worden uitgeoefend tegen de verdachte die is opgehouden voor onderzoek of in verzekering is gesteld of in voorlopige hechtenis is gesteld. De politie stelt voor om alle uitzonderingen op die regel in één zin op te nemen. Dit adviespunt is niet opgevolgd, omdat de uitzonderingen niet hetzelfde zijn. De eerste zin bevat een opsomming van bevoegdheden (waarbij enkele bepalingen niet worden genoemd en in zoverre dus uitgezonderd zijn), de tweede zin bevat een uitzondering met betrekking tot enkele bevoegdheden in een specifieke situatie (te weten die waarin de bevoegdheid wordt uitgeoefend buiten medeweten van de verdachte). Die twee uitzonderingen laten zich niet eenvoudig samennemen, zodat ervoor is gekozen de huidige redactie van de bepaling te handhaven.

V

Artikel 2.6.3 bevat een algemene regeling over het verrichten van lichaamsonderzoek bij een betrokkene (verdachte, slachtoffer of andere derde) op basis van toestemming. In de bepaling worden verschillende wijzigingen aangebracht die ten doel hebben de regeling van toestemming voor het verrichten van onderzoekshandelingen zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet te vereenvoudigen en een meer specifieke regeling te treffen voor lichaamsonderzoek bij minderjarigen onder de twaalf jaar (zie ook paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting) en bij minderjarigen tussen de twaalf en achttien jaar. De wijzigingen worden hieronder toegelicht waarbij wordt verwezen naar de leden van het artikel zoals deze na verwerking van dit onderdeel komen te luiden.

Eerste en tweede lid
Deze twee leden vormen de opvolger van het eerste lid zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet. Deze leden bevatten ook inhoudelijke wijzigingen, zodat zij eenvoudiger en daarmee beter praktisch toepasbaar worden. De eerste twee zinnen van het oorspronkelijke eerste lid bevatten twee regels, waarop in de derde zin een vrij brede uitzondering werd geformuleerd. In de praktijk werd deze constructie als onnodig ingewikkeld beschouwd, en daarmee lastig uitvoerbaar. Daarom is het oorspronkelijke eerste lid in twee leden opgesplitst en wat anders opgezet. De eis blijft bestaan dat een onderzoek alleen met toestemming van de betrokkene kan worden verricht indien hij voorafgaand aan het geven van zijn toestemming op het doel van het onderzoek en op de gevolgen van het geven van toestemming is gewezen. Dat wettelijke vereiste geldt niet voor de lichtere lichaamsonderzoeken, opgenomen in de artikelen 2.6.6, eerste en vijfde lid, 2.6.7, 2.6.12 en 2.6.15, eerste lid, onderdeel d. Anders dan in de eerste vaststellingswet geldt dit vereiste dus ook niet als het gaat om toestemming voor het verrichten van kleding- of lichaamsonderzoek tegen een derde (artikel 2.6.6, vijfde lid, en artikel 2.6.7, vierde lid). De omstandigheid dat deze (lichtere) bevoegdheden ook tegen de wil van de derde kunnen worden uitgeoefend, vormt geen reden om hogere eisen te stellen aan toestemming van die derde dan aan toestemming van de verdachte.

In het huidige eerste lid wordt verder in het algemeen bepaald dat de toestemming afzonderlijk dient te worden vastgelegd. Daarop volgt een opsomming van gevallen waarin dat vereiste niet geldt. Daarom wordt – in lijn met het uitgangspunt dat afzonderlijke vastlegging van bevelen, vorderingen en machtigingen de uitzondering is op de regel dat deze mondeling kunnen worden gegeven of gedaan – in plaats daarvan gekozen voor een positieve formulering, die in een nieuw tweede lid is neergelegd: bepaald wordt in welke gevallen de toestemming wél afzonderlijk moet worden vastgelegd. Dat vereiste geldt voor de meest ingrijpende onderzoeken, waarbij lichaamsmateriaal wordt afgenomen of een ingrijpende inbreuk wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit. Ten opzichte van de regeling in de eerste vaststellingswet is dat in iets minder gevallen vereist. Een vereiste van afzonderlijke vastlegging gold in de eerste vaststellingswet ook voor de onderzoeken, bedoeld in de artikelen 2.6.6, vijfde lid, 2.6.7, vierde lid, 2.6.9, 2.6.10, 2.6.11 en 2.6.15. Voor die onderzoeken geldt op grond van het nu besproken tweede lid geen verplichting tot afzonderlijke vastlegging van de toestemming meer, omdat deze onderzoeken verhoudingsgewijs minder ingrijpend zijn dan de onderzoeken waarvoor die verplichting in het tweede lid wel blijft gelden. Voor onderzoeken waarvoor geen verplichting tot afzonderlijke vastlegging van de toestemming is vereist, geldt uiteraard wel dat de opsporingsambtenaar in zijn proces-verbaal van bevindingen moet vermelden dat toestemming is gegeven (artikel 2.1.10, tweede lid). De regeling wordt zo toegankelijker gemaakt voor de praktijk.

Derde lid

Dit lid is nieuw en gaat over het geven van toestemming voor lichaamsonderzoek bij een minderjarige, jonger dan twaalf jaar. In artikel 2.6.3 wordt op dit moment geen onderscheid gemaakt tussen meerderjarige en minderjarige personen, maar met betrekking tot minderjarige verdachten die jonger zijn dan twaalf jaar, is in artikel 6.1.39 nu bepaald dat toestemming als bedoeld in artikel 2.6.3 wordt gegeven door een ouder (dat wordt met dit wetsvoorstel gewijzigd in “de ouder”, zie daartoe de toelichting bij de wijziging van artikel 6.1.39). Het kan ook voorkomen dat een slachtoffer of andere derde jonger is dan twaalf jaar, en de opsporing bepaalde onderzoekshandelingen wil verrichten die alleen met toestemming kunnen worden verricht. Het zou ongerijmd zijn als in die gevallen de algemene regeling over toestemming zou gelden en het minderjarige slachtoffer of de andere minderjarige derde dus zelf toestemming zou moeten geven voor het verrichten van onderzoekshandelingen, terwijl bij de minderjarige verdachte de ouder toestemming geeft. Daarom wordt in het derde lid van artikel 2.6.3 voor deze situaties een algemene regeling getroffen, die inhoudt dat de ouder toestemming geeft als de betrokkene jonger dan twaalf jaar is. De ouder is op grond van artikel 1.1.10, tweede lid, degene die het gezag als bedoeld in artikel 1:245 BW over de minderjarige uitoefent (de ouders gezamenlijk, de ouder of de voogd). Als het ouderlijk gezag wordt uitgeoefend door meerdere personen, is toestemming vereist van alle gezagsdragers (al kan uiteraard één van hen namens de ander toestemming geven). Dat is in overeenstemming met de huidige praktijk en ligt hier in het bijzonder in de rede, omdat het om (ingrijpend) onderzoek gaat dat de lichamelijke integriteit raakt. Alle gezagsdragers moeten daarover kunnen beslissen. Ook voor medische handelingen aan het lichaam geldt op grond van de WGBO dat als het gaat om minderjarigen, in beginsel toestemming nodig is van de ouders die het ouderlijk gezag uitoefenen of de voogd.

De regeling in dit derde lid overlapt gedeeltelijk met artikel 6.1.39, namelijk waar het gaat om toestemming voor lichaamsonderzoek bij verdachten die jonger zijn dan twaalf jaar. Deze overlap wordt gerechtvaardigd door het feit dat het laatstgenoemde artikel niet alleen op lichaamsonderzoek betrekking heeft. Ook als het gaat om een minderjarige verdachte, jonger dan twaalf jaar, is – tenzij op grond van artikel 6.1.3, eerste lid, onderdelen d en e, een bevoegdheid kan worden uitgeoefend – toestemming vereist van de ouder, zijnde degene(n) die het gezag over de verdachte uitoefent of uitoefenen. Als een van de ouders bezwaren uit tegen het lichaamsonderzoek, kan dit dus ook niet worden verricht.

Als de minderjarige onder de twaalf jaar (vermoedelijk) het slachtoffer is van een strafbaar feit, wordt in twee gevallen afgeweken van de regel dat de ouder toestemming moet geven voor te verrichten lichaamsonderzoek. Dat is allereerst het geval als de ouder niet tijdig kan worden bereikt. Die situatie doet zich bijvoorbeeld voor als het onderzoek snel moet worden verricht om te voorkomen dat sporen van het strafbare feit verdwijnen en

de ouder niet kan worden bereikt. Ook is het mogelijk dat men niet weet wie de ouders van het slachtoffer zijn (bijvoorbeeld als de identiteit van het slachtoffer onbekend is). Uiteraard zal zoveel mogelijk moeten worden getracht de ouder te bereiken voordat wordt overgegaan tot het onderzoek. Het zal van de omstandigheden van het geval afhangen hoeveel tijd er kan worden genomen om te proberen met de ouder in contact te komen. In de tweede plaats kan zich de situatie voordoen waarin wordt vermoed dat de ouder niet handelt in het belang van het kind. Te denken valt aan het geval waarin een van de ouders wordt verdacht van een strafbaar feit waarvan het kind het slachtoffer is, en deze ouder bezwaren uit tegen het lichaamsonderzoek. Maar het is ook mogelijk dat de ouder iemand anders – de verdachte – de hand boven het hoofd houdt en het onderzoek frustreert door geen toestemming voor het onderzoek te geven. In dergelijke gevallen kan het onderzoek ook worden verricht zonder toestemming van de ouder. In deze gevallen is vereist dat de officier van justitie bevel geeft tot het uitoefenen van de bevoegdheid, nadat hij daartoe is gemachtigd door de rechter-commissaris. Het onderzoek moet bovendien dringend noodzakelijk zijn. De officier van justitie en de rechter-commissaris zullen dus indringend moeten toetsen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. De belangen van het minderjarige slachtoffer zullen daarbij in acht moeten worden genomen.

De mogelijkheid om een bevel van de officier van justitie in de plaats te stellen van toestemming van de ouder bestaat alleen als het gaat om een minderjarig slachtoffer. Voor verdachten onder de twaalf jaar geldt als harde regel dat het lichaamsonderzoek niet kan worden verricht als de vereiste toestemming van de ouder niet wordt gegeven. Dat houdt verband met het feit dat een (verondersteld) belang bij dit onderzoek bij de verdachte – anders dan bij het slachtoffer – doorgaans niet aanwezig zal zijn. Weliswaar kan lichaamsonderzoek de verdachte ook vrijpleiten, maar aangezien de verdachte onder de twaalf jaar niet strafrechtelijk kan worden vervolgd, is dat belang voor hem beperkt (vgl. ten aanzien van bewusteloze verdachten ook de toelichting bij artikel 2.6.4a, tweede lid). Het voert te ver om in dit geval voorbij te gaan aan de (mogelijke) wens van de ouder om geen lichaamsonderzoek te verrichten door de uitoefening van de bevoegdheid, na verkregen machtiging van de rechter-commissaris, te bevelen. Daarbij verdient opmerking dat op grond van artikel 6.1.3, eerste lid, onderdelen d en e, onderzoek aan de kleding, aan het lichaam en in het lichaam zonder toestemming van de ouder kan worden verricht tegen de verdachte onder de twaalf jaar, als is voldaan aan de toepassingscriteria voor de uitoefening van deze bevoegdheden. Toestemming van de ouder is dus alleen vereist voor het verrichten van andersoortig lichaamsonderzoek.

Op advies van de Rvdr is bepaald dat de kinderrechter in de situatie waarin toepassing wordt gegeven aan dit lid, optreedt als rechter-commissaris. Met het afgeven van een machtiging als hiervoor bedoeld wordt namelijk een inbreuk gemaakt op het ouderlijk gezag. Hetzelfde

gebeurt in de context van de toepassing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen (artikel 6.1.11). De verwachting is dat de kinderrechter, gelet op zijn specialisatie, goed in staat zal zijn de belangen van het minderjarige slachtoffer (en ook die van de ouder) te betrekken bij zijn beslissing om de gevorderde machtiging (al dan niet) te verlenen.

Als het gaat om lichaamsonderzoek dat wordt verricht door een arts (zoals onderzoek in het lichaam), wordt, zoals hiervoor al kort werd benoemd, op dit moment in de praktijk aangesloten bij de bepalingen in de WGBO die zien op medisch onderzoek bij een minderjarige. Op grond daarvan dienen de ouders of de voogd toestemming te geven voor forensisch medisch onderzoek bij een minderjarige onder de twaalf jaar (artikel 7:465, eerste lid, in verbinding met artikel 7:450, eerste lid, BW). Van die regel kan worden afgeweken als nakoming daarvan niet verenigbaar is met de zorg van een goed hulpverlener (artikel 7:465, vierde lid, BW). De arts kan het onderzoek dan ook zonder toestemming van de ouders verrichten. Er bestaat discussie over de vraag wanneer zich zo'n geval precies voordoet, en of het belang om forensisch medisch onderzoek te verrichten met het oog op het snel veiligstellen van sporen en de bescherming van het slachtoffer, meebrengt dat dit onderzoek kan worden verricht zonder toestemming van de ouders. Daarom wordt in de praktijk nu, als de ouders geen toestemming hebben gegeven voor forensisch medisch onderzoek, vaak vervangende toestemming gevraagd aan de kinderrechter (artikel 1:265h BW), nadat de minderjarige onder toezicht is gesteld. Deze procedure kost evenwel veel tijd; tijd die vaak kostbaar is omdat forensisch medisch onderzoek in veel gevallen zo snel mogelijk moet worden verricht om te voorkomen dat sporen van het misdrijf verdwijnen.

Van deze praktijk wordt met dit wetsvoorstel in enige mate afgeweken, omdat in de hiervoor genoemde gevallen – de ouder van het slachtoffer onder de twaalf jaar is niet bereikbaar of wordt vermoed niet in het belang van het kind te handelen – wordt geregeld dat de officier van justitie een bevel kan geven tot het verrichten van het onderzoek, nadat hem daartoe een machtiging is verleend door de rechter-commissaris. Het gaat hier om een eigenstandige regeling; de regels uit de WGBO zijn in het strafvorderlijk kader dus niet van toepassing (zie hierover ook paragraaf 5.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Naar verwachting zal dit leiden tot een meer gestroomlijnde en snellere procedure, omdat de rechter-commissaris erop is toegerust om op vordering van de officier van justitie snel een beslissing te nemen. Daarbij moet worden bedacht dat een machtiging mondeling kan worden verleend, mits deze binnen drie dagen alsnog wordt vastgelegd (artikel 2.1.14, tweede lid).

Het FMG heeft in zijn consultatieadvies met instemming gereageerd op het voorstel om de tijdrovende procedure van het verkrijgen van vervangende toestemming van een kinderrechter te vervangen. Wel vraagt het FMG zich af of deze regeling in de praktijk zal voldoen, omdat

medisch en forensisch onderzoek in het geval van seksuele misdrijven veelal gelijktijdig bij een van de Centra Seksueel Geweld plaatsvindt, om de belasting voor de betrokkene zoveel mogelijk te minimaliseren. Als voorbeeld wordt genoemd dat de forensisch arts monsters zal afnemen voor sporenonderzoek, maar ook voor diagnostiek op seksueel overdraagbare aandoeningen. Dit laatste is gericht op een eventuele behandeling en valt dus onder de WGBO met bijbehorende toestemmingsvereisten. Het forensische doel is – aldus het FMG in zijn consultatieadvies – secundair. In reactie daarop wordt het volgende overwogen. Pas als (een van) de ouders geen toestemming (wil of) willen geven voor bepaald medisch onderzoek bij een minderjarige, jonger dan twaalf jaar, zal de vraag rijzen welke route moet worden bewandeld om het gewenste onderzoek alsnog te kunnen verrichten. Het is dan afhankelijk van de reden waarom het onderzoek wordt gewenst, welke route de juiste is. Als de officier van justitie van oordeel is dat zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 2.6.3, derde lid, kan hij naar de rechter-commissaris (zijnde in dit geval een kinderrechter) gaan om de vereiste machtiging te vorderen voor het kunnen geven van een bevel. Is de officier van justitie dat oordeel niet toegedaan, maar acht de arts het vanuit een medisch oogpunt wél noodzakelijk dat lichaamsonderzoek wordt verricht, terwijl hij niet zeker is of hij voor het verrichten daarvan een beroep kan doen op het bepaalde in artikel 7:465, vierde lid, BW, dan wordt de bestaande route – via de kinderrechter – bewandeld. Is er zowel medische als strafvorderlijke noodzaak om het onderzoek te verrichten, dan kunnen beide routes worden gekozen. De verwachting is dat dan de snelste route die via de rechter-commissaris zal zijn. In dat verband wordt benadrukt dat de officier van justitie en de rechter-commissaris bij de beoordeling of het onderzoek bij het minderjarige slachtoffer mag worden verricht, ook de belangen van dat slachtoffer voor ogen houden.

Met betrekking tot twaalf- tot zestienjarigen bepaalt artikel 7:450, tweede lid, BW dat voor het verrichten van medische handelingen niet alleen toestemming is vereist van de betrokkene zelf, maar ook van zijn ouders of voogd. Voor minderjarigen van twaalf jaar en ouder geldt op grond van het nieuwe wetboek echter als regel dat zij zelf, zo nodig met bijstand en andere compenserende voorzieningen, beslissen over het verrichten van bepaald onderzoek. Wel wordt voor deze categorie minderjarigen nog een extra waarborg ingebouwd in het hierna te bespreken vierde lid.

Vierde lid
In dit lid wordt bepaald dat als de betrokkene de leeftijd van twaalf jaar maar nog niet die van achttien jaar heeft bereikt, de functionaris die toestemming vraagt – doorgaans de opsporingsambtenaar – de ouder zoveel mogelijk in de gelegenheid stelt zijn mening kenbaar te maken over de wenselijkheid van het onderzoek. Op deze manier wordt in de wet geëxpliciteerd dat ook als de minderjarige twaalf jaar of ouder is – en in principe dus zelf toestemming verleent voor het verrichten van onderzoekshandelingen op grond van Boek 2, Hoofdstuk 6 – de mening

van de ouder een belangrijke factor is bij het nemen van de beslissing om bepaald lichaamsonderzoek te verrichten. Daarbij moet worden bedacht dat de ouder in het strafproces in veel gevallen een rol speelt als vertrouwenspersoon van het kind en het lichaamsonderzoek ingrijpend kan zijn, zeker voor een minderjarige. De woorden “zoveel mogelijk” houden in dat de functionaris niet verplicht is om de mening van de ouder in alle gevallen in te winnen dan wel deze bij de besluitvorming een doorslaggevende rol te laten spelen. Als de ouder bijvoorbeeld niet op tijd kan worden bereikt of wordt vermoed niet in het belang van het kind te handelen (vgl. artikel 2.6.3, derde lid), hoeft de functionaris zijn mening niet te betrekken bij zijn beslissing om bepaald lichaamsonderzoek te verrichten met toestemming van de minderjarige.

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was een bepaling van deze strekking opgenomen in artikel 2.6.4a, derde lid, en toegespitst op bewusteloze slachtoffers tussen de twaalf en achttien jaar. Naar aanleiding van het advies van SHN is de regel verplaatst naar artikel 2.6.3. Zij heeft daarmee in twee opzichten een ruimere reikwijdte gekregen. Allereerst zal deze regel gelden voor elke betrokkene tot achttien jaar: verdachte, slachtoffer of andere derde. En ten tweede zal de regel niet langer zijn beperkt tot bewusteloze personen. De ouder wordt dus ook zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld zijn mening kenbaar te maken als de betrokkene bij bewustzijn is. Die gelegenheid moet ook worden geboden als het gaat om een bewusteloos slachtoffer. Met het oog daarop is in artikel 2.6.4a, derde lid, tweede zin, bepaald dat indien het bewusteloze slachtoffer de leeftijd van twaalf jaar maar nog niet die van achttien jaar heeft bereikt, artikel 2.6.3, vierde lid, van overeenkomstige toepassing is.

Het nog verder strekkende advies van SHN om het regime voor minderjarigen, jonger dan twaalf jaar, zoals opgenomen in artikel 2.6.3, derde lid, ook toe te passen op twaalf- tot zestienjarigen, wordt niet opgevolgd. Met betrekking tot slachtoffers tussen de twaalf en zestien jaar wordt vastgehouden aan het uitgangspunt in het Wetboek van Strafvordering dat deze minderjarigen zelf bepalen, zoveel mogelijk met behulp van (juridische) bijstand, hoe zij hun procespositie vormgeven. In diverse andere bepalingen in het nieuwe wetboek is terug te zien dat een grens wordt getrokken tussen enerzijds minderjarigen, jonger dan twaalf jaar en anderzijds minderjarigen vanaf twaalf jaar en volwassenen. Te wijzen valt op onder meer artikel 1.2.16, vijfde lid, en artikel 4.2.3, vijfde lid (over het bijwonen van een zitting door minderjarigen onder de twaalf jaar), artikel 1.5.8, vijfde en zesde lid (het spreekrecht kan in principe worden uitgeoefend door een slachtoffer vanaf twaalf jaar, tot die tijd kan het spreekrecht door de ouders gezamenlijk of elk afzonderlijk worden uitgeoefend), artikel 3.1.1, vierde lid (de minderjarige van twaalf jaar of ouder kan bij bepaalde misdrijven in de gelegenheid worden gesteld zijn mening over de wenselijkheid van vervolging kenbaar te maken) en artikel 6.1.39 (enkele bevoegdheden worden bij de ouder

neergelegd als de verdachte jonger is dan twaalf jaar, het verlenen van toestemming als bedoeld in artikel 2.6.3 is een daarvan).

Vijfde lid
Dit voorschrift wordt, net als het eerste lid, aangepast om de toepassing daarvan in de praktijk eenvoudiger te maken. In artikel 2.6.3, tweede lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, is bepaald dat toestemming alleen kan worden gevraagd door de functionaris die bevoegd is om een bevel te geven tot het uitoefenen van de desbetreffende bevoegdheid. Enkele onderzoeken worden vervolgens van die regel uitgesloten. Het voorschrift wordt nu anders opgezet. Geregeld wordt voor welke onderzoeken geldt dat de bevelsbevoegde functionaris voorafgaand aan het vragen van toestemming wordt betrokken. Dat zijn dezelfde onderzoeken als de onderzoeken waarvoor het vereiste van afzonderlijke vastlegging van de toestemming geldt (tweede lid). Inhoudelijk verandert de regeling in zoverre dat de bevelsbevoegde functionaris in die gevallen niet degene hoeft te zijn die daadwerkelijk om toestemming vraagt. Wel moet de opsporingsambtenaar die om toestemming vraagt, dat doen op verzoek van de functionaris die bevoegd is om het bevel tot het uitoefenen van die bevoegdheid te geven. Concreet betekent dit dat als een opsporingsambtenaar toestemming wil vragen tot het verrichten van (bijvoorbeeld) onderzoek in het lichaam, hij eerst de officier van justitie zal moeten raadplegen om te weten of hij dat daadwerkelijk mag doen. De officier van justitie is immers degene die bevoegd is om een bevel te geven tot het verrichten van onderzoek in het lichaam.

Zevende lid
Op grond van dit artikellid gelden de waarborgen die van toepassing zijn op het onder dwang uitvoeren van een onderzoek als bedoeld in Hoofdstuk 6 en die op grond van artikel 2.6.5, eerste en tweede lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgelegd, op overeenkomstige wijze indien het onderzoek met toestemming van betrokkene wordt verricht. Dit lid wordt op twee onderdelen gewijzigd.

Allereerst wordt artikel 2.6.5 alleen van overeenkomstige toepassing verklaard voor zover het gaat om het eerste en tweede lid van die bepaling. Eerder werd artikel 2.6.5 in zijn geheel van overeenkomstige toepassing verklaard. In artikel 2.6.5, derde lid, staat dat bij algemene maatregel van bestuur het lichaamsmateriaal wordt aangewezen waaraan een onderzoek als bedoeld in Titel 6.5 wordt verricht. Dit lid wordt nu niet meer genoemd. Het gevolg daarvan is dat met toestemming van de betrokkene ook ander lichaamsmateriaal kan worden afgenomen dan het lichaamsmateriaal, aangewezen in de algemene maatregel van bestuur. De reden daarvoor is dat – zeker in het licht van de snelle technologische ontwikkelingen op het vlak van het forensisch onderzoek – denkbaar is dat zich nieuwe onderzoekstechnieken aandienen die lichaamsonderzoek mogelijk maken bij lichaamsmateriaal dat niet bij algemene maatregel van bestuur is

aangewezen. Het vereiste dat het lichaamsmateriaal bij algemene maatregel van bestuur moet worden aangewezen, dient ertoe de verdachte te beschermen tegen onvoorziene inbreuken op zijn lichamelijke integriteit. Als de betrokkene (verdachte, slachtoffer of een andere derde) echter weloverwogen toestemming geeft om een niet bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soort lichaamsmateriaal af te nemen, moet dat wel mogelijk zijn. In algemene zin geldt daarbij altijd dat de afname moet voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. In de algemene maatregel van bestuur zal dat zo worden geconcretiseerd dat de inbreuk die wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit niet groter is dan de inbreuk die wordt gemaakt met de afname van wel aangewezen lichaamsmateriaal. Bovendien worden in de algemene maatregel van bestuur enkele specifieke waarborgen opgenomen die ertoe strekken dat de minst ingrijpende methode van afname wordt gekozen, welke methode geen risico's oplevert voor de gezondheid van de verdachte. Die waarborgen moeten ook in acht worden genomen als het lichaamsmateriaal met toestemming wordt afgenomen. Artikel 2.6.5, eerste lid, dat de delegatiegrondslag bevat voor het stellen van regels over het verrichten van een onderzoek als bedoeld in de Titel 6.2 tot en met 6.6, is immers wel van overeenkomstige toepassing als het gaat om lichaamsonderzoek dat met toestemming wordt verricht.

Daarnaast wordt met de wijziging van dit lid erin voorzien dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in aanvulling daarop nadere regels kunnen worden gesteld. Denk hierbij aan het voorzien in de mogelijkheid voor degene die gevraagd wordt toe te stemmen, zich bij het nemen van zijn beslissing door een advocaat te laten bijstaan (vgl. artikel 2, eerste lid, van het huidige Besluit DNA-onderzoek in strafzaken).

W

De wijziging die met dit onderdeel in artikel 2.6.4, onderdeel a, wordt doorgevoerd, vloeit voort uit de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59).

X

In verband met de aanpassing van de regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam wordt een nieuwe Afdeling 6.1.3a ingevoegd met artikel 2.6.4a (zie ook paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Artikel 2.6.4a [lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen]

Eerste lid
Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting al werd benoemd, is het uitgangspunt dat de betrokkene op de hoogte is van de bevoegdheden die jegens hem worden uitgeoefend (zie ook de memorie

van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 662). Dat betekent dat lichaamsbevoegdheden in beginsel worden uitgeoefend bij een persoon die bij bewustzijn is. De betrokkene op wiens lichamelijke integriteit en persoonlijke levenssfeer inbreuk wordt gemaakt, heeft er recht op dat te weten en daarop – voor zover dat op dat moment mogelijk is – zijn procespositie af te stemmen.

Van het uitgangspunt dat lichaamsonderzoek wordt verricht bij een betrokkene die bij bewustzijn is, kan worden afgeweken onder de voorwaarden die in het eerste lid zijn neergelegd. Het spreekt vanzelf dat allereerst moet zijn voldaan aan alle voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheid. En logischerwijs kan de bevoegdheid alleen worden uitgeoefend indien dat feitelijk mogelijk is bij een bewusteloos persoon. Zoals in het algemeen deel werd aangegeven, zal het uitvoeren van een voorlopige ademanalyse of het laten opschrijven door de verdachte van een tekst onmogelijk zijn.

Verder is in deze bepaling neergelegd dat het onderzoek alleen ten aanzien van een bewusteloos persoon kan worden verricht indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist. Dit vereiste van dringende noodzaak brengt tot uitdrukking dat er met de uitoefening van de bevoegdheid in geval van bewusteloosheid een groot/gewichtig onderzoeksbelang moet zijn gemoeid (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 359). Het gaat hier immers om een inbreuk op de lichamelijke integriteit en de autonomie van de betrokkene; hij is niet op de hoogte van het verrichten van het onderzoek en kan daar ook geen standpunt over innemen. Onderdeel van deze indringende toets vormt het onderzoek naar de vraag of met het onderzoek niet kan worden gewacht tot de betrokkene weer bij bewustzijn is. De dringende noodzaak zal uiteraard afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval, en soms ook van de aard van het te verrichten onderzoek. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat het onderzoek aan het lichaam om bijvoorbeeld schotresten veilig te stellen, eerder dringend noodzakelijk kan worden geacht dan het afnemen van vingerafdrukken. Schotresten zullen immers verdwijnen, maar dat geldt niet voor vingerafdrukken.

Artikel 2.6.2, dat voorschrijft dat een groot deel van de lichaamsbevoegdheden alleen kan worden uitgeoefend tegen een verdachte die is opgehouden voor onderzoek of in verzekering of voorlopige hechtenis is gesteld, heeft geen betrekking op het bepaalde in artikel 2.6.4a. Dat betekent dat het bepaalde in artikel 2.6.4a, eerste lid, ook geldt als het gaat om een bewusteloze verdachte die niet vast zit. Dit is in het bijzonder relevant als de aanhouding en daarop volgende vrijheidsbeneming van de verdachte is uitgesteld vanwege diens ziekenhuisopname. Wel moet zijn voldaan aan de voorwaarden om de verdachte aan te mogen houden. Daarin ligt immers het verdenkingscriterium besloten. Een voorbeeld kan dit verduidelijken: onderzoek aan het lichaam (artikel 2.6.7) kan worden verricht ten aanzien van de verdachte die is aangehouden. Om een verdachte te

kunnen aanhouden, moet sprake zijn van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld (vgl. de artikelen 2.5.4 en 2.5.5). Als daarvan geen sprake is, en de verdachte dus niet had kunnen worden aangehouden, mag deze bevoegdheid ook niet ten aanzien van hem worden uitgeoefend als hij bewusteloos is.

Bij de bevoegdheden tot onderzoek aan de kleding en aan het lichaam (artikelen 2.6.6 en 2.6.7) is bepaald dat deze ook zonder toestemming, dus onder dwang, kunnen worden uitgeoefend tegen derden (niet-verdachten). Voorafgaand aan de uitoefening van deze bevoegdheden moet de betrokkene worden gehoord. Dit horen heeft tot doel te achterhalen of het belang van het onderzoek dringend vereist dat de derde tegen zijn wil aan een kledingonderzoek wordt onderworpen in plaats van op vrijwillige basis, zoals het uitgangspunt bij een derde is. Dit horen zal noodzakelijkerwijs achterwege blijven als de derde bewusteloos is. Horen is dan immers feitelijk onmogelijk. Dit betekent wel dat een waarborg voor de derde vervalt: hij kan – omdat hij bewusteloos is – niet een bijdrage leveren aan de beoordeling van de dringende noodzaak tot het verrichten van het desbetreffende onderzoek. Daarvan zal de officier van justitie zich voorafgaand aan het geven van een eventueel bevel bewust moeten zijn. Als wordt gewacht tot de derde bij kennis is, kan hij immers wel worden gehoord.

Opmerking verdient ten slotte dat het lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen (die zich vaak in het ziekenhuis zullen bevinden) in beginsel zal worden verricht door een forensisch arts. De KNMG en de FMG wijzen er in hun consultatieadviezen terecht op dat het minder wenselijk is dat de behandelend arts dat onderzoek verricht, vanwege diens vertrouwensrelatie met de patiënt. Daar komt bij dat forensisch medisch artsen beter geëquipeerd zullen zijn om lichaamsonderzoek ten behoeve van de opsporing te doen. Het ligt dus niet in de rede dat de behandelend arts het onderzoek verricht.

Tweede lid
In dit lid is als regel neergelegd dat onderzoek waarvoor toestemming van de betrokkene is vereist (omdat niet aan alle voorwaarden voor uitoefening van de bevoegdheid is voldaan), niet kan worden verricht als de betrokkene bewusteloos is en dus niet in staat is om toestemming te geven. Deze regel brengt allereerst tot uitdrukking – evenals het eerste lid – dat bevoegdheden met betrekking tot het lichaam worden verricht met medeweten van de betrokkene. Als het gaat om onderzoeken waarbij voor het verrichten ervan toestemming is vereist, geldt het argument dat de autonomie van de betrokkene moet worden gerespecteerd in nog sterkere mate. Onder normale omstandigheden zou de betrokkene immers zelf hebben kunnen bepalen of hij die toestemming zou willen geven. Gelet op de inbreuk op de lichamelijke integriteit en de persoonlijke levenssfeer die wordt gemaakt met de uitoefening van

bevoegdheden met betrekking tot het lichaam, en in het licht van het feit dat deze bevoegdheden zonder toestemming niet hadden mogen worden uitgeoefend, wordt de uitoefening ervan bij bewusteloosheid niet mogelijk gemaakt.

Op die regel wordt één uitzondering geformuleerd, namelijk voor het geval waarin de betrokkene wordt vermoed slachtoffer te zijn van het strafbare feit. Van het slachtoffer mag in beginsel worden verondersteld dat hij een belang heeft bij het verrichten van onderzoek, omdat het slachtoffer (in de regel) belang heeft bij de vervolging en bestraffing van de verdachte. Op basis van dit verondersteld belang is het mogelijk om in de situatie waarin geen toestemming kán worden gegeven, de desbetreffende onderzoekshandeling toch te verrichten. Het gebruik van het concept “verondersteld belang” is niet nieuw. Het ligt ten grondslag aan andere onderzoeksbevoegdheden die in Boek 2, Hoofdstuk 6, zijn neergelegd. Zo kan op grond van artikel 2.6.18, vijfde lid, lichaamsmateriaal ten behoeve van een DNA-verwantschapsonderzoek worden afgenomen bij een minderjarig slachtoffer van nader bepaalde misdrijven (vgl. het huidige 151da, tweede lid). De officier van justitie kan dit bevelen na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris. Aan deze mogelijkheid ligt de gedachte ten grondslag dat het minderjarige slachtoffer belang heeft bij verwantschapsonderzoek, ook als het slachtoffer daartoe geen toestemming verleent of kan verlenen (Kamerstukken II 2010/11, 32168, nr. 10, p. 2). Ook kan DNA-onderzoek worden verricht aan de hand van lichaamsmateriaal van vermiste derden (artikel 2.6.17, zevende lid). Hier met als doel het strafbare feit waarvan zij slachtoffer zijn op te sporen, een einde te maken aan de vermissing of ervoor te zorgen dat hun identiteit alsnog wordt vastgesteld (Kamerstukken II 2009/10, 32168, nr. 3, p. 20-21), iets wat in het belang kan worden verondersteld te zijn van (de nabestaanden van) het vermiste slachtoffer.

Het belang bij het onderzoek mag op grond van artikel 2.6.4a, tweede lid, bij een bewusteloos slachtoffer dus worden verondersteld, maar absolute zekerheid dat het slachtoffer bij bewustzijn zou hebben ingestemd met het onderzoek, bestaat uiteraard niet. Die zekerheid kan ook niet worden gegeven. Er gelden daarom extra waarborgen tegen het te lichtvaardig overgaan tot lichaamsonderzoek bij een bewusteloos slachtoffer. Allereerst mag het onderzoek alleen worden verricht als het onderzoeksbelang dringend vereist dat de bevoegdheid op dat moment wordt uitgeoefend. Een belangrijk onderdeel van die toets vormt de beantwoording van de vraag of niet kan worden afgewacht tot het slachtoffer in staat is om (al dan niet) toestemming te geven. In de tweede plaats is vereist dat de officier van justitie het bevel geeft tot het verrichten van het onderzoek. Voor de meest ingrijpende lichaamsbevoegdheden geldt als aanvullend vereiste dat de officier van justitie voor het geven van een bevel daartoe een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris nodig heeft. Concreet gaat het om de bevoegdheid om onderzoek in het lichaam te verrichten (artikel

2.6.8) en de verschillende bevoegdheden waarbij lichaamsmateriaal moet worden afgenomen voor een onderzoek (artikel 2.6.14), voor DNA-onderzoek (artikelen 2.6.17 en 2.6.18) en voor een onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte (artikel 2.6.20). Het is met betrekking tot deze bevoegdheden – die een meer ingrijpende inbreuk maken op de lichamelijke integriteit – nodig dat in de situatie waarin het slachtoffer geen toestemming kan geven, een onafhankelijke autoriteit beslist of het dringend noodzakelijk is dat het onderzoek op dat moment wordt verricht. Ten derde is in de regeling opgenomen dat er geen bevel mag worden gegeven of machtiging daartoe mag worden verleend als er concrete aanwijzingen zijn dat het slachtoffer geen vervolging wenst. Die concrete aanwijzingen kunnen bijvoorbeeld blijken uit eerdere verklaringen van het slachtoffer, toen het nog wel bij bewustzijn was, of uit een verklaring van een naaste van het slachtoffer. De officier van justitie of de rechter-commissaris zal zoveel mogelijk – en voor zover de tijd dat toelaat – bij naasten van het slachtoffer moeten nagaan of er concrete aanwijzingen bestaan dat het slachtoffer geen vervolging wenst. Het moet uiteraard wel gaan om een wens van het slachtoffer zelf. Als de officier van justitie of de rechter-commissaris een gegrond vermoeden heeft dat een naaste een dergelijke verklaring aflegt om zichzelf of een ander te beschermen tegen vervolging, hoeft hij deze verklaring niet in zijn oordeelsvorming te betrekken. Overigens ligt het in de rede dat als naasten van het bewusteloze slachtoffer niet tijdig konden worden bereikt, zij zo snel mogelijk na het verrichten van het onderzoek daarvan wel op de hoogte worden gesteld.

Met het voorgaande wordt niet afgestapt van de al onder het huidige Wetboek van Strafvordering geldende regel dat (zeer) ingrijpende onderzoeksbevoegdheden niet onder dwang tegen het slachtoffer kunnen worden uitgeoefend. Over het eventueel dwingen tot het verrichten van onderzoek in het lichaam is eerder overwogen dat dit een te vergaande inbreuk op de positie van het slachtoffer zou opleveren (Kamerstukken II 1999/2000, 26983, nr. 3, p. 28 en Kamerstukken II 2007/08, 31241, nr. 3, p. 6). Dat standpunt wordt nog altijd onderschreven. Het gaat in dit voorschrift echter om de specifieke situatie waarin geen duidelijkheid kan worden verkregen over de vraag of het slachtoffer instemt met het verrichten van een bepaalde onderzoekshandeling. Het veronderstelde belang van het slachtoffer bij die handeling – diens belang bij vervolging en berechting van het feit – treedt dan in de plaats van de onder normale omstandigheden vereiste toestemming. Om die reden is het dus ook niet nodig dat het slachtoffer, als het weer bij bewustzijn raakt, alsnog toestemming geeft voor het gebruik van het door onderzoek verkregen materiaal. Tegen zo'n vereiste van "toestemming achteraf" zijn ook praktische bezwaren aan te voeren. Als de regeling bijvoorbeeld zo zou worden vormgegeven dat het verkregen materiaal pas bij toestemming zou mogen worden gebruikt voor verder onderzoek, zou het opsporingsonderzoek bij langdurige bewusteloosheid kunnen stagneren. En als de regeling zo zou worden ingestoken, dat resultaten van verricht onderzoek uit het procesdossier zouden moeten worden gehaald als het

slachtoffer naderhand aangeeft geen toestemming te hebben willen geven, zou dat gevolgen hebben voor het gehele opsporingsonderzoek, waarin de resultaten van het lichaamsonderzoek op verschillende manieren kunnen hebben doorgewerkt.

Voor verdachten en andere derden dan het slachtoffer, die in staat van bewusteloosheid verkeren, wordt niet mogelijk gemaakt dat zonder vereiste toestemming onderzoekshandelingen kunnen worden verricht. Een (verondersteld) belang bij die handelingen zal bij verdachten en andere derden veelal niet direct aanwezig zijn. Voor verdachten zou men kunnen beredeneren dat bepaald onderzoek hen kan vrijpleiten, maar als de verdachte bewusteloos is, zal niet eenvoudig zijn uit te maken of zich zo'n geval voordoet. De verdachte kan immers niet verklaren over een alternatief scenario. Veelal zal het doel van het onderzoek juist zijn om te zoeken naar bewijs voor een bestaande verdenking. Het voert te ver om dergelijk onderzoek te verrichten bij een verdachte die daarvoor geen toestemming kan geven, terwijl het onderzoek bij een weigering van toestemming niet zou kunnen worden verricht en er geen verondersteld belang bij het onderzoek kan worden aangenomen. Eenzelfde redenering geldt voor derden die niet het slachtoffer zijn van het strafbare feit. Een direct belang bij het onderzoek zal in de regel niet kunnen worden verondersteld. Gewacht zal dan moeten worden tot de betrokkene weer in staat is om toestemming te verlenen.

De politie heeft geadviseerd om in het geval waarin de identiteit van een bewusteloze persoon onbekend is, mogelijk te maken dat de opsporingsambtenaar zonder bevel van de officier van justitie, uitsluitend ter identificatie van die persoon, afdrukken van lichaamsdelen kan nemen, maten van die persoon kan opnemen en beeldopnamen van die persoon kan maken. De reden daarvoor is dat de politie dergelijke handelingen nu ook verricht buiten het kader van strafvordering, namelijk als iemand wiens identiteit onbekend is bewusteloos in het ziekenhuis wordt opgenomen. De politie neemt dan soms vingerafdrukken en foto's om deze te vergelijken met vingerafdrukken en foto's in verschillende databanken. Deze handelingen baseert de politie op de hulpverleningstaak van artikel 3 van de Politiewet 2012. Nu dergelijke handelingen met voorliggend wetsvoorstel binnen het kader van strafvordering alleen nog mogen worden verricht op bevel van de officier van justitie, vreest de politie dat zij vergelijkbare handelingen buiten dat kader niet meer kan baseren op artikel 3 van de Politiewet 2012. Het past volgens de politie namelijk niet binnen de wetssystematiek dat zij voor het nemen van vingerafdrukken en foto's van een bewusteloos slachtoffer van een strafbaar feit een bevel van de officier van justitie nodig heeft, maar deze handelingen bij bewusteloze en ongeïdentificeerde ziekenhuispatiënten zelfstandig zou kunnen verrichten.

In reactie op dit advies wordt het volgende overwogen. Hoewel hulpverlening en de strafvorderlijke handhaving van de rechtsorde beide

deel uitmaken van de politietaak, bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012, gaat het hier uitsluitend om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In dit wetsvoorstel speelt de hulpverleningstaak geen rol. Hier staat de vraag centraal of het wenselijk is dat in het kader van het opsporingsonderzoek – dat onderzoek betreft dat in verband staat met strafbare feiten – lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen nader wordt genormeerd, en zo ja, op welke manier dat gebeurt. Zoals hierboven is uiteengezet, vormt binnen het opsporingsonderzoek het vereiste van het bevel van de officier van justitie een belangrijke waarborg tegen het te lichtvaardig overgaan tot lichaamsonderzoek bij een bewusteloos slachtoffer. Dat is belangrijk, omdat voor het verrichten van dergelijke handelingen onder normale omstandigheden toestemming van het slachtoffer is vereist. Daarom wordt het advies van de politie om het vereiste van een bevel van de officier van justitie in nader genoemde gevallen te schrappen, niet opgevolgd.

Derde lid
Zoals hiervoor aan de orde kwam, is in artikel 2.6.3, derde en vierde lid, een regeling getroffen voor lichaamsonderzoek bij minderjarigen, jonger dan twaalf jaar en voor minderjarigen tussen de twaalf en achttien jaar. Deze regeling geldt op grond van artikel 2.6.4a, derde lid, ook voor minderjarige bewusteloze slachtoffers. Als het gaat om een bewusteloos minderjarig slachtoffer, jonger dan twaalf jaar, geldt de regeling van artikel 2.6.3, derde lid, in plaats van het bepaalde in artikel 2.6.4a, tweede lid. De ouder (vgl. artikel 1.1.10, tweede lid) geeft dus ook in dit geval toestemming voor het verrichten van lichaamsonderzoek. En in de in dat lid bepaalde gevallen kan daarvoor een bevel van de officier van justitie, voorafgegaan door een machtiging van de rechter-commissaris, in de plaats treden. Als het gaat om een bewusteloos minderjarig slachtoffer tussen de twaalf en achttien jaar, geldt wel het bepaalde in artikel 2.6.4a, tweede lid, maar is artikel 2.6.3, vierde lid, van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat de officier van justitie die toepassing wil geven aan artikel 2.6.4a, tweede lid, de ouder van een twaalf- tot achttienjarig slachtoffer zoveel mogelijk in de gelegenheid stelt zijn mening kenbaar te maken over de wenselijkheid van het onderzoek. Dat doet de officier van justitie eveneens als hij voor het geven van een bevel een machtiging nodig heeft van de rechter-commissaris, zodat ook de rechter-commissaris een op zoveel mogelijk informatie gebaseerde beslissing kan nemen.

Overigens kan zich de situatie voordoen dat de identiteit (en dus ook de leeftijd) van een (vermoedelijk) minderjarig bewusteloos slachtoffer onbekend is. Dan zal een inschatting moeten worden gemaakt van zijn leeftijd en vervolgens de toepasselijke route moeten worden gevolgd. Dat zal bij (vermoedelijke) twaalfminners betekenen dat de officier van justitie – na verkregen machtiging van de rechter-commissaris – de uitoefening van de bevoegdheid moet bevelen, want logischerwijs zal in zo’n geval ook de ouder onbekend en dus onbereikbaar zijn.

Vierde lid
In dit lid is bepaald dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van het onderzoek dat bij hem is verricht terwijl hij bewusteloos was, zodra dat mogelijk is (in feite: zodra hij weer bij bewustzijn is) en het belang van het onderzoek dat toelaat.

Y

Met de wijziging in artikel 2.6.5, eerste lid, wordt een aantal bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering die zien op het verwerken van gegevens die door de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van het lichaam zijn verkregen, alsnog in het nieuwe wetboek opgenomen (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Het artikellid bepaalt ten aanzien van alle onderzoeken met betrekking tot het lichaam namelijk in het algemeen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het verrichten van deze onderzoeken. Door aan deze bepaling toe te voegen “en over het verwerken van de resultaten daarvan” krijgen de huidige artikelen 55c, vijfde lid, 61a, derde lid, 151a, achtste lid, tweede zin, en 195a, vijfde lid, tweede zin, alsnog hun grondslag in het nieuwe wetboek, geconcentreerd in één algemene bepaling. Daarbij wordt aangetekend dat alle onderzoeken waarvoor het huidige wetboek in de genoemde artikelen een gegevensverwerkingsgrondslag bevat, in Hoofdstuk 6 terugkeren, zodat de algemene bepaling al deze grondslagen dekt.

Artikel 2.6.5, eerste lid, bepaalt dat over het verrichten van onderzoek en over de verwerking van de resultaten daarvan bij algemene maatregel ven bestuur regels worden gesteld. Het is dus een verplichting om deze regels te stellen voor alle vormen van onderzoek uit Hoofdstuk 6 en over de verwerking van de resultaten daarvan. Een uitzondering hierop betreft het onderzoek, bedoeld in artikel 2.6.12. In artikel 2.6.12 is de bevoegdheid neergelegd tot de opnemen van de maten van de verdachte en het maken van beeld- of geluidsopnamen van de verdachte. De inhoud van deze bevoegdheid noopt niet tot het stellen van regels bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur. De delegatiegrondslag in artikel 2.6.5, eerste lid, is verplichtend geformuleerd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering. Dit is toegelicht in paragraaf 4 over de strafvorderlijke gegevensverwerking in het algemeen deel van deze toelichting.

Daarnaast wordt in dit lid een expliciete wettelijke grondslag getroffen voor het kunnen stellen van regels over het doorberekenen van kosten voor tegenonderzoek aan de verdachte. Voor verschillende onderzoeken gelden daar nu al regels voor, bijvoorbeeld voor DNA-onderzoek en voor onderzoek naar het gebruik van geweldbevorderende middelen, maar de wettelijke grondslag daarvoor is in het huidige wetboek wisselend geformuleerd en in het nieuwe wetboek ontbreekt een expliciete grondslag vooralsnog. Daar wordt met deze wijziging verandering in gebracht.

Voor een uitleg over de wijziging in artikel 2.6.5, derde lid (vervanging van de term “lichaams- en celmateriaal” door lichaamsmateriaal) wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.6.17.

Z

In verband met de aanpassing van de regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam wordt artikel 2.6.6 gewijzigd (onderzoek aan de kleding en onderzoek van meegevoerde voorwerpen). Zie ook paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Eerste en vijfde lid
Deze leden worden gewijzigd om mogelijk te maken dat in meer gevallen dan waarin artikel 2.6.6, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, voorziet, onderzoek aan de kleding wordt verricht. Het artikel bepaalt in de formulering zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet onder meer dat onderzoek aan de kleding bij de aangehouden verdachte kan worden verricht 1) ter vaststelling van de identiteit, 2) ter inbeslagneming van voorwerpen of 3) ter veiligstelling van sporen van het strafbare feit. Bij nader inzien worden deze gespecificeerde doelen als onnodig beperkend beschouwd. Het huidige wetboek (artikel 56) kent deze specifieke doelbinding niet; er geldt slechts het vereiste dat het in het belang van het onderzoek is dat de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Het moet ook in het nieuwe wetboek aan de bevoegde autoriteit worden overgelaten om te bepalen of het in het belang van het onderzoek is (vgl. artikel 2.1.2, tweede lid) dat onderzoek aan de kleding wordt verricht. Onder het belang van het onderzoek vallen de hiervoor genoemde drie belangen, maar er zijn nog meer belangen denkbaar. Te denken valt aan de situatie waarin de politie alleen wil vaststellen welke voorwerpen de verdachte bij zich draagt, om een door hem ingenomen stelling te onderbouwen of ontkrachten, zonder dat het de bedoeling is om sporen veilig te stellen of voorwerpen in beslag te nemen. Door de omschrijving van het doel waarmee het onderzoek kan worden verricht algemeen te houden, wordt de regeling toekomstbestendiger dan in haar huidige opzet. Ook worden (onnodige) interpretatievragen voorkomen, zoals de vraag of onder het veiligstellen van sporen ook het waarnemen van geuren (zoals benzine op de kleren van de van brandstichting verdachte persoon) moet worden begrepen. De hiervoor genoemde doelen worden daarom met betrekking tot de aangehouden verdachte uit de bepaling geschrapt. De doelstelling van identiteitsvaststelling wordt wel behouden voor zover het de staande gehouden verdachte betreft. Die mag namelijk alleen aan zijn kleding worden onderzocht met dat specifieke doel.

De onder 2 en 3 genoemde doelstellingen stonden ook in het vijfde lid en worden daar eveneens geschrapt. In dit lid staat niet de verdachte maar de derde centraal. Deze wijziging levert een verruiming op ten opzichte van het geldende recht. Op grond van artikel 195, derde lid, kan onderzoek aan de kleding of aan het lichaam alleen worden verricht ten

aanzien van derden van wie wordt vermoed dat zij sporen van het strafbare feit aan het lichaam of de kleding dragen. Die doelstelling is in artikel 2.6.6, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, verbreed tot het in beslag nemen van voorwerpen. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat met die toevoeging ieder misverstand over de reikwijdte van dat onderzoek wordt weggenomen en eraan wordt bijgedragen dat het kledingonderzoek bij de verdachte en bij een derde op een eenduidige wijze wordt vormgegeven (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 476). Nu deze specifieke doelstellingen in het eerste lid worden geschrapt, ligt het – eveneens met het oog op een eenduidige regeling van het kledingonderzoek – in de rede om hetzelfde te doen bij het kledingonderzoek bij derden. Bovendien geldt ook ten aanzien van het kledingonderzoek bij derden het hiervoor genoemde argument dat het aan de bevoegde autoriteit, in dit geval de officier van justitie, is om te bepalen of het in het belang van het onderzoek is dat kledingonderzoek wordt verricht. Bij derden kunnen er eveneens andere doelen voor kledingonderzoek zijn dan de doelen die nu in de wettekst zijn opgenomen, en waarin kledingonderzoek in het belang van het onderzoek is. Wel blijft bij kledingonderzoek bij derden het vereiste gelden dat het belang van het onderzoek de uitoefening van de bevoegdheid dringend vereist. De officier van justitie zal dus indringend moeten toetsen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit alvorens hij het bevel geeft een derde aan zijn kleding te onderzoeken.

Mede in reactie op het advies van de AP wordt ten slotte nog het volgende opgemerkt. Artikel 2.6.6, eerste lid, maakt mogelijk dat onderzoek wordt verricht aan voorwerpen die de verdachte met zich voert. Deze mogelijkheid biedt geen grondslag voor het verrichten van stelselmatig onderzoek van gegevens op een meegevoerde digitale-gegevensdrager of een meegevoerd geautomatiseerd werk. Voor dergelijk onderzoek geldt immers een specifieke wettelijke bevoegdheid, met andere toepassingscriteria (artikel 2.7.38).

Tweede lid
Aan dit lid wordt een zin toegevoegd waardoor het mogelijk wordt om het onderzoek aan de kleding met behulp van een technisch hulpmiddel te verrichten. Eenzelfde mogelijkheid bestaat bij het onderzoek in het lichaam (artikel 2.6.8), en wordt ook gecreëerd voor het onderzoek aan het lichaam (artikel 2.6.7). De introductie van deze zin zorgt ervoor dat het gebruik van (toekomstige) nieuwe technieken bij de uitvoering van die onderzoeken mogelijk wordt gemaakt. Een concreet voorbeeld vormt spectrografie, waarbij door middel van lichtreflectie kan worden vastgesteld wat de chemische samenstelling is van vlekken op de kleding of de huid.

Zesde lid
Dit lid is nieuw en maakt mogelijk dat opsporingsambtenaren maatregelen nemen om te voorkomen dat de verdachte voorafgaand aan of tijdens het verrichten van onderzoek aan de kleding voor

inbeslagneming vatbare voorwerpen of sporen van het strafbare feit wegmaakt, onbruikbaar maakt, onklaar maakt of beschadigt. Gedacht kan worden aan het geboeid houden van de verdachte na aankomst op het politiebureau en het aanbrengen van zakken om zijn handen, zodat de verdachte mogelijke schotresten op zijn handen niet kan afvegen voordat het lichaamsonderzoek zal plaatsvinden. Dergelijke maatregelen worden in de praktijk naar huidig recht gebaseerd op artikel 61a, maar die bepaling komt in het huidige wetboek niet in dezelfde vorm terug. Daarom is hiervoor een aparte voorziening getroffen. Dit lid is gedeeltelijk gemodelleerd naar artikel 2.7.3, dat onder meer regelt dat de opsporingsambtenaar in geval van een schouw of doorzoeking maatregelen mag nemen om te voorkomen dat ter plaatse aanwezige voorwerpen, sporen of gegevens verloren gaan. In de artikelen 2.6.7, vijfde lid, en 2.6.8, vijfde lid, wordt dit lid van overeenkomstige toepassing verklaard. Maatregelen als hier bedoeld kunnen dus ook worden genomen in het kader van een onderzoek aan of in het lichaam.

AA

De wijzigingen in artikel 2.6.7 (onderzoek aan het lichaam) houden verband met de aanpassing van de regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam.

Eerste en vierde lid
Om dezelfde redenen als genoemd in de toelichting bij de wijziging van artikel 2.6.6 wordt in artikel 2.6.7 de zinsnede geschrapt die inhield dat het onderzoek aan het lichaam kan worden verricht ter vaststelling van de identiteit of van de aanwezigheid van lichamelijke kenmerken, ter inbeslagneming van voorwerpen of ter veiligstelling van sporen van het strafbare feit. Deze doelen vallen alle onder het belang van het onderzoek. Ook hier geldt dat zich gevallen kunnen voordoen waarin het in het belang van het onderzoek is dat onderzoek wordt verricht aan het lichaam, zonder dat dit een van de hiervoor genoemde specifieke doelen dient. Dat geldt zowel bij verdachten als bij derden (ten aanzien van wie deze wijziging, evenals in artikel 2.6.6, een verruiming meebrengt ten opzichte van het geldende recht). Voor een toelichting op dit punt wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging van artikel 2.6.6.

Ook kunnen zich bij een te specifieke omschrijving van de doelen waarmee het onderzoek kan worden verricht, onnodige interpretatievraagstukken voordoen. Te denken valt aan de vraag of het vaststellen van blauwe plekken bij de verdachte een vaststelling van de aanwezigheid van “lichamelijke kenmerken” is zoals de regeling in de eerste vaststellingswet nu vereist en of voor het veiligstellen van sporen in de vorm van snijwonden op het lichaam is vereist – zoals de in de eerste vaststellingswet opgenomen regeling nu lijkt te vereisen door te spreken over de “veiligstelling” van sporen – dat van die sporen foto’s worden gemaakt of dat vermelding van die snijwonden in het proces-verbaal van bevindingen volstaat. Het is in elk geval wenselijk dat een

keuze op dit punt, nadat een bevel tot het onderzoek aan het lichaam door de officier van justitie of de hulpofficier van justitie is gegeven, aan de opsporing wordt gelaten.

Verder wordt niet langer opgenomen dat de officier van justitie een bevel geeft “aan de opsporingsambtenaar of een deskundige”. De officier van justitie geeft een bevel aan de opsporingsambtenaar. Bij de uitvoering van het lichaamsonderzoek kan bijstand worden verleend door iemand die buiten de opsporingsinstantie werkzaam is. In de praktijk zal het gaan om een arts of medisch deskundige die bijvoorbeeld uiterlijke kenmerken van letsel beschrijft. Dat is echter geen deskundige als bedoeld in de deskundigenregeling (vgl. artikel 1.7.5, eerste lid, onderdeel b). Voor eventueel verder onderzoek dat wel als deskundigenonderzoek wordt aangemerkt, kan de officier van justitie uiteraard een deskundige benoemen.

Tweede lid
In de eerste vaststellingswet omschrijft dit artikellid onderzoek aan het lichaam als “het uitwendig schouwen van het lichaam, met uitzondering van de openingen en holten van het onderlichaam”. Vanuit de praktijk is de vraag opgeworpen wat precies wordt bedoeld met de term “schouwen”. Het begrip zou beperkt kunnen worden opgevat, in die zin dat het lichaam alleen zou kunnen worden bekeken, maar er geen onderzoek in de vorm van nemen van monsters etc. zou kunnen plaatsvinden.

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij de artikelen 2.6.6 en 2.6.7 in de eerste vaststellingswet, is de reikwijdte van beide onderzoeken in de wet neergelegd en begrensd. Dat is gedaan in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad die zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Deze jurisprudentie wijkt af van de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever: de Hoge Raad is een ruimere uitleg gaan geven aan het kledingonderzoek dan de wetgever bij de totstandkoming van de in het huidige Wetboek van Strafvordering opgenomen bevoegdheid voor ogen had. Die ruimere uitleg is nu terug te vinden in de artikelen 2.6.6 en 2.6.7 zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet. In de memorie van toelichting bij artikel 2.6.7, tweede lid, in de eerste vaststellingswet is te lezen dat onder het onderzoek aan het lichaam wordt verstaan het uitwendig schouwen van het lichaam, met uitzondering van de openingen en holten van het onderlichaam, waarbij het doel onder meer kan zijn de op het lichaam aanwezige voorwerpen of sporen van het strafbare feit in beslag te nemen of veilig te stellen. Onder onderzoek aan het lichaam valt dus ook het nemen van monsters met het oog op het nader onderzoeken daarvan. Om dit in de wettekst buiten twijfel te stellen, wordt ingevoegd dat onder onderzoek aan het lichaam naast het schouwen ook het “onderzoeken” wordt verstaan. Dat is in lijn met artikel 2.6.8, tweede lid, waarin als definitie van onderzoek *in* het lichaam is gegeven “het uitwendig en inwendig schouwen en onderzoeken (…)”.

Overigens neemt de hier toegelichte wijziging niet weg dat er grensgevallen zullen bestaan tussen onderzoek aan de kleding, onderzoek aan het lichaam en in het lichaam en andere lichaamsbevoegdheden. Nadere verheldering van de reikwijdte en afgrenzing van deze onderzoeken zal in die situaties in jurisprudentie plaatsvinden, zoals dat ook de afgelopen decennia is gebeurd. In de toelichting bij het met dit wetsvoorstel opnieuw vastgestelde artikel 2.6.14 wordt daarnaast aandacht besteed aan de verhouding tussen die bepaling en de artikelen 2.6.7 en 2.6.8. Door de verruiming van de reikwijdte van artikel 2.6.14 die met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd, kan namelijk in enkele gevallen de vraag rijzen onder welke bepaling het te verrichten lichaamsonderzoek valt.

Verder wordt aan het tweede lid dezelfde zin toegevoegd als aan het tweede lid van artikel 2.6.6, waardoor het mogelijk wordt om het onderzoek aan het lichaam te verrichten met behulp van een technisch hulpmiddel. Verwezen wordt naar de toelichting bij het tweede lid van artikel 2.6.6.

Vijfde lid
In dit lid wordt artikel 2.6.6, zesde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Zie daarover de toelichting bij het desbetreffende artikellid. Overigens komt het in de praktijk ook voor dat handschoenen of zakken niet worden gebruikt als maatregel om het wegmaken van sporen te voorkomen, maar als methode om minieme bloed- of chemische sporen op lichaamsdelen veilig te stellen. Dat is een andere situatie, omdat het gebruik van handschoenen of zakken dan onderdeel vormt van het onderzoek aan het lichaam.

BB

In verband met de aanpassing van de regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam wordt artikel 2.6.8 gewijzigd.

Eerste lid
Evenals in de artikelen 2.6.6 en 2.6.7 worden in deze bepaling de specifieke doelstellingen waarvoor het onderzoek in het lichaam kan worden verricht (ter inbeslagneming van voorwerpen of ter veiligstelling van sporen), geschrapt. Ook hier geldt dat, om onnodige interpretatiekwesties te voorkomen en de regeling toekomstbestendig te houden, wordt volstaan met het in artikel 2.1.2, tweede lid, neergelegde vereiste dat het onderzoek in het lichaam in het belang van het onderzoek is. Dat is conform het geldende recht. Daarbij verdient opmerking dat dit meer ingrijpende onderzoek aan een strenger toepassingscriterium is onderworpen dan de bevoegdheden tot het verrichten van onderzoek aan de kleding of aan het lichaam: onderzoek in het lichaam mag alleen op bevel van de officier van justitie worden verricht bij een verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van

vier jaar of meer is gesteld. Deze vereisten gelden niet bij de bevoegdheden om onderzoek aan de kleding of aan het lichaam te verrichten.

Tweede lid
De definitie van onderzoek in het lichaam wordt aangepast. Het tweede deel van de definitie zoals die luidt in artikel 2.6.8, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet – “of het verrichten van niet-invasief beeldvormend onderzoek en dat onderzoek niet met een technisch hulpmiddel wordt verricht waarbij röntgenstralen worden gebruikt als gevolg waarvan dat onderzoek risico’s voor de gezondheid kan opleveren” – blijkt bij nader inzien voor de praktijk onduidelijk te zijn. Voor de aanpassing van het tweede deel van de definitie zijn twee mogelijkheden verkend. Allereerst is erover nagedacht om bij algemene maatregel van bestuur de technische hulpmiddelen aan te wijzen waarmee onderzoek in het lichaam kan worden verricht. Eerder is echter de afweging gemaakt om niet tot regulering van medisch-technische hulpmiddelen over te gaan als deze door medisch deskundigen worden gebruikt. En onderzoek in het lichaam wordt op grond van artikel 2.6.8, derde lid, verricht door een arts of een medisch deskundige. Om die reden bevat artikel 2.6.5, tweede lid, – de delegatiebepaling – ook geen verwijzing naar artikel 2.6.8. In plaats daarvan is ervoor gekozen om de definitie aan te passen, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat alleen niet-invasief beeldvormend onderzoek mag worden verricht. Dat betekent dat – zoals de wettekst in het huidige wetboek (artikel 56, tweede lid) het ook omschrijft – gebruik mag worden gemaakt van een röntgenapparaat en van echografie. Een CT-scan mag niet tegen de wil van de verdachte worden gebruikt, omdat bij het gebruik daarvan een licht verhoogde kans op kanker bestaat. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel werd de CT-scan ook in de wet expliciet uitgesloten, maar op advies van het OM wordt de bepaling nu techniekonafhankelijk – dus zonder verwijzing naar specifieke hulpmiddelen – geformuleerd. Dat neemt niet weg dat de inzet van een CT-scan (en andere hulpmiddelen bij het gebruik waarvan risico’s voor de gezondheid bestaan) niet is toegestaan, tenzij de verdachte daarmee instemt. Eén en ander is conform de huidige praktijk.

Vierde lid
In dit artikellid is de bevoegdheid tot plaatsing in een observatiecel geregeld. Zij is gekoppeld aan de bevoegdheid tot onderzoek in het lichaam. In de eerste vaststellingswet bepaalt dit lid dat de officier van justitie in twee gevallen plaatsing in een observatiecel kan bevelen: 1) als de verdachte zich tegen onderzoek in het lichaam verzet of 2) als dat onderzoek uitwijst dat hij voorwerpen of sporen van een strafbaar feit in zijn lichaam draagt die niet met behulp van een onderzoek in het lichaam kunnen worden verwijderd of die niet kunnen worden verwijderd zonder negatieve gevolgen voor de veiligheid of gezondheid van de verdachte of zonder risico op beschadiging van de voorwerpen of sporen. De onder 2

gekozen formulering suggereert dat er altijd onderzoek in het lichaam moet zijn verricht voordat de verdachte in een observatiecel kan worden geplaatst. Dat is echter niet noodzakelijk. Het is ook mogelijk dat er anderszins aanwijzingen bestaan – bijvoorbeeld door een verklaring van een getuige, omdat de verdachte dat zelf verklaart, of omdat de opsporingsambtenaar het heeft zien gebeuren – dat de verdachte bolletjes heeft geslikt, die de officier van justitie ertoe aanleiding kunnen geven de verdachte in een observatiecel te plaatsen. Met het oog daarop worden de woorden “dat onderzoek uitwijst” vervangen door “aanwijzingen bestaan”. Gelet op de ingrijpendheid van het middel spreekt het voor zich dat die aanwijzingen voldoende concreet moeten zijn. Het is aan de officier van justitie om dat te bepalen.

Vijfde lid
In dit lid wordt artikel 2.6.6, zesde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Zie hiervoor de toelichting bij het desbetreffende artikellid.

CC

De wijzigingen in artikel 2.6.9 (het nemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen ter identiteitsvaststelling) houden verband met de aanpassing van de regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam (vijfde lid) en met de omzetting van bepalingen over gegevensverwerking (zesde lid).

Vijfde lid
Aan dit voorschrift wordt een zin toegevoegd die ertoe strekt dat de verdachte op de hoogte wordt gesteld van het op andere wijze verkrijgen van zijn vingerafdrukken dan door afname bij hemzelf. Die kennisgeving wordt voorgeschreven, omdat de vingerafdrukken van de verdachte in een databank zullen worden opgenomen, hetgeen meebrengt dat de vingerafdrukken ook kunnen worden gebruikt voor doeleinden die buiten de voorliggende strafzaak liggen. De verdachte heeft, net zoals dat het geval is bij het bepalen en verwerken van zijn DNA-profiel, het recht om dat te weten. Bovendien zal het soms lastiger zijn de betrouwbaarheid van het onderzoeksresultaat te waarborgen als de vingerafdrukken zijn verkregen op een andere wijze dan door afname bij de verdachte. Ook dat is een reden om de verdachte op de hoogte te brengen van het feit dat zijn vingerafdrukken op andere wijze zijn verkregen.

Zesde lid
Met de toevoeging van een zesde lid aan artikel 2.6.9 wordt het huidige artikel 55c, vierde lid, dat ziet op het verwerken van foto’s en vingerafdrukken alsnog in het nieuwe wetboek opgenomen (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Het nieuwe zesde lid bepaalt, net als de huidige bepaling, dat de gezichtsopnamen en vingerafdrukken, bedoeld in artikel 2.6.9, eerste tot en met derde lid, ook kunnen worden verwerkt voor het voorkomen,

opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van een overleden persoon.

In haar consultatieadvies heeft de AP uiteengezet dat naar haar oordeel de regeling van artikel 2.6.9, zesde lid, niet verenigbaar is met het EU-recht omdat in deze regeling een afweging of de verwerking van biometrische gegevens “strikt noodzakelijk” is, ontbreekt. In reactie daarop wordt overwogen dat artikel 2.6.9, zesde lid, ruimte laat voor een EU-handvestconforme interpretatie en beoordeling van de noodzakelijkheid van de verdere verwerking van biometrische gegevens, omdat de bepaling inhoudt dat deze gegevens “kunnen” worden verwerkt voor het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van een overleden persoon. Bij gelegenheid van de tweede aanvullingswet zal verder worden onderzocht of, en zo ja, op welke wijze de regeling rond het afnemen en verder verwerken van biometrische gegevens moet worden aangepast om te voldoen aan het EU-recht (in het bijzonder: artikel 10 van richtlijn 2016/680 en de uitleg die het Hof van Justitie EU aan deze bepaling en het Handvest heeft gegeven in zijn uitspraken van 23 januari 2023 (C-205/21) en 30 januari 2024 (C-118/22)).

DD

In artikel 2.6.11, derde lid, wordt een kleine wijziging doorgevoerd. De inhoud van de bepaling wordt gelijkgesteld aan die van artikel 2.6.8, derde lid. Als gevolg daarvan wordt het afnemen van bloed mogelijk voor de arts en de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen medisch deskundige, en niet alleen voor de arts en de verpleegkundige. In de eerste vaststellingswet is dit al mogelijk gemaakt voor het onderzoek in het lichaam, omdat volgens de Wet op de beroepen in de gezondheidszorg sommige onderzoeken met betrekking tot het lichaam ook door anderen dan een arts of verpleegkundige mogen worden verricht (vgl. Kamerstukken II 2022/23 36327, nr. 3, p. 482). Voor het afnemen van bloed zijn ook anderen dan de arts en verpleegkundigen bevoegd. In het bijzonder gaat het dan om physician assistenten. Uiteraard geldt ook hier dat alleen medisch deskundigen bij algemene maatregel worden aangewezen die op grond van de Wet op de beroepen in de gezondheidszorg bevoegd zijn om bloed af te nemen. Een vergelijkbare wijziging wordt doorgevoerd in de artikelen 2.6.14, derde lid, 2.6.17, vierde lid, en 2.6.20, derde lid.

EE

Afdeling 6.5.3 wordt opnieuw vastgesteld. Deze afdeling bevat bevoegdheden tot het nemen van maten, het maken van opnamen, het nemen van afdrukken en het afnemen van lichaamsmateriaal. De artikelen 2.6.12, 2.6.13 en 2.6.14 vallen onder deze afdeling en worden dus eveneens opnieuw vastgesteld. Hierna worden de wijzigingen aan deze bepalingen toegelicht.

Artikel 2.6.12 [het nemen van maten en het maken van opnamen]

Dit artikel betreft het nemen van maten en het maken van opnamen van de verdachte. De hierin ten opzichte van de eerste vaststellingswet aangebrachte wijzigingen worden per artikellid besproken.

Eerste lid
Dit artikellid bevat enkele van de bevoegdheden die in het huidige artikel 61a zijn neergelegd. In deze bepaling worden enkele wijzigingen aangebracht.

Allereerst wordt de in de eerste vaststellingswet nog opgenomen, aangescherpte doelbinding – de bevoegdheid moet worden uitgeoefend “ten behoeve van een vergelijkend onderzoek” – geschrapt. In het huidige artikel 61a is met betrekking tot deze bevoegdheden bepaald dat de uitoefening daarvan in het belang van het onderzoek dient te zijn. De ruimte moet blijven bestaan om in meer gevallen dan ten behoeve van vergelijkend onderzoek de in artikel 2.6.12 neergelegde bevoegdheden uit te oefenen. Zo kan het nodig zijn om beeldopnamen in de vorm van foto’s te maken die kunnen worden gebruikt voor het bewijs. Denk aan het fotograferen van snijwonden bij de verdachte die bij het inbreken zijn ontstaan, of van blauwe plekken die bij een vechtpartij kunnen zijn opgelopen. Van vergelijkend onderzoek is in zo’n geval geen sprake, maar dergelijk onderzoek kan wel van groot belang zijn voor het opsporingsonderzoek. Het is aan de (hulp)officier van justitie om te bepalen of het onderzoek als bedoeld in artikel 2.6.12 in het belang is van het onderzoek, de wet perkt de mogelijkheden daartoe niet langer in.

In de tweede plaats wordt het oorspronkelijk in onderdeel c opgenomen onderzoek (het uitdoen van de schoenen van de verdachte en het verwerken van afdrukken van de zolen daarvan) geschrapt en niet langer de systematiek van het huidige wetboek gevolgd op grond waarvan het nemen van schoenzoolafdrukken een onderzoeksmaatregel in de zin van het huidige artikel 61a, eerste lid, is (zie onderdeel b). De schoenen van de verdachte behoren tot de voorwerpen die de verdachte met zich voert en die voorwerpen mogen ten behoeve van het maken van schoenzoolafdrukken in beslag worden genomen. Voor zover de verdachte voor het nemen van de afdrukken van een of beide van zijn schoenen onder (lichamelijke) dwang zijn schoen(en) moet uitdoen als gevolg waarvan een beperkte inbreuk op zijn lichamelijke integriteit wordt gemaakt, kan die dwang onderdeel zijn van de inbeslagnemingsbevoegdheid. Dat blijkt uit de uitspraak van de Hoge Raad waarin de bevoegdheid tot inbeslagneming als wettelijke basis is beschouwd om de verdachte onder dwang zijn duim op zijn smartphone te laten leggen met het oog op de ontgrendeling van die smartphone (ECLI:NL:HR:2021:202). Het nemen van afdrukken van de zolen is geen onderzoek met betrekking tot het lichaam dat nader moet worden genormeerd, maar valt onder de algemene bevoegdheidsbepaling (artikel

2.1.9). Normering van het nemen van schoenzoolafdrukken en het toepassen van dwang bij het laten uitdoen van de schoenen is gelet op het voorgaande dus onnodig.

In de derde plaats wordt het eerste lid tekstueel wat veralgemeniseerd (zo valt onder het maken van beeldopnamen van de verdachte ook het maken van beeldopnamen van de kleding die hij draagt, terwijl dit in de bepaling zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet nog afzonderlijk werd benoemd) en wordt geëxpliciteerd dat niet alleen beeld- maar ook geluidsopnamen van de verdachte kunnen worden gemaakt. Dat laatste ligt ook besloten in artikel 2.6.15, eerste lid, onderdeel a (als de verdachte kan worden bevolen een bepaalde tekst uit te spreken, moet daarvan ook een opname kunnen worden gemaakt), maar wordt voor de duidelijkheid ook hier in de wet opgenomen. Overigens kan ook een irisscan onder beeldopnamen worden geschaard (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 489-490). En zo zullen ook nieuwe vormen van beeld- of geluidsopnamen, die op dit moment wellicht nog weinig worden toegepast, onder deze bepaling vallen. Denk aan het maken van een 3D-scan van het lichaam van de verdachte.

Tweede lid
Ook dit voorschrift wordt aangepast. De bepaling is in de eerste vaststellingswet zo ingestoken dat de officier van justitie kan beslissen dat het onderzoek naar beeldopnamen wordt verricht met behulp van opnamen die op andere wijze dan op grond van het eerste lid zijn verkregen indien het in het belang van het onderzoek is dat de opnamen buiten medeweten van de verdachte worden gemaakt, indien de verdachte zich tegen die opnamen verzet of indien hij vermist is. Het gaat hier om een concretisering van de zogenoemde “zwaarwegende redenen” die in het huidige wetboek worden genoemd om DNA-onderzoek te verrichten aan lichaamsmateriaal dat op andere wijze is verkregen dan door afname van de verdachte. Zoals het tweede lid in de eerste vaststellingswet is ingekleed, staat het de opsporing niet vrij om in andere gevallen dan in de hiervoor genoemde gebruik te maken van andere opnamen van de verdachte. Dat is bij nader inzien te beperkend. Anders dan bijvoorbeeld bij DNA-onderzoek het geval is, is het niet nodig om primair afname van het materiaal bij de verdachte zelf wettelijk voor te schrijven. Ten behoeve van DNA-onderzoek bij de verdachte afgenomen lichaamsmateriaal bevat veel gevoeliger (namelijk genetische) informatie en de bewijswaarde van een match ligt heel hoog. Bovendien kan het DNA-profiel worden opgeslagen in een databank en daarmee ook worden gebruikt voor doeleinden die buiten de strafzaak liggen. De regeling van DNA-onderzoek moet daarom voldoende precies zijn, ook op het punt van de waarborgen met betrekking tot de betrouwbaarheid ervan. De regel dat primair lichaamsmateriaal wordt afgenomen bij de verdachte vormt een van die waarborgen. Deze waarborg is in de context van artikel 2.6.12 echter niet nodig en leidt tot onnodige beperkingen. Het is aan de opsporing om te beslissen of zij voor te verrichten onderzoek gebruik wil maken van een beeld- of

geluidsopname die met het oog daarop van de verdachte is gemaakt of van een eerder gemaakte opname (denk aan foto’s van de verdachte in zijn telefoon of uit een fotoalbum). De verkrijging van het onderzoeksmateriaal op andere wijze (en het verrichten van onderzoek daaraan) kan plaatsvinden op basis van artikel 2.1.9 en hoeft niet in artikel 2.6.12 te worden genormeerd. Daarbij kan worden betoogd dat het subsidiariteitsbeginsel met zich brengt dat de bevoegdheid van artikel 2.6.12, eerste lid, alleen kan worden uitgeoefend als dat redelijkerwijs noodzakelijk is, en dus in beginsel niet als gebruik kan worden gemaakt van al geschikt bestaand beeld- of audiomateriaal.

Het tweede lid bevat wel een expliciete regeling voor de gevallen waarin de beeld- of geluidsopnamen buiten medeweten van de verdachte worden gemaakt terwijl hij vastzit (uit artikel 2.6.2 volgt dat de bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstuk 6, waaronder de bevoegdheid die in artikel 2.6.12 is omschreven, alleen kunnen worden uitgeoefend tegen de verdachte die is opgehouden voor onderzoek, in verzekering is ingesteld of voorlopig is gehecht). Uit de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet blijkt dat die mogelijkheid is beschouwd als een alternatief voor het verkrijgen van beeld- of geluidsopnamen van de verdachte op grond van het eerste lid. In de context van het tweede lid wordt namelijk gesproken over het verkrijgen van opnamen “tijdens een kortstondige observatie” (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 486 en p. 491). Die ruimte biedt de tekst van de wet echter niet expliciet, omdat het tweede lid nu spreekt over het op andere wijze dan op grond van het eerste lid verkrijgen van opnamen van de verdachte. Dat ook heimelijk toepassing kan worden gegeven aan het bepaalde in artikel 2.6.12, eerste lid, onderdeel b, wordt nu geëxpliciteerd. Dat mag in het geval daarvoor zwaarwegende redenen bestaan. De verdachte wordt immers in enige mate misleid als er heimelijk opnamen van hem worden genomen terwijl hij vastzit. Daartoe mag niet zomaar worden overgegaan.

In de eerste vaststellingswet is ervoor gekozen om de (in het huidige wetboek in de context van DNA-onderzoek bestaande) zwaarwegende redenen limitatief op te sommen: het is in het belang van het onderzoek dat het buiten medeweten van de verdachte wordt verricht, de verdachte verzet zich tegen afname of de verdachte is vermist. Bij nader inzien past het benoemen van dergelijke redenen beter in de memorie van toelichting en is het aan de officier van justitie om te bepalen of zich een zwaarwegende reden voordoet om heimelijk beeld- of geluidsopnamen van de verdachte vervaardigen. Daarom wordt volstaan met de zinsnede dat de officier van justitie kan bevelen dat de opnamen heimelijk worden verkregen in geval van zwaarwegende redenen. De nu in de eerste vaststellingswet uitgeschreven redenen dat de verdachte zich verzet of niets van het onderzoek mag weten kunnen dergelijke zwaarwegende reden opleveren, maar er kunnen zich ook andere zwaarwegende redenen voordoen. Het is aan de officier van justitie om te bepalen of deze er zijn.

Derde lid
In de eerste vaststellingswet is in het derde lid neergelegd dat de verdachte in kennis wordt gesteld van het onderzoek en de uitslag daarvan, indien dit buiten zijn medeweten is verricht. In deze bepaling worden enkele wijzigingen aangebracht.

Om te beginnen wordt de verplichting geschrapt om de verdachte van de uitslag van het onderzoek in kennis te stellen. Het komt geregeld voor dat opsporingsonderzoek wordt verricht zonder dat de verdachte daarvan weet. Dat geldt zeker als dat onderzoek wordt verricht aan materiaal dat op andere wijze is verkregen. De verdachte zal daarover kennis krijgen zodra hij de beschikking krijgt over het procesdossier. Dat is de gebruikelijke gang van zaken. Er is geen reden om daarvan op deze plek af te wijken. Bovendien worden elders in het wetboek ook al regels gegeven voor het kennisgeven van onderzoeksresultaten aan de verdachte. Als sprake is van deskundigenonderzoek volgt uit artikel 2.4.2, vijfde lid, al dat de officier van justitie de onderzoeksresultaten ter kennis van de verdachte brengt zodra het belang van het onderzoek dat toelaat. En voor zover het gaat om ander onderzoek dan deskundigenonderzoek (technisch onderzoek en onderzoek dat door opsporingsambtenaren wordt verricht), geldt dat met dit wetsvoorstel in artikel 1.7.5, vijfde lid wordt neergelegd dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de kennisgeving van de resultaten hiervan (zie hierover nader de toelichting bij artikel 1.7.5).

Wel wordt bepaald dat de verdachte in kennis wordt gesteld van de toepassing van het tweede lid; de heimelijke verkrijging van beeld- of geluidsopnamen buiten diens medeweten terwijl de verdachte vastzit. De verdachte heeft er recht op te weten dat heimelijk onderzoeksmateriaal van hem is verkregen, ongeacht of dit materiaal daadwerkelijk voor onderzoek is gebruikt. De mededelingsplicht geldt pas als het belang van het onderzoek dat toelaat.

Ten slotte is dit voorschrift aangepast om het te doen aansluiten bij de wijzigingen in het eerste lid: de beperking tot het vergelijkende onderzoek wordt geschrapt.
In de eerste vaststellingswet bevat artikel 2.6.12 nog een vierde lid. Hierin is de bevoegdheid opgenomen dat van de verdachte zijn hoofdhaar, snor of baard wordt afgeschoren of afgeknipt of dat hij zijn hoofdhaar, snor of baard laat groeien. De bevoegdheid is gekoppeld aan het bepaalde in artikel 2.6.12, eerste lid (“ten behoeve van een beeldopname”). Er is echter voor gekozen om deze bevoegdheid in artikel 2.6.16 als een zelfstandige bevoegdheid vorm te geven. Daarmee is het vierde lid van artikel 2.6.12 overbodig geworden. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 2.6.16.

Artikel 2.6.13 [het nemen van lichaamsafdrukken]

Deze bepaling bevat de bevoegdheid tot het nemen van afdrukken van (delen van) het lichaam. Ook deze bevoegdheid is overgenomen uit het huidige artikel 61a, waarin handpalm-, voet-, teen- en oorafdrukken worden genoemd. Artikel 2.6.13 bevat een algemenere omschrijving waaronder ook andere lichaamsafdrukken kunnen worden geschaard (zoals lip- en gebitsafdrukken, vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 492). Deze ruime omschrijving laat ook de mogelijkheid open dat vingerafdrukken worden genomen. Vingerafdrukken werden eerder ook genoemd in het huidige artikel 61a, maar zijn uit die bepaling gehaald omdat het nemen van vingerafdrukken met de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen primair werd neergelegd in het huidige artikel 55c (vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31436, nr. 3, p. 76). Die structuur verandert op zichzelf niet. Als primair wordt beoogd de verdachte te identificeren, is artikel 2.6.9 (de opvolger van het huidige artikel 55c) de aangewezen bevoegdheid. Maar als vingerafdrukken (in de eerste plaats) nodig zijn voor een vergelijking met aangetroffen sporen met vingerafdrukken, wordt artikel 2.6.13 toegepast. Voor zover in artikel 2.6.13 wijzigingen zijn aangebracht, worden deze per artikellid besproken.

Eerste lid
De bevoegdheid tot het nemen van afdrukken van (delen van) het lichaam is in de eerste vaststellingswet beperkt tot het nemen van die afdrukken “ten behoeve van vergelijkend onderzoek”. Deze doelbinding is bij nader inzien te specifiek. Zoals in de toelichting bij de wijzigingen van artikel 2.6.12 is uiteengezet, moet het aan de (hulp)officier van justitie worden overgelaten om te bepalen of het nemen van lichaamsafdrukken in het belang van het onderzoek is. Dat kan ook het geval zijn als de afdrukken voor ander onderzoek dan vergelijkend onderzoek worden gebruikt.

Derde lid
In dit lid wordt in de eerste vaststellingswet het op andere wijze verkrijgen van lichaamsafdrukken dan door afname bij de verdachte geregeld. Anders dan in de eerste vaststellingswet wordt nog slechts bij twee soorten afdrukken – vingerafdrukken en handpalmafdrukken – wettelijk voorgeschreven dat het onderzoek daaraan plaatsvindt met gebruikmaking van afdrukken die door afname bij de verdachte zijn verkregen en dat alleen bij het bestaan van zwaarwegende redenen kan worden afgeweken van die regel. Voor het overige wordt deze normering, zoals ook het geval is ten aanzien van artikel 2.6.12, tweede lid, losgelaten, en wordt het aan de opsporing overgelaten om te bepalen in welke gevallen gebruik wordt gemaakt van materiaal dat van de verdachte is afgenomen en in welke gevallen gebruik wordt gemaakt van anderszins verkregen materiaal. Dat laatste gebeurt dan op grond van de algemene bevoegdheidsbepaling van artikel 2.1.9.

Met betrekking tot vingerafdrukken en handpalmafdrukken wordt dus wel de regel behouden dat alleen in geval van zwaarwegende redenen kan worden afgeweken van het uitgangspunt van afname bij de

verdachte zelf. Daarmee wordt de eerder gekozen aansluiting bij het bepaalde ten aanzien van DNA-onderzoek gehandhaafd. Ook in de context van klassiek DNA-onderzoek (artikel 2.6.17) geldt dat het benodigde lichaamsmateriaal wordt verkregen door afname bij de verdachte, en dat van die regel alleen wordt afgeweken in geval van zwaarwegende redenen. Dat is zo geregeld omdat het lichaamsmateriaal van de verdachte en het na DNA-onderzoek verkregen DNA-profiel gevoelige – genetische – informatie over de verdachte bevat, terwijl de bewijswaarde van een match zeer hoog is. Bovendien kan het DNA-profiel in een databank worden vastgelegd, hetgeen meebrengt dat dit profiel ook wordt gebruikt voor doeleinden die buiten de strafzaak liggen. In dergelijke gevallen is een wettelijke regeling vereist die voldoende precies is, ook op het punt van de waarborgen met betrekking tot de betrouwbaarheid ervan. Met betrekking tot handpalmafdrukken en vingerafdrukken geldt dezelfde redenering. Ook van de verdachte genomen handpalmafdrukken en vingerafdrukken (welke laatste, zoals hiervoor al werd benoemd, ook op grond van artikel 2.6.9 kunnen worden genomen) kunnen uiteindelijk in een databank terechtkomen (vgl. artikel 9 van het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden voor de vingerafdrukkendatabank en artikel 4b van het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek voor de handpalmafdrukkendatabank). Deze afdrukken kunnen eveneens worden gebruikt bij de opsporing van andere strafbare feiten. En het gaat ook hier om gevoelige gegevens met een hoge bewijswaarde. Daarom is het ook met betrekking tot deze afdrukken van belang dat wordt voorzien in een voldoende precieze wettelijke regeling, waarin onder meer wordt vereist dat voldoende zekerheid bestaat dat de afdrukken van de verdachte afkomstig zijn. In de toelichting bij artikel 2.6.17, vijfde lid, wordt bij dit criterium langer stilgestaan.

Daarnaast wordt deze bepaling net als artikel 2.6.12, tweede lid, zo gewijzigd dat in de wet niet langer wordt geconcretiseerd in welke gevallen de officier van justitie kan bevelen lichaamsafdrukken op andere wijze dan met toepassing van het eerste lid te verkrijgen. Volstaan wordt met de zinsnede dat de officier van justitie dit kan bevelen als daarvoor zwaarwegende redenen bestaan.

Vierde lid
Net als in artikel 2.6.12, derde lid, wordt de verplichting tot kennisgeving aan de verdachte aangepast. Als onderzoeksmateriaal van de verdachte op andere wijze is verkregen, en dit buiten zijn medeweten is gebeurd, moet hij daarvan op de hoogte worden gesteld zodra het belang van het onderzoek dit toelaat. De verdachte heeft er recht op om te weten dat van hem onderzoeksmateriaal is verkregen. Dat geldt temeer als het gaat om lichaamsafdrukken die in een databank terecht kunnen komen en ook in andere strafzaken kunnen worden gebruikt. De verplichting tot het in kennis stellen van de resultaten van het onderzoek vervalt op deze plaats, omdat daarover elders al regelingen zijn opgenomen. In de toelichting bij artikel 2.6.12 is dit uitgebreider uiteengezet.

In de eerste vaststellingswet bevat artikel 2.6.13 nog een vijfde lid. Daarin wordt bepaald dat indien wordt vermoed dat een derde is vermist wegens een misdrijf als bedoeld in het eerste lid, de (hulp)officier van justitie kan bevelen dat aan op andere wijze verkregen lichaamsafdrukken een vergelijkend onderzoek wordt verricht. Dit voorschrift wordt geschrapt, omdat de bevoegdheid hiertoe al bestaat op grond van de algemene bevoegdheidsbepaling (artikel 2.1.9). Voor dit onderzoek wordt geen inbreuk gemaakt op de lichamelijke integriteit; het materiaal is op andere wijze verkregen dan door afname bij de betrokkene. Een specifieke wettelijke regeling in Boek 2, Hoofdstuk 6, is daarom niet nodig.

Artikel 2.6.14 [het afnemen van lichaamsmateriaal]

Ook dit artikel wordt gewijzigd. Artikel 2.6.14, eerste lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, maakt het mogelijk dat lichaamsmateriaal kan worden afgenomen ten behoeve van enkele, in die bepaling genoemde onderzoeken. Zo mag lichaamsmateriaal worden afgenomen ten behoeve van een toxicologisch of microbiologisch onderzoek (eerste lid, onder c en d), en mag haar worden afgenomen ten behoeve van vergelijkend haaronderzoek en isotopenonderzoek (eerste lid, onderdelen a en b). Door het eerste lid te beperken tot enkele specifieke soorten onderzoeken en – wat betreft onderdelen a en b – een specifieke soort lichaamsmateriaal, vallen, zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt, volgens de praktijk bepaalde typen onderzoek met betrekking tot lichaamsmateriaal die voor de waarheidsvinding even goed van belang zijn, buiten de boot. Zoals daarin aan de orde is gekomen, is overwogen om een ruimer aantal onderzoeken in de wet op te nemen. Maar ook dan geldt dat in de toekomst andere soorten onderzoek met betrekking tot lichaamsmateriaal tot ontwikkeling kunnen komen waarvan het verrichten een gerechtvaardigd onderzoeksbelang dient. Artikel 2.6.14 wordt daarom verruimd, in die zin dat het met het lichaamsmateriaal te verrichten onderzoek niet langer wordt gespecificeerd. Alleen de afname van het lichaamsmateriaal zelf wordt genormeerd. Daarbij vindt ten opzichte van de in de eerste vaststellingswet opgenomen bepaling in die zin een wijziging plaats, dat als met het afnemen van het benodigde lichaamsmateriaal een ingrijpende inbreuk wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit, de wettelijke regeling met betrekking tot de afname van het lichaamsmateriaal met meer waarborgen wordt omkleed. Verderop wordt dat nader toegelicht.

Uiteraard dient de afname van het materiaal steeds te voldoen aan het algemeen geldende vereiste dat dit in het belang van het onderzoek is (artikel 2.1.2, tweede lid). Bovendien moet worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 2.1.3). Deze vereisten brengen onder meer mee dat niet wordt overgegaan tot afname van lichaamsmateriaal als het belang van de verdachte zwaarder weegt

dan het belang van de waarheidsvinding. Ten slotte moet voor ogen worden gehouden dat waar een meer specifieke regeling is getroffen wat betreft te verrichten onderzoek, die specifieke regeling voorrang heeft. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat artikel 2.6.14 niet kan worden toegepast om DNA-onderzoek te verrichten. Daarvoor geldt een specifieke wettelijke regeling, met een bij de ingrijpendheid van dergelijk onderzoek passende specifieke doelbinding. Dat betekent ook dat als in de toekomst nieuwe vormen van DNA-onderzoek worden ontwikkeld, die kunnen worden verricht met het oog op andere doelen dan de in de wet opgenomen doelen waarvoor DNA-onderzoek mag plaatsvinden, ook die nieuwe onderzoeken niet op artikel 2.6.14 mogen worden gebaseerd. De doelen waarmee DNA-onderzoek mag worden verricht, zijn in de wet immers limitatief opgesomd. Lichaamsmateriaal mag ook niet op grond van artikel 2.6.14 worden afgenomen ten behoeve van onderzoek naar geweldbevorderende middelen of onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte. Afname van lichaamsmateriaal met dat doel dient plaats te vinden op basis van de daarop specifiek betrekking hebbende artikelen 2.6.10 en 2.6.11 respectievelijk artikelen 2.6.20 en 2.6.21.

De onderzoeken aan lichaamsmateriaal die op dit moment kunnen worden verricht op basis van artikel 2.6.14 zijn chemisch onderzoek, fysisch onderzoek, toxicologisch onderzoek en (micro)biologisch onderzoek. Voorbeelden van toxicologisch en microbiologisch onderzoek zijn gegeven in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 493-495). Bij chemisch onderzoek gaat het erom te bepalen of een bepaalde stof in lichaamsmateriaal aanwezig is en zo ja, in welke hoeveelheid. Zo kan bijvoorbeeld worden onderzocht of sporen van verf op het haar zijn achtergebleven na een gevecht waarbij een geverfd voorwerp is gebruikt. Ook kan worden onderzocht of zich een lippenstiftspoor bevindt in de baard van de verdachte van een seksueel misdrijf, en of er glijmiddel in (schaam)haar is terechtgekomen. Fysisch onderzoek is gericht op natuurkundige processen die ten grondslag liggen aan het ontstaan, de overdracht, de verspreiding en de persistentie van sporen in of op tastbaar materiaal. Een voorbeeld betreft het verrichten van onderzoek naar hitte-invloeden op haar of naar krassen op nagels. De wettelijke regeling zoals deze nu komt te luiden, laat echter ook andere onderzoeken toe, mits de gestelde waarborgen bij de afname van het benodigde materiaal in acht worden genomen.

Het is denkbaar dat in de toekomst nieuwe onderzoeksmethoden worden ontwikkeld die een veel ingrijpender inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers tot gevolg hebben dan de hiervoor genoemde onderzoeken. De geschiedenis van het DNA-onderzoek laat dat goed zien. Voor het verrichten van DNA-onderzoek is als gezegd een specifieke wettelijke regeling getroffen, ook als het gaat om DNA-onderzoek dat wordt verricht aan op een plaats aangetroffen sporen (artikel 2.6.17, tweede lid). Als technologische ontwikkelingen zo voortschrijden, dat ook andere onderzoeken aan lichaamsmateriaal kunnen worden verricht die

een ingrijpende inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, zal ook voor deze onderzoeken in een meer precieze wettelijke regeling moeten worden voorzien. Als het onderzoek aan afgenomen lichaamsmateriaal dergelijke verstrekkende gevolgen heeft, zal de afname van lichaamsmateriaal met het oog op dat onderzoek in een concreet opsporingsonderzoek ook niet steeds voldoen aan de voor elke opsporingsbevoegdheid geldende beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. In zulke gevallen weegt het belang van de verdachte – de eerbiediging van zijn recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer – zwaarder dan het belang van de waarheidsvinding. Dat kan zich in het bijzonder voordoen als het onderzochte lichaamsmateriaal en de onderzoeksresultaten in een (nieuw te vormen) databank worden opgeslagen en door raadpleging daarvan ook buiten de strafzaak kunnen worden gebruikt. Aangezien op dit moment niet wordt verwacht en voorzien dat zich dit zal voordoen, is ervoor gekozen om de wettelijke normering in artikel 2.6.14 te beperken tot de afname van het lichaamsmateriaal ten behoeve van het daaraan te verrichten onderzoek, waarbij het onderzoek daaraan niet verder wordt genormeerd. Dat kan echter met toekomstige technologische ontwikkelingen veranderen. Iets vergelijkbaars is gebeurd waar het gaat om stelselmatig onderzoek aan de smartphone. Dat onderzoek – dat aanvankelijk werd verricht op grond van de bepalingen over het leggen van beslag op voorwerpen – is in het nieuwe wetboek van een specifieke wettelijke grondslag voorzien (artikel 2.7.38).

Aandacht verdient ten slotte het volgende. Soms wordt lichaamsmateriaal veiliggesteld
in het kader van onderzoek aan het lichaam (artikel 2.6.7) of onderzoek in het lichaam (artikel 2.6.8). In het bijzonder komt het voor dat nagels worden afgeknipt omdat zich daarop (bloed)sporen bevinden die alleen goed kunnen worden onderzocht na het knippen van die nagels (onderzoek aan het lichaam). Daarnaast wordt soms mucus bij de geslachtsdelen verkregen (in het kader van onderzoek in het lichaam) bij slachtoffers van seksuele delicten, om dat nader te onderzoeken op sporen die zich daarin bevinden, zoals spermasporen of sporen van een condoom. De introductie van de in artikel 2.6.14 neergelegde bevoegdheid – die, zoals hierboven naar voren kwam, voor verschillende soorten onderzoek kan worden uitgeoefend – heeft niet tot gevolg dat het veiligstellen van lichaamsmateriaal als drager van sporen op grond van de artikelen 2.6.7 en 2.6.8 in dergelijke gevallen niet meer mogelijk is. Het gaat daar ook niet om onderzoek aan (bepaalde eigenschappen van) dat lichaamsmateriaal, maar om het veiligstellen van sporen die zich op of in lichaamsmateriaal bevinden. Het daarop volgende onderzoek is ook gericht op die sporen, en niet op het lichaamsmateriaal dat is afgenomen om die sporen te kunnen veiligstellen. Artikel 2.6.14 heeft daarentegen betrekking op het afnemen van lichaamsmateriaal om aan dat lichaamsmateriaal onderzoek te doen, bijvoorbeeld om bepaalde eigenschappen van dat lichaamsmateriaal zelf te ontdekken of om omgevingsinvloeden op dat lichaamsmateriaal te achterhalen. In gevallen

waarin twijfel bestaat over de meest toepasselijke bevoegdheid, kan de uitoefening van de beide bevoegdheden worden gecombineerd in één bevel (“combibevel”), af te geven door de officier van justitie.

Eerste lid
In dit lid wordt bepaald dat de officier van justitie in geval van een verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, kan bevelen dat van de verdachte ten behoeve van daaraan te verrichten onderzoek lichaamsmateriaal wordt afgenomen. Het af te nemen lichaamsmateriaal wordt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen (vgl. artikel 2.6.5, derde lid). Het zal daarbij steeds moeten gaan om lichaamsmateriaal waarbij de afname een beperkte inbreuk oplevert op de lichamelijke integriteit, onder meer omdat afname op pijnloze wijze kan plaatsvinden. Te denken valt aan haren of stukjes nagel. Daarbij verdient opmerking dat het in deze context bij de afname van haren doorgaans zal gaan om het afknippen van haren en niet om het uittrekken van haren met haarwortels. Dat laatste gebeurt wel ten behoeve van DNA-onderzoek, maar dat onderzoek is elders geregeld.

Tweede lid
Als met de verkrijging van lichaamsmateriaal een ingrijpende inbreuk wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit, is een met meer waarborgen omklede wettelijke regeling vereist. Van de lichaamsmaterialen die in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet zijn genoemd, is dat het geval bij bloed. Hiervoor wordt een eigen regeling getroffen in het tweede lid. Daarbij is ervoor gekozen om aan de verkrijging van bloed het vereiste van een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris te verbinden, terwijl het lichaamsmateriaal “bloed” bij formele wet wordt aangewezen.

Het NFI en de politie hebben er in hun consultatieadviezen op gewezen dat het vereiste van een rechterlijke machtiging tot vertraging in het proces kan leiden, terwijl het van belang is dat het bloed voor het verrichten van een toxicologisch onderzoek zo snel mogelijk wordt afgenomen. Hoe langer het duurt voordat het bloed wordt afgenomen, hoe groter het risico is dat het toxicologisch onderzoek met het bloed van de verdachte een gering of geen middelengebruik aangeeft, louter doordat door het verstrijken van de tijd de concentratie van de werkzame stof van het middel minder of in het geheel niet meer aantoonbaar is. Volgens de politie kan een vluchtige stof, zoals GHB, zelfs in hoge concentraties al na enkele uren niet meer meetbaar zijn. De politie heeft in haar advies aangegeven dat als de machtiging van de rechter-commissaris gehandhaafd blijft, wettelijk de mogelijkheid zou moeten worden gecreëerd dat de officier van justitie in afwachting van de machtiging van de rechter-commissaris de bloedafname zou moeten kunnen bevelen indien het onderzoeksbelang dit vereist. Ook is in de consultatieadviezen van het NFI, de politie en het OM de vraag opgeworpen waarom voor de afname van bloed in de context van artikel

2.6.14 een voorafgaande rechterlijke machtiging is vereist, terwijl die eis niet geldt als de opsporing bloed wil afnemen ten behoeve van andere lichaamsonderzoeken, zoals DNA-onderzoek (artikel 2.6.17 tot en met 2.6.19), onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte (artikel 2.6.20) of onderzoek naar het gebruik van geweldbevorderende middelen (artikel 2.6.11).

In reactie op het eerste punt wordt opgemerkt dat in geval van dringende noodzaak de officier van justitie mondeling kan vorderen dat het benodigde bloedonderzoek wordt verricht en dat de rechter-commissaris de machtiging daartoe ook mondeling kan verlenen. De vordering en de machtiging moeten dan achteraf alsnog afzonderlijk worden vastgelegd (artikel 2.1.14, tweede lid). Dringende noodzaak kan bestaan in een geval als door het NFI en de politie geschetst, waarin de vrees bestaat dat als niet snel wordt gehandeld, bepaalde stoffen niet meer kunnen worden getraceerd. Door de algemene regeling met betrekking tot het vastleggen van vorderingen, machtigingen en bevelen is dit punt dus ondervangen.

Met betrekking tot het tweede punt geldt het volgende. De gedwongen afname van bloed is zeer ingrijpend. Daarvoor is een bijzondere rechtvaardiging nodig. Bij de door de geconsulteerde instanties aangehaalde bevoegdheden waarbij bloed kan worden afgenomen, zit die rechtvaardiging in de koppeling aan een specifiek doel, namelijk het specifiek in de wet omschreven onderzoek dat met het afgenomen bloed kan worden verricht. Zo'n specifiek doel ontbreekt in artikel 2.6.14, omdat in deze bepaling het onderzoek dat met het afgenomen bloed kan worden verricht, niet wordt genormeerd. De inzet van de rechter-commissaris fungeert hier daarom als extra waarborg, die het ontbreken van doelbinding compenseert. De rechter-commissaris moet beoordelen of bloedafname in het concrete geval noodzakelijk is. Dit betekent overigens ook dat als in de toekomst zou blijken dat een bepaald type bloedonderzoek vrij standaardmatig wordt toegepast, daar een specifieke wettelijke grondslag – met doelbinding – voor zou kunnen worden gecreëerd. Voorstelbaar is dat het vereiste van een voorafgaande rechterlijke machtiging in die specifieke bepaling dan zou komen te vervallen, aangezien dit vereiste op dit moment ook niet geldt voor andere, specifiek in de wet geregelde onderzoeken met het oog waarop bloed wordt afgenomen. Ten slotte verdient opmerking dat als de verdachte vrijwillig wil meewerken aan bloedonderzoek, niet aan de toepassingscriteria voor de uitoefening van de bevoegdheid hoeft te worden voldaan. Er is dan dus ook geen voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris vereist.

Derde lid
In dit lid wordt een kleine wijziging doorgevoerd. De inhoud van de bepaling wordt gelijkgesteld aan die van artikel 2.6.8, derde lid, zodat het afnemen van bloed mogelijk wordt voor de arts en de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen medisch deskundige, en niet alleen

voor de arts en de verpleegkundige. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 2.6.11, derde lid.

FF

In dit onderdeel wordt Afdeling 6.5.4, over onderzoek ten aanzien van fysieke eigenschappen, opnieuw vastgesteld. Naast artikel 2.6.15 zal het aangepaste artikel 2.6.16 – anders dan in de eerste vaststellingswet het geval is – van deze afdeling onderdeel uitmaken. Hierna worden de wijzigingen toegelicht die ten opzichte van de corresponderende bepalingen in de eerste vaststellingswet in de artikelen 2.6.15 en 2.6.16 zijn aangebracht.

Artikel 2.6.15 [onderzoek ten aanzien van fysieke eigenschappen]

Deze bepaling is ten opzichte van het huidige wetboek nieuw en bevat enkele aan de verdachte te geven bevelen, zoals het opschrijven of uitspreken van een tekst, het aannemen van een bepaalde lichaamshouding of het dragen van bepaalde kleding of attributen. De aangebrachte wijzigingen worden hieronder per artikellid besproken.

Eerste lid
Allereerst wordt de beperking van de doelen waarvoor de verdachte kan worden bevolen een tekst op te schrijven of uit te spreken – ten behoeve van een vergelijkend handschriftonderzoek, een vergelijkend spraakonderzoek of een confrontatie – geschrapt. Ook hier is er geen reden om andere doelen dan de nu in de eerste vaststellingswet in artikel 2.6.15 genoemde doelen uit te sluiten. Zo is denkbaar dat de verdachte een tekst uitspreekt niet zozeer ten behoeve van een vergelijkend spraakonderzoek, maar om te beoordelen of hij inderdaad – zoals de aangever beweert – een Engels accent heeft. Het wordt aan de (hulp)officier van justitie overgelaten om te bepalen of het in het belang van het onderzoek is dat de genoemde, aan de verdachte te richten bevelen worden gegeven.

In de tweede plaats wordt de tekst op verschillende plaatsen iets veralgemeniseerd. Zo is “een stuk te lopen en dat zo nodig op een bepaalde wijze te doen” vervangen door “zich op een bepaalde wijze te bewegen”, zodat daaronder ook andere bewegingen dan lopen (zoals kruipen) kunnen worden geschaard. Wel wordt geëxpliciteerd dat de verdachte ook kan worden bevolen bepaalde schoenen te dragen, zodat duidelijk is dat deze bevoegdheid ook kan worden uitgeoefend om bepaalde schoenzoolafdrukken van de verdachte te verkrijgen terwijl hij loopt.

In de memorie van toelichting bij artikel 2.6.15 in de eerste vaststellingswet is al ingegaan op de redenen waarom in deze gevallen geen sprake is van een schending van de door het nemo tenetur-beginsel

beschermde belangen (zie uitgebreid Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 497).

Ten derde wordt de zogenoemde bewijsconfrontatie niet langer zelfstandig geregeld in artikel 2.6.16, maar opgenomen in artikel 2.6.15. De bewijsconfrontatie is een onderzoek waarbij de identiteit van de verdachte bekend is en het slachtoffer of een andere getuige van het strafbare feit de verdachte te zien krijgt met het doel vast te stellen of hij deze persoon als verdachte herkent (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 498-499). De verplaatsing van deze bevoegdheid naar artikel 2.6.15 houdt verband met een andere wijziging in deze bepaling, te weten de introductie van een restbepaling in onderdeel e. Deze restbepaling maakt het mogelijk dat de verdachte wordt bevolen om andere gedragingen te verrichten, die vergelijkbaar zijn met de gedragingen die zijn opgenomen in de eerste vier onderdelen. Met “vergelijkbaar” wordt bedoeld dat de gedragingen naar hun aard een met de in de onderdelen a, b, c en d genoemde gedragingen vergelijkbare inbreuk opleveren op de autonomie en lichamelijke integriteit van de verdachte. Achtergrond van deze wijziging is de volgende.

De opsporingsinstanties en het OM hebben gedurende de totstandkoming van de eerste vaststellingswet aangegeven een voorkeur te hebben voor een niet-limitatieve opsomming van lichaamsbevoegdheden, om ruimte te bieden aan nieuwe en gedeeltelijk nog te ontwikkelen technieken (vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 52). Aan die wens is geen gevolg gegeven. Een bij de lichaamsbevoegdheden op te nemen algemene restbepaling zou in het licht van het legaliteitsbeginsel vragen oproepen, terwijl de noodzaak daarvan zeker tegen de achtergrond van de wijzigingen die met dit wetsvoorstel al in de lichaamsbevoegdheden zijn doorgevoerd, niet evident is. Bovendien worden de bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstuk 6, in beginsel uitgeoefend tegen de gedetineerde verdachte, die zich dus in een kwetsbare positie bevindt. Gewaakt moet daarom worden tegen willekeurige inbreuken op zijn lichamelijke integriteit en autonomie.

Het legaliteitsbeginsel staat niet zonder meer in de weg aan een niet-limitatieve opsomming van opsporingsbevoegdheden. Een niet-limitatieve opsomming van opsporingsbevoegdheden kan in lijn met het legaliteitsbeginsel worden opgesteld, mits binnen de opsomming voldoende vergelijkbare, specifieke opsporingshandelingen wel wettelijk zijn geregeld, zodat het stramien waarin de niet geregelde handeling moet passen, duidelijk is.

Onderzocht is op welke wijze een restbepaling in Boek 2, Hoofdstuk 6, vorm kan krijgen, met inachtneming van voornoemde principes. Daarbij is bezien bij welke lichaamsbevoegdheden zo’n restbepaling in de (nabije) toekomst van nut zou kunnen zijn. Dat is het geval bij de bevoegdheden in artikel 2.6.15. De in deze bepaling ingevoegde restbepaling maakt het eerder door de politie genoemde onderzoek naar

een “toetsenbordaanslag” mogelijk, evenals het aanvankelijk in de wettekst geëxpliciteerde bevel om bepaalde kleding of attributen uit te doen. Door de bewijsconfrontatie ook in deze bepaling op te nemen, wordt het aantal gedragingen waarmee gedragingen uit de restbepaling (onderdeel e) kunnen worden vergeleken, groter. Opname van de bewijsconfrontatie in artikel 2.6.15 is gerechtvaardigd, omdat de toepassingscriteria voor de bewijsconfrontatie dezelfde zijn als de toepassingscriteria voor de bevoegdheden die al zijn neergelegd in artikel 2.6.15, terwijl de op de rechten van de verdachte gemaakte inbreuk vergelijkbaar is. De NOvA heeft in overweging gegeven artikel 2.6.15, eerste lid, onderdeel e, in die zin aan te passen dat andere, vergelijkbare gedragingen in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen, om te voorkomen dat onderzoekshandelingen op deze restbepaling worden gebaseerd die niet goed passen binnen het bestaande stramien van bevoegdheden dat in artikel 2.6.15 is geregeld. Dit adviespunt wordt niet opgevolgd. Zoals hiervoor is overwogen, bevat artikel 2.6.15 een groot aantal, in aard vergelijkbare bevoegdheden, zodat op vrij eenvoudige wijze kan worden bepaald of een nieuwe onderzoekshandeling binnen dat stramien past. Artikel 2.6.15, eerste lid, onderdeel e, bepaalt bovendien expliciet dat het moet gaan om “andere, vergelijkbare, gedragingen”. Deze restbepaling is daarmee veel beperkter dan de formulering “onder meer” in het huidige artikel 61a, waarbij artikel 61a bovendien een veel ruimer scala aan opsporingsbevoegdheden bevat. Het risico dat de restcategorie van artikel 2.6.15, eerste lid, onderdeel e, zal worden aangewend om onderzoekshandelingen te verrichten die niet passen binnen het stramien van artikel 2.6.15 is gelet daarop zeer beperkt. Indien een onderzoekshandeling is verricht die volgens de verdachte niet daarbinnen past, kan hij de rechtmatigheid daarvan tijdens de terechtzitting aan de orde (laten) stellen.

Bij de overige in Boek 2, Hoofdstuk 6, opgenomen bevoegdheden wordt geen restbepaling geïntroduceerd, omdat bij die bevoegdheden geen indicaties bestaan dat de reikwijdte ervan te beperkt zal zijn. Wel wordt erop gewezen dat artikel 2.1.7a – dat in de eerste vaststellingswet is opgenomen nadat een daartoe strekkend amendement is aangenomen (Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 46) – een zogenoemde vangnetbepaling bevat voor niet geregelde onderzoekshandelingen. Op grond van deze vangnetbepaling kan een onderzoekshandeling waarvoor geen specifieke wettelijke grondslag bestaat op bevel van de officier van justitie, die daartoe is gemachtigd door de rechter-commissaris, worden verricht als de handeling, gezien de aard daarvan en de mate van inbreuk die daarmee op grondrechten wordt gemaakt, vergelijkbaar is met een onderzoekshandeling waarvoor wel een specifieke wettelijke grondslag bestaat. Voor het verrichten van de onderzoekshandeling moet daarnaast worden voldaan aan de toepassingscriteria van de vergelijkbare – wel van een wettelijke basis voorziene – bevoegdheid. Artikel 2.1.7a verschilt van de restbepaling van artikel 2.6.15, eerste lid, onderdeel e. Allereerst omdat zij een veel ruimer toepassingsbereik heeft: artikel 2.1.7a biedt

een mogelijkheid voor het verrichten van onderzoekshandelingen die lijken op bevoegdheden uit de Hoofdstukken 6, 7 en 8 van Boek 2, terwijl artikel 2.6.15, eerste lid, onderdeel e, alleen betrekking heeft op gedragingen van de verdachte die vergelijkbaar zijn met de gedragingen van de verdachte die in de onderdelen a tot en met d van dat lid zijn opgenomen. Bovendien is voor toepassing van artikel 2.1.7a een voorafgaande rechterlijke machtiging vereist; dat is niet het geval voor toepassing van de restbepaling van artikel 2.6.15, eerste lid, onderdeel e, dat – gelet op de overige onderdelen van die bepaling – relatief beperkt inbreuk makende onderzoekshandelingen zal betreffen. Artikel 2.1.7a biedt gelet op het voorgaande ook ruimte voor het verrichten van lichaamsonderzoek zonder specifieke wettelijke grondslag, maar binnen strikte kaders: de te verrichten onderzoekshandeling moet naar haar aard vergelijkbaar zijn met lichaamsonderzoek dat wel van een specifieke wettelijke basis is voorzien en de mate van inbreuk op grondrechten die met dat onderzoek wordt gemaakt, moet vergelijkbaar zijn. Als aan die eisen is voldaan én er is voldaan aan de toepassingscriteria van die vergelijkbare bevoegdheid, kan de niet geregelde onderzoekshandeling worden verricht op grond van de vangnetbepaling.

Opmerking verdient ten slotte dat de bewijsconfrontatie in artikel 2.6.15, eerste lid, onderdeel d, anders dan in de eerste vaststellingswet nog het geval is, nu zo is opgezet, dat de (hulp)officier van justitie de *verdachte* kan bevelen zijn medewerking te verlenen aan een confrontatie, waar in de eerste vaststellingswet nog is bepaald dat de (hulp)officier van justitie de *opsporingsambtenaar* kan bevelen een bewijsconfrontatie uit te voeren. De nu gekozen opzet sluit beter aan bij de essentie van de bevoegdheid. Een zich verzettende verdachte kan immers moeilijk worden gedwongen aan een confrontatie mee te werken. Gevolg van deze formulering is dat de verdachte die geen gehoor geeft aan het bevel, zich schuldig maakt aan het niet opvolgen van een ambtelijk bevel (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht). De bevolen medewerking brengt mee dat de verdachte zich houdt aan een opstelling die de (hulp)officier van justitie nodig oordeelt. Daarom is de tweede zin van het eerste lid zoals deze in de eerste vaststellingswet is opgenomen (“Ten behoeve van de confrontatie kan de verdachte te midden van op hem lijkende personen worden opgesteld”) overbodig en wordt deze geschrapt. Omdat algemeen bekend is dat een confrontatie is gericht op het vaststellen of de getuige de verdachte al dan niet herkent, is de daarop toegesneden zinsnede in de eerste zin van het eerste lid zoals deze in de eerste vaststellingswet is opgenomen, eveneens geschrapt.

Tweede lid
Dit voorschrift wordt inhoudelijk gewijzigd. In de eerste vaststellingswet was in dit lid opgenomen dat een bevel ten behoeve van het verrichten van spraak- of handschriftonderzoek achterwege blijft indien het handschrift of een opname met de spraak van de verdachte op een inbeslaggenomen voorwerp aanwezig is of op andere wijze is verkregen. Voorwaarde is wel dat voldoende zekerheid bestaat dat het handschrift of

de spraak van de verdachte afkomstig is. De ratio van dit voorschrift is dat spontaan geschreven of uitgesproken teksten beter en betrouwbaarder vergelijkingsmateriaal opleveren dan teksten die op bevel zijn geschreven of uitgesproken. De bewijswaarde van een vergelijking aan de hand van bestaand materiaal zal daarom doorgaans groter zijn dan van een vergelijking aan de hand van op het politiebureau tot stand gekomen materiaal. Die ratio geldt nog steeds, maar een en ander behoeft bij nader inzien geen wettelijke regeling. Op grond van artikel 2.1.9 kunnen opsporingsambtenaren (vergelijkend handschrift- of spraak)onderzoek verrichten aan de hand van teksten die niet op bevel door de verdachte zijn opgeschreven of uitgesproken, maar op andere wijze zijn verkregen. Ook kan daarvoor een deskundige worden benoemd (artikel 2.4.1). Daarnaast volgt al uit de in artikel 2.1.3 neergelegde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dat de opsporing pas gebruik mag maken van de in artikel 2.6.15, eerste lid, neergelegde bevoegdheid als dat redelijkerwijs nodig is. Ten slotte geldt dat het aan de rechter is om uiteindelijk de betrouwbaarheid van het bewijs te beoordelen. Het voert, bij een weinig ingrijpende bevoegdheid als deze, te ver om wettelijk voor te schrijven dat een opsporingshandeling alleen mag worden verricht als op voorhand voldoende zeker is dat zij tot betrouwbaar bewijs zal leiden, al zal de opsporing uiteraard moeten streven naar het verkrijgen van zo betrouwbaar mogelijk onderzoeksmateriaal. Dat zou anders zijn als het verkregen materiaal gevoelige gegevens met een hoge bewijswaarde zou opleveren, of in een databank terecht zou kunnen komen en gebruikt zou kunnen worden in andere strafzaken. Dat is aan de orde bij afgenomen lichaamsmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek of genomen afdrukken voor bijvoorbeeld een handpalmonderzoek, maar hier speelt dat niet. Het is daarom niet nodig om een betrouwbaarheidswaarborg in de wet op te nemen.

De tweede zin van het tweede lid heeft in de eerste vaststellingswet nog betrekking op de situatie waarin handschrift- of spraakonderzoek buiten medeweten van de verdachte kan worden verricht. Dat werd mogelijk gemaakt in de gevallen waarin dat naar het oordeel van de officier van justitie in het belang van het onderzoek is of waarin de verdachte vermist is. Uit het voorgaande blijkt dat het verrichten van handschrift- of spraakonderzoek aan de hand van ander materiaal dan door de verdachte op bevel vervaardigd, kan plaatsvinden op grond van artikel 2.1.9. Dergelijk onderzoek zal dus ook buiten medeweten van de verdachte kunnen worden verricht als dat in het belang van het onderzoek is. Die situaties behoeven bij nader inzien geen expliciete regeling. Wel wordt nu de – in de eerste vaststellingswet nog niet voorziene – situatie geregeld waarin de officier van justitie de verdachte één van de handelingen, bedoeld in het eerste lid, wil laten verrichten, zonder dat de verdachte weet dat dit gebeurt met als doel het aan het licht brengen van de waarheid. Dat was tot nu toe niet geregeld. Het tweede lid laat in de oorspronkelijke vorm alleen onderzoek buiten medeweten van de verdachte toe aan materiaal dat buiten de verdachte om is verkregen. Het is echter ook voorstelbaar dat de opsporing de verdachte een

bepaalde handeling wil laten verrichten, zoals het opschrijven van een tekst, zonder dat de verdachte weet dat die tekst zal worden gebruikt voor verder onderzoek. Omdat ook dan een inbreuk op de lichamelijke integriteit en autonomie van de verdachte plaatsvindt, en de verdachte bovendien in enige mate wordt misleid – hem wordt bijvoorbeeld verteld een bepaald formulier in te vullen, zonder dat bekend wordt gemaakt dat daarmee een handschriftonderzoek zal worden verricht – zijn hiervoor zwaarwegende redenen vereist. Het is aan de officier van justitie om te bepalen of die zwaarwegende redenen bestaan. Die zwaarwegende redenen worden niet langer in de wet geconcretiseerd; het wordt aan de officier van justitie overgelaten om te beoordelen of zich een zwaarwegende reden voor toepassing van het tweede lid voordoet. Deze laatste wijziging is ook doorgevoerd in de artikelen 2.6.12, 2.6.13, 2.6.17 en 2.6.20. Zie voor een uiteenzetting van de achtergronden hiervan de toelichting bij de wijzigingen van artikel 2.6.12.

De regeling laat de mogelijkheid open dat de verdachte wordt bevolen de gedragingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b, c, d en e, te verrichten zonder dat hij weet dat het doel daarvan het aan het licht brengen van de waarheid is. Hoewel zich dit ten aanzien van deze gedragingen moeilijker laat voorstellen dan ten aanzien van de in het eerste lid, onderdeel a, genoemde gedragingen, is het niet nodig de mogelijkheid daartoe op voorhand uit te sluiten. Door de regeling op dit punt open te houden, blijft zij toekomstbestendig. Opmerking verdient dat ook toepassing kan worden gegeven aan dit tweede lid is als de verdachte niet vastzit (vgl. artikel 2.6.2, laatste zin).

Derde lid
In dit artikellid was oorspronkelijk neergelegd dat indien het onderzoek buiten medeweten van de verdachte is verricht, de officier van justitie hem daarvan en van de uitslag van het onderzoek in kennis stelt zodra het belang van het onderzoek dat toelaat. Dat wordt gewijzigd. In de nieuwe bepaling wordt geregeld dat de verdachte ten aanzien van wie het tweede lid is toegepast, van die heimelijke uitoefening van de bevoegdheid in kennis moet worden gesteld zodra het belang van het onderzoek dat toelaat. Voor de redenen daarvan wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging van artikel 2.6.12, derde lid, waarin een vergelijkbare wijziging is opgenomen.

Verder wordt de verwijzing naar vergelijkend onderzoek evenals in het eerste lid geschrapt.

Artikel 2.6.16 [het afknippen, afscheren of laten groeien van haar]

Het eerste lid van artikel 2.6.16 – waarin de zogenoemde bewijsconfrontatie is geregeld – wordt, zoals hiervoor al aan de orde kwam, opgenomen in artikel 2.6.15. Het tweede lid blijft behouden in artikel 2.6.16, maar wordt vormgegeven als een zelfstandige bevoegdheid in plaats van als een steunbevoegdheid. Zo wordt het in

meer gevallen, als dat in het belang van het onderzoek is (artikel 2.1.2, tweede lid) en dat noodzakelijk en proportioneel is (artikel 2.1.3), mogelijk dat de officier van justitie beveelt dat van de verdachte zijn hoofdhaar, snor of baard wordt afgeschoren of afgeknipt of dat hij zijn hoofdhaar, snor of baard laat groeien. Dit bevel hoeft niet langer te worden gekoppeld aan een bewijsconfrontatie. Om die reden wordt artikel 2.6.12, vierde lid – dat dezelfde bevoegdheid bevat, maar dan gekoppeld aan de bevoegdheid tot het maken van een beeldopname – geschrapt. Nu deze bevoegdheid als een zelfstandige bevoegdheid wordt vormgegeven in artikel 2.6.16, is een afzonderlijke regeling als steunbevoegdheid in artikel 2.6.12 immers niet meer nodig. De verzelfstandiging van deze bevoegdheid dient bovendien de toekomstbestendigheid van het nieuwe wetboek. Als het bevel tot het afknippen van haren een ander onderzoeksbelang dient dan het maken van een beeldopname van de verdachte of het deel laten nemen van de verdachte aan een confrontatie, kan de officier van justitie daar in de nieuwe regeling immers ook toe besluiten. Zo is ook denkbaar dat lichaamshaar wordt afgeschoren in het kader van het onderzoek aan het lichaam (artikel 2.6.7), bijvoorbeeld om te onderzoeken of de verdachte bepaalde fysieke kenmerken heeft die zich door haargroei niet (eenvoudig) laten zien.

GG

Afdeling 6.5.5 zoals die luidde in de eerste vaststellingswet (“Het houden van een confrontatie”) vervalt, aangezien het gewijzigde artikel 2.6.16 in Afdeling 6.5.4 wordt opgenomen. Daarom vernummeren de hierna volgende Afdelingen 6.5.6 en 6.5.7 tot de Afdelingen 6.5.5 en 6.5.6.

HH

In artikel 2.6.17, dat het klassieke DNA-onderzoek regelt, vinden enkele wijzigingen plaats. Sommige van deze wijzigingen worden, zoals hierna zal worden uiteengezet, ook doorgevoerd in de bepalingen over onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte.

Wijziging “celmateriaal” in lichaamsmateriaal (eerste, derde, vierde, vijfde en zevende lid)

In het kader van DNA-onderzoek (de artikelen 2.6.17 tot en met 2.6.19) en onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte (de artikelen 2.6.20 tot en met 2.6.22) wordt in de eerste vaststellingswet, naar analogie van de in het huidige wetboek neergelegde regeling, over het afnemen van celmateriaal in plaats van het afnemen van lichaamsmateriaal gesproken. Celmateriaal is een onderdeel van het ruimere begrip lichaamsmateriaal. Omdat in het kader van de artikelen 2.6.14 en 2.6.24 de term “lichaamsmateriaal” wordt gehanteerd, is ervoor gekozen om dat nu ook in de artikelen 2.6.17 tot en met 2.6.22 te doen. Met die term wordt

tevens aangesloten bij het wetsvoorstel zeggenschap lichaamsmateriaal. Onder lichaamsmateriaal wordt in dat wetsvoorstel verstaan “alle van het lichaam van een donor afgescheiden stoffen of (bestand)delen. Het gaat daarbij om materiaal dat het lichaam zelf heeft geproduceerd”. Genoemd worden cellen, weefsels en organen, speeksel, urine, feces of lichaamsdelen. (Kamerstukken II 2020/21, 35844, nr. 3, p. 3 en 11). Bij DNA-onderzoek en een onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte gaat het daar ook om. Denk aan wangslijm en bloed bij DNA-onderzoek en bloed en sputum bij een onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte.

Vierde lid
Tevens wordt in artikel 2.6.17, vierde lid, geregeld dat lichaamsmateriaal kan worden afgenomen door een arts, een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen medisch deskundige of een opsporingsambtenaar. Daarmee wordt de inhoud van de bepaling gelijkgesteld aan die van artikel 2.6.8, derde lid, zodat het afnemen van bloed mogelijk wordt voor de arts en de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen medisch deskundige, en niet alleen voor de arts en de verpleegkundige. Zie hierover de toelichting bij artikel 2.6.11, derde lid.

Vijfde lid
Dit lid wordt geherformuleerd, evenals artikel 2.6.20, vierde lid. Aanvankelijk is ervoor gekozen om de zwaarwegende redenen om DNA-onderzoek of onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte te verrichten aan ander lichaamsmateriaal dan lichaamsmateriaal dat van de verdachte is genomen, uit te schrijven (het is in het belang van het onderzoek dat het buiten medeweten van de verdachte wordt verricht, de verdachte verzet zich tegen afname of de verdachte is vermist), omdat een omschrijving van die redenen duidelijker is voor de opsporingspraktijk. Bij nader inzien past het benoemen van dergelijke redenen beter in de memorie van toelichting en is het aan de officier van justitie om te bepalen of zich een zwaarwegende reden voordoet. Daarmee wordt tevens de ruimte geboden om ook andere zwaarwegende redenen aan te nemen dan de in de memorie van toelichting onderkende redenen. Aldus wordt teruggekeerd naar de huidige situatie: de artikelen 151b, vierde lid, en 151e, vijfde lid, bepalen eveneens dat de officier van justitie in geval van zwaarwegende redenen DNA-onderzoek of onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte kan laten verrichten aan ander lichaamsmateriaal.

DNA-onderzoek aan lichaamsmateriaal dat op andere wijze is verkregen is alleen mogelijk als voldoende zekerheid bestaat dat dat lichaamsmateriaal van de verdachte afkomstig is. Het vereiste van “voldoende zekerheid” – dat met de eerste vaststellingswet in dit lid, in artikel 2.6.13, derde lid en in artikel 2.6.20, vierde lid, is opgenomen – is ten opzichte van het huidige wetboek (artikel 151b, vierde lid) nieuw. Dit vereiste beoogt te waarborgen dat het voor de uitvoering van het DNA-onderzoek verkregen lichaamsmateriaal en het daarmee verkregen DNA-

profiel afkomstig zijn van de verdachte. Het DNA-profiel kan immers worden vastgelegd in de DNA-databank en niet alleen worden gebruikt voor de strafzaak waarvoor het is opgemaakt, maar ook voor de opsporing, vervolging en berechting van andere strafbare feiten. De onjuiste koppeling van gegevens aan een persoon kan daarom, zo wordt ook in het consultatieadvies van de AP opgemerkt, voor de betrokkene grote gevolgen hebben. Met het oog daarop zal de officier van justitie, als hij toepassing geeft aan artikel 2.6.17, vijfde lid, zich ervan moeten vergewissen dat het celmateriaal dat op andere wijze is verkregen, met een zeer hoge mate van waarschijnlijkheid van de verdachte afkomstig is. Dat is eerder het geval als het lichaamsmateriaal wordt veiliggesteld van een inbeslaggenomen tandenborstel van de alleenwonende verdachte, dan als dat gebeurt aan de hand van een in de keuken van het gezin van de verdachte aangetroffen mok. Mocht de verdachte in de toekomst als gevolg van een match met zijn DNA-profiel worden aangehouden, dan kan alsnog op grond van artikel 2.6.17, eerste lid, lichaamsmateriaal worden afgenomen om te verifiëren of het eerder bepaalde DNA-profiel daadwerkelijk van de verdachte is.

En ten slotte verdient opmerking dat aan het vijfde lid ook toepassing kan worden gegeven als de verdachte niet vastzit (vgl. artikel 2.6.2, laatste zin).

Zesde lid
In dit lid vervalt de verplichting tot kennisgeving van de uitslag van het onderzoek. De verplichting om kennis te geven van de DNA-onderzoeksresultaten aan de verdachte volgt namelijk al uit artikel 2.4.2, vijfde lid.

Achtste lid
Met de toevoeging van een achtste lid aan artikel 2.6.17 wordt een aantal bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering die zien op het verwerken van gegevens alsnog in het nieuwe wetboek opgenomen (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Het gaat om de huidige artikelen 151a, achtste lid, eerste zin, en 195a, vijfde lid, eerste zin. Die bepalingen luiden: “DNA-profielen worden slechts verwerkt voor het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van een lijk.” De enige wijziging is dat “een lijk” wordt vervangen door “overleden persoon”.

II

Ook aan artikel 2.6.18 – het DNA-verwantschapsonderzoek – worden enkele aanpassingen verricht. Allereerst wordt in het vierde en vijfde lid “celmateriaal” telkens vervangen door “lichaamsmateriaal”. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 2.6.17.

Vijfde lid

In het vijfde lid wordt allereerst een technische wijziging naar aanleiding van de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59) doorgevoerd. Met deze wet is de opsomming van seksuele misdrijven in de huidige artikelen 151da en 195g aangepast. Deze aanpassing is in het vijfde lid overgenomen.

Daarnaast wordt niet langer gesproken van de minderjarige persoon “die wordt vermoed slachtoffer te zijn”, maar van het slachtoffer. Een inhoudelijke wijziging wordt daarmee niet beoogd. Dat het slachtofferschap pas juridisch vaststaat na een onherroepelijke veroordeling – en dat tot die tijd dus sprake is van een vermoeden daarvan – is evident. Het is niet nodig om dit in de wet tot uitdrukking te brengen. Dit gebeurt ook niet op plekken elders in het wetboek. Uiteraard moet er wel een verdenking van een misdrijf bestaan – te weten een van de in dit lid genoemde misdrijven – om deze bevoegdheid uit te oefenen.

Er vindt ook een inhoudelijke wijziging plaats. Er zijn enkele casus bekend waarin als gevolg van een seksueel misdrijf een minderjarig meisje zwanger is geraakt, en men na de geboorte van de baby aan de hand van DNA-verwantschapsonderzoek bij de baby wil achterhalen wie de vader is. Als degene die gezag over de baby uitoefent daarvoor toestemming geeft kan dat uiteraard (vgl. artikel 2.6.3, derde lid). Maar als die geen toestemming geeft, kan de officier van justitie niet een bevel geven om alsnog lichaamsmateriaal bij de baby af te nemen, omdat de baby zelf niet als het slachtoffer van het misdrijf wordt aangemerkt. Voor deze situatie wordt nu in een regeling voorzien in artikel 2.6.18, vijfde lid. Deze bepaling maakt al mogelijk – conform bestaand recht – dat bij een minderjarig slachtoffer van bepaalde misdrijven op bevel van de officier van justitie, na voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris, lichaamsmateriaal wordt afgenomen ten behoeve van DNA-verwantschapsonderzoek. Daaraan wordt nu de mogelijkheid toegevoegd om dat te doen bij de baby die door een minderjarig meisje is gebaard als gevolg van één van die misdrijven. Op die manier heeft de opsporing een extra middel in handen om de verdachte op te sporen.

Zesde lid
In dit lid worden het vierde en achtste lid van artikel 2.6.17 van overeenkomstige toepassing verklaard. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2.6.17, vierde lid, gelden de voorschriften voor het afnemen van lichaamsmateriaal ook in geval er lichaamsmateriaal wordt afgenomen op grond van artikel 2.6.18. Met de verwijzing naar artikel 2.6.17, achtste lid, wordt verduidelijkt dat ook de in artikel 2.6.18 genoemde DNA-profielen (die worden opgesteld met het oog op het vaststellen van verwantschap) slechts worden verwerkt voor de daar genoemde doelen. In het huidige wetboek ontbrak de grondslag voor de verwerking van DNA-profielen die bij DNA-verwantschapsonderzoek zijn bepaald (artikel 151da). Die omissie wordt hersteld met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet DNA-onderzoek

bij veroordeelden en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van conservatoire afname van lichaamsmateriaal en enkele andere wijzigingen met betrekking tot DNA-onderzoek (Kamerstukken II 2024/25, 36753, nr. 2) en wordt nu ook meegenomen in het nieuwe wetboek.

JJ

In artikel 2.6.19 is het DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken geregeld. In deze bepaling wordt allereerst in het eerste lid “celmateriaal” vervangen door “lichaamsmateriaal”. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 2.6.17.

Ook wordt een omissie hersteld in artikel 2.6.19: de tekst van deze bepaling zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet laat niet toe dat DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken wordt verricht met behulp van lichaamsmateriaal van veiliggestelde sporen van het (vermoedelijke) slachtoffer. De wettekst laat alleen dergelijk DNA-onderzoek toe aan de hand van lichaamsmateriaal dat van het slachtoffer is afgenomen. Het moet echter ook mogelijk zijn om lichaamsmateriaal uit op een plaats delict aangetroffen sporen van lichaamsmateriaal van het slachtoffer te onderzoeken. Dat is onder het huidige recht ook het geval. Dat wordt in artikel 2.6.19, eerste lid, nu expliciet gemaakt. De bevoegdheid tot het doen van DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken bij slachtoffers is zoals blijkt uit de parlementaire geschiedenis eerst en vooral bedoeld voor het identificeren van overleden slachtoffers (Kamerstukken II 2009/10, 32168, nr. 3, p. 19). De politie wijst in haar advies op de mogelijkheid om DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken te verrichten aan de hand van sporen van een levend slachtoffer van mensenhandel dat kort voor een doorzoeking is verplaatst. Dat ligt echter niet in de rede omdat hun uiterlijk waarneembare persoonskenmerken immers wel zichtbaar zullen zijn. Bovendien bestaan er andere instrumenten om achter hun identiteit te kunnen komen. In de praktijk zal dit instrument dus alleen worden ingezet bij overleden personen die slachtoffer zijn van een misdrijf, wier identiteit niet kan worden achterhaald en die zich in dusdanige conditie bevinden dat hun uiterlijke kenmerken niet meer goed zichtbaar zijn (Kamerstukken II 2009/10, 32168, nr. 3, p. 18-19).

Op de vraag van de politie of kan worden overwogen deze bevoegdheid zo te herformuleren dat ook onderzoek zou kunnen worden gedaan naar omgevingsfactoren op DNA, zoals het gebruik van verdovende middelen, wordt als volgt geantwoord. Dit zou neerkomen op een volledig nieuwe bevoegdheid, aangezien het in het voorstel van de politie niet gaat om onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken, welke laatste bevoegdheid primair beoogt de identiteit van een verdachte of slachtoffer vast te stellen (zie Kamerstukken II 2001/02, 28072, nr. 3, p. 1-2). Daarbij komt dat onderzoek naar omgevingsfactoren, waaronder

middelengebruik, aan de hand van lichaamsmateriaal in specifieke gevallen al mogelijk is – zie daartoe de artikelen 2.6.10, 2.6.11 en 2.6.14 – en dat niet is onderbouwd hoe de gestelde invloed van omgevingsfactoren op het DNA zou kunnen bijdragen aan het bewijs in een concrete zaak. Dit adviespunt wordt daarom niet opgevolgd.

KK

In dit onderdeel worden enkele wijzigingen aangebracht in artikel 2.6.20, de bepaling over het onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte. Allereerst wordt in het eerste, derde en vierde lid “celmateriaal” telkens vervangen door “lichaamsmateriaal”. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 2.6.17.

Daarnaast is het derde lid aangepast zodat het afnemen van lichaamsmateriaal mogelijk wordt voor de arts en de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen medisch deskundige, en niet alleen voor de arts en de verpleegkundige. Zie daarover de toelichting bij artikel 2.6.11, derde lid.

Verder wordt in het vierde lid van artikel 2.6.20 niet langer gespecificeerd om welke redenen lichaamsmateriaal kan worden verkregen op andere wijze dan door afname bij de verdachte. In plaats daarvan wordt de algemene term zwaarwegende redenen gebruikt. Zie daarover de toelichting op artikel 2.6.17. Opmerking verdient dat de bevoegdheid uit dit lid ook kan worden uitgeoefend als de verdachte niet vastzit (vgl. artikel 2.6.2, laatste zin). Daarnaast wordt in dit lid geregeld dat de officier van justitie de verdachte in kennis stelt van de verkrijging van het lichaamsmateriaal zodra het belang van het onderzoek dat toelaat.

Tot slot wordt in het vijfde lid een specifieke regeling opgenomen over de kennisgeving van de uitslag van het onderzoek. Geregeld wordt dat de officier van justitie degene wiens lichaamsmateriaal is onderzocht (dat kan de verdachte, maar ook het slachtoffer of een andere derde zijn) en het slachtoffer zo spoedig mogelijk in kennis stelt van de uitslag van het onderzoek, mits de betrokkene daarom heeft verzocht. Bij vergissing is deze verplichting – die in het huidige artikel 151f, vijfde lid, is opgenomen – niet overgenomen in de nieuwe bepalingen over onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte. Het is echter wel belangrijk dat de betrokkene van de uitslag in kennis wordt gesteld, zodat hij in staat wordt gesteld om maatregelen te treffen (zoals het innemen van medicatie) (vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 507).

LL

Ook in de artikelen 2.6.21 en 2.6.22 wordt “celmateriaal” telkens vervangen door “lichaamsmateriaal”. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 2.6.17.

MM

Artikel 2.6.24, eerste en tweede lid, wordt – in het kader van de aanpassing van bepalingen over onderzoek met betrekking tot het lichaam – op de hieronder te bespreken punten gewijzigd. Artikel 2.6.24 geeft de officier van justitie de bevoegdheid om te bevelen dat lichaamsonderzoek wordt verricht aan een (lichaamsdeel van een) overleden verdachte of slachtoffer. In deze bepaling staan de toepassingscriteria voor het geven van een bevel om dergelijk onderzoek te verrichten, in het bijzonder het vereiste dat het lichaam in beslag is genomen. Als aan die criteria is voldaan, kan de officier van justitie op grond van artikel 2.6.24 het bevel geven dat “een sectie of een ander geneeskundig onderzoek wordt verricht, en, al dan niet in het kader daarvan, een of meer onderzoeken als bedoeld in de Titels 6.2 tot en met 6.5 worden verricht”. Het is vervolgens aan de opsporingsambtenaren die uitvoering geven aan dat bevel om te bepalen welke van die onderzoeken moeten worden verricht en aan de hand van welke lichaamsmaterialen dat moet gebeuren. De officier van justitie kan daarvoor ook deskundigen benoemen. De toepassingscriteria die voor de uitoefening van de bevoegdheden in Titels 6.2 tot en met 6.5 bij levenden gelden, zijn niet van toepassing als het gaat om lichaamsonderzoek bij een overledene. Een andere redenering – waarbij de officier van justitie voor elke onderzoekshandeling aan het lichaam van de overledene een apart bevel zou moeten geven en daarbij zou moeten voldoen aan de toepassingscriteria voor de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid – zou tot het moeilijk te rechtvaardigen gevolg leiden dat voor het verrichten van bijvoorbeeld kledingonderzoek (artikel 2.6.6) bij een overledene een bevel van de officier van justitie zou zijn vereist, terwijl zo’n bevel niet is vereist voor het uitoefenen van de desbetreffende bevoegdheid bij een levende persoon. Dat is uiteraard niet de bedoeling.

Eerste en tweede lid
Het eerste lid wordt geherformuleerd zonder de inhoud daarvan te wijzigen. In het bijzonder wordt niet langer gesproken over een overleden persoon “ten aanzien van wie wordt vermoed dat hij slachtoffer is”, maar van “een slachtoffer”. Een inhoudelijke wijziging wordt daarmee niet beoogd. Dat het slachtofferschap pas vaststaat na een onherroepelijke veroordeling – en dat tot die tijd dus sprake is van een vermoeden daarvan – is immers evident (vgl. ook de toelichting bij artikel 2.6.18, vijfde lid). Daarnaast wordt het woord “geneeskundig” geschrapt. Met het gebruik van de term “geneeskundig” ontstaat de suggestie dat ander onderzoek dan een sectie, geneeskundig onderzoek of onderzoek als bedoeld in de Titels 6.2 tot en met 6.5 bij een overledene niet mogelijk is. Dat is niet de bedoeling. Uit de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet blijkt immers – zoals ook onder het huidige recht het geval is – dat ieder onderzoek is toegelaten dat vanuit het oogpunt van de waarheidsvinding nodig is (Kamerstukken II

2022/23, 36327, nr. 3, p. 511). Ook onderzoek waarvan niet (met zekerheid) kan worden gesteld dat het valt onder de termen sectie, geneeskundig onderzoek of onderzoek als bedoeld in de Titels 6.2 tot en met 6.5 moet – als de zoektocht naar de waarheid daarom vraagt – mogelijk zijn. Met het loslaten van het soort onderzoek dat op grond van artikel 2.6.14 kan worden verricht (zie daarover de toelichting bij dat artikel) zal het aantal soorten onderzoek aan afgenomen lichaamsmateriaal dat niet kan worden vervat onder “onderzoek als bedoeld in de Titels 6.2 tot en met 6.5” wel sterk teruglopen. Als voorbeelden van ander onderzoek kunnen met name nog worden genoemd bepaalde onderzoeken die zijn gericht op het vaststellen van de identiteit van het slachtoffer, zoals een gezichtsreconstructie. Strikt genomen valt dit soort onderzoek, dat niet is gericht op het vaststellen van de doodsoorzaak maar wel op de waarheidsvinding, niet onder de sectie. Dergelijke onderzoeken vallen ook niet onder Titels 6.2 tot en met 6.5. Met het oog daarop wordt de term “geneeskundig” in het eerste lid geschrapt en wordt het lid iets anders opgebouwd. Het tweede lid wordt aangepast aan deze nieuwe opbouw van het eerste lid.

Vanuit de praktijk is de vraag gesteld of wettelijk moet worden gereguleerd dat voor het verrichten van een DNA-onderzoek bij een overleden verdachte of slachtoffer lichaamsmateriaal van een voorwerp van die persoon kan worden afgenomen, in gevallen waarin er geen mogelijkheid meer bestaat om het lichaamsmateriaal van de overledene zelf af te nemen, bijvoorbeeld omdat de verdachte of het slachtoffer is gecremeerd. In dergelijke gevallen geldt het volgende. Voor lichaamsonderzoek bij overledenen geldt de specifieke regeling van artikel 2.6.24 (vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 491). Onder de in die bepaling omschreven voorwaarden kan (onder meer) elk onderzoek als bedoeld in Titels 6.2 tot en met 6.5 aan het lichaam van een overleden verdachte of overleden slachtoffer worden verricht. DNA-onderzoek is een van die onderzoeken. De toepassingscriteria die voor de uitoefening van de bevoegdheden in Titels 6.2 tot en met 6.5 bij levenden gelden, zijn niet van toepassing als het gaat om lichaamsonderzoek bij een overledene. Dit brengt mee dat als de officier van justitie het nodig acht dat DNA-onderzoek wordt verricht met lichaamsmateriaal van een overleden verdachte of slachtoffer, maar het lichaam niet beschikbaar is, op basis van de bevoegdheden tot inbeslagneming van voorwerpen (Boek 2, Titel 7.2), een voorwerp van de overledene in beslag kan worden genomen. Daar kan vervolgens lichaamsmateriaal voor verder onderzoek van worden veiliggesteld. Nadere regulering in artikel 2.6.24 is daarom niet nodig.

De politie merkt in haar consultatieadvies op dat op grond van artikel 2.7.8 voorwerpen (waaronder ook lichamen) buiten heterdaad alleen in beslag mogen worden genomen bij een verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of een lichter misdrijf dat daarmee in artikel 2.1.8 is gelijkgesteld. Dat betekent dat onderzoek aan het lichaam van de overleden verdachte niet mogelijk is

als deze wordt verdacht van een minder ernstig feit. Als gevolg daarvan kunnen volgens de politie bepaalde strafbare feiten niet worden opgespoord. De politie wijst op een casus waarin een voetbaltrainer die seksueel getinte berichten aan minderjarigen stuurde, na DNA-onderzoek dat was verricht na zijn overlijden, een moordverdachte bleek te zijn. Ook wijst de politie op gevallen waarin mogelijk sprake is van aanzetten tot zelfdoding, een misdrijf dat met ten hoogste drie jaar gevangenisstraf kan worden bestraft. De politie vraagt in het licht van deze voorbeelden om de beslagbevoegdheid ten aanzien van overledenen te wijzigen, zodanig dat opsporingsambtenaren te allen tijde bevoegd zijn tot de inbeslagneming van een daartoe vatbaar overleden lichaam.

In reactie hierop wordt erop gewezen dat de rechter-commissaris op grond van artikel 2.7.68, eerste en tweede lid, beslag kan (laten) leggen op een voorwerp – waaronder een lichaam van een overledene wordt begrepen – als sprake is van verdenking van een strafbaar feit, zonder dat dit een misdrijf hoeft te zijn waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of een lichter misdrijf dat daarmee in artikel 2.1.8 is gelijkgesteld. Dat kan hij doen op vordering van de officier van justitie of als hij onderzoek verricht op grond van de artikelen 2.10.1 tot en met 2.10.3. Het belang van het onderzoek moet in dit geval de inbeslagneming dringend vereisen (vgl. artikel 2.7.68, tweede lid). Dat betekent dat de rechter-commissaris indringend zal moeten toetsen of het leggen van beslag op het lichaam in overeenstemming is met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Het leggen van beslag op een lichaam van een overledene en het in vervolg daarop verrichten van onderzoek daaraan zijn uiterst ingrijpende handelingen (niet in de laatste plaats voor de nabestaanden). Daarvoor moeten bijzondere redenen bestaan, zeker aangezien de verdenking een lichter strafbaar feit betreft dan een misdrijf waarop vier jaar gevangenisstraf is gesteld. Hoewel het wettelijk gezien dus mogelijk is dat beslag wordt gelegd op (en onderzoek wordt verricht aan) een lichaam van een overledene als de verdenking geen misdrijf betreft waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, zal het – gelet op het voorgaande – om uitzonderlijke situaties gaan. Daarbij is ook van belang dat in verreweg de meeste gevallen waarin een overledene wordt aangetroffen en een redelijk vermoeden van schuld bestaat aan enig strafbaar feit, dat redelijk vermoeden (in eerste instantie in ieder geval) betrekking zal hebben op een misdrijf waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of een lichter misdrijf dat daarmee in artikel 2.1.8 is gelijkgesteld. Ook moet worden bedacht dat lichaamsonderzoek alleen mag worden verricht indien dat onderzoek dient ter opheldering van het desbetreffende strafbare feit en dus niet met het doel te achterhalen of de overledene bij leven mogelijk andere, nog onopgeloste misdrijven heeft begaan ten aanzien waarvan op dat moment jegens hem geen verdenking van betrokkenheid bestaat.

Naar aanleiding van het consultatieadvies van de politie verdient ten slotte nog het volgende aandacht. Als een lichaamsdeel wordt

aangetroffen is niet altijd duidelijk of degene van wie het lichaamsdeel afkomstig is, daadwerkelijk is overleden. Bij de politie is de vraag gerezen of in zo'n geval het lichaamsdeel op basis van de algemene beslagbevoegdheid (artikel 2.7.8) in beslag kan worden genomen en worden onderzocht, of dat na het leggen van beslag op grond van artikel 2.7.8 eerst een bevel op grond van artikel 2.6.24 moet worden gegeven. In reactie daarop geldt het volgende. In de meeste gevallen waarin een lichaamsdeel wordt aangetroffen, kan worden aangenomen dat degene aan wie het lichaamsdeel toebehoort, is overleden. In principe is bij het aantreffen van een lichaamsdeel dus een bevel op grond van artikel 2.6.24 vereist en kunnen de onderzoeken uit Boek 2, Hoofdstuk 6, worden verricht. Als er aanwijzingen bestaan dat degene aan wie het lichaamsdeel toebehoort, nog leeft, kan inbeslagneming en verder onderzoek aan het lichaamsdeel plaatsvinden op grond van artikel 2.7.8.

Het OM heeft in zijn advies gewezen op het belang om na een overlijden in een zo vroeg mogelijk stadium sporen veilig te stellen, en heeft benoemd dat de politie daarom ook voorafgaand aan het ontstaan van een verdenking in staat moet zijn de nodige onderzoeken, zoals bemonsteren en temperatuur opnemen, te verrichten. Het OM benoemt in dit verband de samenhang met het wetsvoorstel bestemming lichamen van overledenen, dat de Wet op de lijkbezorging moderniseert. Op dit moment worden de consultatiereacties op dit wetsvoorstel verwerkt. In artikel 13a van het conceptwetsvoorstel worden aan de politie in het kader van het zogenoemde overlijdensonderzoek verschillende bevoegdheden toegekend. Een van die bevoegdheden is dat de politie onderzoek kan verrichten aan de kleding en aan het lichaam van de overledene en de voorwerpen die de overledene onder zich heeft. Ook kan de politie een onderzoek verrichten dat gericht is op het meten van de temperatuur in de openingen of holten van het lichaam van de overledene. Voor de uitoefening van deze bevoegdheden hoeft nog geen sprake te zijn van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Wel moet sprake zijn van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, en het onderzoek mag alleen worden verricht voor zover dat redelijkerwijs nodig is ter uitvoering van het overlijdensonderzoek. In die laatste zinsnede komen de algemene beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit tot uitdrukking.

Verder is in artikel 2.6.24, tweede lid, nog een kleine wijziging aangebracht om de wettekst te laten aansluiten op die van het wetsvoorstel bestemming lichamen van overledenen. De temperatuur kan worden opgenomen door meting in openingen en holten van "het lichaam"; niet (zoals eerst was opgeschreven) "het onderlichaam".

NN

Met de wijziging in artikel 2.7.9, tweede lid (de aanpassing van verwijzingen naar artikelen in het Wetboek van Strafrecht), worden twee recente wijzigingen in het huidige artikel 551, eerste lid, verwerkt in het

nieuwe wetboek. De wijzigingen volgen uit de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59) en de Wet uitbreiding strafbaarheid spionageactiviteiten (Stb. 2025, 76).

OO

De wijziging in artikel 2.7.16, zevende lid, houdt verband met een definitiekwestie. In artikel 2.7.16 is de regeling van de inbeslagneming van brieven en andere poststukken opgenomen. Om dat artikel te laten aansluiten bij de terminologie van de Postwet 2009 zijn in de eerste vaststellingswet in dat artikel ten opzichte van de huidige regeling (de artikelen 100 tot en met 102a) enkele wijzigingen doorgevoerd. Ook voor de definitie van “brief” in de definitiebepaling van artikel 2.1.1 is aangesloten bij de Postwet 2009 en uit de toelichting bij die wet volgt dat de toevoeging “al dan niet verpakt” niet is opgenomen in de Postwet 2009, omdat een brief zowel verpakt (in een envelop) als niet verpakt (een ansichtkaart) kan zijn.

Op grond van artikel 2.7.16, vierde lid, kan met machtiging van de rechter-commissaris worden kennisgenomen van de inhoud van brieven die zijn inbeslaggenomen bij een postvervoerbedrijf of een andere instelling van vervoer. Dit kan gezien de definitiebepaling gaan om verpakte en niet verpakte brieven. Het zevende lid bepaalt vervolgens wat er met die brief moet gebeuren nadat het beslag wordt beëindigd. De strekking van die bepaling is dat de brief dan direct wordt doorgestuurd naar de geadresseerde. Ten onrechte spreekt het zevende lid van het doorsturen van “geopende” brieven. Ook niet verpakte brieven waarvan is kennisgenomen op grond van het vierde lid moeten worden doorgestuurd naar de geadresseerde. Vandaar dat het zevende lid wordt gewijzigd. Indien van de inhoud van een inbeslaggenomen brief is kennisgenomen met toepassing van het vierde lid en het beslag wordt beëindigd, dan zendt de officier van justitie de brief direct door naar de geadresseerde. De geadresseerde wordt van de kennisneming van de inhoud van de brief (en dus niet van “de opening”) in kennis gesteld. Zo geldt ook de regeling van het zevende lid voor zowel de verpakte als niet verpakte brieven.

Naar aanleiding van de adviezen van de politie en de BOD’en is de wijziging van het vijfde lid zoals opgenomen in de consultatieversie van eerste aanvullingswet, niet gehandhaafd. Mede naar aanleiding van de hiervoor besproken definitiekwestie (Postwet 2009: een brief is zowel verpakt als niet verpakt) was in de consultatieversie bepaald dat de woorden “voor zover zij gesloten zijn” in het vijfde lid zouden worden geschrapt. Daarmee zou ook de kennisneming van een ansichtkaart die is inbeslaggenomen bij een ander dan een postvervoerbedrijf of een andere instelling van vervoer slechts mogen plaatsvinden na verkregen toestemming van de officier van justitie. De politie en de BOD’en hebben praktische bezwaren geuit bij de deze wijziging. Vanwege de grote

uitvoeringsconsequenties daarvan voor de opsporingspraktijk is die wijziging weer uit dit wetsvoorstel geschrapt. Daarmee is de toestemming van de officier van justitie voor de kennisneming van de inhoud van andere inbeslaggenomen brieven dan die welke zijn inbeslaggenomen bij een postvervoerbedrijf of een andere instelling van vervoer, alleen vereist bij gesloten brieven. Gewezen kan nog wel worden op het vierde lid van artikel 2.7.16 dat voorschrijft dat voor de kennisneming van de inhoud van elke brief die wordt inbeslaggenomen bij een postvervoerbedrijf of een andere instelling van vervoer een machtiging van de rechter-commissaris nodig is. Dus ook voor de brief die niet is gesloten, zoals de ansichtkaart.

PP

Deze aanpassing betreft een technische wijziging, waarmee artikel 2.7.20 in overeenstemming wordt gebracht met de huidige bepaling (artikel 103, tweede lid). Artikel 2.7.20 ziet op de machtiging van de rechter-commissaris voor het leggen van conservatoir beslag als bedoeld in artikel 2.7.19. Artikel 2.7.20, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, schrijft voor dat deze machtiging “direct” aan de verdachte (en de derde-beslagene) moet worden betekend. Net als in het huidige artikel 103, tweede lid, wordt met deze wijziging van artikel 2.7.20 bepaald dat de machtiging “zo spoedig mogelijk” moet worden betekend. De term “direct” in het nieuwe wetboek impliceert dat een handeling sneller moet plaatsvinden, dan wanneer wordt voorgeschreven dat die handeling “zo spoedig mogelijk” plaatsvindt. De term “zo spoedig mogelijk” laat iets meer ruimte voor enig uitstel dan de term “direct”. Deze terminologische uitgangspunten brengen mee dat in deze bepaling de term “zo spoedig mogelijk” moet worden gehanteerd, omdat voortvarend handelen wordt verwacht bij de betekening van de hier bedoelde machtiging, maar niet met de mate van snelheid die de term direct impliceert. Dat was een onbedoelde wijziging van de huidige bepaling en dit wordt nu rechtgezet.

QQ en SS

Inleiding
In deze onderdelen zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in de regeling voor het bewaren van inbeslaggenomen voorwerpen die sporen van het strafbare feit dragen (zgn. sporendragers), zoals opgenomen in artikel 2.7.24 en in twee bepalingen die naar dit centrale artikel verwijzen (de artikelen 2.7.31 en 2.7.32). Deze wijzigingen hebben als doel om de regeling uit het oogpunt van toepasbaarheid en consistentie te verduidelijken. Het betreft in het bijzonder aspecten als de juridische status van bewaarde sporendragers, de reikwijdte en de strekking van de wettelijke regeling, rechtsbescherming bij de toepassing van deze regeling en de afwikkeling van het beslag op sporendragers na afloop van de bewaartermijn(en).

Zoals in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet wordt opgemerkt, dienen sporendragers in bepaalde gevallen langer bewaard te blijven omdat zij soms van doorslaggevende betekenis kunnen zijn, ook nadat een strafzaak onherroepelijk is afgedaan of een vervolging is gestaakt (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 549). In het belang van de waarheidsvinding is daarom in artikel 2.7.24 erin voorzien dat het beslag op sporendragers wordt voortgezet zodat deze sporendragers beschikbaar blijven voor later strafrechtelijk (forensisch) onderzoek.

Met de in deze onderdelen opgenomen wijziging wordt allereerst (tekstueel) verduidelijkt dat het bij artikel 2.7.24, tweede lid, gaat om voortgezet strafvorderlijk beslag. Daarnaast wordt de bepaling zo aangepast dat is gewaarborgd dat ten aanzien van een sporendrager geen handelingen kunnen worden verricht die leiden tot beëindiging van het beslag of van de bewaring. Verder wordt de bepaling aangevuld met het voorschrift dat de sporendrager wordt vernietigd na het verstrijken van de termijn waarbinnen het beslag gehandhaafd moet blijven.

Verhouding tot hoger recht
In aanvulling op de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet verdient de verhouding tot het eigendomsrecht nadere aandacht. Handhaving van het beslag op een sporendrager en het na afloop van de bewaartermijn vernietigen van dit voorwerp zijn handelingen die een inbreuk maken op het eigendomsrecht. Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM waarborgt het ongestoord genot van eigendom en beschermt eenieder tegen ontneming of mogelijke regulering van diens eigendom. Inmenging in dit eigendomsrecht is alleen toelaatbaar wanneer (i) de inmenging bij wettelijk voorschrift is voorzien, (ii) een gerechtvaardigd algemeen belang wordt gediend, (iii) een redelijke verhouding bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang en (iv) toereikende procedurele waarborgen bestaan voor de betrokkenen.

Het belang van handhaving van het beslag op sporendragers is gelegen in de waarheidsvinding in (onopgeloste) strafzaken betreffende ernstige misdrijven en het kunnen opsporen en (opnieuw) vervolgen van deze misdrijven. Dit betreft een zwaarwegend algemeen belang. Er moet een redelijke verhouding bestaan tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang. Om die reden is de voortzetting van het beslag op sporendragers beperkt tot de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen en voor de daarin bepaalde duur. Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur wordt mede tegen die achtergrond gedacht aan beperking van de daarin aangewezen gevallen tot een nader te omlijnen categorie van ernstiger misdrijven. Bij het tot stand brengen van de algemene maatregel van bestuur zal voor wat betreft de omlijning van de gevallen waarin sporendragers moeten worden bewaard en voor welke termijn overigens niet alleen die redelijke verhouding bepalend zijn maar zullen ook de uitvoerbaarheid en de budgettaire gevolgen een medebepalende factor

vormen die tot terughoudendheid noopt bij de invulling van de gevallen waarin sporendragers worden bewaard en de duur van de bewaring.

De persoon aan wie het voorwerp toebehoort mag door dit overheidsoptreden voorts niet onevenredig worden getroffen in zijn belangen. De verwachting is dat het bij sporendragers veelal gaat om voorwerpen die niet van substantiële waarde zijn, zoals kledingstukken, afval (bijvoorbeeld glasscherven, sigarettenrest, vuilniszakken), kleine huisraad (bijvoorbeeld lakens, messen, bekers) en gereedschappen (hamer, schroevendraaier, etc.). Handhaving van het beslag op dergelijke voorwerpen zal, gelet op het algemeen belang dat daarmee wordt gediend, geen buitenproportionele last op de eigenaar van deze voorwerpen leggen. Niet kan worden uitgesloten dat er gevallen zullen zijn waarin een sporendrager een voorwerp betreft met een aanzienlijke waarde. Ook dan moet er een redelijke verhouding bestaan tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang en mag de eigenaar van het voorwerp dus niet een "*excessive burden*" ondergaan met de inmenging. Ter waarborging van de belangen van een rechthebbende van een sporendrager wordt gewezen op het volgende.

Het ligt in de rede dat degene aan wie het voorwerp toebehoort een vergoeding kan vragen van de schade die hij lijdt als gevolg van de beslaghandhaving en het vernietigen van het voorwerp na afloop van de bewaartermijn. Een verzoek tot schadevergoeding is mogelijk op grond van de regeling in Boek 6, Hoofdstuk 6. Vergoeding kan worden gevraagd voor schade geleden als gevolg van onrechtmatig strafvorderlijk optreden (artikel 6.6.4) dan wel rechtmatig strafvorderlijk optreden (artikel 6.6.5). Een verzoek tot schadevergoeding wegens beslaghandhaving op (en de vernietiging van) een sporendrager zal vooral gestoeld zijn op artikel 6.6.5, waarbij geldt dat vergoeding plaatsvindt indien de omstandigheden van het geval meebrengen dat de rechtmatig toegebrachte schade naar billijkheid niet uitsluitend ten laste van de benadeelde moet blijven.
Omdat vaststaat dat sporendragers na afloop van de termijn waarbinnen zij bewaard moeten blijven, worden vernietigd, is het voor het indienen van een verzoek tot schadevergoeding niet nodig de afloop van die bewaartermijn af te wachten.

Opgemerkt wordt dat de beklagregeling een belanghebbende de mogelijkheid biedt om op te komen tegen de inbeslagneming van voorwerpen dan wel het uitblijven van een last tot teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen. De strekking van deze procedure is om de teruggave van een inbeslaggenomen voorwerp te bewerkstelligen. Dat het beslag op sporendragers van rechtswege gehandhaafd blijft en teruggave van een sporendrager dus niet mogelijk is, neemt niet weg dat in een klaagschrift strekkend tot teruggave kan worden betwist dat een niet-teruggegeven voorwerp een sporendrager betreft die onder de bewaarregeling valt. Als de beklagrechter vaststelt dat sprake is van een

sporendrager die onder de regeling valt, kan het klaagschrift niet anders dan ongegrond worden verklaard.

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. Daarom voorziet de regeling daar niet in. In verband met de belangen van de eigenaar van het voorwerp en de vereiste redelijke verhouding tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang zoals hiervoor geschetst, is het van eminent belang dat bij de vormgeving van de algemene maatregel van bestuur rekening wordt gehouden met de afweging van subsidiariteit en proportionaliteit bij voorwerpen met een grote financiële, emotionele of historische waarde, en dat in overleg met de uitvoeringsinstanties nader wordt bepaald wat voor voorwerpen onder de regeling zullen komen te vallen. Des temeer omdat die voorwerpen na afloop van de bewaartermijn worden vernietigd.

Drie wijzigingen in artikel 2.7.24, tweede lid
De bepaling van artikel 2.7.24, tweede lid, wordt op een drietal punten gewijzigd. Ten eerste wordt de formulering aangepast, zodat (zoals hierboven al kort werd aangestipt) wordt verduidelijkt dat het strafvorderlijk beslag op de al inbeslaggenomen sporendrager wordt voortgezet. Artikel 2.7.24, tweede lid, is een dwingend wettelijk voorschrift, waaruit rechtstreeks volgt dat het beslag op sporendragers gehandhaafd blijft in de gevallen aangewezen bij algemene maatregel van bestuur en voor de termijn die bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Aan het tweede lid wordt een zin toegevoegd waarmee de bedoeling van de bepaling beter tot uitdrukking komt. Het betreft geen inhoudelijke verandering, maar een technische verbetering. Het is – in lijn met de bedoeling van deze bepaling – uiteraard niet mogelijk om ten aanzien van sporendragers handelingen te verrichten die leiden tot het beëindigen van het beslag of van de bewaring. Dit volgde al deels uit de tekst van de bepaling zoals opgenomen in de eerste aanvullingswet, die expliciet voorschrijft dat sporendragers niet mogen worden “teruggegeven, vervreemd of vernietigd”. Dat ook andere handelingen die leiden tot het beëindigen van het beslag of van de bewaring niet zijn toegestaan, volgt uit de artikelen 2.7.31, zevende lid, 2.7.32, derde lid en 4.3.17, vijfde lid. Het verdient evenwel de voorkeur in één centrale bepaling in het algemeen tot uitdrukking te brengen dat de voorschriften die betrekking hebben op het beëindigen van het beslag of van de bewaring niet van toepassing zijn. In het licht van de algemene aanvulling van artikel 2.7.24, tweede lid, zijn de artikelen 2.7.31, zevende lid, 2.7.32, derde lid, overbodig en komen daarom te vervallen.

De toegevoegde zin in artikel 2.7.24, tweede lid, stelt – tegen deze achtergrond – buiten twijfel dat voor zover het nieuwe wetboek of krachtens dit wetboek vastgestelde regelingen bepalingen bevatten die voorzien in de beëindiging van het beslag op inbeslaggenomen

voorwerpen of de bewaring ervan, zij niet van toepassing zijn op de gevallen waarin en voor de periode gedurende welke het beslag op voorwerpen op grond van het tweede lid van artikel 2.7.24 gehandhaafd blijft. Een sporendrager kan, zoals gezegd, dus niet worden teruggegeven aan de beslagene of de rechthebbende. Het beslag op sporendragers mag ook niet anderszins worden beëindigd, bijvoorbeeld door verbeurdverklaring van het voorwerp. Omdat de bewaring van sporendragers moet worden voortgezet, kunnen ze evenmin worden vervreemd, vernietigd, prijsgegeven of tot een ander doel bestemd dan strafrechtelijk (forensisch) onderzoek.

Opmerking verdient in dit verband dat het van rechtswege handhaven van het beslag op sporendragers niet wegneemt dat deze sporendragers, zoals artikel 4.2.48 voorschrijft, wel als zodanig moeten worden vermeld op de beslaglijst. Die vermelding heeft in dit geval niet als doel een rechterlijke beslissing over deze voorwerpen te verkrijgen, maar stelt de rechter in staat om de volledige lijst van inbeslaggenomen voorwerpen te overzien en te beoordelen over welke (andere) inbeslaggenomen voorwerpen een beslissing moet worden genomen ter afhandeling van het beslag.

Aan het tweede lid van artikel 2.7.24 wordt verder een zin toegevoegd die bepaalt dat sporendragers worden vernietigd na afloop van de in de algemene maatregel van bestuur bepaalde termijn waarin het beslag op het desbetreffende voorwerp gehandhaafd moet blijven. Veelal gaat het bij sporendragers om voorwerpen van geringe waarde of om voorwerpen waarvan de waarde na tijdsverloop (sterk) vermindert. De verwachting is dat sporendragers, gezien de lange duur van de termijnen waarbinnen ze bewaard blijven, na afloop van die termijn een zeer geringe waarde zullen hebben. Teruggave ligt, mede gelet op de uitvoeringslasten die na zo’n lange bewaartermijn gepaard zullen gaan met het nasporen van (contact- en of adresgegevens van) degene aan wie moet worden teruggegeven, niet voor de hand. Zoals eerder opgemerkt, resteert de mogelijkheid tot schadevergoeding wegens (rechtmatig) strafvorderlijk overheidsoptreden. Met dit verzoek behoeft niet te worden gewacht tot het verstrijken van de bewaartermijn.

RR

Deze wijziging in artikel 2.7.27 houdt verband met de Wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen (Stb. 2025, 32). Deze wet verbiedt onder andere het aanwezig hebben van, de productie van, de handel in en de in- en uitvoer van de nieuwe psychoactieve stoffen bedoeld in lijst IA van de Opiumwet (artikel 2a van de Opiumwet). Omdat nieuwe psychoactieve stoffen voortaan verboden zijn op grond van de Opiumwet, ligt het in de rede om ook ten aanzien van deze stoffen te bepalen dat in die gevallen waarin een geringe hoeveelheid daarvan is

inbeslaggenomen en geen vervolging wordt ingesteld, de (hulp)officier van justitie kan bevelen dat met het inbeslaggenomene wordt gehandeld als ware het aan het verkeer onttrokken, ook als geen verklaring van afstand is afgelegd door de beslagene.

TT

De wijziging in artikel 2.7.36, eerste lid, vloeit voort uit de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening (Stb. 2025, 21). Het huidige artikel 125p voorziet in de mogelijkheid voor het openbaar ministerie om een aanbieder van een communicatiedienst te bevelen bepaalde content te verwijderen, voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van een strafbaar feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. In de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening is aan het huidige artikel 125p een lid toegevoegd in verband met de verplichting om de bevelen van het openbaar ministerie geheim te houden in het belang van het onderzoek. Deze verplichting geldt voor degene tot wie het bevel zich richt. De inhoud van het huidige artikel 125p is in het nieuwe wetboek opgenomen in artikel 2.7.57. In het nieuwe wetboek is in artikel 2.7.36 een algemene bepaling opgenomen die de officier van justitie of de opsporingsambtenaar de bevoegdheid geeft geheimhouding op te leggen aan personen die een bevel van hem hebben gekregen: deze personen nemen in dat geval geheimhouding in acht over datgene wat hun met betrekking tot het bevel bekend is. Aan artikel 2.7.36, eerste lid, wordt een bevel als bedoeld in artikel 2.7.57, eerste lid, toegevoegd, zodat daarmee deze recente nieuwe wetgeving ook in het nieuwe wetboek een plaats krijgt.

UU

De wijziging in artikel 2.7.56 is niet meer dan een taalkundige aanpassing van de formulering van de voorwaarden voor het ontoegankelijk maken van gegevens. Zoals opgemerkt in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, is de ontoegankelijkmaking van gegevens naar geldend recht alleen toegestaan indien het gegevens betreft met betrekking tot welke of met behulp waarvan een strafbaar feit is begaan, voor zover het ontoegankelijk maken van die gegevens noodzakelijk is ter beëindiging van het strafbare feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. In de eerste vaststellingswet zijn de voorwaarden voor het ontoegankelijk maken van gegevens verruimd. Beoogd is “te bepalen dat ook gegevens die bij een onderzoek in een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk zijn aangetroffen en die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang ontoegankelijk kunnen worden gemaakt (…), voor zover dit noodzakelijk is ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten”. Op die manier kan immers worden voorkomen dat dergelijke gegevens ter beschikking komen van de rechthebbende en voor illegale doeleinden worden aangewend (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 621-623). De formulering van artikel 2.7.56, eerste lid, in

de eerste vaststellingswet wekt op dit moment de indruk dat zich gevallen kunnen voordoen waarin het ongecontroleerde bezit van de aangetroffen gegevens in strijd is met de wet of het algemeen belang, en de ontoegankelijkmaking van die gegevens noodzakelijk is ter beëindiging van het strafbare feit, maar het niettemin geen gegevens zijn met betrekking tot welke of met behulp waarvan het strafbare feit is begaan. Het is in de praktijk niet goed voor te stellen dat gegevens die ter beëindiging van het strafbare feit ontoegankelijk worden gemaakt, niet zouden kunnen kwalificeren als gegevens met betrekking tot welke of met behulp waarvan het strafbare feit is begaan.

VV

Met deze wijziging van artikel 2.7.69, eerste lid, wordt een misslag hersteld in de aanduiding van de gevallen waarin de rechter-commissaris kan bevelen dat een opsporingsambtenaar een woning zonder toestemming van de bewoner of een kantoor van een functioneel verschoningsgerechtigde doorzoekt ter inbeslagneming of voor het verrichten van onderzoek van gegevens. In artikel 2.7.69, eerste lid, is nu bepaald dat de rechter-commissaris een dergelijke doorzoeking kan bevelen op vordering van de officier van justitie of indien hij onderzoek verricht op grond van de artikelen 2.10.2 tot en met 2.10.4. De tekst van de wet laat daarmee niet toe dat de rechter-commissaris een doorzoeking beveelt als de officier van justitie op grond van artikel 2.10.1 heeft gevorderd dat de rechter-commissaris onderzoek verricht. Artikel 2.10.1, eerste lid, onderdeel b, bepaalt namelijk dat de rechter-commissaris bevoegdheden kan uitoefenen die hem in de Titels 6.7 en 7.7 zijn toegekend. En de bevoegdheid om op grond van artikel 2.10.1 een doorzoeking te bevelen is hem nu in artikel 2.7.69, eerste lid, niet toegekend. Het moet echter niet alleen mogelijk zijn voor de officier van justitie om een losse doorzoeking te vorderen, maar ook om op grond van artikel 2.10.1 te vorderen dat de rechter-commissaris (onder meer) een doorzoeking beveelt. Dat is met name wenselijk als de officier van justitie – gelet op de aard van de zaak – een deel van het onderzoek wil uitbesteden aan de rechter-commissaris (vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 740-741) en de rechter-commissaris door middel van een ruime omschrijving van het gewenste onderzoek de ruimte geeft om te doen wat hij nodig acht. Als de rechter-commissaris in dat geval een doorzoeking wil verrichten, zou hij terug moeten naar de officier van justitie voor een losse vordering daartoe. Dat zou een onnodige verzwaring van lasten opleveren. Dat het de bedoeling is geweest om in artikel 2.7.69, eerste lid, een verwijzing naar de artikelen 2.10.1 tot en met 2.10.4 op te nemen, blijkt al uit de memorie van toelichting bij artikel 2.10.1 (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 742). De tekst van artikel 2.7.69, eerste lid, wordt daarmee nu gelijkgetrokken.

WW

Met de toevoeging van een vierde lid aan artikel 2.8.2 wordt het voorschrift van het huidige artikel 126aa, vierde lid, in het nieuwe wetboek teruggeplaatst. Deze bepaling was bij nader inzien ten onrechte niet overgenomen in het nieuwe wetboek. De bepaling stelt zeker dat van de uitoefening van de bevoegdheden die zijn opgenomen in Hoofdstuk 8 (heimelijke bevoegdheden) steeds melding wordt gemaakt in het procesdossier. De bepaling is van belang voor de uitoefening van bevoegdheden waarmee gegevens zijn verkregen die niet van betekenis zijn voor het onderzoek. Indien immers de bevoegdheidsuitoefening wel (zaaks)relevante informatie heeft opgeleverd, volgt de verplichting tot voeging van die informatie bij de processtukken al uit artikel 1.8.1. De tweede zin van het vierde lid maakt duidelijk dat de officier van justitie bevoegd is vermelding van de in dit artikellid bedoelde bevoegdheidsuitoefening in de processtukken achterwege te laten op grond van zwaarwegende belangen (artikel 2.10.32, eerste lid). De officier van justitie heeft daarvoor wel een machtiging van de rechter-commissaris nodig (artikel 1.8.3).

XX

Met de toevoeging van een derde lid aan artikel 2.8.14 wordt het huidige artikel 126nb, vierde lid, dat ziet op het vernietigen van gegevens die zijn verkregen door de inzet van scanapparatuur, alsnog in het nieuwe wetboek opgenomen (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Er is een aantal wijzigingen in de tekst doorgevoerd die het gevolg zijn van de structuur van het nieuwe wetboek. Zo wordt niet meer gesproken over “de processen-verbaal of andere voorwerpen, waaraan een gegeven kan worden ontleend” maar over “gegevens die zijn verkregen”. Over het vernietigen van de gegevens worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld. Daartoe is artikel 2.1.21 van overeenkomstige toepassing verklaard, zodat de regels over de vernietiging van gegevens in de algemene maatregel van bestuur ook gelden indien de gegevens worden vernietigd op grond van artikel 2.8.14.

YY

Met deze wijziging worden allereerst de voorwaarden voor het ontoegankelijk maken van gegevens in artikel 2.8.16, eerste lid, onderdeel e, gelijk aan artikel 2.7.56 geformuleerd (zie ook paragraaf 10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Artikel 2.7.56 heeft betrekking op de situatie waarin een plaats wordt betreden of doorzocht voor het verrichten van onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk, dan wel een onderzoek van gegevens wordt verricht na de inbeslagneming van de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk. Artikel 2.8.16, eerste lid, onderdeel e, ziet op de situatie waarin een opsporingsambtenaar op bevel van de officier van justitie op afstand een digitale-gegevensdrager die of een geautomatiseerd werk dat in gebruik

is bij de verdachte, binnendringt om gegevens ontoegankelijk te maken. De voorlopige maatregel van ontoegankelijkmaking van gegevens kan – zo bepaalt het nieuwe eerste lid van artikel 2.7.56 – worden toegepast ten aanzien van gegevens met betrekking tot welke of met behulp waarvan het strafbare feit is begaan, voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van het strafbare feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten of ten aanzien van gegevens die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang, voor zover dit noodzakelijk is ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Deze voorwaarden, waaraan moet zijn voldaan om gegevens ontoegankelijk te kunnen maken, zouden op dezelfde wijze moeten gelden ongeacht de (bijkomende) bevoegdheid die wordt uitgeoefend om de maatregel toe te kunnen passen, te weten: het betreden of doorzoeken van een plaats voor het verrichten van onderzoek, dan wel het verrichten van onderzoek na inbeslagneming (artikel 2.7.56) of het binnendringen in een gegevensdrager of geautomatiseerd werk in gebruik bij de verdachte (artikel 2.8.16, eerste lid, onderdeel e). De tweede en derde zin van onderdeel e zijn ongewijzigd.

Daarnaast worden in het tweede lid van artikel 2.8.16 verwijzingen naar artikelen in het Wetboek van Strafrecht aangepast. Deze wijziging vloeit voort uit de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59).

ZZ

In de eerste vaststellingswet is in Boek 2, Hoofdstuk 8, Afdeling 8.2.9 (Toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk) een artikel gereserveerd. Het betreft de nieuwe heimelijke bevoegdheid inloggen met rechtmatig verkregen gegevens.

Artikel 2.8.17 [inloggen met rechtmatig verkregen gegevens]

Dit nieuwe artikel creëert een specifieke wettelijke grondslag voor een opsporingsmethode die thans al in de rechtspraktijk toepassing vindt op grond van andere – daarop in mindere mate toegesneden – bepalingen in het huidige wetboek.
Het betreft een bevoegdheid van de officier van justitie om opsporingsambtenaren te bevelen dat zij zich, met gebruik van door de opsporing rechtmatig verkregen gegevens, de toegang verschaffen tot een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of een elders aanwezig geautomatiseerd werk met het oog op het overnemen van gegevens die op die digitale-gegevensdrager of dat geautomatiseerd werk zijn opgeslagen. De toegang wordt verschaft op dezelfde wijze als de gebruiker dat zelf ook doet, namelijk door het invoeren van de inloggegevens. Nadere regeling van deze bevoegdheid is ingegeven door adviezen vanuit de rechtspraak en de opsporingspraktijk.

Onderzoek aan digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken
Het huidige wetboek kent al een uitgebreid instrumentarium voor digitale opsporing. Dit instrumentarium wordt in het nieuwe wetboek op meerdere punten uitgebreid en ook gemoderniseerd. Zie daarvoor onder meer Boek 2, Titel 7.3 (Onderzoek van gegevens). Die titel bevat bijvoorbeeld de nieuwe bevoegdheid tot het kennisnemen van gegevens na inbeslagneming van een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk (artikel 2.7.39) en de bevoegdheid tot het verrichten van een netwerkzoeking (artikel 2.7.40; met de uitbreiding om deze methode ook toe te passen na inbeslagneming, naast de al bestaande mogelijkheid om dit te doen tijdens een doorzoeking). Daarnaast regelt artikel 2.7.38 het reguliere onderzoek aan inbeslaggenomen apparaten.

De hiervoor genoemde bevoegdheden zijn bevoegdheden die in beginsel *openlijk* worden uitgeoefend en zijn daarom opgenomen in Boek 2, Hoofdstuk 7, van het nieuwe wetboek. Betrokkenen zijn op de hoogte van het feit dat er een doorzoeking plaatsvindt of dat er geautomatiseerde werken zijn inbeslaggenomen waaraan vervolgens onderzoek plaatsvindt. Dit is anders bij de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2.8.16: de heimelijke bevoegdheid tot het op afstand binnendringen in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk (het huidige artikel 126nba). Op grond van deze bevoegdheid is het mogelijk voor daartoe aangewezen opsporingsambtenaren om onder strenge voorwaarden een geautomatiseerd werk, dat in gebruik is bij een verdachte, op afstand *heimelijk* binnen te dringen met het oog op bepaalde doelen op het gebied van de opsporing van ernstige strafbare feiten of het voorkomen van terroristische misdrijven. Bij deze vorm van binnendringen kan bijvoorbeeld de beveiliging van het geautomatiseerd werk op een afgeschermde wijze worden doorbroken of kunnen technische handelingen worden verricht om het binnendringen mogelijk te maken. Een van de kernelementen van die bevoegdheid is dat de wijze van binnendringen zelf niet wordt geopenbaard, doch dat slechts de resultaten van de toegepaste bevoegdheid worden gedeeld met een tactisch team en dat daarover ook verantwoording dient te worden afgelegd door politie en justitie. Dit dient ter afscherming van de tactieken om op afstand een geautomatiseerd werk binnen te dringen. Het betreft hier een wezenlijk verschil met voorgestelde bevoegdheid.

De bevoegdheid tot heimelijk binnendringen (artikel 2.8.16) is mede vanwege het heimelijke karakter, de toepassingsperiode en de risico’s voor de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk gebonden aan strenge toepassingscriteria. De officier van justitie kan het bevel alleen geven in geval van verdenking van zware misdrijven. Hij behoeft daartoe tevens een machtiging van de rechter-commissaris. Ook dient het College van procureurs-generaal vooraf toestemming te verlenen voor de inzet van deze bevoegdheid (Kamerstukken II 2015/16, 34372, nr. 3, paragraaf 2.6; memorie van toelichting op artikel 126nba). Het College van procureurs-generaal laat zich bij zijn besluit adviseren door

de Centrale Toetsingscommissie (CTC), een intern adviesorgaan van het openbaar ministerie dat is samengesteld uit leden van het openbaar ministerie en de politie. Het bevel van de officier van justitie tot uitoefening van artikel 2.8.16 kan alleen worden gegeven aan daartoe aangewezen opsporingsambtenaren (leden van het Digital Intrusion Team (DIGIT) van de Eenheid landelijke expertise en operaties). Dat de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 2.8.16 is voorbehouden aan deze kleine kring van opsporingsambtenaren komt omdat het op deze wijze binnendringen in een geautomatiseerd werk een technisch complexe aangelegenheid is.

Naar aanleiding van het consultatieadvies van de Rvdr waarin de Rvdr adviseert voorbeelden te geven van digitale-gegevensdragers waarop op afstand kan worden ingelogd, wordt opgemerkt dat het op dit moment niet mogelijk is om op afstand in te loggen op digitale-gegevensdragers. Niettemin wordt in artikel 2.8.17 die mogelijkheid wel benoemd. Achtergrond daarvan is dat de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk (de Commissie-Koops) heeft aanbevolen dat geautomatiseerde werken en digitale-gegevensdragers in het nieuwe wetboek gelijk worden behandeld (Rapport Commissie-Koops 2018, p. 73). Het van afstand binnendringen moet volgens de commissie, evenals de netwerkzoeking, mogelijk worden in digitale-gegevensdragers. Deze aanbeveling is overgenomen in het nieuwe wetboek. De Commissie-Koops acht dit aanvaardbaar, ten eerste omdat het past in de systematiek (het valt moeilijk in te zien waarom onderzoek op afstand mogelijk moet zijn in geautomatiseerde werken maar niet mogelijk zou moeten zijn in digitale-gegevensdragers), en ten tweede omdat het om een kleine, mogelijk vooral theoretische, uitbreiding gaat. Het is immers als gezegd (in elk geval op dit moment) technisch niet mogelijk om vanuit een andere locatie een digitale-gegevensdrager te doorzoeken (tenzij deze feitelijk, al dan niet draadloos, verbonden is met een geautomatiseerd werk, maar in dat geval maakt de drager volgens de definitie deel uit van het geautomatiseerde werk). Dat kan in de toekomst anders zijn, maar wanneer het technisch mogelijk zou zijn om op afstand digitale-gegevensdragers uit te lezen, zal zo'n drager al snel onder de definitie van een geautomatiseerd werk vallen. En voor zover dat niet het geval zou zijn, is de uitbreiding tot dit type dragers verdedigbaar vanuit de systematiek van de regeling en het feit dat het onderzoek aan dezelfde voorwaarden moet voldoen als het onderzoek op afstand in een geautomatiseerd werk.

De nieuwe bevoegdheid
De bevoegdheid van artikel 2.8.17 maakt het mogelijk dat opsporingsambtenaren zich met gebruik van rechtmatig verkregen gegevens eenmalig de toegang verschaffen tot een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of een elders aanwezig geautomatiseerd werk. Die toegang vindt plaats op dezelfde wijze als waarop de gebruiker zichzelf toegang zou verschaffen, namelijk door het invoeren van de inloggegevens ("op dezelfde wijze als de gebruiker dit pleegt te doen").

Vervolgens kan de opsporingsambtenaar relevante gegevens overnemen die zijn opgeslagen op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk.

Voor uitoefening van deze nieuwe bevoegdheid is het noodzakelijk dat een opsporingsambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening inloggegevens heeft verkregen waarmee toegang kan worden verkregen tot een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of een elders aanwezig geautomatiseerd werk. Hierbij kan worden gedacht aan diverse vormen van externe opslag, zoals cloud-omgevingen en e-mailaccounts. Inloggen daarop verloopt gebruikelijk via het internet en daarvoor is betreding van een specifieke fysieke locatie niet vereist.

Een sprekend voorbeeld van het verkrijgen van dergelijke toegangsgegevens is de situatie waarbij een opsporingsambtenaar tijdens een fysieke doorzoeking een vel papier aantreft met daarop de inloggegevens (gebruikersnaam en wachtwoord) van de cloudomgeving van betrokkene. Met behulp van die gegevens zou de opsporingsambtenaar vanaf zijn eigen computer op zijn kantoor op internet kunnen inloggen op het desbetreffende cloudaccount, door de verkregen gebruikersnaam en het wachtwoord in te voeren. Een expliciete grondslag voor deze opsporingsmethode ontbreekt echter op dit moment, zoals in het navolgende wordt toegelicht.

In dit voorbeeld zijn de inloggegevens verkregen door middel van een fysieke doorzoeking, een bevoegdheid die in beginsel openlijk wordt uitgeoefend. Er zijn meerdere manieren om dergelijke gegevens te verkrijgen. Zo kunnen er op een inbeslaggenomen telefoon gebruikersnamen en wachtwoorden zijn opgeslagen. Na de inbeslagneming van deze telefoon kan daaraan onderzoek worden verricht (op grond van artikel 2.7.38 e.v.), waarbij de opsporing de inloggegevens van bijvoorbeeld externe opslaglocaties, zoals e-mailaccounts of cloudomgevingen kan aantreffen.
Er zijn ook situaties denkbaar waarin dergelijke gegevens worden verkregen zonder dat betrokkene daarvan op de hoogte is. Zo komt het met enige regelmaat voor dat de opsporing via een tap of het vastleggen van vertrouwelijke communicatie inloggegevens te horen of te zien krijgt. Ook kan er op grond van artikel 2.7.38 een image worden gemaakt van een server of ander geautomatiseerd werk, zonder dat betrokkene daarvan weet. Op die image kunnen vervolgens inloggegevens worden aangetroffen.

Bij de hiervoor genoemde voorbeelden is steeds sprake van een situatie waarin de opsporing “kant en klare” sets van inloggegevens aantreft. Zo gaat het niet altijd. Het kan uiteraard ook gebeuren dat de opsporing via de toepassing van verschillende bevoegdheden delen van de inloggegevens achterhaalt (uit een tap kan bijvoorbeeld blijken dat het wachtwoord van een bepaalde gebruikersnaam op een server staat opgeslagen). Zo lang de opsporing hierbij rechtmatig te werk gaat en de

verschillende bevoegdheden op juiste wijze toepast, kunnen de verkregen gegevens, al dan niet in combinatie met elkaar, vervolgens worden gebruikt voor toepassing van artikel 2.8.17.
In hun adviezen hebben de politie en de Rvdr daarnaast gewezen op de toenemende mate van het gebruik van de *twee-factor authenticatie* (2FA): een aanvullende beveiligingsvoorziening op de combinatie van een inlognaam en een wachtwoord. Die aanvullende beveiligingscode wordt na het invullen van de inloggegevens bijvoorbeeld gestuurd via e-mail of een bericht naar de telefoon van de betrokkene. De opsporing kan deze aanvullende beveiligingscode op verschillende wijzen achterhalen (door in te loggen op het e-mailaccount als men beschikt over die inloggegevens of via het plaatsen van een tap op de telefoon waarnaar het bericht wordt gestuurd). Door deze “2FA-gegevens” op een rechtmatige wijze te verkrijgen, kunnen ook deze gegevens vervolgens worden gebruikt voor het inloggen op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk en is dat nog steeds “op dezelfde wijze als de gebruiker dit pleegt te doen”, zoals artikel 2.8.17 voorschrijft. In de rechtspraak wordt nu al van een op deze wijze omlijnd toepassingsvereiste uitgegaan. Een relevante uitspraak is die van de rechtbank Den Haag (ECLI:NL:RBDHA:2022:4288). In deze zaak, waarin sprake was van een dodelijk slachtoffer, zijn verschillende handelingen verricht om in te kunnen loggen op het Google-account van dit slachtoffer om vervolgens zijn Whatsapp-communicatie te kunnen lezen. Volgens de rechtbank Den Haag betreft het handelingen die een gebruiker zelf ook kan of zelfs moet verrichten op het moment dat deze geen toegang meer heeft tot een account. Het terugzetten van een back-up (zoals bij WhatsApp) kan als een gebruikelijke handeling worden beschouwd. Een back-up is immers bedoeld voor de situatie waarin er onverhoopt geen toegang meer tot de gegevens bestaat. Ook het moeten invoeren van bepaalde codes of het invullen van beveiligingsvragen om toegang te verkrijgen tot een account (zoals bij Google) is niet ongebruikelijk. 2FA is soms al vereist als vanaf een ander apparaat op het account wordt ingelogd. En als de gebruiker is uitgelogd van een account en het wachtwoord niet meer weet, dan zal de gebruiker de procedure van ‘wachtwoord vergeten’ moeten doorlopen. Kortom, weliswaar beschikte de politie in deze casus niet over kant-en-klare inloggegevens, maar de wijze waarop een opsporingsambtenaar toegang tot de accounts heeft verkregen, is in de kern niet anders dan de wijze waarop de rechtmatige gebruiker in een vergelijkbare situatie toegang zou verkrijgen. Dat er meerdere stappen moesten worden gezet, maakt dit niet anders, aldus de rechtbank Den Haag. Daarbij is van belang dat geen gebruik is gemaakt van een bepaalde techniek om inloggegevens te ontfutselen of van kunstmatige intelligentie. Het aanvragen van een duplicaat simkaart en het afvangen van een verificatiecode, zoals in deze casus, gebeurde niet alleen met toestemming van de nabestaande, maar valt naar het oordeel van de rechtbank ook binnen de rechtmatige uitoefening van de politietaak. Datzelfde geldt voor het beantwoorden van beveiligingsvragen, voor zover daarbij gebruik wordt gemaakt van informatie die rechtmatig is verkregen.

In bovengenoemde situaties beschikt de opsporing door de uitoefening van een of meerdere andere bevoegdheden over gegevens waarmee eenvoudig en op de gebruikelijke wijze toegang kan worden verschaft tot een elders aanwezig geautomatiseerd werk (meestal via het gebruik van internet). Deze eenvoudige wijze van toegang verschaffen was eerder niet voorzien voor de uitoefening van de bevoegdheid tot heimelijk binnendringen in het huidige artikel 126nba (inhoudelijk ongewijzigd overgenomen in artikel 2.8.16). Zoals gezegd, gaat het bij de uitoefening van die bevoegdheid veelal om technisch ingewikkelde situaties waarbij beveiliging moet worden doorbroken en waarbij de toegang juist op ongebruikelijke wijze wordt verkregen, die afwijkt van de inlogwijze van de gebruiker. Dat is ook de reden waarom die uitoefening slechts door opsporingsambtenaren van DIGIT mag worden verricht. Omdat het inloggen met een gebruikersnaam en een wachtwoord relatief eenvoudig is en er technisch niets anders gebeurt dan wanneer de betrokkene dit zelf zou doen, en hierdoor ook weinig tot geen risico voor het geautomatiseerde werk van de gebruiker of anderen ontstaat, kan de bevoegdheid tot het zich toegang verschaffen met verkregen gegevens door elke opsporingsambtenaar worden uitgeoefend. Wel gelden daarvoor de hieronder nader te bespreken strenge voorwaarden, waaronder een daartoe strekkend bevel van de officier van justitie waarvoor een machtiging door de rechter-commissaris is verleend.

Met de bevoegdheid van artikel 2.8.17 wordt voorzien in de mogelijkheid om zich de toegang te verschaffen tot een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of een elders aanwezig geautomatiseerd werk. Daarmee lijkt de bevoegdheid op een netwerkzoeking als bedoeld in artikel 2.7.40. Bij de netwerkzoeking wordt ook toegang verkregen tot een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of een elders aanwezig geautomatiseerd werk. De netwerkzoeking is echter een bevoegdheid die in beginsel openlijk wordt uitgeoefend. De netwerkzoeking vindt plaats tijdens een fysieke doorzoeking of na een inbeslagneming. Dat is niet het geval bij de bevoegdheid van artikel 2.8.17. Die bevoegdheid wordt in beginsel heimelijk uitgeoefend. Daarom is ervoor gekozen deze bevoegdheid op te nemen in Boek 2, Hoofdstuk 8. Daarnaast geldt voor de netwerkzoeking het vereiste van de “dubbele band”: de netwerkzoeking reikt niet verder dan voor zover de personen die plegen te werken of te verblijven op de plaats van de betreding of de doorzoeking, vanaf die plaats, met toestemming van de rechthebbende op de elders aanwezige digitale-gegevensdrager of het elders aanwezige geautomatiseerde werk, daartoe toegang hebben (artikel 2.7.40, tweede lid, voor de situatie van een netwerkzoeking tijdens een betreding of doorzoeking). In het geval een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk is inbeslaggenomen reikt de netwerkzoeking niet verder dan voor zover de gebruiker van het inbeslaggenomen apparaat, met toestemming van de rechthebbende op de elders aanwezige digitale-gegevensdrager of het elders aanwezige geautomatiseerde werk, daartoe

toegang heeft (artikel 2.7.40, derde lid). Weliswaar is hierbij, zoals het OM en de BOD'en terecht opmerken, niet bepaald dat de netwerkzoeking daadwerkelijk via het inbeslaggenomen apparaat moet plaatsvinden. Het genoemde vereiste van de dubbele band bestaat echter wel, ook als de netwerkzoeking niet plaatsvindt via de initiële digitale-gegevensdrager of het initiële geautomatiseerde werk. Bij de bevoegdheid van artikel 2.8.17 speelt dit vereiste geen rol. Zie hierover ook paragraaf 14.10 in het algemeen deel van deze memorie van toelichting over de verhouding tussen deze nieuwe bevoegdheid en de netwerkzoeking.

Huidige praktijk
Zoals hiervoor al is aangegeven, maakt de huidige opsporingspraktijk al gebruik van de opsporingsmethode waarbij met verkregen gegevens wordt ingelogd op een geautomatiseerd werk zoals bijvoorbeeld een e-mailaccount. Vanwege het ontbreken van een specifiek op deze opsporingsmethode toegesneden wettelijke grondslag, is in de praktijk voor deze methode aansluiting gezocht bij het kader van het huidige artikel 126ng, tweede lid. Dit artikellid betreft gegevens die zijn opgeslagen op een geautomatiseerd werk van een aanbieder van een communicatiedienst en die niet voor de aanbieder bestemd zijn of van hem afkomstig zijn. Dergelijke gegevens kunnen, onder strenge voorwaarden, worden gevorderd bij de aanbieder. Een van die strenge voorwaarden is dat een rechter-commissaris voorafgaand aan de vordering een machtiging moet verlenen. Na verkregen machtiging kan de officier van justitie de desbetreffende gegevens vorderen bij de aanbieder. De officier van justitie kan de aanbieder bijvoorbeeld vragen om de inhoud van een e-mailaccount.

Uit lagere jurisprudentie blijkt dat voor de situatie waarin de opsporing zelf wil inloggen op een geautomatiseerd werk door de opsporing aansluiting wordt gezocht bij artikel 126ng, tweede lid (in combinatie met de artikelen 181 en 177 van het huidige wetboek). De strekking van deze jurisprudentie is dat deze constructie als wettelijke grondslag voor inloggen met rechtmatig verkregen gegevens onder bepaalde voorwaarden is aanvaard. Er is alleen nog geen daarop toegesneden regeling. Weliswaar heeft artikel 126ng betrekking op dezelfde soort gegevens (gegevens die zijn opgeslagen op een geautomatiseerd werk van een aanbieder), maar het verschil wordt ook erkend; een vordering als bedoeld in artikel 126ng wordt gericht tot een derde, terwijl bij het zich toegang verschaffen met rechtmatig verkregen gegevens de opsporingsambtenaar zelf inlogt op het geautomatiseerde werk. Dat verschil achten de rechtbanken niet wezenlijk. Het gaat als gezegd om dezelfde soort gegevens. Daarnaast is het inloggen op bijvoorbeeld een e-mailaccount met vooraf beschikbare gebruikersnamen en wachtwoorden volgens de rechtbanken een eenvoudige en weinig risicovolle wijze van zich toegang verschaffen in een geautomatiseerd werk. Tot slot is de inbreuk voor de betrokkene niet groter bij het inloggen en vastleggen van gegevens dan bij het vorderen van gegevens bij de aanbieder. Met andere woorden: aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is

voldaan, aldus de de rechter-commissaris in de rechtbank Den Haag (ECLI:NL:RBDHA:2019:1329).

De rechtbank Rotterdam kwam tot eenzelfde oordeel (ECLI:NL:RBROT:2019:2712). In die zaak ging het om het inloggen op het Telegramaccount van de verdachte. De rechtbank was van oordeel dat – gelet op de inhoud van de overgelegde processen-verbaal – in deze strafzaak de vordering op grond van artikel 126ng, tweede lid, in beginsel toewijsbaar is. Vanwege de *end-to-end* encryptie van Telegram wilde de officier van justitie de verstrekking van gegevens in deze zaak niet via de provider bewerkstelligen, maar de ontvangst direct realiseren door in te loggen op de Telegramaccount van de verdachte. Naar het oordeel van de rechtbank kan de door de officier van justitie aangegeven vorm van het (doen) verstrekken van de opgeslagen gegevens, te weten het inloggen via de webversie van Telegram met de inloggegevens van de verdachte op de Telegramaccount van de verdachte, onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn, met name wanneer de provider door de end-to-end encryptie niet in staat is de gegevens in leesbare vorm te verstrekken. De rechtbank acht een dergelijke vorm van toegang tot gegevens, waartoe de officier van justitie in beginsel al gerechtigd zou zijn geweest indien deze toegang via de aanbieder zou zijn gelopen, onder deze omstandigheden toelaatbaar.

De rechter-commissaris in de rechtbank Den Haag kwam tot een soortgelijk oordeel (ECLI:NL:RBDHA:2021:6770). In die zaak was een tablet inbeslaggenomen en wilde de politie via die tablet inloggen op het Facebookaccount van de verdachte om vervolgens de Messenger berichten die daarmee waren gevoerd vast te leggen. Daartoe heeft de officier van justitie een vordering ingediend bij de rechter-commissaris. De rechter-commissaris overweegt in diens beschikking dat de wet niet voorziet in een specifieke bevoegdheid om in te loggen op Facebook en gegevens vast te leggen, maar dat in de rechtspraak inmiddels meer dan eens is geoordeeld dat inloggen onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Hierbij verwijst de rechter-commissaris naar de aangehaalde uitspraak van de rechtbank Rotterdam. Voor de inbreuk op de privacy van de verdachte die deze onderzoekshandeling kan opleveren bestaat volgens de rechter-commissaris een voldoende voorzienbare en kenbare wettelijke basis, onder andere in artikel 126ng, tweede lid. Deze bepaling heeft immers ook betrekking op gegevens die zijn opgeslagen op een geautomatiseerd werk. Het verschil is dat ingevolge artikel 126ng, tweede lid, gegevens van de aanbieder van een communicatiedienst worden gevorderd, terwijl de vordering in deze zaak ertoe strekt dat een opsporingsambtenaar zelf inlogt. Dat verschil is echter niet wezenlijk, aldus de rechter-commissaris. Gericht inloggen op een account levert volgens de rechtbank geen grotere inbreuk op dan toepassing van de hiervoor genoemde, uitdrukkelijk bij wet geregelde bevoegdheden. De vordering moet naar maatstaven van Nederlands recht worden beoordeeld en past naar het oordeel van de rechter-commissaris in het Nederlandse systeem van strafvordering. Er is voldaan aan de

voorwaarden voor (analoge) toepassing van 126ng, tweede lid, en tevens aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De constructie waarbij aansluiting wordt gezocht bij artikel 126ng, tweede lid (in combinatie met de artikelen 181 en 177) als wettelijke grondslag voor inloggen met rechtmatig verkregen gegevens is door verschillende rechtbanken dus, onder het stellen van bepaalde uit het wettelijk systeem voorvloeiende voorwaarden, aanvaard. De Rvdr benadrukt in zijn advies echter dat de Hoge Raad zich tot op heden niet heeft uitgelaten over de rechtmatigheid van deze constructie. Bovendien, zo geeft de Rvdr aan, betreft de constructie een tijdelijke noodoplossing die slechts in enkele specifieke gevallen onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is geacht. Deze jurisprudentie neemt volgens de Rvdr dan ook niet weg dat er wel degelijk behoefte bestaat aan een specifieke wettelijke basis voor deze inlogbevoegdheid.

Ook wordt in de aangehaalde jurisprudentie erkend dat artikel 126ng, tweede lid, niet specifiek is toegesneden op deze methode. Artikel 126ng betreft naar de letter immers een vorderingsbevoegdheid tegen een derde (de aanbieder), terwijl de onderhavige methode ziet op het inloggen op een apparaat van betrokkene. In die zin is sprake van een nieuwe bevoegdheid en artikel 2.8.17 beoogt daarom in een specifieke bepaling te voorzien. Daarbij worden dezelfde strenge toepassingsvoorwaarden gehanteerd als in de opvolger van artikel 126ng, tweede lid: artikel 2.7.48. In reactie op het advies van de Rvdr wordt hierbij verduidelijkt dat het hier gaat om de toepassingscriteria van dat artikel, zoals de verdenking van een misdrijf waar vier jaar gevangenisstraf op staat, de ernstige inbreuk op de rechtsorde, het dringende onderzoeksbelang en de bevoegde autoriteit (officier van justitie met machtiging rechter-commissaris). Het gaat hierbij niet om de specificering van de soort gegevens die wordt genoemd in artikel 2.7.48, eerste lid, onderdeel a. Op grond van artikel 2.8.17 mogen meer gegevens worden overgenomen dan in dat onderdeel genoemd.

Voorwaarden
De uitoefening van de bevoegdheid tot het zich toegang verschaffen met rechtmatig verkregen gegevens is aan strenge voorwaarden verbonden, maar deze voorwaarden zijn minder strikt dan de voorwaarden van artikel 2.8.16. De reikwijdte is dan ook beperkter dan die van artikel 2.8.16. Het doel van de bevoegdheid van artikel 2.8.17 is om zich met rechtmatig verkregen gegevens slechts eenmalig de toegang te verschaffen tot een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of een elders aanwezig geautomatiseerd werk met het oog op het overnemen van de daarop opgeslagen gegevens. Bij de bevoegdheid van artikel 2.8.16 gaat het om het op afstand binnendringen in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk met het oog op verschillende doelen, zoals het uitoefenen van de bevoegdheid tot stelselmatige observatie (artikel 2.8.7), het plaatsen van een telefoontap (artikel 2.8.13) of het vastleggen van vertrouwelijke communicatie (artikel

2.8.15), of het gedurende langere tijd overnemen van gegevens die op die digitale-gegevensdrager of dat geautomatiseerde werk zijn of worden verwerkt.

Naar aanleiding van de adviezen van de politie en de BOD'en is in artikel 2.8.17 niet langer het toepassingscriterium opgenomen "voor zover die gegevens redelijkerwijs nodig zijn om de waarheid aan het licht te brengen". Daarmee zou – vanwege het feit dat in artikel 2.7.4, eerste lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet met betrekking tot voorwerpen een onderscheid wordt gemaakt tussen voorwerpen die kunnen dienen om de waarheid aan het licht te brengen (onderdeel a) en voorwerpen die kunnen dienen om het wederrechtelijk verkregen voordeel te bepalen (onderdeel b) – de indruk kunnen ontstaan dat deze bevoegdheid niet zou kunnen worden uitgeoefend ten behoeve van het bepalen van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Beide adviesorganen noemen het voorbeeld van het inloggen op een online cryptocurrency-wallet, met als doel om de daar aanwezige *currency* over te boeken naar een *wallet* van het openbaar ministerie. Met het *overnemen* van gegevens als bedoeld in dit artikel wordt aangesloten bij de definitieomschrijving, bedoeld in artikel 2.1.1: "het kopiëren van gegevens uit een externe bron". Het overboeken van currency uit een wallet naar een wallet van het openbaar ministerie valt daarmee buiten het bestek van deze bevoegdheid. Dit valt namelijk onder de bevoegdheid van inbeslagneming, omdat cryptocurrency worden beschouwd als in beslag te nemen voorwerpen (vgl. de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 353). Wel kan de bevoegdheid van artikel 2.8.17 worden ingezet om in te loggen op een online cryptocurrency-wallet om daar de waarde vast te stellen van de inhoud van die wallet.

De toegangsverschaffing vindt plaats op de gebruikelijke wijze, dus op de manier waarop de gebruiker dat zelf ook zou doen. Dit volgt uit de zinsnede "op dezelfde wijze als de gebruiker dit pleegt te doen". Hiervoor is al uitgebreid ingegaan op de wijze waarop deze in de rechtspraak tot ontwikkeling gekomen toepassingsvoorwaarde, die nu in het nieuwe wetboek wordt gecodificeerd, in de rechtspraak wordt ingevuld.

Toepassing van artikel 2.8.16 kan een langere periode duren, ook vanwege de ingewikkelde wijze van binnendringen. Daarnaast geeft artikel 2.8.16 meer mogelijkheden dan alleen gegevens overnemen, namelijk ook de uitoefening van andere bevoegdheden zoals stelselmatige observatie, het vastleggen van (tele)communicatie en de ontoegankelijkmaking van gegevens. Deze laatste genoemde opsporingsmethoden zijn niet mogelijk op grond van de bevoegdheid van artikel 2.8.17 die dus is beperkt tot het overnemen van opgeslagen gegevens.
Wat betreft het verdenkingscriterium geldt dat de officier van justitie het bevel tot het zich toegang verschaffen met verkregen gegevens slechts kan geven in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de

wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld en dat gezien zijn aard of de samenhang met andere in verband met die verdenking begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Het onderzoek moet de inzet van deze bevoegdheid dringend vereisen. De officier van justitie kan het bevel slechts geven na schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris. Het bevel van de officier van justitie kan vervolgens aan elke opsporingsambtenaar worden gegeven.

De toepassingscriteria van de nu besproken nieuwe bevoegdheid en die van artikel 2.8.16 komen op een aantal punten overeen (dringend onderzoeksbelang en machtiging rechter-commissaris). Er zijn echter ook verschillen. In de huidige strafrechtspraktijk behoeft de officier van justitie voor het bevel tot toepassing van deze opsporingsmethode geen toestemming van het College van procureurs-generaal. Daarnaast kunnen er op grond van de nieuwe bevoegdheid gegevens worden vastgelegd in geval van verdenking van een wat ruimere kring van misdrijven dan waarvoor binnendringen op afstand mogelijk is (zie artikel 2.8.16, tweede lid). Het verdenkingscriterium komt in dit opzicht meer overeen met dat van artikel 2.7.48. De rechtvaardiging hiervoor is onder meer gelegen in het feit dat de eenmalige toegang wordt verschaft op de gebruikelijke wijze en dat geen toekomstige gegevens kunnen worden overgenomen. In het navolgende zal ook blijken dat met toepassing van artikel 2.8.17 sprake is van een beperktere toegang tot gegevens dan bij toepassing van artikel 2.8.16.

Zoals besproken in het voorgaande, kan de nieuwe bevoegdheid niet alleen door leden van het DIGIT worden uitgeoefend, maar in beginsel door elke opsporingsambtenaar. De Rvdr adviseert dat niet elke opsporingsambtenaar de nieuwe bevoegdheid kan uitoefenen, maar dat dit wordt opgedragen aan digitale rechercheurs, zoals het Team Digitale Opsporing (TDO). Iedere eenheid bij de politie heeft een TDO. Deze teams zullen deze bevoegdheid in de praktijk inderdaad ook uitoefenen. Het is daarbij van belang dat door de uitvoerende opsporingsambtenaar van TDO de juiste stappen worden gezet om te voorkomen dat een inlogpoging mislukt en geen toegang kan worden verkregen. Uit de verbaliseringsplicht vloeit voort dat de uitgevoerde handelingen goed moeten worden gelogd. Met zowel het inloggen als het loggen van de uitgevoerde handelingen zijn de opsporingsambtenaren van TDO goed bekend.
Voor de uitoefening van de bevoegdheid zijn verkregen (inlog)gegevens noodzakelijk. De wet spreekt hier van “in de rechtmatige uitoefening van *zijn* bediening zijn verkregen”. Dit betekent echter niet dat alleen die opsporingsambtenaar daar vervolgens mee mag inloggen op grond van artikel 2.8.17. Dat kan uiteraard ook een andere opsporingsambtenaar zijn. Het gaat erom dat de inloggegevens op een rechtmatige wijze zijn verkregen. Anders dan volgens de BOD’en wordt deze toevoeging voor deze bevoegdheid als een belangrijke voorwaarde gezien. Met “de rechtmatige uitoefening van zijn bediening” is aansluiting gezocht bij

onder meer artikel 7 van de Politiewet 2012. Het vereiste dat wordt gehandeld in de rechtmatige uitoefening van de bediening duidt erop dat de verkrijging van de gegevens door de opsporingsambtenaar moet kunnen worden herleid tot werkzaamheid ter uitvoering van een bijzondere wettelijke bevoegdheid dan wel tot de taakuitvoering, de algemene taakstellende bepalingen van artikel 3 Politiewet 2012 (en voor de Koninklijke Marechaussee artikel 4 Politiewet 2012) of artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (in het nieuwe wetboek wat betreft de opsporing de algemene bevoegdheidsbepaling van artikel 2.1.9). De AP is van oordeel dat de voorafgaande toetsing door de rechter-commissaris ook een toets zou moeten omvatten of de inloggegevens inderdaad door een opsporingsambtenaar “in de rechtmatige uitoefening van de bediening” zijn verkregen. In reactie op dit punt van de AP het volgende. De rechter-commissaris toetst een vordering die hij krijgt van de officier van justitie om deze bevoegdheid in te zetten aan de criteria die de wet stelt aan de uitoefening hiervan. Zoals vermeld in de nota naar aanleiding van de verslagen bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, p. 184, antwoord 225) betreffen deze criteria in beginsel de specifieke toepassingscriteria van de desbetreffende bevoegdheid zoals neergelegd in de wettelijke bepaling ter zake, en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek zoals neergelegd in Boek 2, Titel 1.2. Nu de rechtmatigheid van verkrijging van de inloggegevens een van de toepassingscriteria van de bevoegdheid van artikel 2.8.17 betreft, dient de rechter-commissaris die de machtiging verleent ook deze rechtmatigheid te toetsen.

Met de verkregen gegevens kan worden ingelogd op bijvoorbeeld een account van de verdachte. Het gaat om het benaderen van slechts specifieke in de vordering benoemde applicaties of locaties, bijvoorbeeld de e-mail of opgeslagen documenten in de cloud. De rechter-commissaris kan daarnaast in zijn machtiging beperkingen opleggen, bijvoorbeeld dat slechts e-mailberichten van uiterlijk een half jaar oud mogen worden overgenomen (vergelijk ECLI:NL:RBDHA:2022:4288, waarin de machtiging werd beperkt tot gegevens over een periode van elf dagen (de periode waarin het slachtoffer nog leefde)). In die zin is er sprake van een beperktere toegang dan de toegang die kan worden verkregen bij de bevoegdheid van artikel 2.8.16. Met behulp van de inloggegevens zijn ook geen andere handelingen mogelijk dan die handelingen waartoe de beheerder van het systeem goedkeuring heeft gegeven aan degene die die gegevens normaal gesproken gebruikt (de rechthebbende van het account). Technisch gezien is er geen sprake van “system interference” (een storing van het systeem die van buitenaf komt) die tekort zou kunnen doen aan de integriteit en betrouwbaarheid van de opgeslagen gegevens.

Door het invoeren van de verkregen inloggegevens wordt op dezelfde wijze ingelogd als de gebruiker zou doen (“op dezelfde wijze als de gebruiker dit pleegt te doen”). Er wordt daarbij geen extra beveiliging

doorbroken. Bij toepassing van artikel 2.8.16 wordt voor het binnendringen gebruik gemaakt van “ingangen” en manieren die de gebruiker meestal niet bekend zijn en is vaak sprake van het doorbreken van verschillende vormen van beveiliging. Om deze verschillen te benadrukken, spreekt de voorgestelde bevoegdheid van “zich toegang verschaffen” in plaats van “binnendringen” (zoals in artikel 2.8.16).

Toegang kan worden verschaft tot een “elders aanwezige digitale-gegevensdrager of een elders aanwezig geautomatiseerd werk”. Hiermee is een belangrijke inkadering van de bevoegdheid gegeven. In de situatie dat de opsporing bijvoorbeeld een geautomatiseerd werk onder zich heeft na inbeslagneming hoeft dus geen gebruik te worden gemaakt van deze bevoegdheid. Als de opsporing in deze situatie beschikt over de juiste gegevens, is alleen de wettelijke regeling van het onderzoek van gegevens van toepassing en kan de opsporing zich zonder machtiging van de rechter-commissaris toegang verschaffen tot dat inbeslaggenomen werk. Dat is de geldende praktijk en die blijft ook in het nieuwe wetboek gehandhaafd. Voor het onderzoek dat vervolgens aan het inbeslaggenomen geautomatiseerd werk plaatsvindt, geldt de normering uit de artikelen 2.7.38 e.v.

De bevoegdheid ziet, zoals gezegd, alleen op elders aanwezige digitale-gegevensdragers en elders aanwezige geautomatiseerde werken. Hieronder valt bijvoorbeeld een cloudaccount bij een aanbieder van een communicatiedienst. Met behulp van de inloggegevens wordt toegang verkregen tot een deel van het geautomatiseerd werk van die aanbieder, namelijk de cloud-omgeving van betrokkene. De opsporing mag zich met de verkregen inloggegevens slechts de toegang verschaffen tot de informatie gekoppeld aan dat account en niet tot het grotere geheel van het geautomatiseerd werk.

Nadat hij zich toegang tot het geautomatiseerd werk heeft verschaft, kan de opsporingsambtenaar in dat geautomatiseerd werk onderzoek doen met het oog op het overnemen van daarop opgeslagen gegevens. De opsporingsambtenaar kan kennisnemen van de gegevens die zijn opgeslagen op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk en zal deze overnemen indien zij relevant zijn voor het onderzoek. Het OM vraagt in zijn advies of het mogelijk is dat de opsporing bij de uitoefening van deze bevoegdheid een werkkopie maakt van de opgeslagen gegevens. De nieuwe bepaling staat hier niet aan in de weg. Voor de verwerking van de gegevens uit de werkkopie gelden de in dit wetsvoorstel opgenomen artikelen 2.1.18 en 2.1.19.

Boek 2, Titel 1.5, bevat een algemene wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur de gegevens aan te wijzen die in bevelen en in machtigingen en vorderingen daartoe, moeten worden vermeld (artikel 2.1.15, tweede lid). Wat betreft de bevelen tot uitoefening van deze nieuwe heimelijke bevoegdheid valt hierbij te denken aan de feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat aan de

voorwaarden voor uitoefening is voldaan en een aanduiding van de persoon ten aanzien van wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend, een nummer of aanduiding waarmee de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk kan worden geïdentificeerd, het misdrijf en een omschrijving van de verdachte.

Tot slot wordt artikel 2.8.16, zesde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat artikellid geeft een grondslag voor het stellen van nadere regels met betrekking tot soevereiniteit in een algemene maatregel van bestuur. Indien na het inloggen gegevens worden aangetroffen die de opsporing zou willen overnemen, kan het zo zijn dat die gegevens op een server in het buitenland staan. Soms is duidelijk waar de server zich bevindt, vaak niet. Op grond van dit lid kunnen voor deze situaties regels worden gesteld.

In de eerder aangehaalde beschikking van de rechter-commissaris in de Rechtbank Den Haag (ECLI:NL:RBDHA:2021:6770) wordt ook ingegaan op de kwestie van soevereiniteit bij de toepassing van deze bevoegdheid. Het vastleggen van gegevens door middel van inloggen levert in die zaak naar het oordeel van de rechter-commissaris geen (duidelijke) schending van de soevereiniteit op. Allereerst omdat in die casus niet bekend was waar de gegevens precies waren opgeslagen. De rechter-commissaris constateert in deze uitspraak dat dit niet noodzakelijkerwijs het land hoeft te zijn waar de aanbieder is gevestigd. Verder is van belang dat het een onderzoek betreft dat zich puur richt op gegevens die de verdachte zelf heeft opgeslagen, dat bij het onderzoek geen gegevens van derden worden ingezien of vastgelegd, dat de gegevens slechts gekopieerd en niet gewijzigd worden, en dat de toegang tot de gegevens door een opsporingsambtenaar zal worden verkregen met gebruikmaking van de (rechtmatig inbeslaggenomen) tablet van de verdachte vanaf Nederlands grondgebied. Terzijde wordt – naar aanleiding van het advies van de Rvdr – opgemerkt dat voor de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 2.8.17 inbeslagneming van de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk niet is vereist. De omstandigheid dat de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk “rechtmatig in beslag is genomen”, zoals genoemd door de rechter-commissaris in de hiervoor besproken beschikking, is in de context van de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 2.8.17 dus niet altijd relevant. Toestemming van een betrokkene kan bij het vraagstuk van soevereiniteit overigens ook een rol spelen. Te wijzen valt in dit verband op ECLI:NL:RBDHA:2022:4288, waarin een nabestaande van het slachtoffer toestemming heeft gegeven. Ingevolgde artikel 32, onderdeel b, van het Cybercrimeverdrag is in een dergelijke situatie grensoverschrijdende toegang tot deze gegevens toegestaan, aldus de rechter-commissaris in de rechtbank Den Haag.

Tot slot speelt bij de uitoefening van deze bevoegdheid, zoals de NOvA terecht opmerkt, ook het functioneel verschoningsrecht een rol. Na het succesvol inloggen bestaat de mogelijkheid dat de opsporingsambtenaar

stuit op gegevens die vallen onder het functioneel verschoningsrecht. Artikel 2.8.17 is opgenomen in Boek 2, Hoofdstuk 8, en daardoor geldt artikel 2.8.3 ook voor uitoefening van deze bevoegdheid. Die bepaling ziet op het waarborgen van het functioneel verschoningsrecht bij de toepassing van heimelijke bevoegdheden. In het kader van de tweede aanvullingswet zal, zoals is aangekondigd in de nota naar aanleiding van de verslagen bij de eerste aanvullingswet (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, antwoord 343) worden bezien hoe artikel 2.8.3 zo kan worden aangepast, dat aan de rechter-commissaris bij de bescherming van het functioneel verschoningsrecht een grotere rol kan worden gegeven. Zonder daarop vooruit te lopen kan worden onderschreven dat van gegevens waarover het functioneel verschoningsrecht zich uitstrekt geen kennis mag worden genomen door de opsporingsambtenaar bij de uitoefening van deze heimelijke bevoegdheid. Ook kan in reactie op het consultatieadvies van de NOvA worden bevestigd dat indien bij de toepassing van deze heimelijke bevoegdheid het redelijk vermoeden ontstaat dat verschoningsgerechtigde gegevens worden aangetroffen, hiervan melding dient te worden gemaakt in het proces-verbaal.

AAA

Artikel 2.10.52, tweede lid, wordt gewijzigd in verband met de aanpassing van de deskundigenregeling. Aan de bepaling is ten opzichte van het huidige artikel 227, tweede lid, toegevoegd dat niet alleen de verdachte, maar ook de officier van justitie, die wenst dat de rechter-commissaris een deskundige benoemt, een of meer personen kan voordragen. Daarnaast is toegevoegd dat de verdachte of de officier van justitie dient aan te geven waarom de opgegeven persoon als deskundige moet worden aangemerkt, uiteraard tenzij het om een in het NRGD, bedoeld in artikel 1.7.2, eerste lid, opgenomen persoon gaat, in welk geval zijn deskundigheid voor de benoeming een gegeven is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het vermelden van gegevens als zijn specifieke expertise, zijn curriculum vitae en verschenen publicaties. Hierdoor wordt de rechter-commissaris in staat gesteld te toetsen of benoeming van de (voorgedragen) deskundige redelijkerwijs van belang kan zijn voor de in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen (artikel 2.10.5) en of de deskundige over de voor het onderzoek benodigde deskundigheid beschikt. Aan artikel 2.10.52, tweede lid, wordt toegevoegd dat indien de officier van justitie of de verdachte een deskundige voordraagt die niet in het NRGD is geregistreerd terwijl het register wel voor het desbetreffende deskundigheidsgebied is opengesteld, ook wordt aangegeven waarom niet een in het register geregistreerde deskundige wordt voorgedragen. Dit volgt uit artikel 1.7.2, derde lid, dat voorschrijft dat wordt gemotiveerd waarom in dergelijke gevallen niet een deskundige wordt benoemd die in het register is opgenomen.

BBB

In verband met de aanpassing van de deskundigenregeling wordt artikel 2.10.54, eerste lid, opgesplitst in een aanhef en twee onderdelen (a en b). Hiermee wordt de redactie van het eerste lid in overeenstemming gebracht met artikel 2.4.3, eerste lid. Inhoudelijk wijzigt het eerste lid niet.
Aan het tweede lid is toegevoegd dat in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kennisneming van stukken en onderzoeksresultaten geheel of gedeeltelijk niet kan worden toegestaan, dan wel dat van bepaalde stukken alleen inzage wordt verleend. Voor uitleg over de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.4.3, tweede lid.
De formulering van het derde lid wordt aangepast zodat het vereiste dat het nieuwe onderzoek gelijkwaardig dient te zijn, enkel betrekking heeft op tegenonderzoek. Voor uitleg over de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.4.3, derde lid (zie ook paragraaf 7.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

CCC

In artikel 2.10.55, eerste lid, wordt verduidelijkt dat een nieuwe deskundige die is benoemd voor het verrichten van een aanvullend onderzoek voor zover dat voor het uitvoeren van het onderzoek nodig is toegang krijgt tot het onderzoeksmateriaal en kan kennisnemen van het eerste onderzoek, en dat de nieuwe deskundige die is benoemd voor het verrichten van een tegenonderzoek toegang krijgt tot het onderzoeksmateriaal dat de deskundige nodig heeft voor het uitvoeren van het onderzoek. Voor uitleg over de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.4.4, eerste lid (zie ook paragraaf 7.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

DDD

In artikel 2.10.57, eerste lid, wordt een tekstuele verbetering aangebracht in de verwijzing naar andere artikelen. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel III [wijzigingen in Boek 3 van het Wetboek van Strafvordering]

A

Met de wijziging in artikel 3.1.1, vierde lid (de aanpassing van verwijzingen naar artikelen in het Wetboek van Strafrecht) wordt een recente wijziging in het huidige artikel 167a verwerkt in het nieuwe wetboek. De wijziging volgt uit de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59).

B

In het kader van de regeling van procesafspraken worden na artikel 3.1.1 twee nieuwe artikelen ingevoegd (zie ook paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Deze artikelen 3.1.1a en 3.1.1b worden hieronder toegelicht.

Artikel 3.1.1a [het maken van procesafspraken]

Eerste en tweede lid
Om te waarborgen dat procesafspraken slechts worden gemaakt in zaken die zich daarvoor lenen, bevat artikel 3.1.1a een inhoudelijk kader voor het maken van procesafspraken en het handelen van de officier van justitie daarbij. De regeling laat veel ruimte voor variatie in het moment en de precieze wijze waarop procesafspraken tot stand komen. De wijze waarop onderhandelingen plaatsvinden, kan aan de praktijk worden overgelaten waarbij – na verloop van tijd – “best practices” zullen ontstaan. De onderhandelingsruimte wordt echter wel beperkt door de materiële vereisten zoals geformuleerd in deze bepaling, zodat onwenselijke afspraken via die route worden voorkomen (J.H. Crijns en M.J. Dubelaar, “De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever”, *DD* 2023/41, par. 4.3). De verantwoordelijkheid voor de naleving van die voorwaarden ligt bij de officier van justitie.
Procesafspraken kunnen alleen worden gemaakt in zaken waarin naar het oordeel van de officier van justitie alle feiten die worden tenlastegelegd op basis van de processtukken zijn bewezen, strafbaar zijn en de verdachte daarvoor strafbaar is. Dat wordt in de wet tot uitdrukking gebracht met de woorden dat naar het oordeel van de officier van justitie buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte de in de tenlastelegging opgenomen feiten heeft begaan, dat die feiten strafbaar zijn en de verdachte vanwege die feiten strafbaar is. Het buiten redelijke twijfel-criterium sluit aan bij het bewijscriterium dat voor de rechter geldt om tot een bewezenverklaring te kunnen komen (artikel 4.3.7, tweede lid). Het vereiste vormt in feite een (minimum-)codificatie van wat al staande praktijk is: procesafspraken worden gewoonlijk alleen gemaakt in zaken waarin het dossier een overdaad aan bewijs bevat. Alleen dan zal de verdachte over het algemeen bereid zijn om afstand te doen van verdedigingsrechten.

Het criterium dat naar het oordeel van de officier van justitie buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte de feiten heeft begaan is, anders dan de andere voorwaarden die aan procesafspraken worden gesteld, vastgelegd in Boek 3. Daarmee komt tot uitdrukking dat op het moment dat de afspraken worden gemaakt het bewijs naar het oordeel van de officier van justitie al voldoende moet zijn voor een bewezenverklaring. Voor de rechtbank geldt dit vereiste niet als zij de toelaatbaarheid van de procesafspraken toetst: het beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van de procesafspraken staat los van de beantwoording van de vragen

van het rechterlijke beslismodel. Daarmee wordt voorkomen dat de rechtbank zich al tijdens het onderzoek op de terechtzitting in meerdere of mindere mate zou binden aan een beslissing over het bewijs die pas tijdens de beraadslaging over de zaak wordt genomen.

Procesafspraken kunnen ook overeenstemming inhouden over de inhoud en omvang van de tenlastelegging. Er kunnen, met andere woorden, afspraken worden gemaakt over het al dan niet buiten de tenlastelegging houden van bepaalde strafbare feiten. Ten aanzien van deze niet tenlastegelegde feiten wordt – mede naar aanleiding van het advies van de NOvA – een ander bewijscriterium gehanteerd: vereist is dat er naar het oordeel van de officier van justitie voldoende aanwijzing van schuld van de verdachte aan die feiten aanwezig is. Het gaat hierbij om een lagere bewijsdrempel dan die van het buiten redelijke twijfel staan van tenlastegelegde feiten. Het vereiste van voldoende aanwijzing van schuld is ontleend aan de bezwaarschriftprocedure tegen de procesinleiding (vgl. artikel 3.2.3, tweede lid, onderdeel b). Dat voldoende aanwijzing van schuld moet bestaan, impliceert dat enig opsporingsonderzoek is verricht naar de desbetreffende strafbare feiten. Als de rechter de procesafspraken toelaat, zal immers geen afzonderlijke vervolging meer kunnen worden ingesteld ter zake van de buiten de tenlastelegging gelaten strafbare feiten (artikel 3.1.1b). Het zou onwenselijk zijn als daarmee strafbare feiten waarvan de inhoud en omvang onbekend was op het moment van het maken van de procesafspraken, niet meer afzonderlijk kunnen worden vervolgd. In de toelichting op het nieuwe artikel 1.1.19 werd al benoemd dat het soms voorkomt dat het openbaar ministerie de toezegging doet om over een nader bepaalde periode geen (verdere) opsporingshandelingen te (doen) verrichten naar feiten die soortgelijk zijn aan de tenlastegelegde feiten. Vaak zal dan niet in beeld zijn of er überhaupt niet-opgespoorde feiten zijn gepleegd en zo ja, of de verdachte daarbij betrokken is geweest. Dergelijke afspraken over het niet (verder) *opsporen* van feiten worden zoals in de toelichting op het nieuwe artikel 1.1.19 is aangegeven niet genormeerd in de regeling van procesafspraken. Deze feiten vallen buiten het voldoende aanwijzing van schuld-criterium en daarmee buiten de reikwijdte van artikel 3.1.1b.

Het is voorstelbaar dat met betrekking tot een bepaald strafbaar feit procesafspraken worden gemaakt en dat de officier van justitie vervolgens alsnog tot het oordeel komt dat de verdachte het betreffende feit niet heeft begaan. Omdat de regeling van procesafspraken is bedoeld voor zaken waarin het dossier een overdaad aan bewijs bevat, gaat het om een uitzonderlijke situatie die zich kan voordoen zowel voor als na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. In zo’n geval ligt het voor de hand dat de officier van justitie ter zake van dat feit seponeert of vrijspraak vordert. De procesafspraken zullen dan moeten worden aangepast, in die zin dat deze niet langer betrekking hebben op feiten die worden geseponeerd dan wel ten aanzien waarvan de officier van justitie vrijspraak vordert. Tegen de beslissing om feiten te seponeren vanwege

onvoldoende bewijs, kunnen rechtstreeks belanghebbenden beklag instellen.

Ten slotte verdient nog het volgende opmerking. De officier van justitie moet bij het maken van procesafspraken het bepaalde in artikel 4.2.26b in acht nemen. Deze voorwaarden (zie voor een bespreking de toelichting op artikel 4.2.26b), waaraan de rechter de procesafspraken later zal toetsen, werpen daarmee expliciet hun schaduw vooruit op de onderhandelingen over die afspraken. Beoogd wordt om op die manier zoveel mogelijk te voorkomen dat procesafspraken worden gemaakt die in een later stadium ontoelaatbaar zullen blijken. Dat scenario levert immers complicaties op voor de strafzaak en doet het proceseconomische voordeel van procesafspraken teniet.

Derde lid
Deze bepaling bevat het recht van het slachtoffer en de benadeelde partij van wie de belangen door (het voornemen tot het maken van) procesafspraken worden geraakt om schriftelijk een standpunt kenbaar te maken over het voornemen tot het maken van procesafspraken en de inhoud van die procesafspraken. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting al aan de orde kwam, zal het slachtoffer op grond van artikel 1.5.3, eerste lid al in een vroeg stadium in de strafprocedure in kennis worden gesteld van informatie die hem in staat stelt dit recht uit te oefenen. Het slachtoffer kan een zienswijze kenbaar maken over het voornemen tot het maken van procesafspraken en over de inhoud van de tot stand gekomen procesafspraken. In deze bepaling wordt – anders dan in artikel 4.2.26a, derde lid – niet geconcretiseerd over welke onderwerpen het slachtoffer zich precies kan uitlaten. Soms zal immers eenvoudigweg nog niet duidelijk zijn of er daadwerkelijk procesafspraken zullen komen, en zo ja, welke onderwerpen deze zullen betreffen. Een en ander ligt anders als er concrete procesafspraken ter beoordeling door de rechter voorliggen. Dan heeft het slachtoffer de mogelijkheid om een verklaring af te leggen voor zover die relevant is voor enkele van de door de rechter aan te leggen beoordelingscriteria. Zie de toelichting bij artikel 4.2.26a, derde lid. Het schriftelijk standpunt van het slachtoffer wordt bij de processtukken gevoegd, zodat ook de rechter daarvan kan kennisnemen als hij de toelaatbaarheid van de gemaakte procesafspraken beoordeelt.

Vierde lid
In dit artikellid is bepaald dat de gemaakte afspraken schriftelijk worden vastgelegd, opdat inzichtelijk en controleerbaar wordt gemaakt wat de inzet van de procespartijen is. Als de afspraken inhouden dat bepaalde feiten wel en andere feiten niet worden tenlastegelegd, moet worden weergegeven ten aanzien van welke feiten is afgesproken deze niet ten laste te leggen. Andere relevante afspraken die niet onder de definitie van procesafspraken in het nieuwe artikel 1.1.19 vallen, moeten

eveneens schriftelijk worden vastgelegd. Een toezegging van de officier om beslag op bepaalde voorwerpen op te heffen, kan immers voor de verdachte een van de redenen zijn om akkoord te gaan met de procesafspraken en dus afstand te doen van verdedigingsrechten. Voor de rechter zal inzichtelijk moeten zijn welke toezeggingen over en weer zijn gedaan.

Artikel 3.1.1b [vervallen recht tot strafvervolging na procesafspraken]

Deze bepaling verzekert de verdachte ervan dat hij ter zake van een feit dat als onderdeel van procesafspraken buiten de tenlastelegging is gehouden, niet zal worden vervolgd. Daaraan is uiteraard de voorwaarde verbonden dat de rechter bij tussenvonnis de desbetreffende procesafspraak heeft toegelaten en die beslissing in stand blijft. Dat laatste zal kunnen worden afgeleid uit het eindvonnis. Als het eindvonnis onherroepelijk is, kan de verdachte niet worden vervolgd voor feiten die buiten de tenlastelegging zijn gehouden op grond van de toegelaten procesafspraken.

Het wordt, anders dan de NVvR heeft geadviseerd, niet mogelijk gemaakt om de verdachte bij het bekend worden van nieuwe bezwaren alsnog te kunnen vervolgen voor feiten die in het kader van procesafspraken buiten de tenlastelegging zijn gelaten. Daaraan doet niet af dat een vervolging voor hetzelfde feit bij het bekend worden van nieuwe bezwaren wel mogelijk is na een kennisgeving van niet-vervolging (artikel 3.4.3), een buitenvervolgingstelling (artikel 3.2.4) of een verklaring dat de zaak is geëindigd (artikel 3.1.4). Er bestaan namelijk relevante verschillen met de situatie dat in het kader van de procesafspraken feiten buiten de tenlastelegging zijn gelaten. Anders dan bij procesafspraken geldt in de context van een kennisgeving van niet-vervolging dat de zaak niet door een rechter is beoordeeld. De buitenvervolgingstelling of verklaring dat de zaak is geëindigd wordt wel door de rechter uitgesproken. Een cruciaal verschil met artikel 3.1.1b is echter dat de verdachte in het kader van procesafspraken in ruil voor het buiten de tenlastelegging laten van feiten afstand heeft gedaan van bepaalde verdedigingsrechten. Dat rechtvaardigt dat als de procesafspraken worden toegelaten en die beslissing in stand blijft, de verdachte bij het bekend worden van nieuwe bezwaren niet alsnog kan worden vervolgd voor de niet tenlastegelegde feiten. Deze mate van bescherming tegen een latere aparte vervolging sluit aan bij de bescherming na een onherroepelijk inhoudelijk eindvonnis, zoals een vrijspraak (vgl. artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht).

C

Artikel 3.3.1 regelt de mogelijkheid van vervolging door middel van een strafbeschikking. Het artikel wordt in verband met de inhoudelijke wijzigingen die daarin met dit wetsvoorstel worden aangebracht voor de

overzichtelijkheid opnieuw vastgesteld. In het navolgende ligt de focus op het toelichten van de wijzigingen die ten opzichte van het artikel uit de eerste vaststellingswet worden aangebracht.

In het eerste lid wordt – ter onderstreping van het uitgangspunt dat de strafbeschikking berust op een formele schuldvaststelling – de formulering van het wettelijke bewijscriterium in artikel 3.3.1 meer in lijn gebracht met het bewijscriterium dat op grond van artikel 4.3.7, tweede lid, geldt voor de rechter, zodat expliciet uit de wet blijkt dat ook een strafbeschikking alleen kan worden uitgevaardigd als “buiten redelijke twijfel” staat dat de verdachte het feit heeft begaan. Daarnaast wordt in de wet geëxpliciteerd dat de officier van justitie – net als bij berechting geldt voor de rechter – het feit strafbaar en de verdachte vanwege dat feit strafbaar moet achten. De eerste drie materiële vragen van artikel 4.3.3 vormen hierbij dus de leidraad (vgl. T.M. Knol, *Toezicht op de OM-strafbeschikking*, Groningen 2025, p. 135-137). De nieuwe formulering brengt duidelijker dan de huidige (“vaststelt”) tot uitdrukking dat bij het uitvaardigen van een strafbeschikking slechts kan worden aangenomen dat het feit door de verdachte is begaan als de rechter, indien van hem in de strafzaak later een oordeel wordt gevraagd, tot een bewezenverklaring zou kunnen komen. Deze reflexwerking van het rechterlijke bewijscriterium – waarbij de officier van justitie anticipeert op een potentieel later rechterlijk oordeel – vormt bij de afdoening met een strafbeschikking het richtsnoer (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 995).

In het tweede lid worden ten opzichte van de eerste vaststellingswet de verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen (nieuw onderdeel c) en de vernietiging van gegevens (nieuw onderdeel e) toegevoegd aan de straffen en maatregelen die door de officier van justitie in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. De toevoeging van de verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen is in het algemeen deel toegelicht (zie paragraaf 6.2.2). Uit het ook bij afdoening met een strafbeschikking toepasselijke artikel 9, vijfde lid, van het Wetboek van Strafrecht volgt dat in een strafbeschikking met verbeurdverklaring kan worden volstaan of dat daarin de verbeurdverklaring met een andere sanctie kan worden gecombineerd.

De toevoeging van de vernietiging van gegevens vloeit voort uit de aanpassing van de regeling van het vernietigen van gegevens (vormgeving als strafrechtelijke maatregel). Zoals in paragraaf 10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt is niet goed te rechtvaardigen waarom de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen wel bij strafbeschikking mogelijk is, maar het vernietigen van gegevens niet. Beide “maatregelen” dienen immers een vergelijkbaar doel. De maatregel van vernietiging van gegevens zou in geval van een strafbeschikking anders alleen kunnen worden opgelegd bij een afzonderlijke beslissing (artikel 6.4.12). Het is niet heel praktisch om een afzonderlijke procedure voor vernietiging van gegevens te

moeten voeren als deze maatregel ook in een strafbeschikking kan worden opgelegd; dat hoeft bij de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen immers ook niet. Dit kan dus bijdragen aan de vermindering van de werklast voor de rechtspraak, omdat alleen die gevallen waarin tegen de strafbeschikking verzet is ingesteld voor de rechter zullen komen.

Volgens de politie is de toevoeging van de vernietiging van gegevens aan de straffen en maatregelen die de officier van justitie in een strafbeschikking kan opleggen een logische en wenselijke uitbreiding. De Rvdr vraagt zich echter af hoe deze zelfstandige bevoegdheid van de officier van justitie zich verhoudt tot de verplichte tussenkomst van de rechter met betrekking tot het voorlopig ontoegankelijk maken van gegevens. In dit verband merkt de Rvdr op dat waar de gevaarlijkheid van de gegevens in bijvoorbeeld kinderpornozaken niet ter discussie staat, er wel zaken zijn waarin de vraag kan opkomen of de te vernietigen gegevens voldoende verband houden met het strafbare feit, en of de vernietiging daarvan noodzakelijk is ter beëindiging van het strafbare feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Een rechterlijke toetsing kan volgens de Rvdr in die gevallen aangewezen zijn.

De vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens is een definitieve maatregel in navolging op de voorlopig getroffen maatregel om bepaalde gegevens ontoegankelijk te maken. De officier van justitie is bevoegd een bevel te geven om gegevens ontoegankelijk te maken die bij een onderzoek van gegevens zijn aangetroffen in een digitale-gegevensdrager of in een geautomatiseerd werk (artikel 2.7.56, eerste lid). De officier van justitie heeft een machtiging van de rechter-commissaris om een dergelijk bevel te kunnen geven alleen nodig als aan een aanbieder van een communicatiedienst wordt bevolen om gegevens die deze aanbieder opslaat of doorgeeft ontoegankelijk te maken en te houden (artikel 2.7.57), wanneer de ontoegankelijkmaking wordt bevolen bij gelegenheid van ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens (artikel 2.7.56, eerste lid) of in die gevallen waarin een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk dat in gebruik is bij de verdachte door een opsporingsambtenaar op afstand wordt binnengedrongen om gegevens ontoegankelijk te maken (artikel 2.8.16, eerste lid, onderdeel e). Ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens kan plaatsvinden als het belang van het onderzoek dat dringend vereist (artikel 2.7.38, derde lid) en voor het op afstand binnendringen in een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk dat in gebruik is bij de verdachte is vereist dat sprake is van een misdrijf dat een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert, en dat het belang van het onderzoek dit binnendringen dringend vereist (artikel 2.8.16, eerste lid, aanhef).

Voor ogen moet worden gehouden dat het in de praktijk bij strafbeschikkingen veelal gaat om zaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit, die relatief eenvoudig van aard zijn. Omdat de

strafbeschikking is bedoeld voor relatief eenvoudige zaken, valt niet te verwachten dat in dergelijke zaken de uitoefening van de bevoegdheid van ontoegankelijkmaking van gegevens zal plaatsvinden bij gelegenheid van een ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens of na het op afstand binnendringen in een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk dat in gebruik is bij de verdachte. De oplegging van de maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens bij strafbeschikking zal met name die gevallen betreffen waarin de officier van justitie ook zonder machtiging van de rechter-commissaris bevoegd is de voorlopige maatregel te bevelen, en in staat is een eigen oordeel te vormen over de aard van de aangetroffen gegevens. Overigens is wel goed denkbaar dat zaken waarin de officier van justitie een bevel heeft gegeven aan de aanbieder van een communicatiedienst om gegevens die deze aanbieder opslaat of doorgeeft ontoegankelijk te maken en te houden, met een strafbeschikking worden afgedaan (bijvoorbeeld een online bedreiging, belediging of doxing). Zoals gezegd, is daarvoor een machtiging van de rechter-commissaris vereist. Maar ook dan zal het naar verwachting om relatief eenvoudig zaken gaan, waarin de aard van de aangetroffen gegevens niet ter discussie staat. Dat een rechterlijke beslissing tot vernietiging van de ontoegankelijk gemaakte gegevens in deze gevallen achterwege blijft is niet bezwaarlijk, mits er voldoende rechtsbescherming wordt geboden aan degene die met de oplegging van de maatregel bij strafbeschikking wordt geconfronteerd. In die rechtsbescherming is voorzien door de beklagmogelijkheid van artikel 6.4.5a voor belanghebbenden niet zijnde de gewezen verdachte, en door de mogelijkheid voor de verdachte om verzet in te stellen tegen de strafbeschikking (artikel 5.3.1). Tot slot wordt opgemerkt dat een eigen oordeelsvorming nu ook aan de officier van justitie wordt toevertrouwd als het gaat om de oplegging van de maatregel van onttrekking aan het verkeer van voorwerpen in een strafbeschikking. Bij de oplegging van deze maatregel – die vergelijkbaar is met de maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens – in een strafbeschikking, kunnen zich vergelijkbare vragen (over de schadelijkheid/gevaarlijkheid van de voorwerpen) voordoen.

Het derde en het vijfde lid van artikel 3.3.1, zoals deze luiden in de eerste vaststellingswet, komen te vervallen in verband met het vervangen van de mogelijkheid om in de strafbeschikking aanwijzingen te geven door de mogelijkheid om daarin bijzondere voorwaarden te stellen. De inhoud van het vierde, het zesde en het zevende lid van artikel 3.3.1 zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet is verplaatst naar de met dit wetsvoorstel ingevoegde nieuwe artikelen 3.3.1c en 3.3.1d.

D

Met dit onderdeel worden vier artikelen (artikelen 3.3.1a tot en met 3.3.1d) ingevoegd na artikel 3.3.1 die de voorwaardelijke niet-tenuitvoerlegging van de in de strafbeschikking opgelegde straf betreffen of daarvoor van belang zijn. Deze wijzigingen houden verband met de

aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening (zie paragraaf 6 van het algemeen deel van deze toelichting). De inhoud van dit onderdeel wordt hieronder per artikel besproken.

Artikel 3.3.1a [voorwaardelijke straffen in strafbeschikking]

Eerste lid
Voorwaardelijke bestraffing wordt mogelijk gemaakt bij de geldboete, de taakstraf en de ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen. De officier van justitie kan bepalen dat de straf geheel of gedeeltelijk niet wordt tenuitvoergelegd.

Tweede lid
De proeftijd is maximaal een jaar. Deze proeftijd geldt nu ook voor de gedragsaanwijzingen die naar huidig recht in de strafbeschikking kunnen worden gegeven. Ook als het gaat om de bestaande mogelijkheid van de officier van justitie om een strafbaar feit voorwaardelijk te seponeren is een proeftijd van een jaar nu gebruikelijk (zie ook artikel 3.4.1, tweede lid, zoals gewijzigd in dit wetsvoorstel). De bijzondere voorwaarden gelden in beginsel gedurende de gehele proeftijd, tenzij de officier van justitie in afwijking daarvan bepaalt dat zij gelden gedurende een bij de strafbeschikking te bepalen gedeelte van die proeftijd of gedurende een bij de strafbeschikking te bepalen termijn die ten hoogste gelijk is aan de proeftijd (zie artikel 3.3.1b, tweede lid).

Derde lid
Dit artikellid maakt duidelijk wanneer de proeftijd aanvangt bij een voorwaardelijke straf die in een strafbeschikking is opgelegd. Deze gaat in op de dag waarop de strafbeschikking onherroepelijk is geworden. Dit sluit aan bij de regeling van de voorwaardelijke veroordeling door de rechter (het huidige artikel 6:1:18, eerste lid) en de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 7.3.10, eerste lid en het huidige artikel 6:1:18, tweede lid).

Vierde lid
In artikel 3.3.1, vijfde lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, is bepaald dat de proeftijd van een aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend niet loopt zolang de verdachte van zijn vrijheid is beroofd. In de formulering van het nieuwe vierde lid van artikel 3.3.1a wordt tot uitdrukking gebracht dat deze regel voortaan geldt voor de proeftijd die verbonden is aan een in de strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke straf. Ook dit sluit aan bij de regeling van de voorwaardelijke veroordeling door de rechter en de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 7.3.10, vierde lid en het huidige artikel 6:1:18, derde lid).

Artikel 3.3.1b [algemene en bijzondere voorwaarden; reclasseringstoezicht]

Eerste lid
Evenals in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling door de rechter het geval is, geldt in geval van voorwaardelijke niet-tenuitvoerlegging van de straf in de strafbeschikking steeds de algemene voorwaarde dat de verdachte zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.

Tweede lid
Naast de algemene voorwaarde kan de officier van justitie een of meer bijzondere voorwaarden in de strafbeschikking verbinden aan een daarin opgelegde voorwaardelijke straf. De bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld, corresponderen met de aanwijzingen die nu al in een strafbeschikking kunnen worden gegeven. Voor zover zij in de huidige regeling niet afzonderlijk zijn vermeld, kunnen zij worden begrepen onder de “andere aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend” (zie artikel 3.3.1, derde lid, onderdeel e, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet). In zoverre is van een inhoudelijke verruiming van de reikwijdte van de regeling van de strafbeschikking op dit punt geen sprake. De formulering van de bijzondere voorwaarden is afgestemd op andere voorwaardelijke modaliteiten waarbij deze bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld. Ten opzichte van het huidige recht zijn ook enkele wijzigingen in de formulering aangebracht. Ten aanzien van de herformulering van enkele bijzondere voorwaarden ten opzichte van het huidige recht wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging van artikel 2.5.33. De bijzondere voorwaarden zijn in het belang van de rechtszekerheid en met het oog op de werkbaarheid in de praktijk limitatief opgesomd. Zij corresponderen grotendeels met de bijzondere voorwaarden als omschreven in (het in dit wetsvoorstel eveneens gewijzigde) artikel 14c, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, die de rechter aan een voorwaardelijke veroordeling kan verbinden. Voor de overzichtelijkheid zijn zij in het tweede lid uitgeschreven. In overeenstemming met de wijzigingen bij artikel 14c, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht zijn ook hier expliciet een verplichting zich in te spannen voor het vinden en behouden van dagbesteding en een verbod om vrijwilligerswerk van bepaalde aard te verrichten toegevoegd aan de lijst van mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden. Naar aanleiding van het advies van het OM is, in lijn met deze mogelijkheid bij de transactie, ook de naleving van aanwijzingen in het kader van gedragstoezicht op compliancebeleid toegevoegd als mogelijk bij strafbeschikking te stellen bijzondere voorwaarde (artikel 3.3.1b, tweede lid, onderdeel n). Deze toevoeging is passend vanwege het uitgangspunt dat het uitvaardigen van een strafbeschikking prevaleert boven het doen van een transactieaanbod. Daarmee is de mogelijkheid om deze bijzondere voorwaarde te stellen niet meer beperkt tot de gevallen waarin volgens de wet een transactie kan worden aangeboden. Verder wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.4.6.

De bijzondere voorwaarden inzake opname in een instelling (artikel 14c, tweede lid, onderdeel i, van het Wetboek van Strafrecht), een

verplichting te verblijven in een instelling voor beschermd wonen, tot begeleid wonen of tot maatschappelijke opvang (artikel 14c, tweede lid, onderdeel k, van het Wetboek van Strafrecht) en een beperking van het recht om Nederland te verlaten (artikel 14c, tweede lid, onderdeel g, van het Wetboek van Strafrecht) zijn gezien hun mate van vrijheidsbeperking te ingrijpend om aan een strafbeschikking te worden verbonden; het stellen van zulke voorwaarden blijft voorbehouden aan de rechter. Ook de “andere aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend” (artikel 3.3.1, derde lid, onderdeel e, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet) keren in de nieuwe regeling als zodanig niet terug als bijzondere voorwaarde. Deze restcategorie is niet duidelijk afgebakend en geeft bovendien – zonder nadere inkadering – de mogelijkheid om potentieel ingrijpende voorwaarden te stellen. De bevoegdheid tot het stellen van deze categorie voorwaarden wordt daarom ook exclusief belegd bij de rechter (artikel 14c, tweede lid, onderdeel r, van het Wetboek van Strafrecht). Dat laatste geldt eveneens voor de bevoegdheid om aan een bijzondere voorwaarde elektronisch toezicht te verbinden (artikel 14c, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht).

Voor de verplichting zich onder behandeling van een zorgaanbieder te stellen (ambulante behandeling, artikel 14c, tweede lid, onderdeel j, van het Wetboek van Strafrecht) geldt het volgende. De bestaande gedragsaanwijzingen die in een strafbeschikking kunnen worden gegeven worden in de nieuwe regeling zoals gezegd geschrapt. Zoals blijkt uit de wetgeschiedenis van de Wet OM-afdoening kunnen deze aanwijzingen ook ambulante begeleiding betreffen. In de nieuwe regeling wordt deze specifieke modaliteit opgenomen onder naar de bijzondere voorwaarden die in de strafbeschikking kunnen worden gesteld (artikel 3.3.1b, tweede lid, onderdeel f). Daarbij wordt anders dan in het huidige artikel 14c Wetboek van Strafrecht niet meer gesproken van een “deskundige of zorginstelling”, maar van een “zorgaanbieder”. Voor de achtergrond daarvan wordt verwezen naar de toelichting bij het in dit wetsvoorstel dienovereenkomstig gewijzigde artikel 2.5.33, tweede lid. In beleidsregels van het openbaar ministerie zullen nadere voorwaarden worden bepaald die betrekking hebben op de proportionaliteit van de begeleiding, zoals een maximaal aantal behandelingen. Hierbij kan worden aangesloten bij de huidige Aanwijzing OM-strafbeschikking, waarin onder meer is bepaald dat ambulante behandeling (als gedragsaanwijzing) alleen mogelijk is als de (maximale) duur vooraf bekend is, zodat de duur beperkt kan worden en er een proportionaliteitsafweging kan worden gemaakt. Deze gedragsaanwijzing mag volgens de genoemde OM-Aanwijzing alleen worden gegeven na instemming van de reclasseringsofficier en indien er een noodzaak bestaat tot een snellere strafrechtelijke interventie dan met berechting door de strafrechter kan worden gerealiseerd.
Opgemerkt kan nog worden dat de nieuwe regeling niet voorziet in het bij strafbeschikking opleggen van een maatregel of stellen van een bijzondere voorwaarde die correspondeert met de bestaande aanwijzing tot voldoening aan de Staat van een geldbedrag of overdracht van

inbeslaggenomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het op grond van artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht daarvoor vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 3.3.1, derde lid, onderdeel c, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet). Volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking kan deze aanwijzing in de praktijk niet worden uitgevoerd. Wel blijft in de nieuwe regeling de overeenkomstige transactievoorwaarde bestaan (zie artikel 3.4.6, eerste lid, onderdeel d) én kan de officier van justitie een ontnemingsschikking aangaan met de verdachte (zie artikel 4.4.24). De keuze om oplegging van de ontnemingsmaatregel niet bij strafbeschikking mogelijk te maken is toegelicht in paragraaf 6.2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Een strafbeschikking houdende een bijzondere voorwaarde wordt op grond van het gewijzigde artikel 3.3.4 alleen uitgevaardigd wanneer de verdachte, die zich door een raadsman kan laten bijstaan, door een officier van justitie is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn zich aan de voorwaarde te houden. Een verdachte die vervolgens bijvoorbeeld toch geen of een andere vorm van ambulante begeleiding wenst, kan verzet instellen tegen de strafbeschikking, wat berechting tot gevolg heeft. In dat geval oordeelt de rechter over de straftoemeting.

Derde lid

Dat de officier van justitie toezicht kan verbinden aan de bijzondere voorwaarden wordt op dezelfde wijze geformuleerd als bij de andere modaliteiten waar de rechter beslist over de te stellen bijzondere voorwaarden. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de officier van justitie bij het stellen van bijzondere voorwaarden in het concrete geval dient af te wegen of daarop ook (actief) toezicht dient te worden gehouden door de reclassering of, bij wijze van uitzondering, door een andere instelling of persoon. Het geven van een opdracht daartoe behoort dus geen automatisme te zijn (vgl. P.A.M. Mevis, “We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijk sanctierecht hebben”, *DD* 2024/36). In paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting is aan deze achtergrond aandacht besteed.

Daarnaast wordt geregeld dat indien de officier van justitie een opdracht tot het houden van toezicht geeft, de verdachte wordt gewezen op de van rechtswege geldende voorwaarden, bedoeld in artikel 7.2.1, vierde lid. Er is voor gekozen om op één plaats te regelen dat indien bijzondere voorwaarden zijn gesteld en een toezichtopdracht is gegeven, dan van rechtswege de voorwaarden gelden om medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht en de identiteitsvaststelling. Zie hierover ook paragraaf 9 van het algemeen deel en de toelichting bij de wijziging van artikel 7.2.1.

Artikel 3.3.1c [vaststelling identiteit; voorwaarden van rechtswege]

Het in de eerste vaststellingswet opgenomen artikel 3.3.1, vierde lid, over de voorwaarde dat de verdachte bij het opleggen van een taakstraf in een strafbeschikking medewerking verleent aan de identiteitsvaststelling, wordt overgeheveld naar dit artikel. De tekst van het artikel is gewijzigd in verband met de afschaffing van de aanwijzingen en de invoering van de voorwaardelijke strafbeschikking. De inhoud van het huidige artikel 257a, vijfde lid, is hier niet opgenomen. Voor wat betreft het reclasseringstoezicht is de identiteitsvaststelling namelijk al algemeen geregeld in artikel 7.2.1, vierde lid. Voor wat betreft de tenuitvoerlegging van de taakstraf is dat gebeurd in artikel 7.6.2.

Artikel 3.3.1d [inhoud strafbeschikking; vertaling]

Dit artikel is ten opzichte van het in de eerste vaststellingswet opgenomen artikel 3.3.1, zesde lid, gewijzigd op het punt van de informatie die een strafbeschikking moet bevatten. Wanneer een voorwaardelijke straf wordt opgelegd, moeten de proeftijd en de voorwaarden in de strafbeschikking worden vermeld. Ook moet daarin uiteraard worden vermeld of de straf geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk niet wordt tenuitvoergelegd. En ook deze informatie moet, in geval een strafbeschikking voor een misdrijf is uitgevaardigd, op grond van het tweede lid van dit artikel worden vertaald in geval de verdachte het Nederlands niet of onvoldoende beheerst. Geëxpliciteerd is dat vermelding van “de wijze waarop verzet kan worden ingesteld”, ook de termijn waarbinnen en het parket waarbij dat moet gebeuren omvat (eerste lid, onderdeel g). Uit artikel 5.2.1 volgt dat verzet tegen een strafbeschikking wordt ingesteld bij het parket dat in de strafbeschikking wordt vermeld. De manieren waarop verzet kan worden ingesteld zijn vastgelegd in artikel 5.2.2, derde lid. De verzetstermijn is geregeld in artikel 5.3.1.

Verder wordt in dit artikel (eerste lid, onderdeel h) uitdrukkelijk vastgelegd dat de strafbeschikking moet vermelden dat na vrijwillige voldoening daaraan geen verzet meer kan worden ingesteld en dat een aldus gedane afstand niet kan worden herroepen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan een in het kader van de parlementaire behandeling van de eerste vaststellingswet gedane toezegging in de nota naar aanleiding van de verslagen (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, antwoord 589). Het eerste lid van artikel 5.3.2 bepaalt dat de verdachte afstand kan doen van de bevoegdheid om verzet in te stellen door vrijwillig aan de strafbeschikking te voldoen. In het huidige wetboek is deze mogelijkheid neergelegd in artikel 257e. Uit de omstandigheid dat aan de strafbeschikking is voldaan, mag volgens de wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening over het algemeen worden afgeleid dat de verdachte zich daarbij neerlegt (Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3,

p. 43). De tekst van de wet eist daarbij uitdrukkelijk dat de voldoening “vrijwillig” plaatsvindt. De aard van de taakstraf en de rijontzegging brengt mee dat het doen van afstand door middel van vrijwillige voldoening binnen de verzetstermijn niet goed voorstelbaar is, bijvoorbeeld bij geldboetes is dat wel mogelijk. Daarom dient de strafbeschikking duidelijk te vermelden dat het voldoen aan de strafbeschikking mede als rechtsgevolg heeft dat afstand wordt gedaan van het recht om verzet in te stellen. In de toelichting bij de strafbeschikking wordt in de praktijk daarom al expliciet vermeld dat een verdachte die verzet wil instellen, niet aan de strafbeschikking moet voldoen. In onderdeel h wordt wordt deze gang van zaken nu gecodificeerd. Daarbij verdient nog opmerking dat de verdachte van een misdrijf die zich in vrijheid bevindt en tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd in de praktijk recht heeft op een kosteloos informatief gesprek met een advocaat. Ook op dat recht wordt hij gewezen in de strafbeschikking of in een begeleidende brief daarbij. In het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces wordt deze praktijk van een wettelijke basis voorzien. In gevallen waarin geen sprake is van directe voldoening, bijvoorbeeld wanneer de verdachte de strafbeschikking per post krijgt toegestuurd en vervolgens besluit deze te betalen, is de vrijwilligheid van de afstand op deze wijze voldoende gewaarborgd.

E

De wijzigingen in artikel 3.3.4 houden verband met de verbetering van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening. Dat artikel schrijft voor dat de verdachte in een aantal gevallen voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking door de officier van justitie moet worden gehoord. Dat is onder andere het geval als de officier van justitie overweegt om in de strafbeschikking een taakstraf, een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen of een geldboete of een schadevergoedingsmaatregel boven een bepaald bedrag op te leggen. Deze bestaande hoorplicht geldt voortaan ook als op basis van de nieuwe regeling in de strafbeschikking wordt bepaald dat de genoemde straffen geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk niet zullen worden tenuitvoergelegd en daarbij een of meer bijzondere voorwaarden worden gesteld.

De wijziging in het eerste lid van artikel 3.3.4 voegt aldus aan de hoorplicht het geval toe dat de officier van justitie aan de voorwaardelijke straf in de strafbeschikking een bijzondere voorwaarde wil verbinden. Ook daarover moet de verdachte worden gehoord. Dit is overeenkomstig de bestaande regeling waarin een hoorplicht geldt in gevallen waarin in de strafbeschikking een gedragsaanwijzing wordt gegeven (zie het huidige artikel 257c, eerste lid). Zoals aangegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting komt de mogelijkheid om in een strafbeschikking aanwijzingen te geven waaraan de verdachte moet voldoen in dit wetsvoorstel te vervallen en wordt deze geïntegreerd in de regeling van de voorwaardelijke strafbeschikking. Om deze reden

vervalt ook de bestaande hoorplicht voor het geven van gedragsaanwijzingen.

Het tweede lid van artikel 3.3.4 heeft betrekking op de hoorplicht bij een in een strafbeschikking opgelegde vermogenssanctie. Het artikellid schrijft voor dat als deze sancties afzonderlijk of gezamenlijk € 2.000 of meer belopen, de officier van justitie die deze strafbeschikking wil uitvaardigen daaraan voorafgaand de verdachte, bijgestaan door een raadsman, moet horen. Aan dit voorschrift wordt nu de vermogenssanctie van de verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen toegevoegd. Wanneer deze een waarde vertegenwoordigen van meer dan € 2.000, of wanneer dat bedrag met het totaal van de vermogenssancties inclusief de verbeurdverklaring is gemoeid, moet de verdachte evenzeer voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking onder bijstand van een raadsman worden gehoord. Het advies van de NOvA om de hoorplicht ook te laten gelden bij de onttrekking aan het verkeer en de vernietiging van gegevens is niet opgevolgd. Deze sancties hebben immers niet het karakter van een vermogenssanctie, maar zijn maatregelen die zijn gericht op bescherming van de maatschappij tegen gevaarlijke voorwerpen en schadelijke gegevens. Of het daarmee gemoeide bedrag meer of minder beloopt dan € 2.000 doet daarbij niet ter zake.

In verband met de introductie van de mogelijkheid om in een strafbeschikking bijzondere voorwaarden te stellen onder gelijktijdige afschaffing van de mogelijkheid om in de strafbeschikking aanwijzingen te geven, wordt ook de grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van nadere regels over de oplegging daarvan overeenkomstig aangepast in het vijfde lid van artikel 3.3.4.

F

De wijziging in artikel 3.3.5, tweede lid, houdt verband met de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening. Het tweede lid van artikel 3.3.5 bepaalt dat de toezending van een kopie van de strafbeschikking in bepaalde gevallen langs elektronische weg plaatsvindt, door plaatsing van een bericht in de elektronische voorziening onder notificatie aan de verdachte, of bij aangetekende brief. Dat is het geval als in de strafbeschikking een geldboete of een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd en het daarmee afzonderlijk of gezamenlijk gemoeide bedrag meer beloopt dan € 2.000. Deze extra waarborg betreft uitsluitend situaties waarin de kopie van de strafbeschikking niet overeenkomstig het eerste lid in persoon is uitgereikt. In lijn met de wijzigingen in artikel 3.3.4 wordt ook in artikel 3.3.5 de verbeurdverklaring toegevoegd.
In de literatuur is opgemerkt dat het betekenen van de strafbeschikking kan bijdragen aan het onherroepelijke karakter daarvan en aan de duidelijkheid over de proeftijd en de verzetstermijn (vgl. T.M. Knol, “Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen

bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen", *DD* 2022/29). In aansluiting op de huidige regeling is – ook in dit geval – echter niet gekozen voor het verplicht voorschrijven van betekening. Dat laat onverlet dat de kopie van de strafbeschikking indien gewenst wel kán worden betekend (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 827). Bij de invoering van de Wet OM-afdoening werd geconstateerd dat betekening een bewerkelijke en daarmee relatief kostbare procedure is. Een verplichting tot toepassing van de betekeningsprocedure werd daarom onwenselijk geacht. De destijds geïntroduceerde regeling wilde zoveel mogelijk uitreiking in persoon nastreven en anderzijds – waar dat niet lukt – volstaan met toezending van een kopie van de strafbeschikking aan de verdachte. Bij betalingsverplichtingen van meer dan € 2.000 werd bepaald dat de toezending bij aangetekende brief moet plaatsvinden (Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3, p. 36-41). In de eerste vaststellingswet is die laatste aanvulling bewust gehandhaafd (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 827). Mede gelet op de mogelijk omvangrijke uitvoeringsconsequenties blijft het in de eerste plaats aan het openbaar ministerie om te beoordelen in welke gevallen betekening aangewezen is. Opgemerkt kan nog worden dat het huidige wetboek sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen al betekening langs elektronische weg mogelijk maakt en dat het nieuwe wetboek hierop voortbouwt. Dat kan leiden tot een beperking van de uitvoeringslasten, zodat in de praktijk ruimte kan ontstaan om de strafbeschikking vaker dan nu te betekenen.

Met de wijziging in artikel 3.3.5, vierde lid, wordt een recente wijziging in het huidige artikel 257d, vierde lid, verwerkt in het nieuwe wetboek. De wijziging volgt uit de Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 2025 (Stb. 2025, 124). Met de wijziging wordt de verantwoordelijkheid om een kopie van de uitgevaardigde strafbeschikking aan het slachtoffer toe te zenden neergelegd bij de minister (feitelijk: het CJIB). Dit sluit aan bij de huidige praktijk, waarin het CJIB dit al namens het openbaar ministerie doet.

G

Zowel onherroepelijke strafbeschikkingen als strafbeschikkingen die nog niet onherroepelijk zijn kunnen op grond van artikel 3.3.6, eerste lid, door de officier van justitie worden ingetrokken en gewijzigd. In dit onderdeel wordt artikel 3.3.6, eerste lid, aangevuld met een zin die nodig is omdat het wijzigen van onherroepelijke strafbeschikkingen in het nadeel van de veroordeelde voortaan geregeld is in Boek 7, Titel 2.3. Een onherroepelijke strafbeschikking kan in de nieuwe regeling alleen in het nadeel van de veroordeelde worden gewijzigd in de gevallen die zijn benoemd en op de wijze die is beschreven in de nieuwe omzettingsprocedure. Verwezen wordt kortheidshalve naar de toelichting op de nieuwe artikelen 7.2.8a en volgende. Het is niet meer nodig om expliciet te bepalen dat een strafbeschikking kan worden ingetrokken of

gewijzigd door de officier van justitie die bevoegd is om een daartegen ingesteld verzet ter kennis van de rechtbank te brengen, ook in gevallen waarin geen verzet is ingesteld. In het huidige wetboek is die verduidelijking nuttig, omdat de wijziging en de intrekking zijn geregeld in het artikel over het verzet tegen de strafbeschikking (zie het huidige artikel 257e, negende lid). In het nieuwe wetboek is het verzet echter geregeld in Boek 5, terwijl de intrekking en wijziging van de strafbeschikking zijn opgenomen in Boek 3.

Overigens kan hier worden opgemerkt dat ook het in het nadeel van de verdachte wijzigen van een niet-onherroepelijke strafbeschikking niet onbeperkt mogelijk is. Een dergelijke wijziging zal immers in de regel in strijd met het vertrouwensbeginsel zijn. Dat beginsel brengt mee dat het openbaar ministerie gebonden is aan een eerder uitgevaardigde strafbeschikking, zodat het niet zonder reden mag overgaan tot een wijziging die die strafbeschikking zwaarder maakt. Daarnaast verbiedt het tweede lid van artikel 3.3.6 (dat in de eerste vaststellingswet is overgenomen uit het huidige wetboek) een wijziging waardoor de omschrijving van het feit niet langer hetzelfde feit in de zin van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht zou inhouden.

De mogelijkheid om een (al dan niet onherroepelijke) strafbeschikking in het voordeel van de verdachte of veroordeelde te wijzigen blijft in het nieuwe wetboek behouden en behoeft daarin niet nader genormeerd te worden. Een wijziging ten voordele kan in zoverre worden gelijkgesteld aan de intrekking van een (al dan niet onherroepelijke) strafbeschikking, die ook onbeperkt mogelijk blijft. Aldus kan in voorkomende gevallen bijvoorbeeld rekening worden gehouden met veranderde of later gebleken (persoonlijke) omstandigheden die maken dat een onverkorte tenuitvoerlegging van de oorspronkelijke strafbeschikking naar het oordeel van de officier van justitie in het concrete geval zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard (vgl. artikel 7.6.4, eerste lid).

Het derde lid van artikel 3.3.6 komt te vervallen in lijn met de afschaffing van de mogelijkheid om in de strafbeschikking een aanwijzing te geven. In het kader van de nieuwe omzettingsprocedure heeft de officier van justitie de mogelijkheid om de bij de voorwaardelijke straf behorende proeftijd met ten hoogste een jaar te verlengen (zie het in dit wetsvoorstel ingevoegde artikel 7.2.8a, tweede lid, onderdeel a).

H

Artikel 3.4.1 regelt het voorwaardelijk sepot. Het artikel wordt in verband met de inhoudelijke wijzigingen die daarin met dit wetsvoorstel worden aangebracht voor de overzichtelijkheid opnieuw vastgesteld. In het navolgende ligt de focus op het toelichten van de wijzigingen die ten opzichte van het artikel uit de eerste vaststellingswet worden aangebracht.

Allereerst is het eerste lid van artikel 3.4.1 ten opzichte van de versie in de eerste vaststellingswet aangevuld om – in lijn met artikel 3.4.4, eerste lid (transactie) – duidelijker in de wettekst tot uitdrukking te brengen dat een voorwaardelijk sepot alleen aan de orde kan zijn als de officier van justitie van oordeel is dat een bewijsbaar en strafbaar feit is begaan en dat de verdachte vanwege dat feit strafbaar is.

De tweede wijziging in het eerste lid houdt verband met de herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. In de wettekst wordt tot uitdrukking gebracht dat indien voorwaardelijk wordt geseponeerd, dit alleen nog kan plaatsvinden onder de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten. Ook wordt vastgelegd dat hierbij een proeftijd van ten hoogste één jaar geldt en wanneer deze ingaat. Deze maximale termijn sluit aan bij de proeftijd die kan worden verbonden aan de voorwaardelijke strafbeschikking. Daarnaast is aanvullend bepaald dat de proeftijd ingaat op de dag na de dagtekening van de kennisgeving van de beslissing tot niet-vervolging. Uit artikel 1.9.5 vloeit voort dat het gaat om een schriftelijke kennisgeving van de beslissing tot niet-vervolging die aan de verdachte moet worden uitgereikt in persoon of moet worden toegezonden.

In geval toch bijzondere voorwaarden wenselijk zijn, kan de voorwaardelijke strafbeschikking worden benut. Op grond van de huidige Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (Stcrt. 2022, 16129) geldt al als beleidsuitgangspunt dat bij een voorwaardelijk sepot slechts de algemene voorwaarde wordt gesteld dat de verdachte geen strafbare feiten begaat binnen een proeftijd van ten hoogste een jaar. Bijzondere voorwaarden worden in beginsel niet meer gesteld. Voor het buitengerechtelijk stellen van voorwaarden die het gedrag van de verdachte betreffen dient in de eerste plaats de strafbeschikking te worden benut, aldus de aanwijzing. Dit beleidsuitgangspunt komt onder andere voort uit eerder onderzoek naar het voorwaardelijk sepot, waarin is geopperd om bijzondere voorwaarden niet meer aan een voorwaardelijk sepot te koppelen, maar daarvoor de strafbeschikking te benutten. In het onderzoek wordt gesteld dat het voorwaardelijk sepot enkel nog dient te worden benut voor zaken waarin kan worden volstaan met het stellen van de algemene voorwaarde (J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot*, Den Haag: Boom juridisch 2019). Daarbij kan worden gedacht aan zaken waarin strafvervolging voor het plegen van een strafbaar feit aanvankelijk niet opportuun is, maar waartoe bij schending van de algemene voorwaarde als consequentie daarvan alsnog kan worden overgegaan. Denk bijvoorbeeld aan relatief lichte zaken, zaken met een jeugdige verdachte of zaken waarin het aan het strafbaar feit ten grondslag liggend conflict zodanig is opgelost dat vervolging om die reden geen zin meer heeft (zie hierover ook Advies van de Commissie “Rechtstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie”, bijlage V bij J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot*, Den Haag: Boom Juridisch 2019).

Het voorwaardelijk sepot kan niet los worden gezien van de verbetering van de buitengerechtelijke afdoening, zoals opgenomen in deze aanvullingswet. In vergelijking met de voorwaardelijke strafbeschikking is het stellen van bijzondere voorwaarden via een voorwaardelijk sepot minder genormeerd en met minder rechtswaarborgen omkleed. Bij de introductie van de voorwaardelijke strafbeschikking worden de bestaande rechtswaarborgen die bij een strafbeschikking in acht moeten worden genomen, onverkort van toepassing wanneer in de strafbeschikking voorwaardelijke straffen worden opgelegd. In aanvulling daarop wordt geregeld dat, indien bij een strafbeschikking bijzondere voorwaarden worden gesteld, de strafbeschikking alleen kan worden uitgevaardigd indien de verdachte door de officier van justitie is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn zich aan de bijzondere voorwaarden te houden. Bovendien is er altijd de mogelijkheid om verzet in te stellen tegen een strafbeschikking waarin aan een voorwaardelijke straf bijzondere voorwaarden worden verbonden die naar het oordeel van de verdachte niet noodzakelijk en zinvol zijn. Deze waarborgen kunnen eraan bijdragen dat bijzondere voorwaarden alleen worden gesteld in gevallen waarin niet kan worden volstaan met de algemene voorwaarde of met een onvoorwaardelijk beleidssepot. Tot slot kan nog worden opgemerkt dat indien naar het oordeel van de officier van justitie een ernstig vermoeden bestaat dat de veroordeelde binnen de proeftijd een in de strafbeschikking gestelde voorwaarde niet naleeft of niet heeft nageleefd de nieuwe omzettingsprocedure kan worden toegepast, zodat niet alsnog een volledige berechting hoeft plaats te vinden. Dat is anders bij het voorwaardelijk sepot, waar de officier van justitie bij een ernstig vermoeden van schending van de algemene voorwaarde beslist over het instellen van vervolging voor het feit waarbij voorwaardelijk van de vervolging was afgezien. Om de genoemde redenen wordt voorgesteld om de mogelijkheid van een voorwaardelijk sepot te beperken tot het stellen van de algemene voorwaarde.

In reactie op het verzoek van de NOvA in haar advies om te verduidelijken wanneer sprake is van een schending van de algemene voorwaarde, is in het derde lid verduidelijkt dat het moet gaan om een ernstig vermoeden van het niet naleven van de algemene voorwaarde. Deze formulering is gelijkgetrokken met andere bepalingen over niet-naleving (zie bijvoorbeeld de artikelen 7.2.7, tweede lid, en 7.3.11, eerste lid). In lijn hiermee is ook de formulering aangepast bij de voorwaardelijke strafbeschikking (artikel 7.2.8a), de schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 2.5.35), de transactie (artikel 3.4.8) en de voorwaardelijke gratie (artikel 17 Gratiewet).

In geval van een ernstig vermoeden van schending van de algemene voorwaarde beslist de officier van justitie over het instellen van vervolging voor het feit waarbij voorwaardelijk van de vervolging was afgezien. Daarbij hoeft hij niet eerst de veroordeling af te wachten voor het nieuwe feit. Dit volgt uit een uitspraak van de Hoge Raad

(ECLI:NL:HR:2015:3639). Zowel de huidige als de nieuwe wettelijke regeling sluiten niet de mogelijkheid uit 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. In het kader van de tweede aanvullingswet zal worden bezien op welke wijze de regeling moet worden aangepast om deze ongewenste consequentie weg te nemen.

I

Met dit onderdeel wordt de in de vaststellingswet gereserveerde Titel 4.2 van Boek ingevuld (aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening). De titel is gereserveerd voor de transactie (zie ook paragraaf 6.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

TITEL 4.2
De transactie

Deze titel is onderverdeeld in twee afdelingen. De eerste afdeling heeft betrekking op de transactie in het algemeen (de artikelen 3.4.4 tot en met 3.4.8). De tweede afdeling ziet op het verlenen van rechterlijk verlof voor een transactieaanbod (de artikelen 3.4.9 tot en met 3.4.16).

AFDELING 4.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 3.4.4 [voorwaarden voor het doen van een transactieaanbod]

Dit artikel regelt in welk stadium en onder welke algemene wettelijke voorwaarden de officier van justitie bevoegd is tot het doen van een transactieaanbod (eerste lid) en tot welke groepen gevallen deze bevoegdheid is beperkt (tweede lid).

Eerste lid
Overeenkomstig het huidige artikel 74, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt het eerste lid dat de officier van justitie vóór de aanvang van de terechtzitting een transactieaanbod met voorwaarden ter voorkoming van strafvervolging kan doen. Vanzelfsprekend is het doen van een transactieaanbod niet mogelijk als ter zake van het strafbare feit al een strafbeschikking is uitgevaardigd (op grond van artikel 3.3.1). Daarnaast vloeit uit het eerste lid voort dat de officier van justitie alleen

dan van de transactiebevoegdheid kan gebruikmaken, indien aan een aantal voorwaarden is voldaan.

In onderdeel a is als voorwaarde gesteld dat het feit een overtreding betreft of een misdrijf waarop een gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar. Deze begrenzing is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit het huidige artikel 74, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht en is gelijk aan de grens voor buitengerechtelijke afdoening met een strafbeschikking (op grond van artikel 3.3.1, eerste lid).

Onderdeel b bevat de voorwaarde dat de officier van justitie van oordeel is dat het feit bewijsbaar en strafbaar is, alsmede de verdachte vanwege dat feit strafbaar is. Dit betekent dat het openbaar ministerie beoordeelt of de verdachte een strafbare gedraging heeft begaan waarvoor hem een strafrechtelijk verwijt kan worden gemaakt. Wanneer de officier van justitie op basis van het voorhanden zijnde bewijsmateriaal oordeelt dat de strafrechter niet tot een bewezenverklaring zou kunnen komen wanneer het feit hem ter berechting zou zijn voorgelegd, of oordeelt dat de gedraging niet strafbaar is of niet aan de verdachte kan worden verweten, dan doet hij geen transactieaanbod. Deze eis strekt zich bij deelnemingsvormen ook uit tot de deelnemingsgedraging. Wanneer het gaat om het opdracht geven tot of het feitelijk leidinggeven aan de verboden gedraging van een rechtspersoon, is dus ook de constatering vereist dat de verdachte tot die gedraging van de rechtspersoon opdracht heeft gegeven of daaraan feitelijke leiding heeft gegeven. Diezelfde aanvullende eis geldt vanzelfsprekend voor andere deelnemingsvormen, zoals medeplegen en medeplichtigheid.

In onderdeel c wordt de eis gesteld dat de verdachte de bewijsbaarheid en strafbaarheid van het feit, alsook zijn strafbaarheid vanwege dat feit, niet betwist. De transactiepraktijk laat zien dat het begaan van een feit niet alleen kan bestaan uit het verrichten van handelingen door de verdachte maar ook uit diens nalaten om handelingen te verrichten die van hem worden gevergd (vgl. de transactieovereenkomst met ING Bank N.V. uit 2018, te raadplegen via www.om.nl). In lijn met de huidige praktijk bij hoge transacties (vgl. de Aanwijzing hoge transacties, paragraaf 4, en Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2208, p. 3) werd in het eerdere conceptwetsvoorstel tot wijziging van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening in het huidige wetboek (zie over dit conceptwetsvoorstel paragraaf 6.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting) nog de eis gesteld dat de verdachte het feit “erkent”. Deze eis maakte het nodig om te onderscheiden tussen het erkennen dat het feit heeft plaatsgevonden (dan vereist) en het erkennen van het strafbare feit (dan niet vereist). Die eis is bijgesteld. Het vereiste dat de bewijsbaarheid van het feit en de strafbaarheid van dat feit en van de dader niet door de verdachte worden betwist, verzekert dat tussen de officier van justitie en de verdachte geen discussie bestaat over de door de verdachte verrichte strafbare gedragingen waarop het transactieaanbod betrekking heeft. Tegelijk brengt het bedoelde niet-

betwisten tot uitdrukking dat het niet noodzakelijk is dat de verdachte schuld bekent aan een strafbaar feit. Met de bijgestelde formulering wordt ook aangesloten bij de regeling van procesafspraken in het kader van de gerechtelijke afdoening van strafzaken, die tevens onderdeel is van dit wetsvoorstel; procesafspraken worden alleen toegelaten indien de verdachte de ten laste gelegde strafbare feiten, de strafbaarheid van die feiten en zijn strafbaarheid vanwege die feiten niet betwist (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel b). Het vereiste dat de verdachte de bewijsbaarheid en strafbaarheid van het feit alsmede zijn strafbaarheid vanwege dat feit niet betwist, ligt dicht aan tegen de wijze waarop in de huidige hoge transactiepraktijk invulling wordt gegeven aan de eis dat de feitelijke gedragingen die grond zijn voor de hoge transactie door de verdachte worden erkend. In de huidige Aanwijzing hoge transacties komt namelijk naar voren dat een expliciete erkenning niet is vereist; die erkenning kan ook worden afgeleid uit de omstandigheid dat de verdachte meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek (zie voetnoot 1 van die aanwijzing). Daarom wordt de stelling van de Rvdr dat het wettelijk vereiste van niet-betwisten als drempelverlagend moet worden beschouwd ten opzichte van de huidige transactiepraktijk, niet onderschreven.

Tweede lid
De transactiebevoegdheid beperkt zich tot twee groepen gevallen. De eerste groep gevallen – waarvoor de transactiebevoegdheid in de eerste plaats specifiek is bedoeld omdat die in deze context moeilijk kan worden gemist (zie het algemeen deel van deze memorie van toelichting) – kan worden gevat onder de noemer transacties in de sfeer van de rechtspersoon (onderdeel a).

Daaronder is eerst en vooral begrepen het doen van een transactieaanbod aan een rechtspersoon als bedoeld in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht – of entiteiten die in het derde lid van dat artikel met een rechtspersoon worden gelijkgesteld – die ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben begaan. Aansluiting bij de algemene regeling in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht brengt met zich dat de eenmanszaak niet een rechtspersoon in de zin van artikel 3.4.4, tweede lid, onderdeel a, is.

Daarnaast kan het aanbod worden gedaan aan personen die betrokken zijn geweest bij de door de rechtspersoon verrichte verboden gedraging. Het kan dan gaan om een persoon die ervan wordt verdacht opdracht te hebben gegeven tot of feitelijke leiding te hebben gegeven aan die verboden gedraging als bedoeld in artikel 51, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, of anderszins aan die verboden gedraging heeft deelgenomen in de zin van artikel 47 of 48 van het Wetboek van Strafrecht. De bevoegdheid om ter zake van een door een rechtspersoon begaan strafbaar feit een transactieaanbod te doen aan een persoon die ervan wordt verdacht aan die verboden gedraging te hebben

deelgenomen, kan ook bestaan indien die rechtspersoon nadien is ontbonden (vgl. ECLI:NL:HR:2010:BM3630).

De tweede groep gevallen betreft gevallen waarin bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de aard van de transactie – naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en waarin het aan de Staat te betalen geldbedrag (de “boetecomponent”) niet meer dan € 20.000 bedraagt (onderdeel b). Met deze maximering is gezocht naar een redelijk evenwicht tussen enerzijds het uitgangspunt dat het uitvaardigen van een strafbeschikking prevaleert boven het doen van een transactieaanbod en anderzijds het belang van het openbaar ministerie om in uitzonderlijke situaties via een transactie tot effectieve strafrechtelijke handhaving te komen.
Door de eis te stellen dat sprake is van “bijzondere omstandigheden”, is beoogd tot uitdrukking te brengen dat het gaat om bijzondere situaties die zich in uitzonderlijke gevallen voordoen. Bij een keuze voor buitengerechtelijke afdoening heeft het uitvaardigen van een strafbeschikking immers in het algemeen de voorkeur. Met de “aard van de transactie” wordt gedoeld op het rechtskarakter van de transactie – een consensuele afdoeningsmodaliteit die strekt tot voorkoming van vervolging – en de bijpassende procedurele waarborgen. Het OM heeft geadviseerd de rechtspraktijk binnen de genoemde wettelijke grenzen ruimte te laten voor nadere beleidsvorming. Een voorbeeld van een groep zaken waarin de transactie nog een rol speelt, betreft luchtvaartvoorvallen ter zake waarvan op grond van het huidige algemeen transactiebeleid een transactie wordt aangeboden. Dit beleid is neergelegd in de OM-Aanwijzing opsporing en vervolging bij voorvallen in de burgerluchtvaart (Stcrt. 2020, 7947) en de Richtlijn voor strafvordering luchtvaartwet- en regelgeving (Stcrt. 2023, 5607). Op grond daarvan kan worden getransigeerd bij bepaalde incidentele overtredingen van de luchtvaartregelgeving of bij een ongeval, ernstig incident, ernstige gevaarzetting of stelselmatige overtreding die niet is veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid. Dit transactiebeleid vindt mede zijn achtergrond in de EU-verordening 376/2014 waarin – met als doel dat bij de luchtvaart betrokken personen luchtvaartvoorvallen melden, zodat passende veiligheidsmaatregelen kunnen worden genomen – een “cultuur van billijkheid” wordt voorgeschreven. In de praktijk bestaat tevens behoefte om de transactiebevoegdheid breder te behouden voor het afdoen van bepaalde strafbare feiten die binnen het Nederlandse territoir of binnen de Nederlandse Exclusieve Economische Zone op de Noordzee zijn begaan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het niet volgen van de verplichte diepwaterroute voor tankers of het zich bevinden binnen de veiligheidszone van een boorplatform of een windmolenpark. Het betreft hierbij verdachten (denk aan de kapitein of de rederij) die niet in Nederland woonachtig zijn. Meestal zijn de schepen op doorvaart. Gedurende de doorvaart wordt de verdachte dan – via de marifoon, mobilofoon, telefoon of anderszins –

onder bijstand van een tolk gehoord en wordt een transactie aangeboden, die vrijwel altijd wordt voldaan.

Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat zich (in de toekomst) – binnen het kader van het voorgestelde artikel 3.4.4, tweede lid, onderdeel b – ook andere uitzonderlijke situaties kunnen voordoen waarin behoefte zal bestaan aan de toepassing van de transactiebevoegdheid. Het is nodig en wenselijk dat het openbaar ministerie dergelijke uitzonderlijke situaties in algemeen geldende beleidsregels neerlegt. Dit kan eraan bijdragen dat voorzienbaar is in welke gevallen het doen van een transactieaanbod prevaleert boven het uitvaardigen van een strafbeschikking. In zijn consultatieadvies heeft het OM toegezegd de verantwoordelijkheid te nemen om – binnen de wettelijke grenzen – in beleidsregels nader aan te duiden in welke specifieke gevallen een transactieaanbod kan worden gedaan.

Artikel 3.4.5 [verlofverlening bij hoge transactie; waarborgen]

Dit artikel bevat de rechtswaarborgen die gelden bij het doen van een transactieaanbod. Het eerste lid ziet op de gevallen waarin het gerechtshof verlof dient te verlenen voor een transactieaanbod. Het tweede lid regelt in welke gevallen daarbuiten rechtsbijstand is vereist.

Eerste lid
De verlofprocedure is uitsluitend aan de orde bij de eerste groep gevallen, zoals bedoeld in artikel 3.4.4, tweede lid, onderdeel a (kort gezegd: transigeren bij criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon). Het eerste lid bepaalt – binnen deze eerste groep van gevallen - in welke twee gevallen de verlofprocedure moet worden gevolgd.

Het eerste geval houdt in dat wanneer de geldelijke component van het voorgenomen transactieaanbod boven een bepaald bedrag ligt – in welk geval sprake is van een voorgenomen hoge transactie – een definitief aanbod alleen mag worden gedaan indien het gerechtshof hiertoe verlof heeft verleend (onderdeel a). Daartoe moet de procedure worden gevolgd die in Afdeling 4.2.2 (vanaf artikel 3.4.9) van deze titel is beschreven. Ten aanzien van de (twee) drempelbedragen is aangesloten bij de bedragen die nu worden gehanteerd in de huidige Aanwijzing hoge transacties. Het OM heeft verzocht om deze drempelbedragen met regelmaat te indexeren. Daarvoor wordt geen aanleiding gezien. Daarbij speelt een rol dat deze grensbedragen aansluiten bij de in 2020 tot stand gekomen Aanwijzing hoge transacties en de daarin opgenomen drempelbedragen toen zijn verhoogd van respectievelijk € 50.000 en € 500.000 naar € 200.000 en € 1.000.000.

In het geval de voorgenomen transactie de betaling aan de Staat van een geldbedrag als bedoeld in artikel 3.4.6, eerste lid, onderdeel a, inhoudt, geldt een drempelbedrag van € 200.000 of meer. Deze begrenzing brengt mee dat bij voorgenomen hoge transacties met natuurlijke personen, die

uitsluitend zo'n boetecomponent kennen, in de regel op grond van onderdeel a niet de verplichting zal gelden om de verlofprocedure te volgen. De reden daarvoor is dat de boetecomponent van een transactie niet meer mag bedragen dan het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd (artikel 3.4.6, eerste lid, onderdeel a), terwijl voor zover commune misdrijven worden bedreigd met een geldboete deze de vijfde categorie niet te boven gaat (ingevolge artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht: € 110.000). De mogelijkheid om op grond van het zevende lid van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht – indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat – een geldboete op te leggen tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie, is beperkt tot rechtspersonen.

Daarnaast moet de verlofprocedure worden gevolgd wanneer het totale bedrag dat met het voorgenomen transactieaanbod is gemoeid € 1.000.000 of meer bedraagt. Voor de berekening van dit totaalbedrag moet de totale geldelijke component van de voorwaarden die op de voet van artikel 3.4.6, eerste lid, worden gesteld in aanmerking worden genomen. Behalve het aan de Staat te betalen geldbedrag, kan het onder meer gaan om de waarde van voorwerpen of geldbedragen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring (artikel 3.4.6, eerste lid, onderdeel b), de voldoening van een bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 3.4.6, eerste lid, onderdeel d) en schadevergoeding (artikel 3.4.6, eerste lid, onderdeel f).

Het tweede geval waarin de verlofprocedure moet worden gevolgd knoopt aan bij de situatie dat een voorlopig transactieaanbod boven een van de genoemde drempelbedragen aan een (rechts)persoon is gedaan. Als in die situatie – waarin dus een voorlopig hoog transactieaanbod aan een verdachte is gedaan, zonder dat is vereist dat het gerechtshof daarvoor al verlof heeft verleend – het voornemen bestaat om ook een transactieaanbod te doen aan andere personen die ervan worden verdacht te hebben deelgenomen aan een of meer strafbare feiten waarop het voorlopige hoge transactieaanbod betrekking heeft, geldt – aanvullend – de verplichting om ook voor zo'n transactieaanbod aan een deelnemer verlof te vragen bij het gerechtshof (onderdeel b). Die verplichting geldt dus ook wanneer het aanbod aan de verdachte deelnemer op zichzelf (ver) onder een van beide drempelbedragen blijft. In het advies van het OM wordt het vraagpunt opgeworpen of – zonder rechterlijk verlof – een transactieaanbod aan de deelnemer kan worden gedaan in de situatie dat in de hoofdzaak nog geen voorlopig hoog transactieaanbod aan de rechtspersoon is gedaan, maar voorzienbaar is dat dit in de nabije toekomst zal gebeuren. Naar aanleiding hiervan wordt benadrukt dat het uitgangspunt van de wettelijke regeling van de hoge transacties is dat het voorlopige transactieaanbod aan de deelnemer – ongeacht diens precieze aandeel in de verboden gedraging – pas aan de orde is als in de hoofdzaak een voorlopig hoog transactieaanbod voorligt. Daarmee is verzekerd dat alle voorgenomen transacties die op die wijze samenhangen met de hoofdzaak zonder meer

aan rechterlijke controle zijn onderworpen; die transacties komen niet tot stand dan nadat het gerechtshof daartoe verlof heeft verleend. Voor een afzonderlijk drempelbedrag voor deelnemers wordt geen aanleiding gezien.

Tweede lid
Zodra een transactieaanbod wordt gedaan waarbij het totale geldbedrag meer dan € 2.000 bedraagt, dient de verdachte te worden bijgestaan door een raadsman. Deze verplichte rechtsbijstand voorziet in een extra waarborg dat sprake is van geïnformeerde instemming van de verdachte met de transactievoorwaarden en de rechtsgevolgen daarvan. Dat komt bij transacties met een totale geldelijke component van meer dan € 2.000 wenselijk voor. Artikel 3.3.4, tweede lid, voorziet in verplichte rechtsbijstand bij het voornemen om een strafbeschikking boven hetzelfde drempelbedrag uit te vaardigen. Anders dan bij de strafbeschikking wordt bij transacties van meer dan € 2.000 niet voorzien in een hoorplicht, aangezien bij de transactie van een formele schuldvaststelling geen sprake is en niet tegen de wil van de verdachte sancties kunnen worden opgelegd.

Het drempelbedrag van meer dan € 2.000 heeft betrekking op het totale bedrag dat is gemoeid met de transactie. Voor de berekening daarvan kunnen in voorkomende gevallen bijvoorbeeld ook de waarde van voorwerpen of geldbedragen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring en de voldoening van het bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in aanmerking worden genomen. Uit een cijfermatig overzicht dat is verstrekt door het openbaar ministerie blijkt dat transacties met een totale geldelijke component van meer dan € 2.000, die niet als hoge transacties kunnen worden aangemerkt, in de afgelopen jaren regelmatig tot stand komen: achtereenvolgens 699 (2019), 546 (2020) en 769 (2021).

Artikel 3.4.6 [voorwaarden die bij transactie kunnen worden gesteld]

Dit artikel komt – met enkele aanvullingen – overeen met het huidige artikel 74, tweede tot en met vijfde lid, van het Wetboek van Strafrecht, met uitzondering van het vierde lid, dat in deze bepaling niet terugkomt. In artikel 1.10.1 is – al in de tweede vaststellingswet – de transactie toegevoegd, aangezien in dat artikel de beslissingen worden genoemd die onder verantwoordelijkheid van de minister worden tenuitvoergelegd (overigens zijn ook de ontnemingsschikking en de gedragsaanwijzing toegevoegd). De inhoud van het huidige zesde lid van artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht is deels overbodig geworden naast de algemene regeling van artikel 7.2.5, vierde lid, en wordt voor het overige overgeheveld naar het nieuwe vijfde lid van het laatstgenoemde artikel.

Eerste en vijfde lid
In het eerste lid is het huidige artikel 74, tweede lid, van het Wetboek

van Strafrecht grotendeels ongewijzigd overgenomen. Geregeld wordt welke voorwaarden in een transactieaanbod door de officier van justitie kunnen worden gesteld. Deze bepaling bevat twee nieuwe voorwaarden.

De eerste nieuwe voorwaarde betreft de storting van een geldbedrag in een schadefonds of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen (onderdeel e). De voorwaardelijke veroordeling en de strafbeschikking kennen dezelfde categorie (vgl. respectievelijk de artikelen 14c, tweede lid, onderdeel r, van het Wetboek van Strafrecht en 3.3.1b, tweede lid, onderdeel m), zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Invoeging hiervan als transactievoorwaarde sluit aan bij de bestaande geldelijke voorwaarden, zoals de vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade.

De tweede nieuwe voorwaarde betreft de naleving van aanwijzingen in het kader van gedragstoezicht gericht op compliancebeleid (onderdeel h). Dergelijke aanwijzingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het tot stand brengen, implementeren en naleven van een compliance-programma. Externe toezichthouders kunnen worden betrokken bij het toezicht op de nakoming van het herstel- en verbetertraject. In het vijfde lid is, in overeenstemming met overige voorwaardelijke modaliteiten, toegevoegd dat de officier van justitie een dergelijke toezichtopdracht kan geven. De door het openbaar ministerie benoemde toezichthouder kan een zekere tijd, mogelijk zelfs enkele jaren, controleren of de desbetreffende rechtspersoon werkt aan de in de transactieovereenkomst afgesproken maatregelen om in de toekomst te voldoen aan wet- en regelgeving. De toezichthouder kan maatregelen opleggen en rapporteert zowel aan het openbaar ministerie als aan de onderneming, waarbij de laatste de kosten van het werk van de toezichthouder voor zijn rekening neemt. Door middel van onafhankelijke compliance-monitoring zal het openbaar ministerie beter in staat zijn de transigerende rechtspersoon aan de afspraken te houden en kunnen toekomstige regelschendingen worden voorkomen. Een alternatief kan zijn een verbeterprogramma onder toezicht van een compliance-manager die wordt aangesteld en wordt betaald door de onderneming, maar rapporteert aan het openbaar ministerie of aan de toezichthouder. Deze afweging wordt per geval gemaakt en kan niet in algemene voorschriften worden vervat. Met de invoeging van compliance als transactievoorwaarde wordt aangesloten bij de internationale praktijk.

Tweede lid
Dit voorschrift sluit aan bij de voorgeschreven medewerking aan de identiteitsvaststelling bij het opleggen van een taakstraf door middel van een strafbeschikking (artikel 3.3.1c).

Derde lid
Voor alle in het eerste lid genoemde voorwaarden geldt dat voldoening

aan die voorwaarden binnen een door de officier van justitie bepaalde termijn moet plaatsvinden, zoals ook het geval is ten aanzien van de voorwaarden die door de rechter kunnen worden gesteld in het kader van een voorwaardelijke veroordeling (artikel 14b van het Wetboek van Strafrecht e.v.). In aansluiting op die regeling van de voorwaardelijke veroordeling bedraagt de termijn ten hoogste drie jaar. Deze termijn kan met betrekking tot het stellen van voorwaarden in het kader van gedragstoezicht gericht op compliancebeleid (eerste lid, onderdeel h) door de officier van justitie met ten hoogste twee jaar worden verlengd. Deze voorwaarde kan immers inhouden dat gedurende enkele jaren toezicht wordt gehouden op de naleving van een herstel- en verbeterprogramma. Het is niet gewenst dat deze naleefplicht langer zou kunnen voortduren dan bij door de rechter in het kader van een voorwaardelijke veroordeling gestelde (gedrags-)voorwaarden als uitgangspunt geldt. Het derde lid laat overigens toe dat, binnen de gestelde maxima, de termijnen voor verschillende voorwaarden verschillend worden vastgesteld.

Vierde lid
Dit artikellid komt inhoudelijk overeen met het huidige vijfde lid van artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht. Het bepaalt dat nadere regels die verband houden met de beperking van het opleggen, de inhoud en de tenuitvoerlegging van de taakstraf van overeenkomstige toepassing zijn op de voorwaarde die strekt tot het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject als bedoeld in het eerste lid, onderdeel g.

Artikel 3.4.7 [kennisgeven van transactieaanbod aan rechtstreeks belanghebbende]

In dit artikel is het bepaalde in het huidige artikel 74, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht overgenomen. Het behelst de verplichting voor de officier van justitie om, in het geval de transactie betrekking heeft op een misdrijf, de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is in te lichten over de datum van het transactieaanbod. Artikel 3.4.7 geldt alleen bij transacties die buiten de in Afdeling 4.2.2 neergelegde verlofprocedure om vorm kunnen krijgen. De reden daarvoor is dat de verlofregeling met artikel 3.4.10, derde lid, een eigen voorziening kent voor het informeren van de rechtstreeks belanghebbende door de officier van justitie.

Artikel 3.4.8 [vervallen recht tot strafvervolging; instellen van vervolging]

Eerste lid
Aansluitend bij het huidige artikel 74b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht brengt deze bepaling tot uitdrukking dat de verdachte niet kan worden vervolgd voor hetzelfde feit, indien en voor zover de verdachte voldoet aan de gestelde transactievoorwaarden, behoudens het geval dat het gerechtshof in een beklagprocedure op grond van artikel

3.5.10, vierde lid, een vervolgingsbevel geeft. In een dergelijk geval herleeft het vervolgingsrecht. Deze situatie kan zich uitsluitend voordoen bij transacties waarop de verlofprocedure die in Afdeling 4.2.2 is beschreven, niet van toepassing is. In het geval van een hoge transactie waarvoor langs de weg van die verlofprocedure verlof is verleend door het gerechtshof, staat op grond van de wijziging van het eerste lid van artikel 3.5.3 geen beklag open tegen die afdoeningswijze (zie nader de toelichting op die bepaling). Reeds daarom doet zich in die gevallen niet de mogelijkheid voor dat langs de weg van de beklagprocedure het vervolgingsrecht herleeft.

Tweede lid
Op grond van artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie in verbinding met de artikelen 1.3.4 en 3.1.1 beslist het openbaar ministerie zelfstandig of vervolging moet plaatsvinden. In lijn daarmee bepaalt artikel 3.4.8, tweede lid, dat bij overtreding van de gestelde voorwaarden door de officier van justitie een nieuwe vervolgingsbeslissing moet worden genomen. De formulering ten aanzien van het ernstig vermoeden van schending van de gestelde voorwaarden is gelijkgetrokken met andere bepalingen over niet-naleving (zie bijvoorbeeld artikel 7.3.11, eerste lid). Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.4.1. De officier van justitie brengt – in lijn met de in artikel 3.4.7 vervatte kennisgevingsplicht – in geval van een misdrijf deze beslissing direct ter kennis aan de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is. Tegen een beslissing tot niet-vervolgen kan door de rechtstreeks belanghebbende beklag als bedoeld in artikel 3.5.1 worden gedaan.

Derde lid
Het bepaalde in artikel 74b, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is, met een hieronder nog toegelichte wijziging, opgenomen in dit artikellid. Artikel 74b, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, dat een specifieke schadevergoedingsregeling bevat, is geschrapt. Reden daarvoor is dat in Boek 6, Hoofdstuk 6 een algemene schadevergoedingsregeling is getroffen, waarbij artikel 6.6.5, tweede lid, al voorziet in het recht op schadevergoeding als bedoeld in het vierde lid. Het enige verschil is dat artikel 6.6.5, tweede lid, anders dan het genoemde vierde lid schadevergoeding uitsluit ingeval van een rechterlijk pardon. Het wordt niet nodig geacht dat verschil te behouden, nu Boek 6 in een eenvormige schadevergoedingsregeling voorziet.

Het derde lid bepaalt dat als de verdachte al aan een of meer voorwaarden die aan het transactieaanbod zijn verbonden heeft voldaan – bijvoorbeeld doordat hij het transactiebedrag al (gedeeltelijk) heeft betaald – en hij vervolgens ter zake van hetzelfde feit wordt vervolgd en veroordeeld, bij het bepalen van de op te leggen straf of maatregel met die voldoening rekening wordt gehouden. Deze situatie kan zich allereerst voordoen wanneer het gerechtshof een vervolgingsbevel geeft nadat de verdachte al geheel of ten dele aan de gestelde transactievoorwaarden heeft voldaan. In zijn advies heeft het OM

aangegeven het niet wenselijk te achten in dergelijke situaties – zoals nu op grond van artikel 74b, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht het geval is en in artikel 3.4.9, tweede lid, van de consultatieversie van dit wetsvoorstel was opgenomen – ertoe te zijn verplicht om betaalde geldbedragen direct terug te betalen, omdat de bevolen vervolging als uitkomst kan hebben dat aan de verdachte een geldboete of ontnemingsmaatregel wordt opgelegd. Mede naar aanleiding daarvan is de genoemde verplichting niet in het nieuwe wetboek overgenomen. In plaats daarvan wordt aangesloten bij de strekking van de regeling van artikel 4.3.19, tweede lid, die geldt voor de vergelijkbare situatie waarin – kort gezegd – de rechter tot een veroordeling komt voor hetzelfde feit ter zake waarvan al een strafbeschikking was uitgevaardigd die geheel of ten dele is tenuitvoergelegd. In het genoemde artikel is bepaald dat de rechter daarmee rekening houdt bij het bepalen van de op te leggen straf of maatregel. Op vergelijkbare wijze wordt nu ten aanzien van de transactie geregeld dat als een veroordeling volgt nadat een vervolgingsbevel is gegeven in een situatie dat al (ten dele) is voldaan aan gestelde transactievoorwaarden, de officier van justitie (als het gerechtshof op grond van artikel 3.5.11, eerste lid heeft bevolen tot het uitvaardigen van een strafbeschikking) onderscheidenlijk de rechter met die omstandigheid rekening houdt bij het bepalen van de op te leggen straf of maatregel. Datzelfde geldt bij een veroordeling naar aanleiding van een zelfstandige beslissing van de officier van justitie om het feit alsnog te vervolgen als bedoeld in artikel 3.4.8, tweede lid.

AFDELING 4.2.2 Het verlenen van rechterlijk verlof voor een transactieaanbod

Deze afdeling geeft voorschriften over de procedure van het verlenen van verlof voor een transactieaanbod. De verlofprocedure is een raadkamerprocedure. Daarmee zijn de algemene regels met betrekking tot de behandeling door de raadkamer van toepassing (zie Boek 1, Titel 2.3), tenzij daarvan in de regeling van de verlofprocedure wordt afgeweken. In het nieuwe wetboek geldt als uitgangspunt dat het onderzoek op de zitting in het openbaar plaatsvindt, tenzij de wet anders bepaalt (artikel 1.2.16, eerste lid). In afwijking van dit uitgangspunt bepaalt artikel 3.4.12, eerste lid, dat de behandeling van de vordering tot het verlenen van verlof door de raadkamer van het gerechtshof niet openbaar is. Met het oog op de vergroting van de transparantie van het transactieproces is ervoor gekozen dat, in lijn met de nieuwe algemene raadkamerregeling (artikel 1.2.23, eerste lid), de uitspraak op een openbare zitting wordt gedaan. Daarnaast wordt een uitspraak die strekt tot het verlenen van verlof voor een hoge transactie gepubliceerd door het gerechtshof.

De complexiteit of omvang van de zaak en de grote belangen die bij een voorgenomen hoge transactie op het spel staan, rechtvaardigen aanvullende rechtswaarborgen voor de verdachte en rechtstreeks belanghebbenden. Zo wordt de verdachte voorafgaande aan de

raadkamerbehandeling onder bijstand van een raadsman gehoord door de officier van justitie en kan hij ook tijdens de raadkamerbehandeling ten overstaan van het gerechtshof zijn zienswijze geven over de verlofvordering, waaronder ook het voorgenomen transactieaanbod. De rechtstreeks belanghebbende die bekend is, kan tijdens die behandeling door het gerechtshof worden gehoord.

Artikel 3.4.9 [horen van verdachte; formuleren van voorlopig transactieaanbod]

Dit artikel bevat voor de officier van justitie de verplichting om – voorafgaand aan het doen van een voorlopig aanbod voor een hoge transactie en het initiëren van de verlofprocedure – de verdachte onder bijstand van een raadsman te horen, en regelt de wijze waarop aan die hoorplicht invulling moet worden gegeven. Aangesloten is bij de systematiek van de strafbeschikking (zie artikel 3.3.4). De hoorplicht die in artikel 3.4.9 is opgenomen, geldt alleen bij voorgenomen *hoge* transacties. De Rvdr heeft gevraagd die keuze nader te onderbouwen. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat een algemeen uitgangspunt van het nieuwe wetboek is dat de rechtswaarborgen binnen een specifieke procedure zijn toegesneden op de belangen die voor de verdachte op het spel staan. Die gedachte van “rechtswaarborgen op maat” brengt mee dat de procedure meer waarborgen moet bevatten naarmate de mogelijke consequenties voor de verdachte ingrijpender zijn. Daarom is het gerechtvaardigd om wat betreft de toepasselijke waarborgen te differentiëren tussen de waarborgen bij een hoge transactie enerzijds en transacties met een lagere geldelijke component anderzijds. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen te onderscheiden tussen hoge transacties als bedoeld in artikel 3.4.5, eerste lid (met een hoorplicht en met verplichte rechtsbijstand), niet-hoge transacties met een geldelijke component van meer dan € 2.000 als bedoeld in artikel 3.4.5, tweede lid (met verplichte rechtsbijstand) en overige transacties (geen hoor- of rechtsbijstandsverplichting). Alleen bij de “zwaarste” transacties geldt dus de verplichting om de verdachte voorafgaand aan de totstandkoming van een voorlopig transactieaanbod te horen.

Eerste lid
De verlofprocedure dient niet alleen het belang van externe controle op en externe openbaarheid van hoge transacties – in die zin dat de rechter een voorgenomen hoge transactie toetst en zijn beslissing uitspreekt op een openbare zitting – maar deze procedure heeft ook een rechtsbeschermende functie voor de verdachte. Aan die functie wordt onder meer uitwerking gegeven door de verplichting die op de officier van justitie rust om – voorafgaand aan het doen van een voorlopig aanbod voor een hoge transactie – de verdachte onder bijstand van een raadsman te horen. Bij dit type transacties zijn deze waarborgen gangbaar en onontbeerlijk.

Artikel 3.3.4, tweede lid, voorziet in het kader van een strafbeschikking houdende betalingsverplichtingen boven het daarin genoemde drempelbedrag in een gelijksoortige regeling voor de verdachte. Tijdens het horen kan nog discussie plaatsvinden over het precieze feit dat de verdachte wordt verweten of de transactievoorwaarden. Dit betekent dat bijvoorbeeld onderwerp van bespreking kan zijn welke maatregelen ter voorkoming van toekomstige misstanden moeten worden genomen. Voor de officier van justitie is het van belang om na te gaan of de verdachte bereid is te voldoen aan de voorwaarden die de officier van justitie aan het voorgenomen transactieaanbod wil verbinden en of de verdachte dat transactieaanbod vrijwillig zal aanvaarden. Is de verdachte een rechtspersoon als bedoeld in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht of een entiteit die in het derde lid van dat artikel met een rechtspersoon worden gelijkgesteld, dan wordt de rechtspersoon of entiteit vertegenwoordigd door een persoon die volgens artikel 6.1.53, eerste en tweede lid, vertegenwoordigingsbevoegd is, zij het dat de vertegenwoordiger niet bij gemachtigde kan verschijnen.

Tweede lid
Dit artikellid bepaalt dat van het horen een schriftelijk verslag wordt opgemaakt. Dit voorschrift is afgeleid van de regeling van de strafbeschikking, die eveneens voorschrijft dat van het horen een schriftelijk verslag wordt opgemaakt (zie artikel 3.3.4, derde lid). Het verslag van het horen kan bestaan uit een korte en bondige weergave van hetgeen tijdens het horen aan de orde is geweest. De verslaglegging kan op grond van artikel 126 van de Wet op de rechterlijke organisatie worden gemandateerd aan een binnen het openbaar ministerie werkzame functionaris. Mandatering kan passen bij een doelmatige inzet van beschikbare capaciteit. Het staat de officier van justitie die de verdachte heeft gehoord evenwel vrij om in plaats daarvan van het horen zelf verslag te doen in de vorm van een proces-verbaal dat voldoet aan de eisen van artikel 2.1.11, tweede lid. De afweging hieromtrent is aan de officier van justitie. Het verslag van het horen is in de wet niet nader genormeerd.

Uit het verslag van het horen moet ook blijken dat de verdachte de bewijsbaarheid en strafbaarheid van het desbetreffende feit alsmede zijn strafbaarheid vanwege dat feit niet betwist. Het geeft ook blijk – al dan niet door middel van een door de verdachte opgesteld stuk dat aan het verslag is gehecht en daarvan deel uitmaakt – van de zienswijze van de verdachte. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het feit dat de kern van de transactie is gelegen in consensualiteit; de vrijwillige aanvaarding van het transactieaanbod door de verdachte is een essentiële voorwaarde voor de totstandkoming van de transactie. Ingevolge artikel 3.4.11 wordt het verslag van het horen in de verlofprocedure aan het gerechtshof overgelegd. Op basis hiervan kan het hof zich een oordeel vormen over de houding van de verdachte ten opzichte van het feit, de bereidheid van de verdachte om de transactievoorwaarden na leven en de vrijwillige acceptatie door de verdachte van het transactieaanbod.

Derde lid
De officier van justitie formuleert na het horen van de verdachte op enig moment een voorlopig transactieaanbod, waarin rekening wordt gehouden met de uitkomst van het horen. In het licht van het consensuele karakter van de transactie behoeft de uitkomst van het horen vertaling in het voorlopige transactieaanbod. Alleen wanneer de uitkomst van het horen is dat de verdachte de bewijsbaarheid en strafbaarheid van het desbetreffende feit alsmede zijn strafbaarheid vanwege dat feit niet betwist, hij bereid is de transactievoorwaarden na te leven en het transactieaanbod te aanvaarden, zal de officier van justitie overgaan tot het formuleren van een voorlopig transactieaanbod.

Vierde lid
De officier van justitie legt een voorlopig transactieaanbod ter aanvaarding voor aan de verdachte. Hiermee wordt in de wet tot uitdrukking gebracht dat de transactie een tweezijdig karakter heeft en dat de acceptatie van het voorlopige transactieaanbod door de verdachte een essentiële voorwaarde is in de procedure van totstandkoming van een transactie.
In de praktijk zal de officier van justitie voorafgaand aan het voorleggen van een voorlopig transactieaanbod aan de verdachte hiervoor eerst toestemming binnen het openbaar ministerie vragen. Dit is conform de huidige werkwijze bij de toetsing van hoge transacties die is neergelegd in (intern) beleid van het openbaar ministerie. Nadat vervolgens de verdachte het voorlopige transactieaanbod heeft aanvaard, kan het openbaar ministerie de rechterlijke verlofprocedure initiëren.

Artikel 3.4.10 [indienen van vordering bij griffie van gerechtshof]

Eerste lid
Indien de verdachte het voorlopige transactieaanbod heeft aanvaard, dient de officier van justitie bij het gerechtshof een gemotiveerde vordering in, die strekt tot het verkrijgen van verlof voor het aanbieden van een hoge transactie aan de verdachte. Het voorlopige transactieaanbod als bedoeld in artikel 3.4.9, derde lid, vormt het voorwerp van de rechterlijke toetsing. Pas na het verlenen van verlof door het gerechtshof kan de officier van justitie een definitief transactieaanbod aan de verdachte doen. Naar aanleiding van het advies van de Rvdr om het tijdstip van indiening van de vordering tot verlenen van verlof tot het doen van een transactieaanbod te markeren, is in dit artikellid uitdrukkelijk bepaald dat de vordering door de griffie wordt gedagtekend op de dag van ontvangst. De ontvangstdatum vormt het beginpunt van de beslistermijn van maximaal drie maanden (artikel 3.4.14, eerste lid).

Tweede lid
Deze bepaling bevat een bijzondere bevoegdheidsregeling voor de gerechtshoven. Het rechtsgebied waarbinnen de beslissing tot het

indienen van de vordering is genomen, is bepalend voor de vraag welk gerechtshof bevoegd is van die vordering kennis te nemen. Vorderingen die zijn ingesteld door een officier van justitie die niet is aangesteld bij een arrondissementsparket, dienen bij het gerechtshof Den Haag te worden ingediend. Hiermee is aangesloten bij de bevoegdheidsregeling in de beklagprocedure van artikel 3.5.1, derde lid. Hoewel de Rvdr heeft aangegeven zo'n bijzondere competentieregeling niet nodig te achten omdat bij alle gerechtshoven rechterlijke expertise in financieel-economische zaken aanwezig is, is voor concentratie bij het gerechtshof Den Haag gekozen vanwege het relatief beperkte aantal zaken en het bewaken van de rechtseenheid.

Derde lid
Dit artikellid correspondeert met het huidige artikel 74, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht dat in de nieuwe regeling wordt overgeheveld naar artikel 3.4.7. Het regelt dat de officier van justitie aan de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is direct kennis geeft van de datum waarop hij de vordering heeft ingediend.

De reikwijdte van de kennisgevingsplicht is beperkt tot de rechtstreeks belanghebbende die de officier van justitie bekend is. Eerstgenoemde term wordt gebruikt in de betekenis die daaraan toekomt in de beklagprocedure van Boek 3, Hoofdstuk 5. Volgens vaste jurisprudentie kan slechts degene die door het achterwege blijven van vervolging getroffen is in een belang dat hem bepaaldelijk aangaat worden aangemerkt als belanghebbende. Daarbij dient sprake te zijn van een objectief bepaalbaar, persoonlijk of kenmerkend belang (vgl. HR 7 maart 1972, NJ 1973/95). Relevant is of de overtreden strafbepaling dit specifieke belang van de belanghebbende beoogt te beschermen (ECLI:NL:GHAMS:2020:1294). Onder rechtstreeks belanghebbende wordt mede verstaan een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en zoals blijkt uit zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging rechtstreeks wordt getroffen (artikel 3.5.2). De kennisgevingsplicht is nader beperkt tot de rechtstreeks belanghebbende die de officier van justitie bekend is (vgl. ook artikel 3.1.3, tweede lid). In de praktijk is een variëteit aan situaties denkbaar. Gedacht kan worden aan het geval waarin rechtstreeks uit de processtukken blijkt dat een bepaalde natuurlijke persoon of rechtspersoon rechtstreeks belanghebbende is, bijvoorbeeld doordat de desbetreffende persoon aangifte heeft gedaan of zich bij de officier van justitie heeft gemeld. Ten aanzien van het slachtoffer geldt dat hij zelf bepaalt of hij aangifte wenst te doen en of hij hem toekomende rechten wenst uit te oefenen. Op de officier van justitie rust geen verplichting om in gevallen waarin bedoelde concrete aanknopingspunten ontbreken, actief nadere inspanningen te verrichten om de aanwezigheid van (andere) rechtstreeks belanghebbenden te onderzoeken. De Rvdr en SHN constateren terecht dat de kring van rechtstreeks belanghebbenden niet altijd volledig in beeld zal zijn en dat – als die situatie zich voordoet – de rechtstreeks belanghebbende die niet

bekend is geen kennisgeving van de verlofvordering ontvangt en evenmin zal worden opgeroepen om over die vordering te worden gehoord (artikel 3.4.12, derde lid), terwijl de desbetreffende belanghebbende na een verlofverlening voor het doen van een hoog transactieaanbod door het gerechtshof geen beklagmogelijkheid heeft tegen die afdoeningswijze (artikel 3.5.3, tweede lid). Het advies om op dit punt een nadere wettelijke voorziening te treffen, is niet opgevolgd. De gemaakte keuze en de mogelijke consequenties daarvan worden verantwoord geacht, omdat het gerechtshof in de verlofprocedure – net als in het kader van een beklagprocedure over het niet-vervolgen van strafbare feiten – zowel de rechtmatigheid als de wenselijkheid van het transactieaanbod toetst. Van een wezenlijk verschil tussen die toetsingsbevoegdheden is dus geen sprake (zie nader de toelichting bij artikel 3.5.3, tweede lid). Beide procedures vormen een waarborg tegen onredelijk gebruik van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel door het openbaar ministerie en strekken tot bescherming van individuele belangen van rechtstreeks belanghebbenden. Daaraan doet niet af dat zich bijzondere gevallen kunnen voordoen waarin een rechtstreeks belanghebbende die niet bekend is niet in de gelegenheid is geweest om over de verlofvordering te worden gehoord.

Artikel 3.4.11 [overleggen van stukken aan het gerechtshof]

Eerste lid
In lijn met de regeling van beklag over het niet-vervolgen van strafbare feiten moet het openbaar ministerie de op de zaak betrekking hebbende stukken overleggen. Dit brengt in de verlofprocedure mee dat het openbaar ministerie de stukken die betrekking hebben op de vordering tot het verlenen van verlof aan het gerechtshof moet overleggen. Op grond van artikel 3.4.11 kunnen die stukken worden overgelegd door zowel de officier van justitie als de advocaat-generaal, zijnde de vertegenwoordiger van het openbaar ministerie bij een gerechtshof. In de praktijk is het mogelijk dat de (zaaks)officier van justitie als plaatsvervangend advocaat-generaal in de verlofprocedure optreedt.

Het gerechtshof dient over voldoende informatie te kunnen beschikken om te beslissen of verlof wordt verleend. De rechter toetst het voorlopige transactieaanbod op onder andere de conformiteit met de wettelijke voorschriften voor het doen van een transactieaanbod, het proces van totstandkoming van het voorlopige transactieaanbod en de aanwezigheid van voldoende bewijs (artikel 3.4.14, derde lid). Van belang is dat het gerechtshof over voldoende informatie beschikt om uitvoering te kunnen geven aan deze toets.

Om hieraan enige richting te geven is in artikel 3.4.11, eerste lid, vermeld welke informatie de stukken die door de advocaat-generaal aan het gerechtshof worden overgedragen in ieder geval bevatten. Het betreft het feitenrelaas, de verklaring van de verdachte dat hij de bewijsbaarheid en strafbaarheid van het feit alsmede zijn strafbaarheid

vanwege dat feit niet betwist, het verslag van het horen en de inhoud van het voorlopige transactieaanbod. De wijze waarop deze informatie wordt overgelegd, kan in de praktijk vorm krijgen.
In de huidige praktijk wordt door het openbaar ministerie vaak een feitenrelaas opgesteld dat uit twee delen bestaat. Het feitelijk deel beschrijft de aanleiding en het verloop van het strafrechtelijk onderzoek alsmede de geconstateerde feitelijke gedraging(en). In het beoordelend deel kwalificeert de officier van justitie de feiten, geeft hij zijn visie op de ernst daarvan, beoordeelt hij de bewijsbaarheid en strafbaarheid van de feiten, motiveert hij zijn keuze voor een transactieaanbod en legt hij rekenschap af over de gemaakte belangenafweging. Waar de verdachte nu de inhoud van (alleen) het feitelijk deel moet erkennen geldt op grond van de nieuwe regeling het vereiste dat hij de bewijsbaarheid en strafbaarheid van het feit alsmede zijn strafbaarheid vanwege dat feit niet betwist. Hoe duidelijker en completer het feitenrelaas is, hoe beter het gerechtshof in staat zal zijn om over de vordering te oordelen.

Het verslag van het horen biedt de rechter inzicht in het proces van totstandkoming van het voorlopige transactieaanbod, waaronder de houding van de verdachte ten opzichte van de voorgenomen transactie, de bereidheid van de verdachte tot naleving van de transactievoorwaarden en de vrijwillige acceptatie van het voorlopige transactieaanbod door de verdachte. Tot slot omvatten de te overleggen stukken ook de inhoud van het voorlopige transactieaanbod.

Het gerechtshof betrekt de overgelegde informatie bij zijn beslissing over de vordering van de officier van justitie om al dan niet verlof te verlenen voor het doen van een definitief transactieaanbod. Hierbij toetst het hof of in het concrete geval een transactie met deze omvang en deze voorwaarden gerechtvaardigd is. Op basis van het feitenrelaas vindt een globale toetsing plaats van de aanwezigheid van voldoende bewijs in relatie tot het feit. Hierbij is geen sprake van een volledige toetsing in de zin van de artikelen 4.3.1 en 4.3.3.

Niet is gekozen om het openbaar ministerie te verplichten een overzicht van het strafdossier (bijvoorbeeld een inhoudsopgave) over te leggen, teneinde het gerechtshof zicht te bieden op de gehele strafzaak. Een dergelijke verplichting komt, ook gelet op de informatie die het feitenrelaas al bevat, niet zonder meer noodzakelijk voor. Indien het verstrekken van een dergelijk overzicht in een voorkomend geval met het oog op de toetsing van de verlofvordering aangewezen is, dan staat het eerste lid er niet aan in de weg dat het openbaar ministerie dat overzicht aan de raadkamer van het gerechtshof overlegt. Daarbij komt dat de raadkamer op grond van artikel 1.2.15, eerste lid, het openbaar ministerie kan bevelen om voor de beslissing relevante, aanvullende stukken te overleggen. Hiervan zal naar verwachting terughoudend gebruikt worden gemaakt, ook gelet op de informatie die al op grond van het eerste lid aan het gerechtshof dient te worden verstrekt.

Tweede lid
Ingevolge dit artikellid wordt wat betreft de mogelijkheid van kennisneming en kopieverstrekking van de overgelegde stukken en de beperking daarvan, aangesloten bij de regeling die is opgenomen in artikel 3.5.8, tweede tot en met vierde lid. Dit brengt mee dat de voorzitter van het gerechtshof kennisneming van bepaalde stukken onder toepassing van een uitzonderingsgrond kan afwijzen. De uitzonderingsgrond die strekt tot bescherming van zwaarwegende economische of financiële belangen wordt toegelicht bij de wijziging van artikel 3.5.8. Op die plaats is uiteengezet dat introductie van die grond eerst en vooral wenselijk is met het oog op de verlofprocedure voor hoge transacties, maar dat deze ook gewenst is in de beklagprocedure, en waarom.

De betreffende uitzonderingsgrond stelt de voorzitter uitdrukkelijk in staat om genoemde belangen mee te wegen bij de overweging om al dan niet inzage te verlenen in de overgelegde stukken. Het onverkort verlenen van inzage kan immers onwenselijke gevolgen hebben, zoals het lekken van informatie naar de pers of het beïnvloeden van beurskoersgevoelige informatie, waardoor verdachte beursgenoteerde bedrijven verplicht kunnen worden om de markt te informeren. Dit kan voor het bedrijf grote financieel-economische consequenties hebben en het transactieproces negatief beïnvloeden. Specifieke bescherming van de genoemde zwaarwegende bedrijfsbelangen stelt het openbaar ministerie in de gelegenheid om het gerechtshof zo duidelijk en volledig mogelijk te informeren over de redelijkheid van het transactieaanbod en de daarin opgenomen voorwaarden.

Artikel 3.4.12 [niet-openbare behandeling van verlofvordering; horen]

Eerste lid
In de bijzondere regeling van de verlofprocedure is geëxpliciteerd dat – in afwijking van het in artikel 1.2.16, eerste lid, verwoorde uitgangspunt – de behandeling van de verlofvordering door de raadkamer van het gerechtshof niet openbaar is.

Tweede lid
De verdachte wordt in de gelegenheid gesteld ten overstaan van het gerechtshof zijn zienswijze te geven. De explicitering dat de verdachte zijn zienswijze kan geven over “de vordering tot het verlenen van verlof” brengt tot uitdrukking dat het horen zich niet hoeft te beperken tot de inhoud van het voorlopige transactieaanbod. In dat verband kan bijvoorbeeld ook de inhoud van de overige stukken die in artikel 3.4.11, eerste lid, zijn genoemd aan de orde komen. Daarnaast is gekozen voor een oproepingsplicht: de verdachte wordt gehoord, althans daartoe opgeroepen om hem in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze te geven.

Hierdoor sluit de bepaling beter aan bij het algemene raadkamervoorschrift van artikel 1.2.18. Met die oproepingsplicht krijgt de verdachte – ingeval de verdachte een rechtspersoon of daarmee gelijk te stellen entiteit is: diens vertegenwoordiger op grond van artikel 6.1.53 – de mogelijkheid om zijn licht te laten schijnen over de voorlopige transactievoorwaarden en de totstandkoming daarvan. Van een onverkorte hoorplicht is afgezien, omdat de verdachte voorafgaand aan het doen van het desbetreffende voorlopige aanbod voor een hoge transactie al door de officier van justitie wordt gehoord onder bijstand van een raadsman (artikel 3.4.9, eerste lid), en het opgemaakte verslag daarvan in de verlofprocedure aan het gerechtshof wordt overgelegd (artikel 3.4.11, eerste lid, onderdeel c). Het gerechtshof kan dus al langs die weg kennisnemen van de zienswijze van de verdachte.

Derde lid
Met deze bepaling is aangesloten bij artikel 3.1.3, tweede lid. Zij regelt dat het gerechtshof, voordat het over de vordering beslist, de rechtstreeks belanghebbende die hem bekend is over die vordering hoort, althans hiertoe oproept. Als de opgeroepen belanghebbende vervolgens niet verschijnt mag worden aangenomen dat deze geen belang stelt in de uitkomst van de procedure, en kan van het horen van deze worden afgezien.

Vierde lid
In lijn met het algemene raadkamervoorschrift van artikel 1.2.18, derde en vierde lid, over rechtsbijstand, voorziet het vierde lid van artikel 3.4.12 in de mogelijkheid van rechtsbijstand voor de verdachte en de rechtstreeks belanghebbende bij het horen.

Artikel 3.4.13 [aanhouden van beslissing door gerechtshof]

Tijdens de raadkamerbehandeling kan blijken dat het voorlopige transactieaanbod aanpassing behoeft. Met het oog daarop is het gerechtshof op grond van dit artikel bevoegd de beslissing op de vordering voor een bepaalde tijd aan te houden, teneinde de officier van justitie in de gelegenheid te stellen het voorlopige transactieaanbod te wijzigen. Alvorens te beslissen hoort het gerechtshof de advocaat-generaal – dit kan de (zaaks)officier van justitie zijn die als plaatsvervangend advocaat-generaal in de verlofprocedure optreedt – en de verdachte die op de zitting aanwezig is. Dit vormt een waarborg tegen verrassingsbeslissingen. De reparatiemogelijkheid dient een doelmatige rechtsgang. Een vergelijkbare mogelijkheid tot aanhouding bestaat in de raadkamerprocedure bij een verzoek tot eindeverklaring van de zaak als bedoeld in artikel 3.1.3, vierde lid. Voorwaarde voor daadwerkelijke wijziging van het voorlopige transactieaanbod is dat de verdachte voorafgaand hieraan in de gelegenheid wordt gesteld daarover zijn zienswijze te geven. De transactie heeft immers een tweezijdig karakter. Acceptatie van het voorlopige transactieaanbod door de verdachte is een

essentiële voorwaarde in de procedure van totstandkoming van een transactie.

Artikel 3.4.14 [beslistermijn gerechtshof; voorwaarden voor verlofverlening]

Dit artikel bepaalt welke beslissingen het gerechtshof op de vordering kan nemen en binnen welke termijn. Verder bevat dit artikel de criteria waaraan het gerechtshof het voorlopige transactieaanbod toetst.

Eerste lid
Uitgangspunt is dat het gerechtshof beslist binnen drie maanden na indiening van de vordering door de officier van justitie. In de wettekst is geëxpliciteerd dat die termijn aanvangt op de datum waarop de verlofvordering bij de griffie van het gerechtshof wordt ingediend. Die ontvangstdatum wordt door de griffie vastgelegd (artikel 3.4.10, eerste lid). Voor een termijn van drie maanden is gekozen omdat enerzijds een adequate rechterlijke toets moet worden uitgevoerd en anderzijds een snelle rechtsgang met korte doorlooptijden is geboden. Vanwege de specifieke aard van de zaken en het relatief geringe aantal zaken wordt verwacht dat die beslistermijn een werkbaar kader biedt. Het OM heeft in overweging gegeven de beslistermijn te verkorten, waarbij een rol speelt dat wanneer een beursgenoteerd bedrijf als verdachte in de verlofprocedure is betrokken koersgevoelige informatie in het geding kan zijn. Naar aanleiding van dit advies is in dit artikellid ingevoegd dat het gerechtshof “zo spoedig mogelijk” en uiterlijk binnen drie maanden beslist. Hiermee wordt het belang van een snelle rechtsgang met korte doorlooptijden onderstreept, terwijl de uiterlijke beslistermijn van drie maanden waarborgt dat het gerechtshof ook in complexere zaken voldoende tijd heeft om op zorgvuldige wijze tot een beslissing te komen. De beslissingstermijn van maximaal drie maanden geldt niet wanneer het gerechtshof op de voet van artikel 3.4.13 de beslissing over de vordering voor bepaalde tijd heeft aangehouden.

Tweede lid
Wanneer het gerechtshof dat kennisneemt van de vordering zich onbevoegd acht, verwijst het de zaak naar het gerechtshof dat op grond van de bevoegdheidsregeling in artikel 3.4.10, tweede lid, bevoegd is te oordelen over de vordering.

Derde lid
Deze bepaling bevat de criteria waaraan het voorlopige transactieaanbod door het gerechtshof wordt getoetst. Indien het voorlopig transactieaanbod voldoet aan deze toetsingscriteria, verleent het gerechtshof verlof aan de officier van justitie tot het doen van een definitief transactieaanbod. Dit definitieve aanbod zal vanzelfsprekend gelijkluidend moeten zijn aan het voorlopige aanbod waarop de rechterlijke toetsing betrekking heeft gehad.

De vervolgingsbeslissing is een discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie. In het verlengde daarvan is bij het doen van een aanbod voor een hoge transactie uitgangspunt dat het openbaar ministerie beleidsvrijheid en de officier van justitie beoordelingsruimte wordt gelaten. Doel van de rechterlijke toets is dat het gerechtshof beoordeelt of het openbaar ministerie met het voorlopige transactieaanbod op een evenwichtige wijze gebruik maakt van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Dit vertaalt zich wat betreft de verlofprocedure in een terughoudende rechterlijke opstelling: op basis van de stukken die het gerechtshof langs de weg van artikel 3.4.11 heeft ontvangen richt de inhoudelijke beoordeling zich in de kern op de vraag of de officier van justitie in redelijkheid tot het voorlopige transactieaanbod heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan. Verwacht wordt dat rechterlijke toetsing in deze vorm de hiervoor geschetste controlefunctie ten volle kan vervullen en alle betrokken belangen bij de afdoening van in het bijzonder financieel-economische criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon op effectieve wijze kunnen worden beschermd. Bij de meer afstandelijke rechterlijke opstelling in de verlofprocedure past ook dat de afwijzing van de vordering uitsluitend haar grond kan vinden in wezenlijke (procedurele) tekortkomingen. Een wezenlijk gebrek doet zich bijvoorbeeld voor indien de officier van justitie op grond van artikel 3.4.4, eerste en tweede lid, niet bevoegd was het desbetreffende aanbod te doen dan wel buiten de kaders van artikel 3.4.6, eerste lid, om voorwaarden zijn gesteld. Bij een procedurele tekortkoming zoals het niet direct informeren van de rechtstreeks belanghebbende door de officier van justitie van de datum waarop hij de vordering heeft ingediend (artikel 3.4.10, derde lid), kan dat anders liggen, bijvoorbeeld wanneer de belanghebbende daarover nadien alsnog is geïnformeerd.

In de verlofprocedure worden de rechtmatigheid en de opportuniteit van het voorlopige transactieaanbod door het gerechtshof getoetst. Dit komt tot uitdrukking in de twee hoofdvragen waarop de rechterlijke toets zich richt: ten eerste of is voldaan aan de wettelijke voorschriften voor het doen van een transactieaanbod (onderdeel a) en ten tweede of de officier van justitie bij afweging van alle in aanmerking komende belangen in redelijkheid tot de voorgenomen beslissing heeft kunnen komen (onderdeel b). Voorwerp van toetsing is het voorlopige transactieaanbod en de onderbouwing daarvan door het openbaar ministerie. Voor de nadere invulling van deze rechterlijke toets kan worden gedacht aan de volgende niet-limitatieve opsomming van beoordelingsfactoren:

i. *wettelijke voorschriften in de artikelen 3.4.4, eerste en tweede lid, en 3.4.6, eerste lid*
   Het gerechtshof beoordeelt of de officier van justitie in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat het feit bewijsbaar en het feit en de verdachte vanwege dat feit strafbaar zijn (artikel 3.4.4, eerste lid, onderdeel b) alsook een overtreding betreft of een misdrijf waarvan de strafbedreiging niet meer dan zes jaar gevangenisstraf beloopt

(eerste lid, onderdeel a). Bij de vraag of de officier van justitie heeft kunnen oordelen dat vervolging van de verdachte voor een of meer gespecificeerde delicten haalbaar is, zal veel afhangen van de mate waarin deze zijn oordeel hierover in het feitenrelaas heeft gemotiveerd. Daarnaast toetst het gerechtshof of is voldaan aan het vereiste dat de verdachte de bewijsbaarheid en strafbaarheid van het feit alsmede zijn strafbaarheid vanwege dat feit niet heeft betwist (eerste lid, onderdeel c) en of de gestelde voorwaarden het wettelijk kader van artikel 3.4.6, eerste lid, niet te buiten gaan.

ii. *het proces van de totstandkoming van de hoge transactie*
Het gerechtshof beoordeelt de vraag of de wettelijke procedureregels, waaronder het onder rechtsbijstand horen van de verdachte (artikel 3.4.9, eerste lid), zijn gevolgd.

iii. *consensualiteit*
Het gerechtshof gaat na of de verdachte vrijwillig heeft ingestemd met de voorwaarden die in het voorlopige transactieaanbod zijn opgenomen en of de verdachte voldoende is geïnformeerd over de gevolgen van het accepteren van het transactieaanbod.

iv. *redelijke en billijke belangenafweging*
Het gerechtshof beoordeelt of een officier van justitie bij afweging van alle in aanmerking komende belangen in redelijkheid tot het doen van dit voorlopige transactieaanbod heeft kunnen beslissen. Van betekenis is of dit aanbod in overeenstemming is met het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. In dat verband is de huidige Aanwijzing hoge transacties relevant. Toetsing aan die aanwijzing brengt bij een voorlopig transactieaanbod aan natuurlijke personen mee dat het gerechtshof nagaat of redelijkerwijs te verwachten is dat de rechter in de desbetreffende zaak aan de verdachte geen vrijheidsstraf zou opleggen. Alleen dan komt immers op grond van de aanwijzing het doen van een transactieaanbod aan een natuurlijke persoon in beeld. Ook gaat het gerechtshof na of het voorlopige transactieaanbod past in een consistent afdoeningsbeleid en de hoogte daarvan niet onredelijk is in verhouding tot het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie in vergelijkbare gevallen. Dit betekent niet dat het gerechtshof te allen tijde is gebonden aan de beleidskaders van het openbaar ministerie. Die binding bestaat vanzelfsprekend niet wanneer het voorliggende transactieaanbod spoort met het vervolgingsbeleid maar in strijd is met hoger recht. Verder kan afwijzing van de vordering tot verlofverlening in beeld komen wanneer uit de overgelegde stukken het rechtstreeks en ernstig vermoeden rijst dat schuldigverklaring van de verdachte voor een misdrijf waarvoor niet mag worden getransigeerd haalbaar is. Die vaststelling zou het gerechtshof immers tot het oordeel kunnen brengen dat de officier van justitie in redelijkheid niet tot het voorliggende transactieaanbod had kunnen komen. Tevens is relevant of het transactiebedrag niet in disproportionele verhouding staat tot het feit, de daardoor veroorzaakte schade, de

verbeurdverklaarde voorwerpen of het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Vierde lid
Wanneer het gerechtshof in zijn beslissing oordeelt dat niet is voldaan aan de voorwaarden, wijst het gerechtshof de vordering van de officier van justitie af. Een afwijzende beslissing volgt tevens in het uitzonderlijke geval de overgelegde stukken (artikel 3.4.11, eerste lid, in verbinding met artikel 1.2.15, eerste lid) en het verhandelde op de zitting als geheel het gerechtshof – met inachtneming van de in artikel 3.4.14, derde lid, neergelegde toetsingsomvang – niet tot adequate toetsing in staat stellen. De beslissing op de vordering moet op grond van het algemene raadkamervoorschrift van artikel 1.2.23, derde lid, zijn gemotiveerd. Dit brengt met zich dat het gerechtshof aan de hand van de criteria van artikel 3.4.14, derde lid, inzicht dient te geven in de gedachtegang die ten grondslag ligt aan zijn toewijzende of afwijzende beslissing op de vordering. Tegen de beslissing van het gerechtshof staat geen cassatieberoep open (zie artikel 5.1.1), hetgeen aansluit bij de regeling over de beslissing van het gerechtshof op het beklag wegens niet-vervolgen waarin evenmin is voorzien in de mogelijkheid beroep in cassatie in te stellen. Daarmee is niet voorzien in een rechtsmiddel voor de officier van justitie. De reden daarvoor is dat de officier van justitie na een afwijzende beslissing ofwel vervolging kan instellen, bijvoorbeeld door het indienen van een procesleiding, ofwel – met inachtneming van de beslissing van het gerechtshof – het voorlopige transactieaanbod kan wijzigen met als doel op grond van het tweede lid opnieuw een vordering tot verlofverlening bij het gerechtshof in te dienen.

Indien het gerechtshof de vordering afwijst en dus geen verlof verleent voor het doen van een hoog transactieaanbod, blijven de stukken die in verband daarmee bij de processtukken zijn gevoegd, deel uitmaken van het procesdossier. Dit betekent dat als de zaak later alsnog inhoudelijk op een zitting wordt behandeld, de latere zittingscombinatie kennis kan nemen van die stukken. Het huidige en nieuwe wetboek voorzien niet in de mogelijkheid om processtukken uit het procesdossier te verwijderen: eenmaal gevoegde processtukken, blijven gevoegd (ECLI:NL:HR:2012:BU2046). Die regel draagt bij aan de transparantie van het strafproces (ECLI:NL:PHR:2012:BU2046). De rechter moet immers kennis kunnen nemen van wat zich in de zaak heeft afgespeeld.

Artikel 3.4.15 [beslissing in het openbaar; openbaarmaking van beslissing]

Dit artikel regelt de wijze waarop de beslissing over de vordering tot het verlenen van rechterlijk verlof bij hoge transacties bekend en openbaar wordt gemaakt. Op grond van de algemene raadkamerbepalingen (artikel 1.2.24, eerste en tweede lid), wordt de beslissing ter kennis van de procesdeelnemers gebracht. In reactie op het advies van de NOvA wordt opgemerkt dat inderdaad niet in de wet is geregeld dat de stukken die

het openbaar ministerie op grond van artikel 3.4.11 aan het gerechtshof overlegt moeten worden opgenomen in de beslissing van het gerechtshof. Op grond van het algemene raadkamervoorschrift van artikel 1.2.23, derde lid, geldt dat de beslissing van de raadkamer van het gerechtshof moet worden gemotiveerd. Deze motiveringseis draagt bij aan de transparantie van het transactieproces en de controleerbaarheid van de genomen beslissing, en daarmee aan de legitimiteit van hoge transacties. De precieze invulling van die motiveringseis is aan het gerechtshof.

Eerste lid
Uit dit artikellid volgt dat het gerechtshof zijn beslissing over de vordering in het openbaar uitspreekt. Dit draagt bij aan de transparantie van het transactieproces in het geval van een voorgenomen hoge transactie. Daarmee wordt ook de samenleving duidelijkheid verschaft over een (beoogde) buitengerechtelijke afdoening van dergelijke strafzaken met een transactie en achtergronden daarvan.

Tweede lid
Het gerechtshof maakt zijn beslissing over de vordering waarvoor verlof is verleend, openbaar. De gebruikelijke wijze daartoe is publicatie van de beslissing op de website van de rechtspraak (www.rechtspraak.nl). Uit de publicatie volgt voor welke feiten na de rechterlijke toets een transactieaanbod zal worden gedaan. Dit draagt verder bij aan de controleerbaarheid van de afdoening van deze categorie strafzaken.

Artikel 3.4.16 [indienen van gewijzigde vordering na afwijzing door gerechtshof]

Uit dit artikel volgt dat, na een afwijzende beslissing op de vordering van het gerechtshof, de officier van justitie ter zake van hetzelfde feit eenmaal opnieuw een vordering tot het verlenen van verlof kan indienen bij het gerechtshof. Deze vordering moet betrekking hebben op een gewijzigd voorlopig transactieaanbod. Op die procedure zijn de artikelen uit deze titel van toepassing.

J

In artikel 3.5.1, tweede lid, wordt “betrokken opsporingsdienst” vervangen door “betrokken opsporingsinstantie”. Voor een toelichting op het herstel van deze omissie wordt verwezen naar de toelichting op de wijziging van artikel 1.9.3, tweede lid, in dit voorstel.

K

Aan artikel 3.5.3 worden twee leden toegevoegd, waardoor de bestaande bepaling wordt genummerd tot het eerste lid.

Toevoeging tweede lid aan artikel 3.5.3
De toevoeging van een tweede lid aan artikel 3.5.3 staat in verband met

de introductie van de procedure van rechterlijk verlof voor het doen van een aanbod voor een hoge transactie (aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening). Wanneer het gerechtshof in het kader van die verlofprocedure aan de officier van justitie verlof heeft verleend tot het doen van een hoog transactieaanbod, is – indien dit transactieaanbod vervolgens daadwerkelijk aan de verdachte wordt gedaan – beklag door de rechtstreeks belanghebbende ter zake van het desbetreffende strafbare feit in beginsel uitgesloten. In dat geval is het transactieaanbod immers al getoetst door het gerechtshof, want het gerechtshof heeft geoordeeld over de vraag of de wettelijke voorwaarden voor het doen van een transactieaanbod zijn nageleefd en de officier van justitie bij afweging van alle in aanmerking komende belangen (waaronder de belangen van de rechtstreeks belanghebbende die bekend is) in redelijkheid tot het transactieaanbod heeft kunnen komen (zie artikel 3.4.14, derde lid). Hiermee strekt de rechterlijke toets in de verlofprocedure zich uit tot zowel de rechtmatigheid als de wenselijkheid van het transactieaanbod. Van een wezenlijk verschil met de toetsingsbevoegdheid van het gerechtshof in het kader van een beklagprocedure over het niet-vervolgen van strafbare feiten – waarin tevens de rechtmatigheid en opportuniteit van de vervolgingsbeslissing centraal staat – is geen sprake. Daar komt bij dat beide procedures erin voorzien dat de rechtstreeks belanghebbende die bekend is in de gelegenheid wordt gesteld zich over de zaak uit te laten. Gelet op het voorgaande is het gerechtvaardigd de beklagprocedure niet open te stellen ter zake van strafbare feiten waarvoor een hoge transactie is aangeboden overeenkomstig het daartoe door het gerechtshof verleende verlof. Als dat wel mogelijk zou zijn, zou in de beklagprocedure in feite van het gerechtshof worden gevraagd zijn eigen verlofverlening te heroverwegen.

Op deze hoofdregel bestaat één uitzondering. Beklag is toegelaten in het geval de verdachte niet binnen of gedurende de daarvoor door de officier van justitie bepaalde termijn aan de in het transactieaanbod gestelde voorwaarden heeft voldaan. Dan is het strafbare feit immers niet afgedaan overeenkomstig het hoge transactieaanbod waarop de verlofverlening betrekking heeft. In die situatie heeft beklag tegen het niet-vervolgen van het desbetreffende strafbare feit niet het karakter van een verkapt rechtsmiddel tegen een gegeven oordeel van het gerechtshof. Beklag is in dat specifieke geval (op grond van artikel 3.5.1) toegelaten. Onvoldoende grond bestaat om tevens als uitzondering aan te merken het geval waarin in het kader van de verlofprocedure de rechtstreeks belanghebbende – ofwel door een verzuim ofwel doordat deze niet bij de officier van justitie bekend was – niet in de gelegenheid is gesteld zich ten overstaan van het gerechtshof over de zaak uit te laten. Het hoofdargument om beklag na door het gerechtshof verleend verlof uit te sluiten is immers niet dat de belanghebbende al is gehoord, maar dat het gerechtshof al een oordeel over de voorgenomen transactie heeft uitgesproken. Dat hoofdargument blijft staan, ook als een

belanghebbende buiten zijn schuld niet is gehoord. Het toelaten van beklag in dergelijke gevallen zou er in feite toe leiden dat de verlofprocedure wordt heropend en staat dus gelijk aan een vorm van herziening van een onherroepelijke rechterlijke beslissing. Daarvoor moeten gewichtige redenen zijn. Het enkele feit dat een rechtstreeks belanghebbende niet is gehoord, volstaat daarvoor niet.

Toevoeging derde lid aan artikel 3.5.3
In het kader van de regeling van procesafspraken wordt een derde lid toegevoegd aan artikel 3.5.3. Deze bepaling sluit beklag uit ter zake van een feit dat niet is ten laste gelegd op grond van procesafspraken. Dat brengt mee dat geen beklag mogelijk is nadat de rechter de betreffende procesafspraak heeft toegelaten en die beslissing in stand is gebleven. Beklag is ook uitgesloten voorafgaand aan en tijdens de berechting van de strafzaak waarin de procesafspraken centraal staan.

De achtergrond hiervan is dat de wettelijke regeling rondom de beoordeling van procesafspraken al met de beklagprocedure vergelijkbare waarborgen omvat die ertoe strekken te verzekeren dat procesafspraken alleen worden toegelaten als de belangen van het slachtoffer hierdoor niet in het gedrang komen. Zo kunnen alleen met instemming van de benadeelde partij afspraken over de vordering tot schadevergoeding worden gemaakt (artikel 4.2.26b, derde lid). Verder wordt bepaald dat de rechtbank op basis van de in artikel 4.2.26b genoemde toelatingscriteria steeds ambtshalve toetst of – mede gelet op de belangen van het slachtoffer en de benadeelde partij – procesafspraken toelaatbaar zijn. De afweging of de gemaakte afspraken in het concrete geval worden toegelaten, is steeds aan de rechter (zie de toelichting op artikel 4.2.26b voor enkele voorbeelden). Tegen die achtergrond wordt geregeld dat het slachtoffer zijn standpunt over (het voornemen tot het maken van) procesafspraken kenbaar kan maken, zowel (schriftelijk) voorafgaand aan als (mondeling) op het onderzoek op de terechtzitting (artikelen 3.1.1a, derde lid en 4.2.26a, derde lid). Hiermee worden het slachtoffer en de benadeelde partij in de gelegenheid gesteld om een verklaring af te leggen over – kort gezegd – de eventuele beperking van de uitoefening van hun rechten door de gemaakte procesafspraken, alsook de verhouding zowel tussen de wel en de niet ten laste gelegde feiten als tussen de voorgestelde sanctieoplegging en de ernst van de tenlastegelegde feiten (artikel 4.2.26b, eerste lid, onder d, e en f). Indien het slachtoffer hiermee verband houdende bezwaren heeft tegen de gemaakte procesafspraken (bijvoorbeeld omdat vervolging wegens bepaalde feiten achterwege blijft, of omdat het feit als gevolg van een procesafspraak onder een lichtere strafrechtelijke kwalificatie ten laste wordt gelegd), kan hij deze dus voorafgaande aan de terechtzitting en op de terechtzitting ten overstaan van de rechter naar voren brengen. Is op de genoemde punten sprake van onevenredigheid dan zal de rechtbank de procesafspraken niet toelaten. Op basis van deze toelatingscriteria toetst de rechter op terughoudende wijze – net als het uitgangspunt is in de beklagprocedure

– of het openbaar ministerie met de gemaakte afspraken op een evenwichtige wijze gebruik maakt van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Daarom staat in deze gevallen geen beklag open tegen de beslissing om de buiten de tenlastelegging gehouden feiten niet te vervolgen. Dat geldt dus ook voor situaties waarin als gevolg van procesafspraken een lichter strafbaar feit ten laste wordt gelegd dan zonder de procesafspraken was gebeurd. De rechtmatigheid en opportuniteit van de beslissing van de officier van justitie om de tenlastelegging in te richten zoals hij dat als gevolg van de procesafspraken heeft gedaan, worden als gezegd al in de strafzaak door de rechter getoetst. De regeling over procesafspraken bevat aldus een geheel eigenstandige rechterlijke toets van de vervolgingsbeslissing, die in de plaats komt van de beklagprocedure. Die rechterlijke toetsing is bovendien niet afhankelijk van beklag dat wordt ingediend door een rechtstreeks belanghebbende. Om die reden wordt het niet nodig geacht om andere rechtstreeks belanghebbenden dan het slachtoffer en de benadeelde partij – die bij de berechting al een procespositie hebben – een procespositie toe te kennen. Verwacht wordt dat de geschetste rechterlijke toetsing een adequate en toereikende controlefunctie kan vervullen, zodat de belangen van het slachtoffer bij de gerechtelijke afdoening op basis van procesafspraken op effectieve wijze kunnen worden beschermd. Zoals hiervoor aan de orde kwam, blijft de mogelijkheid van beklag wegens niet (verder) opgespoorde feiten wel openstaan, ook voor rechtstreeks belanghebbenden die slachtoffer of benadeelde partij zijn. Toezeggingen over het niet verder opsporen van strafbare feiten vallen immers buiten de voorgestelde wettelijke regeling. Het wordt niet nodig geacht om, zoals voorgesteld door SHN, het slachtoffer drie maanden voor de inhoudelijke behandeling van de strafzaak waarin procesafspraken zijn gemaakt in kennis te stellen van de inhoud van de procesafspraken, zodat de termijn gelijk op loopt met de termijn voor het instellen van beklag. Dit zou namelijk betekenen dat ook wanneer de procesafspraken worden gemaakt na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting, het slachtoffer drie maanden de tijd zou moeten krijgen om een reactie daarop voor te bereiden. Een dergelijke termijn is in een lopende strafprocedure niet aanvaardbaar. De beoogde procedure biedt voldoende waarborgen voor het slachtoffer om zijn zienswijze over de procesafspraken kenbaar te maken, waarbij nog geldt dat de rechter altijd (ook) zelfstandig toetst aan de genoemde toelatingscriteria die zijn opgenomen in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdelen d en e.

Als de procesafspraken *niet* zijn toegelaten, geldt – toegespitst op de situatie dat een of meer feiten op grond van de procesafspraken niet waren ten laste gelegd – het volgende. Het oordeel dat de procesafspraken niet kunnen worden toegelaten vanwege de criteria genoemd in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel d of e, houdt *geen* bevel tot vervolging in zoals dat door het gerechtshof kan worden gegeven in de beklagprocedure. Nadat de procesafspraken ontoelaatbaar zijn geoordeeld door de rechtbank, beslist de officier van justitie of de

tenlastelegging zal worden uitgebreid met de daaruit weggelaten feiten. Kiest hij ervoor om dat niet te doen, dan staat tegen die zelfstandige beslissing om de feiten niet te vervolgen beklag open op grond van artikel 3.5.1. Die feiten maken op dat moment immers geen deel meer uit van de lopende vervolging en berechting. De bevoegdheid tot het geven van een bevel tot vervolging komt in het huidige strafprocesrecht alleen toe aan het gerechtshof. Er is geen reden om aan die keuze te tornen. Bovendien is denkbaar dat de officier van justitie op andere wijze aan de bezwaren van het slachtoffer of de benadeelde partij kan tegemoetkomen dan met uitbreiding van de tenlastelegging. Die mogelijkheid moet niet door de wettelijke regeling worden geblokkeerd.

L

In artikel 3.5.4, derde lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet is de mogelijkheid van beklag tegen een nog niet volledig tenuitvoergelegde strafbeschikking opgenomen. Deze mogelijkheid is in het huidige wetboek geregeld in artikel 12k, tweede lid. Vanwege de keuze om de transactie in beperkte vorm als afdoeningsmodaliteit te behouden, wordt hieraan in het opnieuw vastgestelde derde lid van artikel 3.5.4 toegevoegd dat – conform het bepaalde in artikel 12k, tweede lid, zoals die bepaling gold voordat de Wet OM-afdoening in werking trad – het beklag tegen het doen van een transactieaanbod na drie maanden kan worden gedaan, indien de verdachte niet volledig aan de gestelde transactievoorwaarden voldoet.

M

Dit onderdeel wijzigt artikel 3.5.8, tweede en derde lid, dat deel uitmaakt van de regeling van beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten. Deze wijziging maakt deel uit van de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening. Het gewijzigde tweede en derde lid van het genoemde artikel zijn van overeenkomstige toepassing op de verlofprocedure voor hoge transacties (zie artikel 3.4.12, tweede lid) teneinde het openbaar ministerie in de gelegenheid te stellen het gerechtshof zo duidelijk en volledig mogelijk te informeren.

In het tweede lid van artikel 3.5.8 worden de mogelijkheid van kennisneming van de op de zaak betrekking hebbende stukken en de beperking van die kennisneming geregeld. De voorzitter kan, op een van de in het tweede lid opgesomde gronden, bepaalde stukken uitzonderen van kennisneming. In beginsel wordt van alle stukken waarvan kennis mag worden genomen telkens een kopie verstrekt, zij het dat het derde lid dezelfde uitzonderingsgronden bevat als het tweede lid.

Er wordt een uitzonderingsgrond toegevoegd aan het tweede en derde lid van artikel 3.5.8: de voorzitter kan – ambtshalve, op vordering van de advocaat-generaal of op verzoek van degene op wie het beklag betrekking heeft – (gedeelten van) stukken uitzonderen wegens

zwaarwegende economische of financiële belangen van degene op wie het beklag betrekking heeft. Toepassing hiervan laat zich in het bijzonder denken bij beklag over het niet-vervolgen van financieel-economische criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon. De rechtspraak bevat voorbeelden van dergelijke beklagzaken waarin bepaalde stukken worden uitgezonderd van kennisneming door de klager (vgl. ECLI:NL:GHDHA:2015:1204 en ECLI:NL:GHDHA:2020:2347). Directe aanleiding voor introductie van de uitzonderingsgrond is de wenselijkheid om in het kader van de verlofprocedure voor hoge transacties te voorzien in een specifieke grond waarlangs in het bijzonder koersgevoelige bedrijfsinformatie van kennisneming door een rechtstreeks belanghebbende kan worden uitgezonderd. Maar ook in de context van de beklagprocedure kunnen de stukken dergelijke bedrijfsinformatie bevatten waarbij in de praktijk, zoals uit de hiervoor aangehaalde rechtspraak is gebleken, de wens bestaat de klager de kennisneming daarvan te onthouden. In de praktijk vormt de mogelijkheid om van de stukken kennis te nemen soms het voornaamste doel van het beklag (vgl. L. van Lent, M. Boone en K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, WODC, 2016, p. 100-102). Tegen die achtergrond komt het wenselijk voor deze uitzonderingsgrond voor beide procedures in te voeren. Met het oog daarop is de uitzonderingsgrond in de (algemene) regeling van de beklagprocedure opgenomen en wordt deze op de (bijzondere) regeling van de verlofprocedure voor hoge transacties van overeenkomstige toepassing verklaard. Aldus kan worden voorkomen dat – bij een verzoek tot kennisneming van de klager – bedrijfsinformatie waarmee zwaarwegende financieel-economische belangen zijn gemoeid, zonder meer langs de weg van het recht op inzage en kopieverstrekking ter kennis van de klager komt. Het enkele feit dat de klager de vervolging van een bepaalde rechtspersoon wenst, rechtvaardigt immers op zichzelf niet dat in de beklagprocedure van dergelijke niet-openbare bedrijfsinformatie door de klager kennis zou worden genomen.

Bij beursgenoteerde bedrijven kunnen zwaarwegende economische of financiële belangen in het geding zijn bij stukken die, zoals hiervoor al aangestipt, nog niet openbaar gemaakte, koersgevoelige informatie bevatten (voorwetenschap). Gedacht kan worden aan belangrijke actuele informatie over de financiële positie van het bedrijf. De toepasselijke regelgeving laat ruimte aan bedrijven om op eigen verantwoordelijkheid de openbaarmaking van voorwetenschap uit te stellen (vgl. artikel 17, vierde lid, van de Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (PbEU 2014, L 173)). In een dergelijke situatie kan sprake zijn van een zwaarwegend economisch of financieel belang bij voorlopige geheimhouding van de desbetreffende informatie. Genoemde zwaarwegende economische of financiële belangen kunnen bijvoorbeeld ook aan de orde zijn bij stukken die een bedrijfsgeheim, bedoeld in artikel 1 van de Wet bescherming bedrijfsgeheimen, bevatten.

Kort gezegd gaat het bij een bedrijfsgeheim om knowhow en bedrijfsinformatie die waardevol zijn omdat zij geheim zijn, ook bedoeld zijn om vertrouwelijk te blijven en waarvoor de houder ook maatregelen heeft genomen om deze geheim te houden. Deze bedrijfsgeheimen kunnen betrekking hebben op een breed scala aan informatie, waaronder technologische kennis, bedrijfsplannen en marktstrategieën. Met op bedrijfsgeheimen gebaseerde concurrentievoordelen kunnen grote financieel-economische belangen zijn gemoeid. In concrete gevallen waarin een op de zaak betrekking hebbend stuk dergelijke bedrijfsinformatie bevat, kan de voorzitter een verzoek tot kennisneming daarvan onder toepassing van de uitzonderingsgrond afwijzen. De beslissing is te allen tijde aan de voorzitter van het gerechtshof: van geval tot geval zal deze moeten afwegen of bescherming van de genoemde economische of financiële belangen zwaarder weegt dan het belang van de klager bij inzage in of kopie van het desbetreffende stuk.

Het voorgaande laat zien dat de uitzonderingsgrond mede strekt tot bescherming van de genoemde gewichtige economische en financiële belangen. Daarbij komt dat specifieke bescherming van deze zwaarwegende bedrijfsbelangen bevordert dat het openbaar ministerie nog duidelijker en volledi ger stukken aan de raadkamer kan overleggen. Dit versterkt de basis voor een adequate rechterlijke toetsing van het beklag.

N en O

Artikel 3.5.9, vierde lid, vervalt en artikel 3.5.10, vierde lid, wordt aangevuld.

Artikel 3.5.9, vierde lid, betreft de mogelijkheid dat het gerechtshof, alvorens te oordelen over een beklag tegen niet-opsporen of niet-vervolgen van een strafbaar feit, beveelt dat nader onderzoek wordt verricht door de rechter-commissaris of de raadsheer-commissaris. Deze bepaling beoogt een grondslag te bieden voor beperkt nader onderzoek dat – in aanvulling op de bevoegdheden die het gerechtshof op basis van de algemene raadkamerregeling heeft, bijvoorbeeld om het openbaar ministerie te bevelen aanvullende stukken over te dragen (artikel 1.2.15, eerste lid) of om getuigen en deskundigen op te roepen voor verhoor (artikel 1.2.19, vierde lid) – nodig is voor de beoordeling van de deugdelijkheid van de opsporing- of vervolgingsbeslissing waarop het beklag betrekking heeft. Onder vigeur van het nieuwe wetboek zal dergelijk nader onderzoek al langs andere weg kunnen worden verricht. Daarom bestaat geen behoefte aan artikel 3.5.9, vierde lid, en wordt die bepaling geschrapt. Dit wordt hierna toegelicht.

In de praktijk kan, ter aanvulling van het (summiere) opsporingsonderzoek naar het strafbaar feit waarop het beklag ziet, in het kader van de beklagprocedure behoefte bestaan aan nader onderzoek (zie ook L. Frijda, Plaatsbepaling, in: S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser,

Artikel Sv (*Prinsengrachtreeks* 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, blz. 15-35; L. van Lent, M.M. Boone, K. van den Bos, L.F.M. Ansems, S. Lipman & L. Versteegt, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure): Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid,* Utrecht: Montaigne Centrum 2016; A. Benschop, D. Korf, M. de Meijer, J. Simmelink, & T. Willemsen, *Beklag over niet vervolgen: Het gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?*, Den Haag: Boom Juridisch 2018). Bij dergelijk nader onderzoek valt bijvoorbeeld te denken aan het verhoren van getuigen of het benoemen en verhoren van deskundigen door de rechter-commissaris. Het doen van zulk onderzoek is op grond van de huidige beklagregeling evenwel niet onverkort mogelijk: het gerechtshof kan bij een gegrond beklag enkel een bevel tot *vervolging* geven ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft, welk bevel de last kan bevatten dat door de officier van justitie zal worden gevorderd dat de rechter-commissaris bepaald onderzoek zal doen (huidig artikel 12i). Voor zo'n vervolgingsbevel is nodig dat degene op wie het beklag betrekking heeft als verdachte kan worden aangemerkt en dus dat ten aanzien van diegene sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Juist in beklagzaken waarin het opsporingsonderzoek summier is geweest, is niet altijd sprake van zo'n redelijke verdenking. In dergelijke gevallen kan het gerechtshof geen vervolgingsbevel geven.

Artikel 3.5.9, vierde lid, zoals dat luidt in de eerste vaststellingswet, beoogt voor het geschetste knelpunt een oplossing te bieden door ruimere mogelijkheden te geven voor nader onderzoek in het kader van de beklagprocedure. Dat knelpunt wordt in het nieuwe wetboek evenwel al langs andere weg ondervangen, mede door de aanvullingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. In de nieuwe beklagregeling is het gerechtshof bevoegd om de *opsporing* van het feit waarop het beklag betrekking heeft te bevelen (artikel 3.5.10, vierde lid). Opsporingsonderzoek kan ook worden verricht in de situatie dat (nog) geen verdachte in beeld is en zelfs als er (nog) geen redelijk vermoeden is dat een strafbaar feit is begaan. Na zo'n opsporingsbevel kan de officier van justitie desgewenst vorderen dat de rechter-commissaris nader onderzoek verricht (artikel 2.10.1), zoals het onder ede verhoren van getuigen (Boek 2, Titel 10.3) of het benoemen en verhoren van een deskundige (Boek 2, Titel 10.4). In dit wetsvoorstel is opgenomen dat het gerechtshof bovendien – eventueel op verzoek van de klager – bij het geven van een opsporingsbevel kan bepalen dat door de officier van justitie de vordering zal worden gedaan als bedoeld in artikel 2.10.1, teneinde de rechter-commissaris enig onderzoek te laten verrichten. Daarmee kan het gerechtshof het ertoe leiden – net als in de huidige beklagregeling (huidig artikel 12i, derde lid) – dat de rechter-commissaris in het onderzoek wordt betrokken. Daartoe wordt artikel 3.5.10, vierde lid, aangevuld. Op zowel een bevel tot opsporing als een bevel tot vervolging is de bewilligingsprocedure van het in dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 3.5.11 van toepassing. Dit betekent dat de officier van justitie na een bevel tot opsporing of een bevel tot

vervolging alleen van vervolging kan afzien indien het gerechtshof, na een daartoe strekkende vordering van de officier van justitie, daarmee heeft ingestemd.

P

De eerste wijziging van artikel 3.5.11 betreft het herstel van een omissie in het tweede lid. Naar haar bewoordingen regelt deze bepaling alleen de gevolgen van een door het gerechtshof gegeven bevel tot vervolging. Na een dergelijk bevel kan de officier van justitie alleen van vervolging afzien indien het gerechtshof, na een daartoe strekkende vordering van de officier van justitie, daarmee heeft ingestemd (tweede lid). De officier van justitie moet aan het gerechtshof de nodige informatie verschaffen om die beoordeling mogelijk te maken (derde lid). Beoogd is dat deze procedure ook van toepassing is na een door het gerechtshof gegeven bevel tot opsporing. In opvolging van dat bevel zal onder het gezag van de officier van justitie het noodzakelijke opsporingsonderzoek moeten worden verricht, dat de officier van justitie in staat stelt een vervolgingsbeslissing te nemen. De officier van justitie kan vervolgens de zaak alleen seponeren wanneer het gerechtshof daarmee heeft ingestemd. Ook in de geschetste situatie is een rechterlijke toets van de vervolgingsbeslissing immers wenselijk, omdat hiermee wordt voorkomen dat de rechtstreeks belanghebbende die tegen zo'n sepotbeslissing wil opkomen opnieuw de gehele beklagprocedure zou moeten doorlopen.

De tweede wijziging van artikel 3.5.11 wordt gemaakt in het vijfde lid. Vanwege de invoeging van een zin in artikel 3.5.10, vierde lid, wordt de verwijzing naar een onderdeel van die bepaling aangepast in het vijfde lid.

Artikel IV [wijzigingen in Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering]

A

In het kader van de regeling van procesafspraken wordt een nieuw vijfde lid ingevoegd in artikel 4.1.1. Doorgaans zullen procesafspraken worden gemaakt voordat het onderzoek op de terechtzitting is aangevangen. Indien dat is gebeurd, moet hiervan op grond van het nieuwe vijfde lid in de procesinleiding melding worden gemaakt.

In de regel zal in zaken waarin procesafspraken zijn gemaakt de voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting relatief eenvoudig zijn, doordat de verdachte geen onderzoekswensen zal indienen die vervolgens zouden moeten worden beoordeeld en waar aangewezen worden toegewezen (zoals het oproepen en horen van getuigen). Indien het slachtoffer of de benadeelde partij heeft verzocht om informatie te ontvangen over de aanvang en de voortgang van de zaak (artikel 1.5.4)

zal hij in kennis moeten worden gesteld van de inhoud van de procesafspraken. Op grond van artikel 1.5.3, eerste lid zal het slachtoffer al in een vroeger stadium van de procedure in kennis moeten zijn gesteld van zijn recht om daarover schriftelijk een standpunt in te nemen en tijdens het onderzoek op de terechtzitting een verklaring af te leggen.

B

In het nieuwe artikel 4.1.2a wordt geëxpliciteerd dat procesafspraken ook na indiening van de procesinleiding en voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting kunnen worden gemaakt. Artikel 3.1.1a is van overeenkomstige toepassing, evenals – gelet op artikel 3.1.1a, eerste lid – artikel 4.2.26b. De officier van justitie dient de voorzitter van de rechtbank zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van de gemaakte afspraken.

C

Deze wijziging betreft het herstel van een omissie. In artikel 4.1.13, tweede lid, is bepaald dat de voorgeschreven termijn van tien dagen voor de oproeping voor de terechtzitting met toestemming van de verdachte kan worden verkort. Ten onrechte werd in deze bepaling zoals deze was opgenomen in de eerste vaststellingswet vermeld dat een verklaring waarin de verdachte toestemt met een verkorte oproepingstermijn wordt opgenomen in de akte van uitreiking. Anders dan het huidige recht (artikel 36h) kent de regeling van de wijze van uitreiken en de betekening van berichten in het nieuwe wetboek (Boek 1, Hoofdstuk 9) namelijk geen akte van uitreiking meer. Wel wordt in artikel 1.9.16 bepaald welke gegevens moeten worden vastgelegd indien een betekening niet langs elektronische weg plaatsvindt. Bij dat artikel is in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet toegelicht dat door in de wettekst niet meer te spreken over “een akte van uitreiking” de suggestie is weggenomen dat is voorgeschreven dat de gegevens in een zelfstandig document worden vastgelegd en in het dossier worden opgenomen. De regeling staat daaraan niet in de weg, maar maakt het ook mogelijk om dezelfde gegevens op andere wijze vast te leggen, opdat kan worden aangesloten bij nieuwe technologische ontwikkelingen. De tekst van artikel 4.1.13, tweede lid, wordt nu met dit uitgangspunt in overeenstemming gebracht.

D

Deze wijziging van artikel 4.1.14, tweede lid, stelt buiten twijfel dat de voorzitter nadat hij heeft besloten een al geplande terechtzitting uit te stellen, de verdachte niet alleen van die beslissing in kennis stelt, maar hem ook opnieuw doet oproepen voor de nieuwe dag en tijdstip van de terechtzitting.

E

In artikel 4.2.2, eerste lid, onderdeel b worden verwijzingen naar artikelen in het Wetboek van Strafrecht aangepast. Deze wijziging vloeit voort uit de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59).

Artikel 4.2.2 heeft betrekking op de verschijningsplicht van de verdachte op de terechtzitting. Volgens de Rvdr lijkt de bepaling ruimer geformuleerd dan bedoeld. Voor zover door de wetgever is bedoeld de verschijningsplicht voor gedetineerden uit anderen hoofde te beperken tot de situatie dat eerst tijdens een detentie uit anderen hoofde een nieuwe verdenking tegen de verdachte is gerezen, waarvoor dan bovendien hoogstwaarschijnlijk voorlopige hechtenis zou zijn gevolgd, beveelt de Rvdr dringend aan dit in de wettekst van artikel 4.2.2 te verduidelijken zodat daarover in de praktijk geen misverstanden ontstaan. In reactie op dit advies van de Rvdr het volgende. Allereerst wordt benadrukt dat de reikwijdte van de verschijningsplicht in het nieuwe wetboek niet wordt gewijzigd ten opzichte van de Wet uitbreiding slachtofferrechten (het huidige artikel 258a). De verschijningsplicht geldt ook in gevallen waarin de verdachte uit anderen hoofde is gedetineerd en gedurende deze periode een nieuwe verdenking ten aanzien van hem rijst. De verdachte bevindt zich dan niet in voorlopige hechtenis in verband met de zaak die op de terechtzitting wordt behandeld. Het zou onwenselijk zijn dat de verschijningsplicht niet van toepassing is, alleen omdat de verdachte zich al op een andere titel in detentie bevindt. Verdachten die al vastzitten, maar waarvan kan worden gezegd dat zij – indien zij niet al gedetineerd zouden zijn – voor het gepleegde feit hoogstwaarschijnlijk voorlopige hechtenis opgelegd zouden krijgen, vallen om die reden ook onder de verschijningsplicht.

F

Artikel 4.2.6, eerste en vierde lid, schrijft voor dat tot het nemen van een rechterlijke beslissing een vordering of een verzoek kan worden gedaan en dat een dergelijke beslissing wordt gemotiveerd voor zover dat voor de begrijpelijkheid van die beslissing noodzakelijk is en op de terechtzitting wordt uitgesproken. Deze voorschriften beperken zich volgens de tekst van het artikel tot een rechterlijke beslissing op grond van de bepalingen “van dit hoofdstuk”. Met de wijzigingen wordt deze beperking in het eerste en vierde lid opgeheven. In plaats van een beperking tot Hoofdstuk 2 wordt nu bepaald dat het gaat om een rechterlijke beslissing op grond van de bepalingen die betrekking hebben op het onderzoek op de terechtzitting. Dit maakt mogelijk dat ook elders in het wetboek geregelde rechterlijke beslissingen die betrekking hebben op het onderzoek op de terechtzitting onder de voorschriften in dit artikel vallen. Een voorbeeld is de algemene regeling voor verwijzing door de enkelvoudige kamer naar de meervoudige kamer en omgekeerd in artikel 1.2.6. De voorschriften zijn ook van overeenkomstige

toepassing op de berechting van een jeugdige verdachte (artikel 6.1.18, tweede lid).

G

Met de inwerkingtreding van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II (Stb, 2025, 333) is de regeling van de relatieve competentie van de rechtbanken in het huidige wetboek verruimd. Hierdoor bestaan meer mogelijkheden dan voorheen om – als uitzondering op het uitgangspunt dat als een rechter is ingeschakeld de vervolging bij de desbetreffende rechtbank moet worden voortgezet (beginsel van eenheid van instantie) – omvangrijke en complexe zaken waarin bij verschillende rechtbanken onderzoek is of wordt verricht te verplaatsen naar en te concentreren bij één rechtbank. Samenvoeging kan bijvoorbeeld wenselijk zijn in zaken die verband houden met georganiseerde criminaliteit, wanneer de samenhang daartussen pas in de loop van het onderzoek aan het licht komt. Deze regeling (opgenomen in de huidige artikelen 70, tweede lid, 282b en 419a) wordt in dit wetsvoorstel door middel van de invoeging van de artikelen 4.2.25a en 5.4.22a technisch omgezet in het nieuwe wetboek.

Allereerst wordt het huidige artikel 282b inhoudelijk ongewijzigd omgezet in een nieuw artikel 4.2.25a. Het betreft de bevoegdheid van de zittingsrechter om de strafzaak na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte, te verwijzen naar een andere bevoegde rechtbank en de procedurele waarborgen die in dat verband gelden. De verwijzingen naar de huidige artikelen 282, 320, 348 en 350, en 322, vierde lid, die in het huidige artikel 282b zijn opgenomen, zijn omgezet in daarmee corresponderende verwijzingen naar de artikelen 4.2.56, 4.2.58, 4.3.1 en 4.3.3, en 4.2.59, vierde lid. Niet overgenomen is de explicitering dat de verwijzingsbeslissing moet worden gemotiveerd (huidig artikel 282b, eerste lid, tweede zin), omdat artikel 4.2.6, vierde lid, al bepaalt dat de rechterlijke beslissingen op grond van de bepalingen die betrekking hebben op het onderzoek op de terechtzitting worden gemotiveerd voor zover dat voor de begrijpelijkheid van die beslissingen noodzakelijk is. Evenmin overgenomen is de verplichting voor de rechtbank om – alvorens te beslissen – de officier van justitie en de verdachte die op de terechtzitting aanwezig is te horen (huidig artikel 282b, tweede lid), omdat die verplichting al volgt uit artikel 4.2.7, eerste lid. De technische omzetting van het huidige artikel 419a in artikel 5.4.22a expliciteert dat de genoemde verwijzingsregeling, die op grond van artikel 5.4.16 ook in hoger beroep van toepassing is, meebrengt dat de zaak dan naar een ander gerechtshof wordt verwezen.

Net als in de huidige wettelijke regeling is in de regeling van het nieuwe wetboek gewaarborgd dat de voorlopige hechtenis kan doorlopen als de verdachte zich ten tijde van de voorgenomen verplaatsing van de zaak ter zake van die feiten in voorlopige hechtenis bevindt. Voor gevallen waarin

de strafzaak na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting wordt verplaatst (zie artikel 4.2.25a) geldt dat de voorlopige hechtenis op grond van artikel 2.5.45, tweede lid (de opvolger van het huidige artikel 66, tweede lid), van kracht blijft totdat twee maanden na de dag van het eindvonnis zijn verstreken. Ook in het stadium vóór aanvang van het onderzoek op de terechtzitting kan een zaak worden samengevoegd met een andere zaak waarin bij een andere rechtbank onderzoek is of wordt verricht. Tot de indiening van de procesinleiding in de eerstgenoemde zaak kan de officier van justitie op grond van artikel 1.3.9 (de opvolger van het huidige artikel 246, tweede lid) die samenvoeging zelf bewerkstelligen. Voor het geval de procesinleiding al is ingediend maar het onderzoek op de terechtzitting nog niet is aangevangen, bevat artikel 4.1.15 (de opvolger van de huidige artikelen 266 en 267) een nadere regeling. Kern daarvan is dat de procesinleiding alleen met de instemming van de voorzitter van de rechtbank kan worden ingetrokken (artikel 4.1.15, vierde lid). Na die instemming kan de zaak vervolgens door de officier van justitie bij de andere rechtbank worden aangebracht. Met de inwerkingtreding van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II is het huidige artikel 70, tweede lid, aangevuld, doordat daarin nu ook is opgenomen dat de voorlopige hechtenis kan doorlopen als de officier van justitie al vóór aanvang van het onderzoek op de terechtzitting van oordeel is dat de zaak moet worden samengevoegd met een andere zaak waarin bij een andere rechtbank onderzoek is of wordt verricht. De technische omzetting daarvan in de regeling van het nieuwe wetboek vergt geen aanvullende voorziening. Uit de systematiek van het nieuwe wetboek vloeit al rechtstreeks voort dat als de officier van justitie de zaak wil samenvoegen met een andere zaak waarin bij een andere rechtbank onderzoek is of wordt verricht, het onderzoek bij een andere rechtbank kan worden voortgezet. Anders dan het huidige wetboek gaat het nieuwe wetboek uit van een landelijke bevoegdheid van de officier van justitie. Dit betekent dat hij zijn bevoegdheden tot het doen van vorderingen en het indienen van procesinleidingen bij alle rechtbanken kan uitoefenen (artikel 1.3.5). Die landelijke bevoegdheid brengt mee dat de officier van justitie – bij samenvoeging van zaken in gevallen waarin de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld en het onderzoek op de terechtzitting nog niet is aangevangen – geen kennisgeving van niet-vervolging hoeft te doen uitgaan, waarmee de titel voor vrijheidsbeneming zou komen te vervallen en de voorlopige hechtenis elders desgewenst opnieuw zou moeten gevorderd. Daarom is naast de artikelen 1.3.9 en 4.1.15, vierde lid, geen voorziening zoals opgenomen in het huidige artikel 70, tweede lid, meer nodig. Deze laatste bepaling gaat namelijk uit van de situatie dat samenvoeging alleen kan plaatshebben na een kennisgeving van niet-vervolging waarmee de voorlopige hechtenis van rechtswege vervalt. In het nieuwe wetboek blijft het bevel tot voorlopige hechtenis ook bij samenvoeging met een andere zaak bij een andere rechtbank dus van kracht. De officier van justitie zal er in zo'n geval voor moeten zorgdragen dat de voorlopige hechtenis kan blijven voortduren door binnen de geldigheidsduur van het bevel tot voorlopige hechtenis bij de

andere rechtbank een daartoe strekkende vordering in te dienen. Langs die weg kan de voorlopige hechtenis dan worden voortgezet in de stand waarin deze zich bevond.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het huidige artikel 70, tweede lid, behalve het geval van de gewenste samenvoeging met een andere zaak nog een tweede situatie bevat, te weten dat de officier van justitie van oordeel is dat de rechtbank onbevoegd is het feit te berechten. De regeling van het nieuwe wetboek bepaalt ook al welke consequenties deze tweede situatie – die dus buiten de reikwijdte van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II valt – voor de voorlopige hechtenis heeft. In zo'n geval zal de officier van justitie de opheffing van de voorlopige hechtenis moeten vorderen (artikel 2.5.38, eerste lid). Als de officier van justitie de zaak bij een andere, wel bevoegde rechtbank wil aanbrengen dan kan de rechtbank die zich (op vordering van de officier van justitie) onbevoegd verklaart op grond van artikel 2.5.39, eerste en derde lid, bij de beslissing tot opheffing van de voorlopige hechtenis gebruikmaken van haar bevoegdheid om – indien naar haar mening een andere rechter bevoegd is het strafbare feit te berechten – te bepalen dat het bevel nog voor een termijn van ten hoogste een maand na het onherroepelijk worden van haar beslissing van kracht zal blijven (vgl. ook de toelichting op artikel 1.3.9 in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 178). De officier van justitie kan in dat geval een vordering tot bewaring indienen bij de rechter-commissaris in een door hem bevoegd geachte rechtbank, zo bepaalt het genoemde derde lid. De voorlopige hechtenis wordt dus niet voortgezet in de stand waarin deze zich bevond, maar begint opnieuw. De reden hiervoor is dat het bevel tot voorlopige hechtenis dat is opgeheven, door een onbevoegde rechter is gegeven en daarmee – achteraf bezien – onrechtmatig is.

H

In het kader van de regeling van procesafspraken worden na artikel 4.2.26 drie nieuwe artikelen ingevoegd (zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). De nieuwe artikelen 4.2.26a tot en met 4.2.26c worden hieronder toegelicht.

Artikel 4.2.26a [de procedure rond de beoordeling van procesafspraken]

Dit artikel regelt dat de rechtbank een oordeel geeft over de toelaatbaarheid van de gemaakte procesafspraken direct na de voordracht van de zaak of op enig moment daarna tot uiterlijk vóór het sluiten van het onderzoek op de terechtzitting. Worden de procesafspraken toegelaten, dan kan het onderzoek op de terechtzitting worden voortgezet met inachtneming van de procesafspraken. Worden zij door de rechtbank niet toegelaten, dan kunnen in voorkomende gevallen

maatregelen worden genomen die eventueel nodig zijn om het onderzoek volgens de reguliere procedure voort te zetten. Zo kan, wanneer de procesafspraken niet worden toegelaten omdat de strafbare feiten die in de tenlastelegging zijn opgenomen niet in redelijke verhouding staan tot de ernst van de zaak, een vordering tot wijziging van de tenlastelegging worden ingediend, waarmee de weggelaten feiten alsnog kunnen worden opgenomen in de tenlastelegging (artikel 4.2.24c, tweede lid).

Eerste en tweede lid
De officier van justitie en de verdachte kunnen op ieder moment voorafgaand aan en tijdens het onderzoek op de terechtzitting procesafspraken maken. Zijn de procesafspraken gemaakt tijdens het vooronderzoek, dan worden de procesafspraken bij de processtukken gevoegd en wordt in de procesinleiding vermeld dat deze afspraken zijn gemaakt (artikel 4.1.1, vijfde lid). Worden procesafspraken gemaakt na indiening van de procesinleiding en voor aanvang van het onderzoek op de terechtzitting, dan worden deze zo spoedig mogelijk aan de voorzitter van de rechtbank gezonden (artikel 4.1.2a). En als procesafspraken na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting worden gemaakt, wordt de rechtbank zo spoedig mogelijk na de totstandkoming daarvan in kennis gesteld. De procesafspraken zullen vervolgens op de terechtzitting ter sprake worden gebracht, direct na de voordracht indien ze voor aanvang van het onderzoek op de terechtzitting zijn gemaakt en anders nadat de rechtbank van de procesafspraken in kennis is gesteld. Op grond van artikel 4.2.31 moet de inhoud van de procesafspraken worden voorgelezen of kort worden medegedeeld (vgl. ECLI:NL:HR:2022:1252, rechtsoverweging 5.3.2). De rechtbank kan vragen stellen aan de officier van justitie en de verdachte over de gemaakte procesafspraken om te beoordelen of deze voldoen aan de eisen van artikel 4.2.26b. De wet stelt aanwezigheid van de verdachte op de terechtzitting waar de procesafspraken worden voorgelegd en besproken niet verplicht. Dat neemt niet weg dat die aanwezigheid wel het uitgangspunt moet zijn, met het oog op de beantwoording van de vraag of de verdachte vrijwillig en ondubbelzinnig instemt met de gemaakte afspraken. De rechtbank kan die vrijwilligheid immers het beste onderzoeken indien de verdachte in persoon op de terechtzitting verschijnt. De rechtbank kan met het oog daarop de medebrenging van de verdachte bevelen op grond van artikel 4.1.7, eerste lid, onderdeel d. Indien sprake is van zwaarwegende belangen die het de verdachte moeilijk of onmogelijk maken om op de terechtzitting te verschijnen, zullen bijzondere inspanningen moeten worden verricht om de rechtbank desondanks in staat te stellen om te beoordelen of de verdachte vrijwillig en ondubbelzinnig met de gemaakte afspraken heeft ingestemd. De verdachte zal bijvoorbeeld mogelijk wel kunnen worden gehoord middels een videoconferentie. Mocht de rechtbank zich onvoldoende geïnformeerd achten om de vrijwilligheid adequaat te kunnen beoordelen, dan zal zij de procesafspraken niet kunnen toelaten. Afwezigheid van de verdachte gaat daarom zowel voor de officier van justitie als voor de verdachte gepaard met een zeker risico.

Derde lid
Het slachtoffer wiens belangen daardoor worden geraakt wordt in de gelegenheid gesteld om een verklaring af te leggen over de inhoud van de procesafspraken. Hij is op grond van artikel 1.5.3, eerste lid, op de hoogte gesteld van dat recht. Hij mag zich uitspreken over omstandigheden die voor de rechtbank van belang zijn als zij de onderdelen d, e en f van artikel 4.2.26b, eerste lid, toetst. Het gaat dan om de beoordeling of – kort gezegd – de rechten van het slachtoffer door de procesafspraken niet onevenredig worden beperkt (onderdeel d), de beoordeling van de inhoud en omvang van de tenlastelegging ten opzichte van de buiten de tenlastelegging gehouden feiten (onderdeel e) en de beoordeling van de verhouding tussen het sanctievoorstel en de ernst van de ten laste gelegde feiten (onderdeel f). Zo kan zich de situatie voordoen waarin de verdachte naar het oordeel van de officier van justitie meerdere strafbare feiten heeft begaan en de officier van justitie ervoor heeft gekozen – als onderdeel van de procesafspraken – om bepaalde strafbare feiten uit de tenlastelegging weg te laten (kwantitatieve beperkingen; bijvoorbeeld het ten laste leggen van drie in plaats van vijf drugstransporten) of van een lichtere kwalificatie te voorzien (een kwalitatieve beperking; bijvoorbeeld de schuldvariant in plaats van de opzetvariant van witwassen). Deze beperkingen kunnen gevolgen hebben voor de uitoefening van rechten door het slachtoffer of de benadeelde partij, zoals het spreekrecht en het recht op een beslissing inzake schadevergoeding. Met het oog op de in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel d, vervatte voorwaarde kan het slachtoffer zich hierover uitlaten. Op grond van artikel 4.4.3 wordt in deze bepaling onder het slachtoffer ook de benadeelde partij begrepen: ook de benadeelde partij wordt dus in de gelegenheid gesteld om een verklaring af te leggen over de inhoud van de procesafspraken.

Vierde lid
Na de bespreking van de procesafspraken gaat de rechtbank direct over tot beraadslaging en doet zij een uitspraak over de toelaatbaarheid daarvan. Zij doet deze uitspraak bij mondeling tussenvonnis dat wordt aangetekend in het proces-verbaal van de zitting (artikel 1.2.3, vierde lid), tenzij de rechtbank het tussenvonnis afzonderlijk schriftelijk wenst vast te leggen. Artikel 4.2.6, vierde lid, is op de beslissing tot het al dan niet toelaatbaar verklaren van de procesafspraken van toepassing. Dit brengt mee dat de beslissing wordt gemotiveerd voor zover dat voor de begrijpelijkheid van de beslissing noodzakelijk is.

Als de rechtbank de procesafspraken toelaat, wordt het onderzoek van de zaak voortgezet met inachtneming van de procesafspraken. Naar verwachting zal het onderzoek naar de eerste drie vragen van het rechterlijke beslismodel niet veel tijd in beslag nemen als er een gezamenlijk afdoeningsvoorstel is gedaan. De rechtbank zal in de regel kunnen volstaan met het ter sprake brengen van de processtukken die van belang zijn voor de bewijsvraag. Indien de officier van justitie en de

verdachte (en, indien op de terechtzitting aanwezig, ook het slachtoffer), daarmee instemmen, mag dat overeenkomstig de gewone procesregels achterwege blijven (artikel 4.2.31, vierde lid). Ook zal slechts sporadisch aanleiding bestaan om ambtshalve onderzoek te doen naar de aanwezigheid van een strafuitsluitingsgrond. Verder zal het onderzoek op de terechtzitting zich na toelating van procesafspraken kunnen richten op de sanctietoemeting. Daaraan zal relatief veel tijd worden besteed indien daarover geen afspraken zijn gemaakt. Indien er een sanctievoorstel, eventueel met daarin een bepaalde bandbreedte, is gedaan, zal de rechtbank onderzoeken of en hoe zij de sanctie (binnen die bandbreedte) toemeet. Daarnaast kan in het kader van de vierde materiële vraag over de oplegging van sancties, ook bij een voorstel ten aanzien van de op te leggen straf of maatregel, nog het punt aan de orde komen of een van de maatregelen waarover vanwege het bepaalde in artikel 4.2.26b, tweede lid, geen afspraken kunnen worden gemaakt, zal worden opgelegd. Tot slot zal in voorkomende gevallen onderzoek moeten worden gedaan met het oog op beslissingen op bijkomende vorderingen.

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was een vijfde lid opgenomen dat als hoofdregel formuleerde dat het onderzoek na de beslissing over de toelaatbaarheid van de procesafspraken direct wordt voortgezet. Mede naar aanleiding van het consultatieadvies van de Rvdr is die bepaling geschrapt, omdat de rechtbank uit de voeten kan met de algemene bepalingen over het onderbreken en schorsen van het onderzoek. Indien de procesafspraken worden toegelaten, wordt het onderzoek – al dan niet na onderbreking of schorsing – voortgezet met inachtneming van de procesafspraken (vgl. het vierde lid). In de gevallen waarin de rechtbank de procesafspraken niet toelaat op de gronden genoemd in artikel 4.2.26c, derde lid, zal de rechtbank het onderzoek in beginsel moeten schorsen zodat het op een later moment met een nieuwe zittingscombinatie kan worden hervat. In de gevallen waarin de rechter de procesafspraak niet toelaat op andere gronden, is denkbaar dat het onderzoek direct wordt voortgezet, maar kan de rechtbank ook ambtshalve of op verzoek van één van de procespartijen het onderzoek (kort) onderbreken of voor bepaalde of onbepaalde tijd schorsen (artikelen 4.2.6, eerste lid, en 4.2.55). Ongeacht de gronden waarop de procesafspraken niet zijn toegelaten, mag van de rechtbank worden verwacht dat zij het nodige doet om de procespartijen in de gelegenheid te stellen om hun proceshouding te herzien en eventueel nieuwe procesafspraken te maken. Indien de verdachte dat wenst, zal hij in de gelegenheid worden gesteld om alsnog onderzoekswensen in te dienen. Zo zal hij bijvoorbeeld in de regel alsnog het ondervragingsrecht kunnen uitoefenen ten aanzien van in het vooronderzoek buiten zijn aanwezigheid gehoorde getuigen die een belastende verklaring hebben afgelegd. Het onderzoek zal dan kunnen worden geschorst zodat de verdachte zich kan beraden op in te dienen onderzoekswensen en de rechter deze kan beoordelen. Indien gewenst, kan ook een regiezitting worden gehouden. Bij de beoordeling van onderzoekswensen is, gezien

de fase waarin de procedure zich bevindt, het noodzaakcriterium van toepassing (artikel 4.2.49). Hoewel dit criterium in het algemeen strenger is dan het criterium van het verdedigingsbelang, kan bij de invulling daarvan rekening worden gehouden met omstandigheden die maken dat het niet aan de verdediging is te wijten dat het verzoek niet binnen de in artikel 4.1.4, derde lid, aangeduide termijn is gedaan (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 866). In de regel zal dit inderdaad het geval zijn, indien de procesafspraken door de rechter niet worden toegelaten. Onder omstandigheden kan dit evenwel anders zijn, bijvoorbeeld als de verdachte op de terechtzitting ongemotiveerd van proceshouding verandert en het tenlastegelegde alsnog betwist, en de rechter de procesafspraken om die reden niet toelaat.

Artikel 4.2.26b [voorwaarden waaronder procesafspraken kunnen worden toegelaten]

In deze bepaling zijn de voorwaarden opgenomen waaraan moet zijn voldaan, wil de rechter de procesafspraken kunnen toelaten. Omdat op voorhand niet voorzienbaar is welke situaties zich kunnen voordoen, wordt aan de rechter – ook met het oog op de toekomstbestendigheid van de regeling en passend bij de zelfstandige verantwoordelijkheid voor de behandeling en uitkomst van aan hem voorgelegde strafzaken – enige ruimte gelaten om procesafspraken die voldoen aan de specifieke wettelijke toelatingsvoorwaarden niet toe te laten als daarvoor naar zijn oordeel in een concreet geval aanleiding bestaat. Daarbij is ook ruimte voor een totaaloordeel over de procesafspraken, waarbij de diverse criteria in onderlinge samenhang worden bezien, en de toezeggingen van de zijde van de verdachte en die van de zijde van de officier van justitie tegen elkaar worden afgewogen. Dit komt tot uitdrukking in de woorden “kan […] alleen toelaten” in de aanhef van het eerste lid.

De voorwaarden van het eerste lid, onderdelen a, b en c, moeten in alle gevallen worden onderzocht. De voorwaarden die zijn opgenomen in de onderdelen d tot en met f hoeven alleen te worden onderzocht voor zover zij in het gegeven geval van toepassing zijn. Zo is er niet noodzakelijk een slachtoffer of benadeelde partij betrokken, en hoeven de afspraken niet zowel een voorstel in te houden over de omvang van de tenlastelegging als over de op te leggen sanctie.
Het toetsingskader voor de procesafspraken dient strikt te worden onderscheiden van de vragen van het rechterlijk beslismodel zoals neergelegd in de artikelen 4.3.1 en 4.3.3. De beoordelingscriteria zijn zo geformuleerd dat zij betrekking hebben op de afspraken zelf en kunnen worden toegepast zonder daarbij een voorschot te nemen op de beantwoording van de vragen van het rechterlijk beslismodel. Daarmee is duidelijk dat het toelaten van procesafspraken de rechter niet bindt bij de beraadslaging en beslissing over het ten laste gelegde feit.

Eerste lid
a) geen procesafspraken bij zeer ernstige geweldsmisdrijven en zeer

ernstige seksuele misdrijven
Het maken van procesafspraken wordt uitgesloten ten aanzien van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en die gericht zijn tegen of gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. Met de hoogte van het strafmaximum geeft de wetgever aan hoe ernstig het desbetreffende misdrijf in het algemeen is, op zichzelf en in verhouding tot andere strafbare feiten. Daarom fungeert het wettelijk strafmaximum vaak als aanknopingspunt voor de toepasselijkheid dan wel de uitsluiting van een specifieke wettelijke regeling. Die lijn is hier gevolgd, door het maken van procesafspraken niet mogelijk te maken ten aanzien van zeer ernstige geweldsmisdrijven en zeer ernstige seksuele misdrijven. Vanwege de ernst en maatschappelijke impact van dergelijke zware misdrijven wordt de uitruil van strafvermindering tegen proceseconomische voordelen minder passend geacht. De aard en ernst van deze strafbare feiten maakt dat het maatschappelijk voordeel van een snelle en doeltreffende berechting onvoldoende gewicht in de schaal legt om een wezenlijke strafkorting te kunnen rechtvaardigen. De voorgestelde afbakening beoogt enerzijds door het stellen van een duidelijke grens de rechtszekerheid te bevorderen en anderzijds – door het uitsluiten van het type misdrijven dat in het algemeen een grote maatschappelijke impact heeft – bij te dragen aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van procesafspraken en daarmee aan de toekomstbestendigheid van de regeling. In het kader van de evaluatie van de regeling, die enkele jaren na inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zal plaatsvinden, zal ook specifiek aandacht worden besteed aan de uitwerking die de in dit onderdeel opgenomen beperking heeft in de praktijk.

De NOvA, de Rvdr, de NVvR en het OM hebben kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde afbakening. Zij wijzen erop dat zich situaties kunnen voordoen waarin het voor het slachtoffer van een zeer ernstig geweldsmisdrijf of zeer ernstig seksueel misdrijf juist voordelig kan zijn als procesafspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld omdat de desbetreffende zaak daarmee sneller definitief tot een einde kan worden gebracht. In reactie hierop wordt onderkend dat andere afbakeningen denkbaar zijn. Zo heeft het OM in overweging gegeven om procesafspraken bij de genoemde zeer ernstige gewelds- en seksuele misdrijven alleen toe te staan indien het slachtoffer daarmee instemt. Daarvoor is niet gekozen. Dat het slachtoffer op deze wijze wezenlijke invloed zou kunnen uitoefenen op de wijze waarop de officier van justitie zware misdrijven ter berechting kan voorleggen aan de rechter – en daarmee op de vervolgingsbeslissing – past niet bij zijn rol in het strafproces; het slachtoffer is procesdeelnemer en – anders dan de verdachte en het openbaar ministerie – geen procespartij. De evenwichtige verhouding tussen de verschillende procesactoren zou daarmee onder druk kunnen komen te staan. In gevallen waarin wél procesafspraken kunnen worden gemaakt, geeft de regeling ruime mogelijkheden aan het slachtoffer om zijn standpunt over (voorgenomen)

procesafspraken kenbaar te maken, waarbij het steeds aan de rechter is te toetsen of de gemaakte procesafspraken zijn belangen niet onevenredig beperken.

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

b) rechtsbijstand en vrijwillige en ondubbelzinnige instemming met de procesafspraken

Deze twee vereisten hangen logischerwijs met elkaar samen. Een zeer belangrijk voorschrift bij het maken van procesafspraken is dat de verdachte vrijwillig en ondubbelzinnig met de afspraken instemt. Daartoe zal de verdachte voldoende geïnformeerd moeten zijn, met name over de gevolgen voor hem als hij instemt met de procesafspraken. Concreet zal het gaan om het afstand doen van bepaalde verdedigingsrechten. Rechtsbijstand is daarbij onontbeerlijk, zodat procesafspraken niet kunnen worden gemaakt zonder dat de verdachte is voorzien van een raadsman. Overigens kan ook het niet-voldoen aan enkele van de andere in dit lid opgenomen vereisten gevolgen hebben voor de vrijwilligheid waarmee de verdachte heeft ingestemd met de procesafspraken. Zo is het in het algemeen minder goed voorstelbaar dat de verdachte vrijwillig

heeft ingestemd met procesafspraken in een zaak waarin het bewijs zeer mager is en een vrijspraak niet ondenkbaar was geweest. Dat geldt zeker als hem is voorgehouden dat de straf zonder procesafspraken veel hoger zou kunnen uitvallen. Ook met het oog op al deze aspecten is het van belang dat de verdachte is voorzien van rechtsbijstand, zodat gedurende het gehele proces van het maken van afspraken iemand beschikbaar is die de toezeggingen van de officier van justitie en de verwachte wederdiensten van de verdachte op waarde kan schatten.

c) niet betwisten van de feiten
Om procesafspraken toe te kunnen laten is vereist dat de verdachte de ten laste gelegde feiten, de strafbaarheid van die feiten en zijn strafbaarheid vanwege die feiten niet betwist. Het gaat niet zozeer om de introductie van een – ten opzichte van de praktijk – nieuw criterium, maar veeleer om codificatie van wat in de praktijk al gebruikelijk is. Als de verdachte de ten laste gelegde feiten, de strafbaarheid van die feiten of zijn strafbaarheid vanwege die feiten betwist, ligt het maken van procesafspraken aan de zijde van het openbaar ministerie immers sowieso niet voor de hand. Van het niet-betwisten van de ten laste gelegde feiten is sprake als ondubbelzinnig blijkt dat de verdachte daartegen geen verweer voert. Het wordt – anders dan de Rvdr adviseert – niet nodig geacht dit in de wettekst te expliciteren.

Niet vereist is dus een bekentenis van die feiten of een erkenning van schuld. Een praktische reden daarvoor is dat vanuit de praktijk geen signalen zijn ontvangen dat hieraan behoefte bestaat. Er bestaan ook principiële redenen om een schulderkenning niet als wettelijk vereiste op te nemen. Van een dergelijk vereiste zou te veel druk op de verklaringsvrijheid kunnen uitgaan (J.H. Crijns en M.J. Dubelaar, “De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever”, *DD* 2023/41, par. 4.2.2). Het maakt nogal verschil of de verdachte de feiten niet betwist (maar daarover verder niet zal verklaren) of dat hij daadwerkelijk een verklaring aflegt waarin hij erkent schuld te hebben aan de feiten. Ook rijst de vraag wat er zou moeten gebeuren als de rechter de procesafspraken niet toelaatbaar verklaart, maar er als onderdeel van die afspraken wel een verklaring, inhoudende een schulderkenning van de verdachte ligt. Welke betekenis zou die verklaring dan hebben voor het vervolg van het proces? Deze kan niet zomaar worden “weggedacht”. Door een schulderkenning te vereisen, zou de verdachte die procesafspraken wil maken zich met andere woorden in een nadelige positie moeten plaatsen. Dat wordt ongewenst geacht.

Het voorgaande betekent overigens niet dat een afspraak dat de verdachte schuld zal erkennen niet toelaatbaar is. Het is aan de procespartijen in een concrete zaak om tot een dergelijke afspraak te komen; wettelijk vereist is het niet. Evenmin betekent het voorgaande dat geen procesafspraken kunnen worden gemaakt in zaken waarin de

verdachte al een bekennende verklaring heeft afgelegd, bijvoorbeeld bij het politieverhoor.

d) en e) uitoefening rechten slachtoffer en inhoud tenlastelegging
Uit het door de Hoge Raad geformuleerde toetsingskader volgt dat de belangen van het slachtoffer bij het maken van procesafspraken in acht moeten worden genomen (ECLI:NL:HR:2022:1252, rechtsoverweging 5.3.1) en dat bij het toetsen van een eventuele vordering tot wijziging van de tenlastelegging uit de beginselen van een goede procesorde kan volgen dat een vordering moet worden afgewezen omdat deze “tot gevolg zou hebben dat de uitoefening van de aan het slachtoffer en/of de benadeelde partij toekomende rechten ernstig in het gedrang komt of als na wijziging van de tenlastelegging het daarin aan de verdachte gemaakte verwijt niet meer in een redelijke verhouding staat tot de ernst van de zaak zoals die blijkt uit de processtukken en het verhandelde op de terechtzitting” (ECLI:NL:HR:2022:1252, rechtsoverwegingen 5.6.3). Deze aspecten van de rechterlijke toets zijn vastgelegd in de onderdelen d en e. Van een onevenredige beperking van de uitoefening van de rechten van het slachtoffer kan bijvoorbeeld sprake zijn als de tenlastelegging als gevolg van procesafspraken wordt beperkt tot twee van de zes tegen hetzelfde slachtoffer gepleegde delicten. Een ander voorbeeld betreft de situatie dat een strafbaar feit dat is gericht tegen twee slachtoffers, ten aanzien van het ene slachtoffer (tegen diens wens) buiten de tenlastelegging wordt gehouden en ten aanzien van het andere slachtoffer wel wordt ten laste gelegd. Ook zou een onevenredige beperking van de rechten van het slachtoffer aan de orde kunnen zijn als de officier van justitie en de verdachte afspreken een strafbaar feit buiten de tenlastelegging te houden, terwijl het slachtoffer zich ter zake van dat feit als benadeelde partij heeft gevoegd in het strafproces en een vordering tot schadevergoeding heeft ingediend. Of als een feit waarvoor spreekrecht kan worden uitgeoefend niet in de tenlastelegging wordt opgenomen, dan wel de keuze voor een lichtere kwalificatie van het feit tot gevolg heeft dat het slachtoffer tegen diens wens geen aanspraak meer kan maken op het spreekrecht. Op grond van artikel 4.4.3 wordt onder het slachtoffer in deze bepaling mede de benadeelde partij begrepen. De rechter zal dus ook moeten onderzoeken of de uitoefening de rechten van de benadeelde partij die geen slachtoffer is niet onevenredig wordt beperkt.

In onderdeel e is neergelegd dat de rechter bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de procesafspraken toetst of de inhoud en omvang van de tenlastelegging niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak. Zoals eerder al is aangegeven, komt dit onderdeel van het toetsingskader aan de orde als de officier van justitie en de verdachte afspraken hebben gemaakt over de inhoud en omvang van de tenlastelegging. In reactie op het consultatieadvies van het OM wordt bevestigd dat het erom gaat dat de rechter beoordeelt of de inhoud en omvang van de strafbare feiten die wel worden ten laste gelegd niet in een onevenredige verhouding staan tot het geheel van strafbare feiten

waarover procesafspraken zijn gemaakt, dus inclusief de feiten ten aanzien waarvan naar het oordeel van de officier van justitie voldoende aanwijzing van schuld bestaat, maar die op grond van de procesafspraken niet ten laste zijn gelegd. Het begrip “zaak” dat in onderdeel e is neergelegd, moet dus worden begrepen als het geheel van strafbare feiten waarover is afgesproken dat een gedeelte wel en een gedeelte niet ten laste zal worden gelegd. Het gaat, zoals hiervoor uiteengezet in de toelichting op artikel 3.5.3, derde lid, om een terughoudende toets, net als het uitgangspunt is in de beklagprocedure bij de toetsing van de vervolgingsbeslissing. Daarbij zal de rechter vooral varen op wat hierover is opgenomen in de schriftelijk vastgelegde procesafspraken. Daarin moet immers worden vermeld ten aanzien van welke strafbare feiten is overeengekomen deze niet ten laste te leggen. Hij kan echter ook andere processtukken of wat op het onderzoek op de terechtzitting ter sprake komt betrekken. Langs die weg houdt de rechter rekening met bijvoorbeeld een schriftelijke of mondelinge verklaring van het slachtoffer over de aard en ernst van de feiten die op grond van de procesafspraken al dan niet zijn ten laste gelegd.

Onderdeel f) inhoud sanctievoorstel
In onderdeel f is neergelegd dat de rechter toetst of de voorgestelde sanctieoplegging niet in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van het tenlastegelegde en of de voorgestelde mate waarin de sanctie wordt verminderd niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. Dit toetsingspunt bestaat uit twee aspecten.

Allereerst vereist het dat de rechtbank de procesafspraken ontoelaatbaar verklaart als haar direct duidelijk is dat de voorgestelde sanctieoplegging in een wezenlijke disbalans staat tot de in de tenlastelegging opgenomen feiten. Dat kan het geval zijn als de hoogte van de voorgestelde vrijheidsstraf afzonderlijk of een combinatie van straffen en maatregelen gezamenlijk beschouwd in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van de ten laste gelegde feiten. In dit laatste geval kan worden gedacht aan de situatie waarin een hoge ontnemingsvordering wordt gecombineerd met een lage gevangenisstraf, terwijl de ernst van de feiten zo’n lage gevangenisstraf in het geheel niet rechtvaardigt.

De voorgestelde mate waarin de sanctie wordt verminderd moet daarnaast in redelijke verhouding staan tot de mate waarin de afspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was in artikel 4.2.26a, eerste lid, onderdeel a, als apart vereiste opgenomen dat de procesafspraken een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan een doeltreffende en spoedige berechting. In de consultatieadviezen van het OM, de Rvdr en de NOvA is op dit laatste punt kritiek geuit. Om tegemoet te komen aan deze adviezen is dit vereiste als zelfstandig toetsingscriterium geschrapt en in een iets andere formulering gekoppeld aan onderdeel f. Op grond daarvan moet de rechter toetsen of de voorgestelde strafvermindering

niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de afspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. Naarmate de gemaakte afspraken méér bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting, is een hogere strafkorting gerechtvaardigd. Daarmee biedt het wetsvoorstel ook ruimte aan procesafspraken die in een laat stadium worden gemaakt en waarin de proceseconomische voordelen zijn gelegen in het niet instellen van rechtsmiddelen en het niet hoeven uitwerken van de bewijsconstructie. Hoewel de woorden, “gelet op de aard of omvang daarvan”, die aanvankelijk in onderdeel a waren opgenomen, in onderdeel f niet meer terugkomen, blijft de redenering overeind staan dat procesafspraken in het algemeen wezenlijk zullen bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting in complexe of omvangrijke zaken – bijvoorbeeld grote of ingewikkelde opiumwetzaken, fraudezaken of milieuzaken die in het algemeen een groot beslag op de zittingscapaciteit leggen – waarin de verdachte veelomvattende onderzoekswensen kenbaar heeft gemaakt of waarin op basis van het procesdossier kan worden verwacht dat de verdachte veelomvattende onderzoekswensen zal indienen. Die onderzoekswensen kunnen bijvoorbeeld zien op het doen verrichten van nadere onderzoekshandelingen (in het buitenland) of het doen oproepen en horen van getuigen. De regeling laat echter ook ruimte voor het maken van procesafspraken in andersoortige strafzaken, zoals zaken die al lang “op de plank” liggen.

Belangrijk is verder dat over het algemeen een grotere proceseconomische winst zal kunnen worden behaald naarmate procesafspraken in een vroeger stadium in de procedure worden gemaakt. Dat biedt voor beide partijen een stimulans om daar vroeg in de procedure over na te denken; een wettelijke termijnstelling op dit punt, zoals geadviseerd door de NVvR, wordt in dat licht niet nodig geacht. De procespartijen kunnen zelf afwegen of het maken van procesafspraken in het concrete geval opportuun is. Het is vervolgens aan de rechter om te beoordelen of de voorgestelde strafvermindering in een redelijke verhouding staat tot de bijdrage die daarmee wordt geleverd aan een doeltreffende en spoedige berechting. Doorgaans zijn meervoudige kamerzaken omvangrijker en complexer dan zaken die door de politierechter worden behandeld (vgl. artikel 4.5.2). De proceseconomische winst die in meervoudige kamerzaken met procesafspraken valt te behalen, zal dus ook groter zijn. In politierechterzaken en kantonrechterzaken zal de moeite die de officier van justitie zich moet getroosten om tot een procesafspraak te komen, in de regel niet opwegen tegen het daarmee te behalen proceseconomische voordeel.

De toets die in onderdeel f is neergelegd, is te onderscheiden van de straftoemetingsvraag en loopt niet op die straftoemetingsvraag vooruit. Het betreft in het stadium van de toetsing van de procesafspraken enkel de vraag hoe het sanctievoorstel zich verhoudt tot het tenlastegelegde. In die tenlastelegging zijn naast het feit ook de omstandigheden waaronder

het feit is gepleegd opgenomen; deze betrekt de rechter in zijn beoordeling van de evenredigheid van het sanctievoorstel. Het gaat daarmee om een globaal oordeel over de voorgestelde sanctie in verhouding tot de ten laste gelegde feiten. Van belang is bovendien dat – zoals hiervoor is uiteengezet – de rechter bij de beoordeling van het sanctievoorstel ook betrekt in welke mate de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. Het is dus niet zo dat de rechter vooruitloopt op de sanctie die hij voor het ten laste gelegde, indien bewezen, zou opleggen. Bij de uiteindelijke sanctietoemeting dient de rechter een straf te bepalen voor het bewezenverklaarde. In dat verband kan hij ook relevante omstandigheden die later aan het licht zijn gekomen, alsmede de persoonlijke omstandigheden van de verdachte (en, in dat verband, diens justitiële documentatie), betrekken, hetgeen ook kan leiden tot een andere sanctietoemeting dan in de procesafspraken was voorgesteld.

Hoewel de rechter, gelet op het voorgaande, niet verplicht is om bij het toetsen van het sanctievoorstel in het kader van de toelaatbaarheid van de procesafspraken omstandigheden te betrekken die geen deel uitmaken van de tenlastelegging, zoals de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, staat het de rechter vrij om dit wel te doen als hij dat aangewezen acht. Het is dus mogelijk voor de rechter om persoonlijke omstandigheden van de verdachte te betrekken bij het toetsen van het sanctievoorstel. Het betrekken van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte bij het sanctievoorstel kan wenselijk zijn als de voorgestelde straf als gevolg van die omstandigheden relatief laag is. Het kan dan van belang zijn dat de rechter de persoonlijke omstandigheden bij zijn oordeel over de procesafspraken betrekt, om te voorkomen dat de afspraken ten onrechte worden afgewezen. De rechtbank kan de procespartijen op grond van artikel 4.2.26a, tweede lid, vragen stellen over (onder meer) het sanctievoorstel. Als bijvoorbeeld langs die weg of anderszins blijkt dat de persoonlijke omstandigheden van de verdachte een sterk matigende invloed hebben gehad op de hoogte van de voorgestelde sanctie, dan staat het de rechter dus vrij om die omstandigheden te betrekken bij zijn oordeel over de evenredigheid van het sanctievoorstel. Ook dan is echter van een vooruitlopen op de daadwerkelijk op te leggen straf geen sprake.

Het OM heeft in zijn consultatieadvies bezwaren geuit tegen dit toetsingsonderdeel. In het bijzonder heeft het OM aangegeven dat aangezien de rechter bij de sanctieoplegging kan afwijken van het sanctievoorstel (zie daarover de toelichting bij het in dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 4.3.4), het beter is dat de rechter zich bij de beoordeling van de procesafspraken in het geheel niet uitlaat over de voorgestelde sanctieoplegging. De mogelijkheid dat de rechter nog kan afwijken van het oordeel over de sanctieoplegging zoals gegeven bij de toelatingstoets creëert volgens het OM eerder onduidelijkheid en verkeerde verwachtingen, dan dat zij bijdraagt aan de nagestreefde duidelijkheid. Daarover kan het volgende worden gezegd. Het doel van

de in onderdeel f neergelegde toets van het sanctievoorstel is, zoals in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, ervoor te zorgen dat de rechter zich aan het begin van de inhoudelijke behandeling van de zaak rekenschap geeft van de inhoud van de gemaakte procesafspraken en richting de procespartijen aangeeft of hij van oordeel is dat de inhoudelijke behandeling van de zaak kan plaatsvinden met inachtneming van die procesafspraken. Aldus wordt zoveel mogelijk zekerheid aan de procespartijen gegeven dat zij gedurende het verdere verloop van het onderzoek op de terechtzitting hun procespositie kunnen bepalen in de verwachting dat de procesafspraken zullen worden gevolgd. Volledige zekerheid kan niet worden gegeven, omdat het aan de rechter is om naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting te beraadslagen en te beslissen over de vragen uit het rechterlijke beslismodel, waaronder de sanctieoplegging. Hij kan bij die sanctieoplegging dus afwijken van de procesafspraken. Maar de verwachting is dat de rechter in het gros van de zaken – conform de bestaande praktijk – de door hem toegelaten procesafspraken zal volgen en conform die procesafspraken een sanctie zal bepalen.

Hiervoor is al uiteengezet om welke redenen het nodig wordt geacht dat de rechter zich buigt over de verhouding tussen de ten laste gelegde feiten en de feiten waarvan is afgesproken deze buiten de tenlastelegging te houden (onderdeel e). Als de rechter een sanctievoorstel toetst (onderdeel f), beoordeelt hij of de voorgestelde straf of maatregel niet in een onevenredige verhouding staat tot de ernst van het tenlastegelegde. Hij betrekt bij die toets dus geen feiten die buiten de tenlastelegging zijn gehouden. Als er afspraken zijn gemaakt over zowel de inhoud en omvang van de tenlastelegging als de sanctie, zal een tweestappentoets plaatsvinden. Allereerst toetst de rechter de verhouding tussen de wel ten laste gelegde feiten en de ernst van de zaak als geheel (onderdeel e). Als die verhouding niet onevenredig is, vervolgt hij met een toets van de voorgestelde straf of maatregel in relatie tot de ten laste gelegde feiten en een toets van de voorgestelde mate van sanctievermindering in relatie tot de mate waarin de afspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting.

Tweede lid
Procesafspraken kunnen in principe elke hoofdstraf en bijkomende straf betreffen, evenals maatregelen. Uiteraard mag een afdoeningsvoorstel geen sancties inhouden die de wet niet kent, en mag de rechter geen sancties opleggen waarbij niet is voldaan aan de daaraan door de wet gestelde voorwaarden en begrenzingen. Maar binnen de bestaande wettelijke kaders bestaat veel vrijheid voor de procespartijen om afspraken te maken over de door hen voorgestane vorm en mate van bestraffing.

Op dit uitgangspunt worden enkele uitzonderingen gemaakt. Het tweede lid noemt de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen, de vernietiging van ontoegankelijke gemaakte gegevens, de tbs-maatregel,

en de afgifte van een zorgmachtiging of rechterlijke machtiging met toepassing van artikel 2.3 van de Wet forensische zorg als maatregelen waarover geen procesafspraken kunnen worden gemaakt. Met betrekking tot de tbs-maatregel geldt dat kan worden betwijfeld of de verdachte met de (onbeperkte) oplegging daarvan vrijwillig kan instemmen. Andersom gaat het niet aan om de afspraak te maken dat geen tbs-maatregel zal worden gevorderd, terwijl daartoe wel objectieve indicaties bestaan, omdat uit rapportages blijkt dat de verdachte niet (geheel) toerekeningsvatbaar was ten tijde van het begaan van het feit. Het belang van de beveiliging van de maatschappij weegt hier zwaarder dan het belang van een doeltreffende en spoedige berechting van de zaak. Het voorgaande neemt overigens niet weg dat de officier van justitie de vrijheid heeft om niet de oplegging van een tbs-maatregel te vorderen, alhoewel de verdachte verminderd toerekeningsvatbaar was ten tijde van het feit. Waar het in deze context om gaat, is dat het niet vorderen van deze maatregel in ruil voor iets anders, zoals het afstand doen van bepaalde verdedigingsrechten, niet wenselijk wordt geacht. Dezelfde redenering geldt voor de zorgmachtiging of rechterlijke machtiging als bedoeld in artikel 2.3 van de Wet forensische zorg. De NVvR heeft geadviseerd om procesafspraken over de tbs-maatregel en de zorg- en rechterlijke machtiging wel mogelijk te maken, omdat de officier van justitie en de verdediging goede redenen kunnen hebben om één van deze afdoeningswijzen in procesafspraken vast te leggen. Aan dit advies wordt geen gevolg gegeven, om de hiervoor al genoemde redenen.

Onttrekking aan het verkeer vindt plaats bij voorwerpen die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of met het algemeen belang. Het kan niet zo zijn dat de officier van justitie en de verdachte overeenkomen dat het uit het maatschappelijk verkeer nemen van gevaarlijke voorwerpen niet zal worden gevorderd. Datzelfde argument ligt ten grondslag aan het uitsluiten van afspraken over de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens. Daarom wordt geen gevolg gegeven aan het advies van de NVvR om mogelijk te maken dat procesafspraken worden gemaakt over de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen en de ontoegankelijkmaking van gegevens. Dat is ook niet nodig als, zoals de NVvR aangeeft, het opleggen van deze maatregelen in de praktijk zelden aan de orde is en de verdachte altijd afstand kan doen van inbeslaggenomen voorwerpen, zodat een beslissing van de rechtbank over het beslag niet meer nodig is (vgl. artikel 2.7.27).

Voor de ISD-maatregel geldt dat wel kan worden overeengekomen dat de officier van justitie die maatregel niet zal vorderen. De rechter zal deze maatregel dan ook niet kunnen opleggen (vgl. artikel 38m, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht). Afspraken kunnen ook worden gemaakt over het al dan niet vorderen van de schadevergoedingsmaatregel (zie hierna de toelichting op het vierde lid).

Derde lid
Als op het moment van het maken van de procesafspraken een vordering

van een benadeelde partij bekend is, kunnen ook over die vordering afspraken worden gemaakt. Een afspraak kan inhouden dat de volledige vordering wordt voldaan, maar ook dat een gedeelte daarvan wordt voldaan. In alle gevallen moet de benadeelde partij instemmen met het maken van een procesafspraak over haar vordering. Uit artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel d, (in verbinding met artikel 1.5.14) blijkt dat de officier van justitie al bij het bestaan van een voornemen tot het maken van een procesafspraak over de vordering van de benadeelde partij contact moet leggen met de benadeelde partij (die al dan niet ook slachtoffer is in de zin van de wet). Dat contact dient er onder meer toe te onderzoeken of de benadeelde partij behoefte heeft aan het maken van een afspraak hierover. Het is immers denkbaar dat de benadeelde partij de voorkeur geeft aan een volledige – reguliere – behandeling van haar vordering tijdens het onderzoek op de terechtzitting. De officier van justitie is niet verplicht om, als de benadeelde partij dat wenst, haar vordering onderdeel te doen uitmaken van de procesafspraken. Te denken valt aan de situatie dat er naar het oordeel van de officier van justitie of de verdachte geen grond voor schadevergoeding is. Dan kunnen zij besluiten de vordering van de benadeelde partij buiten de procesafspraken te houden.

Indien als onderdeel van procesafspraken met instemming van de benadeelde partij is afgesproken dat een deel van de totale vordering van de benadeelde partij door de verdachte zal worden voldaan, en vervolgens de benadeelde partij tijdens het onderzoek op de terechtzitting haar vordering vermeerdert, ligt het in de rede dat de rechtbank daaraan de gevolgtrekking verbindt dat de benadeelde partij zich niet meer schaart achter de over haar vordering gemaakte procesafspraak. Het is in zo’n bijzondere situatie aan de rechter te bepalen op welke wijze het onderzoek op de terechtzitting wordt voortgezet. Als de officier van justitie en de verdachte dat wensen kan de rechter besluiten dat het onderzoek op de terechtzitting wordt voorgezet met inachtneming van het resterende deel van de toegelaten procesafspraken. Alleen het onderdeel van de procesafspraken dat de vordering van de benadeelde partij betreft is immers van tafel. Die vordering zal in ieder geval op reguliere wijze moeten worden behandeld, al dan niet na een korte onderbreking of schorsing.

Ten slotte verdient nog het volgende opmerking. In de praktijk koppelt de rechter aan de toewijzing van een vordering van de benadeelde partij geregeld de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel, waarvan de hoogte doorgaans gelijk is aan het toegewezen bedrag aan schadevergoeding. Het slachtoffer heeft daarmee meer zekerheid dat hij (een deel van) het toegewezen bedrag aan schadevergoeding zal ontvangen, omdat aan de schadevergoedingsmaatregel de zogenoemde voorschotregeling is gekoppeld. Die regeling houdt kort gezegd in dat als de veroordeelde het bedrag aan schadevergoeding niet betaalt, het slachtoffer een voorschot daarop ontvangt van de overheid (artikel 7.5.3). Het kan van belang zijn dat de rechter de schadevergoedingsmaatregel

oplegt, ook als er procesafspraken zijn gemaakt over de vordering van de benadeelde partij die inhouden dat de verdachte (een gedeelte van) de vordering zal voldoen. Zo kan het slachtoffer – als de vordering toch niet door de verdachte wordt voldaan – het bedrag aan schadevergoeding langs de weg van de voorschotregeling alsnog tegemoet zien. Dit geldt uiteraard alleen als de vordering op het moment van uitspraak nog niet is voldaan. Als de vordering al is voldaan voordat het onderzoek op de terechtzitting aanvangt, heeft oplegging van de schadevergoedingsmaatregel vanuit het hiervoor genoemde belang geen toegevoegde waarde meer.

Vierde lid
Er kunnen procesafspraken worden gemaakt over de ontnemingsmaatregel. Dit lid bepaalt dat procesafspraken over de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel alleen kunnen worden gemaakt voor zover deze geen zelfstandige grond zijn voor het lager vaststellen van het te betalen bedrag dan het geschatte voordeel. De achtergrond van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 4.2.26c [gevolgen van het niet toelaten van procesafspraken]

Eerste en tweede lid
In dit artikel zijn de gevolgen geregeld van het niet toelaten van procesafspraken. In het eerste lid is geregeld dat in de gevallen waarin de rechtbank de procesafspraken niet toelaat, er eenmalig een mogelijkheid bestaat om – mede aan de hand van de motivering van de rechterlijke beslissing om de procesafspraken niet toe te laten (zie de toelichting op artikel 4.2.26a, vierde lid) – in overleg te treden over aanpassing van de procesafspraken. Met het oog op de voortgang van de procedure is in de wet vastgelegd dat de officier van justitie slechts eenmaal aangepaste procesafspraken kan voorleggen aan de rechtbank.

In de gevallen waarin de rechtbank de afspraken niet toelaat, kan de officier van justitie ook, op grond van het tweede lid, een vordering tot wijziging van de tenlastelegging indienen. Deze bepaling is relevant indien feiten niet zijn ten laste gelegd als onderdeel van de procesafspraken. Als de procesafspraken van tafel zijn, kan de officier van justitie opnieuw een vervolgingsbeslissing nemen over de buiten de tenlastelegging gelaten feiten. Hij kan deze alsnog seponeren, daarvoor een strafbeschikking uitvaardigen, een afzonderlijke procesinleiding indienen, of de tenlastelegging aanvullen onder de voorwaarden gesteld in dit artikellid. In die situatie zijn de artikelen 4.2.27 en 4.2.28 van toepassing, met uitzondering van het bepaalde in artikel 4.2.27, tweede lid, tweede zin. De achterliggende gedachte is dat de officier van justitie de ruimte moet krijgen om de tenlastelegging aan te vullen met niet ten laste gelegde feiten, ook als de tenlastelegging daardoor niet langer hetzelfde feit in de zin van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht

inhoudt. Een voorwaarde is daarbij wel dat het een of meer feiten betreft die in de procesafspraken zijn vermeld als uit de tenlastelegging weggelaten feiten. Van die feiten weet de verdachte dan immers dat zij mogelijk, indien de procesafspraken niet worden toegelaten, alsnog kunnen worden ten laste gelegd. Bovendien is van belang dat de verdachte, na het toevoegen van de betreffende feiten, voldoende tijd en gelegenheid krijgt om zijn verdediging voor te bereiden en bijvoorbeeld onderzoekswensen in te dienen. Doordat de verdachte van meet af aan weet dat het buiten de tenlastelegging houden van feiten niet definitief is totdat de rechter onherroepelijk uitspraak heeft gedaan na toelating en met inachtneming van de procesafspraken, en doordat hij tijd en gelegenheid krijgt om zijn verdediging voor te bereiden, wordt gewaarborgd dat deze werkwijze strookt met het recht op een eerlijk proces, meer in het bijzonder met artikel 6, derde lid, onderdeel a en b, EVRM. Overigens is het weglaten van strafbare feiten uit de tenlastelegging alleen mogelijk voordat een procesinleiding is ingediend. Daarna kan – zoals in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting ook is benoemd – de tenlastelegging alleen worden gewijzigd binnen de kaders van artikel 4.2.27. Dit bevordert dat procesafspraken worden gemaakt voordat het onderzoek op de terechtzitting een aanvang neemt, in welke fase de meeste proceseconomische voordelen kunnen worden behaald. Ook zou een keuze om mogelijk te maken dat feiten alsnog uit de tenlastelegging zouden kunnen worden geschrapt, betekenen dat de verdachte voor die feiten zijn straf volledig ontloopt, terwijl de strafvermindering in artikel 4.3.4, tweede lid, maximaal een derde bedraagt ten opzichte van de straf die de rechter overwoog op te leggen zonder procesafspraken. Om die redenen wordt vastgehouden aan de bestaande regel dat na indiening van de procesinleiding geen feiten van de tenlastelegging kunnen worden geschrapt.

Derde lid

Dit lid regelt wat er gebeurt als de procesafspraken niet worden toegelaten, en vervolgens geen aangepaste procesafspraken worden voorgelegd dan wel de voorgelegde aangepaste procesafspraken ook worden afgewezen. Vastgelegd wordt dat als procesafspraken niet worden toegelaten omdat niet is voldaan aan één of meer van de drie criteria, neergelegd in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdelen d tot en met f, de leden van de rechtbank die over de procesafspraken hebben geoordeeld niet deelnemen aan de verdere berechting. Dit voorschrift wordt in de wet neergelegd op advies van de NVvR en de NOvA. Deze organisaties hebben aangegeven dat zo’n wettelijke waarborg voorkomt dat twijfels kunnen rijzen over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtbank. Hoewel de toetsing aan deze criteria niet vraagt om een oordeel over de schuld van de verdachte, de kwalificatie van het strafbare feit of de op te leggen straf, kan deze wel een beoordeling van een of meer inhoudelijke aspecten van de voorliggende zaak inhouden. De andere toetsingscriteria, genoemd in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdelen a, b en c, vergen niet zo’n inhoudelijk oordeel, zodat in

gevallen waarin de rechtbank procesafspraken op een van die gronden niet toelaatbaar acht, geen beletsel bestaat om dezelfde zittingscombinatie met de verdere berechting te belasten.

Deze bepaling is van toepassing zowel in de gevallen waarin de rechtbank direct na het voorleggen van de procesafspraken tot het oordeel komt dat deze niet kunnen worden toegelaten, als in de gevallen waarin de rechtbank de afspraken nadat deze zijn voorgelegd aanvankelijk heeft toegelaten, maar daar op een later moment in de procedure van terugkomt. Ook als bij de beraadslaging na afloop van het onderzoek op de terechtzitting blijkt dat de rechtbank de afspraken niet wil volgen en heropening van het onderzoek aangewezen is (op grond van het bepaalde in artikel 4.3.4, derde lid, of omdat de rechtbank dat zelf aangewezen acht), is het dus mogelijk om eenmaal gewijzigde procesafspraken voor te leggen, en geldt als consequentie van het definitief niet toelaten van de procesafspraken op een van de gronden genoemd in artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel d tot en met f, dat de samenstelling van de zittingscombinatie moet worden gewijzigd.

De schriftelijk vastgelegde procesafspraken en de stukken die in verband daarmee bij de processtukken zijn gevoegd, blijven deel uitmaken van het procesdossier. Tot die stukken behoren ook het proces-verbaal van de terechtzitting, dat een zakelijke weergave bevat van hetgeen met betrekking tot de gemaakte procesafspraken op de terechtzitting is besproken, en het – afzonderlijk vastgelegde of in dat proces-verbaal aangetekende – tussenvonnis waarin de gemotiveerde beslissing is opgenomen om de procesafspraken niet toe te laten. Dit betekent dat de latere zittingscombinatie kennis kan nemen van de procesafspraken en de gronden waarop zij niet zijn toegelaten. Het huidige en nieuwe wetboek voorzien niet in de mogelijkheid om processtukken uit het procesdossier te verwijderen: eenmaal gevoegde processtukken blijven gevoegd (ECLI:NL:HR:2012:BU2046). Die regel draagt bij aan de transparantie van het strafproces (ECLI:NL:PHR:2012:BU2046). De rechter moet immers kennis kunnen nemen van wat zich in de zaak heeft afgespeeld. Het gegeven dat in een eerder stadium procesafspraken zijn gemaakt, kan bijvoorbeeld van belang zijn bij de beoordeling of de redelijke termijn voor de berechting is overschreden.

I

In het kader van de regeling van procesafspraken worden in artikel 4.3.4 twee nieuwe leden ingevoegd (zie ook paragrafen 3.4 en 3.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Deze nieuwe leden worden hieronder toegelicht.

Invoeging tweede lid in artikel 4.3.4
De rechter toetst ook bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de procesafspraken of het sanctievoorstel niet in een onevenredige verhouding staat tot de ten laste gelegde feiten en of de mate waarin de

sanctie wordt verminderd niet in een onevenredige verhouding staat tot de mate waarin de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting (artikel 4.2.26b). In artikel 4.3.4, tweede lid, wordt bepaald dat de rechtbank de straf kan verminderen nadat zij procesafspraken heeft toegelaten die een gezamenlijk voorstel inhouden voor de sanctieoplegging. Zij kan de voorgestelde straf opleggen, maar ook een lagere straf. Dat laatste kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de rechtbank toch minder feiten bewezen verklaart dan de procespartijen hebben voorgesteld. Als de rechtbank een hogere straf wil opleggen dan is overeengekomen, geldt het bepaalde in het (hieronder toegelichte) derde lid. Het tweede lid bepaalt verder dat de strafvermindering bij een onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete ten hoogste een derde behelst ten opzichte van de straf die de rechtbank voor de feiten overwoog op te leggen in het geval geen procesafspraken zouden zijn gemaakt. Het gaat daarbij om de straf die de rechtbank overwoog op te leggen voor de bewezenverklaarde feiten, dus zonder eventuele feiten die op grond van de procesafspraken buiten de tenlastelegging zijn gehouden. Deze wettelijke beperking van de toe te passen strafvermindering beoogt te voorkomen dat het maken van procesafspraken ertoe leidt dat de opgelegde straf in een onevenredige verhouding staat tot wat is bewezenverklaard. Dat zou afbreuk kunnen doen aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van procesafspraken. De tweede zin van het tweede lid van artikel 4.3.4 maakt ten aanzien van de hoofdstraffen concreet wanneer *in ieder geval* sprake is van een onevenredige verhouding en grenst daarmee de ruimte die bestaat voor het maken van afspraken over strafvermindering scherp af. Ten aanzien van de bijkomende straffen en maatregelen die eveneens in procesafspraken kunnen worden betrokken, is een afzonderlijke norm niet eenvoudig te geven. Zo’n normering wordt ook niet nodig geacht. Hetzelfde geldt voor straffen die geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk worden opgelegd. Het is in die gevallen geheel aan de rechter om, gelet op alle feiten en omstandigheden van het concreet voorliggende geval en de toezeggingen die over en weer zijn gedaan, te bepalen of het samenstel van sancties dat wordt opgelegd niet in disbalans komt te staan met de bewezenverklaarde feiten, als gevolg van de toegelaten procesafspraken, en dat de strafvermindering niet in een onredelijke verhouding staat tot wat de verdachte daar tegenover heeft gesteld.

Wanneer de rechtbank overeenkomstig het sanctievoorstel een sanctie oplegt, volgt uit artikel 4.3.25, tweede lid, dat de procesafspraken worden vermeld als een van de redenen die de straf hebben bepaald of tot de maatregel hebben geleid. In de memorie van toelichting bij de consultatieversie was opgenomen dat de rechtbank moet motiveren welke straf zij voor de bewezenverklaarde feiten zou hebben opgelegd als er geen procesafspraken waren gemaakt, en vervolgens in welke mate zij de straf vermindert als gevolg van de toegelaten procesafspraken. De Rvdr heeft erop gewezen dat moet worden bedacht dat de feiten en omstandigheden waaronder het feit is gepleegd en de persoon van de verdachte naar verwachting tijdens de behandeling van de zaak niet zo

uitgebreid aan de orde komen als bij een reguliere strafzaak het geval is. Het vaststellen van een ‘fictieve’ straf leidt daarom volgens de Rvdr tot “overwegen met veel onbekenden”. Tegen die achtergrond is ervoor gekozen dat in de strafmotivering geen fictieve straf hoeft te worden bepaald. Dat neemt niet weg dat de rechter zich er bij de strafoplegging rekenschap van moet geven dat hij niet meer dan een derde strafkorting geeft. Ook moet hij motiveren dat en waarom de procesafspraken hebben bijgedragen aan de uiteindelijke opgelegde straf.

Zo’n motivering van de toegepaste strafvermindering is met name met het oog op de externe openbaarheid van belang; langs die weg wordt voor de samenleving immers inzichtelijk dat de procesafspraken tot strafvermindering hebben geleid. Overigens staat het de rechter uiteraard vrij om in zijn uitspraak wel de straf te noemen die zou zijn opgelegd als er geen procesafspraken waren gemaakt. In de praktijk wordt de straf bij het toelaten van procesafspraken ook al op dergelijke wijze gemotiveerd. Gewezen wordt op vonnissen van de rechtbank Rotterdam en de rechtbank Midden-Nederland (ECLI:NL:RBROT:2021:12699; ECLI:NL:RBMNE:2022:1495 en ECLI:NL:RBROT:2023:1073).

Naar aanleiding van een vraag van de NVvR wordt nog het volgende opgemerkt. De in artikel 4.3.4 opgenomen grond voor strafvermindering in geval procesafspraken zijn gemaakt, kan niet worden gecombineerd met de grond voor strafvermindering die aan de orde is als de kroongetuigenregeling wordt toegepast (artikel 2.10.59 en verder). Op grond van laatstgenoemde regeling kan de maximale onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete met maximaal de helft worden verminderd (vgl. ook artikel 44a van het Wetboek van Strafrecht). Deze straf kan niet nog eens met maximaal een derde worden verminderd als gevolg van procesafspraken. Dan zou de op te leggen straf in een te grote disbalans komen te staan met de ernst van de bewezenverklaarde feiten. Cumulatie van strafverminderende omstandigheden is in dit specifieke en uitzonderlijke geval dus niet mogelijk.

Invoeging derde lid in artikel 4.3.4
Het derde lid bepaalt wat er gebeurt als het onderzoek op de terechtzitting al is gesloten en de rechtbank, hoewel zij de procesafspraken heeft toegelaten, toch een hogere straf wil opleggen dan is voorgesteld. Naar verwachting zal dit alleen in hoogst uitzonderlijke gevallen voorkomen. In die zeldzame gevallen dient de rechtbank het onderzoek op de terechtzitting te heropenen zodat de officier van justitie en de verdachte hun procespositie opnieuw kunnen bepalen en desgewenst wijzigen. In het bijzonder is denkbaar dat de verdachte, als de procesafspraken niet worden toegelaten en geen nieuwe procesafspraken worden voorgelegd, alsnog verweer wil voeren of bepaalde onderzoekswensen wil indienen. Met dit lid wordt rechtsbescherming geboden aan de verdachte die ervan uitging dat de

rechter binnen de grenzen van de procesafspraken een sanctie zou opleggen. Hiermee is een specifieke regeling getroffen voor de situatie waarin de rechtbank bij de beraadslaging in het nadeel van de verdachte wil afwijken van het eerder toelaatbaar geoordeelde strafvoorstel. In het huidige recht bestaat de verplichting tot heropening niet. Als de rechtbank bij de beraadslaging besluit om op andere wijze dan met een hogere straf af te wijken van aanvankelijk toegelaten procesafspraken – bijvoorbeeld met een lagere straf, of met een afwijking ten aanzien van de voorgestelde bewezenverklaring of kwalificatie – staat het haar ook vrij om de zaak op grond van artikel 4.2.67 te heropenen. Omdat dergelijke afwijkingen de inhoud en strekking van het eindvonnis niet noodzakelijkerwijs wezenlijk veranderen – denk aan het wegstrepen van een alternatief uit de tenlastelegging of het niet opleggen van een voorgestelde verbeurdverklaring van een voorwerp met een relatief lage waarde - wordt het aan de rechter overgelaten om, met in achtneming van de eisen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM, te bepalen in welke gevallen heropening wenselijk of noodzakelijk is. Een algemene verplichting tot heropening bij iedere afwijking, zoals voorgesteld door het OM, kan tot onwenselijke gevolgen leiden in situaties waarin de afwijking geen wezenlijke verandering brengt in het schuldoordeel en de op te leggen sancties. Mocht de rechtbank afwijken van het afdoeningsvoorstel terwijl dit naar het oordeel van een van de procespartijen tot heropening van het onderzoek had moeten leiden, dan kan tegen het eindvonnis hoger beroep worden ingesteld. Daarmee vormt de wettelijke regeling een evenwichtig geheel.

De hierboven uiteengezette regel is van toepassing als de rechtbank na het sluiten van het onderzoek op de terechtzitting tot de conclusie komt dat zij het eerder toelaatbaar geoordeelde strafvoorstel toch niet wil volgen. Als de rechtbank al tijdens het onderzoek op de terechtzitting tot een ander oordeel komt ten aanzien van de eerder toelaatbaar verklaarde procesafspraken, waaronder het gezamenlijk strafvoorstel, dan ligt het voor de hand dat zij dit oordeel al tijdens het onderzoek op de terechtzitting kenbaar maakt. De rechtbank kan dan beslissen, al dan niet op verzoek van een van de procespartijen (artikel 4.2.6, eerste lid), het onderzoek op de terechtzitting te onderbreken (artikel 4.2.9) of te schorsen (artikel 4.2.55), zodat de procespartijen tijd hebben om hun procespositie opnieuw te bepalen of nieuwe procesafspraken te maken en die aan de rechtbank voor te leggen.

J

De wijziging in artikel 4.3.15, vierde lid, is het herstel van een omissie. In het vierde lid werd verwezen naar artikel 4.3.13, tweede lid. Artikel 4.3.13, tweede lid, verwijst echter door naar artikel 4.3.12, tweede lid. Een directe verwijzing naar artikel 4.3.12, tweede lid, is daarom meer op zijn plaats in artikel 4.3.15, vierde lid.

K

Het vijfde lid van artikel 4.3.17 zoals dat was opgenomen in de eerste vaststellingswet vervalt, omdat deze bepaling met het nieuwe artikel 2.7.24, tweede lid, overbodig is geworden (zie ook de toelichting op de wijzigingen in de artikelen 2.7.24, 2.7.31 en 2.7.32 (onderdeel aanpassing van de regels met betrekking tot het bewaren van sporendragers). Het is wel van belang te verduidelijken – en daarom bepaalt het nieuwe vijfde lid van artikel 4.3.17 dit expliciet – dat in die gevallen waarin het inbeslaggenomen, maar nog niet teruggegeven voorwerp waarover de rechtbank in de hoofdzaak moet beslissen een gegevensdrager of geautomatiseerd werk betreft, de verdachte bij wie die gegevensdrager of dat geautomatiseerd werk is inbeslaggenomen de mogelijkheid heeft om de verstrekking te verzoeken van gegevens die daarin zijn opgeslagen of daarop aanwezig zijn (onderdeel regels over het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming). Zo'n verzoek is voor de rechter uiteraard pas van betekenis als hij van oordeel is dat het voorwerp niet teruggegeven kan worden omdat de gegevensdrager of het geautomatiseerd werk moet worden verbeurdverklaard of aan het verkeer onttrokken. Zoals volgt uit het nieuwe artikel 6.4.4, tweede lid, hoeft met het verzoek tot verstrekking van gegevens niet tot aan de behandeling van de hoofdzaak te worden gewacht, maar kan dit ook in een eerdere fase bij klaagschrift worden gedaan. Voor de eisen die aan een verzoek tot verstrekking van gegevens worden gesteld en de beoordeling daarvan door de rechter wordt verwezen naar de toelichting op artikel 6.4.4, tweede lid.

L

Met de wijzigingen in artikel 4.3.18 wordt beoogd de bepaling aan te passen aan de nieuwe regeling van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens in het Wetboek van Strafrecht en de bepaling zo veel mogelijk te vereenvoudigen (zie ook paragraaf 10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Eerste lid
De schrapping uit het eerste lid van de artikelen 2.7.56 en 2.8.16, eerste lid, onderdeel e, houdt verband met het volgende. Die bepalingen, alsook artikel 2.7.57, vormen de wettelijke grondslag voor het kunnen toepassen van de voorlopige maatregel van ontoegankelijkmaking van gegevens. Het kan niet anders dan dat een door de strafrechter in de hoofdzaak te gegeven eindbeslissing over ontoegankelijk gemaakte gegevens – de situatie die deze bepaling regelt –, betrekking heeft op in het kader van een strafrechtelijk onderzoek en dus op grond van de artikelen 2.7.56, 2.7.57 of 2.8.16, eerste lid, onderdeel e, ontoegankelijk gemaakte gegevens. Een expliciete verwijzing naar die bepalingen is niet nodig.

Tweede lid
De voorwaarden voor vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens worden geregeld in het nieuwe artikel 36d van het Wetboek

van Strafrecht. Daarmee is artikel 4.3.18, tweede lid, waarin thans ook de voorwaarden voor vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens zijn geregeld, deels overbodig geworden. De tekst van het artikellid is daarom aangepast aan de nieuwe regeling. Het bepaalt dat de rechtbank, onverminderd artikel 4.3.4, eerste lid, beveelt dat de ontoegankelijkmaking ongedaan wordt gemaakt. Deze formulering is ontleend aan artikel 6.4.13, vijfde lid zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, dat bepaalt dat het gerecht moet “[bevelen] dat de ontoegankelijkmaking van gegevens ongedaan wordt gemaakt”, indien het de vordering van de officier van justitie om ontoegankelijk gemaakte gegevens bij afzonderlijke beslissing te vernietigen afwijst. Een vergelijkbaar bevel geeft ook de officier van justitie, zodra het belang van de strafvordering zich niet meer tegen de opheffing van de ontoegankelijkmaking verzet (artikelen 2.7.56, vijfde lid, 2.7.57, derde lid en 2.8.16, eerste lid, onderdeel e, tweede zin). Er is geen reden om in dit artikellid van deze eenvoudige formulering af te wijken. Waar het om gaat, is dat de rechter die na de strafzaak te hebben behandeld geen reden ziet om ontoegankelijk gemaakte gegevens te vernietigen, deze voorlopige maatregel weer opheft. Daartoe volstaat een bevel dat de ontoegankelijkmaking ongedaan wordt gemaakt.

Derde lid
Deze bepaling vervalt omdat een separate regeling voor artikel 2.7.57 niet nodig is. Artikel 2.7.57 heeft betrekking op de situatie waarin aan een aanbieder van een communicatiedienst wordt bevolen maatregelen te treffen om gegevens die bij hem zijn opgeslagen of worden doorgegeven ontoegankelijk te maken en te houden. De rechtbank dient volgens de huidige bepaling ook over zo’n gegeven bevel te beslissen als dit bevel nog niet is opgeheven. Waar de rechter over moet beslissen is of de gegevens die – na een daartoe strekkend bevel – door de communicatiedienstaanbieder ontoegankelijk zijn gemaakt moeten worden vernietigd, of dat de opheffing van die voorlopige maatregel moet volgen en dus een bevel tot het ongedaan maken van de ontoegankelijkmaking wordt gegeven. Dit is een beslissing als bedoeld in het nieuwe tweede lid.

M

Met de aan het tweede lid van artikel 4.3.23 toegevoegde zin krijgt de rechter de mogelijkheid om in die gevallen waarin de procesafspraken een voorstel inhouden voor de bewezenverklaring en de rechter dienovereenkomstig tot een bewezenverklaring komt, te volstaan met een opgave van de bewijsmiddelen waar de redengevende feiten en omstandigheden uit blijken (zie ook paragraaf 3.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). In dat geval hoeft de inhoud van de bewijsmiddelen niet in het eindvonnis te worden opgenomen. Deze werkwijze sluit aan bij datgene wat in de eerste vaststellingswet al in het tweede lid is bepaald over gevallen waarin de verdachte het bewezenverklaarde heeft bekend. Voor het maken van procesafspraken

geldt niet als vereiste dat de verdachte schuld bekent aan het tenlastegelegde. Niettemin ligt aan de ingevoegde aanvulling de gedachte ten grondslag dat de verdachte alleen zal instemmen met een voorstel voor een bewezenverklaring en de toezegging zal doen om die niet te betwisten indien hij geen reden heeft om die bewezenverklaring te betwisten (zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Nu er een door zowel de officier van justitie als de verdachte gedragen voorstel voor een bewezenverklaring ligt, en er bovendien naar het oordeel van de rechter ook voldoende bewijs is voor een bewezenverklaring, wordt deze beperking van de motiveringsplicht verantwoord geacht. Daarmee kunnen procesafspraken ook voor de rechter de werklast verlichten. Dit geldt eens te meer nu in het vierde lid van artikel 4.3.23 de mogelijkheid tot het wijzen van een verkort vonnis, waarin de bewijsmiddelen überhaupt niet zijn opgenomen, is beperkt tot die gevallen waarin de rechter niet een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel van meer dan een jaar oplegt. Deze beperking is aangebracht met het oog op het belang van de juistheid van de bewijsbeslissing in zwaardere strafzaken. Deze beperking blijft gehandhaafd, ook in zaken waarin procesafspraken zijn gemaakt. Dit betekent dus dat als procesafspraken zijn toegelaten en gevolgd in een zaak waarin uiteindelijk een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan een jaar wordt opgelegd, geen verkort vonnis kan worden gewezen, maar voor de bewijsmotivering wel kan worden volstaan met een opgave van de bewijsmiddelen. In zaken waarin een kortere vrijheidsstraf wordt opgelegd, kan overeenkomstig het vierde lid verkort vonnis worden gewezen.

N

Artikel 4.4.3 betreft een schakelbepaling waarin is bepaald dat indien de benadeelde partij zich in het strafproces heeft gevoegd, zij voor de toepassing van bepalingen uit de eerste drie hoofdstukken van Boek 4 die betrekking hebben op het slachtoffer of een procespartij als een slachtoffer of procespartij wordt aangemerkt. Deze bepaling wordt aangevuld met een verwijzing naar drie bepalingen die op de behandeling van de vordering van de benadeelde partij van overeenkomstige toepassing zijn en die de bevoegdheid betreffen van de voorzitter om voorafgaand aan de terechtzitting met procespartijen in overleg te treden ter voorbereiding van de terechtzitting (artikel 4.1.3) en de bevoegdheid van de voorzitter (opgenomen in artikel 4.1.5) respectievelijk van de rechtbank (opgenomen in artikel 4.2.29) om de procespartijen in de gelegenheid te stellen tot een schriftelijke uitwisseling van standpunten. Zulk overleg dan wel de schriftelijke uitwisseling van standpunten kan ook nuttig zijn in het geval van door (een groot aantal) benadeelde partijen ingediende vorderingen tot schadevergoeding. De regeling zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet voorziet echter niet in de betrokkenheid van de benadeelde partij indien het overleg dan wel het uitwisselen van schriftelijke standpunten haar vordering tot schadevergoeding betreft.

Dit omdat in de tekst van de artikelen 4.1.3, 4.1.5 en 4.2.29 het woord “slachtoffer” of “benadeelde partij” niet voorkomt en deze bepalingen dus niet onder het bereik van de schakelbepaling vallen. Met deze wijziging wordt deze leemte weggenomen. De overeenkomstige toepasselijkheid van de artikelen 4.1.3, 4.1.5 en 4.2.29 op de behandeling van de vordering van de benadeelde partij brengt mee dat overleg ter voorbereiding van de inhoudelijke behandeling of een schriftelijke ronde ook betrekking kan hebben op (een) ingediende vordering(en) van de benadeelde partij en dat de benadeelde partij in dat geval wordt betrokken in dat overleg dan wel in staat wordt gesteld deel te nemen aan de uitwisseling van standpunten met de andere procespartijen. In reactie op het advies van SHN kan worden bevestigd dat dit ook inhoudt dat de benadeelde partij bevoegd is om de voorzitter te verzoeken om een schriftelijke ronde in te lassen met betrekking tot de vordering(en). SHN liet overigens in zijn advies weten erg tevreden te zijn met deze wijziging, omdat hiermee recht wordt gedaan aan het beginsel van hoor en wederhoor. Tevens voorkomt het volgens SHN dat de benadeelde pas op de terechtzitting wordt geconfronteerd met een al gevoerde discussie over haar vordering.

O en P

Deze onderdelen houden verband met de binnen de nieuwe omzettingsprocedure geïntroduceerde mogelijkheid dat de officier van justitie een vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking indient bij de rechter en deze vordering gelijktijdig met de berechting wordt behandeld (onderdeel aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening). Dit is aan de orde wanneer de verdachte binnen de, in de onherroepelijke strafbeschikking gestelde, proeftijd de daarin opgenomen algemene voorwaarde heeft overtreden door een strafbaar feit te begaan dat ingevolge het nieuw ingevoegde artikel 7.2.8b bij de strafrechter ter berechting wordt aangebracht. In dat geval vindt voeging van de vordering plaats doordat de officier van justitie die vordering samen met de procesinleiding bij de rechtbank indient. Vervolgens beraadslaagt en beslist de strafrechter ook over die vordering en wordt zijn beslissing in het vonnis met betrekking tot het nieuwe strafbaar feit opgenomen. De vordering tot omzetting wordt in deze opzichten gelijkgesteld met die tot tenuitvoerlegging van een eerder door de rechter opgelegde voorwaardelijke straf. Het opschrift van Boek 4, Titel 4.2, wordt aangevuld om tot uitdrukking te brengen dat de daarin opgenomen bepalingen voortaan ook gelden voor de vordering tot omzetting van de in een onherroepelijke strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke straf.

Q

De wijziging in artikel 4.4.10 betreft het herstel van een omissie. In lijn met artikel 7.1.22 (het huidige artikel 6:6:3, tweede lid), waar sprake is van een vergelijkbare situatie, wordt toegevoegd dat enkel indien

daartoe aanleiding is de reclasseringsmedewerker wordt opgeroepen. Dit maakt dat de officier van justitie per zaak kan afwegen of aanwezigheid van de reclassering gewenst is. Het oproepen van degene die met het reclasseringstoezicht is belast zal namelijk niet altijd nodig zijn. Oproeping van de reclasseringsmedewerker kan bijvoorbeeld achterwege blijven indien de betreffende zaak geen betrekking heeft op het reclasseringstoezicht. Die situatie doet zich voor indien de onder toezicht gestelde wordt verdacht van een nieuw strafbaar feit (overtreding van de algemene voorwaarde), maar zich overigens heeft gehouden aan eventuele bijzondere voorwaarden met reclasseringstoezicht. Daarnaast wordt de officier van justitie op grond van artikel 7.2.1, zesde lid, al geïnformeerd in geval van niet naleving van bijzondere voorwaarden, bij het niet meewerken aan het toezicht, of als de veiligheid dat anderszins vereist. De officier van justitie beschikt op deze wijze over de benodigde informatie om een vordering in te dienen bij de rechtbank voor het nemen van een vervolgingsbeslissing.

R

Dit onderdeel wijzigt artikel 4.4.24 op twee onderdelen. De eerste wijziging ziet op het tweede lid, dat de situatie regelt waarin een schikking wordt aangegaan nadat de ontnemingsvordering al is ingediend. In zo'n situatie moet de officier van justitie die ontnemingsvordering intrekken (indien het onderzoek op de terechtzitting nog niet is aangevangen) dan wel verklaart de rechtbank de officier van justitie niet-ontvankelijk (indien dat onderzoek al was aangevangen). Dit onderdeel van het wetsvoorstel voegt daaraan toe dat na intrekking van de vordering of niet-ontvankelijkverklaring van de officier van justitie vanwege de omstandigheid dat een schikking wordt aangegaan, niet opnieuw een ontnemingsvordering kan worden ingediend tenzij de verdachte toch niet aan de termen van die schikking voldoet. In dat laatste geval is het immers redelijk dat opnieuw een ontnemingsvordering bij de rechtbank kan worden ingediend.

De tweede wijziging betreft de overheveling van het huidige artikel 6:4:18, eerste lid, naar artikel 4.4.24, derde lid. Het gaat hierbij om voorschriften en waarborgen bij het aangaan van een ontnemingsschikking. Dit past systematisch beter in Boek 4 dat over de berechting gaat, dan in Boek 7 dat ziet op de tenuitvoerlegging. De laatste zin expliciteert dat door voldoening aan de in de schikking gestelde voorwaarden, het recht tot indiening van een ontnemingsvordering vervalt. Het tweede en derde lid van artikel 6:4:18 – die zien op teruggave van betaalde geldbedragen of overgedragen voorwerpen na voldoening aan de termen van de ontnemingsschikking – zijn overgeheveld naar artikel 7.5.13.

S

Dit onderdeel introduceert een procedure van rechterlijk verlof voor het aangaan van een hoge ontnemingsschikking (hierna ook aangeduid als: verlofprocedure) en maakt onderdeel uit van de verbetering van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening. Deze verlofprocedure sluit aan bij de procedure die geldt voor het aangaan van hoge transacties. De bepalingen over de hoge ontnemingsschikking zijn neergelegd in Boek 4, Afdeling 4.3.4. De aan deze afdeling toegevoegde artikelen (de artikelen 4.4.25 tot en met 4.4.28) worden hieronder afzonderlijk besproken.

Artikel 4.4.25 [gevallen waarin het hof verlof verleent bij voorgenomen ontnemingsschikking]

Eerste lid
Dit lid bepaalt dat in twee gevallen voor het aangaan van een ontnemingsschikking rechterlijk verlof is vereist.

Het eerste geval waarin de verlofprocedure moet worden gevolgd betreft de voorgenomen hoge ontnemingsschikking. Daarvan is sprake indien het totale bedrag waarop de schikking betrekking heeft € 200.000 of meer bedraagt. Dit drempelbedrag sluit aan bij het grensbedrag dat bij een voorgenomen hoge transactie geldt, indien die transactie uitsluitend bestaat in een boetecomponent. Door bij de enkelvoudige geldelijke component van de ontnemingsschikking hetzelfde grensbedrag te hanteren, wordt één lijn getrokken.

Het tweede geval waarin de verlofprocedure moet worden gevolgd, heeft betrekking op ontnemingsschikkingen in de sfeer van de rechtspersoon. Dan geldt de verplichte gang naar het gerechtshof ook bij een voorgenomen ontnemingsschikking naar aanleiding van een vervolging of veroordeling wegens deelneming aan een of meer door een rechtspersoon begane strafbare feiten, ter zake van welk(e) feit(en) met de rechtspersoon een (voorlopige) hoge ontnemingsschikking is aangegaan. Die verplichting geldt dus ook wanneer de voorgenomen schikking met de deelnemer – te denken valt aan opdrachtgevers en feitelijk leidinggevenden als bedoeld in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht – op zichzelf (ver) onder het drempelbedrag blijft. Dit brengt mee dat – in lijn met de verlofprocedure bij hoge transacties – in het geval de officier van justitie in het kader van een hoge ontnemingsschikking met een rechtspersoon ook een schikkingsaanbod wil doen aan betrokken natuurlijke personen, laatstgenoemd aanbod zonder meer aan rechterlijke controle is onderworpen; de ontnemingsschikking komt niet tot stand dan nadat het gerechtshof daartoe verlof heeft verleend.

Tweede lid
Bij aan de rechter voorgelegde procesafspraken geldt als uitgangspunt dat eventuele afspraken over de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel niet mogen inhouden dat het te betalen bedrag lager wordt vastgesteld dan het geschatte voordeel (artikel 4.2.26b, vierde lid),

zodat is verzekerd dat de verdachte via het maken van procesafspraken geen “korting” krijgt op vastgesteld wederrechtelijk verkregen voordeel. Procesafspraken over te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel kunnen wel zien op de vereenvoudigde wijze waarop de omvang van dat wederrechtelijk verkregen voordeel wordt geschat en het daaruit voortvloeiende ontnemingsbedrag (zie nader paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). In lijn hiermee bepaalt artikel 4.4.25, tweede lid, dat de hoge ontnemingsschikking geen zelfstandige grond is voor het lager vaststellen van het te betalen bedrag dan het geschatte voordeel. Dit betekent dat ook voor de hoge ontnemingsschikking geldt dat afspraken tussen officier van justitie wel kunnen zien op de vereenvoudigde wijze waarop de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt geschat en het daaruit voortvloeiende schikkingsbedrag maar dat geen “korting” mag worden gegeven op het geschatte wederrechtelijk verkregen voordeel.

Artikel 4.4.26 [schakelbepaling verlofprocedure]

Dit artikel bepaalt dat de bepalingen van de verlofprocedure voor een hoge transactie – opgenomen in Boek 3, Afdeling 4.2.2 – in beginsel van overeenkomstige toepassing zijn op een hoge ontnemingsschikking. Dit brengt onder andere mee dat ook de verlofprocedure voor het aangaan van een hoge ontnemingsschikking wordt ingeleid door een daartoe strekkende vordering van de officier van justitie bij het gerechtshof, dat die procesgang het karakter heeft van een raadkamerprocedure met uitspraak op een openbare zitting en dat rechtsbijstand voor de betrokkene is gewaarborgd.

Op onderdelen is afgeweken van de verlofprocedure voor hoge transacties en heeft de verlofprocedure voor hoge ontnemingsschikkingen een eigen invulling gekregen. Dit houdt onder meer verband met het ontnemingskarakter van laatstgenoemde verlofprocedure. Met het oog daarop bevatten de onderdelen a tot en met c afwijkende voorschriften. Die voorschriften worden hierna toegelicht.

Onderdeel a
In het kader van een hoge ontnemingsschikking heeft de verlofvordering van de officier van justitie betrekking op het aangaan van die schikking. Deze schikking vindt haar grondslag in de vervolging of (onherroepelijke) veroordeling in de strafzaak ter zake van een of meer strafbare feiten (de hoofdzaak). De ontnemingsprocedure vormt immers niet een op zichzelf staande rechtsgang, maar een voortzetting van de eerdere strafvervolging in de hoofdzaak. Aldus kan een (hoge) ontnemingsschikking in verschillende stadia van de strafvervolging aan de orde zijn: bij een lopende vervolging vóór de behandeling van de desbetreffende strafzaak in eerste aanleg, maar ook na een (onherroepelijke) veroordeling. In lijn met de verlofprocedure bij de hoge transactie is het gerechtshof als toetsingsbevoegde rechter aangewezen. De competentieregeling van artikel 3.4.10, tweede lid, is van

overeenkomstige toepassing. Ingevolge het huidige artikel 4.4.24 kan het aangaan van een hoge schikking – anders dan het doen van een transactieaanbod – ook ná aanvang van het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg plaatsvinden. Artikel 4.4.28 voorziet in een regeling ten aanzien van die procesfase.

Onderdeel b
Een ander verschil met de verlofprocedure voor een hoge transactie betreft de aard van de stukken die het openbaar ministerie aan de raadkamer van het gerechtshof overlegt. Dit houdt verband met het ontnemingskarakter van de schikking die aan rechterlijke toetsing wordt onderworpen. Het gerechtshof moet kunnen toetsen of de officier van justitie in redelijkheid de schikking heeft kunnen aangaan. Daartoe dienen de stukken die aan de raadkamer worden overgelegd de rechter in een toereikende informatiepositie te brengen. Daarmee is het belang gegeven dat in ieder geval inzicht wordt gegeven in de voordeelberekening waarop de voorgenomen hoge schikking berust. Met dat doel legt het openbaar ministerie een stuk houdende de beredeneerde begroting van het bedrag waarop het wederrechtelijk verkregen voordeel kan worden geschat over aan de raadkamer van het gerechtshof. Het ligt in de rede dat dit of een ander over te leggen stuk tevens de aanleiding en het verloop van het ontnemingsonderzoek bevat. Doel is immers het gerechtshof duidelijk en volledig te informeren over de redelijkheid van de ontnemingsschikking en de voorwaarden daarvan. Tegen die achtergrond ligt het voor de hand dat stukken die daarop anderszins nader licht kunnen werpen, eveneens aan het gerechtshof ter hand worden gesteld. Vanzelfsprekend worden in ieder geval ook het verslag van het horen en de voorlopige ontnemingsschikking overgelegd.

Met de introductie van een rechterlijke toetsing van hoge ontnemingsschikkingen is uitdrukkelijk niet beoogd capaciteitsvoordelen teniet te doen. Voor ogen moet worden gehouden dat in de verlofprocedure van het gerechtshof niet wordt verlangd om zelfstandig een schatting te maken van het wederrechtelijk verkregen voordeel. De rechterlijke toetsing is betrokken op en beperkt tot de voorliggende voorlopige schikking. Daarom is enkel vereist dat de overgelegde stukken zodanige informatie bevatten dat het gerechtshof in staat wordt gesteld te toetsen of de officier in redelijkheid tot de voorlopige schikking heeft kunnen komen, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan. Die voordeelberekening zal in de regel niet door de betrokkene worden betwist. Ook daarom zal het niet steeds nodig zijn om een door een daartoe gekwalificeerd persoon opgemaakt financieel rapport over te leggen aan het gerechtshof, dan wel die berekening te staven met getuigenverklaringen. Telkens zal het gerechtshof van geval tot geval moeten beoordelen of het in een toereikende informatiepositie is gebracht. De wettelijke regeling over het overleggen van stukken laat zich, gelet op de variëteit aan ontnemingsschikkingen die in de praktijk tot stand kan komen, moeilijk via algemene regels nog verder afbakenen.

In de rechtspraktijk zal zich op dit punt – met inachtneming van het wettelijk kader – een werkbare praktijk moeten ontwikkelen.

Onderdeel c
De vraag is of de officier van justitie, mede in aanmerking genomen de onderbouwing daarvan, in redelijkheid tot de voorlopige ontnemingsschikking heeft kunnen komen. De voorlopige schikking vormt het voorwerp van de rechterlijke toetsing. De schikking strekt tot voordeelsontneming. Daarom gelden daarop toegesneden toetsingscriteria. In een ontnemingsprocedure zijn krachtens artikel 4.4.15 centrale vraagpunten of sprake is van wederrechtelijk verkregen voordeel in de zin van artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht en, zo ja, op welke omvang dat voordeel moet worden geschat. De rechterlijke toetsing in de verlofprocedure sluit bij deze vraagpunten aan. Daarnaast ligt het in de rede, in lijn met de verlofprocedure bij hoge transacties, de naleving van meer procedurele waarborgen te toetsen. Bij wezenlijke (procedurele) tekortkomingen wijst het gerechtshof de vordering tot verlofverlening af. Het voorgaande laat zich vertalen in twee hoofdvragen die op basis van de overgelegde stukken moeten worden beantwoord:

- Is voldaan aan de wettelijke voorschriften voor het aangaan van een schikking (subonderdeel 1°)? en
- Heeft de officier van justitie in redelijkheid de schikking kunnen aangaan ter zake van de strafbare feiten waarop die schikking betrekking heeft (subonderdeel 2°)?

In het kader van subonderdeel 1° zijn onder meer de volgende vraagpunten van betekenis:

a) *Is voldaan aan de formele vereisten voor het aangaan van een hoge schikking die besloten liggen in artikel 4.4.24?*
Daaronder vallen onder meer de beperkingen ten aanzien van het processtadium waarin een schikking kan worden aangegaan en de voorwaarden die in een schikking kunnen worden gesteld. In dit kader is ook relevant of sprake is van consensualiteit: heeft de betrokkene vrijwillig ingestemd met de voorwaarden van de voorlopige schikking en is de betrokkene voldoende geïnformeerd over het rechtsgevolg daarvan (in het bijzonder: is het hem duidelijk dat onderliggende delicten strafrechtelijk vervolgbaar blijven)?

b) *Is het rechtsbijstandsvereiste nageleefd (vgl. het toepasselijke artikel 3.4.9)?*

c) *Heeft de hoge schikking betrekking op voordeel dat ingevolge artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht voor ontneming vatbaar is?*
Een eerste vraag is daarbij of uit de overgelegde stukken blijkt dat de schatting van de omvang van dat voordeel steunt op redengevende feiten en omstandigheden. Ook de aard van de

strafbare feiten waaruit het voordeel is verkregen kan van betekenis zijn. Zo bepaalt artikel 74 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen dat voor bij de belastingwet strafbaar gestelde feiten artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht geen toepassing vindt (vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21504, nr. 3, p. 49). Ingevolge artikel 10:14 van de Algemene douanewet geldt hetzelfde voor bij die wet strafbaar gestelde feiten. Bewijsvragen die betrekking hebben op een strafbaar feit waarvoor de betrokkene strafrechtelijk wordt vervolgd of is veroordeeld horen thuis in de desbetreffende strafprocedure. Blijft ter zake daarvan een onherroepelijke veroordeling uit dan kan de gewezen verdachte het openbaar ministerie verzoeken om teruggave van betaalde geldbedragen of overgedragen voorwerpen. De voorlopige schikking kan evenwel ook (mede) betrekking hebben op voordeel verkregen uit andere strafbare feiten in de zin van artikel 36e, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De verlofrechter kan wel toetsen of het in aanmerking genomen voordeel dat uit dergelijke andere feiten is verkregen, op grond van dat tweede en derde lid voor ontneming vatbaar is. Bij de feiten van het tweede lid gaat het dan in het bijzonder om de vraag of “voldoende aanwijzingen” bestaan dat zij door de betrokkene zijn begaan (vgl. ECLI:NL:HR:2020:1523).

d) *Zijn eventuele aan benadeelde derden in rechte onherroepelijk toegekende vorderingen in mindering gebracht op het schikkingsbedrag?*
Aansluitend bij het huidige artikel 36e, negende lid, van het Wetboek van Strafrecht moet in verband met een ontnemingsschikking worden voorkomen dat de betrokkene hetzelfde wederrechtelijk verkregen voordeel meermalen moet terugbetalen. Dit brengt mee dat wanneer – als gevolg van een veroordeling wegens een strafbaar feit dat in de ontnemingsschikking is meegenomen – door een benadeelde gevorderde schadevergoeding al in rechte onherroepelijk is toegekend, het daarmee corresponderende voordeel voor de betrokkene niet nogmaals langs de weg van een ontnemingsschikking mag worden ontnomen. Te denken valt aan vorderingen van een benadeelde partij die in de onderliggende strafprocedure al onherroepelijk zijn toegekend.

e) *Is sprake van voldoende draagkracht?*
Indien aanstonds duidelijk is dat de huidige en de redelijkerwijs te verwachten toekomstige draagkracht van de betrokkene niet toereikend zullen zijn om het schikkingsbedrag te voldoen, dan kan het gerechtshof het verlof tot het aangaan van die schikking niet verlenen. Dit toetsingspunt sluit aan bij het huidige artikel 36e, vijfde lid, vijfde en zesde zin, van het Wetboek van Strafrecht.

Bij subonderdeel 2º is de vraag of de officier van justitie in redelijkheid de schikking heeft kunnen aangaan ter zake van de strafbare feiten waarop die schikking betrekking heeft. Bij zijn beoordeling slaat het gerechtshof acht op alle omstandigheden van het geval, waaronder – in lijn met het huidige artikel 36e, vijfde lid, vierde zin, van het Wetboek van Strafrecht – eventuele gronden voor matiging van het schikkingsbedrag. De rechterlijke toets waarborgt dat schikkingsbedragen niet onredelijk laag zijn – een betrokkene kan er namelijk belang bij hebben om zoveel mogelijk strafbare feiten en zo min mogelijk voordeel onder de schikking te brengen – of onredelijk hoog zijn. Net als bij procesafspraken over te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel geldt ook bij ontnemingsschikkingen dat deze kunnen inhouden dat de omvang van dat voordeel op vereenvoudigde wijze wordt geschat, maar dat het aangaan van zo'n schikking geen zelfstandige grond oplevert om de aan de betrokkene op te leggen betalingsverplichting te verminderen (zie nader, in de context van procesafspraken over te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel: paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). De stukken die aan de raadkamer worden overgelegd dienen zodanige informatie te bevatten dat het gerechtshof in de gelegenheid wordt gesteld om voormelde vraagpunten op adequate wijze te toetsen. De rechter zal dus voldoende zicht moeten worden geboden op de gehanteerde rekenmethode en de toepassing daarvan.

De voorlopige hoge ontnemingsschikking kan (mede) zien op voordeel dat is verkregen uit strafbare feiten waarvoor niet is vervolgd en veroordeeld. Het kan dan gaan om voordeel dat is verkregen uit andere strafbare feiten waaromtrent voldoende aanwijzingen bestaan dat deze door de betrokkene zijn begaan (artikel 36e, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht) of uit andere strafbare feiten – waarbij niet is vereist dat deze door de betrokkene zijn begaan – waarvan aannemelijk is dat deze op enigerlei wijze ertoe hebben geleid dat de betrokkene wederrechtelijk voordeel heeft verkregen (artikel 36e, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht). Indien de voorlopige schikking (mede) ziet op dergelijk voordeel dan wordt ook dit vanzelfsprekend betrokken in de toets.

Artikel 4.4.27 [intrekken van de ontnemingsvordering]

Eerste lid
Dit artikel heeft betrekking op de situatie dat de vordering tot het verlenen van verlof voor het aangaan van een hoge ontnemingsschikking wordt ingediend in een specifieke procesfase: het stadium waarin al een ontnemingsvordering als bedoeld in artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht bij de rechtbank aanhangig is gemaakt, maar het onderzoek op de terechtzitting nog niet is aangevangen. Daarmee is de ontnemingszaak nog niet onder de rechter. Artikel 4.4.27 verplicht dan tot intrekking van de ontnemingsvordering. Dit voorkomt dat de ontnemingsrechter nodeloos in de zaak wordt betrokken. Met het indienen van de verlofvordering neemt de verlofprocedure een aanvang.

Die procedure verloopt overeenkomstig artikel 4.4.26. Bij een toewijzende beslissing op de verlofvordering kan een definitieve ontnemingsschikking tot stand worden gebracht. Wanneer zo'n hoge schikking tot stand komt en de betrokkene vervolgens aan de daarin gestelde voorwaarden voldoet, vervalt het recht tot indiening van een ontnemingsvordering (artikel 4.4.24, derde lid).

Tweede lid
Uitgangspunt is dat nadat de verlofvordering voor het aangaan van een ontnemingsschikking wordt ingediend en de ontnemingsvordering is ingetrokken, niet opnieuw een ontnemingsvordering kan worden ingediend. Artikel 4.4.27, tweede lid, regelt in welke uitzonderlijke gevallen deze hoofdregel uitzondering lijdt: wanneer het gerechtshof verlof voor het aangaan van een schikking verleent maar geen schikking tot stand komt (bijvoorbeeld omdat de verdachte er toch van afziet) of wel een schikking tot stand komt maar de verdachte vervolgens niet aan de termen van die schikking voldoet (onderdeel a) dan wel het gerechtshof geen verlof voor het aangaan van een schikking verleent (onderdeel b). In deze gevallen is het immers redelijk dat de officier van justitie de zaak via een nieuwe ontnemingsvordering aan de ontnemingsrechter kan voorleggen.

Artikel 4.4.28 [behandeling van vordering tot verlenen van verlof]

Ingevolge artikel 4.4.24 kan een ontnemingsschikking uiterlijk tot aan de sluiting van de ontnemingszitting in eerste aanleg tot stand komen. Daarmee kan ook na aanvang van de ontnemingszitting – dat wil zeggen: na het uitroepen van de zaak (artikel 4.2.11) – worden geschikt. Artikel 4.4.28 heeft betrekking op de situatie dat de verlofvordering inzake een hoge ontnemingsschikking bij het gerechtshof wordt ingediend na aanvang van de ontnemingszitting in eerste aanleg. De ontnemingszaak is dus aanhangig bij de rechtbank op het moment dat bij het gerechtshof een verlofvordering aanhangig wordt gemaakt. In die processuele context moet de verlofprocedure worden ingebed. Het onderhavige artikel beoogt daarin te voorzien.

Eerste en tweede lid
Wanneer in de hiervoor geschetste processuele context de verlofvordering bij het gerechtshof wordt ingediend, ligt het in de rede dat de officier van justitie de rechtbank hiervan zo spoedig mogelijk in kennis stelt. De rechtbank zal daarop het onderzoek op de zitting in de ontnemingszaak schorsen overeenkomstig artikel 4.2.55 in verbinding met artikel 4.4.18, eerste lid. Ingeval van gelijktijdige behandeling van de strafzaak (de hoofdzaak) en de ontnemingszaak – dat wil zeggen: de ontnemingsvordering is gelijktijdig met de in de hoofdzaak aan de betrokkene uitgebracht en wordt aansluitend op de behandeling van de hoofdzaak, nadat het onderzoek daarin is gesloten, behandeld – kan de strafzaak door de rechtbank worden afgedaan. Bij gelijktijdige

berechting van meerdere betrokkenen blokkeert de indiening van de verlofvordering evenmin de afdoening van die andere zaken.

Het gerechtshof, zo brengt het tweede lid van artikel 4.4.28 tot uiting, behandelt de verlofvordering van de officier van justitie overeenkomstig de regeling van de verlofprocedure die in artikel 4.4.26 is vervat. Het ligt voor de hand dat de officier van justitie de rechtbank zo spoedig mogelijk informeert over de uitkomst van de verlofprocedure.

Derde lid
De omstandigheid dat de ontnemingszitting al was aangevangen op het moment dat de verlofvordering wordt gedaan, heeft een processuele consequentie. Strafvorderlijk uitgangspunt is immers dat het uitroepen van de ontnemingszaak meebrengt dat de ontnemingsvordering niet meer kan worden ingetrokken en de ontnemingsrechter naar aanleiding van die vordering uitspraak moet doen (vgl. de artikelen 4.1.15 en 4.2.11, in verbinding met de artikelen 4.4.17, tweede lid, 4.4.18, eerste lid en 4.4.23, eerste lid). Het onderhavige artikellid regelt op welke wijze een einde komt aan de al aangebrachte ontnemingszaak als het gerechtshof verlof verleent voor het aangaan van een hoge ontnemingsschikking.

In dat geval is, zo bepaalt artikel 4.4.28, derde lid, eerste zin, de officier van justitie van rechtswege niet-ontvankelijk in zijn ontnemingsvordering. De afdoeningsvorm van niet-ontvankelijkheid past in het rechterlijk beslissingsmodel dat ingevolge artikel 4.4.18, eerste lid, van overeenkomstige toepassing is in ontnemingszaken. Als na aanvang van de ontnemingszitting in eerste aanleg bij de rechtbank, door het gerechtshof verlof wordt verleend voor het aangaan van een hoge ontnemingsschikking, dan is het gerechtshof met de officier van justitie en de betrokkene van oordeel dat de zaak in het concrete geval geschikt is voor afdoening langs de weg van die schikking. Dit vormt de grond voor niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie in zijn ontnemingsvordering in eerste aanleg. De keuze voor niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie “van rechtswege” brengt met zich dat voor het intreden van dit rechtsgevolg geen extra proceshandelingen hoeven te worden verricht.
Dat is een belangrijk voordeel ten opzichte van het alternatief dat – na verlofverlening door het gerechtshof – de rechtbank zou worden belast met het uitspreken van de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie in zijn ontnemingsvordering. Dan zou immers, alvorens de niet-ontvankelijkheid kan worden uitgesproken, eerst het onderzoek op de nadere terechtzitting moeten worden hervat en gesloten. Een redelijk belang is daarmee niet gediend. Daarom is ervoor gekozen dat ingeval het gerechtshof het verlof tot het aangaan van een schikking verleent, de officier van justitie van rechtswege niet-ontvankelijk is in zijn ontnemingsvordering. Als op basis daarvan een schikking wordt aangegaan en de schikkingsvoorwaarden door de betrokkene worden nagekomen, eindigt de zaak (artikel 4.4.24, derde lid, laatste zin). Alleen als geen schikking tot stand komt of de betrokkene niet aan de termen

van de schikking voldoet, kan opnieuw een ontnemingsvordering worden ingediend (artikel 4.4.28, derde lid, laatste zin).

Vierde lid
Dit artikellid drukt uit dat wanneer het gerechtshof geen verlof tot het aangaan van een schikking verleent, behoudens het geval dat de officier van justitie een gewijzigde verlofvordering indient, de behandeling van de ontnemingsvordering op het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg bij de rechtbank wordt hervat. De algemene voorschriften van de artikelen 4.2.55 en 4.2.57 tot en met 4.2.59 zijn op grond van de artikelen 4.4.17, tweede lid, 4.4.18, eerste lid en 4.4.23, eerste lid, van overeenkomstige toepassing. Dit brengt mee dat het onderzoek in de ontnemingszaak op de nadere terechtzitting kan worden hervat in de stand waarin het zich op het tijdstip van de schorsing bevond (artikel 4.2.59, eerste lid).

Indien het gerechtshof geen verlof verleent tot het aangaan van een schikking, blijven de stukken die in verband daarmee bij de processtukken zijn gevoegd, deel uitmaken van het procesdossier. Dit betekent dat als de inhoudelijke behandeling van de ontnemingsvordering op het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg bij de rechtbank wordt hervat, de latere zittingscombinatie kennis kan nemen van die stukken. Het huidige en nieuwe wetboek voorzien niet in de mogelijkheid om processtukken uit het procesdossier te verwijderen: eenmaal gevoegde processtukken, blijven gevoegd (ECLI:NL:HR:2012:BU2046). Die regel draagt bij aan de transparantie van het strafproces (ECLI:NL:PHR:2012:BU2046). De rechter moet immers kennis kunnen nemen van wat zich in de zaak heeft afgespeeld.

T

Met dit onderdeel wordt in artikel 4.5.3 een wijziging overgenomen die met de Verzamelwet JenV en Asiel en Migratie 2025 (Stb. 2025, 124) is doorgevoerd in het huidige artikel 6:6:1, tweede lid. De wijziging heeft betrekking op de situatie dat de veroordeelde zich vermoedelijk niet heeft gehouden aan de algemene voorwaarde dat hij zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. In dat geval wordt de vordering tot tenuitvoerlegging van de eerder opgelegde straf of maatregel gevoegd behandeld bij de berechting van het nieuwe feit (zie artikel 7.2.8 in verbinding met Boek 4, Titel 4.2). De nieuwe strafzaak wordt behandeld door de rechtbank of door de kantonrechter, afhankelijk van het te berechten feit. Diezelfde rechter is bevoegd tot kennisneming van de vordering tot tenuitvoerlegging. De kantonrechter is echter alleen bevoegd tot kennisneming van de gevoegde vordering indien hij ook bevoegd zou zijn geweest tot kennisneming van de feiten ter zake waarvan de veroordeling is uitgesproken waarop de vordering betrekking heeft. Anders zou de kantonrechter via een vordering tot tenuitvoerlegging alsnog beslissingen kunnen nemen inzake feiten waarvan hij niet bevoegd is kennis te nemen. Is de kantonrechter niet

bevoegd, dan neemt de rechtbank (afzonderlijk) kennis van de vordering tot tenuitvoerlegging.

Een vergelijkbare situatie kan zich voordoen bij de gevoegde behandeling van een vordering tot omzetting van een voorwaardelijke straf, opgelegd bij strafbeschikking, in een onvoorwaardelijke straf van gelijke soort en hoogte (zie artikel 7.2.8c, in verbinding met Boek 4, Titel 4.2). In dat geval is de kantonrechter alleen bevoegd tot kennisneming van de vordering indien hij ook bevoegd zou zijn geweest tot kennisneming van de feiten ter zake waarvan de strafbeschikking is uitgevaardigd. Het tweede lid is ten opzichte van de Verzamelwet JenV en AenM 2025 aangevuld om ook deze situatie te ondervangen.

U

In artikel 4.5.7, tweede lid, is een omissie hersteld. Ten onrechte werd in deze bepaling verwezen naar een niet bestaand vierde lid van artikel 4.3.20. Dat moet zijn het derde lid van artikel 4.3.20. Dit wordt hersteld met deze wijziging.

V

Met deze wijziging van de term “gehoord” in de term “verhoord” in artikel 4.5.8, tweede lid, onderdeel d, wordt aangesloten bij de terminologie in het nieuwe wetboek. Daarin wordt met het gebruik van de term “verhoren” gedoeld op de situatie waarin het gaat om een inhoudelijke ondervraging ten behoeve van de feitenvaststelling, terwijl met “horen” wordt gedoeld op het naar voren brengen van een standpunt van een procesdeelnemer voorafgaand aan een beslissing. In artikel 4.5.8 wordt gedoeld op de situatie waarin op de terechtzitting getuigen of deskundigen zijn verhoord ten behoeve van feitenvaststelling in de strafzaak.

Artikel V [wijzigingen in Boek 5 van het Wetboek van Strafvordering]

A

In artikel 5.2.7, tweede lid, is bepaald dat bij behandeling van de zaak door de enkelvoudige kamer de (op de terechtzitting aanwezige) verdachte door de rechter erop wordt gewezen dat hij op de terechtzitting afstand kan doen van de bevoegdheid om een rechtsmiddel in te stellen, conform de huidige artikelen 381 en 397a. De afstand van de bevoegdheid om een rechtsmiddel in te stellen of in te dienen kan niet worden herroepen, zoals is bepaald in artikel 5.2.7, vierde lid. Gelet hierop is het van belang dat de verklaring van de verdachte weloverwogen is, dat wil zeggen afgelegd op basis van voldoende en duidelijke informatie waar het om gaat. In het verslag van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid over Boek 5 van het nieuwe

wetboek is hierop gewezen door de rapporteurs en door enkele fracties. Daarbij is in overweging gegeven om voor te schrijven dat de rechter de verdachte erop wijst dat een gedane afstand niet meer kan worden herroepen (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 9, p. 6 en 7). Zoals is toegezegd in de nota naar aanleiding van de verslagen (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, antwoord 579) wordt deze suggestie overgenomen door aanvulling van artikel 5.2.7, tweede lid.

Het nieuwe voorschrift impliceert dat de politierechter, met name indien de verdachte niet wordt bijgestaan door een raadsman, niet alleen aangeeft dat de afstand niet meer kan worden herroepen, maar ook kort aanduidt wat de gevolgen zijn van het afstand doen van het rechtsmiddel, namelijk dat het vonnis onherroepelijk wordt en wat dat betekent. Hierbij zou ter voorkoming van misverstanden kunnen worden uitgelegd dat het voor de verdachte ook nog mogelijk is na de terechtzitting afstand te doen, zodat de verdachte niet het idee kan krijgen dat hij ofwel op de terechtzitting afstand moet doen ofwel de beroepstermijn moet afwachten alvorens het vonnis onherroepelijk wordt.

Gaat de verdachte ondanks de afstand toch in hoger beroep, dan zal hij daarin doorgaans niet-ontvankelijk worden verklaard, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden, die de rechter aanleiding geven om te oordelen dat de afstand van het recht om in hoger beroep te gaan niet rechtsgeldig is gedaan (HR 20 september 1982, NJ 1983/220; ECLI:NL:HR:1998:ZD1045; ECLI:NL:HR:2001:AB2060; ECLI:NL:HR:2006:AU6775). Heeft de verdachte niet begrepen waar het om ging dan kan niet gezegd worden dat zijn verklaring betreffende de afstand in overeenstemming was met zijn wil en kan die verklaring niet worden aangemerkt als rechtsgeldig. Om dit te kunnen beoordelen is onder meer van belang dat uit het proces-verbaal van de zitting blijkt welke informatie de politierechter de verdachte heeft gegeven.

B

Het tweede lid van artikel 5.3.2 wordt gewijzigd. In het verslag van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid over Boek 5 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn vragen gesteld over de waarborgen die gelden bij het doen van afstand van het rechtsmiddel van verzet tegen de strafbeschikking (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 9). In reactie op deze vragen is toegezegd (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11) dat de in de praktijk al geldende waarborgen ten aanzien van rechtsbijstand en voorlichting bij vrijwillige voldoening aan de strafbeschikking expliciet in het wetboek zullen worden vastgelegd (antwoord 589). Daarnaast is aangekondigd dat zal worden verduidelijkt dat de regeling over het doen van afstand van verzet ook geldt voor gevallen waarin afstand tegenover de officier van justitie of een gemandateerde parketsecretaris wordt gedaan (antwoord 591). De hier toegelichte wijzigingen van artikel 5.3.2, tweede lid, strekken tot uitvoering van deze toezeggingen en dragen bij aan de rechtszekerheid. De waarborgen die worden vastgelegd zijn erop

gericht dat het doen van afstand van verzet tegen de strafbeschikking vrijwillig en ondubbelzinnig plaatsvindt. Door afstand te doen van de bevoegdheid om verzet in te stellen, doet de verdachte immers afstand van zijn fundamentele recht op berechting door de rechter (artikel 6 EVRM; artikel 17 Grondwet). Aangezien het waarborgen betreft die nu in de rechtspraktijk al toepassing vinden, is sprake van codificatie van die praktijk. Naar verwachting zal het wettelijk vastleggen van de (in de praktijk immers al geldende) waarborgen rondom het doen van afstand van de bevoegdheid om verzet in te stellen tegen een strafbeschikking niet leiden tot een noemenswaardige verzwaring van de werklast. Dit onderdeel behelst drie concrete aanvullingen van artikel 5.3.2, tweede lid. Daarnaast wordt in artikel 3.3.1d, eerste lid, onderdeel h, vastgelegd dat de strafbeschikking moet vermelden dat na vrijwillige voldoening daaraan geen verzet meer kan worden ingesteld en dat een aldus gedane afstand niet kan worden herroepen (zie de toelichting bij dat artikel).

In de eerste plaats wordt wettelijk gewaarborgd dat directe voldoening aan de strafbeschikking alleen mogelijk is indien de verdachte door een raadsman wordt bijgestaan. Op dit moment bepaalt de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133) dat het direct voldoen van de bij een strafbeschikking opgelegde sanctie alleen mogelijk is na adequate rechtsbijstand. Deze aanwijzing formuleert voor dergelijke gevallen dus nu al een aanvullende waarborg die in de praktijk moet worden nageleefd. Als gevolg daarvan wordt de verdachte in situaties waarin hij in de gelegenheid wordt gesteld om de geldboete direct te betalen ook door zijn raadsman voorgelicht over de consequentie dat daarna geen verzet meer kan worden ingesteld. Deze beleidsregel wordt nu in het nieuwe wetboek vastgelegd. Dat gebeurt door in artikel 5.3.2, tweede lid, te verduidelijken dat van het doen van afstand tegenover een opsporingsambtenaar ook sprake is bij vrijwillige voldoening van de strafbeschikking aan deze opsporingsambtenaar. Daarmee is buiten twijfel gesteld dat de in dit artikellid omschreven waarborgen in die situatie ook van toepassing zijn. Dat de aanvullende waarborg van bijstand door een raadsman alleen geldt in situaties waarin sprake is van directe voldoening aan de strafbeschikking, is om de volgende reden gerechtvaardigd. In deze situatie heeft de verdachte rechtstreeks contact met een opsporingsambtenaar en moet hij binnen korte tijd beslissen over het (direct betalen en daarmee) doen van afstand, zodat zich het risico kan voordoen dat aan die afstand geen weloverwogen beslissing ten grondslag ligt. Dat risico is niet aan de orde als de strafbeschikking per post is toegezonden en de verdachte (in beginsel twee weken) tijd en gelegenheid heeft om zorgvuldig af te wegen of en wanneer hij tot voldoening overgaat.

In de tweede plaats wordt expliciet vastgelegd dat de verdachte voorafgaand aan het doen van afstand niet alleen moet worden meegedeeld dat een gedane afstand niet kan worden herroepen, maar ook dat na vrijwillige voldoening geen verzet meer kan worden ingesteld. Op grond van dit wetsvoorstel moet deze informatie zoals gezegd ook al

in de strafbeschikking worden vermeld (artikel 3.3.1d, eerste lid, onderdeel h). Om te garanderen dat de verdachte daadwerkelijk kennisneemt van deze informatie in de situatie waarin hij tegenover een opsporingsambtenaar afstand doet, bijvoorbeeld door direct aan de strafbeschikking te voldoen, moet deze informatie ook mondeling aan hem worden verstrekt. De in de laatste zin van artikel 5.3.2, tweede lid, neergelegde waarborg dat van afstand tegenover een opsporingsambtenaar pas sprake is als deze afstand is vastgelegd en door de verdachte ondertekend, geldt zoals blijkt uit de formulering niet als sprake is van vrijwillige voldoening.

In de derde plaats wordt in artikel 5.3.2, tweede lid, verduidelijkt dat de daar omschreven waarborgen ook gelden indien de verdachte ten overstaan van de officier van justitie – dan wel een gemandateerde parketsecretaris – afstand doet van de bevoegdheid om verzet in te stellen. Daartoe is in het genoemde artikellid tot uitdrukking gebracht dat de verdachte “tegenover degene die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd of tegenover een opsporingsambtenaar” afstand kan doen van deze bevoegdheid. In de praktijk worden het uitvaardigen van de strafbeschikking en het daaraan voorafgaand horen van de verdachte vaak op grond van artikel 126 van de Wet op de rechterlijke organisatie gemandateerd aan een parketsecretaris. In het verlengde daarvan kan ook afstand worden gedaan van het recht op het instellen van verzet ten overstaan van de officier van justitie of een parketsecretaris. Juist in de gevallen waarin de verdachte moet worden gehoord, en op grond van artikel 3.3.4 al voorzien is (of kan zijn) van rechtsbijstand, kan deze wijze van afstand doen van betekenis zijn. De waarborgen waarin artikel 5.3.2, tweede lid, voorziet moeten in deze situatie uiteraard onverkort van toepassing zijn. Deze waarborgen zijn eveneens van toepassing in de situatie waarin afstand wordt gedaan tegenover een lichaam dat of persoon die op grond van artikel 3.3.3 een (bestuurlijke) strafbeschikking heeft uitgevaardigd. In samenhang bezien met de hierboven toegelichte vastlegging van waarborgen rondom vrijwillige voldoening aan de strafbeschikking verschaft de wet hiermee een completer en daarmee helderder beeld van de specifieke eisen die gelden voor de verschillende manieren waarop van de bevoegdheid tot het doen van verzet afstand kan worden gedaan.

C

Artikel 5.3.4 wordt gewijzigd in verband met de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening. Op grond van artikel 5.3.4 kan tegen een gewijzigde strafbeschikking verzet worden ingesteld op dezelfde wijze als tegen de oorspronkelijke strafbeschikking. Daarbij wordt in het huidige recht geen onderscheid gemaakt tussen onherroepelijke en niet-onherroepelijke strafbeschikkingen. In de nieuwe regeling wordt tegen de wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking in het nadeel van de veroordeelde een specifiek rechtsmiddel opengesteld, dat – anders dan het rechtsmiddel van verzet –

niet voorziet in het alsnog integraal behandelen van de strafzaak (zie het nieuwe artikel 7.2.10). In verband daarmee moet in het nieuwe derde lid van artikel 5.3.4 de mogelijkheid om verzet in te stellen expliciet worden uitgesloten als het gaat om de wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking. De verzetstermijn is in deze gevallen immers verstreken en de schuldvaststelling staat in beginsel niet meer ter discussie. De nieuwe regeling heeft tot gevolg dat tegen een wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking in het voordeel van de veroordeelde geen rechtsmiddel (meer) openstaat. Daarmee wordt de wijziging ten voordele ook in dit opzicht gelijkgesteld met een intrekking van de strafbeschikking. In beide gevallen heeft de verdachte of veroordeelde geen belang bij het instellen van een rechtsmiddel.

D

Met het nieuwe vijfde lid van artikel 5.4.1 wordt hoger beroep tegen eindvonnissen in beginsel uitgesloten indien de rechtbank procesafspraken heeft toegelaten en binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist. De achtergrond van deze hoofdregel is al toegelicht in paragraaf 3.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De hoofdregel lijdt in twee gevallen uitzondering. Allereerst indien de rechtbank de in artikel 4.2.26b gestelde voorwaarden niet in acht heeft genomen, zo is bepaald in artikel 5.4.1, vijfde lid, onderdeel a. Het gerechtshof beoordeelt in het kader van deze ontvankelijkheidstoets of de rechtbank het toetsingskader juist heeft gehanteerd. Daarbij zal de voorwaarde dat de verdachte vrijwillig en ondubbelzinnig met de gemaakte afspraken heeft ingestemd (artikel 4.2.26b, eerste lid, onderdeel b) een belangrijk aandachtspunt zijn, omdat dit vereiste – ook in het licht van het recht op een eerlijk proces – een centrale positie inneemt. Daarnaast wordt getoetst of de rechtbank het bepaalde in artikel 4.2.26b, tweede en derde lid, heeft nageleefd, waarin onder andere is bepaald dat geen procesafspraken worden gemaakt over de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen. Als de rechtbank het bepaalde in artikel 4.2.26b heeft nageleefd, wordt het hoger beroep niet-ontvankelijk verklaard.

In onderdeel b is een tweede uitzondering op de hoofdregel opgenomen: hoger beroep is wel mogelijk ten aanzien van de beslissingen uit het vonnis van de rechtbank die losstaan van de gemaakte procesafspraken. Het betreft allereerst de in het tweede lid van artikel 4.2.26b genoemde onttrekking aan het verkeer van voorwerpen, de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens, de oplegging van de maatregel van terbeschikkingstelling en de afgifte van een zorgmachtiging of rechterlijke machtiging met toepassing van artikel 2.3 van de Wet forensische zorg, alsook de in het derde lid genoemde beslissing op de vordering van de benadeelde partij indien over die vordering geen procesafspraken zijn gemaakt. Daarnaast staat hoger beroep open tegen de beslissing tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel voor zover over die voordeelsontneming geen procesafspraken zijn gemaakt.

Hoger beroep staat ook open als de officier van justitie het nemen van een hiervoor genoemde beslissing heeft gevorderd en de rechtbank die beslissing niet heeft genomen.

In dit kader verdient de hiervoor al aangestipte positie van (de vordering van) de benadeelde partij nadere aandacht. Als over de vordering van de benadeelde partij geen procesafspraken zijn gemaakt, kan – zo bleek al – de verdachte in hoger beroep opkomen tegen de beslissing tot toewijzing van die vordering (artikel 5.4.1, vijfde lid, onderdeel b). De benadeelde partij kan, in geval *geen* procesafspraken zijn gemaakt over haar vordering, tegen de afwijzende beslissing op grond van artikel 5.4.35, eerste lid, zelfstandig hoger beroep instellen als is voldaan aan de in die bepaling gestelde voorwaarden. Indien – met instemming van de benadeelde partij – *wel* procesafspraken zijn gemaakt over haar vordering en de rechtbank overeenkomstig de gemaakte procesafspraak beslist, ligt dat anders. Voor de verdachte is het instellen van hoger beroep gelet op artikel 5.4.1, vijfde lid, niet mogelijk, omdat geen van beide uitzonderingscategorieën zich voordoet. Ook voor de benadeelde partij staat in dat geval geen rechtsmiddel van hoger beroep open, omdat van een afwijzende beslissing op haar vordering geen sprake is geweest (vgl. artikel 5.4.35, eerste lid, dat spreekt over hoger beroep tegen een afwijzing van de vordering). Dat is allereerst het geval als wordt afgesproken dat de verdachte een bepaald bedrag aan schade zal vergoeden, waarna de benadeelde partij haar vordering overeenkomstig het afgesproken bedrag aanpast en de rechter hetzelfde bedrag aan schadevergoeding toewijst. Er kan zich ook het geval voordoen dat de procesafspraak inhoudt dat de verdachte – met instemming van de benadeelde partij – van het gevorderde bedrag een gedeelte zal voldoen, en waarna de rechter vervolgens de gevorderde schade tot het afgesproken bedrag toewijst. In dat geval moet de benadeelde partij worden geacht haar oorspronkelijke vordering te hebben aangepast tot het met de verdachte afgesproken bedrag, zodat er ook in dat geval geen afwijzende beslissing is waartegen hoger beroep kan worden ingesteld.

E en G

Artikel 5.4.7a strekt ertoe duidelijk te maken dat ook voorafgaand aan de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep procesafspraken kunnen worden gemaakt. In dat geval stelt de advocaat-generaal de voorzitter van het gerechtshof zo spoedig mogelijk in kennis van de gemaakte afspraken. Hier gaat het om de fase na het instellen van het hoger beroep en voor aanvang het onderzoek op de terechtzitting. Worden na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep procesafspraken gemaakt, dan geldt op grond van de schakelbepaling van artikel 5.4.16 het bepaalde in artikel 4.2.26a, eerste lid. Vanwege deze schakelbepaling en die van artikel 5.4.25 zijn ook de overige bepalingen over procesafspraken in de fase van berechting – de artikelen 4.2.26b, 4.2.26c, 4.3.4 en 4.3.23 – van overeenkomstige toepassing.

Wanneer procesafspraken zijn gemaakt voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep, wordt dit in de oproeping vermeld. Artikel 4.1.1, vijfde lid (nieuw), is van overeenkomstige toepassing, zo wordt in artikel 5.4.15, eerste lid, bepaald.

F

Met de vervanging van de term “verzoekt” door de term “opdraagt” in het negende lid van artikel 5.4.11, wordt aangesloten bij de gebruikte terminologie in vergelijkbare bepalingen, bijvoorbeeld artikel 5.4.11, zesde lid.

H

In artikel 5.4.20, vierde lid, stond dat het gerechtshof de medebrenging van de getuige en de deskundige kan “gelasten”. De term last in het nieuwe wetboek vervangen door bevel en daarom wordt het woord “gelasten” in deze bepaling vervangen door “bevelen”.

I

De invoeging van een nieuw artikel 5.4.22a is aan de orde gekomen in de toelichting op artikel 4.2.25a. Deze twee nieuwe artikelen betreffen omzetting van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II (Stb, 2025, 333) naar het nieuwe wetboek. Zoals uit de toelichting op artikel 4.2.25a volgt expliciteert de technische omzetting van het huidige artikel 419a in een nieuw artikel 5.4.22a dat de genoemde verwijzingsregeling, die op grond van artikel 5.4.16 ook in hoger beroep van toepassing is, meebrengt dat de zaak dan naar een ander gerechtshof wordt verwezen.

J

Deze wijziging houdt verband met de rechtsmiddelenregeling bij procesafspraken. Op grond van artikel 5.4.1, vijfde lid, is hoger beroep tegen eindvonnissen uitgesloten indien de rechtbank procesafspraken heeft toegelaten en binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist, tenzij zich een van de genoemde uitzonderingen voordoet. Dit artikel wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op gevallen waarin afspraken zijn gemaakt over de vordering van de benadeelde partij en de beslissing over de vordering van de benadeelde partij is neergelegd in een herstelbeslissing als bedoeld in artikel 4.6.2.

K en L

Deze onderdelen houden verband met de binnen de nieuwe omzettingsprocedure geïntroduceerde mogelijkheid dat de officier van justitie een vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking indient bij de rechter en deze vordering gelijktijdig met

de berechting wordt behandeld (onderdeel aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening). Deze vordering tot omzetting (als bedoeld in artikel 7.2.8c) wordt in artikel 4.4.9, eerste lid, gelijkgesteld met die tot tenuitvoerlegging van een eerder door de rechter opgelegde voorwaardelijke straf. In verband hiermee wordt ook artikel 5.4.39 gewijzigd. Wanneer de verdachte hoger beroep instelt tegen het vonnis, is de beslissing van de rechtbank over de vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking eveneens aan het oordeel van het gerechtshof onderworpen. Ook in dit opzicht is de constructie geen andere dan bij een beslissing op de vordering tot tenuitvoerlegging van een eerder door de rechter opgelegde voorwaardelijke straf. In lijn hiermee wordt ook het opschrift van Boek 5, Afdeling 4.2.2, aangevuld.

M

Deze wijziging houdt verband met de rechtsmiddelenregeling bij procesafspraken. Op grond van artikel 5.4.1, vijfde lid, is hoger beroep tegen eindvonnissen uitgesloten indien de rechtbank procesafspraken heeft toegelaten en binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist, tenzij zich een van de genoemde uitzonderingen voordoet. Dit artikel wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op gevallen waarin bij afzonderlijk vonnis is beslist over de vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 5.4.41, tweede lid).

N

Op grond van het nieuwe derde lid van artikel 5.5.1 is cassatie, net als hoger beroep, in beginsel uitgesloten indien het gerechtshof procesafspraken heeft toegelaten en binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist. Voor een nadere uitleg van deze regel en de uitzonderingen daarop wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.4.7a en paragraaf 3.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Deze regel geldt voor het geval in hoger beroep procesafspraken zijn gemaakt. Indien in eerste aanleg procesafspraken zijn gemaakt en tegen het vonnis hoger beroep is ingesteld (en dat beroep ontvankelijk is), zullen partijen in de regel de procesafspraken niet willen handhaven (tenzij het hoger beroep betrekking heeft op een sanctietoemetingsbeslissing die buiten de procesafspraken valt, zoals bedoeld in artikel 5.4.1, vijfde lid, onderdeel b). Wel kunnen zij in hoger beroep nieuwe procesafspraken maken. De vraag of vrijwillig afstand is gedaan van verdedigingsrechten zal in cassatie slechts beperkt kunnen worden getoetst. De toets van de Hoge Raad zal zich kunnen richten op de begrijpelijkheid van het oordeel van het gerechtshof daarover.

O

Met de wijziging in artikel 5.5.5, eerste lid, wordt een recente wijziging in het huidige artikel 434, eerste lid, verwerkt in het nieuwe wetboek. De

wijziging volgt uit de Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 2025 (Stb. 2025, 124). De toevoeging aan het eerste lid, inhoudende dat de Hoge Raad bepaalt op welke wijze de gedingstukken aan hem worden verstrekt, faciliteert een digitale overdracht van stukken naar de Hoge Raad in het geval dat in een strafzaak cassatie wordt ingesteld.

P

In artikel 5.5.10, vierde lid, stond abusievelijk twee keer het werkwoord “kunnen”. Deze omissie wordt hersteld door het woord “kunnen” na “het openbaar ministerie” te laten vervallen.

Q

In de nota naar aanleiding van de verslagen bij de eerste vaststellingswet is aangegeven dat de formulering van artikel 5.5.12 vraagtekens oproept en gemakkelijk tot onjuiste lezing kan leiden (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, antwoord 646). De bedoeling van het artikel komt niet goed uit de verf. De in die nota toegezegde herformulering van het artikel, waarmee geen inhoudelijke wijziging van het voorschrift is beoogd, is in dit onderdeel opgenomen. Zo is de aanhef van het tweede lid aangepast (“de aard van de aangevoerde klachten” is vervangen door “daarmee verband houdende belangen”) en zijn twee onderdelen ondergebracht in een nieuw derde lid.

In artikel 5.5.12, tweede lid, is bepaald dat de Hoge Raad een arrest vernietigt indien de aard van de niet in acht genomen vorm en de daarmee verband houdende belangen dat rechtvaardigen. Beide aspecten staan met elkaar in onderling verband. Bij het eerste aspect, de “aard” van de niet in acht genomen vorm, gaat het vooral om de vraag naar het belang dat door het geschonden voorschrift wordt gediend. Het moet gaan om een zo wezenlijk voorschrift dat schending ervan cassatie rechtvaardigt (in de terminologie van het huidige wetboek: een formele of substantiële nietigheid oplevert). Indien daarvan sprake is, betekent dit nog niet dat cassatie aangewezen is. De vervolgvraag is namelijk of er in dit geval reden is voor relativering van de nietigheid die de schending van een wezenlijk voorschrift in beginsel met zich moet brengen. Daarop ziet het tweede aspect, de daarmee samenhangende belangen. Het gaat daarbij eveneens om het belang dat door het geschonden voorschrift wordt gediend, alleen dan niet in abstracto, maar in concreto. Ondanks het feit dat een wezenlijk voorschrift niet is nageleefd, kan het zo zijn dat er in het concrete geval onvoldoende belang bestaat bij vernietiging op die grond. Het tweede element fungeert daarbij als het ware als een contra-indicatie en vormt een grond om niet te casseren in gevallen waarin het gewicht van het geschonden voorschrift daarvoor op zich reden geeft.

Het tweede lid somt in de onderdelen a tot en met e op in welke gevallen vernietiging gerechtvaardigd is. De onderdelen a tot en met e bevatten dus voorschriften die door de wet in elk geval als “wezenlijk” worden aangemerkt. De woorden “in ieder geval” geven aan dat sprake is van een enuntiatieve opsomming, dat wil zeggen dat andere gevallen niet zijn uitgesloten. De opgesomde vormverzuimen zijn gebaseerd op jurisprudentie van de Hoge Raad.

De in het geding zijnde belangen bij de onderdelen a tot en met e maken dat er in ieder geval grond is voor cassatie. Deze onderdelen zijn niet gerelativeerd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het in onderdeel e genoemde vormverzuim weliswaar is geformuleerd met een tenzij-clausule, maar die clausule heeft betrekking op hetgeen in feitelijke aanleg is voorgevallen. Als verdachte en advocaat-generaal hebben ingestemd met de voortzetting van de behandeling, is van een vormverzuim geen sprake. Het in onderdeel e genoemde vormverzuim kan dus niet worden aangemerkt als verzuim dat kan worden gerelativeerd.

Bij de onderdelen a tot en met e dienen de relevante belangen die door het geschonden voorschrift worden gediend niet verengd te worden tot de belangen van de procespartij die in cassatie is gegaan. Zo is de openbaarheid van een zitting een algemeen belang; zelfs als in de cassatieschriftuur namens de verdachte wordt aangevoerd dat er geen bezwaren waren tegen de beslotenheid van een zitting, is er grond voor cassatie. Zelfs als de verdachte op de terechtzitting instemde met de sluiting van de deuren is er, als die sluiting niet op de wet berustte, grond voor cassatie. Het algemene belang van de openbaarheid van de terechtzitting weegt zwaarder dan het particuliere belang van de verdachte.

In het derde lid worden twee vormen opgesomd bij het verzuim waarvan vernietiging ook gerechtvaardigd is. Bij de onderdelen a en b in het derde lid is wel sprake van relativering; cassatie kan achterwege blijven indien de belangen van de partij die gronden tegen de weigering of het verzuim aanvoert daardoor niet zijn geschaad. Er bestaat bij deze onderdelen geen plicht om te casseren; zij laten de Hoge Raad de vrijheid om af te zien van cassatie.

De in het derde lid genoemde gronden voor vernietiging zijn in een afzonderlijk lid ondergebracht, omdat zij verschillen van de gronden genoemd in het tweede lid door de “tenzij-clausule”. Deze uitzonderingsclausules vergen een nadere beoordeling die ertoe kan leiden dat de Hoge Raad van cassatie afziet. In tegenstelling tot het tweede lid, waar in de aldaar genoemde gevallen een nadere beoordeling van de betrokken belangen is uitgesloten, moeten de belangen in de in het derde lid genoemde gevallen juist wel worden meegewogen.

Het derde lid, onderdeel a komt in de plaats van het tweede lid, onderdeel d, zoals opgenomen in artikel 5.5.12 in de eerste vaststellingswet. Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de formulering van dit onderdeel te verbeteren. Het verzuim te beslissen op “een verzoek van de verdachte dat of een vordering van het openbaar ministerie die ertoe strekte gebruik te maken van een recht dat door de wet wordt toegekend” lijkt te impliceren dat het gaat om gebruikmaking van een recht door de rechter, hetgeen wonderlijk is, en niet uitdrukt waarom het gaat. In plaats daarvan wordt nu gesproken over een verzoek van de verdachte of een vordering van het openbaar ministerie als bedoeld in artikel 4.2.6, eerste lid. Daarmee wordt gedoeld op het eveneens met dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 4.2.6, eerste lid, dat bepaalt dat tot het nemen van elke rechterlijke beslissing op grond van de bepalingen die betrekking hebben op het onderzoek op de terechtzitting door de officier van justitie een vordering en door de verdachte een verzoek kan worden gedaan, tenzij de wet anders bepaalt. Als gevolg van de aanpassing in dit wetsvoorstel zijn in de tekst van deze bepaling de woorden “bepalingen van dit hoofdstuk” vervangen door “bepalingen die betrekking hebben op het onderzoek op de terechtzitting” (zie daarover de toelichting bij de wijziging van artikel 4.2.6). Dit brengt mee dat in cassatie kan worden opgekomen tegen verzuim of weigering door de rechter van dezelfde beslissingen op verzoeken en vorderingen als in het geldende recht.

Anders dan in het huidige wetboek, waarin de weigering of een verzuim te beslissen op een vordering of verzoek om gebruik te maken van een bevoegdheid of een recht door de wet toegekend de nietigheid van het onderzoek op de terechtzitting ten gevolge heeft (zie het huidige artikel 330), biedt het nieuwe voorschrift - door het gebruik van de woorden “tenzij de belangen van de partij die daar gronden tegen aanvoert niet zijn geschaad” de mogelijkheid tot relativering. Dit sluit aan bij de jurisprudentie van de Hoge Raad, die in voorkomend geval van cassatie afziet, indien hij van oordeel is dat de belangen van de partij die daarover klaagt niet zijn geschaad (zie bijvoorbeeld HR 9 september 2003, NJ 2003/726, rechtsoverweging 3.7; HR 11 maart 2008, NJ 2008/174; HR 7 oktober 2008, NJ 2008/542).

Onderdeel b van het derde lid komt in de plaats van het tweede lid, onderdeel f, zoals opgenomen in artikel 5.5.12 in de eerste vaststellingswet. Daarin stond “de partij die daar gronden tegen heeft aangevoerd”, terwijl in onderdeel a van het derde lid wordt gesproken over “de partij die daar gronden tegen aanvoert”. Om te voorkomen dat aan het toevallige verschil in redactie van de werkwoordtijden in beide onderdelen betekenis wordt toegekend, is van de gelegenheid gebruik gemaakt de tijdsbepaling in beide onderdelen in de tegenwoordige tijd te stellen.

Het derde lid laat overigens ambtshalve cassatie op die gronden door de Hoge Raad op grond van artikel 5.5.13 onverlet. In artikel 5.5.13, eerste

lid, is bepaald dat de Hoge Raad het arrest in voorkomende gevallen vernietigt, “hetzij op de aangevoerde, hetzij op andere gronden”. Dit laatste ziet op de mogelijkheid van ambtshalve cassatie, dat wil zeggen op de mogelijkheid om te casseren wegens een verzuim waarover door de partij die cassatie instelde niet wordt geklaagd. Voor ambtshalve cassatie geldt, evenals voor cassatie op ingediende cassatiemiddelen, dat daarvoor een grond als bedoeld in artikel 5.5.12, tweede en derde lid, aanwezig moet zijn. Ook de gronden genoemd in artikel 5.5.12, derde lid, kunnen dus in beginsel reden geven om ambtshalve te casseren. Daaraan staat niet in de weg dat bij de in dat artikellid genoemde gronden telkens een uitzondering wordt gemaakt voor het geval de belangen van “de partij die daartegen gronden aanvoert” door het verzuim niet zijn geschaad. Die uitzondering kan zich ingeval van ambtshalve cassatie niet voordoen omdat daarbij per definitie geen sprake is van een partij die gronden tegen het verzuim aanvoert. Dat betekent niet dat de Hoge Raad steeds verplicht is om te casseren als sprake is van een verzuim waarop artikel 5.5.12, derde lid, betrekking heeft. Van zijn bevoegdheid om ambtshalve te casseren maakt de Hoge Raad een zeer terughoudend gebruik. Van die bevoegdheid zal hij dan ook in de regel geen gebruik maken als de partij die het cassatieberoep instelde door het verzuim niet in zijn belangen is geschaad.

R en S

Deze wijzigingen houden verband met de rechtsmiddelenregeling bij procesafspraken. Op grond van artikel 5.4.1, vijfde lid, is hoger beroep tegen eindvonnissen uitgesloten indien de rechtbank procesafspraken heeft toegelaten en binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist, tenzij zich een van de genoemde uitzonderingen voordoet. In artikel 5.5.1, derde lid, is deze bepaling van overeenkomstige toepassing verklaard op het beroep in cassatie, in gevallen waarin de advocaat-generaal en de verdachte in hoger beroep procesafspraken hebben gemaakt. Artikel 5.5.1, derde lid, is eveneens van overeenkomstige toepassing in gevallen waarin de beslissing over de vordering van de benadeelde partij is neergelegd in een herstelbeslissing als bedoeld in artikel 5.4.48 in verbinding met artikel 4.6.2, eerste lid, dan wel in een afzonderlijk arrest nadat de benadeelde partij zelfstandig hoger beroep heeft ingesteld tegen de afwijzing van haar vordering door de rechtbank (artikel 5.5.17, derde lid). Voorts is dit artikel van overeenkomstige toepassing op gevallen waarin bij afzonderlijk arrest is beslist over de vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 5.5.20, tweede lid).

T

In artikel 5.8.8, eerste lid, wordt de verwijzing naar “artikel 5.8.7, eerste lid” vervangen door “artikel 5.8.7, tweede lid”. Dit betreft het herstel van een verschrijving. Artikel 5.8.8 is immers de opvolger van het huidige artikel 464. Ook in die bepaling wordt verwezen naar het tweede lid van

artikel 463, waarmee wordt gedoeld op het onderzoek waarbij de procureur-generaal zich laat bijstaan door een onderzoeksteam. Uit de toelichting op artikel 5.8.8 zoals opgenomen in de memorie van toelichting van de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 1257) blijkt ook dat de bepaling ziet op de bevoegdheden waarover het onderzoeksteam beschikt. Een verwijzing naar het tweede lid van artikel 5.8.7 is dan ook de juiste.

U

Met de wijziging in artikel 5.8.25, derde lid (de aanpassing van verwijzingen naar artikelen in het Wetboek van Strafrecht) wordt een recente wijziging in het huidige artikel 481, tweede lid, verwerkt in het nieuwe wetboek. De wijziging volgt uit de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59).

V

Deze wijziging in artikel 5.8.34, tweede lid, betreft het herstel van een omissie. Ten onrechte werd in deze bepaling verwezen naar het vijfde lid van artikel 5.8.33. Artikel 5.8.33 bestaat echter slechts uit vier leden.

Artikel VI [wijzigingen in Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering]

A

Verdachten die de leeftijd van twaalf jaar nog niet hebben bereikt (‘twaalf-minners’), vallen onder de reikwijdte van Richtlijn 2016/800/EU. Deze richtlijn bevat minimumvoorschriften met betrekking tot bepaalde rechten van kinderen die verdachte of beklaagde in een strafprocedure zijn (artikel 1, aanhef en onderdeel a van de richtlijn). Naar aanleiding van vragen over de regeling voor twaalf-minners in het verslag over Boek 6 van het nieuwe wetboek is in de nota naar aanleiding van de verslagen aangegeven dat enkele rechten uit de richtlijn zullen worden toegevoegd aan de regeling voor twaalf-minners (zie Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, antwoorden 663 en 698). Dit leidt tot aanvulling van artikel 6.1.3, derde lid, dat in verband met de leesbaarheid opnieuw wordt vastgesteld.

De betreffende toegevoegde rechten zijn in de eerste plaats het recht op medisch onderzoek dat de (hulp)officier van justitie ambtshalve of op verzoek van de verdachte kan laten uitvoeren. Doel van dat onderzoek is vast te stellen of de verdachte in staat is een verhoor te ondergaan of te worden onderworpen aan een onderzoekshandeling. Met het oog hierop wordt in artikel 6.1.3, derde lid, een verwijzing naar artikel 6.1.9 toegevoegd. Ten tweede wordt ook het recht op een individuele beoordeling van toepassing op deze twaalf-minners. In verband hiermee wordt in artikel 6.1.3, derde lid, een verwijzing opgenomen naar artikel

6.1.29. Daarnaast worden het recht door een ouder vergezeld te worden (artikel 6.1.33) en het recht van die ouder om van de vrijheidsbeneming van verdachte op de hoogte te worden gesteld (artikel 6.1.36) in de regeling voor twaalf-minners opgenomen. Ook dit zijn op de richtlijn rechtstreeks terug te voeren rechten, die in de tekst van artikel 6.1.3, derde lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, onvoldoende tot uitdrukking kwamen. Door het toevoegen van deze rechten kan in artikel 6.1.3, derde lid, artikel 6.1.7 in zijn geheel van overeenkomstige toepassing worden verklaard voor twaalf-minners.

B

Deze wijziging van artikel 6.1.5 hangt samen met de hierna toegelichte wijziging van artikel 6.1.16, tweede lid. Met deze wijziging wordt bewerkstelligd dat de verplichting tot het voorzien in kosteloze rechtsbijstand van de jeugdige verdachte in geval van een strafbeschikking – net als in de eerste vaststellingswet – beperkt blijft tot gevallen waarin een taakstraf van meer dan twintig uur wordt opgelegd en bij vermogenssancties waarbij het daarmee gemoeide bedrag meer beloopt dan € 115 euro. Naar aanleiding van een wijziging in het huidige artikel 491, tweede lid, als gevolg van de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 (Stb. 2022, 345) wordt “meer dan tweeëndertig uren” vervangen door “meer dan twintig uur”.

C

Met deze wijziging wordt een omissie hersteld. In artikel 6.1.13, derde lid, wordt verwezen naar ‘de krachtens het eerste lid bepaalde termijn’, terwijl de termijn waarop wordt gedoeld in het tweede lid van artikel 6.1.13 is opgenomen. Daarom wordt ‘het eerste lid’ vervangen door ‘het tweede lid’.

D

Artikel 6.1.14 gaat over de aanvullende voorwaarden in geval van schorsing van de voorlopige hechtenis voor jeugdigen en jongvolwassenen. De wijzigingen in dit artikel (aanpassing eerste en derde lid) houden verband met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop.

In het kader van de uniformering is het “aanvaarden” van intensieve begeleiding vervangen door het “meewerken” aan intensieve begeleiding. Daarmee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Door middel van het bieden van een intensieve reclasseringsbegeleiding kunnen, met als doel het voorkomen van recidive, op maat gesneden programma’s en

activiteiten die de resocialisatie bevorderen worden toegepast (Kamerstukken II 2005/06, 30332, nr. 3, p. 13). Opgemerkt wordt dat in afwijking van het algemene strafrecht het eerste lid, onderdeel a, behouden blijft vanwege het bijzondere karakter van het jeugdstrafrecht, waaraan aandacht is besteed in paragraaf 9.2.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Dit is in overeenstemming met het huidige recht (artikel 2:6, eerste lid, van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen). Daarin is enkel een technische verbetering aangebracht door “de jeugdreclassering” te vervangen door “een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet”.

Ten behoeve van het doel van uniformering is het derde lid geherformuleerd. Voor de achtergrond van de gekozen formulering wordt verwezen naar paragraaf 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij de wijziging van artikel 2.5.33.

Dat de rechter de werking van de bijzondere voorwaarden kan beperken tot een bij de beslissing tot schorsing van het bevel tot voorlopige hechtenis te bepalen tijdsduur, was abusievelijk niet overgenomen uit artikel 2:6, derde lid, van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Deze omissie wordt hersteld. Daarbij wordt opgemerkt dat, ter waarborging van de proportionaliteit, bij enkele bijzondere voorwaarden de begrenzing tot een tijdsduur van zes maanden wordt gehandhaafd, conform het huidige recht (zie hierover ook Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, p. 477). In afwijking van artikel 2:6, eerste lid, onderdeel c, is het volgen van een leerproject van ten hoogste 120 uur niet overgenomen, aangezien een leerproject ook onderdeel is van een straf (artikel 77h van het Wetboek van Strafrecht). De onschuldpresumptie brengt mee dat er in de fase van de schorsing van de voorlopige hechtenis geen sprake kan zijn van een bestraffend karakter van een bijzondere voorwaarde. De overig bijzondere voorwaarden die gesteld kunnen worden bieden voldoende mogelijkheden om – indien daarmee wordt ingestemd – gedurende de fase van schorsing van de voorlopige hechtenis een aanvang te kunnen maken met gedragsbeïnvloeding.

E en J

In deze onderdelen worden de artikelen 6.1.16 en 6.1.27 gewijzigd in verband met de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening. Daarnaast wordt in artikel 6.1.16, tweede lid, een wijziging in het huidige artikel 491, tweede lid, doorgevoerd in het nieuwe wetboek naar aanleiding van de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 (Stb. 2022, 345). Dit betreft het vervangen van “meer dan tweeëndertig uren” door “meer dan twintig uur”.

De artikelen 6.1.16 en 6.1.27 zijn de opvolgers van het huidige artikel 77f van het Wetboek van Strafrecht. De strafbeschikking voor jeugdigen wordt dus inderdaad overgeheveld naar het Wetboek van Strafvordering,

zo kan in reactie op het advies van de Rvdr worden bevestigd. Daarbij wordt niet onverkort aangesloten bij het volwassenenstrafrecht. Artikel 6.1.16, eerste lid, bepaalt onder meer dat de officier van justitie bij strafbeschikking de aanwijzing kan geven dat een jeugdige verdachte zich zal richten naar de aanwijzingen van een reclasseringsinstelling voor ten hoogste zes maanden. In artikel 6.1.27 is eenzelfde voorziening getroffen voor jongvolwassenen (verdachten tussen de achttien en drieëntwintig jaar) ten aanzien van wie het jeugdstrafrecht wordt toegepast, zonder nadere beperking van de maximale duur daarvan. In de nieuwe regeling wordt de mogelijkheid om in een strafbeschikking aanwijzingen te geven vervangen door de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden te stellen. In lijn daarmee wordt de formulering van de artikelen 6.1.16 en 6.1.27 aangepast, waarbij van de gelegenheid gebruik is gemaakt om de redactie van beide artikelen met elkaar in overeenstemming te brengen. Voor beide bepalingen geldt (op grond van artikel 7.7.5, onderdeel a) dat onder een reclasseringsinstelling mede een gecertificeerde instelling wordt verstaan.

Het tweede lid van artikel 6.1.16 wordt aangevuld met de verbeurdverklaring en aldus in overeenstemming gebracht met artikel 3.3.4, tweede lid, zoals dat artikellid komt te luiden na de eerder toegelichte wijziging daarvan. Verder is dit artikellid aangepast om te bewerkstelligen dat de jeugdige verdachte altijd wordt gehoord als de officier van justitie voornemens is om in de strafbeschikking een taakstraf op te leggen. De regeling wordt daarmee in lijn gebracht met die voor volwassenen, die inhoudt dat de verdachte ongeacht de duur van de taakstraf door de officier van justitie moet worden gehoord. Dat een verdachte in alle gevallen waarin wordt overwogen een taakstraf op te leggen moet worden gehoord, is bij jeugdige verdachten te meer van belang vanwege hun kwetsbare positie in het strafrecht. Door in dit artikellid niet langer te spreken over “een taakstraf (van meer dan tweeëndertig uur)” wordt duidelijk gemaakt dat ook voor de jeugdige verdachte op dit punt de algemene regeling van artikel 3.3.4, eerste lid, geldt.
Ten behoeve van de duidelijkheid is de inhoud van de tweede en de derde zin van het tweede lid van artikel 6.1.16, zoals deze luidden in de eerste vaststellingswet, (ongewijzigd) overgeheveld naar een nieuw derde lid. Uit onderdeel b van dit artikellid volgt dat de jeugdige verdachte in alle gevallen waarin hij wordt opgeroepen om over een voorgenomen strafbeschikking te worden gehoord, wordt gewezen op het recht op rechtsbijstand. Dit betreft dus ook de in artikel 3.3.4, eerste lid, bedoelde gevallen waarin bij strafbeschikking een taakstraf wordt opgelegd of een bijzondere voorwaarde wordt gesteld. Het gewijzigde artikel 6.1.5, derde lid, onderdeel b, bepaalt in welke gevallen een raadsman voor de jeugdige verdachte wordt aangewezen.

De 3RO stellen voor om de tekst van artikel 6.1.16 te beperken tot de taakstraf en om artikel 6.1.27 te laten vervallen. Een bijzondere voorwaarde dat de verdachte zich moet houden aan de aanwijzingen van

een reclasseringsinstelling zou te onbepaald zijn en niets toevoegen aan de mogelijkheden die artikel 3.3.1b al biedt voor toezicht en begeleiding door de (jeugd)reclassering. Uit het advies van de rvdk blijkt echter dat bij het toezicht door een gecertificeerde instelling (jeugdreclassering) de nadruk niet alleen ligt op de bijzondere voorwaarden, maar veel meer op het belang van (langdurige) pedagogische begeleiding. Om deze goed functionerende praktijk niet te doorkruisen en vanwege de praktische behoefte die hieraan bestaat bij de meest betrokken ketenpartners zijn ten opzichte van het huidige recht geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht. Anders dan in het advies van de 3RO wordt verondersteld kan de strafbeschikking ook binnen het adolescentenstrafrecht worden toegepast. Dat blijkt uit artikel 6.1.27, dat in dit verband een specifieke aanvulling biedt ten opzichte van de algemene regeling van de artikelen 3.3.1 en volgende. Daarmee is ook wettelijk voorzien in de mogelijkheid van toezicht door de (jeugd)reclassering in de leeftijdscategorie van zestien tot drieëntwintig jaar.

F

De wijzigingen in artikel 6.1.17 hebben betrekking op de bevoegdheid van de alleensprekende kinderrechter tot het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie en de duur daarvan. In de nota naar aanleiding van de verslagen bij de eerste vaststellingswet is de wijziging aangekondigd en toegelicht (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, antwoorden 669, 670, 671 en 696). In het tweede lid wordt opgenomen dat de kinderrechter bevoegd is een straf op te leggen met een maximale duur van één jaar, waarbij de mogelijkheid om een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op te leggen, is beperkt tot zes maanden. Afhankelijk van de duur van het onvoorwaardelijk op te leggen deel, bedraagt het voorwaardelijk deel van de door de kinderrechter opgelegde vrijheidsbenemende sanctie maximaal een jaar, waar dit voorwaardelijk deel in de regeling zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet niet beperkt was in duur. In lijn hiermee is voor wat betreft de vordering van de officier van justitie ook het eerste lid aangepast.

G

Om te verduidelijken dat op de berechting door zowel de meervoudige kamer als door de kinderrechter Boek 4, Hoofdstukken 1 tot en met 4, van overeenkomstige toepassing is, voor zover in paragraaf 1.1.2.4 niet anders is bepaald, is met deze wijziging de meervoudige kamer toegevoegd aan artikel 6.1.18, tweede lid.

H, I en K

Deze onderdelen betreffen de artikelen 6.1.22a, 6.1.23a, 6.1.23b en 6.1.28, eerste lid. Artikel 6.1.22a bevat aanvullende voorschriften voor die gevallen waarin procesafspraken worden gemaakt met jeugdige en jongvolwassen verdachten. Uit de regeling volgt dat procesafspraken

kunnen worden gemaakt met jeugdige verdachten (verdachten die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit tussen de twaalf en achttien jaar oud zijn) of met jongvolwassen verdachten (verdachten die ten tijde van het begaan van het feit de leeftijd van achttien maar nog niet die van drieëntwintig jaar hebben bereikt). Wel geldt in dat kader een bijzondere waarborg. Het jeugdstrafrecht en het jeugdstrafprocesrecht hebben een pedagogisch karakter. Dat betekent dat beslissingen en handelingen ten aanzien van de jeugdige verdachte, waaronder de toepassing van sancties, erop zijn gericht de ontwikkeling van deze jeugdige te stimuleren, de jeugdige te heropvoeden, te resocialiseren en te weerhouden van een verdere criminele carrière. Met het afzonderlijke sanctiestelsel dat voor jeugdigen geldt, wordt ingezet op een positieve gedragsbeïnvloeding van de jeugdige verdachte. Bij het pedagogisch karakter van het jeugdstraf- en strafprocesrecht, dat onder meer voortvloeit uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, past dat in iedere zaak de afweging wordt gemaakt hoe procesafspraken zich verhouden tot het belang van de jeugdige verdachte. Daarbij geldt enerzijds dat de snellere afdoening en de overeenstemming daarover die procesafspraken doorgaans meebrengen, waardevol kunnen zijn in strafzaken met jeugdige verdachten. Anderzijds moet rekening worden gehouden met specifieke kwetsbaarheden die verband houden met de minderjarigheid van de verdachte. Daarom bepaalt artikel 6.1.22a dat procesafspraken uitsluitend kunnen worden gemaakt en toegepast indien deze afspraken niet in strijd zijn met het belang van de verdachte. Dit betekent dat bij het maken van procesafspraken overeenkomstig artikel 3.1.1a, 4.1.2a, 4.2.26a en 5.4.7a steeds als extra voorwaarde geldt dat de afspraken niet in strijd mogen zijn met het belang van de verdachte. Ook kunnen procesafspraken, in aanvulling op de in artikel 4.2.26b, eerste lid, genoemde voorwaarden, alleen worden toegelaten indien de afspraken niet in strijd zijn met het belang van de verdachte. De jeugdofficier van justitie en de rechter moeten dus een individuele beoordeling maken van de belangen van de minderjarige in het concrete geval, waarbij in voorkomende gevallen inlichtingen van de raad voor de kinderbescherming (artikel 6.1.30) en reclasseringsadviezen (artikel 1.11.9) kunnen worden betrokken. Op die manier wordt het belang van de minderjarige en het pedagogisch karakter van het jeugdstraf(proces)recht in deze zaken expliciet gewaarborgd. Daarnaast wordt in dit artikel, in aanvulling op de maatregelen die zijn uitgesloten in artikel 4.2.26b, tweede lid, de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen uitgesloten van het maken van procesafspraken. De redenen hiervoor zijn dezelfde als voor uitsluiting van afspraken over de tbs-maatregel, zoals weergeven in de toelichting op artikel 4.2.26b, tweede lid.
Artikel 6.1.23a houdt verband met de in artikel 5.4.1, vijfde lid, geformuleerde regel dat hoger beroep tegen eindvonnissen niet openstaat voor het openbaar ministerie en voor de verdachte indien de rechtbank procesafspraken heeft toegelaten die een gezamenlijk voorstel inhouden over de sanctieoplegging en binnen de grenzen van die afspraken heeft beslist, tenzij zich een van de in dat lid beschreven

situaties voordoet. Artikel 6.1.23a regelt dat hoger beroep eveneens openstaat voor het openbaar ministerie en de verdachte indien het bepaalde in artikel 6.1.22a niet in acht is genomen door de rechtbank, of indien de rechtbank een beslissing heeft genomen over de oplegging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, dan wel de officier van justitie het nemen van die beslissing heeft gevorderd en de rechtbank die beslissing niet heeft genomen. Artikel 5.4.1, vijfde lid, is ook van toepassing op het beroep in cassatie, op grond van de schakelbepaling die is neergelegd in artikel 5.5.1, derde lid. In artikel 6.1.23b is geregeld dat artikel 6.1.23a eveneens van toepassing is op het beroep in cassatie.

Met de uitbreiding van de schakelbepaling van artikel 6.1.28, eerste lid, zijn de voorgaande artikelen van overeenkomstige toepassing op de berechting van jongvolwassen verdachten (verdachten die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit wel de leeftijd van achttien jaar maar nog niet die van drieëntwintig jaar hebben bereikt) die – kort gezegd – vanwege hun persoonlijkheid of de omstandigheden waaronder het feit is begaan op grond van het jeugdstraf(proces)recht worden berecht.

L

Aan artikel 6.1.29 wordt een zesde lid toegevoegd. Zoals in de memorie van toelichting bij de tweede vaststellingswet is toegelicht (Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 157), wordt met deze aanvullingswet het huidige artikel 6:1:25, tweede lid, geplaatst in Boek 6, Titel 1.1. De 3RO hebben in hun advies terecht geconstateerd dat in de consultatieversie van dit wetsvoorstel deze bepaling nog ontbrak. Hierin is alsnog voorzien. Het huidige artikel 6:1:25, tweede lid, bevat een voorziening waarmee de raad voor de kinderbescherming in door de minister aan te wijzen gevallen de gecertificeerde instelling kan inschakelen voor vrijwillige begeleiding van een jeugdige of een jongvolwassene. Hierbij hoeft het niet enkel te gaan om vrijwillige begeleiding van een veroordeelde. Vrijwillige begeleiding is ook mogelijk bij verdachten, bijvoorbeeld na de plaatsing in voorlopige hechtenis (artikel 2 van de Regeling vrijwillige begeleiding jeugdreclassering). Het huidige artikel 6:1:25, tweede lid, kan dus ook worden toegepast in de fase van de berechting en is om die reden aan artikel 6.1.29 toegevoegd. Deze bepaling wordt van overeenkomstige toepassing verklaard voor de fase van de tenuitvoerlegging (artikel 7.7.7). Ten opzichte van het huidige artikel 6:1:25, tweede lid is de inhoud gelijk gebleven. In de formulering is verduidelijkt dat het voor wat betreft jeugdigen gaat om verdachten die ten tijde van het begaan van de leeftijd van twaalf jaar maar nog niet die van achttien jaar hebben bereikt. Immers kan tegen een verdachte die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit nog niet de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt geen vervolging worden ingesteld, zodat vrijwillige begeleiding voor deze groep niet aan de orde zal zijn.

M

In artikel 6.1.30 is bepaald dat de officier van justitie inlichtingen inwint bij de raad voor de kinderbescherming over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte (behoudens de in dit artikel opgenomen uitzonderingsgronden). Nu het artikel onder de titel ‘Jeugdigen en jongvolwassenen’ valt, zou onduidelijk kunnen zijn hoe ver deze plicht van de officier van justitie reikt. Daarom is met de wijziging in artikel 6.1.30, eerste lid, verduidelijkt dat de plicht van de officier van justitie om inlichtingen in te winnen bij de raad geldt ten aanzien van verdachten die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt.

In het tweede lid wordt ‘de raad’ vervangen door ‘de raad voor de kinderbescherming’ aangezien ook in de andere leden de volledige organisatienaam wordt gebruikt.

Tot slot wordt een vierde lid aan artikel 6.1.30 toegevoegd. Uit dit artikellid volgt dat de officier van justitie alsook de rechter inlichtingen kunnen inwinnen bij de raad voor de kinderbescherming ten aanzien van jongvolwassen verdachten. Met het gewijzigde eerste lid en het toegevoegde vierde lid, wordt verduidelijkt wanneer er een plicht is tot het inwinnen van inlichtingen en wanneer hiertoe de mogelijkheid bestaat. Naast de mogelijkheid voor het inwinnen van inlichtingen door de officier van justitie, is in het vierde lid bepaald dat tevens de rechter een dergelijke aanvraag kan doen. Deze wijziging is aangekondigd en toegelicht in de nota naar aanleiding van de verslagen bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2023/24, 36327, nr. 11, antwoord 675). Het vierde lid vormt voor de verdachten die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van achttien jaar maar nog niet die van drieëntwintig jaar hebben bereikt een aanvulling op artikel 1.11.9 dat de officier van justitie en de rechter al de mogelijkheid biedt opdracht te verlenen tot het opmaken van een reclasseringsadvies.

N

Artikel 6.1.39 regelt dat de ouder toestemming geeft voor bepaalde onderzoekshandelingen als de verdachte jonger is dan twaalf jaar. In deze bepaling wordt “een ouder” vervangen door “de ouder”. Dat is meer in overeenstemming met het bepaalde in artikel 1.1.10, tweede lid. Daarin is opgenomen dat onder ouder van de minderjarige 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. Gekozen is voor het enkelvoud, maar in de gevallen waarin er twee ouders zijn, richt de bepaling waarin de term “ouder” wordt gebruikt, zich tot beide ouders afzonderlijk (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 100). Het gebruik in artikel 6.1.39 van de woordcombinatie “een ouder” zou kunnen suggereren dat als een van de ouders bezwaar maakt,

toestemming van de andere ouder voldoende is. Dat is echter niet het geval. Toestemming is vereist van het ouderlijk gezag, en dus van iedere gezagsdrager (al mag uiteraard één van hen namens de ander toestemming geven). Daarom wordt “een ouder” vervangen door “de ouder”.

O en P

Met de inwerkingtreding van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II (Stb. 2025, 333) is de wrakingsregeling in het huidige wetboek gewijzigd. In deze onderdelen worden deze wijzigingen inhoudelijk ongewijzigd overgenomen in het nieuwe wetboek. De aanvulling van artikel 6.2.2, tweede lid, betreft de mogelijkheid om in gevallen waarin spoedeisende beslissingen moeten worden genomen, een uitzondering te maken op de schorende werking van een wrakingsverzoek. Met deze aanvulling is het huidige artikel 513, vijfde lid, tweede zin, overgenomen in het nieuwe wetboek). De tweede wijziging betreft de mogelijkheid om een wrakingsverzoek dat kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is zonder onderzoek op de zitting af te doen. In artikel 6.2.4, derde lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet was al in deze mogelijkheid voorzien bij kennelijk niet-ontvankelijke wrakingsverzoeken; daaraan worden in dat artikellid, dat voor de overzichtelijkheid opnieuw wordt vastgesteld, nu kennelijk ongegronde wrakingsverzoeken toegevoegd. Daarmee is het huidige artikel 515, derde lid, overgenomen in het nieuwe wetboek.

Q

Met dit onderdeel wordt het in de eerste vaststellingswet gereserveerde Boek 6, Hoofdstuk 3, ingevuld. In de eerste vaststellingswet heeft dit gereserveerde hoofdstuk de titel “Strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank” gekregen. Met dit voorstel krijgt het nieuwe Hoofdstuk 3 de titel “Strafvordering op zee en in de lucht”. Het nieuwe hoofdstuk bevat bijzondere regels voor het strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht. De nieuwe bepalingen bevatten aanvullingen die specifiek op deze vorm van wetshandhaving zijn toegesneden en kunnen daarom als een bijzondere regeling worden gezien. De artikelen zijn de opvolgers van de huidige artikelen 539a, tweede lid, en 539b tot met 539w. Deze sterk verouderde bepalingen zijn geherstructureerd en gemoderniseerd, mede op basis van een WODC-onderzoek (L.A. van Noorloos e.a., *Strafvordering buiten het gebied van een rechtbank, Een rechtsvergelijkend onderzoek over ervaringen met Titel VIA van Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering*, Boom juridisch 2019) (hierna: WODC-onderzoek). Voor een toelichting op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze modernisering wordt verwezen naar paragraaf 8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Zoals daar is aangegeven gelden de bijzondere bepalingen in aanvulling op de gewone regels voor strafvordering opgenomen in het nieuwe wetboek, de bijzondere wetten en de organieke wetten. Onder de gewone regels van

strafvordering vallen voor wat betreft het nieuwe wetboek niet alleen de regels van strafvordering die in de Boeken 1 tot en met 5 zijn opgenomen maar ook de gewone regels van strafvordering in de andere Boeken. Een voorbeeld van dat laatste vormen de regels van het jeugdstrafprocesrecht in Boek 6, Titel 1.1 (jeugdigen en jongvolwassenen). Dat betekent dat op strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht in beginsel ook de bepalingen uit Boek 6, Titel 1.1 van toepassing zijn.

Een aantal huidige artikelen keert terug op een andere plek in het wetboek. Zo zijn de opvolgers van de huidige artikelen die betrekking hebben op de overdracht van een inzittende van een Nederlands burgerluchtvaartuig aan de bevoegde autoriteiten van de staat van landing (artikelen 539l, derde lid, en 539t) verplaatst naar Boek 8, Titel 2.4. Hieraan ligt ten grondslag dat deze bevoegdheidsuitoefening plaatsvindt met gebruikmaking van een internationaal instrument (uitvoering van het op 14 september 1963 in Tokio tot stand gekomen Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 1964, 115)).

Verschillende huidige bijzondere bepalingen keren niet terug in het nieuwe wetboek. Het betreft onder meer de bepalingen waarin opsporingsambtenaren ruime bevoegdheden worden toebedeeld om over te gaan tot aanhouding van een verdachte buiten heterdaad (artikel 539h), te allen tijde daartoe vatbare voorwerpen in beslag te nemen (artikel 539p) en te allen tijde inzage te krijgen in bescheiden (artikel 539r). Hier volstaan de gewone regels voor strafvordering inzake de aanhouding van een verdachte en de bevoegdheden met betrekking tot voorwerpen en gegevens (opgenomen in het nieuwe wetboek en bijzondere wetten). Het hier besproken hoofdstuk over strafvordering op zee en in de lucht heeft daarnaast een raakvlak met Boek 7 (Tenuitvoerlegging). In het huidige wetboek is in artikel 6:1:6 geregeld dat een persoon kan worden aangehouden met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel. In het vierde lid is bepaald dat de persoon ook kan worden aangehouden buiten het rechtsgebied van een rechtbank. De opvolger van artikel 6:1:6 is artikel 7.1.14. 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 is overgenomen, 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, 36636, nr. 3, p. 48). Nu de inhoud van dat hoofdstuk bekend is, kan worden vastgesteld dat artikel 6:1:6, vierde lid, niet hoeft terug te keren in artikel 7.1.14 om de volgende redenen. Zoals gezegd bevat artikel 7.1.14 de grondslag om, na opdracht van de minister daartoe, iemand aan te houden in het kader van de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel. Op grond van artikel 1.10.5, eerste lid, kan deze opdracht worden gegeven aan opsporingsambtenaren en aan andere aangewezen ambtenaren of functionarissen. Op grond van artikel 1.10.5, tweede lid, kan de minister

de opdracht ook geven aan de kapitein of aan een leidinggevende van een installatie ter zee. Uit artikel 1.1.4a volgt reeds dat deze strafvorderlijke bevoegdheid ook buiten Nederland – bijvoorbeeld op volle zee – kan worden uitgeoefend. Het is dus niet nodig dit te expliciteren of herhalen in artikel 7.1.14. Daarnaast ontbreekt de noodzaak om de opvolgers van de huidige artikelen 539n en 539o van overeenkomstige toepassing te verklaren in artikel 7.1.14. Artikel 539n, eerste en tweede lid, keert in het nieuwe wetboek niet terug. Voor het voorschrift uit artikel 539n, eerste lid, geldt dat de daarin opgenomen notie al voortvloeit uit de algemene beginselen van doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit (zie de artikelen 2.1.2 en 2.1.3), waaraan zowel de opsporingsambtenaar als de kapitein (of de leidinggevende van een installatie ter zee) is gebonden. Voor het voorschrift in artikel 539n, tweede lid, dat bepaalt dat de verdachte gelegenheid wordt gegeven zich met een raadsman in verbinding te stellen, gelden de gewone regels voor strafvordering, in het bijzonder de bepalingen in Boek 1, Hoofdstuk 4. Zie ook de toelichting bij artikel 6.3.8. Aangezien het in artikel 7.1.14 gaat om de aanhouding van een veroordeelde ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel met het oog op overbrenging naar een inrichting en geen rechterlijke procedure aan de orde is, ontbreekt overigens de noodzaak voor een dergelijke bepaling. Omdat artikel 7.1.19 al voorziet in een grondslag om nadere regels te stellen over Boek 7, Titel 1.4, hoeft de uit artikel 539n, derde lid, overgenomen delegatiegrondslag in artikel 6.3.8 niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard. Ook de opvolger van het huidige artikel 539o (artikel 6.3.18) hoeft niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard, aangezien de artikelen 7.1.15 en 7.1.16 reeds een grondslag bieden om de in artikel 6.3.18 genoemde bevoegdheden te kunnen uitoefenen.

HOOFDSTUK 3
Strafvordering op zee en in de lucht

Boek 6, Hoofdstuk 3, heeft betrekking op strafvordering op zee en in de lucht. Het hoofdstuk is onderverdeeld in vier titels. Achtereenvolgens betreft het: Algemene bepalingen (Titel 3.1), De uitoefening van bevoegdheden door opsporingsambtenaren (Titel 3.2); De uitoefening van bevoegdheden door de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig (Titel 3.3); Meldplicht en register (Titel 3.4).

TITEL 3.1
Algemene bepalingen

Naast een gemoderniseerde definitiebepaling (artikel 6.3.1) is in deze titel een bepaling over het toepassingsbereik (artikel 6.3.2) opgenomen. Nieuw is dat het hoofdstuk zich ook uitstrekt tot de Nederlandse zeehavens en de binnenwateren die hier naartoe voeren. Dit betreft een verruiming, want de huidige artikelen 539a tot en met 539t zijn hierop niet van toepassing, omdat de zeehaven en de binnenwateren behoren tot

het rechtsgebied van een rechtbank. Aan deze verruiming ligt ten grondslag dat strafvorderlijk optreden ook aan de orde kan zijn als het schip zich in de binnenwateren bevindt. Ook dan kunnen de bijzondere regels praktische betekenis hebben, zoals de regels over de voorgeleiding en het verhoor op afstand. Het gebruik hiervan kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als terugkeren naar de haven geen reële optie is vanwege de geringe ernst van het feit en de economische belangen die met doorvaren zijn gemoeid.

Artikel 6.3.1 [definitiebepaling]

Dit artikel bevat een definitiebepaling van veelvoorkomende begrippen uit Hoofdstuk 3. Het artikel is de opvolger van de definitiebepalingen in de huidige artikelen 136a en 136b. De huidige definities zijn in gemoderniseerde vorm overgenomen en er zijn twee nieuwe definities toegevoegd.

Onder “commandant” wordt verstaan: bevelhebber van een Nederlands oorlogsschip of degene die deze vervangt. De (ongewijzigde) term Nederlands oorlogsschip sluit aan bij de term in artikel 2 van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen. De definitie omvat niet langer de bevelhebber van een militair luchtvaartuig. Dit hangt samen met een duidelijker onderscheid in het hoofdstuk tussen de toedeling van bevoegdheden op zee en in de lucht. Hieraan ligt ten grondslag dat voor strafvorderlijk optreden in de lucht de noodzaak qua aard en tijdsduur beperkter is.

Onder “gezagvoerder van een luchtvaartuig” wordt de gezagvoerder van een Nederlands burgerluchtvaartuig of de bevelhebber van een Nederland militair luchtvaartuig verstaan of degene die deze vervangt.

De definitie van “installatie ter zee” is in gemoderniseerde vorm overgenomen. Het betreft een installatie opgericht op de bodem van de territoriale zee of binnen de exclusieve economische zone (EEZ) van Nederland. Er wordt niet langer verwezen naar het deel van de Noordzee waarvan de grenzen samenvallen met die van het aan Nederland toekomend continentale plat, maar naar de EEZ. De reikwijdte van deze begripsbepaling is ongewijzigd gebleven. De grenzen van de EEZ vallen immers samen met de grens van de territoriale zee en de grenzen van het aan Nederland toekomend gedeelte van het continentale plat (zie artikel 1 van het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone). De EEZ is, ook internationaal bezien, een gebruikelijkere term.

Toegevoegd is een definitie van “lucht”. Hieronder wordt verstaan luchtruim boven Nederland en daarbuiten.

Met de (ongewijzigde) definitie van “Nederlands schip” wordt aangesloten bij de definitie in artikel 86 van het Wetboek van Strafrecht. Ingevolge dit artikel worden onder Nederlandse schepen alleen verstaan die vaartuigen die op grond van voor Nederland geldende rechtsregels

gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren. Toegevoegd is een definitie van “Nederlands zeevissersschip”. De begripsomschrijving komt overeen met die in de Wet bemanning zeeschepen. Een Nederlands zeevisserschip is een in Nederland thuishorend vaartuig, dat bedrijfsmatig wordt gebruikt voor de zeevisserij. Onder zeevisserij wordt verstaan het vissen zowel buiten als binnen de territoriale wateren, voor zover de laatstgenoemde wateren niet als kustwater zijn aangewezen (A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Het Wetboek van Strafvordering*, aantekening 3 bij de artikelen 136a en 136b).

In lijn met de aanbeveling in het WODC-onderzoek (p. 101) wordt niet langer gebruik gemaakt van de term “schipper”. Deze term is vervangen door de term “kapitein”. In de scheepvaartpraktijk is de term kapitein gebruikelijk. De schipper betreft een binnenvaartterm. De term kapitein sluit bovendien ook beter aan bij de Wet bemanning zeeschepen, het Burgerlijk Wetboek en de in andere landen gehanteerde term. De reikwijdte is onveranderd ten opzichte van het huidige wetboek. Onder kapitein wordt verstaan de gezagvoerder van een Nederlands schip of Nederlands zeevissersschip of degene die deze vervangt. Zoals in de huidige regeling het geval is wordt de leidinggevende van een installatie ter zee gelijkgesteld met de kapitein. Bij gelegenheid van de Invoeringswet zal worden bezien of de term “schipper” ook in het Wetboek van Strafrecht zal worden aangepast.

Toegevoegd is de definitie van “zee”. Hieronder wordt verstaan: territoriale zee, volle zee, zeehaven en binnenwateren die daar naartoe leiden. Onder territoriale zee vallen zowel de Nederlandse territoriale zee als de territoriale zee van een ander land. Onder zeehaven en de binnenwateren die daar naartoe leiden worden zowel Nederlandse als buitenlandse zeehavens en binnenwateren verstaan.

Artikel 6.3.2 [toepassingsbereik]

Dit artikel normeert het toepassingsbereik van Hoofdstuk 3. Het regelt dat de bijzondere bepalingen in dit hoofdstuk van toepassing zijn op de strafvordering op zee en in de lucht. De huidige bijzondere bepalingen (artikelen 539b tot en met 539t) zijn van toepassing ten aanzien van de opsporing en het onderzoek buiten het rechtsgebied van een rechtbank, dat wil zeggen in de Nederlandse territoriale wateren en buiten Nederland (artikel 539a, tweede lid, eerste zin). In het nieuwe hoofdstuk wordt via artikel 6.3.2 duidelijker genormeerd dat de bijzondere regels betrekking hebben op strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht. Dat laat onverlet dat verschillende artikelen uit het hoofdstuk naar hun aard uitsluitend van toepassing kunnen zijn op zee of in de lucht.

Op zee strekt de reikwijdte van het hoofdstuk zich gezien de definitiebepaling in artikel 6.3.1 ten eerste uit tot de Nederlandse zeehavens en de binnenwateren die hier naartoe leiden. Dit betreft een verruiming, want de huidige artikelen 593a tot en met 539t zijn hier niet

van toepassing (de zeehaven en de binnenwateren behoren tot het rechtsgebied van een rechtbank). Op de achtergrond hiervan is ingegaan in de toelichting op Titel 3.1.

Ten tweede vallen de Nederlandse territoriale wateren onder de reikwijdte van het hoofdstuk. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wet grenzen territoriale zee, strekt de territoriale zee van Nederland zich uit tot de lijn, waarvan elk punt gelegen is op een afstand van twaalf internationale zeemijlen, zijnde tweeëntwintig kilometer en tweehonderdvierentwintig meter, gemeten zeewaarts vanaf het dichtstbijgelegen punt van de laagwaterlijn langs de kust, met dien verstande dat, waar geheel of gedeeltelijk binnen deze afstand van deze laagwaterlijn een natuurlijk gevormde, bij eb droogvallende bodemverheffing is gelegen, die bij hoogtij onder water komt, gemeten wordt vanaf het dichtstbijgelegen punt van de laagwaterlijn van die bodemverheffing. Onder territoriale zee wordt mede begrepen hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 12 van het VN-zeerechtverdrag (Trb. 1984, 55). Ingevolge dit artikel worden reden die normaal gebruikt worden voor het laden, lossen en voor anker gaan van schepen en die anders geheel of gedeeltelijk buiten de buitengrens van de territoriale zee zouden zijn gelegen ook tot de territoriale zee worden gerekend. Hier betreft het strafvorderlijk optreden op eigen territoir, waarop de gewone regels voor strafvordering van toepassing zijn, met dien verstande dat in geval van “onschuldige doorvaart” niet tegen buitenlandse schepen kan worden opgetreden (ingevolge artikel 27, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag).

Ten derde valt de volle zee onder het toepassingsbereik van het hoofdstuk. De regeling in artikel 1.1.4a brengt mee dat op de volle zee zowel de gewone regels voor strafvordering gelden als de bijzondere regels in Hoofdstuk 3, voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten (artikel 1.1.4a, tweede lid). Het optreden op volle zee kan zich richten tegen Nederlandse (zeevissers)schepen, maar ook tegen vaartuigen die onder andere vlag varen, voor zover het volkenrecht dit toelaat. Hoewel op volle zee de formele rechtsmacht van de vlaggenstaat in beginsel exclusief is, zijn er uitzonderingen (zie WODC-onderzoek, p. 26). Zo is er een stevige volkenrechtelijke basis voor optreden tegen piraterij (zie ECLI:NL:HR:2015:3640 met betrekking tot optreden tegen piraterij voor de kust van Somalië). Binnen de aansluitende zone en de EEZ mag bovendien ten aanzien van bepaalde delicten ook tegen buitenlandse schepen handhavend worden opgetreden (zie WODC-onderzoek, p. 26 (noot 78)).

Tot het werkingsbereik van Hoofdstuk 3 behoort in de vierde plaats de territoriale zee van een ander land. Hier geldt, net als op volle zee, de regeling in artikel 1.1.4a, op grond waarvan strafvorderlijke bevoegdheden buiten Nederland kunnen worden uitgeoefend binnen de grenzen van de wet en die van het volkenrecht. Een verschil betreft de beperkingen die het volkenrecht meebrengt. Doordat wordt opgetreden

binnen het territoir van een ander land zal de bevoegdheidsuitoefening gedekt moeten worden door een verzoek om rechtshulp of door een ander instrument van internationale samenwerking. Aan de eis van een volkenrechtelijke grondslag kan ook worden voldaan als het andere land (vooraf of achteraf) toestemming verleent in een concreet geval of het optreden stilzwijgend gedoogt.

Tot slot is het hoofdstuk van toepassing in buitenlandse zeehavens en de binnenwateren die hier naartoe leiden. De toepasselijkheid van de bijzondere regels is hier ten eerste van belang met het oog op de voortzetting van de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden die elders op zee is begonnen. Daarnaast is dit van belang voor strafbare feiten die worden begaan en ontdekt op het moment waarop een Nederlands vaartuig in de buitenlandse haven ligt. Ingevolge artikel 3 van het Wetboek van Strafrecht is de Nederlandse strafwet toepasselijk op ieder die zich buiten Nederland aan boord van een Nederlands vaartuig aan enig strafbaar feit schuldig maakt. Verder heeft Nederland op grond van artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht materiële rechtsmacht in geval iemand zich buiten Nederland schuldig maakt aan een misdrijf tegen een Nederlands vaartuig. Gezien de omstandigheid dat de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden in een andere staat zal moeten plaatsvinden binnen de grenzen van de wet en die van het volkenrecht (artikel 1.1.4a). In de praktijk zal dit betekenen dat als uitgangspunt geldt dat om rechtshulp zal worden verzocht.

Met de bewoording “in de lucht” wordt gezien de definitiebepaling in artikel 6.3.1 gedoeld op het luchtruim, zowel boven Nederland als daarbuiten. Hiermee wordt het toepassingsbereik van het hoofdstuk ten opzichte van de huidige bijzondere regeling enigszins verruimd. Het luchtruim boven Nederland valt nu buiten de reikwijdte van de huidige bijzondere bepalingen, omdat dit tot het rechtsgebied van een rechtbank behoort. Uit het WODC-onderzoek kwam naar voren dat dit in de strafrechtelijke literatuur wel wordt gezien als een leemte (zie WODC-onderzoek, p. 96), omdat de strafvorderlijke rol van de gezagvoerder van een luchtvaartuig dan pas geldt vanaf het moment dat het luchtvaartuig buiten het Nederlandse luchtruim is en opsporingsambtenaren dan vaak ver weg zijn.

TITEL 3.2
De uitoefening van bevoegdheden door opsporingsambtenaren

Titel 3.2 bevat, in aanvulling op de gewone regels voor strafvordering, de bijzondere wetten en de organieke wetgeving, bijzondere regels over de bevoegdheidsuitoefening door opsporingsambtenaren op zee en in de lucht. Hierbij kan het gaan om optreden aan boord van een Nederlands (zeevissers)schip, luchtvaartuig of op een installatie ter zee, waarbij de bevoegdheidsuitoefening zich richt op ter plaatse gepleegde strafbare feiten dan wel tegen zich ter plaatse bevindende verdachten. Verder kan de bevoegdheidsuitoefening betrekking hebben op vaartuigen en

installaties ter zee waarop of waarmee strafbare feiten worden begaan (optreden “buiten boord”). Te denken valt aan piraterij en aan drugssmokkel, maar ook aan scheepvaart- en visserijovertredingen en andere economische- of milieudelicten. De opsporingsambtenaar zal zich dan in de regel niet, althans niet bij aanvang van dat optreden, aan boord of op de installatie waartegen wordt opgetreden bevinden. Dit kan bijvoorbeeld anders liggen bij militaire missies. Daarbij gaan in de praktijk soms wel personen met opsporingsbevoegdheid (van de Koninklijke Marechaussee of de Kustwacht) mee aan boord die zo nodig – onder regie van de justitiële autoriteiten – ter plaatse strafvorderlijke bevoegdheden kunnen uitoefenen.

In deze titel worden allereerst de volgende huidige bijzondere regels inzake het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren (in gemoderniseerde vorm) gehandhaafd: de mogelijkheid tot aanwijzing van de commandant als opsporingsambtenaar (artikel 6.3.3; opvolger van het huidige artikel 539d), de bevoegdheid om aan de commandant, de kapitein of enig ander persoon die het gezag voert over een vaartuig te bevelen dat deze de opsporingsambtenaar gelegenheid geeft zich aan of van boord te begeven (artikel 6.3.4; opvolger van het huidige artikel 539w), het bevelen van de gezagvoerder van een Nederlands (zeevissers)schip om inzage te krijgen in het register van strafbare feiten (artikel 6.3.5; opvolger van het huidige artikel 539v, vijfde lid).

Verder wordt voorzien in een nieuwe regeling die betrokkenheid bij de opsporing op zee en in de lucht van de bevoegde autoriteiten en de raadsman op afstand via videoconferentie mogelijk maakt (artikel 6.3.6). Deze regelt dat de voorgeleiding van een verdachte aan de (hulp)officier van justitie, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor een spoedige realisatie hiervan, en het horen, verhoren of ondervragen van een persoon door de opsporingsambtenaar, de (hulp)officier van justitie, of de rechter-commissaris plaatsvindt met toepassing van videoconferentie, voor zover de bevoegde functionaris niet ter plaatse aanwezig is. Eenzelfde regeling wordt getroffen voor het bijwonen van een verhoor door een niet ter plaatse aanwezige raadsman.

Met de toepassing van videoconferentie wordt op verschillende punten afgeweken van de gewone regels voor strafvordering (de artikelen 1.11.3 en 1.11.4). Ten eerste vormt voorgeleiding per videoconferentie een afwijking van de gangbare praktijk waarin sprake is van fysieke voorgeleiding. Ten tweede wordt in alle gevallen waarin de bevoegde functionaris en/of de raadsman niet ter plaatse aanwezig is, videoconferentie toegepast bij het horen, verhoren of ondervragen van een persoon. In de gewone regels voor strafvordering is het uitgangspunt dat het eindoordeel over het toepassen van videoconferentie bij de verhorende ambtenaar of rechter ligt. Ten derde is geen instemming van de verdachte nodig voor de toepassing van videoconferentie (artikel 1.11.4) en wordt zijn mening niet gevraagd (artikel 1.11.3). Ten vierde hoeft niet altijd gebruik te worden gemaakt van videoconferentie (directe

beeld- en geluidverbinding), maar kan in uitzonderingsgevallen ook het gebruik van een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel volstaan. Hieraan ligt ten grondslag dat aan boord van met name kleinere schepen niet altijd technische voorzieningen voor videoconferentie aanwezig zullen zijn, maar voorstelbaar is dat wel direct geluidcontact via een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel mogelijk kan zijn. Tot slot wordt bij de toepassing van videoconferentie (of het gebruik van een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel) als extra waarborg vereist dat audiovisuele verslaglegging plaatsvindt.

Ook bevat deze titel een bepaling waarin verschillende bevoegdheden worden toebedeeld aan opsporingsambtenaren om na aanhouding van een verdachte zelfstandig op te kunnen treden in situaties waarin geen contact mogelijk is met de bevoegde autoriteiten (artikel 6.3.7, opvolger van de huidige artikelen 539b, tweede tot en met vierde lid, 539j, 539k, 539l en deels nieuw). De voorwaarden waaronder zelfstandige bevoegdheidsuitoefening kan plaatsvinden zijn inhoudelijk zoveel mogelijk gestroomlijnd met de gewone regels voor strafvordering die normaal gesproken gelden voor de (hulp)officier van justitie. Geregeld wordt dat opsporingsambtenaren zelfstandig kunnen bevelen dat de verdachte wordt opgehouden voor onderzoek, in verzekering wordt gesteld of in bewaring wordt gesteld als bedoeld in en met inachtneming van de hierop betrekking hebbende gewone regels voor strafvordering in Boek 2 die van toepassing zijn op de bevoegdheidsuitoefening van de (hulp)officier van justitie of de rechter-commissaris. Voor zover en voor zolang de verdachte geen toegang heeft tot een raadsman kan hij niet worden verhoord, tenzij hij afstand heeft gedaan van zijn recht op rechtsbijstand (artikel 1.4.6) of tenzij de beslissing om hem toch te verhoren kan worden gerechtvaardigd door een dringende noodzaak om ernstige negatieve gevolgen voor het leven, de vrijheid of de fysieke integriteit van een persoon te voorkomen of te voorkomen dat aanzienlijke schade aan het onderzoek wordt toegebracht (artikel 2.3.10, tweede lid). In dat geval wordt de beslissing hierover, in afwijking van artikel 2.3.10, genomen door de ter plaatse aanwezige opsporingsambtenaar en vindt zoveel mogelijk audiovisuele verslaglegging plaats. Verder wordt een regeling getroffen voor het horen van de verdachte in het kader van inverzekeringstelling en de bewaring, voor zover en voor zolang hij geen toegang heeft tot een raadsman. Onder dergelijke omstandigheden heeft de verdachte er recht op dat zijn zienswijze bij het nemen van de beslissing wordt betrokken. Wel dient ervoor gewaakt te worden dat het horen niet ontaardt in een verhoor. Daarom wordt bepaald dat de verdachte uitsluitend wordt gehoord over de beslissing tot inverzekeringstelling of tot bewaring. Daarbij wordt de verdachte de gelegenheid geboden naar voren te brengen wat hij wil, ook in relatie tot het strafbare feit waarvan hij verdacht wordt, maar het is niet de bedoeling dat bij het horen (verdere) vragen worden gesteld over de betrokkenheid van de verdachte bij het vermoedelijk begane feit.

In deze titel wordt een bijzondere vertolkingsregeling getroffen die het mogelijk maakt dat ofwel de opsporingsambtenaar en de verdachte in een andere taal die zij beide beheersen (bijvoorbeeld het Engels) kunnen communiceren of dat een aan boord aanwezige persoon als tolk optreedt (artikel 6.3.7, vijfde lid). Hiermee wordt afgeweken van de regeling in Boek 1, Titel 11.3, over de inzet van tolken (die mede dient ter omzetting van de richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (Pb L280/1)), die onder meer voorschrijft dat voor een verdachte die de Nederlandse taal niet (voldoende) beheerst een tolk wordt opgeroepen indien hij wordt gehoord of verhoord (artikel 1.11.7, eerste lid). Met de bijzondere regeling wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan het uitgangspunt van de richtlijn nr. 2010/64/EU dat de procedure plaatsvindt in een voor de verdachte begrijpelijke taal.

Tot slot bevat deze titel verschillende bijzondere regels over de vrijheidsbeneming van een verdachte aan boord of op een installatie ter zee (artikelen 6.3.8 en 6.3.9, opvolgers van de huidige artikelen 539n, 539l, zesde lid en 539m). Zo kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de behandeling van een verdachte die rechtens zijn vrijheid is ontnomen en de beperkingen waaraan deze kan worden onderworpen in het belang van het onderzoek. Verder dient de verdachte zo spoedig mogelijk te worden overgebracht naar het grondgebied van Nederland en daar te worden overgedragen aan de bevoegde autoriteiten. De termijn voor vrijheidsbeneming aan boord van een Nederlands schip, Nederlands zeevissersschip of op een installatie ter zee wordt, in afwijking van de gewone regels voor strafvordering (artikel 2.5.43, eerste lid), in alle gevallen gemaximeerd tot de termijn waarin het bevel van bewaring van kracht is. Dit leidt ertoe dat de maximale termijn van vrijheidsbeneming aan boord van een Nederlands schip, Nederlands zeevissersschip of op een installatie ter zee maximaal eenentwintig dagen kan bedragen (in beginsel negen uur ophouden voor onderzoek, drie dagen inverzekeringstelling (met een verlengingsmogelijkheid van drie dagen) en twee weken bewaring).

Uit de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 5, derde lid, EVRM (het recht om onverwijld voor een rechter te worden geleid) kan worden afgeleid dat bij optreden op volle zee sprake kan zijn van “wholly exceptional circumstances” (EHRM 12 januari 1999, *Rigopoulos/Spanje*, appl.nr. 37388/97). In dat verband heeft het EHRM onder meer vrijheidsbeneming voor de duur van dertien respectievelijk zestien dagen zonder rechterlijke tussenkomst gerechtvaardigd geacht (EHRM *Medvedyev/Frankrijk*, 29 maart 2010, appl.nr. 3394/03, EHRM 12 januari 1999, *Rigopoulos/Spanje*, appl.nr. 37388/97). Van belang is wel dat de verdachte zodra deze is overgebracht naar het grondgebied van Nederland zo snel mogelijk alsnog voor een rechter wordt gebracht (zie in dit verband ook WODC-onderzoek, p. 60 en verder).

Artikel 6.3.3 [aanwijzing commandant als opsporingsambtenaar]

Dit artikel maakt aanwijzing als opsporingsambtenaar van de commandant (bevelhebber van een Nederlands oorlogsschip) mogelijk. Het betreft de opvolger van het huidige artikel 539d. De Minister van Justitie en Veiligheid kan, in overeenstemming met de Minister van Defensie, alle of bepaalde commandanten belasten met de opsporing van bepaalde aangewezen strafbare feiten. Verduidelijkt is dat de aanwijzing strafbare feiten kan betreffen die op zee worden begaan.
De algemene opsporingsbevoegdheid voor commandanten kan nuttig zijn in situaties waarin moet worden opgetreden tegen schepen, als vanuit die schepen zelf strafbare feiten worden gepleegd, bijvoorbeeld op het gebied van visserij, milieu of piraterij. Als een commandant is aangewezen als opsporingsambtenaar zijn de gewone regels voor strafvordering van toepassing op de bevoegdheidsuitoefening alsmede de bijzondere regels in Hoofdstuk 3. Als een commandant niet is aangewezen als opsporingsambtenaar kan deze op grond van Titel 3.3 bepaalde strafvorderlijke bevoegdheden uitoefenen aan boord van een oorlogsschip waarover diegene het gezag voert. Deze (beperktere) bevoegdheidsuitoefening kan uitsluitend plaatsvinden in geval geen opsporingsambtenaar ter plaatse aanwezig is (artikel 6.3.10, eerste lid). Als gevolg van de gewijzigde definitie van “commandant” (artikel 6.3.1) kan de bevelhebber van een militair luchtvaartuig niet meer als opsporingsambtenaar worden aangewezen. Omdat in de huidige praktijk geen gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid heeft dit geen praktische gevolgen.

Artikel 6.3.4 [aan/van boord vaartuig begeven]

Dit artikel geeft opsporingsambtenaren de bevoegdheid om, indien zij bij of krachtens de wet bevoegd zijn enig vaartuig te betreden, de commandant, de kapitein of enig ander persoon die het gezag voert over dat vaartuig te bevelen dat deze hun gelegenheid geeft zich aan of van boord te begeven. Het artikel is de opvolger van het huidige artikel 539w. Het bevel kan betrekking hebben op het aan of van boord begeven van Nederlandse schepen, Nederlandse zeevissersschepen of Nederlandse oorlogsschepen. Het kan ook betrekking hebben op andere vaartuigen, zoals de in artikel 2 van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen uitgezonderde vaartuigen, en op het aan of van boord gaan van onder vreemde vlag varende vaartuigen. Dit blijkt uit de aanduiding dat het bevel niet alleen kan worden gegeven aan de commandant of de kapitein, maar ook aan “enig ander persoon die het gezag voert” en de aanduiding “enig vaartuig”. Dit artikel heeft dus dezelfde ruime reikwijdte als het huidige artikel 539w. Geregeld wordt dat opsporingsambtenaren, indien zij daartoe bij of krachtens de wet bevoegd zijn, bijvoorbeeld ook niet-geregistreerde vaartuigen en pleziervaartuigen kunnen betreden. Ook degene die op een dergelijk vaartuig op dat moment het gezag voert moet de opsporingsambtenaren de gelegenheid geven zich aan of van boord te begeven.

Ter volledigheid wordt opgemerkt dat dit artikel, net als het huidige artikel 539w, geen betrekking heeft op luchtvaartuigen. Het is namelijk moeilijk voor te stellen dat tijdens een vlucht een opsporingsambtenaar zich aan boord zou moeten begeven van een luchtvaartuig. Fysiek is dat onmogelijk. Wanneer een luchtvaartuig zich aan de grond bevindt op Nederlands territoir, gelden de gewone regels voor strafvordering.

Bij “bij of krachtens de wet bevoegd zijn” kan het naast bevoegdheden op grond van het nieuwe wetboek gaan om bevoegdheden op grond van andere wetgeving, zoals de bijzondere wetten. Het opzettelijk niet voldoen aan het bevel is strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

Het artikel bepaalt verder dat opsporingsambtenaren in de rechtmatige uitoefening van hun bediening niet zijn onderworpen aan het gezag van de commandant, de kapitein of enig ander persoon die het gezag voert over de opvarenden. Hierbij wordt opgemerkt dat degene die het gezag voert verantwoordelijk is voor de veiligheid van het vaartuig. In geval een betreding de nautische veiligheid in gevaar zou brengen dienen de aanwijzingen van de gezagvoerder hierover in acht te worden genomen.

Artikel 6.3.5 [inzage register strafbare feiten]

Dit artikel geeft opsporingsambtenaren de bevoegdheid om de gezagvoerder van een Nederlands schip of Nederlands zeevissersschip, of degene die deze vervangt, te bevelen inzage te verlenen in het register met strafbare feiten, bedoeld in artikel 6.3.22. Het artikel vervangt het huidige artikel 539v, vijfde lid. De bepaling is omgevormd tot een bevelsbevoegdheid van de opsporingsambtenaar en met het oog hierop geplaatst in Titel 3.2. De overige leden van het huidige artikel 539v zijn opgenomen in Titel 3.4 (meldplicht en register).

Artikel 6.3.6 [voorgeleiden, horen, verhoren of ondervragen van een persoon en bijwonen van een verhoor per videoconferentie of ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel]

Dit artikel treft een voorziening voor het op afstand voorgeleiden, horen, verhoren of ondervragen van een persoon en het op afstand bijwonen van een verhoor aan boord van een schip, luchtvaartuig of installatie ter zee. Op de achtergrond hiervan is ingegaan onder Titel 3.2. De bepaling is nieuw en vormt een aanvulling op en afwijking van de gewone regels voor strafvordering inzake de voorgeleiding van de verdachte (de artikelen 2.5.4, tweede lid, en 2.5.5, eerste lid), het gebruik van videoconferentie (Boek 1, Titel 11.2) en de audiovisuele registratie (artikel 2.3.2). Naast opsporingsambtenaren zijn ook de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig hieraan gebonden (artikel 6.3.10, zesde lid).

Eerste lid
Dit artikellid regelt dat, voor zover de (hulp)officier van justitie of de rechter-commissaris niet ter plaatse aanwezig is, de voorgeleiding van een aangehouden verdachte plaatsvindt per videoconferentie voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is om die voorgeleiding zo spoedig mogelijk te realiseren. De voorgeleiding is een essentiële schakel tussen de aanhouding en het verdere opsporingsonderzoek. Voorgeleiding per videoconferentie vormt een afwijking van de gangbare praktijk waarin sprake is van fysieke voorgeleiding. Die praktijk hangt samen met het voorschrift dat de voorgeleiding zo spoedig mogelijk na of direct na aanhouding dient te geschieden (artikelen 2.5.4, tweede lid, en 2.5.5, eerste en vierde lid). Tegen deze achtergrond treft het artikellid een bijzondere regeling over de voorgeleiding per videoconferentie. Geregeld wordt dat de voorgeleiding van een verdachte aan de (hulp)officier van justitie plaatsvindt door middel van een videoconferentie, voor zover de (hulp)officier van justitie niet ter plaatse aanwezig is. Videoconferentie houdt in dat een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand komt tussen de betrokken personen (artikel 1.11.3, eerste lid). De regeling is eveneens van toepassing bij voorgeleiding van een verdachte na zelfstandige bevoegdheidsuitoefening als omschreven in artikel 6.3.7, zevende en achtste lid, zodra contact is gelegd met bevoegde justitiële autoriteiten. Hierbij kan in bepaalde gevallen ook sprake zijn van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris. Indien fysieke voorgeleiding van de verdachte op het grondgebied in Nederland binnen een spoedige termijn tot de mogelijkheden behoort, heeft dit in alle gevallen in beginsel de voorkeur boven voorgeleiding op afstand.

Tweede lid
Dit artikellid bepaalt dat het horen, verhoren of ondervragen van een persoon plaatsvindt per videoconferentie, voor zover de opsporingsambtenaar, de (hulp)officier van justitie of de rechter-commissaris niet ter plaatse aanwezig is. Eenzelfde regeling wordt getroffen voor het bijwonen van een verhoor door de raadsman, voor zover deze niet aanwezig is. De regeling staat er niet aan in de weg dat het horen, verhoren of ondervragen niet door de ter plaatse aanwezige bevoegde functionaris, maar op afstand door een andere bevoegde functionaris plaatsvindt.
Videoconferentie houdt in dat een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand komt tussen de betrokken personen (artikel 1.11.3, eerste lid). De regeling wijkt op twee punten af van de algemene regeling inzake het gebruik van videoconferentie in Boek 1. Ten eerste vindt geen beslissing plaats door de verhorend ambtenaar dat gebruik wordt gemaakt van videoconferentie (artikel 1.11.3). De hoofdregel op zee en in de lucht is dat bij een verhoor of ondervraging altijd gebruik wordt gemaakt van videoconferentie indien de bevoegde functionaris niet aan boord aanwezig is. Dit brengt mee dat de verdachte niet in de gelegenheid wordt gesteld zijn mening kenbaar te maken over de toepassing van videoconferentie. Ten tweede geldt het instemmingsrecht van de verdachte met de toepassing van videoconferentie ter gelegenheid van de

behandeling door de rechter-commissaris van de vordering tot inbewaringstelling niet (artikel 1.11.4). Ingevolge artikel 2.5.42, derde lid, dient de verdachte over die vordering te worden gehoord. Dit moment kan de aanvang vormen van langer durende vrijheidsbeneming (met een maximum van eenentwintig dagen, zie hiervoor de toelichting op artikel 6.3.9, tweede lid). De verdachte dient desgewenst de mogelijkheid te hebben om tegenover de rechter die daarover beslist zijn standpunt naar voren te brengen. Tegen de achtergrond van de bijzondere situatie waarin de vrijheidsbeneming plaatsvindt op zee (in de lucht zal gezien de beperkte tijdsduur van een vlucht geen vordering tot inbewaringstelling aan de orde zijn) kan de toepassing van videoconferentie hier als een adequaat alternatief voor het fysieke horen worden beschouwd.

Derde lid
Dit artikellid regelt dat in geval van toepassing van het eerste en tweede lid, indien het gebruik van videoconferentie technisch onmogelijk is, in plaats hiervan gebruik worden gemaakt van een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Die mogelijkheid wordt noodzakelijk en gerechtvaardigd geacht vanwege de in het algemeen deel toegelichte soms beperkte communicatiemogelijkheden aan boord. De gewone regels voor strafvordering bieden deze mogelijkheid niet. Met het gebruik van de term “tweezijdig elektronisch communicatiemiddel” wordt aangesloten bij gebruikte terminologie in de artikelen 27 en 28 van de (inmiddels vervallen) Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij deze wet (Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 3, p. 3) vallen elektronische communicatiemiddelen te onderscheiden in eenzijdige en tweezijdige middelen. Eenzijdige middelen zijn geschikt om een persoon in staat te stellen kennis te nemen van de aangeboden informatie maar geven, anders dan tweezijdige middelen, niet de mogelijkheid om daar rechtstreeks en interactief op te reageren richting afzender. Verder vallen deze middelen te onderscheiden naar gelang de informatie in de vorm van tekst, geluid of beeld overgebracht wordt. Tweezijdige audiovisuele communicatiemiddelen bieden de beste mogelijkheid voor interactie tussen de partijen maar zijn vanuit technisch oogpunt lastiger om te realiseren, zeker wanneer grotere aantallen personen moeten kunnen deelnemen aan het overleg of de vergadering. In de genoemde memorie van toelichting worden (uitsluitend) een telefonisch groepsgesprek (al dan niet met beeldbellen) of gebruik van een audiovisuele vergaderapplicatie aangemerkt als tweezijdig elektronische communicatie. E-mail, een website en audio(visuele) streaming worden aangemerkt als eenzijdige elektronische communicatie.

De toepassing van videoconferentie heeft te allen tijde de voorkeur boven het gebruik van een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Hierop dient uitsluitend te worden teruggevallen indien de toepassing van videoconferentie technisch niet mogelijk is.
Het verhoor van een verdachte met toepassing van videoconferentie of

een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel dient plaats te vinden met inachtneming van de vereisten van een eerlijk proces dat onder meer is opgenomen in artikel 6 EVRM. Dit brengt mee dat de verdedigingsrechten op een behoorlijke wijze moeten kunnen worden uitgeoefend, waaronder een volwaardige digitale deelname en waarborging van de vertrouwelijke communicatie met de raadsman. De regels die ten aanzien daarvan in artikel 1.4.17 zijn opgenomen gelden onverkort.

Vierde lid
Deze bepaling schrijft voor dat indien de voorgeleiding, het horen, verhoren of ondervragen plaatsvindt per videoconferentie, geluids- en beeldopnamen worden gemaakt. In geval van toepassing van een ander tweezijdig communicatiemiddel worden geluidsopnamen gemaakt en worden zoveel mogelijk beeldopnamen gemaakt. Hierbij kan worden gedacht aan het ter plaatse maken van (beeld- en) geluidsopnamen door de opsporingsambtenaar of andere aan boord aanwezige personen, bijvoorbeeld met behulp van een smartphone.
Het artikellid kan worden gezien als een voor de videoconferentie geldende, nadere invulling van hetgeen in artikel 2.3.2 is bepaald over het maken van geluids- en beeldopnamen. In tegenstelling tot artikel 2.3.2 is het maken van geluids- en beeldopnamen niet (in beginsel) facultatief, maar in alle gevallen wettelijk verplicht. Audiovisuele registratie kan behulpzaam zijn bij verslaglegging over de bevoegdheidsuitoefening en biedt daarnaast ook belangrijke waarborgen voor de verdachte. De opnamen stellen de bevoegde autoriteiten en de verdediging naderhand in staat inzicht te krijgen in de gebeurtenissen aan boord en de omstandigheden waaronder de bevoegdheidsuitoefening heeft plaatsgevonden.

Vijfde lid
Dit artikellid biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de toepassing van videoconferentie of een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel op grond van artikel. Daarnaast bestaat de algemene grondslag in artikel 1.11.5 om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de toepassing van videoconferentie. Deze regels zullen onder meer betrekking hebben op de eisen waaraan de techniek dient te voldoen, de controle daarop, de natuurgetrouwheid van de vertoonde beelden en maatregelen die de vertrouwelijkheid van het overleg tussen de gehoorde of verhoorde verdachte en zijn raadsman beogen te waarborgen. Ingevolge dit artikellid kunnen specifieke regels worden gesteld over de toepassing van videoconferentie of een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel op zee of in de lucht. Met name voor het gebruik van laatstgenoemd middel kan dit aangewezen zijn, gezien het feit dat de gewone regels voor strafvordering hierover niets regelen.

Artikel 6.3.7 [bevoegdheidsuitoefening voor zover en voor zolang geen contact met de bevoegde autoriteiten mogelijk is]

Dit artikel bevat bijzondere regels over de zelfstandige bevoegdheidsuitoefening door ter plaatse aanwezige opsporingsambtenaren voor zover en voor zolang geen contact met de (hulp)officier van justitie of de rechter-commissaris mogelijk is. De opsporingsambtenaar kan – onder voorwaarden – zelfstandig verschillende beslissingen nemen met betrekking tot de voortduring van de vrijheidsbeneming van een aangehouden verdachte (ophouden voor onderzoek, inverzekeringstelling en bewaring), die op grond van de normale regels voor strafvordering zijn voorbehouden aan de (hulp)officier van justitie of de rechter-commissaris. Op de noodzaak hiervan is al ingegaan in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 8). Het artikel is de opvolger van de huidige artikelen 539b, tweede tot en met vierde lid, 539j, 539k en 539l.
Voor zover en voor zolang geen contact mogelijk is met de justitiële autoriteiten zal in de regel ook geen contact mogelijk zijn met de raadsman. Met de regeling in dit artikel wordt gebruik gemaakt van de in het algemeen deel toegelichte mogelijkheid die artikel 3, vijfde lid, van de Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU 2013 L294) (hierna: richtlijn 2023/48/EU) biedt om tijdelijk af te wijken van het recht van de verdachte op toegang tot een advocaat na de vrijheidsbeneming.

Eerste en tweede lid
Het eerste lid regelt dat opsporingsambtenaren, voor zover en voor zolang geen contact met de (hulp)officier van justitie mogelijk is, kunnen bevelen dat de aangehouden verdachte wordt opgehouden voor onderzoek, de voor onderzoek opgehouden verdachte in verzekering kan worden gesteld en de in verzekering gestelde verdachte in bewaring kan worden gesteld. In reactie op een vraag van het OM waarom dit lid, alsmede het zesde lid, in de versie van dit wetsvoorstel zoals in consultatie gegeven, de mogelijkheid bevatte dat opsporingsambtenaren rechtstreeks contact kunnen opnemen met de rechter-commissaris, is in de wettekst de verwijzing naar de rechter-commissaris geschrapt. Zoals het OM terecht stelt, verlopen de contacten met de rechter-commissaris via de officier van justitie. Dit volgt ook al uit artikel 6.3.7, achtste lid, en artikel 6.3.19, negende en elfde lid.

Het tweede lid bevat het voorschrift dat de bepalingen van Boek 2, Afdelingen 5.3.1, 5.3.2, 5.4.2 en 5.4.5, voor zover mogelijk van

overeenkomstige toepassing zijn. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat bij de bevoegdheidsuitoefening de gedachte achter deze voorschriften steeds zoveel mogelijk moet worden nageleefd. Aan een aantal bepalingen uit Boek 2 die gaan over het in kennis stellen of betrekken van derden, zoals artikel 2.5.13 (bijstand raadsman), artikel 2.5.15, derde lid (reclassering in kennis stellen), en artikel 2.5.42, tweede en derde lid (raadsman in kennis stellen, bijstand raadsman), zal, zolang contact met de buitenwereld uitblijft, geen toepassing kunnen worden gegeven. In verband hiermee zijn verderop in dit artikel specifieke regels opgenomen over het verhoor (derde lid) en het horen van de verdachte (vierde lid), voor zover en voor zolang deze geen toegang heeft tot een raadsman. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat voor de aanhouding de gewone regels voor strafvordering gelden. Op grond van de gewone regels van strafvordering dient de verdachte bij zijn aanhouding te worden meegedeeld voor welk strafbaar feit hij als verdachte is aangemerkt (artikel 1.4.4, eerste lid). Ook voor bijvoorbeeld de aanhouding buiten heterdaad gelden de gewone regels voor strafvordering (artikel 2.5.5). Deze bevoegdheid is in beginsel weliswaar voorbehouden aan de (hulp)officier van justitie of de rechter-commissaris, maar wanneer het bevel van deze autoriteiten niet kan worden afgewacht kan de opsporingsambtenaar hiertoe zelf overgaan, ook op zee of in de lucht (artikel 2.5.5, vierde lid). Het toekennen van aanvullende bevoegdheden in dit hoofdstuk is, anders dan het geval is ten aanzien van de commandant, kapitein dan wel gezagvoerder van een luchtvaartuig (artikel 6.3.19, eerste lid, onderdeel b), daarom niet nodig.

Hieronder wordt per fase van de vrijheidsbeneming in hoofdlijn uiteengezet welke van de gewone regels voor strafvordering op grond van het tweede lid zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn en wat dit betekent.

Ophouden voor onderzoek
Het voorschrift dat de bepalingen van Boek 2, Afdeling 5.3.1 voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn brengt mee dat de aangehouden verdachte in vrijheid wordt gesteld, tenzij de opsporingsambtenaar beveelt dat de verdachte wordt opgehouden voor onderzoek (artikel 2.5.9, eerste lid). De verdachte van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld en de verdachte van wie geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kan worden vastgesteld en die wordt verdacht van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld, kan ten hoogste negen uur worden opgehouden voor onderzoek. Bevoegdheidsuitoefening is tevens mogelijk bij verdenking van een in artikel 2.1.8 aan een vierjaarsmisdrijf gelijkgesteld misdrijf. In de overige gevallen kan de verdachte ten hoogste zes uur worden opgehouden voor onderzoek (artikel 2.5.9, tweede lid). Laatstgenoemde termijn kan eenmaal met ten hoogste zes uur worden verlengd (artikel 2.5.10, eerste lid). Direct na zijn aanhouding en in ieder geval voorafgaand aan het verhoor (voor zover dit plaatsvindt, zie de

toelichting op het derde lid) wordt de verdachte in kennis gesteld van zijn rechten (artikel 1.4.4, vierde lid). De feitelijke effectuering hiervan vindt plaats, zodra contact met de (hulp)officier van justitie tot stand is gekomen. De verdachte wordt aan het einde van de termijn gedurende welke het bevel tot het ophouden voor onderzoek van kracht is, of zoveel eerder als het belang van het onderzoek toelaat, in vrijheid gesteld, tenzij zijn inverzekeringstelling is bevolen (artikel 2.5.11). Indien de verdachte hierom verzoekt doet de opsporingsambtenaar in beginsel direct mededeling van zijn vrijheidsbeneming aan ten minste een door de verdachte aangeduide persoon; zolang er geen contact is met de wal zal dit iemand zijn die zich aan boord bevindt (artikel 2.5.12). Voor in de lucht aangehouden verdachten zal de bevoegdheidsuitoefening in de praktijk eindigen in de fase van het ophouden voor onderzoek, gezien de gemiddelde tijdsduur van een vlucht. Zodra het luchtvaartuig is geland, vindt overdracht van de verdachte plaats aan de (hulp)officier van justitie (in Nederland, zie artikel 6.3.9, eerste lid) of, in geval van een landing in het buitenland, aan de bevoegde autoriteiten van een vreemde staat (artikel 8.2.21).

Inverzekeringstelling
Het voorschrift dat de bepalingen van Boek 2, Afdeling 5.3.2 voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn, leidt ertoe dat een bevel tot inverzekeringstelling kan worden gegeven in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Het bevel tot inverzekeringstelling kan ook worden gegeven in het geval waarin geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland van de verdachte kan worden vastgesteld en hij verdacht wordt van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld (artikel 2.5.14). Bevoegdheidsuitoefening is tevens mogelijk bij verdenking van een in artikel 2.1.8 aan een vierjaarsmisdrijf gelijkgesteld misdrijf. Het bevel tot inverzekeringstelling geldt voor ten hoogste drie dagen. Bij dringende noodzaak kan het bevel met ten hoogste drie dagen worden verlengd (artikel 2.5.14, derde lid). De inverzekeringstelling vindt plaats op een door de opsporingsambtenaar te bepalen locatie (artikel 2.5.15, vierde lid). Zodra het belang van het onderzoek dat toelaat, wordt de verdachte in vrijheid gesteld (artikel 2.5.14, vierde lid).

Bewaring
De ter plaatse aanwezige opsporingsambtenaar kan - indien na ommekomst van de termijn van inverzekeringstelling nog steeds geen contact met (hulp)officier van justitie of de rechter-commissaris mogelijk is – tot slot zelfstandig bevelen dat de verdachte in bewaring wordt gesteld. Het voorschrift dat de bepalingen van Boek 2, Afdelingen 5.4.2 en 5.4.5 voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn, brengt mee dat een bevel tot bewaring kan worden gegeven in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of in het geval waarin geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland van de verdachte kan

worden vastgesteld en hij wordt verdacht van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld (artikel 2.5.26). Bevoegdheidsuitoefening is tevens mogelijk bij verdenking van een in artikel 2.1.8 aan een vierjaarsmisdrijf gelijkgesteld misdrijf. Een bevel tot bewaring kan alleen worden gegeven bij aanwezigheid van één van de in de artikel 2.5.27 gronden. Verder dient sprake te zijn van ernstige bezwaren tegen de verdachte. Het bevel tot bewaring is van kracht gedurende een door de opsporingsambtenaar te bepalen termijn van ten hoogste twee weken (artikel 2.5.43, eerste lid). Zodra de opsporingsambtenaar van oordeel is dat de gronden voor de bewaring zijn vervallen, beveelt hij de invrijheidstelling van de verdachte (artikel 2.5.43, tweede lid). Indien de verdachte niet binnen de termijn waarin het bevel van bewaring van kracht is naar het grondgebied van Nederland is overgebracht en aldaar is overgedragen aan de officier van justitie beveelt de opsporingsambtenaar de invrijheidstelling (artikel 6.3.9, tweede lid, eerste en tweede zin).

Derde lid
Dit artikellid bevat een regeling met betrekking tot verhoren van de voor onderzoek opgehouden verdachte en de in verzekering gestelde verdachte. Voor zover en voor zolang de verdachte geen toegang heeft tot een raadsman wordt hij niet verhoord door de ter plaatse aanwezige opsporingsambtenaar, tenzij hij afstand van zijn recht op rechtsbijstand heeft gedaan als omschreven in artikel 1.4.6, eerste lid, of tenzij de beslissing om de verdachte toch te verhoren wordt gerechtvaardigd door de dringende noodzaak als omschreven in artikel 2.3.10, tweede lid. Ingevolge artikel 1.4.6, eerste lid, kan de verdachte vrijwillig en ondubbelzinnig afstand doen van het recht op rechtsbijstand, tenzij de wet anders bepaalt. Kwetsbare en minderjarige verdachten en verdachten van een misdrijf waarop gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld kunnen geen afstand doen van hun recht op rechtsbijstand (artikelen 2.3.8, tweede lid en 6.1.5, eerste lid).
De in artikel 2.3.10, tweede lid, omschreven dringende noodzaak betreft de dringende noodzaak om (a) ernstige negatieve gevolgen voor het leven, de vrijheid of de fysieke integriteit van een persoon te voorkomen of om (b) te voorkomen dat aanzienlijke schade aan het onderzoek wordt toegebracht. Het advies van de RvdR wordt niet opgevolgd om enkel de omstandigheid genoemd onder artikel 2.3.10, tweede lid, onderdeel a van toepassing te laten zijn. Met deze voorschriften wordt aangesloten bij de gewone regels voor strafvordering. Artikel 2.3.10, tweede lid, onderdelen a en b, is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit het huidige artikel 28e. Dit artikel regelt de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden te beslissen dat de komst van de raadsman niet wordt afgewacht. Deze gronden komen overeen met de gronden, genoemd in artikel 3, zesde lid, van Richtlijn 2013/48/EU (waarvan artikel 2.3.10 de implementatie is). De suggestie van de Rvdr om consequent gebruik te maken van ofwel de term “substantiële schade” of de term “aanzienlijke schade” is overgenomen. Consequent wordt gesproken over “aanzienlijke

schade”. De beslissing om de verdachte te verhoren wordt, in afwijking van artikel 2.3.10, eerste lid, genomen door de opsporingsambtenaar.

Het doel van het verhoor dat wordt gerechtvaardigd door de dringende noodzaak als omschreven in artikel 2.3.10, tweede lid, dient beperkt te zijn tot het verkrijgen van informatie die benodigd is om ernstige negatieve gevolgen voor leven, vrijheid of fysieke integriteit van een persoon te voorkomen (onderdeel a) of om aanzienlijke schade aan de strafprocedure te voorkomen (onderdeel b). Een voorbeeld van de grond genoemd in onderdeel b kan worden ontleend aan overweging 32 van de preambule van Richtlijn 2013/48/EU, namelijk het voorkomen dat essentieel bewijs wordt vernietigd of veranderd of dat getuigen worden beïnvloed. Het gaat er dan om dat dit door het onmiddellijk verhoren van de verdachte zonder op de komst van een raadsman te wachten kan worden (geprobeerd te) voorkomen (vgl. Kamerstukken II 2015/16, 34157, nr. 3, p. 26). De verhorende opsporingsambtenaar onthoudt zich van alles wat de strekking heeft een verklaring te verkrijgen, waarvan niet gezegd kan worden dat zij in vrijheid is afgelegd. De verdachte is niet verplicht tot antwoorden (artikel 1.4.3), hetgeen hem door de opsporingsambtenaar voorafgaand aan het verhoor wordt meegedeeld. Deze mededeling wordt in het proces-verbaal van verhoor vermeld (artikel 2.3.6).

Deze bepaling schrijft verder nog voor dat de opsporingsambtenaar zoveel mogelijk geluids- en beeldopnamen maakt van het verhoor. Audiovisuele registratie stelt de bevoegde autoriteiten en de verdediging in staat achteraf inzicht te krijgen in de gebeurtenissen aan boord en de omstandigheden waaronder de bevoegdheidsuitoefening heeft plaatsgevonden. In het zeer uitzonderlijke geval dat op zee een minderjarige verdachte verhoord zou moeten worden, wordt voldaan aan artikel 6.1.6 en daarmee aan (artikel 9 van) de Richtlijn 2016/800/EU betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure. Voorts dienen opsporingsambtenaren van hun verrichtingen en bevindingen verslag te doen in de vorm van een proces-verbaal, conform de gewone regels voor strafvordering (Boek 2, Titel 1.4). De door hen opgemaakte processen-verbaal en geluids- of beeldopnamen dienen zo spoedig mogelijk aan de (hulp)officier van justitie te worden overgedragen.

Vierde lid
Dit artikellid bevat een regeling over het horen van de verdachte voorafgaand aan de inverzekeringstelling en de bewaring. Het horen van de verdachte wordt voorgeschreven in de artikelen 2.5.13, tweede lid (inverzekeringstelling) en 2.5.42, derde lid (bewaring). De verdachte heeft er recht op dat zijn zienswijze bij het nemen van de beslissing wordt betrokken. Wel dient ervoor gewaakt te worden dat het horen niet ontaardt in een verhoor, waarvan alleen sprake kan zijn in de gevallen genoemd in het derde lid. Daarom wordt bepaald dat, voor zover en voor zolang de verdachte geen toegang heeft tot een raadsman, hij uitsluitend

kan worden gehoord over het bevel tot inverzekeringstelling of het bevel tot bewaring. Er worden geen vragen gesteld over de betrokkenheid van de verdachte bij het vermoedelijk begane feit. Evenals het geval is in de regeling in het derde lid wordt ook hier bepaald dat de opsporingsambtenaar zoveel mogelijk geluids- en beeldopnamen maakt van het horen.

Vijfde lid
Dit artikellid treft een voorziening voor de situatie dat tijdens het contact met de verdachte blijkt dat deze de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheerst. Aangenomen mag worden dat deze situatie zich in geval van bevoegdheidsoefening op zee en in de lucht gezien de internationale context met enige regelmaat zal voordoen. Boek 1, Titel 11.3, bevat een regeling over de inzet van tolken. Artikel 1.11.7, eerste lid, schrijft voor dat voor een verdachte die de Nederlandse taal niet (voldoende) beheerst een tolk wordt opgeroepen indien hij wordt gehoord of verhoord. Met de regeling in dit artikellid wordt afgeweken van de gewone regels voor strafvordering op dit punt. Geregeld wordt dat, in afwijking van het genoemde artikel, de opsporingsambtenaar ten behoeve van het verhoren of horen van de verdachte als omschreven in het derde en vierde lid, de bijstand kan inroepen van een aan boord aanwezige persoon die voor vertolking kan zorgdragen. Verder wordt mogelijk gemaakt dat de opsporingsambtenaar de verdachte kan verhoren in een taal die door beiden voldoende wordt beheerst (bijvoorbeeld het Engels). Hiermee wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan het uitgangspunt dat de procedure plaatsvindt in een taal die de verdachte beheerst.

Zesde lid
Opsporingsambtenaren zijn verplicht zo spoedig mogelijk alsnog contact te leggen met de (hulp)officier van justitie of de rechter-commissaris. Dit brengt mee dat alles in het werk dient te worden gesteld om zo snel mogelijk alsnog contact met de justitiële autoriteiten te leggen, bijvoorbeeld door naar een locatie, zoals een dichtbijgelegen haven, te varen vanuit waar wel contact kan worden gelegd.

Zevende lid
Voorgeschreven wordt dat zodra contact is gelegd met de (hulp)officier van justitie de voor onderzoek opgehouden verdachte en de in verzekering gestelde verdachte direct wordt voorgeleid aan de (hulp)officier van justitie. Het betreft een voorgeleiding achteraf die in de gewone regels voor strafvordering geen plaats heeft. Doel van de voorgeleiding is een beoordeling achteraf van de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming. Daarnaast stelt de voorgeleiding de bevoegde autoriteiten in de gelegenheid om zich een oordeel te vormen over de vraag of de vrijheidsbeneming moet worden voortgezet. De voorgeleiding kan fysiek plaatsvinden of op afstand, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is om die voorgeleiding zo spoedig mogelijk te realiseren (artikel 6.3.6, eerste lid). Indien fysieke voorgeleiding van de verdachte

op het grondgebied in Nederland binnen een spoedige termijn tot de mogelijkheden behoort, heeft dit in beginsel de voorkeur boven voorgeleiding op afstand.

De (hulp)officier van justitie beoordeelt de rechtmatigheid van het door de opsporingsambtenaar gegeven bevel tot ophouden voor onderzoek of inverzekeringstelling. Voorts beoordeelt hij de noodzaak van het voortduren van het ophouden voor onderzoek of de inverzekeringstelling. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de gewone regels voor strafvordering. Alvorens te beslissen hoort de (hulp)officier van justitie de verdachte. Vervolgens beveelt hij de inverzekeringstelling van de verdachte voor een door hem te bepalen termijn, of beveelt hij de invrijheidstelling van verdachte (artikelen 2.5.11 en 2.5.14, derde en vierde lid).
Zodra contact met de bevoegde autoriteiten is gelegd wordt de verdachte van rechtsbijstand voorzien. Ook de overige rechten van de verdachte, zoals het recht op informatie en – indien van toepassing - het recht op vertolking en vertaling, worden feitelijk geëffectueerd.

Achtste lid
Dit voorschrift bevat met het vorige lid vergelijkbare regels over de voorgeleiding van de in bewaring gestelde verdachte. Zodra contact is gelegd met (hulp)officier van justitie wordt de verdachte, door tussenkomst van de officier van justitie, direct voorgeleid aan de rechter-commissaris. De rechter-commissaris beoordeelt de rechtmatigheid van het door de opsporingsambtenaar gegeven bevel tot bewaring alsmede de noodzaak van het voortduren van de bewaring. Hierbij toetst de rechter-commissaris aan de gewone regels voor strafvordering. Alvorens te beslissen hoort de rechter-commissaris de verdachte. De rechter-commissaris beveelt de bewaring van de verdachte voor een door hem te bepalen termijn, binnen de kaders van de gewone regels voor strafvordering, of beveelt de invrijheidstelling van de verdachte (artikel 2.5.43, tweede lid).

Zodra contact met de bevoegde autoriteiten is gelegd wordt de verdachte van rechtsbijstand voorzien. Ook de overige rechten van de verdachte, zoals het recht op informatie en – indien van toepassing - het recht op vertolking en vertaling, worden feitelijk geëffectueerd. Het voorschrift dat artikel 2.5.12 van overeenkomstige toepassing is, brengt mee dat de (hulp)officier van justitie op verzoek van de verdachte direct mededeling doet van diens vrijheidsbeneming aan ten minste een door de verdachte aangeduide persoon. Op verzoek van de verdachte die niet de Nederlandse nationaliteit heeft, geeft de (hulp)officier van justitie direct kennis van diens vrijheidsbeneming aan de consulaire post van de staat waarvan de verdachte de nationaliteit heeft.

Artikel 6.3.8 [behandeling verdachte gedurende ophouden voor onderzoek, inverzekeringstelling en bewaring]

Deze bepaling maakt het mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de behandeling van een voor onderzoek opgehouden verdachte, een in verzekering gestelde verdachte of een in bewaring gestelde verdachte en de beperkingen waaraan hij kan worden onderworpen. Het is de opvolger van het huidige artikel 539n. Naast opsporingsambtenaren zijn ook de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig hieraan gebonden (artikel 6.3.10, zesde lid).

Op zee en in de lucht zijn in beginsel de gewone regels voor strafvordering met betrekking de vrijheidsbeneming van toepassing (Boek 2, Hoofdstuk 5). De op grond van dit artikel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels kunnen worden toegesneden op de specifieke omstandigheden waaronder het ophouden voor onderzoek, de inverzekeringstelling en de bewaring aan boord van een schip, luchtvaartuig of een installatie ter zee feitelijk plaatsvindt. Zo kunnen hierin onder meer eisen worden opgenomen met betrekking tot de ruimte waar de verdachte mag wordt vastgehouden. Het Besluit ex 539n Wetboek van Strafvordering (Stb. 1967, 637) zal vanwege het sterk verouderde karakter daarvan niet worden omgezet; in geval uitvoeringsregels in overweging worden genomen, zullen deze op eigentijdse leest geschoeid worden.

Het voorschrift in het huidige artikel 539n, eerste lid, dat degene in wiens handen een verdachte die rechtens zijn vrijheid is ontnomen zich bevindt deze aan geen andere beperkingen onderwerpt dan die in het belang van het onderzoek noodzakelijk zijn, keert niet terug. Deze notie vloeit al voort uit de algemene bepalingen in de artikelen 2.1.2 (doelbinding) en 2.1.3 (proportionaliteit en subsidiariteit), waaraan zowel opsporingsambtenaren als de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig zijn gebonden.
Het huidige artikel 539n, tweede lid, dat bepaalt dat de verdachte gelegenheid wordt gegeven zich met een raadsman in verbinding te stellen, keert evenmin terug. Wat betreft het recht van de verdachte op rechtsbijstand gelden de gewone regels voor strafvordering, in het bijzonder de bepalingen in Boek 1, Hoofdstuk 4, inzake de verdachte en zijn raadsman. Voor zover en voor zolang op zee of in de lucht geen contact mogelijk is met de raadsman gelden daarnaast de bijzondere regels in de artikelen 6.3.7, derde lid, en 6.3.19, vierde lid, waarin wordt bepaald dat voor zover en voor zolang de verdachte geen toegang heeft tot een raadsman, hij niet wordt verhoord. Een uitzondering hierop kan worden gemaakt indien opsporingsambtenaren ter plaatse aanwezig zijn en de verdachte afstand van zijn recht op rechtsbijstand heeft gedaan als omschreven in artikel 1.4.6, eerste lid, (artikel 6.3.7), of indien dit kan worden gerechtvaardigd door een dringende noodzaak als omschreven in artikel 2.3.10, tweede lid (de artikelen 6.3.7 en 6.3.19).

Artikel 6.3.9 [overbrenging verdachte, maximering duur vrijheidsbeneming]

Dit artikel treft een voorziening voor de overbrenging van de voor onderzoek opgehouden, in verzekering gestelde of in bewaring gestelde verdachte naar het grondgebied van Nederland en de maximering van de duur van de vrijheidsbeneming. Het artikel is de opvolger van de huidige artikelen 539l, zesde lid, en 539m. Naast opsporingsambtenaren zijn ook de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig hieraan gebonden (artikel 6.3.10, zesde lid).

Eerste lid
Dit lid bepaalt dat de voor onderzoek opgehouden verdachte, de in verzekering gestelde verdachte of de in bewaring gestelde verdachte zo spoedig mogelijk wordt overgebracht naar het grondgebied van Nederland en daar wordt overgedragen aan de (hulp) officier van justitie. De verplichting geldt zolang de vrijheidsbeneming voortduurt. Zodra de verdachte in vrijheid is gesteld, geldt deze niet meer. De verplichting tot zo spoedige mogelijke overbrenging naar Nederland geldt niet indien Boek 8, Titel 2.4 (artikel 8.2.21) van toepassing is. Deze regeling strekt ter uitvoering van artikel 9 van het op 14 september 1963 in Tokio tot stand gekomen Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (*Trb.* 1964, 115) en kent bevoegdheden toe aan de gezagvoerder van een Nederlands luchtvaartuig en de officier van justitie om iedere inzittende van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat deze aan boord een misdrijf heeft begaan waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, aan de bevoegde autoriteiten van de staat waar het luchtvaartuig landt over te dragen.

Tweede lid
Deze bepaling maximeert de termijn van de vrijheidsbeneming. Op zee en in de lucht gelden in beginsel de gewone regels voor strafvordering met betrekking tot de vrijheidsbeneming van een verdachte. Het tweede lid brengt hierop een beperking aan. Het begrenst de tijdsduur van de bewaring. In de praktijk heeft het artikellid uitsluitend betekenis voor een verdachte die rechtens zijn vrijheid is ontnomen aan boord van een vaartuig, omdat gezien de beperkte tijdsduur van vluchten bij de vrijheidsbeneming aan boord van een luchtvaartuig niet aan de fase van bewaring zal worden toegekomen. Het artikellid bepaalt, in aanvulling op artikel 2.5.43, tweede lid, dat de rechter-commissaris of de officier van justitie de invrijheidstelling van de verdachte beveelt, indien de verdachte niet binnen de termijn waarin het bevel van bewaring van kracht is, naar het grondgebied van Nederland is overgebracht en aldaar is overgedragen de bevoegde autoriteiten. Dit betekent dat een verdachte aan boord maximaal eenentwintig dagen kan worden vastgehouden (negen uur ophouden voor onderzoek, drie dagen inverzekeringstelling (met een verleningsmogelijkheid van drie dagen) en twee weken bewaring). In geval van zelfstandig optreden (bij toepassing van de artikelen 6.3.7 en 6.3.19) beveelt de opsporingsambtenaar of de commandant of de kapitein de invrijheidstelling van de verdachte.

TITEL 3.3
De uitoefening van bevoegdheden door de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig

Titel 3.3 bevat de bijzondere regels over de bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig aan boord van schepen, luchtvaartuigen of installaties ter zee. In het geval geen opsporingsambtenaar ter plaatse aanwezig is, kunnen zij – in beginsel onder gezag van de (hulp)officier van justitie – onder voorwaarden een aantal bevoegdheden uitoefenen die normaal gesproken zijn voorbehouden aan opsporingsambtenaren. Bevoegdheidsuitoefening kan uitsluitend plaatsvinden aan boord van Nederlandse schepen, Nederlandse zeevissersschepen, luchtvaartuigen en op installaties ter zee waarover zij zelf het gezag voeren (artikel 6.3.10, eerste lid). Een installatie ter zee is een installatie opgericht op de bodem van de territoriale zee of de exclusieve economische zone van Nederland (zie voor de grenzen artikel 1 van het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone, Stb. 2000, 167). Hierbij kan worden gedacht aan boorplatformen en windmolenparken. Gezien de bijzonderheden die gepaard gaan met de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden op zee en in de lucht worden verschillende huidige bevoegdheden voor de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig om strafvorderlijk op te treden gehandhaafd (artikelen 6.3.12 tot en met 6.3.18). Bij de toedeling van bevoegdheden wordt zoveel mogelijk verwezen naar de hierop betrekking hebbende artikelen in de gewone regels voor strafvordering. Wat betreft de voorwaarden waaronder bevoegdheidsuitoefening kan plaatsvinden wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de voorwaarden die gelden voor opsporingsambtenaren, met dien verstande dat bevoegdheidsuitoefening in beginsel steeds plaatsvindt met inachtneming van de aanwijzingen van de officier van justitie (artikel 6.3.10, tweede lid) of – in geval van ontdekking buiten heterdaad en/of de uitoefening van ingrijpender bevoegdheden – op bevel van de officier van justitie (artikelen 6.3.15, 6.3.16, tweede lid, en 6.3.18). In geval diens optreden niet kan worden afgewacht kan de bevoegdheidsuitoefening plaatsvinden onder regie van de hulpofficier van justitie (artikel 6.3.10, tweede tot en met vierde lid). Dit sluit aan bij de gehanteerde systematiek in het nieuwe wetboek. Met behulp van moderne communicatiemiddelen kan contact worden onderhouden met de (hulp)officier van justitie of – in voorkomende gevallen – de rechter-commissaris. De voorgeleiding van de verdachte, het horen, verhoren of ondervragen van een persoon door een niet ter plaatse aanwezige (hulp)officier van justitie of rechter-commissaris kan op afstand plaatsvinden met toepassing van videoconferentie of een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel (artikel 6.3.6, eerste lid, tweede lid, onderdeel a, en derde lid). Het bijwonen van een verhoor door een niet ter plaatse aanwezige raadsman kan op dezelfde wijze plaatsvinden (artikel 6.3.6, tweede lid, onderdeel b, en derde lid).

De (hulp)officier van justitie kan op afstand de regie houden over het onderzoek en instructies geven hoe te handelen. In dat kader kan hij ook afwegen in hoeverre onmiddellijk optreden noodzakelijk is dan wel dat beter op een later moment feitelijke onderzoekshandelingen door opsporingsambtenaren kunnen worden gedaan. Bij optreden tegen opvarenden die ervan worden verdacht eerder en/of elders een strafbaar feit te hebben begaan zal de noodzaak tot onmiddellijk ingrijpen aan boord in de regel minder groot zijn, zodat terughoudendheid is geboden. Daarom wordt als hoofdregel gehanteerd dat het optreden op grond van zo'n verdenking steeds dient plaats te vinden op grond van een voorafgaand bevel van de (hulp)officier van justitie. Hiermee wordt de centrale rol van de justitiële autoriteiten bij strafvorderlijk optreden aan boord ten opzichte van de huidige regeling steviger verankerd.

In geval van bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig dient zo veel als mogelijk audiovisuele registratie plaats te vinden (artikel 6.3.10, vijfde lid). Dit stelt de justitiële autoriteiten en de verdediging naderhand in staat inzicht te verkrijgen in de gebeurtenissen aan boord en omstandigheden waaronder bevoegdheidsuitoefening heeft plaatsgevonden. Ook dient verslaglegging plaats te vinden (artikel 6.3.20).

De bepalingen in Titel 3.2 met betrekking tot de voorgeleiding van de verdachte en het horen, verhoren of ondervragen van een persoon en het bijwonen van een verhoor per videoconferentie of ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel, de behandeling van de verdachte gedurende de vrijheidsbeneming aan boord, de overbrenging van de verdachte en de maximering van de duur van de vrijheidsontneming (artikelen 6.3.6, 6.3.8 en 6.3.9) zijn ook van toepassing in geval van bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig op grond van Titel 3.3 (artikel 6.3.10, zesde lid).

De bevoegdheden die de commandant, kapitein en gezagvoerder van een luchtvaartuig onder gezag van de (hulp)officier van justitie kunnen uitoefenen (artikelen 6.3.12 tot en met 6.3.18, opvolgers van de huidige artikelen 539c, 539g, 539h, 539i, 539o, 539p, 539s) zijn in de basis dezelfde bevoegdheden als die zijn opgenomen in de huidige regeling. Het betreft:
- inlichtingen en bewijzen verzamelen die kunnen dienen om de waarheid aan het licht te brengen;
- verdachten en getuigen staande houden ter identiteitsvaststelling en mededeling doen van het strafbare feit waarvoor iemand als verdachte wordt aangemerkt;
- verdachten aanhouden (op en buiten heterdaad), ter aanhouding plaatsen betreden, de identiteit van een aangehouden verdachte vaststellen;
- onderzoek doen aan de kleding en van meegevoerde voorwerpen van staande gehouden en aangehouden verdachten en meegevoerde

voorwerpen in beslag nemen;
- voorwerpen in beslag nemen en daartoe plaatsen betreden, hier zoekend rondkijken en verschillende bevriezingsmaatregelen nemen.
Bij de bevoegdheidstoedeling wordt telkens verwezen naar de toepasselijke artikelen uit de gewone regels voor strafvordering. Hiermee wordt bereikt dat wordt aangesloten bij de voorwaarden die op grond van het nieuwe wetboek gelden voor de bevoegdheidsuitoefening door opsporingsambtenaren, met dien verstande dat voor de uitoefening van een aantal ingrijpende bevoegdheden – die opsporingsambtenaren (onder voorwaarden) zelfstandig mogen uitoefenen – een bevel van de (hulp)officier van justitie is vereist.
Voorts wordt geregeld dat de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig de hierboven genoemde bevoegdheden zonder aanwijzingen of bevel van de (hulp)officier van justitie kunnen uitoefenen, voor zover en voor zolang contact met de (hulp)officier van justitie niet mogelijk is (artikel 6.3.19, eerste lid, onderdelen a en b). Deze zelfstandige bevoegdheidsuitoefening kan uitsluitend plaatsvinden voor zover en voor zolang als dit wordt gerechtvaardigd door de dringende noodzaak om gevaar voor leven of veiligheid te voorkomen of af te wenden of sporen van het strafbare feit veilig te stellen.

Voor zover en voor zolang geen contact met (hulp)officier van justitie mogelijk is, verschaft deze titel tot slot de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig de bevoegdheid bij dringende noodzaak zelfstandig te bevelen dat een verdachte wordt opgehouden voor onderzoek (artikel 6.3.19). De commandant en de kapitein kunnen ook de inverzekeringstelling en bewaring bevelen (artikel 6.3.19, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, opvolger van de huidige artikelen 539k en 539l). Voor de gezagvoerder van een luchtvaartuig ontbreekt de noodzaak hiertoe, gezien het feit dat de maximale vluchtduur de maximale duur van het ophouden voor onderzoek in beginsel niet zal overschrijden, waardoor de verdachte in de praktijk uiterlijk gedurende deze fase aan de bevoegde autoriteiten zal worden overgedragen.
Bevoegdheidsuitoefening kan uitsluitend plaatsvinden voor zover en voor zolang als dit wordt gerechtvaardigd door de dringende noodzaak om gevaar voor leven of veiligheid te voorkomen of af te wenden of sporen van het strafbare feit veilig te stellen. Met betrekking tot het verhoren of het horen van de verdachte door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig zonder dat deze toegang heeft tot een raadsman en de vertolking gelden verschillende bijzondere regels (artikel 6.3.19, vierde tot en met achtste lid), die grotendeels overeenkomen met de bijzondere regels voor opsporingsambtenaren (artikel 6.3.7).

Wat betreft de bevoegdheidsuitoefening door de gezagvoerder van een luchtvaartuig wordt opgemerkt dat deze dient plaats te vinden met inachtneming van de hierop van toepassing zijnde bepalingen uit het op 14 september 1963 in Tokio tot stand gekomen Verdrag inzake strafbare

feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (*Trb.* 1964, 115). Dit is in lijn met het uitgangspunt in artikel 1.1.4a, tweede lid, dat strafvorderlijke bevoegdheden alleen buiten Nederland kunnen worden uitgeoefend voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten. Artikel 6 van het genoemde verdrag bepaalt dat de gezagvoerder, indien hij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat een persoon aan boord van het luchtvaartuig een strafbaar feit (of gevaarzettende handelingen) heeft begaan of op het punt staat te begaan, ten aanzien van die persoon alle redelijke maatregelen kan nemen, vrijheidsbeperking daaronder begrepen, die nodig zijn om de veiligheid van het luchtvaartuig of van de personen of goederen aan boord daarvan te beschermen, de goede orde en discipline aan boord te handhaven of hem in staat te stellen de betrokken persoon aan de bevoegde autoriteiten over te dragen of hem het luchtvaartuig te doen verlaten. Ingevolge artikel 7 van het verdrag dienen – behoudens enkele uitzonderingen - vrijheidsbeperkende maatregelen die overeenkomstig artikel 6 zijn genomen te worden beëindigd zodra het luchtvaartuig is geland.

Artikel 6.3.10 [voorwaarden voor bevoegdheidsuitoefening]

Dit artikel bevat de voorwaarden waaronder bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig kan plaatsvinden. Het is deels de opvolger van het huidige artikel 539b en is deels nieuw.

Eerste lid
Bepaald wordt dat de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig de in Titel 3.3 omschreven bevoegdheden uitsluitend kunnen uitoefenen aan boord van een Nederlands oorlogsschip, Nederlands schip of een Nederlands zeevissersschip, op een installatie ter zee of aan boord van een (Nederlands) luchtvaartuig waarover zij het gezag voeren en in geval geen opsporingsambtenaar ter plaatse aanwezig is.

Tweede en derde lid
Deze leden bevatten de voorwaarden waaronder de uitoefening van een aantal lichtere bevoegdheden kan plaatsvinden. De commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig dient bij de uitoefening van de in de artikelen 6.3.12 tot en met 6.3.14, 6.3.16, eerste lid, en 6.3.17 omschreven (lichtere) bevoegdheden de aanwijzingen van de officier van justitie in acht te nemen (tweede lid). Het betreft de volgende bevoegdheden: inlichtingen en bewijzen verzamelen, staandehouding van verdachten en getuigen, aanhouding bij ontdekking op heterdaad, betreding van plaatsen ter aanhouding bij ontdekking op heterdaad en het vaststellen van de identiteit van een aangehouden verdachte. Indien de aanwijzingen van de officier van justitie niet kunnen

worden afgewacht, kunnen deze door de hulpofficier van justitie worden gegeven en dienen diens aanwijzingen in acht te worden genomen bij de bevoegdheidsuitoefening (derde lid). De hulpofficier van justitie doet daarvan direct mededeling aan de officier van justitie.

Vierde lid
Dit artikellid heeft betrekking op bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig op bevel van de officier van justitie. Het betreft de aanhouding buiten ontdekking op heterdaad (op grond van artikel 6.3.15), het betreden van plaatsen ter aanhouding buiten heterdaad (op grond van artikel 6.3.16, tweede lid), onderzoek aan de kleding en van meegevoerde voorwerpen, inbeslagneming van meegevoerde voorwerpen, inbeslagneming van voorwerpen en het betreden van plaatsen ter inbeslagneming (de in artikel 6.3.18 genoemde bevoegdheden). Indien het bevel van de officier van justitie niet kan worden afgewacht kan dit door de hulpofficier van justitie worden gegeven. In dat geval vindt bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig plaats onder gezag van de hulpofficier van justitie. De hulpofficier van justitie doet daarvan direct mededeling aan de officier van justitie.

Vijfde lid
Bepaald wordt dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen maakt van wat door hem is verricht of bevonden. Audiovisuele registratie kan behulpzaam zijn bij verslaglegging over de bevoegdheidsuitoefening, die verplicht plaatsvindt op grond van artikel 6.3.20. Wanneer geluids- en beeldopnamen zijn gemaakt door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig, is het voldoende dat in het verslag wordt vermeld dat de handeling op de opname is vastgelegd. Voor de inhoud van de handeling kan dan worden verwezen naar de opname. Audiovisuele registratie biedt ook belangrijke waarborgen voor de verdachte. In geval van zelfstandige bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig kan door middel van geluids- en beeldopnamen achteraf verantwoording worden afgelegd over de bevoegdheidsuitoefening. De opnamen stellen de bevoegde autoriteiten en de verdediging in staat inzicht te krijgen in de gebeurtenissen aan boord en de omstandigheden waaronder de bevoegdheidsuitoefening heeft plaatsgevonden.

Met de zinsnede “zo veel mogelijk” wordt tot uitdrukking gebracht dat het maken van geluids- en beeldopnamen een inspanningsverplichting betreft. Bij de afweging over de wijze waarop strafvorderlijk wordt opgetreden, komt ook betekenis toe aan de veiligheidssituatie aan boord. Mocht bijvoorbeeld ter plaatse worden ingeschat dat het maken van geluids- en beeldopnamen een escalerend effect heeft, dan kan dit een omstandigheid opleveren die aan audiovisuele verslaglegging in de weg staat.

Zesde lid
De artikelen 6.3.6, 6.3.8 en 6.3.9 worden van overeenkomstige toepassing verklaard op de bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig. Het betreft de bijzondere regels uit Titel 3.2 over de voorgeleiding, het horen, verhoren of ondervragen van een persoon en het bijwonen van een verhoor per videoconferentie of ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel, de behandeling van een verdachte gedurende de vrijheidsbeneming, de overbrenging van een verdachte naar Nederland en de maximering van de duur van de vrijheidsbeneming.

Artikel 6.3.11 [bevoegdheidsuitoefening door ondergeschikte]

Dit artikel biedt de mogelijkheid voor de commandant, de kapitein, de gezagvoerder van een Nederlands burgerluchtvaartuig en de bevelhebber van een Nederlands militair luchtvaartuig om de bevoegdheidsuitoefening op te dragen aan een onder zijn bevel staande ondergeschikte. De ondergeschikte neemt bij de bevoegdheidsuitoefening de voorschriften uit Titel 3.3 in acht. Dit volgt ook uit de definitiebepaling (artikel 6.3.1). Hierin wordt onder commandant, kapitein of gezagvoerder van een luchtvaartuig tevens begrepen degene die deze vervangt. Indien bevoegdheidsuitoefening door een ondergeschikte plaatsvindt, wordt het verslag van wat door hem is verricht of bevonden en de kennisgeving van inbeslagneming mede ondertekend door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig (artikel 6.3.20, derde lid).

Artikel 6.3.12 [inlichtingen en bewijzen verzamelen]

Op grond van dit artikel kan de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig in geval van verdenking van een strafbaar feit, met inachtneming van de bepalingen in Titel 3.3, inlichtingen en bewijzen verzamelen die kunnen dienen om de waarheid aan het licht te brengen. De bepaling is de opvolger van het huidige artikel 539c. De ratio is dat belangrijke informatie met betrekking tot het strafbare feit niet verloren gaat. Het artikel geeft niet de bevoegdheid om verdergaande strafvorderlijke bevoegdheden te gebruiken om die inlichtingen te verzamelen (zie WODC-onderzoek p. 29). Onder deze bevoegdheid valt bijvoorbeeld niet het verhoren van getuigen of van niet-aangehouden verdachten. Dit dient aan de bevoegde autoriteiten te worden overgelaten, mede gezien het risico dat de zaak anders kapot wordt gemaakt. In de uitvoeringspraktijk wordt de bevoegdheid om inlichtingen en bewijzen te verzamelen onder meer gebruikt om persoonsgegevens te noteren van personen die iets hebben gezien en daarover willen verklaren. De commandant, de kapitein of de gezagvoerder neemt bij de bevoegdheidsuitoefening de aanwijzingen van de (hulp)officier van justitie in acht (artikel 6.3.10, tweede en derde lid). Hij maakt zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen van wat door hem is verricht of bevonden (artikel 6.3.10, vijfde lid).

Artikel 6.3.13 [staandehouding verdachten en getuigen]

Dit artikel heeft betrekking op de staandehouding van verdachten en getuigen. Het is de opvolger van het huidige artikel 539g. De commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig nemen bij de bevoegdheidsuitoefening de aanwijzingen van de (hulp)officier van justitie in acht, (artikel 6.3.10, tweede en derde lid). Hij maakt zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen van wat door hem is verricht of bevonden (artikel 6.3.10, vijfde lid).

Eerste lid
Dit artikellid regelt dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig de in artikel 2.5.3 omschreven bevoegdheden kan uitoefenen. Het betreft het staande houden van een verdachte of getuige ter identificatie.

Tweede lid
Artikel 1.4.4, eerste lid, wordt van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit brengt mee dat de verdachte bij zijn staandehouding wordt meegedeeld voor welk strafbaar feit hij als verdachte is aangemerkt. Deze mededeling dient in het verslag, bedoeld in artikel 6.3.20, te worden vermeld.

Artikel 6.3.14 [aanhouding bij heterdaad]

Dit artikel heeft betrekking op de aanhouding in geval van ontdekking op heterdaad van aan boord gepleegde strafbare feiten. Het is de opvolger van de huidige artikelen 539h, eerste lid, onder 1º en 2º, en 539i. De huidige beperking die inhoudt dat de aanhouding bij ontdekking op heterdaad door eenieder alleen mogelijk is in geval van een misdrijf, is niet overgenomen. Op dit punt wordt aangesloten bij de gewone regels voor strafvordering op grond waarvan aanhouding door eenieder bij ontdekking op heterdaad van ieder strafbaar feit (en dus ook van een overtreding) mogelijk is.
De commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig neemt bij de bevoegdheidsuitoefening de aanwijzingen van de (hulp)officier van justitie in acht (artikel 6.3.10, tweede en derde lid). Hij maakt zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen van wat door hem is verricht of bevonden (artikel 6.3.10, vijfde lid).

Eerste lid
Op grond van de gewone regels voor strafvordering komt de aanhoudingsbevoegdheid in geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit toe aan eenieder, dus ook de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig (artikel 2.5.4, eerste lid). De onderhavige bepaling regelt dat de verdachte in geval van aanhouding

door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig bij ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit, bedoeld in artikel 2.5.4, eerste lid, zo spoedig mogelijk wordt voorgeleid aan de (hulp)officier van justitie. Dit in afwijking van artikel 2.5.4, derde lid, dat voorschrijft dat de aangehoudene direct wordt overgeleverd aan een opsporingsambtenaar.
De voorgeleiding kan fysiek of op afstand plaatsvinden, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is om die voorgeleiding zo spoedig mogelijk te realiseren (artikel 6.3.6, eerste lid). Indien fysieke voorgeleiding van de verdachte op het grondgebied in Nederland binnen een spoedige termijn tot de mogelijkheden behoort, heeft dit in beginsel de voorkeur boven voorgeleiding op afstand. Bij fysieke voorgeleiding zal “zo spoedig mogelijk” in de praktijk een ruimere termijn kunnen inhouden dan de termijn die nodig is om voorgeleiding in Nederland te bewerkstelligen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een schip dat zich op enige afstand van de kust bevindt enkele uren nodig heeft om zich naar een haven te begeven. Hetzelfde geldt voor een vliegtuig dat zich in de lucht bevindt.

Tweede lid
Dit artikellid regelt dat als de aanhouding plaatsvindt door een ander dan de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig, de aangehoudene direct wordt overgeleverd aan de commandant, de kapitein of de gezagvoerder, onder afgifte aan deze van bij de verdachte aangetroffen voorwerpen. In dat geval handelt de commandant, de kapitein of de gezagvoerder overeenkomstig het eerste lid.

Artikel 6.3.15 [aanhouding buiten heterdaad]

Dit artikel regelt dat de officier van justitie het bevel, omschreven in artikel 2.5.5, eerste en tweede lid, kan geven aan de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig. Het betreft de aanhouding van een verdachte buiten het geval van ontdekking op heterdaad. Het artikel is de opvolger van de huidige artikelen 539h, eerste lid, onder 3º, en 539i. De huidige bevoegdheid om zonder voorafgaand bevel over te gaan tot aanhouding buiten het geval van ontdekking op heterdaad, indien het een misdrijf of het strafbare feit omschreven in artikel 435, onder 4°, van het Wetboek van Strafrecht betreft, is niet overgenomen. Bij optreden tegen personen die ervan worden verdacht elders een strafbaar feit te hebben begaan, zal de noodzaak tot onmiddellijk ingrijpen in de regel minder groot zijn, zodat terughoudendheid is geboden. Daarom geldt als hoofdregel dat de aanhouding buiten heterdaad dient plaats te vinden op basis van een voorafgaand bevel van de (hulp)officier van justitie.

Aanhouding buiten het geval van ontdekking op heterdaad is mogelijk in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, of in geval geen vaste woon- of verblijfplaats van de verdachte in Nederland kan

worden vastgesteld, en hij wordt verdacht van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld (artikel 2.5.5, tweede lid). Bevoegdheidsuitoefening is tevens mogelijk bij verdenking van een in artikel 2.1.8 aan een vierjaarsmisdrijf gelijkgesteld misdrijf. Ingevolge artikel 6.3.10, vierde lid, kan het bevel ook worden gegeven door de hulpofficier van justitie, indien optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht. De commandant, kapitein of gezagvoerder van een luchtvaartuig maakt zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen van wat door hem is verricht of bevonden (artikel 6.3.10, vijfde lid).

De aangehouden verdachte wordt zo spoedig mogelijk voorgeleid aan de (hulp)officier van justitie (artikel 2.5.5, eerste lid). De voorgeleiding kan fysiek of op afstand plaatsvinden, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is om die voorgeleiding zo spoedig mogelijk te realiseren (artikel 6.3.6, eerste lid). Indien fysieke voorgeleiding van de verdachte op het grondgebied in Nederland binnen een spoedige termijn tot de mogelijkheden behoort, heeft dit in beginsel de voorkeur boven voorgeleiding op afstand. Denkbaar is dat een schip dat zich op enige afstand van de kust bevindt bijvoorbeeld enkele uren nodig heeft om zich naar een haven te begeven. Hetzelfde geldt voor een vliegtuig dat zich in de lucht bevindt.

Artikel 6.3.16 [betreden plaatsen ter aanhouding]

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig om plaatsen te betreden ter aanhouding. Het is de opvolger van het huidige artikel 539s, met dien verstande dat het ook van toepassing is op de gezagvoerder. Het criterium “voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor hun taak” keert niet terug. Deze notie voert al voort uit de algemene bepalingen van de artikelen 2.1.2 (doelbinding) en 2.1.3 (proportionaliteit en subsidiariteit) waaraan ook de commandant, de kapitein en de gezagvoerder zijn gebonden.
De commandant, kapitein of gezagvoerder maakt zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen van wat door hem is verricht of bevonden (artikel 6.3.10, vijfde lid).

Eerste lid
Dit artikellid regelt dat in geval van ontdekking op heterdaad de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig ter aanhouding van de verdachte elke plaats kan betreden. Evenals het geval is in het geldende recht kan het alle plaatsen betreffen; betreding van een woning zonder toestemming van de bewoner en van de plaatsen, genoemd in artikel 12 van de Algemene wet op het binnentreden, zijn dus niet uitgesloten zoals wel het geval is in de gewone regels voor strafvordering. Daarom bepaalt het eerste lid dat in zoverre wordt afgeweken van artikel 2.5.6, eerste lid. De commandant, de kapitein of de

gezagvoerder neemt bij de bevoegdheidsuitoefening de aanwijzingen van de (hulp)officier van justitie in acht (artikel 6.3.10, tweede en derde lid).

Tweede lid
Buiten het geval van ontdekking op heterdaad kan de officier van justitie bevelen dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig de bevoegdheid omschreven in artikel 2.5.6, tweede lid, uitoefent. Het betreft ter aanhouding van de verdachte elke plaats betreden. Ingevolge artikel 6.3.10, vierde lid, kan het bevel ook worden gegeven door de hulpofficier van justitie, indien optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht.

Artikel 6.3.17 [vaststellen identiteit aangehouden verdachte en mededeling strafbaar feit]

Dit artikel is nieuw en verklaart de artikelen 1.4.4, eerste lid, en 2.5.8 van overeenkomstige toepassing op de aanhouding van een verdachte door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig (eerste zin). Ingevolge artikel 2.5.8 stellen zij de identiteit van de aangehouden verdachte vast op de wijze, bedoeld in artikel 1.4.8, eerste lid. Dit betekent dat de verdachte ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit naar zijn naam, voornamen, geboorteplaats en geboortedatum, het adres waarop hij in de basisregistratie personen is ingeschreven en het adres van zijn feitelijke verblijfplaats wordt gevraagd. De commandant, de kapitein of de gezagvoerder onderzoekt tevens een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht en kan de verdachte bevelen daartoe zijn identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden.

Het voorschrift dat artikel 1.4.4, eerste lid, van overeenkomstige toepassing is, brengt mee dat de verdachte bij zijn aanhouding wordt meegedeeld voor welk strafbaar feit hij als verdachte is aangemerkt. Deze mededeling dient in het verslag, bedoeld in artikel 6.3.20, te worden vermeld (tweede zin). De kennisgeving van de verdachte van zijn rechten, bedoeld in artikel 1.4.4, derde lid, en de informatie, bedoeld in artikel 1.4.4, vierde lid, vindt plaats door (hulp)officier van justitie bij de voorgeleiding van de verdachte. De commandant, de kapitein of de gezagvoerder neemt bij de bevoegdheidsuitoefening de aanwijzingen van de (hulp)officier van justitie in acht (artikel 6.3.10, tweede en derde lid). Hij maakt zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen van wat door hem is verricht of bevonden (artikel 6.3.10, vijfde lid).

Artikel 6.3.18 [onderzoek aan de kleding en van meegevoerde voorwerpen, inbeslagneming van meegevoerde voorwerpen, inbeslagneming van voorwerpen, betreden plaatsen ter inbeslagneming]

De officier van justitie kan bevelen dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig een viertal bevoegdheden uitoefent,

zo bepaalt dit artikel. Het betreft de volgende bevoegdheden die op grond van de gewone regels van strafvordering kunnen worden uitgeoefend door opsporingsambtenaren: onderzoek aan de kleding en van meegevoerde voorwerpen (artikel 2.6.6), inbeslagneming van meegevoerde voorwerpen (artikel 2.7.7) inbeslagneming van voorwerpen (artikel 2.7.8) en het betreden van plaatsen ter inbeslagneming (artikel 2.7.10). Bevoegdheidsuitoefening vindt plaats onder de voorwaarden genoemd in de genoemde artikelen (met dien verstande dat steeds een voorafgaand bevel is vereist). Ingevolge artikel 6.3.10, vierde lid, kan het bevel ook worden gegeven door de hulpofficier van justitie. De commandant, kapitein of gezagvoerder maakt zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen van wat door hem is verricht of bevonden (artikel 6.3.10, vijfde lid).

Onderzoek aan de kleding en van meegevoerde voorwerpen
Ten eerste kan de (hulp)officier van justitie bevelen dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig de bevoegdheid omschreven in artikel 2.6.6, eerste tot en met derde lid, uitoefent. Het betreft het verrichten van onderzoek aan de kleding en meegevoerde voorwerpen bij een verdachte die is staande gehouden of is aangehouden. Dat kan plaatsvinden met het oog op het vaststellen van de identiteit van de verdachte en – bij aangehouden verdachten – ook in het belang van het onderzoek. Het artikel is de opvolger van het huidige artikel 539o, waarin wordt verwezen naar het huidige artikel 56.
De regeling met betrekking tot kledingonderzoek in artikel 2.6.6 is op verschillende punten gewijzigd ten opzichte van het huidige artikel 56. Zo is expliciet bepaald dat de bevoegdheid tot het verrichten van een kledingonderzoek ook de bevoegdheid omvat om de voorwerpen die de verdachte met zich voert, zoals een tas of een rugzak, te onderzoeken. In het huidige artikel 56 ontbreekt ten aanzien van het kledingonderzoek die expliciete bevoegdheid. Verder is het vereiste van het bestaan van ernstige bezwaren vervallen.
Door de verwijzing naar artikel 2.6.6, tweede lid, is zeker gesteld dat ook in de context van bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig de in dat artikellid opgenomen begrenzingen in acht moeten worden genomen: onderzoek aan de kleding betreft het aftasten en het doorzoeken van de kleding en het geheel of gedeeltelijk laten ontdoen of ontdoen van de kleding met dien verstande dat dat onderzoek in geval van een staande gehouden verdachte alleen het aftasten en doorzoeken van de kleding omvat. Het onderzoek kan worden verricht met behulp van een technisch hulpmiddel, maar alleen voor zover het gebruik van dat hulpmiddel geen risico’s voor de gezondheid kan opleveren.
Artikel 2.6.6, derde lid, schrijft voor dat indien het onderzoek aan de kleding het geheel of gedeeltelijk laten ontdoen of ontdoen van de kleding omvat waardoor intieme delen van het lichaam worden ontbloot, het onderzoek alleen op bevel van de (hulp)officier van justitie kan worden verricht. In de context van bevoegdheidsuitoefening door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig is

hiervoor dus een specifiek bevel van de (hulp)officier van justitie vereist, dat overigens kan worden gecombineerd met het bevel de verdachte aan de kleding te onderzoeken.

Inbeslagneming van meegevoerde voorwerpen
De (hulp)officier van justitie heeft tevens de bevoegdheid te bevelen dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig de in artikel 2.7.7 omschreven bevoegdheid uitoefent. Het betreft de inbeslagneming van daartoe vatbare voorwerpen die de verdachte die is staande gehouden of aangehouden met zich voert. Deze bevoegdheid is nieuw. De commandant, kapitein of gezagvoerder maakt een kennisgeving van inbeslagneming op en legt deze zo spoedig mogelijk voor aan de (hulp)officier van justitie om te beoordelen of het beslag moet worden gehandhaafd (artikel 6.3.20, tweede lid).

Inbeslagneming van voorwerpen
Ten derde kan de (hulp)officier van justitie bevelen dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig de in artikel 2.7.8 omschreven bevoegdheid uitoefent. Het betreft de inbeslagneming van daartoe vatbare voorwerpen. De bepaling is de opvolger van het huidige artikel 539p, eerste en tweede lid. Inbeslagneming is op grond van artikel 2.7.8 mogelijk in geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Bevoegdheidsuitoefening is tevens mogelijk bij verdenking van een in artikel 2.1.8 aan een vierjaarsmisdrijf gelijkgesteld misdrijf. De commandant, kapitein of gezagvoerder maakt een kennisgeving van inbeslagneming op en legt deze zo spoedig mogelijk voor aan de (hulp)officier van justitie om te beoordelen of het beslag moet worden gehandhaafd (artikel 6.3.20, tweede lid).

Betreden plaatsen ter inbeslagneming
Tot slot kan (hulp)officier van justitie bevelen dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig de in artikel 2.7.10 omschreven bevoegdheden uitoefent. Het betreft het betreden van een plaats ter inbeslagneming en het nemen van bevriezingsmaatregelen met het oog op een doorzoeking. Het artikel is deels de opvolger van het huidige artikel 539s, voor zover het de betredingsbevoegdheid van alle plaatsen betreft, en deels nieuw, voor zover het betreft het nemen van bevriezingsmaatregelen. De commandant, de kapitein of de gezagvoerder kan ter inbeslagneming elke plaats betreden en daar met dat doel zoekend rondkijken. Dit zoekend rondkijken moet zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij artikel 2.7.10 nadrukkelijk worden onderscheiden van de meer ingrijpende bevoegdheid tot het doorzoeken van plaatsen ter inbeslagneming. Bij de uitoefening van deze betredingsbevoegdheid mag alleen zoekend worden rondgekeken en mogen voorhanden aangetroffen voorwerpen worden inbeslaggenomen. Verdergaand onderzoek moet als een doorzoeking worden aangemerkt waarvoor andere regels gelden.

Verder kan de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig, indien ter inbeslagneming doorzoeking van een plaats noodzakelijk wordt geacht, elke plaats betreden en in afwachting van het optreden van degene die tot doorzoeking bevoegd is, de in artikel 2.7.3, beschreven maatregelen treffen om een plaats te “bevriezen” en zo te voorkomen dat ter plaatse aanwezige voorwerpen of gegevens die van belang kunnen zijn voor het onderzoek, verloren gaan. Het betreft ten eerste het bevel dat niemand zich, zonder zijn uitdrukkelijke toestemming, van de plaats van onderzoek zal verwijderen of van communicatievoorzieningen gebruik zal maken. Ook kan de commandant, de kapitein of de gezagvoerder bevelen dat de verdachte zich van de plaats van onderzoek zal verwijderen. Ook kan hij maatregelen nemen of doen nemen die redelijkerwijs nodig zijn om het wegmaken, onbruikbaar maken, onklaar maken of beschadigen van voor inbeslagneming vatbare voorwerpen of van sporen van het strafbare feit te voorkomen en maatregelen nemen of doen nemen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de veiligheid van de bij de uitvoering van de doorzoeking betrokken opsporingsambtenaar of rechter-commissaris. Tot slot kan hij maatregelen nemen of doen nemen tot bewaking of afsluiting van de plaats. De daadwerkelijke doorzoeking kan vervolgens in aanwezigheid van de bevoegde autoriteiten op afstand of, zodra hiertoe gelegenheid is, op een later moment in aanwezigheid van de bevoegde autoriteiten plaatsvinden. Bevoegdheidsuitoefening is mogelijk in geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Bevoegdheidsuitoefening is tevens mogelijk bij verdenking van een in artikel 2.1.8 aan een vierjaarsmisdrijf gelijkgesteld misdrijf.

Artikel 6.3.19 [bevoegdheidsuitoefening voor zover en voor zolang geen contact met de bevoegde autoriteiten mogelijk is]

Dit artikel verschaft de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig verschillende bevoegdheden om voor zover en voor zolang geen contact met de bevoegde autoriteiten mogelijk is, onder voorwaarden, zelfstandig strafvorderlijk op te treden. Het betreft ten eerste de uitoefening van een aantal in Titel 3.3 toegekende bevoegdheden zonder bevel van de (hulp)officier van justitie (eerste lid, onderdelen a en b). Ten tweede gaat het om het zelfstandig nemen van een aantal beslissingen over de voortduring van de vrijheidsbeneming van de verdachte die op grond van de gewone regels voor strafvordering zijn voorbehouden aan de (hulp)officier of de rechter-commissaris (eerste lid, onderdeel c, tweede tot en met zevende lid). Op de noodzaak hiervan is al ingegaan in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 8). Het artikel is de opvolger van de huidige artikelen 539h, 539k, 539l, 539o, 539p, 539s. Het artikel bevat ook regels over de beoordeling van de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening door

de bevoegde justitiële autoriteit achteraf (tiende en elfde lid).

De zelfstandige bevoegdheidsuitoefening kan uitsluitend plaatsvinden voor zover en voor zolang als dit wordt gerechtvaardigd door de dringende noodzaak om gevaar voor leven of veiligheid te voorkomen of af te wenden en sporen van het strafbare feit veilig te stellen (eerste lid). Op dit punt wijkt de regeling af van de regeling voor de zelfstandige bevoegdheidsuitoefening door opsporingsambtenaren (artikel 6.3.7). Met deze specifieke toepassingsgronden wordt tot uitdrukking gebracht dat strafvorderlijk optreden uitsluitend aan de orde kan zijn indien hiervoor een dringende en onmiddellijke noodzaak bestaat. Uitgangspunt bij de zelfstandige bevoegdheidsoefening dient te zijn dat deze zoveel mogelijk gericht is op het nemen van ordemaatregelen en het bevriezen van de situatie ter plaatse. Indien mogelijk dient het verrichten van feitelijke onderzoekshandelingen door de commandant, de kapitein en de gezagvoerder zo veel mogelijk te worden uitgesteld, totdat contact is gelegd met de bevoegde justitiële autoriteiten en aanwijzingen kunnen worden verkregen over de wijze waarop te handelen. Hiermee wordt zowel het belang van de opsporing als het belang van de eerbiediging van de rechten van de verdachte gediend. De commandant, de kapitein en de gezagvoerder zullen ter plaatse steeds zelf de afweging moeten maken of en zo ja welke bevoegdheidsuitoefening in redelijke verhouding staat tot het daarmee beoogde doel en in hoeverre dit doel niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt (artikel 2.1.3). De commandant, kapitein of gezagvoerder maakt zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen van wat door hem is verricht of bevonden (artikel 6.3.10, vijfde lid).

De regeling met betrekking tot het nemen van een aantal beslissingen over de voortduring van de vrijheidsbeneming van een aangehouden verdachte (ophouden voor onderzoek, inverzekeringstelling en bewaring) komt in grote lijnen overeen met de regeling hierover voor opsporingsambtenaren in artikel 6.3.7. In aanvulling hierop worden enkele bijzondere regels gesteld met betrekking tot het mededeling doen aan de verdachte, het verhoor van de verdachte en de verslaglegging (derde, vijfde en achtste lid). De bijzondere regeling over het verhoor is gericht op waarborging van het zwijgrecht van de verdachte. Effectuering van de overige rechten van de verdachte vindt plaats zodra contact is gelegd met (hulp)officier van justitie, uiterlijk voor het eerste verhoor van de verdachte door de bevoegde autoriteiten (artikel 1.4.4).

Bevoegdheidsuitoefening door de gezagvoerder van een luchtvaartuig buiten Nederland is uitsluitend mogelijk voor zover het op 14 september 1963 in Tokio tot stand gekomen Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (*Trb.* 1964, 115) dit toelaat. Dientengevolge dienen vrijheidsbeperkende maatregelen die door de gezagvoerder tijdens de vlucht zijn bevolen te worden opgeheven zodra het vliegtuig is geland, tenzij de in artikel 7,

eerste lid, van het verdrag genoemde uitzonderingen van toepassing zijn.

Eerste lid, onderdeel a
Dit onderdeel regelt dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig de in de artikelen 6.3.12 tot en met 6.3.14, 6.3.16, eerste lid, en 6.3.17 omschreven bevoegdheden kan uitoefenen zonder aanwijzingen van de (hulp)officier van justitie. Het betreft: inlichtingen en bewijzen verzamelen, staandehouding van verdachten en getuigen, aanhouding bij heterdaad, het betreden van elke plaats ter aanhouding van een verdachte op heterdaad en het vaststellen van de identiteit van een aangehouden verdachte. De bevoegdheidsuitoefening vindt plaats onder dezelfde voorwaarden als genoemd in deze artikelen.

Eerste lid, onderdeel b
Dit onderdeel regelt dat de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig de volgende in Titel 3.3 aan hen toebedeelde bevoegdheden zonder voorafgaand bevel van de (hulp)officier van justitie kunnen uitoefenen: aanhouding buiten ontdekking op heterdaad (artikel 6.3.15), betreding van plaatsen ter aanhouding buiten heterdaad (artikel 6.3.16, tweede lid), onderzoek aan de kleding en van meegevoerde voorwerpen (artikel 6.3.18), inbeslagneming van meegevoerde voorwerpen (artikel 6.3.18), inbeslagneming van voorwerpen (artikel 6.3.18) en betreding van plaatsen ter inbeslagneming (artikel 6.3.18). De bevoegdheidsuitoefening vindt plaats onder dezelfde voorwaarden als genoemd in deze artikelen. In geval van uitoefening van inbeslagnemingsbevoegdheden (artikelen 2.7.7 en 2.7.8) maakt de commandant, kapitein of gezagvoerder een kennisgeving van inbeslagneming op en legt deze, zodra contact is gelegd, zo spoedig mogelijk voor aan de (hulp)officier van justitie om te beoordelen of het beslag moet worden gehandhaafd (artikel 6.3.20, tweede lid).

Eerste lid, onderdeel c, en tweede lid
Ingevolge het eerste lid, onderdeel c, kan de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig zelfstandig bevelen dat de aangehouden verdachte wordt opgehouden voor onderzoek. Verder kan de commandant of de kapitein zelfstandig bevelen dat de voor onderzoek opgehouden verdachte in verzekering wordt gesteld en de in verzekering gestelde verdachte in bewaring wordt gesteld. Het betreft dezelfde bevoegdheden die zijn toegekend aan opsporingsambtenaren (artikel 6.3.7, eerste lid). De bevoegdheid tot het bevelen van inverzekeringstelling van een voor onderzoek opgehouden verdachte wordt niet toebedeeld aan de gezagvoerder van een luchtvaartuig. De noodzaak hiervoor ontbreekt, gezien het feit dat de maximale vluchtduur de maximale duur van het ophouden voor onderzoek in beginsel niet zal overschrijden, waardoor de verdachte in de praktijk uiterlijk gedurende deze fase aan de bevoegde autoriteiten zal worden overgedragen.

Evenals het geval is in de regeling voor opsporingsambtenaren wordt ook hier een voorschrift opgenomen volgens welke de bepalingen in Boek 2, Afdelingen 5.3.1, 5.3.2, 5.4.2 en 5.4.5, voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn (tweede lid). Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat bij de bevoegdheidsuitoefening de gedachte achter deze voorschriften steeds zoveel mogelijk moet worden nageleefd. Aan een aantal bepalingen uit Boek 2 die gaan over het in kennis stellen of betrekken van derden, zoals artikel 2.5.13 (bijstand raadsman), artikel 2.5.15, derde lid (reclassering in kennis stellen) en artikel 2.5.42, tweede en derde lid (raadsman in kennis stellen, bijstand raadsman) zal, zolang contact met de buitenwereld uitblijft, geen toepassing kunnen worden gegeven. In verband hiermee zijn verderop in dit artikel specifieke regels opgenomen over het verhoor (vierde en vijfde lid) en het horen van de verdachte (zesde lid), voor zover en voor zolang deze geen toegang heeft tot een raadsman. Verder zijn de op grond van artikel 6.3.8 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels over de behandeling van de verdachte gedurende de vrijheidsbeneming van toepassing.

Hieronder wordt per fase van de vrijheidsbeneming in hoofdlijn uiteengezet welke van de gewone regels voor strafvordering op grond van het tweede lid zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn en wat dit betekent.

Ophouden voor onderzoek
Het voorschrift dat de bepalingen van Boek 2, Afdeling 5.3.1 voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn, brengt mee dat de aangehouden verdachte in vrijheid wordt gesteld, tenzij de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig beveelt dat de verdachte wordt opgehouden voor onderzoek (artikel 2.5.9, eerste lid). De verdachte van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld en de verdachte van wie geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kan worden vastgesteld en die wordt verdacht van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld, kan ten hoogste negen uur worden opgehouden voor onderzoek. Bevoegdheidsuitoefening is tevens mogelijk bij verdenking van een in artikel 2.1.8 aan een vierjaarsmisdrijf gelijkgesteld misdrijf. In de overige gevallen kan de verdachte ten hoogste zes uur worden opgehouden voor onderzoek (artikel 2.5.9, tweede lid). Laatstgenoemde termijn kan eenmaal met ten hoogste zes uur worden verlengd (artikel 2.5.10, eerste lid). De verdachte wordt aan het einde van de termijn gedurende welke het bevel tot het ophouden voor onderzoek van kracht is, of zoveel eerder als het belang van het onderzoek toelaat, in vrijheid gesteld, tenzij zijn inverzekeringstelling is bevolen (artikel 2.5.11). Indien de verdachte hierom verzoekt doet de commandant, de kapitein of de gezagvoerder in beginsel direct

mededeling van zijn vrijheidsbeneming aan ten minste een door de verdachte aangeduide persoon die zich aan boord bevindt (artikel 2.5.12).

Inverzekeringstelling
Het voorschrift dat de bepalingen van Boek 2, Afdeling 5.3.2 voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn, leidt ertoe dat een bevel tot inverzekeringstelling kan worden gegeven in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Het bevel tot inverzekeringstelling kan ook worden gegeven in het geval waarin geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland van de verdachte kan worden vastgesteld en hij verdacht wordt van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld (artikel 2.5.14). Bevoegdheidsuitoefening is tevens mogelijk bij verdenking van een in artikel 2.1.8 aan een vierjaarsmisdrijf gelijkgesteld misdrijf. Het bevel tot inverzekeringstelling geldt voor ten hoogste drie dagen. Bij dringende noodzaak kan het bevel met ten hoogste drie dagen worden verlengd (artikel 2.5.14, derde lid). De inverzekeringstelling vindt plaats op een door de commandant of de kapitein te bepalen locatie (artikel 2.5.15, vierde lid). Zodra het belang van het onderzoek dat toelaat, wordt de verdachte in vrijheid gesteld (artikel 2.5.14, vierde lid).

Bewaring
De commandant of de kapitein kan - indien na ommekomst van de termijn van inverzekeringstelling nog steeds geen contact met (hulp)officier van justitie of de rechter-commissaris mogelijk is – zelfstandig bevelen dat de verdachte in bewaring wordt gesteld. Het voorschrift dat de bepalingen van Boek 2, Afdelingen 5.4.2 en 5.4.5 voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn brengt mee dat een bevel tot bewaring kan worden gegeven in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of in het geval waarin geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland van de verdachte kan worden vastgesteld en hij wordt verdacht van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld (artikel 2.5.26). Bevoegdheidsuitoefening is tevens mogelijk bij verdenking van een in artikel 2.1.8 aan een vierjaarsmisdrijf gelijkgesteld misdrijf. Verder dient sprake te zijn van ernstige bezwaren tegen de verdachte (artikel 2.5.29).

Het tweede lid bepaalt dat artikel 2.5.27, waarin de gronden voor een bevel tot voorlopige hechtenis zijn opgenomen, niet van toepassing is. In plaats daarvan gelden de specifieke toepassingsgronden genoemd in het eerste lid. Deze gronden houden in dat een bevel tot bewaring alleen kan worden gegeven voor zover en voor zolang als dit wordt gerechtvaardigd door de dringende noodzaak om gevaar voor leven of veiligheid te voorkomen of af te wenden of sporen van het strafbare feit veilig te stellen. Deze gronden zijn beperkter dan de gronden voor de voorlopige hechtenis zoals opgenomen in artikel 2.5.27. Uitgangspunt bij de

zelfstandige bevoegdheidsuitoefening dient te zijn dat deze zoveel mogelijk is gericht op het nemen van ordemaatregelen en het bevriezen van de situatie ter plaatse. Indien mogelijk dient het verrichten van feitelijke onderzoekshandelingen door de commandant, de kapitein en de gezagvoerder zo veel mogelijk te worden uitgesteld, totdat contact is gelegd met de bevoegde justitiële autoriteiten en aanwijzingen kunnen worden verkregen over de wijze waarop te handelen. Hiermee wordt zowel het belang van de opsporing als het belang van de eerbiediging van de rechten van de verdachte gediend. Op dit punt wijkt de regeling af van de regeling voor zelfstandige bevoegdheidsuitoefening door opsporingsambtenaren (artikel 6.3.7). Het bevel tot bewaring is van kracht gedurende een door de commandant of de kapitein te bepalen termijn van ten hoogste twee weken (artikel 2.5.43, eerste lid). Zodra de commandant of de kapitein van oordeel is dat de gronden voor de bewaring zijn vervallen, beveelt hij de invrijheidstelling van de verdachte (artikel 2.5.43, tweede lid). Indien de verdachte niet binnen de termijn waarin het bevel van bewaring van kracht is naar het grondgebied van Nederland is overgebracht en aldaar is overgedragen aan de officier van justitie beveelt de commandant of de kapitein de invrijheidstelling (artikel 6.3.9, tweede lid, eerste en tweede zin, in verbinding met artikel 6.3.10, zesde lid).

Derde lid
Het bevel tot ophouden voor onderzoek, inverzekeringstelling of bewaring of tot verlenging daarvan wordt de verdachte direct meegedeeld. Dit houdt in dat mondelinge melding plaatsvindt door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig. De mededeling wordt vermeld in het verslag, bedoeld in artikel 6.3.20.

Vierde lid
Deze bepaling bevat een regeling met betrekking tot verhoren van de verdachte door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig. Voor zover en voor zolang de verdachte geen toegang heeft tot een raadsman wordt hij niet verhoord tenzij de beslissing van de commandant, de kapitein of de gezagvoerder om de verdachte, zonder dat hij in de gelegenheid wordt gesteld zijn recht op rechtsbijstand uit te oefenen, ter plaatse te verhoren wordt gerechtvaardigd door een dringende noodzaak als omschreven in artikel 2.3.10, tweede lid. Het betreft de dringende noodzaak om ernstige negatieve gevolgen voor het leven, de vrijheid of de fysieke integriteit van een persoon te voorkomen of om te voorkomen dat aanzienlijke schade aan het onderzoek wordt toegebracht. Deze gronden komen overeen met de gronden, genoemd in artikel 3, zesde lid, van Richtlijn 2013/48/EU (waarvan artikel 2.3.10 de implementatie is).

Het doel van het verhoor dient beperkt zijn tot het verkrijgen van informatie die benodigd is om ernstige negatieve gevolgen voor leven, vrijheid of fysieke integriteit van een persoon te voorkomen of om aanzienlijke schade aan de strafprocedure te voorkomen.

De regeling komt inhoudelijk overeen met de regeling voor opsporingsambtenaren in artikel 6.3.7, derde lid, met dien verstande dat de uitzondering om de verdachte te verhoren indien hij afstand van zijn recht op rechtsbijstand heeft gedaan niet geldt. Het laat zich moeilijk indenken dat de verdachte in de (uitzonderings)situatie waarin zelfstandige bevoegdheidsuitoefening aan boord plaatsvindt vrijwillig en ondubbelzinnig afstand kan doen van het zijn recht op rechtsbijstand en de gevolgen daarvan voldoende kan overzien, te meer gezien de omstandigheid dat de commandant, de kapitein en de gezagvoerder geen juridische professionals zijn.

Vijfde lid
Dit artikellid bevat regels over het verhoor van de verdachte, in geval de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig op grond van het derde lid besluit dat dit kan worden gerechtvaardigd door een dringende noodzaak. De regeling is gericht op waarborging van het zwijgrecht van de verdachte (artikel 1.4.3) en komt overeen met de gewone regels voor strafvordering (artikel 2.3.6). De commandant, de kapitein of de gezagvoerder die de verdachte verhoort onthoudt zich van alles wat de strekking heeft een verklaring te verkrijgen, waarvan niet gezegd kan worden dat zij in vrijheid is afgelegd (pressieverbod). De verdachte is niet verplicht tot antwoorden, hetgeen hem door de verhorende commandant, kapitein of gezagvoerder voorafgaand aan het verhoor wordt meegedeeld. Aan de verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst wordt de mededeling in een voor hem begrijpelijke taal gedaan. In het verslag wordt vermeld dat deze mededeling aan de verdachte is gedaan.
De commandant, de kapitein of de gezagvoerder maakt zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen van het verhoor (artikel 6.3.10, vijfde lid).

Zesde lid
Voorgeschreven wordt dat voor zover en voor zolang de voor onderzoek opgehouden verdachte of de in verzekering gestelde verdachte geen toegang heeft tot een raadsman, hij uitsluitend kan worden gehoord over het bevel tot inverzekeringstelling of het bevel tot bewaring, alvorens de commandant of de kapitein beslist. De regeling komt overeen met de regeling voor opsporingsambtenaren in artikel 6.3.7, vierde lid. Het horen van de verdachte wordt voorgeschreven in de artikelen 2.5.13, tweede lid (inverzekeringstelling) en 2.5.42, derde lid (bewaring). De verdachte heeft er recht op dat zijn zienswijze bij het nemen van de beslissing wordt betrokken. Wel dient ervoor gewaakt te worden dat het horen niet ontaardt in een verhoor. Daarom wordt bepaald dat hij uitsluitend kan worden gehoord over het bevel tot inverzekeringstelling of het bevel tot bewaring. Er worden hoegenaamd geen vragen gesteld over de betrokkenheid van de verdachte bij het vermoedelijk begane feit.

Zevende lid
Evenals het geval is in de regeling voor opsporingsambtenaren (artikel

6.3.7, vijfde lid) wordt ook hier een voorziening getroffen voor de situatie dat tijdens het contact met de verdachte blijkt dat deze de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheerst. In dat geval kan de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig ten behoeve van het verhoren of horen van de verdachte de bijstand inroepen van een aan boord aanwezige persoon die voor vertolking kan zorgdragen of de verdachte verhoren in een taal die door beiden voldoende wordt beheerst (bijvoorbeeld het Engels).

Achtste lid
Dit artikellid schrijft voor dat de invrijheidstelling van de verdachte in het verslag wordt vermeld.

Negende lid
Bepaald wordt dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig in geval van bevoegdheidsoefening op grond van het eerste lid zo spoedig mogelijk alsnog contact legt met de (hulp)officier van justitie en mededeling doet van het geconstateerde strafbare feit, de uitgeoefende bevoegdheid en voor zover mogelijk de personalia en nationaliteit van de verdachte, de getuige en het slachtoffer. Deze informatie gebruikt de (hulp)officier van justitie bij het bepalen van het vervolgtraject.

Tiende lid
Dit voorschrift bevat regels over de voorgeleiding van de voor onderzoek opgehouden en de in verzekering gestelde verdachte, zodra contact is gelegd met de bevoegde autoriteiten. Het betreft een voorgeleiding achteraf die in de gewone regels voor strafvordering geen plaats heeft. Doel van de voorgeleiding is een beoordeling achteraf van de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming. Daarnaast stelt de voorgeleiding de bevoegde autoriteiten in de gelegenheid om zich een oordeel te vormen over de vraag of de vrijheidsbeneming moet worden voortgezet. De voorgeleiding kan fysiek of op afstand plaatsvinden, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is om die voorgeleiding zo spoedig mogelijk te realiseren (artikel 6.3.6, eerste lid). Indien fysieke voorgeleiding van de verdachte op het grondgebied in Nederland binnen een spoedige termijn tot de mogelijkheden behoort, heeft dit in beginsel de voorkeur boven voorgeleiding op afstand.

Zodra contact is gelegd met de (hulp)officier van justitie wordt de verdachte direct voorgeleid aan de (hulp)officier van justitie. Deze beoordeelt de rechtmatigheid van het door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig gegeven bevel tot ophouden voor onderzoek of inverzekeringstelling. Voorts beoordeelt hij de noodzaak van het voortduren van het ophouden voor onderzoek of de inverzekeringstelling. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de gewone regels voor strafvordering. Alvorens te beslissen hoort de (hulp)officier van justitie de verdachte. Vervolgens beveelt hij de inverzekeringstelling van de verdachte voor een door hem te bepalen

termijn, of beveelt hij de invrijheidstelling van verdachte (artikelen 2.5.11 en 2.5.14, derde en vierde lid).

Zodra contact is gelegd met de bevoegde autoriteiten wordt de verdachte van rechtsbijstand voorzien. Ook de overige rechten van de verdachte, zoals het recht op informatie en – indien van toepassing - het recht op vertolking en vertaling, worden feitelijk geëffectueerd. De van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel 2.5.12 brengt mee dat de (hulp)officier van justitie op verzoek van de verdachte direct mededeling doet van diens vrijheidsbeneming aan ten minste een door de verdachte aangeduide persoon. Op verzoek van de verdachte die niet de Nederlandse nationaliteit heeft, geeft de (hulp)officier van justitie direct kennis van diens vrijheidsbeneming aan de consulaire post van de staat waarvan de verdachte de nationaliteit heeft.

Elfde lid
Deze bepaling betreft een met het vorige artikellid vergelijkbare regeling over de voorgeleiding van de in bewaring gestelde verdachte. Zodra contact is gelegd met de (hulp)officier van justitie wordt de verdachte, door tussenkomst van de officier van justitie, direct voorgeleid aan de rechter-commissaris. De rechter-commissaris beoordeelt de rechtmatigheid van het door de commandant of de kapitein gegeven bevel tot bewaring alsmede de noodzaak van het voortduren van de bewaring. Hierbij toetst de rechter-commissaris aan de gewone regels voor strafvordering, inclusief de gronden voor bewaring genoemd in artikel 2.5.27. Alvorens te beslissen hoort de rechter-commissaris de verdachte. De rechter-commissaris beveelt de bewaring van de verdachte voor een door hem te bepalen termijn, binnen de kaders van de gewone regels voor strafvordering, of beveelt de invrijheidstelling van de verdachte (artikel 2.5.43, tweede lid).

Zodra contact is gelegd met de bevoegde autoriteiten wordt de verdachte van rechtsbijstand voorzien. Ook de overige rechten van de verdachte, zoals het recht op informatie en – indien van toepassing - het recht op vertolking en vertaling, worden feitelijk geëffectueerd. De van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel 2.5.12 brengt mee dat de (hulp)officier van justitie op verzoek van de verdachte direct mededeling doet van diens vrijheidsbeneming aan ten minste een door de verdachte aangeduide persoon. Op verzoek van de verdachte die niet de Nederlandse nationaliteit heeft, geeft de (hulp)officier van justitie direct kennis van diens vrijheidsbeneming aan de consulaire post van de staat waarvan de verdachte de nationaliteit heeft.

Artikel 6.3.20 [verslaglegging en kennisgeving inbeslagneming]

Dit artikel stelt regels over de verslaglegging door de commandant, de kapitein en de gezagvoerder van een luchtvaartuig, de kennisgeving van inbeslagneming en de overdracht van het verslag en de kennisgeving van

inbeslagneming aan de bevoegde justitiële autoriteiten. Het artikel is deels de opvolger van het huidige artikel 539f en is deels nieuw. Een goede en zo spoedig mogelijke verslaglegging is van groot belang, in het bijzonder bij bevoegdheidsuitoefening die zonder betrokkenheid van de bevoegde autoriteiten heeft plaatsgevonden. De verslaglegging vormt de basis voor de beslissingen die in de strafzaak worden genomen en kan onder meer worden gebruikt voor het bewijs. Onderdeel van de verslaglegging is de audiovisuele verslaglegging, die wordt voorgeschreven in artikel 6.3.10, vijfde lid. Dat artikellid bepaalt dat de commandant, de kapitein of gezagvoerder zo veel mogelijk geluids- en beeldopnamen maakt van wat door hem is verricht of bevonden.

Eerste lid
Voorgeschreven wordt dat de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig verslag opmaakt van wat door hem is verricht of bevonden en het verslag en de gemaakte geluids- en beeldopnamen zo spoedig mogelijk overdraagt aan de (hulp)officier van justitie. De verslaglegging omvat alle relevante feiten en omstandigheden die voor de beoordeling van het strafvorderlijk optreden van belang kunnen zijn. Het verslag is beginsel vormvrij, met dien verstande dat het dient te worden gedagtekend en ondertekend. In het geval de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig de verdachte zelfstandig verhoort, zonder betrokkenheid van de justitiële autoriteiten, wordt deze meegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden en wordt deze mededeling in het verslag opgenomen (artikel 6.3.19, vijfde lid). Andere verplichte vermeldingen in het verslag betreffen: het mededeling doen aan de verdachte van het bevel tot ophouden voor onderzoek, het bevel tot inverzekeringstelling en het bevel tot bewaring en de invrijheidstelling van de verdachte (artikel 6.3.19, derde lid).
Het verslag van de commandant, de kapitein of de gezagvoerder heeft niet dezelfde bewijskracht als een door opsporingsambtenaren opgemaakt proces-verbaal (zie daarover artikel 4.3.10, derde lid). Wel kan het als “schriftelijk stuk” worden gebruikt voor het bewijs in een strafzaak (artikel 4.3.8, eerste lid, onderdeel d). Indien de commandant overeenkomstig artikel 6.3.3 is aangewezen als opsporingsambtenaar gelden de gewone regels voor strafvordering met betrekking tot de verslaglegging (Boek 2, Titel 1.4) en heeft het proces-verbaal van de commandant dezelfde bewijskracht als een door opsporingsambtenaren opgemaakt proces-verbaal (artikel 4.3.10, derde lid).

In geval geluids- en beeldopnamen zijn gemaakt door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van wat door hem is verricht of bevonden, moeten deze worden bijgevoegd. In de praktijk zal er veelal voor worden gekozen om in het verslag te volstaan met te vermelden dat wat door hen is verricht of bevonden op de opname is vastgelegd, in voorkomende gevallen onder toevoeging van nadere informatie aan het verslag.

Het specifieke voorschrift in het huidige artikel 539f, tweede lid, met betrekking tot de verslaglegging door de officier, de scheepsofficier of het lid van de bemanning van een luchtvaartuig keert niet terug. In geval van bevoegdheidsuitoefening door een ondergeschikte gelden de voorschriften uit Titel 3.3, waaronder de verslagleggingsplicht, onverkort.

Tweede lid
Dit artikellid is nieuw en bepaalt dat commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig in geval van uitoefening op grond van de artikelen 6.3.18 of 6.3.19, eerste lid, onderdeel b, van de in de artikelen 2.7.7 en 2.7.8 omschreven bevoegdheden, een kennisgeving van inbeslagneming opmaakt ten behoeve van de (hulp)officier van justitie en deze zo spoedig mogelijk voorlegt aan de (hulp)officier van justitie om te beoordelen of het beslag moet worden gehandhaafd. Dit voorschrift is ook gesteld in de gewone regels voor strafvordering met betrekking tot de inbeslagneming (artikel 2.7.17). De (hulp)officier van justitie beslist aan de hand van de gewone regels voor strafvordering of de inbeslagneming rechtmatig is en of het belang van de strafvordering voortduring van het beslag rechtvaardigt (Boek 2, Afdeling 7.2.4).

Derde lid
Indien de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig gebruik maakt van de mogelijkheid tot delegatie van bevoegdheden aan een ondergeschikte (artikel 6.3.11) dient de officier, de onderofficier, de scheepsofficier of het lid van de bemanning een kennisgeving van inbeslagneming of een verslag van wat door hem is verricht of bevonden of een kennisgeving van inbeslagneming op te maken. Het verslag of de kennisgeving van inbeslagneming van de (onder)officier, de scheepsofficier of het lid van de bemanning wordt mede ondertekend door de commandant, de kapitein of de gezagvoerder van een luchtvaartuig. Dit was voorheen geregeld in artikel 539f, vierde lid.

TITEL 3.4
Meldplicht en register

In deze titel zijn de bijzondere bepalingen opgenomen over de meldplicht en de registerplicht (artikelen 6.3.21 en 6.3.22; opvolgers van de artikelen 539u en 539v). Nieuw is dat de verplichting van de kapitein om in een aantal gevallen direct mededeling te doen aan de (hulp)officier van justitie van misdrijven die ter plaatse zijn begaan wordt verruimd tot misdrijven waarvan iemand die zich ter plaatse bevindt verlangt aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar. In een dergelijke situatie dient de kapitein diegene tevens in de gelegenheid te stellen om de aangifte te doen met de aan boord aanwezige communicatieapparatuur. In het geval de aangifte tegen de kapitein zelf is gericht gelden deze verplichtingen voor degene die deze vervangt.

Van oudsher geldt de meld- en registratieplicht enkel voor de kapitein en niet voor de commandant of de gezagvoerder van een luchtvaartuig. Voor commandanten en gezagvoerders van luchtvaartuigen geldt een eigen verantwoordingsstructuur, die onder andere volgt uit het militaire strafrecht en de internationale verdragen inzake de luchtvaart. Onder andere kan gedacht worden aan het volgende. Een commandant is op grond van artikel 78 van de Wet militair tuchtrecht verplicht om aangifte te doen van een hem ter kennis gekomen gedraging die naar zijn oordeel een strafbaar feit betreft. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat ook voor wat betreft strafbare feiten begaan op een oorlogsschip, de justitiële autoriteiten daarvan op de hoogte worden gesteld. In overleg met het openbaar ministerie kunnen bepaalde strafbare feiten overigens ook tuchtrechtelijk afgedaan worden (artikel 79 van de Wet militair tuchtrecht). Zie voor meer achtergrond ook J. Nijhof, *"De reikwijdte van de aangifteplicht voor commandanten"*, Militair rechtelijk tijdschrift 2018. Voor een gezagvoerder van een luchtvaartuig gelden bijvoorbeeld op grond van het op 14 september 1963 in Tokio tot stand gekomen Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 1964, 115) enkele verplichtingen tot het doen van mededelingen aan de staat waar het luchtvaartuig zich bevindt of waar het luchtvaartuig zal landen. Zo dienen de autoriteiten van de staat waar een vliegtuig zal landen op de hoogte te worden gesteld indien aan boord vrijheidsbeperkende maatregelen ten aanzien van een persoon zijn genomen (artikel 7, tweede lid). Verder geldt dat wanneer de gezagvoerder van een luchtvaartuig een persoon het luchtvaartuig doet verlaten, hij daarvan mededeling doet (artikel 8, tweede lid). En indien de gezagvoerder voornemens is een persoon ten aanzien van wie hij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat hij aan boord een ernstig strafbaar feit heeft begaan over te dragen aan de bevoegde autoriteiten van een andere staat, dient hij hen daarvan in kennis te stellen (artikel 9). In geval van een landing in Nederland dient de verdachte te worden overgedragen aan de (hulp)officier van justitie (artikel 6.3.9, eerste lid). Tegen deze achtergrond is in aansluiting op het huidige Wetboek van Strafvordering de bestaande meld- en registerplicht behouden en niet uitgebreid tot de commandant en gezagvoerder van een luchtvaartuig.

Artikel 6.3.21 [meldplicht bepaalde misdrijven, gelegenheid tot aangifte doen]

Dit artikel regelt de meldplicht met betrekking tot bepaalde misdrijven die aan boord van een Nederlands schip, Nederlands zeevissersschip of op een installatie ter zee zijn begaan. Verder stelt het degene die zich aan boord bevindt en die verlangt aangifte te doen van een ter plaatse begaan misdrijf dit te doen met de aan boord aanwezige communicatieapparatuur. Het artikel is deels de opvolger van het huidige artikel 539u en is deels nieuw.

Eerste lid, onderdelen a en b
Deze onderdelen verplichten de kapitein direct mededeling te doen aan de (hulp)officier van justitie van elk ter plaatse begaan misdrijf waardoor de veiligheid van het Nederlands schip, Nederlands zeevissersschip of de installatie ter zee of degenen die zich aldaar bevinden in gevaar is gebracht of waardoor iemands dood of zwaar lichamelijk letsel is veroorzaakt. Ingevolge onderdeel c omvat de meldplicht voorts elk ter plaatse begaan misdrijf waarvan iemand die zich aan boord van het schip of op de installatie ter zee bevindt, verlangt aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar.

De meldingsplicht ontstaat door het enkele feit dat het misdrijf wordt gepleegd, ongeacht of ter zake daarvan gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid uit het onderhavige hoofdstuk. Met het gebruik van de term "mededeling" wordt op mondelinge overdracht van het bericht gedoeld. Het gebruik van de term "direct" drukt uit dat zonder onnodig uitstel moet worden gehandeld.
De misdrijven die worden genoemd in de onderdelen a en b komen al voor in het huidige artikel 539u.

Eerste lid, onderdeel c, tweede en derde lid
Het eerste lid, onderdeel c, is nieuw en beoogt in samenhang met het tweede en derde lid, die eveneens nieuw zijn, een voorziening te bieden aan iemand die zich aan boord van een Nederlands schip, Nederlands zeevissersschip of op een installatie ter zee bevindt, bijvoorbeeld een slachtoffer of een getuige, om aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar van een ter plaatse gepleegd misdrijf met aan boord aanwezige communicatiemiddelen. In dat geval dient de kapitein hiervan mededelling te doen bij de (hulp)officier van justitie.

Het tweede lid biedt een voorziening voor de situatie waarin de kapitein zelf verdacht wordt van een misdrijf waardoor de veiligheid van het Nederlands schip, Nederlands zeevissersschip of de installatie ter zee of degenen die zich aldaar bevinden in gevaar is gebracht, waardoor iemands dood of zwaar lichamelijk letsel is veroorzaakt of voor de situatie waarin de aangifte, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, is gericht tegen de kapitein. In dat geval dient de vervanger mededeling te doen aan de (hulp)officier van justitie.

Het derde lid schrijft voor dat de kapitein degene die aangifte wenst te doen hiertoe in de gelegenheid stelt met de aan boord aanwezige communicatiemiddelen. In het geval de aangifte tegen de kapitein is gericht, dient de plaatsvervanger diegene hiertoe in de gelegenheid te stellen.

Met deze nieuwe bepalingen wordt een invulling gegeven aan de in het WODC-onderzoek (p. 103) geconstateerde leemte ten aanzien van de meldingsplicht van de kapitein in verhouding tot het nemo tenetur-beginsel. De situatie kan zich immers voordoen dat de kapitein, indien hij

zelf de pleger is, via de meldplicht ertoe wordt verplicht bewijs van een strafbaar feit tegen zichzelf te leveren. Door uitbreiding van de meldplicht tot elk misdrijf aan boord begaan waarvan iemand aangifte wenst te doen en de plaatsvervanger in dit verband een rol te geven kan dit worden ondervangen. Aangezien het ook van belang is dat de justitiële autoriteiten op de hoogte worden gebracht wanneer de kapitein zelf verdachte is van een misdrijf genoemd in het eerste lid, onderdelen a en b, is ook in die gevallen een meldingsplicht voor de plaatsvervanger expliciet toegevoegd aan het tweede lid. Nalatigheid in de uitoefening van de meldingsplicht is strafbaar (de artikelen 446a en 471a van het Wetboek van Strafrecht).

Artikel 6.3.22 [register van strafbare feiten]

Eerste en tweede lid
Dit artikel bevat regels over het register van strafbare feiten dat de gezagvoerder van een Nederlands (zeevissers)schip dient bij te houden. Het artikel is de opvolger van het huidige artikel 539v, eerste tot en met vierde lid. De redactie is gemoderniseerd. De plicht om een register van strafbare feiten bij te houden rust op de gezagvoerder van een Nederlands (zeevissers)schip en onder omstandigheden op degene die deze vervangt, maar niet op de leidinggevende op een installatie ter zee. Daarom wordt in het eerste en tweede lid niet gesproken over “kapitein”, zoals is gedefinieerd in artikel 6.3.1, maar over “de gezagvoerder van een Nederlands schip of Nederlands zeevissersschip of degene die deze vervangt”. Wanneer de gezagvoerder niet in staat is om als gezagvoerder van het schip op te treden, bijvoorbeeld bij ziekte, rust op degene die als vervanger optreedt ook de plicht om het register bij te houden. In het derde lid is een voorziening getroffen voor de situatie waarin de gezagvoerder van het schip zelf verdachte is.

In onderdeel f is toegevoegd dat indien mogelijk ook de contactgegevens van verdachten, getuigen en slachtoffers worden vastgelegd. Dit kan van belang zijn omdat, wanneer de bevoegde autoriteiten onderzoek willen doen, de relevante betrokkenen mogelijk niet altijd meer aan boord aanwezig zullen zijn.

De registerplicht sluit aan bij de in artikel 348 van het Wetboek van Koophandel opgenomen verplichting om ervoor te zorgen dat aan boord een scheepsdagboek (dagregister of journaal) wordt gehouden, waarin alles van enig belang, dat op de reis voorvalt, nauwkeurig wordt opgetekend. Het Wetboek van Koophandel legt de verplichting om aan boord een scheepsdagboek te houden enkel op aan de kapitein van een Nederlands (zeevissers)schip (en dus niet aan de commandant of gezagvoerder van een luchtvaartuig). Zie over de verplichting van de kapitein om een dagboek bij te houden ook artikel 9 van de Schepenwet, artikel 64 van het Schepenbesluit 2004 en het Besluit dagboeken voor schepen 1970. Indien in het scheepsdagboek door de kapitein persoonsgegevens worden geregistreerd, is daarop de Algemene

verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) van toepassing. Artikel 6.3.22 verplicht de gezagvoerder van een Nederlands (zeevissers)schip ertoe om ook een register bij te houden waarin strafbare feiten worden vastgelegd. Dit houdt verband met de in het huidige en in het nieuwe Wetboek van Strafvordering aan de gezagvoerder van een Nederlands (zeevissers)schip toebedeelde taken en bevoegdheden in het geval van de verdenking van een strafbaar feit. Ook deze verwerking van persoonsgegevens valt onder het regime van de AVG en de Uitvoeringswet AVG (hierna: UAVG). Voor wat betreft de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens, valt dit onder de uitzondering in artikel 10 AVG. In de zin van artikel 33, eerste lid, onderdeel a, van de UAVG is de gezagvoerder van een (zeevissers)schip op grond van het Wetboek van Strafvordering belast met de toepassing van het strafrecht. Dit betekent dat met betrekking tot het register ook de waarborgen gelden die de AVG en de UAVG bieden, zoals (onder meer) het recht van inzage (artikel 15 AVG) en het recht op rectificatie (artikel 16 AVG) en de noodzaak om te voorzien in passende beveiliging (artikel 32 AVG). Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag op basis waarvan de gezagvoerder van een Nederlands (zeevissers)schip de gegevens in het register kan verstrekken aan de bevoegde justitiële autoriteiten. Artikel 6.3.5 schrijft namelijk voor dat opsporingsambtenaren de gezagvoerder van een Nederlands (zeevissers)schip kunnen bevelen om inzage te verschaffen in het register. Na verstrekking van deze gegevens aan een opsporingsambtenaar, vallen deze gegevens onder het regime van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

De gezagvoerder van een Nederlands (zeevissers)schip begaat een overtreding als hij het register van strafbare feiten niet overeenkomstig de wettelijke voorschriften houdt of niet vertoont wanneer de wet dit vordert (artikel 471, eerste lid, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht). Ook de vervanger van de gezagvoerder van een Nederlands (zeevissers)schip kan onder omstandigheden deze overtreding begaan (derde lid).

Derde lid
In het derde lid is een voorziening getroffen voor het geval dat de gezagvoerder van een Nederlands schip of Nederlands zeevissersschip zelf verdachte is. In dat geval dient de vervanger, voor zover mogelijk, de relevante gegevens vast te leggen.

R

Artikel 6.4.2 heeft betrekking op beklag door derde-rechthebbenden tegen een strafbeschikking of een ontnemingsschikking (zie ook paragraaf 6.2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). In het kader van de verbetering van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening wordt de bepaling op twee punten gewijzigd. In verband met het afschaffen van de mogelijkheid om bij strafbeschikking aanwijzingen te geven wordt de formulering van dit

artikel zodanig aangepast, dat de reikwijdte van deze beklagmogelijkheid zich niet meer uitstrekt tot de strafbeschikking. De vermelding van de aanwijzingen verdwijnt ook uit artikel 6.4.9, eerste lid (zie ook de toelichting op dat artikel), dat ziet op de beslissing die de raadkamer moet nemen als zij het beklag gegrond acht. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 6.2.2) is al uiteengezet dat de rechtspositie van de derde-belanghebbende in de hier bedoelde gevallen ook in de toekomst gewaarborgd is. Op grond van artikel 6.4.3 kan deze zich namelijk beklagen over de bij strafbeschikking opgelegde verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer van hem toekomende voorwerpen (en op grond van artikel 6.4.2 over een ontnemingsschikking). De tweede wijziging houdt verband met de keuze om de transactie in beperkte vorm als afdoeningsmodaliteit te behouden. Tegen die achtergrond is – in lijn met artikel 552ab, zoals die bepaling in het huidige wetboek gold voordat de Wet OM-afdoening in werking trad – toegevoegd dat derde-rechthebbenden zich kunnen beklagen over het stellen van transactievoorwaarden als bedoeld in artikel 3.4.6, eerste lid, onderdelen b, c en d.

S

Met dit onderdeel worden enkele wijzigingen doorgevoerd in de regeling over het beklag met betrekking tot voorwerpen en gegevens in artikel 6.4.4. Allereerst vinden in de bepaling twee wijzigingen van technische aard plaats. Zoals blijkt uit de bij de eerste vaststellingswet behorende memorie van toelichting (het betreft de toelichting op artikel 6.4.4; Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 1363-1364) heeft de bepaling niet alleen betrekking op geautomatiseerde werken en digitale-gegevensdragers, maar ook op niet-digitale gegevensdragers. In dergelijke gevallen kan bijvoorbeeld een (digitale) kopie worden gemaakt van bepaalde schriftelijke stukken die aan de belanghebbende wordt verstrekt. Omdat bij niet-digitale gegevensdragers niet kan worden gesproken over “daarin opgeslagen gegevens” is de zinsnede “dan wel daarop aanwezige gegevens” toegevoegd aan het (nieuwe) eerste lid. Verder wordt het woord “over” vervangen door “tot” omdat dat taalkundig juister is.

Daarnaast wordt in het nieuwe tweede lid van artikel 6.4.4 een wettelijke grondslag neergelegd voor het, bij gelegenheid van een klaagschrift, verzoeken om de verstrekking van gegevens. Deze wijziging wordt hierna verder toegelicht.

Artikel 6.4.4 heeft betrekking op de situatie waarin wordt geklaagd over beslag op – kort gezegd – gegevensdragers. Dergelijke klaagschriften zijn gegrond op artikel 6.4.1, omdat zij betrekking hebben op de inbeslagneming van een voorwerp. Artikel 6.4.4 instrueert de belanghebbende om – als hij ook wenst te klagen over het feit dat hij niet meer beschikt over de op die gegevensdrager aanwezige of daarin opgeslagen gegevens of over het na de inbeslagneming daarvan

overnemen van gegevens – dit tegelijkertijd in hetzelfde klaagschrift aan te geven. Een klaagschrift dat betrekking heeft op het na de inbeslagneming overnemen van gegevens is gegrond op artikel 6.4.5, eerste lid, onderdeel a. Dubbele procedures (eerst beklag tegen de inbeslagneming van het voorwerp en daarna een nieuwe beklagprocedure om daarop opgeslagen of daarvan overgenomen gegevens terug te krijgen) moeten hierbij zoveel mogelijk worden voorkomen. Artikel 6.4.4 heeft dus betrekking op de vormgeving van klaagschriften en verplicht in bepaalde gevallen tot “gelijktijdig beklag” oftewel tot het indienen van een “samengesteld” klaagschrift. Deze verplichting laat onverlet dat onder bepaalde voorwaarden opnieuw kan worden geklaagd over het beslag op een gegevensdrager of een geautomatiseerd werk dan wel over het niet meer kunnen beschikken over of het overnemen van zich daarop bevindende gegevens (vgl. ECLI:NL:HR:2023:128, rechtsoverweging 2.5).

Wanneer een gegevensdrager of een geautomatiseerd werk wordt inbeslaggenomen, geschiedt dit vaak ten behoeve van de waarheidsvinding of met het oog op de onttrekking aan het verkeer van dit voorwerp of het verbeurd verklaren van dit voorwerp. Vooral in de eerste twee gevallen is het goed denkbaar dat teruggave van het voorwerp, al dan niet met (een of meer) daarin opgeslagen of daarop aanwezige gegevens, niet mogelijk of wenselijk is. De hierboven genoemde toelichting op artikel 6.4.4 zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, gaat ter illustratie in op de praktische problemen voor de opsporingsdiensten om een deels geschoonde gegevensdrager te kunnen teruggeven en op het risico dat zich op de teruggegeven gegevensdrager of het teruggegeven geautomatiseerd werk toch nog strafbare gegevens bevinden. Een en ander neemt niet weg dat bijvoorbeeld de beslagene een groot belang kan hebben om weer de beschikking te hebben over (een deel van) de gegevens die zich op of in dat voorwerp bevinden (of daarvan zijn overgenomen). Mede daarom is in de toelichting de alternatieve mogelijkheid benoemd dat de klager verzoekt om de verstrekking van niet-strafbare gegevens die zijn opgeslagen op inbeslaggenomen gegevensdragers of geautomatiseerde werken. Toegelicht is verder dat hier op verschillende wijzen mee werd omgegaan in de jurisprudentie. De Rvdr heeft in zijn advies in overweging gegeven om in artikel 4.3.17, vijfde lid (en dus ook in artikel 6.4.4, derde lid) te specificeren dat (enkel) verzocht kan worden om de verstrekking van “niet-strafbare” gegevens. Een afbakening van de term “gegevens” zoals de Rvdr voorstelt is echter niet nodig, omdat met gegevens in de artikelen 6.4.4, derde lid, en 4.3.17, vijfde lid, zoals de Rvdr ook aangeeft, onmiskenbaar niet-strafbare gegevens worden bedoeld. Daarover kan in redelijkheid geen verwarring ontstaan.

In 2018 en 2019 is het gerechtshof Den Haag uitvoerig ingegaan op deze materie (ECLI:NL:GHDHA:2018:1074 en ECLI:NL:GHDHA:2019:391). De eerstgenoemde uitspraak betreft een tussenarrest waarin het gerechtshof (kort gezegd) heeft geoordeeld dat nader onderzoek diende

plaats te vinden naar de vraag welke uitvoeringstechnische en personele consequenties de uitvoering van het verzoek van de verdachte zou hebben. De tweede uitspraak betreft het arrest waarin het gerechtshof ten gronde heeft beslist op het verzoek. De uitspraken betreffen de behandeling van een strafzaak en dus een oordeel van het gerechtshof in het kader van een te nemen eindbeslissing over inbeslaggenomen gegevensdragers. In beide zaken heeft het gerechtshof overwogen dat uit het EVRM en het Eerste Protocol bij het EVRM voortvloeit dat een verdachte zijn bezwaren tegen of verzoeken ten aanzien van een voorgestelde wijze van afdoening met betrekking tot een inbeslaggenomen gegevensdrager aan de (straf)rechter moet kunnen voorleggen, ook als deze bezwaren of verzoeken betrekking hebben op de daarop opgeslagen gegevens.

Volgens het gerechtshof is het uitgangspunt dat een gegevensdrager (of een geautomatiseerd werk) waarop (onder meer) strafbare gegevens zijn opgeslagen, aan het verkeer wordt onttrokken. Gelet op de huidige stand van de techniek is het voor de opsporing een onevenredig grote belasting om gegevensdragers feitelijk op bestandsniveau te moeten onderzoeken om vast te stellen of sprake is van strafbaar dan wel niet-strafbaar materiaal, met als doel die gegevensdrager – geschoond van strafbaar materiaal – eventueel terug te geven aan de belanghebbende. Indien sprake is van een voldoende gemotiveerd verzoek om verstrekking van niet-strafbare gegevens, moet de rechter een afweging maken tussen de strafvorderlijke en maatschappelijke belangen bij onttrekking aan het verkeer van de gegevensdrager of het geautomatiseerd werk (inclusief de verzochte gegevens) enerzijds en de persoonlijke belangen van de verdachte bij behoud of verkrijging van de desbetreffende gegevens anderzijds, waarbij ook proportionaliteits- en subsidiariteitsaspecten dienen te worden betrokken. Dit impliceert volgens het gerechtshof eveneens de mogelijkheid dat de rechter beveelt dat specifieke bestanden die zich bevinden op een inbeslaggenomen gegevensdrager aan de belanghebbende zullen worden verstrekt.

In de genoemde toelichting op artikel 6.4.4 zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, wordt de alternatieve mogelijkheid benoemd dat wordt verzocht om de verstrekking van gegevens. Dat wordt nu ook expliciet bepaald in het tweede lid van artikel 6.4.4. Het bepaalt dat de belanghebbende in het klaagschrift kan verzoeken om de verstrekking van gegevens die opgeslagen zijn in, dan wel aanwezig zijn op de inbeslaggenomen gegevensdrager of het inbeslaggenomen geautomatiseerd werk. Deze bepaling maakt daarmee ook duidelijk dat – aansluitend bij wat in het algemeen geldt bij beklag met betrekking tot voorwerpen en gegevens – (ook) met zo’n verzoek niet tot aan de behandeling van de hoofdzaak – waarin een eindbeslissing over de inbeslaggenomen gegevensdrager(s) moet worden gegeven – hoeft te worden gewacht. De klager kan zijn klaagschrift zo insteken dat hij primair verzoekt om de teruggave van de gegevensdrager of het geautomatiseerd werk en subsidiair om de verstrekking van gegevens.

Hij kan zijn klaagschrift echter ook direct toespitsen op het laatste aspect, en verzoeken om – door hem nader bepaalde – gegevens van de inbeslaggenomen gegevensdrager verstrekt te krijgen.
De Rvdr heeft in overweging gegeven om artikel 6.4.4 te verplaatsen van Afdeling 4.1.1 (beklag met betrekking tot voorwerpen) naar Afdeling 4.1.2 (beklag met betrekking tot gegevens) omdat de bepaling primair het beklag met betrekking tot gegevens beoogt te regelen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de regeling waarin artikel 6.4.4 voorziet nauw verband houdt met het inbeslaggenomen zijn van een gegevensdrager of een geautomatiseerd werk. Zonder de inbeslagneming van een gegevensdrager of geautomatiseerd werk heeft artikel 6.4.4 geen afzonderlijke betekenis. Daarom ligt plaatsing van het voorschrift in Afdeling 4.1.1 meer voor de hand.

Benadrukt wordt dat het onderzoek in raadkamer naar aanleiding van een klaagschrift een summier karakter draagt. Voorkomen moet worden dat de beklagrechter vooruitloopt op het in de strafzaak te geven oordeel. De beklagrechter kan daarom niet ten gronde treden in de mogelijke uitkomst van een nog te voeren strafzaak. Dit betekent dat de beklagrechter bij de beoordeling van het klaagschrift, waarin wordt geklaagd over de inbeslagneming van de gegevensdrager of het geautomatiseerd werk, beoordeelt of het belang van waarheidsvinding zich nog verzet tegen teruggave, dan wel of het niet hoogst onwaarschijnlijk is dat de gegevensdrager of het geautomatiseerd werk aan het verkeer zal worden onttrokken of verbeurdverklaard. Komt de beklagrechter tot de conclusie dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord, zodat het beslag op de gegevensdrager of het geautomatiseerd werk blijft rusten, dan buigt hij zich over het eventuele op grond van het tweede lid gedane verzoek tot verstrekking van gegevens. Hij dient dan te toetsen of verstrekking van de gegevens die op grond van het tweede lid worden verzocht, maatschappelijk verantwoord is.

Niet alleen de technische complicaties waarop het gerechtshof in de bovengenoemde uitspraken wijst, maar ook de aard van de beklagprocedure brengt mee dat hoge eisen worden gesteld aan een klaagschrift als bedoeld in deze bepaling. Dit betekent dat in dit klaagschrift duidelijk en nauwkeurig moet worden omschreven welke gegevensbestanden die in de inbeslaggenomen gegevensdrager (of het geautomatiseerd werk) zijn opgeslagen of daarop aanwezig zijn de belanghebbende wil verkrijgen. Denk hierbij aan het aantal bestanden, de bestandsnamen en de bestandslocaties op de gegevensdrager. Hierbij wordt van degene die om verstrekking van gegevens verzoekt verwacht dat hij goed voor ogen heeft en kenbaar kan maken op welke gegevens het verzoek ziet en waar die zijn opgeslagen.

Het uitgangspunt is dat een inbeslaggenomen gegevensdrager of een geautomatiseerd werk waarop (onder meer) strafbare gegevens zijn

opgeslagen in zijn geheel aan het verkeer wordt onttrokken (ECLI:NL:HR:2018:2244). Ook voor de verbeurdverklaring van een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk geldt dat dit voorwerp – wanneer tussen dat voorwerp en het begane strafbaar feit een verband als bedoeld in artikel 33a, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht bestaat – in zijn geheel wordt verbeurd verklaard (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2021:698 en ECLI:NL:HR:2021:229). Daarom mag worden verwacht dat in het verzoek tot verstrekking van gegevens wordt onderbouwd dat en waarom het belang van strafvordering zich niet verzet tegen de verstrekking van die gegevens en waarom het persoonlijke belang dat de belanghebbende heeft bij behoud of verkrijging van de gegevens moet prevaleren boven het genoemde uitgangspunt. Bij die afweging dient de rechter ook rekening te houden met proportionaliteits- en subsidiariteitsaspecten, zoals de (geschatte) technische en personele uitvoerbaarheid voor de betrokken opsporingsdienst en het daarmee gemoeide tijdbeslag.
Ook moet, in die gevallen waarin sprake is van aanwezige strafbare gegevens, worden meegewogen of de belanghebbende door zijn wijze van handelen of wijze van opslag moet worden geacht zelf het risico te hebben aanvaard van vermenging van strafbare en niet-strafbare gegevens als gevolg waarvan de verzochte gegevens niet dan wel slechts op onevenredig arbeidsintensieve wijze weer van de strafbare gegevens kunnen worden gescheiden.

De Rvdr vraagt of niet te strenge eisen worden gesteld aan de wijze waarop het klaagschrift moet worden onderbouwd, wanneer van degene die een klaagschrift indient wordt verwacht dat hij goed voor ogen heeft en kenbaar kan maken op welke gegevens zijn verzoek ziet en waar die gegevens zijn opgeslagen. Volgens de Rvdr zal het in de praktijk geen uitzondering zijn dat degene die om de verstrekking van gegevens verzoekt niet heeft gedocumenteerd of niet meer weet waar en onder welke naam de voor hem relevante gegevens zijn opgeslagen. In zo'n geval zou de klager bijvoorbeeld door de politie kunnen worden uitgenodigd om een selectie te maken van de bestanden die hij verstrekt wil zien. Verder zal het volgens de Rdvr niet altijd mogelijk zijn voor een klager om aan te geven dat en waarom het belang van strafvordering zich niet verzet tegen de verstrekking van gegevens en waarom zijn persoonlijke belang bij behoud of verkrijging van de gegevens moet prevaleren boven het uitgangspunt dat een inbeslaggenomen gegevensdrager of een geautomatiseerd werk in het geheel wordt onttrokken aan het verkeer of verbeurd verklaard. Het ligt volgens de Rvdr veel meer in de rede dat het openbaar ministerie in reactie op het verzoek informatie verstrekt over het belang van het onderzoek.

Door het OM is opgemerkt dat het, mede met het oog op de uitvoerbaarheid van de regeling, van belang is dat er hoge eisen worden gesteld aan een verzoek tot het verstrekken van niet-strafbare gegevens. Volgens het OM moet voorkomen worden dat er generieke klaagschriften over de teruggave van gegevens worden ingediend en het openbaar

ministerie, de politie en de bijzondere opsporingsdiensten worden geconfronteerd met generieke rechterlijke beslissingen tot teruggave van niet-strafbare gegevens. Het OM is van mening dat in een verzoek tot teruggave van niet-strafbare gegevens is aangegeven op welke gegevensbestanden het verzoek ziet, onder vermelding van de bestandsnamen en bestandslocaties, en dat uitdrukkelijk is onderbouwd welke zwaarwegende belangen de klager heeft bij de verkrijging van de betreffende gegevens.

In reactie op deze adviezen het volgende. Het is voor de uitvoeringspraktijk niet werkbaar als het openbaar ministerie, de politie en de bijzondere opsporingsdiensten worden geconfronteerd met klaagschriften inhoudende een verzoek tot de verstrekking van niet nader of onvoldoende duidelijk omschreven gegevens die op een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk zijn opgeslagen of daarop aanwezig zijn. Dan zou in navolging op een ingediend verzoek steeds onderzoek aan de inbeslaggenomen gegevensdrager of het geautomatiseerd werk moeten worden verricht om op bestandsniveau handmatig te beoordelen welke gegevens verstrekt kunnen worden. Dit is een onevenredige belasting voor de genoemde instanties. Daarom is het van belang dat in het klaagschrift duidelijk en nauwkeurig wordt omschreven welke (niet-strafbare) gegevens de klager verstrekt wil hebben. Zoals hierboven genoemd, kan worden gedacht aan een omschrijving waarin bijvoorbeeld het aantal bestanden, de bestandsnamen en de bestandslocaties zijn aangegeven. Het betreft geen (cumulatieve) vereisten; waar het om gaat is dat met voldoende mate van bepaaldheid wordt aangegeven op welke gegevens het verzoek betrekking heeft. Een verzoek om bijvoorbeeld foto’s van de bruiloft van de klager opgeslagen op de inbeslaggenomen USB-stick te verstrekken kan voldoende bepaald zijn, maar dat geldt niet voor een verzoek om “de persoonlijke documenten” of “alle administratie” die in het inbeslaggenomen laptop zijn opgeslagen te verstrekken. Mede gelet op het uitgangspunt dat een gegevensdrager of een geautomatiseerd werk in zijn geheel aan het verkeer wordt onttrokken of verbeurd verklaard, ligt het in de rede dat het aan de klager is om aan te geven waarom het belang van strafvordering in de desbetreffende zaak, zich niet verzet tegen het verstrekken van de gegevens (bijvoorbeeld omdat het hoogst onwaarschijnlijk is dat de gegevens waarom wordt verzocht enig verband houden met de bestaande verdenking dan wel relevant zijn voor het onderzoek daarnaar). Het is vervolgens aan de rechter om te beoordelen of verstrekking van de verzochte gegevens maatschappelijk verantwoord is en of de persoonlijke belangen die de klager zoals blijkt uit zijn klaagschrift heeft bij de verstrekking van die gegevens, mede gelet op de (geschatte) technische en personele uitvoerbaarheid voor de betrokken opsporingsdienst, zwaarwegend genoeg zijn om daartoe over te gaan.

T

Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat op grond van artikel 6.4.5, eerste lid, onderdeel b, ook beklag mogelijk is tegen het uitblijven van een bevel tot opheffing van de ontoegankelijkmaking van gegevens. De officier van justitie beveelt dat de ontoegankelijkmaking ongedaan wordt gemaakt, zodra het belang van de strafvordering zich niet meer verzet tegen de opheffing van de ontoegankelijkmaking (artikel 2.7.56). Belanghebbenden kunnen klagen over het feit dat de officier van justitie dit niet doet. Dit was mogelijk op grond van het huidige artikel 552a, eerste lid. Uit de bij de eerste vaststellingswet behorende memorie van toelichting (het betreft de toelichting op artikel 6.4.5; Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 1366) blijkt dat onderdeel b van het eerste lid is overgenomen uit het huidige artikel 552a. Daarmee beoogt dit onderdeel niet alleen de mogelijkheid om te klagen over de ontoegankelijkmaking van gegevens te omvatten, maar ook de mogelijkheid te klagen over het uitblijven van een bevel tot opheffing van de ontoegankelijkmaking. De nu aangebrachte toevoeging neemt eventuele onduidelijkheid daarover weg.

De gegrondverklaring van het beklag over de ontoegankelijkmaking van gegevens of over het uitblijven van een bevel tot opheffing van die ontoegankelijkmaking, heeft tot gevolg dat de ontoegankelijkmaking ongedaan moet worden gemaakt. Gememoreerd wordt dat ontoegankelijkmaking bijvoorbeeld kan worden gerealiseerd door het verwijderen van gegevens uit een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk, met behoud van die gegevens ten behoeve van de strafvordering (artikel 2.1.1). Zoals in de bij de eerste vaststellingswet behorende memorie van toelichting (het betreft de toelichting op artikel 2.7.56, vijfde lid; Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 624) is opgemerkt, zal vaak niet letterlijk een “ongedaanmakingsactie” volgen, maar zullen de veiliggestelde gegevens worden geretourneerd in een vorm die zoveel mogelijk het functioneel equivalent is van de oorspronkelijke staat waarin de gegevens zich bevonden. Het is dus denkbaar dat de ongedaanmaking wordt gerealiseerd door een kopie van de veiliggestelde gegevens – uiteraard zoveel mogelijk in staat waarin zij zich oorspronkelijk bevonden (denk daarbij aan de oorspronkelijke aangebrachte bestandsnaam, bestandsvorm, en ordening in mappen) – op een andere, nieuwe gegevensdrager (bijvoorbeeld een USB-stick) aan de klager te verstrekken.

Door de Rvdr is opgemerkt dat de maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens niet is genoemd in artikel 6.4.5. Voor de verdachte of veroordeelde wordt dan niet in een beklagmogelijkheid voorzien. In reactie hierop het volgende. De rechtsmiddelenvoorziening is hier gelijk aan de rechtsmiddelen die openstaan tegen de oplegging van de maatregel van onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen. Beklag is voor alle belanghebbenden, dus ook voor de verdachte, mogelijk tegen de voorlopige bevoegdheidsuitoefening. In het onderhavige geval kan dus worden geklaagd over de

ontoegankelijkmaking van de gegevens of het uitblijven van een bevel tot opheffing van ontoegankelijkmaking) Gaat het om voorwerpen, dan kan worden geklaagd over de inbeslagneming van het voorwerp of het uitblijven van een bevel tot teruggave daarvan. Tegen de definitieve maatregel de vernietiging van de ontoegankelijk gemaakte gegevens, dan wel de onttrekking aan het verkeer van het inbeslaggenomen voorwerp volgend op de voorlopige bevoegdheidsoefening staat voor de veroordeelde tegen het vonnis of arrest waarbij de maatregel is opgelegd hoger beroep respectievelijk cassatieberoep open. Is de definitieve maatregel op vordering van de officier van justitie bij afzonderlijke rechterlijke beslissing opgelegd, dan kan de belanghebbende (zowel een gewezen verdachte of een derde) die bij de behandeling van de vordering is gehoord, althans daartoe is opgeroepen, tegen die beslissing beroep in cassatie instellen. Wordt de maatregel bij strafbeschikking opgelegd, dan is voor de verdachte verzet tegen die strafbeschikking mogelijk. Voor belanghebbenden, anders dan de gewezen verdachte of de veroordeelde, staat beklag open tegen het vonnis, het arrest of de strafbeschikking waarbij de maatregel is opgelegd of tegen de afzonderlijke rechterlijke beslissing tot oplegging van de maatregel, indien deze belanghebbende bij de behandeling van de desbetreffende vordering niet is gehoord, althans daartoe is opgeroepen, of tegen de beslissing beroep in cassatie heeft ingesteld.
U

Er wordt een nieuw artikel 6.4.5a ingevoegd in verband met de aanpassing van de regeling van het vernietigen van gegevens (vormgeving als strafrechtelijke maatregel) (zie ook paragraaf 10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Artikel 6.4.5a [beklag vernietiging ontoegankelijk gemaakte gegevens]

Het opleggen van de maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens kan, net als de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen, ook derden treffen. Deze nieuwe bepaling voorziet in de mogelijkheid voor belanghebbenden, niet zijnde de verdachte of veroordeelde, om te klagen over de bij vonnis, arrest of strafbeschikking opgelegde maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens. Deze rechtsmiddelenvoorziening is nieuw. Op grond van de regeling, opgenomen in de eerste vaststellingswet, kan immers alleen worden geklaagd over het ontoegankelijk maken van gegevens of kan verweer worden gevoerd wanneer de officier van justitie vernietiging bij afzonderlijke beslissing vordert.

De vormgeving van de vernietiging van gegevens als strafrechtelijke maatregel vergelijkbaar met de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen maakt het mogelijk de rechtsmiddelen die voor (derde)belanghebbenden openstaan tegen de maatregel van

vernietiging van gegevens wetstechnisch eenvoudig en op gelijke wijze te regelen als de rechtsmiddelen die zij hebben om tegen een onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen op te komen. Er is gezien de overeenkomst in doel van beide strafrechtelijke maatregelen immers geen reden om voor wat betreft (derde)belanghebbenden niet in dezelfde rechtsmiddelen te voorzien.
Uiteraard zal die belanghebbende een rechtens te respecteren belang moeten hebben bij zijn klaagschrift. Bij onttrekking aan het verkeer geldt dat het beklag betrekking moet hebben op een aan klager toekomend voorwerp (artikel 6.4.3, eerste lid). Bij beklag tegen vernietiging van gegevens wordt als eis gesteld dat die vernietiging de belangen van de klager ernstig zou schaden. Voor het indienen van het klaagschrift geldt dezelfde termijn als die in het derde lid van artikel 6.4.3 is opgenomen voor het indien van een klaagschrift over onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen of over verbeurdverklaring.

Naar aanleiding van het advies van de Rvdr om nader te toelichten welke belangen in dit verband worden beschermd, wordt opgemerkt dat zoals blijkt uit het rapport van de Commissie-Koops (zie p. 121-122), het niet mogelijk is een sluitend overzicht te geven van gevallen waarin de belangen van derden onevenredig zouden worden geschaad door een voorlopige ontoegankelijkmaking of definitieve ontoegankelijkmaking (vernietiging) van gegevens. Wel zijn er voorbeelden te noemen.
Te denken valt aan een library die als open source beschikbaar is en veelvuldig wordt gebruikt bij de bouw van malware, maar ook legitieme toepassingen heeft. Het ontoegankelijk maken (zo dit al lukt bij open-broncode) zou ook verdere legitieme toepassing onmogelijk maken.
Verder kan worden gedacht aan de situatie waarin iemand gestolen gegevens opslaat in een databank waartoe hij onrechtmatig toegang heeft gekregen. Als deze databank door de “gehackte” derde wordt gebruikt voor bedrijfskritische bezigheden, bijvoorbeeld het bedrijven van een webwinkel, kan deze derde onevenredig worden getroffen wanneer de databank (voorlopig of definitief) ontoegankelijk wordt gemaakt. Ook minder technische voorbeelden zijn denkbaar. Mensen werken steeds meer samen aan gedeelde documenten, zoals een wikipedia-pagina of gedeelde bestanden via Google Docs. Het ontoegankelijk maken van dergelijke documenten of accounts kan consequenties hebben voor onschuldige derden. In de bovengenoemde voorbeelden is denkbaar dat een gebruiker van de library, de webwinkeleigenaar of een medebewerker van het gedeelde werkdocument zich beklaagt over de definitieve ontoegankelijkmaking (vernietiging) van de gegevens. De rechter zal in het concrete geval moeten beoordelen of de belangen van deze klager ernstig zouden worden geschaad door de opgelegde maatregel, in die zin dat hij of zij daardoor onevenredig wordt getroffen.
Tot slot wordt, in navolging van de opmerking van het OM dat niet is aangegeven welke gevolgen aan de gegrondverklaring van een klaagschrift kunnen worden verbonden, verhelderd dat uit artikel 6.4.9, eerste lid, volgt dat in zo’n geval de opgelegde maatregel tot vernietiging

van de ontoegankelijk gemaakte gegevens waarop het klaagschrift betrekking heeft door de beklagrechter wordt herroepen.

V

Zoals bleek uit de toelichting op de wijziging van artikel 6.4.2 wordt in die bepaling de verwijzing naar de strafbeschikking geschrapt en een verwijzing naar de transactie toegevoegd. Deze wijzigingen zijn ook doorgevoerd in artikel 6.4.9, eerste lid. Artikel 6.4.9 ziet op de beslissing die de raadkamer moet nemen als zij het beklag gegrond acht. Naast de genoemde aanpassingen is aan het eerste lid “of de vernietiging van gegevens” toegevoegd. Deze wijziging (de mogelijkheid tot het herroepen van de vernietiging van gegevens) houdt verband met de mogelijkheid van beklag tegen de vernietiging van gegevens waarin het nieuwe artikel 6.4.5a voorziet.
Voor de wijze waarop de herroeping van de maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens kan plaatsvinden, geldt hetzelfde als de ongedaanmaking van ontoegankelijk gemaakte gegevens. Verwezen wordt hiervoor naar de toelichting op het gewijzigde artikel 6.4.5.

W

Aan artikel 6.4.12 wordt een nieuw artikellid toegevoegd dat bepaalt dat de rechtbank, indien deze de vordering van de officier tot oplegging van een maatregel als bedoeld in artikel 36b van het Wetboek van Strafrecht afwijst, de daarmee overeenkomende beslissing moet nemen. Deze wijziging houdt verband met de vormgeving van het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel. Een vergelijkbare bepaling is ook opgenomen in artikel 6.4.9, die betrekking heeft op de procedure voor de behandeling van klaagschriften over (onder andere) inbeslaggenomen voorwerpen en de ontoegankelijkmaking van gegevens. De toevoeging is nodig omdat het enkel afwijzen van de vordering niet impliceert dat (de voorzetting van) het beslag op het inbeslaggenomen voorwerp daarmee is geëindigd, dan wel dat de ontoegankelijkmaking van gegevens ongedaan is gemaakt. Hiervoor is een daartoe strekkende beslissing nodig. Die beslissing kan, afhankelijk van de vordering, zijn: een beslissing tot teruggave van het inbeslaggenomen voorwerp of een bevel dat ontoegankelijkmaking van gegevens ongedaan wordt gemaakt.

X en Y

De wijzigingen in de artikelen 6.4.13 en 6.4.14 (nieuw) betreffen de vormgeving van het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel (zie ook paragraaf 10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Artikel 6.4.13, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, bevat een expliciete procedureregeling voor de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens bij afzonderlijke rechterlijke beslissing. De bepaling vertoont geen significante verschillen

met de regeling in artikel 6.4.12. De nieuwe regeling van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens als maatregel in artikel 36b e.v. van het Wetboek van Strafrecht brengt mee dat artikel 6.4.12, dat de procedure regelt voor een afzonderlijke rechterlijke beslissing over de oplegging van een maatregel als bedoeld in artikel 36b van het Wetboek van Strafrecht, ook van toepassing is op die maatregel. Daarmee is artikel 6.4.13 overbodig geworden en komt dit te vervallen, onder vernummering van de artikelen 6.4.14 en 6.4.15 tot de artikelen 6.4.13 en 6.4.14. Omdat artikel 6.4.13 vervalt, wordt het artikel ook uit de opsomming in artikel 6.4.14 (nieuw) geschrapt.

Z

De wijzigingen in artikel 6.5.1 (gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast) houden deels verband met de herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan (nieuw tweede lid en invoeging zevende lid). Met de toevoeging van onderdeel d in het eerste lid en onderdeel e in het tweede lid over het welzijn van dieren worden daarnaast recente wijzigingen in het huidige artikel 509hh, eerste en tweede lid, verwerkt in het nieuwe wetboek. De wijzigingen volgen uit de Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing (Stb. 2023, 242).

De overige aanpassingen van het tweede lid van artikel 6.5.1 betreffen dus de herstructurering van (bijzondere) voorwaarden (zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). In het tweede lid worden de volgorde en formulering van de gedragsaanwijzingen in overeenstemming gebracht met de overige voorwaardelijke modaliteiten. Verwezen wordt naar de toelichting bij de wijziging van artikel 2.5.33.

De gedragsaanwijzing in het tweede lid, onderdeel d kent een bijzonder karakter. Het gaat hierbij niet om het starten van behandelingen, maar om het bevestigen van lopende contacten met hulpverleners, zoals de huisarts, het maatschappelijk werk of andere hulpverleners. Dit kan aan de orde zijn wanneer de verdachte daarmee al een aanvang heeft gemaakt, maar zijn afspraken ter zake niet nakomt (Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3, p. 20). De formulering van deze gedragsaanwijzing is aangepast om dit duidelijker in de wettekst tot uitdrukking te brengen. Daartoe wordt niet langer gesproken over “een verplichting zich te doen begeleiden bij hulpverlening”, maar “een verplichting mee te werken aan reeds ingezette hulpverlening”. De verdachte dient immers mee te werken aan de hulpverlening zelf, waarbij de reclassering een ondersteunende rol speelt in het kader van de begeleiding daarbij. Conform het advies van de 3RO is ook de verplichting zich daarbij te laten begeleiden door de reclassering expliciet tot uitdrukking gebracht in de wettekst. Indien deze gedragsaanwijzing wordt gesteld, is het geven van een toezichtopdracht

aangewezen. Verder wordt vanuit taalkundig oogpunt “het plegen van strafbare feiten”, aangepast naar “het voorkomen van strafbare feiten”.

Ten aanzien van het in het nieuwe zevende lid geregelde toezicht wordt opgemerkt dat volgens de wetsgeschiedenis het toezicht op de naleving van de door de officier van justitie opgelegde gedragsaanwijzing door verschillende partijen kan plaatsvinden. Afhankelijk van het type gedragsaanwijzing kan hiervoor een beroep worden gedaan op de politie of de reclassering. Als het gaat om een gedragsaanwijzing die ziet op beperking van de bewegingsvrijheid, ligt het voor de hand dat (reactief) toezicht door de politie plaatsvindt. Indien de gedragsaanwijzing ziet op een vorm van begeleiding bij de hulpverlening is de reclassering vanuit haar expertise de organisatie die hierop kan toezien (vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31467, 3, p. 35). Met de Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing is daarnaast beoogd dat toezicht kan worden gehouden door bijvoorbeeld de NVWA of de Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn (Kamerstukken II 2020/21, 35892, nr. 3). Daarom wordt ook hier, in overeenstemming met de voorwaardelijke modaliteiten, toegevoegd dat de officier van justitie een toezichtopdracht kan geven aan een reclasseringsinstelling of aan een andere instelling of persoon. Ook in dit geval wordt van belang geacht om bij het stellen van de gedragsaanwijzing en het geven van een toezichtopdracht de verdachte op de van rechtswege geldende voorwaarden te wijzen dat moet worden meegewerkt aan het reclasseringstoezicht en de identiteitsvaststelling.

AA

De wijziging in artikel 6.5.5, tweede lid (aanpassing van verwijzingen naar artikelen in het Wetboek van Strafrecht) vloeit voort uit de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59).

BB

Artikel 6.5.13 wordt op enkele plaatsen aangevuld. In de eerste plaats is de gelegenheid aangegrepen om – zoals dat onder het huidige recht in artikel 126jj, vierde lid, is vereist – in het derde lid te bepalen dat het bevel van de officier van justitie om kentekengegevens te raadplegen, afzonderlijk wordt vastgelegd. In de systematiek van het nieuwe wetboek is het zo dat bevelen in beginsel mondeling worden gegeven, tenzij de wet bepaalt dat het bevel afzonderlijk, dat wil zeggen: schriftelijk door degene die het bevel geeft, wordt vastgelegd (artikel 2.1.13). Ten aanzien van artikel 6.5.13 is in de eerste vaststellingswet niets bepaald over afzonderlijke vastlegging. Daaruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat het bevel mondeling kan worden gegeven. Dat is echter niet de bedoeling geweest en wordt door de betrokken uitvoeringsorganisaties ook niet wenselijk geacht. Uit de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet kan worden afgeleid dat het bevel wel afzonderlijk moet worden vastgelegd, en dat de regels over de gegevens die het bevel moet bevatten (die nu zijn neergelegd in artikel

126jj, vierde lid) worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur waarnaar in artikel 2.1.15, tweede lid, wordt verwezen (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 1383). Met deze wijziging in het derde lid wordt alsnog gevolg gegeven aan het voornemen om vast te houden aan de bestaande regel dat een bevel als bedoeld in artikel 6.5.13, derde lid, afzonderlijk wordt vastgelegd. De gegevens die in dat bevel moeten worden vermeld, zullen dus worden genoemd in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2.1.15, tweede lid. Op grond van artikel 2.1.13, tweede lid, kan vastlegging van het bevel bij dringende noodzaak worden uitgesteld tot drie dagen nadat het bevel is gegeven. Ook dat is conform het geldende recht (vgl. artikel 126jj, vierde lid, laatste zin).

Ten tweede wordt een aantal bepalingen uit het huidige wetboek die zien op het verwerken van gegevens alsnog in het nieuwe wetboek opgenomen (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Het gaat om het huidige artikel 126jj, derde lid, vijfde lid, en een deel van het zesde lid. Deze bepalingen zijn alsnog en vrijwel (zie hierna) ongewijzigd overgenomen in het artikel 6.5.13. Door de invoeging van het vijfde lid worden het vijfde en zesde lid vernummerd naar het zesde en zevende lid. In het zesde lid (nieuw) is de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur opgenomen. Daaraan wordt conform het huidige artikel 126jj, zesde lid, toegevoegd dat die algemene maatregel van bestuur ook regels stelt over de wijze waarop de gegevens worden geraadpleegd. In het huidige artikel 126jj, vijfde lid, wordt artikel 15a van de Wet politiegegevens niet genoemd als één van de bepalingen uit Paragraaf 2 van de Wet politiegegevens die wél van toepassing is op de gegevens, bedoeld in het tweede lid. Dat gebeurt nu wel, omdat de Wet politiegegevens is aangepast. Aanvankelijk werd in artikel 17 de doorgifte geregeld van politiegegevens aan de inlichtingendiensten en buitenlandse opsporingsinstanties. Artikel 17a had betrekking op de verstrekking van politiegegevens aan de politie en gezagsdragers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden). Deze bepalingen werden in de context van artikel 126jj van toepassing verklaard. Op 1 januari 2019 is de Wet politiegegevens echter aangepast en zijn de artikelen 17 en 17a er anders uit gaan zien. Artikel 17 heeft alleen nog betrekking op de verstrekking van gegevens aan de inlichtingendiensten, en artikel 17a ziet op de doorgifte van gegevens aan derde landen (waaronder nu ook de BES-eilanden worden geschaard). De terbeschikkingstelling van gegevens binnen de Europese Unie is nu geregeld in artikel 15a van de Wet politiegegevens. Daarom wordt ook artikel 15a van de Wet politiegegevens in artikel 6.5.13, vijfde lid, genoemd als een van bepalingen die wel van toepassing zijn op de gegevens, bedoeld in het tweede lid.

De AP heeft in haar advies aangegeven dat de toepasselijkheid van artikel 8, eerste lid, van de Wet politiegegevens op het stelsel van de vastlegging en bewaring van kentekengegevens onwenselijk is, en dat de ongeclausuleerde doorgifte van bewaarde kentekengegevens aan derde

landen op bezwaren stuit. Over het eerste punt, over artikel 8, eerste lid, van de Wet politiegegevens wordt het volgende opgemerkt. Zoals is opgemerkt in de toelichting bij Boek 2, Titel 1.7, over gegevensverwerking, moet de algemene grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het opsporingsonderzoek telkens worden gezocht in de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Ten opzichte van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens geeft het Wetboek van Strafvordering speciale regels over de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het opsporingsonderzoek. Hierbij is de specialiteitsregel van toepassing. Deze regel houdt in dat, voor zover aan de orde, de speciale regels uit het Wetboek van Strafvordering voorrang krijgen boven de algemene regels uit de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In dit verband geldt dat de algemene grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens ter uitvoering van artikel 6.5.13 moet worden gevonden in artikel 8, eerste lid, van de Wet politiegegevens. Zoals de AP in het consultatieadvies terecht constateert, valt uit de wetsgeschiedenis met betrekking tot het huidige artikel 126jj niet af te leiden dat de wetgever het gebruik van vastgelegde kentekengegevens voor de dagelijkse politietaak heeft beoogd. De speciale regels uit artikel 6.5.13 staan hierin aan de weg. Aldus regelt de verwijzing naar artikel 8, eerste lid, van de Wet politiegegevens in dit verband slechts de algemene grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. De verdere verwerking van vastgelegde kentekengegevens is alleen toegestaan overeenkomstig artikel 6.5.13. In reactie op het tweede punt geldt het volgende. Het huidige Besluit vaststelling nadere regels vastleggen en bewaren kentekengegevens ex artikel 126jj Wetboek van Strafvordering door politie, dat uitvoering geeft aan het huidige artikel 126jj, zesde lid, bevat regels voor de doorgifte van kentekengegevens aan het buitenland en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Die regels komen ook in het nieuwe besluit onder artikel 6.5.13 terug. De grondslag daarvoor is te vinden in de artikelen 15a, tweede lid, en 17a, zevende lid, van de Wet politiegegevens. In de artikelen 15a, tweede lid, en 17a, zevende lid, van de Wet politiegegevens ligt een grondslag voor het stellen van regels over respectievelijk terbeschikkingstelling van gegevens binnen de Europese Unie en doorgifte van gegevens aan derde landen (waaronder ook Bonaire, Sint Eustatius en Saba vallen). In het nieuwe besluit wordt – in lijn met het huidige recht – geregeld dat kentekengegevens alleen na toestemming van de officier van justitie mogen worden doorgegeven aan derde landen voor een van de doelen, genoemd in artikel 6.5.13, derde lid. Ook mag doorgifte van kentekengegevens alleen plaatsvinden onder de voorwaarden dat de gegevens a. niet worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij zijn doorgegeven; b. door de ontvangende autoriteit, persoon of instantie worden vernietigd zodra het doel waarvoor deze gegevens zijn doorgegeven, zijn verwezenlijkt en c. niet verder worden doorgegeven. Daarmee wordt voldaan aan de vereisten die volgens de AP op dit punt moeten worden gesteld.

CC

Met de wijziging in artikel 6.5.15, eerste lid, wordt een recente wijziging in het huidige artikel 511aa, eerste lid, verwerkt in het nieuwe wetboek. De wijziging volgt uit de Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 2025 (Stb. 2025, 124). Artikel 6.5.15 somt de bevoegdheden op die de officier van justitie, of, indien die artikelen de hulpofficier van justitie of de opsporingsambtenaar als bevoegd aanwijzen, deze ambtenaar, kan toepassen in het feitenonderzoek naar gebruik van geweld door ambtenaren. In het huidige wetboek is hier recent met de genoemde wet aan toegevoegd dat de rechter-commissaris – op vordering van de officier van justitie – een deskundige kan benoemen die niet in het NRGD staat geregistreerd. Tevens is toen toegevoegd dat de rechter-commissaris deze bevoegdheid ook ambtshalve of op verzoek van de verdachte kan uitoefenen. Deze toevoegingen worden met deze wijziging in het nieuwe wetboek overgenomen.

De wijziging in artikel 6.5.15, tweede lid, betreft het herstel van een omissie. In het feitenonderzoek kan op grond van artikel 6.5.15, eerste lid, de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2.7.46, worden uitgeoefend (en niet de bevoegdheid uit artikel 2.7.47). In het tweede lid moet dan ook over een bevel als bedoeld in artikel 2.7.46 worden gesproken in plaatst van artikel 2.7.47.

DD

Met artikel 6.5.16 zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet is het huidige artikel 511ab inhoudelijk ongewijzigd omgezet naar het nieuwe wetboek. Daarbij wordt in het eerste lid abusievelijk gesproken over een ‘vervolgingsbeslissing’. Dit moet een ‘vervolgbeslissing’ zijn. Dit wordt met deze wijziging hersteld. Op grond van artikel 6.5.16, eerste lid, beslist de officier van justitie op basis van het op grond van artikel 6.5.14, eerste lid, ingestelde feitenonderzoek welke vervolgbeslissing wordt genomen. Een feitenonderzoek is gericht op de beoordeling of het geweld is gebruikt overeenkomstig de geweldsinstructie (artikel 6.5.14, tweede lid). Het is aan de officier van justitie om op basis van de resultaten van het feitenonderzoek te bepalen welk gevolg er aan het onderzoek wordt gegeven. De vervolgbeslissing kan inhouden dat het blijft bij het feitenonderzoek of dat een regulier opsporingsonderzoek wordt ingesteld. Het gaat bij de vervolgbeslissing dus nog niet om de vervolgingsbeslissing die naar aanleiding van het opsporingsonderzoek wordt genomen (artikel 3.1.1).

Artikel VII [wijzigingen in Boek 7 van het Wetboek van Strafvordering]

A

Met dit wetsvoorstel wordt artikel 2.8.17 toegevoegd aan het hoofdstuk met heimelijke bevoegdheden. Dat artikel regelt de bevoegdheid om met rechtmatig verkregen gegevens in te loggen op een geautomatiseerd werk of digitale-gegevensdrager. Met deze wijziging wordt artikel 2.8.17 eveneens toegevoegd aan artikel 7.1.15, tweede lid. Laatstgenoemd artikel noemt de bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend voor de vaststelling van de verblijfplaats van een aan te houden persoon met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel. Voor toevoeging van artikel 2.8.17 is gekozen omdat de bevoegdheid in dezelfde afdeling staat als artikel 2.8.16 (de bevoegdheid om op afstand binnen te dringen in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk). Zoals uit de toelichting op artikel 2.8.17 blijkt, bestaan er zekere overeenkomsten tussen deze nieuwe bevoegdheid en de bevoegdheid van artikel 2.8.16. Artikel 2.8.16 is al opgenomen in de opsomming in artikel 7.1.15, tweede lid, en daarom is het aangewezen ook artikel 2.8.17 op te nemen.

B, K, M, Z

In de artikelen 7.1.18, 7.3.7, 7.3.12 en 7.7.5 wordt de term “gelasten” (of een vervoeging daarvan) steeds vervangen door de in het nieuwe wetboek gehanteerde term “bevelen” (of een vervoeging daarvan).

C

De wijzigingen in artikel 7.2.1 houden grotendeels verband met de herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan (zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Alleen de wijziging in het zesde lid heeft betrekking op de verbetering van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening. In dat artikellid wordt “aanwijzing” vervangen door “gedragsaanwijzing”. Na het afschaffen van de mogelijkheid om in de strafbeschikking aanwijzingen te geven, ziet het begrip “aanwijzingen” in artikel 7.2.1, eerste lid, onderdeel b, namelijk alleen nog op gedragsaanwijzingen in de zin van artikel 6.5.1.

Wijziging eerste lid
Aangezien in het gewijzigde artikel 3.4.1 is geregeld dat een voorwaardelijk sepot voortaan alleen nog mogelijk is onder de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten, en daarbij anders dan in de eerste vaststellingswet nog het geval was, geen bijzondere voorwaarden meer kunnen worden gesteld, kan artikel 7.2.1, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 1°, zoals opgenomen in de tweede vaststellingswet vervallen. Aangezien geen bijzondere voorwaarden meer kunnen worden gesteld, vindt immers ook geen toezicht op de naleving daarvan plaats. Daarnaast vervalt in het eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 4° (nieuw) “onderbreking of”. Zoals in de toelichting bij het schrappen van de artikelen 7.3.4 en 7.3.6, tweede lid, is toegelicht, wordt de regeling van de strafonderbreking overgeheveld naar de Penitentiaire

beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Daarmee valt het toezicht op de naleving van de voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de strafonderbreking niet langer onder het bereik van artikel 7.2.1 van het nieuwe wetboek. Dat geniet de voorkeur, nu het toezicht op de naleving van voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de strafonderbreking op enkele onderdelen afwijkt. Onder andere bestaat in de huidige praktijk slechts in een beperkt aantal gevallen aanleiding voor reclasseringstoezicht. Daarnaast wijkt de mogelijke reactie op een schending van de voorwaarden af, omdat de officier van justitie daarbij in beginsel geen rol heeft.

Wijzigingen derde lid
In het derde lid kwam al tot uitdrukking dat de minister, bij wijze van uitzondering, een specifieke instelling of persoon ambtshalve opdracht kan geven tot het houden van toezicht. Hieraan is eerder aandacht besteed in de memorie van toelichting bij de tweede vaststellingswet (zie de toelichting bij artikel 7.2.1; Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 64 e.v.). In het verlengde daarvan is met deze aanvullingswet in verschillende voorwaardelijke modaliteiten geëxpliciteerd dat ook de rechter of officier van justitie kan bepalen dat een toezichtopdracht, bij wijze van uitzondering, niet aan de reclassering maar aan een andere instelling of persoon wordt gegeven. Het derde lid wordt geherformuleerd zodat ook in dat geval de minister een dergelijke instelling of persoon een toezichtopdracht geeft. Ook dan verloopt de opdrachtverlening door de minister via het CJIB. In vergelijking met het tweede lid wordt in het derde lid enkel gesproken over een opdracht “toezicht” te houden en niet over een opdracht toezicht te houden “en de verdachte of de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden”. Bij dergelijke andere instellingen of personen zal het namelijk met name gaan om de controle op de naleving van een specifieke bijzondere voorwaarde, maatregel, gedragsaanwijzing of bijkomende straf en niet om begeleiding.

Wijzigingen vierde lid
Dit artikellid regelt de van rechtswege geldende voorwaarden – die gelden voor de verdachte of de veroordeelde als een toezichtopdracht is gegeven – op één plaats op uniforme wijze. Hierdoor kan de aanduiding dat een verdachte of veroordeelde moet meewerken aan reclasseringstoezicht of de identiteitsvaststelling op diverse plaatsen in het nieuwe wetboek en het Wetboek van Strafrecht achterwege blijven. In lijn met het consultatieadvies van de Rvdr over de tweede vaststellingswet wordt gezorgd voor een uniforme formulering van de van rechtswege geldende voorwaarden.

Beoogd wordt duidelijker tot uitdrukking te brengen dat deze voorwaarden enkel van rechtswege voor de verdachte of veroordeelde gelden indien bijzondere voorwaarden, maatregelen of aanwijzingen die het gedrag van de verdachte of de veroordeelde betreffen of diens vrijheid beperken zijn gesteld of indien een bijkomende straf van

ontzetting van het recht om ambten of bepaalde ambten te bekleden en het recht om bepaalde beroepen uit te oefenen is opgelegd én sprake is van toezicht. De van rechtswege geldende voorwaarden zijn dus gekoppeld aan het geven van de toezichtopdracht. Zoals in paragraaf 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, faciliteren de van rechtswege geldende voorwaarden immers de uitoefening van het toezicht. Indien de verdachte of veroordeelde zich niet aan de van rechtswege geldende voorwaarden houdt, kunnen daaraan gevolgen worden verbonden. In reactie op een vraag in het advies van de 3RO over de tweede vaststellingswet wordt opgemerkt dat bij de verplichting tot het meewerken aan de identiteitsvaststelling middels het nemen van een of meer vingerafdrukken of het aanbieden van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht de verdachte of veroordeelde verplicht is om aan beide wijzen van het vaststellen van de identiteit medewerking te verlenen. Conform de Aanwijzingen voor de regelgeving omvat het woord “of” namelijk mede de situatie dat meer dan een van de gevallen zich tegelijk voordoet (“en/of”).

D

In verband met het afschaffen van de mogelijkheid om bij strafbeschikking aanwijzingen te geven – een onderdeel van de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening – wordt ook in artikel 7.2.5, eerste lid, de verwijzing naar “aanwijzingen” geschrapt. Nu dit artikel in algemene zin spreekt over gestelde voorwaarden, is het gelet op artikel 1.10.1 niet nodig om de bij strafbeschikking gestelde bijzondere voorwaarden afzonderlijk te vermelden.
Het nieuwe vijfde lid 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. Een dergelijke grondslag bestaat op dit moment al voor voorwaarden die kunnen worden gesteld bij een transactie (huidige artikel 74, zesde lid, van het Wetboek van Strafrecht). Door deze bepaling in algemene bewoordingen te plaatsen in artikel 7.2.5, wordt bewerkstelligd dat de delegatiegrondslag ook geldt voor andere beslissingen waarbij (doorgaans dezelfde) voorwaarden kunnen worden gesteld. Aldus heeft deze bepaling mede betrekking op bijzondere voorwaarden die worden verbonden aan een door de rechter opgelegde voorwaardelijke straf of die worden gesteld bij een strafbeschikking. Dat is in het bijzonder van belang met het oog op de daar eveneens voorziene voorwaarde van naleving van aanwijzingen in het kader van gedragstoezicht gericht op compliancebeleid (de nieuwe artikelen 14c, tweede lid, onderdeel s, van het Wetboek van Strafrecht en 3.3.1b, tweede lid, onderdeel n).

E en F

De wijzigingen in artikel 7.2.6, eerste lid, onderdeel c, en derde lid, houden allereerst verband met de herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan (zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Het artikellid wordt in die zin verruimd dat ook als een toezichtopdracht aan een andere instelling dan een reclasseringsinstelling is gegeven, de rechter deze opdracht alsnog kan geven, wijzigen of opheffen. Aangezien de leden van artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht worden gewijzigd in deze aanvullingswet, is in artikel 7.2.6, derde lid, de verwijzing daarnaar aangepast.

Daarnaast worden in deze onderdelen wijzigingen doorgevoerd in de artikelen 7.2.6, aanhef en eerste lid, en 7.2.7, eerste lid, in verband met de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening. Als gevolg van die aanpassing wordt in dit wetsvoorstel in Boek 7 invulling gegeven aan een nieuwe Titel 2.3, die betrekking heeft op de omzetting van voorwaardelijke straffen of maatregelen die in een strafbeschikking zijn opgelegd. Deze nieuwe regeling maakt het noodzakelijk om in de artikelen 7.2.6 en 7.2.7 (en indirect ook artikel 7.2.8, dat naar de in artikel 7.2.7 bedoelde vordering verwijst) te verduidelijken dat deze alleen van toepassing zijn op de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen en maatregelen die door de *rechter* zijn opgelegd.

Ten slotte wordt in artikel 7.2.7, vijfde en zesde lid, de term “gelasten” (of een vervoeging daarvan) steeds vervangen door de in het nieuwe wetboek gehanteerde term “bevelen” (of een vervoeging daarvan).

G

In dit onderdeel wordt invulling gegeven aan de in de tweede vaststellingswet nog gereserveerde Titel 2.3 van Boek 7. In de nieuwe titel wordt een drietal nieuwe artikelen (artikelen 7.2.8a tot en met 7.2.8c) opgenomen. De nieuwe titel houdt verband met de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening en heeft betrekking op de wijziging van onherroepelijke strafbeschikkingen in het nadeel van de veroordeelde (meer in het bijzonder: de omzetting van de in een strafbeschikking opgelegde straffen en maatregelen). Hieronder worden de nieuwe titel en de daarin opgenomen artikelen toegelicht.

TITEL 2.3
Omzetting van straffen en maatregelen in een strafbeschikking

Algemeen
De hoofdlijnen van de nieuwe omzettingsprocedure zijn beschreven in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 6.2.2). In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was niet gekozen voor het beperken van de beleidsruimte van het openbaar ministerie door het uitsluiten van bepaalde varianten van omzetting. Naar aanleiding van de consultatieadviezen is deze keuze heroverwogen (zie paragraaf 6.2.3 van

het algemeen deel van de memorie van toelichting). Dat heeft ertoe geleid dat de verschillende opties die de officier van justitie heeft bij de (vordering tot) omzetting van de in de strafbeschikking opgelegde straf of maatregel in de regeling limitatief worden opgesomd. Het wettelijk vastleggen dat in de oorspronkelijke strafbeschikking moet worden vermeld – kort gezegd – welke “vervangende” straf bij niet-naleving of niet-tenuitvoerlegging van de strafbeschikking zal worden opgelegd of gevorderd, zoals de Rvdr in overweging heeft gegeven, is echter niet wenselijk. Er zal immers altijd ruimte moet blijven bestaan voor maatwerk, bijvoorbeeld bij het bepalen van de duur van de op te leggen taakstraf of bij de keuze voor een gehele dan gedeeltelijke omzetting van de voorwaardelijke straf. Overigens kan op voorhand niet worden uitgesloten dat zich in de toekomst uitzonderlijke situaties zullen voordoen waarin behoefte zal bestaan aan de oplegging van een straf of maatregel waarin de omzettingsprocedure niet voorziet. In die uitzonderlijke gevallen kan de officier van justitie de zaak alsnog aanbrengen bij de rechter door het indienen van een procesinleiding (zie artikel 3.3.7). Een concreet voorbeeld daarvan is het (in het advies van het OM genoemde) geval waarin de officier van justitie de oplegging van een ISD-maatregel wil vorderen, mede op basis van een onherroepelijke strafbeschikking waarvan de voorwaarden zijn overtreden of die niet is tenuitvoergelegd.

Overtreding van een in een onherroepelijke strafbeschikking gestelde voorwaarde

Indien de veroordeelde binnen de proeftijd een bij de strafbeschikking gestelde voorwaarde niet heeft nageleefd, kan de voorwaardelijke straf (of een gedeelte daarvan) worden omgezet in een onvoorwaardelijke straf van dezelfde soort en dezelfde hoogte. Aldus wordt inhoudelijk zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen die door de rechter zijn opgelegd. Aan een mogelijkheid om de opgelegde voorwaardelijke straf te wijzigen in een andersoortige of zwaardere onvoorwaardelijke straf – bijvoorbeeld een voorwaardelijke geldboete in een onvoorwaardelijke taakstraf – zal in de praktijk alleen in uitzonderlijke gevallen behoefte bestaan. Gedacht kan worden aan de situatie waarin na het uitvaardigen van de strafbeschikking blijkt van betalingsonmacht bij de veroordeelde, waardoor omzetting in een onvoorwaardelijke geldboete op bezwaren stuit. Ook in dat (uitzonderlijke) geval kan de officier van justitie kiezen voor het indienen van een procesinleiding.

Veelal zal de officier van justitie het bij omzetting in een onvoorwaardelijke taakstraf of geldboete wenselijk vinden dat vervangende hechtenis wordt toegepast, wanneer die onvoorwaardelijke straf vervolgens niet wordt uitgevoerd. In die gevallen zal hij omzetting bij de rechtbank (moeten) vorderen. Alleen in gevallen waarin toepassing van vervangende hechtenis niet nodig wordt geacht, zal de officier van justitie zelf de voorwaardelijke straf omzetten in een onvoorwaardelijke taakstraf of geldboete.

Een vordering tot omzetting bij de rechter zal vaak ook aan de orde zijn na overtreding van de algemene voorwaarde. De officier van justitie zal dan immers veelal een procesinleiding indienen voor het nieuwe feit en tegelijkertijd een vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking aanbrengen (zie artikel 7.2.8b). Ook bij schending van de algemene voorwaarde is het evenwel mogelijk dat de officier van justitie het nieuwe feit met een strafbeschikking afdoet en zelfstandig tot omzetting van de bij onherroepelijke strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke straf (of tot verlenging van de proeftijd) overgaat. In de beleidsregels van het openbaar ministerie zal duidelijk worden gemaakt in welke gevallen de officier van justitie voor deze weg kan kiezen. Gedacht kan worden aan situaties waarin binnen de proeftijd een minder ernstig en andersoortig feit wordt gepleegd. De officier van justitie kan in voorkomende gevallen ook besluiten dat kan worden volstaan met een waarschuwing, een verlenging van de proeftijd of een wijziging van de bijzondere voorwaarden (enzovoorts, zie artikel 7.2.8a, tweede lid, onderdeel b).

De veroordeelde kan een bezwaarschrift indienen tegen de wijzigingsbeschikking van de officier van justitie, bijvoorbeeld als hij vindt dat de omzetting zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het uitvaardigen van de oorspronkelijke strafbeschikking. De rechtbank kan in dat verband een naar haar oordeel passende straf of maatregel opleggen. Nu de schuldvaststelling in deze procedure niet ter discussie staat, kan de rechtbank alleen kiezen uit de sancties die op grond van artikel 3.3.1 bij strafbeschikking kunnen worden opgelegd. De rechtbank kan de omzetting in een onvoorwaardelijke straf bijvoorbeeld niet-passend achten als zij meent dat met een verlenging van de proeftijd of met een gedeeltelijke omzetting kan worden volstaan. De rechtbank kan ook oordelen dat een kortere (of eventueel een langere) onvoorwaardelijke straf passend is.

Indien bij de rechtbank omzetting van de voorwaardelijke in een onvoorwaardelijke straf wordt gevorderd, legt zij bij toewijzing van de vordering eveneens een naar haar oordeel passende straf of maatregel op. De rechtbank is daarbij niet gebonden aan de vordering van de officier van justitie. In het algemeen zal ook de rechtbank naar verwachting de voorwaardelijke straf omzetten in een onvoorwaardelijke straf van dezelfde soort en maximaal dezelfde hoogte. Dat sluit aan bij de bestaande bevoegdheid van de rechtbank om de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging te bevelen van een voorwaardelijke straf die door de rechter is opgelegd. Ook kan de rechtbank bijvoorbeeld de proeftijd verlengen of de bijzondere voorwaarden wijzigen. Bij omzetting in een onvoorwaardelijke taakstraf of geldboete beveelt de rechtbank dat vervangende hechtenis van ten hoogste drie maanden zal worden toegepast, als vervolgens niet aan die straf wordt voldaan. In uitzonderlijke situaties zou de rechtbank kunnen kiezen voor een andersoortige of zwaardere straf of maatregel, bijvoorbeeld als de

veroordeelde geen taakstraf kan uitvoeren wegens een beperking die zich na het uitvaardigen van de strafbeschikking heeft geopenbaard. Ter bevordering van de rechtszekerheid kunnen binnen de rechtspraak te zijner tijd oriëntatiepunten worden vastgesteld voor de straftoemeting binnen de omzettingsprocedure.

Onvolledige tenuitvoerlegging van de onherroepelijke strafbeschikking
Bij onvolledige tenuitvoerlegging van een (hogere) geldboete is omzetting in een taakstraf of in een vrijheidsbenemende straf de meest voor de hand liggende reactie. In veel gevallen zal de officier van justitie bij omzetting in een taakstraf meteen de toepassing van vervangende hechtenis mogelijk willen maken, voor het geval deze taakstraf vervolgens niet wordt uitgevoerd. In die gevallen, en in de gevallen waarin hij een vrijheidsbenemende straf (direct al) passend vindt, zal een vordering bij de rechtbank moeten worden ingediend. Alleen in gevallen waarin het bevelen van vervangende hechtenis niet nodig wordt geacht, kan de officier van justitie zelf de geldboete omzetten in een taakstraf.

Bij onvolledige tenuitvoerlegging van een taakstraf ligt omzetting in een vrijheidsbenemende straf het meest in de rede. Ook in dat geval zal de officier van justitie een vordering tot de rechtbank moeten richten. Bij de omzetting van een taakstraf of een geldboete in gevangenisstraf of hechtenis van ten hoogste drie maanden kan de rechter aansluiten bij de regeling van de vervangende hechtenis in de artikelen 22d en 24c van het Wetboek van Strafrecht. Ook bij een niet (volledig) geslaagde tenuitvoerlegging van een schadevergoedingsmaatregel of een rijontzegging kan de mogelijkheid van omzetting in een gevangenisstraf of hechtenis dienen als prikkel om tot betaling respectievelijk naleving over te gaan. Dat sluit aan bij de bestaande mogelijkheid om het dwangmiddel gijzeling toe te passen na een bij vonnis of arrest opgelegde schadevergoedingsmaatregel (artikel 7.5.20). Bij verbeurdverklaring en onttrekking aan het verkeer lijkt omzetting in de praktijk niet aan de orde te zullen zijn, nu deze sancties zien op voorwerpen die zijn inbeslaggenomen en dus zonder medewerking van de veroordeelde kunnen worden tenuitvoergelegd.

De rechtbank kan – net als bij een schending van de voorwaarden – na een bezwaarschrift tegen de wijzigingsbeschikking ook weer een andere (eventueel zwaardere) straf of maatregel opleggen die naar haar oordeel passend is. Aangezien het bij een wijziging door de officier van justitie zelf steeds gaat om omzetting van een geldboete in een taakstraf, zal de rechtbank deze omzetting met name niet-passend kunnen achten als zij vindt dat met een geldboete kan worden volstaan of zij de duur van de door de officier van justitie opgelegde taakstraf niet passend acht. Zij kan in deze gevallen eventueel ook een hogere geldboete of een langere taakstraf opleggen dan in de gewijzigde strafbeschikking.

De wettelijke regeling sluit niet uit dat de zaak na een onvolledige tenuitvoerlegging alsnog door het indienen van een procesinleiding bij de

rechter wordt aangebracht. Deze naar verwachting uitzonderlijke optie zou in beeld kunnen komen als een volledige berechting alsnog wenselijk wordt geacht, bijvoorbeeld vanwege bijzondere omstandigheden die na het uitvaardigen van de strafbeschikking zijn gebleken. Denkbaar is dat nieuwe informatie naar boven komt waaruit een verdenking rijst dat de veroordeelde zich in dezelfde periode schuldig heeft gemaakt aan meer samenhangende strafbare feiten, zodat een gezamenlijke berechting van die feiten de voorkeur heeft.

Artikel 7.2.8a [omzetting door de officier van justitie]

Eerste lid
Dit artikel regelt de procedure tot wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking door de officier van justitie. De algemene bevoegdheid van de officier van justitie om een strafbeschikking te wijzigen is geregeld in artikel 3.3.6. De officier van justitie behoudt deze wijzigingsmogelijkheid voor zover het gaat om strafbeschikkingen die nog niet onherroepelijk zijn. De bevoegdheid van de officier van justitie om een onherroepelijke strafbeschikking, waarin een straf of maatregel is opgelegd, in het nadeel van de veroordeelde te wijzigen wordt exclusief in het eerste lid van artikel 7.2.8a geregeld. Wanneer de officier van justitie een voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke omzet of de in onvoorwaardelijke vorm opgelegde geldboete in een taakstraf omzet omdat die geldboete niet volledig is betaald of verhaald, betreft dit steeds een wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking in het nadeel van de veroordeelde. Het eerste lid regelt dat een dergelijke wijziging alleen kan plaatsvinden wanneer de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft of wanneer de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking niet volledig is. De veroordeelde kan tegen de wijzigingsbeschikking van de officier van justitie een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank. Dit is geregeld in het nieuwe artikel 7.2.10.

Wijzigingen van een (al dan niet onherroepelijke) strafbeschikking die in het voordeel van de veroordeelde zijn, blijven – net als nu het geval is – onbeperkt mogelijk. Aan een nadere normering bestaat in die situatie geen behoefte. Overigens zal de vraag of een wijziging in het voordeel of in het nadeel van een veroordeelde is, niet altijd gemakkelijk te beantwoorden zijn. In veel gevallen zal de volgorde waarin de hoofdstraffen in artikel 9, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht zijn genoemd leidend kunnen zijn. Voor een verdachte die in betalingsproblemen verkeert zou een wijziging van een geldboete in een taakstraf in het concrete geval echter juist voordelig kunnen zijn. Omgekeerd zal een verdachte in zo’n situatie mogelijk een bezwaarschrift op grond van artikel 7.2.10 willen indienen tegen de omzetting van een taakstraf in een geldboete. Verwacht mag worden dat de rechtbank in een dergelijk geval rekening zal houden met de draagkracht van de veroordeelde en geen niet-ontvankelijkheid zal uitspreken op de enkele grond dat de wijziging (in abstracto) niet “in het nadeel van de veroordeelde” zou zijn als bedoeld in artikel 7.2.8a, eerste

lid. In het concrete geval heeft deze veroordeelde immers wel degelijk belang bij het indienen van een bezwaarschrift. Of een bepaalde wijziging nadelig is voor de veroordeelde zal kortom in individuele gevallen moeten worden beoordeeld aan de hand van de specifieke feiten en omstandigheden.

Tweede lid
Wanneer naar zijn oordeel een ernstig vermoeden bestaat dat de veroordeelde een voorwaarde bij een in de strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke straf niet naleeft, kan de officier van justitie de strafbeschikking in die zin wijzigen dat de voorwaardelijke straf of een deel ervan wordt omgezet in een onvoorwaardelijke straf van gelijke soort en hoogte (onderdeel d van dit artikellid). Dat wil zeggen dat een voorwaardelijke rijontzegging geheel of gedeeltelijk kan worden omgezet in een onvoorwaardelijke rijontzegging van dezelfde duur, een voorwaardelijke taakstraf in een onvoorwaardelijke taakstraf van dezelfde duur en een voorwaardelijke geldboete in een onvoorwaardelijke geldboete van dezelfde hoogte. Met de formulering “straf van gelijke soort” wordt aangesloten bij het begrip “(on)gelijksoortige hoofdstraffen” dat wordt gehanteerd in de samenloopregeling (zie de artikelen 57 en volgende van het Wetboek van Strafrecht). Bij een gedeeltelijke omzetting kan worden bepaald dat de voorwaarden voor het resterende voorwaardelijke gedeelte blijven gelden of worden gewijzigd.

Een andere mogelijkheid voor de officier van justitie is de strafbeschikking in die zin te wijzigen dat de proeftijd wordt verlengd met een door hem te bepalen periode van maximaal een jaar (onderdeel a van dit lid). Ook kan hij volstaan met het wijzigen van de bijzondere voorwaarden, het alsnog stellen van dergelijke voorwaarden of het verlengen van de termijn waarbinnen de bijzondere voorwaarden gelden binnen de proeftijd (onderdeel b van dit lid). Tot slot kan hij de opdracht tot het houden van toezicht als bedoeld in artikel 3.3.1b, derde lid, alsnog geven of wijzigen (onderdeel c van dit lid). Een en ander sluit aan bij de beslissingen die de rechtbank na een voorwaardelijke veroordeling kan nemen op grond van artikel 7.2.6. De beslissingen om de proeftijd te verkorten en de bijzondere voorwaarden dan wel het toezicht op te heffen worden hier niet genoemd. Dit betreft wijzigingen in het voordeel van de veroordeelde, die de officier van justitie al op grond van artikel 3.3.6 kan aanbrengen. De mogelijkheid dat de verdachte slechts binnen een bij strafbeschikking te bepalen termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd, aan de bijzondere voorwaarden hoeft te voldoen, volgt uit artikel 3.3.1b, tweede lid.

Derde lid
Wanneer de strafbeschikking niet of niet volledig is tenuitvoergelegd, kan de officier van justitie de strafbeschikking in die zin wijzigen dat een geldboete die niet kan worden geïnd wordt omgezet in een taakstraf. Wanneer de officier van justitie het aangewezen acht om vervangende

hechtenis toe te passen voor het geval de in een taakstraf omgezette geldboete niet wordt tenuitvoergelegd, moet hij de rechter inschakelen door een vordering tot wijziging van de strafbeschikking in te dienen (zie de toelichting op de artikelen 7.2.8b en 7.2.8c). Alleen een rechter kan de toepassing van vrijheidsbeneming bevelen. In andere gevallen is inschakeling van de rechter niet wettelijk verplicht, zodat schaarse zittingscapaciteit kan worden bespaard en de doorlooptijden kunnen worden beperkt.
Naar aanleiding van het advies van de Rvdr is in dit artikellid uitdrukkelijk bepaald dat voor elke volle € 25 van de geldboete niet meer dan twee uur taakstraf wordt opgelegd (zie ook paragraaf 6.2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Deze wettelijke begrenzing draagt bij aan de voorzienbaarheid van de consequenties van niet-betaling voor de burger en waarborgt dat die consequenties proportioneel zijn. Met deze omrekeningsfactor wordt aangesloten bij de regeling van de vervangende hechtenis in de artikelen 22d, derde lid, en 24c, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Binnen de grenzen van dit maximum kan door het openbaar ministerie ook een andere omrekeningsfactor worden gehanteerd, zoals nu bijvoorbeeld al gebeurt bij het bepalen van de strafeis als de veroordeelde na onvolledige tenuitvoerlegging van de strafbeschikking wordt gedagvaard. De Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003) bevat een tabel voor de “omzetting” van sancties, die volgens deze aanwijzing ook kan worden gebruikt na mislukte executie van een strafbeschikking (Bijlage 4 bij de aanwijzing). Volgens deze tabel wordt een geldboete van € 50 omgezet in twee uur taakstraf. De rechtbank die na een bezwaarschrift op grond van het nieuwe artikel 7.2.10 moet beoordelen of de omzetting passende bestraffing oplevert, is aan dit beleid uiteraard niet gebonden en kan (eventueel mede op basis van landelijke oriëntatiepunten) zelfstandig bepalen welke straf of maatregel in het concrete geval passend is.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat het taakstrafverbod van artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht een algemene werking heeft en daarmee ook geldt bij afdoening door middel van een strafbeschikking. In gevallen waarin het taakstrafverbod van toepassing is kan de officier van justitie dus geen taakstraf opleggen in een strafbeschikking. Ook bij de wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking in het kader van de omzettingsprocedure dient de officier van justitie zich te houden aan de wettelijke grenzen en voorwaarden die gelden voor de oplegging van straffen en maatregelen in die strafbeschikking zelf, inclusief het taakstrafverbod. Ook de rechtbank is daaraan gebonden bij het opleggen van een passende straf of maatregel op grond van artikel 7.2.8c. Na de omzetting door de officier van justitie of de rechtbank van een geldboete in een taakstraf kan ook niet binnen vijf jaar opnieuw (door de rechter of in een strafbeschikking) een taakstraf worden opgelegd. De uitsluiting van de taakstraf geldt alleen indien de veroordeelde de eerdere taakstraf heeft verricht dan wel de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is bevolen (artikel 22b, tweede lid, onderdeel 2°, van het

Wetboek van Strafrecht). Met het bevelen van de toepassing van vervangende hechtenis op grond van artikel 7.6.4 zal bij de invoering van de nieuwe regeling moeten worden gelijkgesteld de situatie waarin de rechtbank een bij strafbeschikking opgelegde maar niet naar behoren verrichte taakstraf op grond van artikel 7.2.8c heeft omgezet in een vrijheidsbenemende straf. Daartoe zal de invoeringswet voorzien in een wijziging van artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht.

Vierde lid

Voorafgaand aan een wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking moet de officier van justitie de veroordeelde horen wanneer deze wijziging inhoudt dat de opgelegde geldboete, die niet of niet volledig is tenuitvoergelegd, in een taakstraf wordt omgezet. De reden om in dit geval een hoorplicht in te voeren is dat voor oplegging in een strafbeschikking van de taakstraf ook nu al een hoorplicht geldt. Het vierde lid bevat geen hoorplicht voor gevallen waarin de officier van justitie de onherroepelijke strafbeschikking in die zin wijzigt dat een voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke wordt omgezet. De reden daarvan is dat als in die strafbeschikking een voorwaardelijke taakstraf, een voorwaardelijke ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen of een voorwaardelijke geldboete boven een bepaald bedrag is opgelegd, en/of in de strafbeschikking een bijzondere voorwaarde aan een voorwaardelijke straf is verbonden, de verdachte al voorafgaand aan het uitvaardigen door de officier van justitie is en moet zijn gehoord. Bij dat horen zal ook aan de orde zijn gesteld wat de gevolgen zijn als de voorwaarden niet worden nageleefd. Anders dan in het advies van het OM wordt verondersteld berust dit dus niet op een omissie. Het voorgaande neemt overigens niet weg dat, tegen de achtergrond dat de veroordeelde een bezwaarschrift kan indienen tegen de omzetting van een voorwaardelijke in een onvoorwaardelijke straf, het in voorkomende gevallen verstandig kan zijn de veroordeelde voorafgaand aan die wijziging te horen. Het oordeel of daar in een concreet geval aanleiding voor is, is aan de officier van justitie.

Verder is in het vierde lid bepaald dat de veroordeelde uiterlijk bij de aanvang van het horen moet worden gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken. Van het horen moet, net als het geval is wanneer de hoorplicht al bij het uitvaardigen van de strafbeschikking van toepassing is, in beginsel een verslag worden opgemaakt.

Vijfde lid

De wijzigingsbeschikking wordt de veroordeelde op dezelfde manier uitgereikt of toegezonden als het geval is bij de kopie van de strafbeschikking als bedoeld in artikel 3.3.5, eerste en tweede lid. Dat betekent dat ook de kopie van de wijzigingsbeschikking zoveel mogelijk in persoon moet worden uitgereikt. De verwijzing naar het tweede lid van

artikel 3.3.5 maakt duidelijk dat bij omzetting van een voorwaardelijke geldboete van meer dan € 2.000 in een onvoorwaardelijke geldboete eveneens als extra waarborg geldt dat de toezending plaatsvindt langs elektronische weg of bij aangetekende brief. De regeling staat er niet aan in de weg de wijzigingsbeschikking te betekenen. Dit is in lijn met de omstandigheid dat de wet mogelijk maakt (maar niet voorschrijft) dat strafbeschikkingen worden betekend in gevallen waarin het openbaar ministerie daartoe aanleiding ziet. Dat biedt ruimte om de strafbeschikking vaker te betekenen dan in de huidige praktijk gebeurt, voor zover dat wenselijk en haalbaar wordt geacht (zie ook de toelichting bij de wijziging van artikel 3.3.5, tweede lid).

Artikel 7.2.8b [omzetting na overtreding algemene voorwaarde]

Dit artikel bevat een regeling voor het geval naar het oordeel van de officier van justitie een ernstig vermoeden bestaat dat de veroordeelde, in geval van een onherroepelijke strafbeschikking met een voorwaardelijke straf, de algemene voorwaarde overtreedt door in de proeftijd een strafbaar feit te begaan. Dan immers doet zich het geval voor dat de wijziging van de voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke afhankelijk is van de afdoening van het nieuwe strafbaar feit. Het artikel regelt dat als de officier van justitie voor het in de proeftijd begane feit een procesinleiding uitbrengt of een strafbeschikking uitvaardigt waartegen de verdachte vervolgens verzet instelt, hij een vordering tot wijziging van de strafbeschikking bij de rechter moet indienen. Die vordering wordt dan op grond van het derde lid gelijktijdig met de berechting van het nieuwe feit (“gevoegd”) behandeld (zie ook de eerder toegelichte wijziging van artikel 4.4.9).

Eerste lid
Wanneer de officier van justitie ervoor kiest om de verdachte voor het in de proeftijd begane feit voor de rechter te brengen, kan een wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking waarbij de voorwaardelijke straf wordt omgezet in een onvoorwaardelijke, door de officier van justitie alleen worden bereikt door gelijktijdig een daartoe strekkende vordering bij de rechter in te dienen (op grond van artikel 7.2.8c). De officier van justitie kan deze wijziging in dat geval dus niet (op grond van artikel 7.2.8a) zelf aanbrengen. Deze “voorrangsregel” heeft de praktische reden dat de wijziging in dat geval afhankelijk is van de vraag of de verdachte door de rechter wordt veroordeeld en deze veroordeling onherroepelijk wordt (zie ook artikel 7.2.8b, derde lid). Daarbij komt dat de officier van justitie in geval van een geldboete of taakstraf veelal zal willen bereiken dat de toepassing van vervangende hechtenis wordt bevolen voor het geval de veroordeelde de onvoorwaardelijke straf niet uitvoert. Daarvoor is sowieso inschakeling van de rechter nodig.

Wanneer de officier van justitie een vordering tot wijziging van de strafbeschikking wegens overtreding van de algemene voorwaarde aan de rechter wil voorleggen, volgt uit dit derde lid in samenhang met Boek

4, Titel 4.2, dat de vordering samen met de procesinleiding ten aanzien van het nieuwe feit bij de rechtbank wordt ingediend.

Tweede lid
Ook als de algemene voorwaarde is overtreden, hoeft de officier van justitie niet altijd te kiezen voor het aanbrengen van het in de proeftijd begane strafbare feit bij de rechter door het indienen van een procesinleiding. Als na iedere overtreding van de algemene voorwaarde het nieuwe feit voor de rechter zou moeten worden gebracht, zou dat de druk op de strafrechtketen verder kunnen vergroten. Op basis van het opportuniteitsbeginsel is het aan de officier van justitie om te bepalen welke wijze van afdoening passend is. Dat kan onder omstandigheden ook het uitvaardigen van een nieuwe strafbeschikking voor het in de proeftijd begane strafbare feit zijn. Wanneer de officier van justitie daarvoor kiest kan hij tevens, op grond van artikel 7.2.8a, de in de eerdere onherroepelijke strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke straf wijzigen in een onvoorwaardelijke. Wanneer hij dat doet, wat voor de hand ligt omdat de verdachte zich immers niet aan de voorwaarden heeft gehouden, hangt het vervolg van de procedure af van de reactie van de verdachte. Indien de verdachte geen verzet instelt tegen de nieuwe strafbeschikking, en deze onherroepelijk wordt, wordt ook de beschikking tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking definitief, tenzij de verdachte tegen die beschikking een bezwaarschrift heeft ingediend overeenkomstig het nieuwe artikel 7.2.10. In dat laatste geval kan, bij het uitblijven van verzet tegen de nieuwe strafbeschikking, de bezwaarschiftprocedure starten zodra de nieuwe strafbeschikking onherroepelijk is geworden.

Wanneer echter de verdachte verzet instelt tegen de nieuwe strafbeschikking is ook in deze situatie om praktische redenen een “voorrangsregel” nodig. Omdat een wijziging van de voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke in dat geval afhankelijk is van de vraag of de verdachte in de verzetszaak door de rechter wordt veroordeeld, moet de officier van justitie in dat geval die wijziging tot stand brengen door een vordering tot wijziging van de strafbeschikking gelijktijdig bij de rechtbank in te dienen. De eerdere eigenstandige beschikking van de officier van justitie tot wijziging van de strafbeschikking trekt hij in. De rechtbank beoordeelt de vordering overeenkomstig artikel 7.2.8c. Wanneer de verdachte verzet instelt tegen de strafbeschikking die is uitgevaardigd voor het in de proeftijd begane feit, en de officier van justitie een vordering tot wijziging van de eerdere strafbeschikking wegens overtreding van de algemene voorwaarde aan de rechter voorlegt, volgt uit het derde lid dat die vordering samen met de procesinleiding voor het nieuwe feit bij de rechtbank wordt ingediend.

Een wijziging van de strafbeschikking door de officier van justitie wegens schending van de algemene voorwaarde is mogelijk indien naar het oordeel van de officier van justitie een “ernstig vermoeden” bestaat dat die algemene voorwaarde niet is nageleefd. Dat betekent dat met het

uitvaardigen van een wijzigingsbeschikking op grond van artikel 7.2.8a niet hoeft te worden gewacht totdat de strafbeschikking voor het nieuwe feit onherroepelijk is geworden. Dat laatste is pas het geval als de verdachte niet binnen de daarvoor geldende termijn verzet tegen die strafbeschikking heeft ingesteld. Wanneer na het uitvaardigen van de wijzigingsbeschikking inderdaad verzet wordt ingesteld tegen de strafbeschikking voor het nieuwe feit en dat feit bij de rechter wordt aangebracht, geldt de regeling van artikel 7.2.8b, tweede lid; de wijzigingsbeschikking wordt dan ingetrokken en ook de omzettingsvordering wordt bij de rechtbank ingediend. Deze constructie heeft als praktisch voordeel dat de officier van justitie op het moment dat een ernstig vermoeden is gerezen dat de algemene voorwaarde is geschonden tegelijkertijd een strafbeschikking voor het “nieuwe” feit en een wijzigingsbeschikking voor het “oude” feit kan uitvaardigen. Dat is een efficiënte werkwijze, mede gelet op de onduidelijkheid die in de praktijk kan bestaan over het moment waarop de verdachte bekend is geworden met de strafbeschikking en daarmee over de aanvang van de verzetstermijn. Voor de veroordeelde heeft dit als voordeel dat hij snel duidelijkheid heeft over de vraag of de voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke zal worden omgezet. Het antwoord op deze vraag kan hij ook betrekken bij zijn afweging of hij verzet zal instellen tegen de nieuwe strafbeschikking.

Derde lid
De formulering en strekking van dit artikellid sluiten aan bij die van artikel 7.2.8. Door te spreken over een vordering die “is gebaseerd of mede is gebaseerd” op een ernstig vermoede schending van de algemene voorwaarde wordt tot uitdrukking gebracht dat gevoegde behandeling ook is voorgeschreven als daarnaast een in dezelfde onherroepelijke strafbeschikking gestelde bijzondere voorwaarde is geschonden. In een dergelijk geval van “samenloop” geldt voor de schending van de algemene voorwaarde dat deze alleen tot omzetting kan leiden in geval van een veroordeling wegens het binnen de proeftijd begane strafbare feit; voor een schending van een bijzondere voorwaarde geldt die laatste beperking uiteraard niet.

Artikel 7.2.8c [vordering tot omzetting bij de rechtbank]

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de officier van justitie om een vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking in te dienen bij de rechtbank. De beslissing van de rechtbank tot wijziging van de strafbeschikking is een eigenstandige beslissing die hetzij door de raadkamer wordt genomen (zie artikel 1.2.23), hetzij – wanneer na het overtreden van de algemene voorwaarde het nieuwe strafbare feit op grond van artikel 7.2.8b aan de rechter wordt voorgelegd en de wijzigingsvordering gelijktijdig moet worden behandeld – in het eindvonnis wordt opgenomen (zie artikel 4.4.11, tweede lid).

Op de procedure van dit artikel zijn (buiten de gevallen van artikel 7.2.8b) de algemene bepalingen over de behandeling door de raadkamer van toepassing (Boek 1, Titel 2.3). Op grond van artikel 1.2.12, tweede lid, is de rechtbank bevoegd die ook bevoegd is om het strafbare feit waarop de vordering betrekking heeft te berechten. En artikel 1.2.15 bepaalt dat het openbaar ministerie de op de zaak betrekking hebbende stukken overdraagt en dat de veroordeelde daarvan in beginsel kan kennisnemen. Het onderzoek op de zitting vindt in het openbaar plaats (artikel 1.2.16) en de officier van justitie is bij het onderzoek op de zitting aanwezig en wordt gehoord (artikel 1.2.18, eerste lid). Ook de veroordeelde wordt gehoord, althans hiertoe opgeroepen (artikel 1.2.18, tweede lid). De raadkamer kan een getuige of deskundige oproepen voor verhoor (artikel 1.2.19, vierde lid). Het karakter van de raadkamerprocedure brengt mee dat de rechtbank vrij is om te bepalen of een getuige of deskundige wordt opgeroepen; zij zal daartoe naar verwachting alleen in bijzondere gevallen overgaan. Uit de algemene regels over rechterlijke beslissingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging (Boek 7, Titel 1.5) volgt dat de veroordeelde het recht heeft zich te doen bijstaan door een raadsman naar keuze (artikel 7.1.21, eerste lid). Voor de veroordeelde die geen raadsman heeft, wordt voorafgaand aan het onderzoek op de zitting door het bestuur van de raad voor de rechtsbijstand een raadsman aangewezen (artikel 7.1.21, tweede lid). Dat de veroordeelde door betekening wordt opgeroepen voor de zitting, volgt uit artikel 7.1.22, derde lid. Ook degene die is belast met reclasseringstoezicht kan, indien daartoe aanleiding is, worden opgeroepen tot bijwoning van de zitting.

Wanneer naar het oordeel van de officier van justitie een ernstig vermoeden bestaat dat de veroordeelde de algemene voorwaarde heeft overtreden en de officier van justitie de zaak betreffende het nieuwe strafbaar feit op grond van artikel 7.2.8b bij de strafrechter ter berechting aanbrengt, vindt de behandeling van de vordering tot wijziging van de strafbeschikking gelijktijdig plaats met de berechting van het nieuwe strafbaar feit. Op de gevoegde behandeling zijn dan de gewone strafvorderlijke regels over de berechting van toepassing. Op grond van het bij dit wetsvoorstel ingevoegde tweede lid van artikel 1.4.2 wordt de persoon tegen wie de onherroepelijke strafbeschikking is uitgevaardigd in dit verband met de verdachte gelijkgesteld.

Eerste lid
Dit artikellid betreft de omzettingsvordering van de officier van justitie. Indien sprake is van een ernstig vermoeden dat een in de onherroepelijke strafbeschikking gestelde voorwaarde niet is of wordt nageleefd, kan deze vordering inhouden dat de in die strafbeschikking opgelegde straf wordt omgezet in een onvoorwaardelijke straf van gelijke soort en hoogte. Ook kan de vordering inhouden dat de proeftijd wordt verlengd of dat de bijzondere voorwaarden worden gewijzigd. Indien de strafbeschikking niet volledig is tenuitvoergelegd, kan worden gevorderd dat de onvoorwaardelijk opgelegde geldboete wordt omgezet in een

taakstraf. De genoemde wijzigingen kan de officier van justitie ook zelfstandig bewerkstelligen op grond van artikel 7.2.8a, tweede en derde lid. De reden om desondanks voor een omzettingsvordering bij de rechtbank te kiezen zal in deze gevallen veelal zijn dat de rechtbank bij omzetting in een onvoorwaardelijke geldboete of taakstraf meteen de toepassing van vervangende hechtenis beveelt voor het geval niet aan de straf wordt voldaan (artikel 7.2.8c, derde lid). Behalve de in artikel 7.2.8a, derde lid, bedoelde omzetting van een geldboete in een taakstraf, kan de vordering van de officier van justitie na een onvolledige tenuitvoerlegging ook een omzetting van een onvoorwaardelijke straf of een maatregel in gevangenisstraf of hechtenis van ten hoogste drie maanden inhouden. Uit deze formulering blijkt dat ook het niet voldoen aan een schadevergoedingsmaatregel kan leiden tot een vordering tot omzetting in een vrijheidsbenemende straf.
Uit het bovenstaande blijkt dat een vordering om een *voorwaardelijke* geldboete om te zetten in een *onvoorwaardelijke* taakstraf, anders dan bepleit in het advies van het OM, niet tot de mogelijkheden behoort. Zo'n mogelijkheid past niet bij het ook door het OM onderschreven uitgangspunt dat de in de onherroepelijke strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke straf na schending van de voorwaarden wordt omgezet in een *gelijksoortige* onvoorwaardelijke straf (zie nader paragraaf 6.2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Daarbij verdient opmerking dat de rechtbank niet aan de vordering van de officier van justitie gebonden is. De rechtbank heeft dus ruimte om rekening te houden met (gewijzigde) persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde, zoals betalingsonmacht. In zo'n uitzonderlijke situatie zou de rechtbank in het kader van een passende bestraffing kunnen kiezen voor oplegging van een onvoorwaardelijke taakstraf in plaats van een onvoorwaardelijke geldboete. Zoals gezegd mag overigens worden verwacht dat de rechtbank in het algemeen de voorwaardelijke straf – in overeenstemming met de vordering van de officier van justitie – zal omzetten in een onvoorwaardelijke straf van gelijke soort en hoogte (zie de algemene inleiding bij deze titel). Daar komt bij dat algemene motiveringsplicht van artikel 1.2.23, derde lid, meebrengt dat de rechtbank bij een afwijking van de vordering van de officier van justitie de redenen daarvoor zal moeten opgeven in haar beslissing. De vordering vormt immers het uitgangspunt voor de beoordeling door de rechtbank.

Tweede lid
De rechtbank wijst de vordering van de officier van justitie af en vernietigt de strafbeschikking wanneer de schuldvaststelling waarop zij berust ontoereikend is. Dit is voorgeschreven omdat de vordering in de praktijk altijd zal strekken tot het toepassen van vrijheidsbeneming (zie de algemene inleiding bij deze titel). Na de onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking zal de officier van justitie een taakstraf of (hogere) geldboete immers normaal gesproken willen laten omzetten in gevangenisstraf of hechtenis. En bij omzetting van een voorwaardelijke in een onvoorwaardelijke taakstraf of geldboete moet de rechtbank de toepassing van vervangende hechtenis bevelen (zie het derde lid). Op

grond van het wetsvoorstel verbetering aanpak rijden onder invloed (Kamerstukken II 2023/24, 36586, nr. 2) zal ook bij de ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen worden bepaald dat de rechter de toepassing van vervangende hechtenis beveelt voor het geval niet aan deze bijkomende straf wordt voldaan. Dit wetsvoorstel is aanhangig bij de Tweede Kamer. Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen zal artikel 7.2.8c op dit punt worden aangevuld, zodat de toepassing van vervangende hechtenis ook moet worden bevolen bij omzetting van een voorwaardelijke in een onvoorwaardelijke rijontzegging. Indien de tenuitvoerlegging van die onvoorwaardelijke straf vervolgens niet slaagt, kan die vervangende hechtenis zonder rechterlijke tussenkomst daadwerkelijk worden toegepast (zie de artikelen 7.5.8 en 7.6.4, die in het derde lid van overeenkomstige toepassing worden verklaard). Zoals uiteengezet in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 12.4) is oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie grondrechtelijk en verdragsrechtelijk alleen mogelijk na een rechterlijke beoordeling van de schuldvaststelling. Dat verklaart ook waarom hier een indringender toetsing is vereist dan wanneer het gaat om de tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde voorwaardelijke straf of een door de rechter bevolen toepassing van vervangende hechtenis. Een schuldvaststelling is toereikend in de zin van deze bepaling wanneer is bewezen dat de veroordeelde het feit heeft begaan, dit feit een strafbaar feit is en de verdachte daarvoor strafbaar is. De rechtbank kan er normaal gesproken van uitgaan dat de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust toereikend is. De veroordeelde moet in de gelegenheid zijn deze schuldvaststelling te betwisten. Ook is denkbaar dat de rechtbank de schuldvaststelling ambtshalve ontoereikend oordeelt. Dat de schuldvaststelling door de rechtbank moet worden beoordeeld betekent overigens niet dat hier sprake zou zijn van een integrale berechting zoals deze plaatsvindt na het uitvaardigen van een procesinleiding. Deze beoordeling gebeurt immers nog steeds binnen de kaders van de raadkamerprocedure die hierboven zijn uiteengezet. Wel is sprake van een openbare behandeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, waarbij de veroordeelde adequate mogelijkheden heeft om bijgestaan door een raadsman zijn schuld te betwisten.

Indien de rechtbank de onherroepelijke strafbeschikking vernietigt wegens een ontoereikende schuldvaststelling is de zaak daarmee afgedaan. Dat wil zeggen dat de gewezen verdachte voor hetzelfde feit niet opnieuw kan worden vervolgd, zoals de laatste zin van het tweede lid expliciet bepaalt. Dit is noodzakelijk omdat de zaak hier – anders dan in andere gevallen waarin een strafbeschikking door de rechtbank wordt vernietigd (zie de artikelen 4.3.19 en 5.3.6) – niet uitmondt in een rechterlijk eindvonnis. Daarmee zijn aan deze vernietiging dezelfde rechtsgevolgen verbonden als aan de volledige tenuitvoerlegging of intrekking van de strafbeschikking (zie artikel 3.3.7). Anders dan in artikel 3.3.7 ligt het echter niet in de rede om hier een uitzondering te maken voor de situatie waarin het gerechtshof na beklag door de

rechtstreeks belanghebbende alsnog de vervolging zou bevelen op grond van Boek 3, Hoofdstuk 5. Er heeft immers al een inhoudelijke rechterlijke beoordeling van de schuldvaststelling – en daarmee van de haalbaarheid van een nieuwe vervolging in dezelfde zaak – plaatsgevonden.

Derde lid
De rechtbank wijzigt de onherroepelijke strafbeschikking door een naar haar oordeel passende straf of maatregel op te leggen, tenzij zij de vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking afwijst. De vordering kan met toepassing van het tweede lid worden afgewezen als de rechtbank van oordeel is dat de onherroepelijke strafbeschikking niet op een toereikende schuldvaststelling berust. De vordering kan verder worden afgewezen als niet aan de in artikel 7.2.8a, eerste lid, gestelde voorwaarden is voldaan. Dat laatste doet zich voor als naar het oordeel van de rechtbank geen sprake is van onvolledige tenuitvoerlegging van de strafbeschikking dan wel een overtreding van een voorwaarde. Ondanks de onvolledige tenuitvoerlegging of de overtreding van de voorwaarden kan de rechtbank de vordering ook afwijzen als zij de straf of maatregel die in de onherroepelijke strafbeschikking is opgelegd nog steeds passend acht en een verlenging van de proeftijd of een wijziging van de bijzondere voorwaarden (enzovoort, zie artikel 7.2.8a, tweede lid) dan wel het bepalen van vervangende hechtenis evenmin nodig vindt. Zo is het denkbaar dat de rechtbank de veroordeelde nog een kans wil bieden om binnen de oorspronkelijke proeftijd alsnog aan de bijzondere voorwaarde te voldoen.

Wanneer de vordering wordt toegewezen, wijzigt de rechtbank de onherroepelijke strafbeschikking door een naar haar oordeel passende straf of maatregel op te leggen (zie ook paragraaf 6.2.3 in het algemeen deel van de memorie van toelichting). De rechtbank is daarbij niet gebonden aan de vordering van de officier van justitie. Een model waarin de rechtbank de vordering van de officier van justitie alleen zou kunnen toewijzen of afwijzen, komt weinig efficiënt voor. Indien de rechtbank de gevorderde straf of maatregel niet passend acht, bijvoorbeeld omdat zij de gevorderde gevangenisstraf te lang of te kort vindt, zou zij in een dergelijk model de vordering moeten afwijzen. De officier van justitie zou dan vervolgens een nieuwe vordering moeten indienen om alsnog omzetting (bijvoorbeeld in een kortere of langere gevangenisstraf) te bewerkstelligen. De passende straf of maatregel kan ook een zwaardere sanctie zijn dan die in de initiële strafbeschikking was opgelegd of door de officier van justitie is gevorderd, al zal dat laatste naar verwachting alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde zijn (zie de algemene inleiding bij deze titel). In dit opzicht is geen sprake van een verandering ten opzichte van de huidige situatie bij berechting na een onvolledige tenuitvoerlegging.

Het karakter van de omzettingsprocedure – die in vergelijking met een volledige berechting meer summier geregeld is – brengt mee dat de

rechtbank bij de oplegging van de passende straf of maatregel moet blijven binnen de grenzen die in artikel 3.3.1 en volgende aan die sancties zijn gesteld. Dat betekent dat de op te leggen taakstraf ten hoogste 180 uur mag belopen (artikel 3.3.1, eerste lid, onderdeel a). Behalve de in artikel 3.3.1 voorziene straffen en maatregelen kan de rechtbank ook gevangenisstraf of hechtenis opleggen. Na een onvolledige tenuitvoerlegging van de onherroepelijke strafbeschikking zal een vrijheidsbenemende sanctie immers vaak passend zijn (zie de algemene inleiding bij deze titel). Vanwege de aard van de omzettingsprocedure is de maximale duur van de gevangenisstraf of hechtenis beperkt tot drie maanden, wat correspondeert met de maximale vervangende hechtenis die een rechter aan een taakstraf van 180 uur zou kunnen verbinden (artikel 22d, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht). Andere dan de hierboven bedoelde sancties kunnen in het kader van de omzettingsprocedure niet worden opgelegd. Met de aard van deze raadkamerprocedure laat zich bijvoorbeeld niet verenigen dat een ISD-maatregel of een terbeschikkingstelling zou kunnen worden opgelegd. Bovendien kan de officier van justitie deze sancties op basis van artikel 7.2.8c, eerste lid, niet vorderen, terwijl zo'n vordering voor de oplegging van ontnemingsmaatregel of een ISD-maatregel bijvoorbeeld wel noodzakelijk is (zie de artikelen 36e en 38m van het Wetboek van Strafrecht). De bepalingen uit het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht en uit Boek 7 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering over de oplegging en tenuitvoerlegging van gevangenisstraf en hechtenis zijn rechtstreeks van toepassing in gevallen waarin de rechtbank de onherroepelijke strafbeschikking wijzigt door deze straffen op te leggen. Alleen artikel 21 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 7.3.1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn hier expliciet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat daarin wordt verwezen naar de "rechterlijke uitspraak" en de "rechterlijke beslissing".

Indien een taakstraf wordt opgelegd, beveelt de rechtbank dat vervangende hechtenis zal worden toegepast voor het geval niet aan de straf wordt voldaan. Indien een geldboete wordt opgelegd, beveelt zij dat bij onvolledige betaling of verhaal een vervangende taakstraf en vervangende hechtenis zal worden toegepast. Indien de rechtbank een vervangende taakstraf niet opportuun acht, beveelt zij dat vervangende hechtenis zal worden toegepast. De artikelen 22d en 24c van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 7.5.8 en 7.6.4 zijn hierbij van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat deze artikelen gelet op hun bewoordingen niet automatisch van toepassing zijn op de door de rechtbank gewijzigde strafbeschikking. Voor zover deze bepalingen de geldboete betreffen zijn deze inmiddels gewijzigd als gevolg van het bij de behandeling van de tweede vaststellingswet aangenomen amendement-Sneller c.s., dat voorziet in introductie van de vervangende taakstraf (zie Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 17). De toepasselijkheid van de bepalingen over vervangende hechtenis betekent onder meer dat voor elke volle € 25 van de geldboete en voor elke twee uur van de taakstraf niet meer dan één dag wordt opgelegd. Vanwege de

aard van de omzettingsprocedure is de maximale duur van de vervangende hechtenis beperkt tot drie maanden, hetgeen op grond van de omrekensleutel van artikel 22d, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht correspondeert met de maximale duur van de taakstraf die de officier van justitie in een strafbeschikking kan opleggen (te weten 180 uur, zie artikel 3.3.1, eerste lid, onderdeel a). Om dezelfde reden is de maximale duur van de vervangende taakstraf beperkt tot 180 uur. Voor elke € 12,50 van de geldboete wordt niet minder dan één uur vervangende taakstraf opgelegd.
Andere dan de genoemde bepalingen in het Wetboek van Strafrecht over de geldboete en de taakstraf zijn ook van toepassing indien deze straffen in een (gewijzigde) strafbeschikking worden opgelegd. In reactie op het advies van de Rvdr kan worden bevestigd dat dit ook geldt voor de artikelen 22c en 24a van het Wetboek van Strafrecht. Uit die laatste bepaling volgt dat “in de strafbeschikking” kan worden bepaald dat degene aan wie de geldboete wordt opgelegd het bedrag in gedeelten mag voldoen.

Indien de vordering wordt gedaan na een overtreding van de voorwaarden bij een voorwaardelijke strafbeschikking, kan de rechtbank ook de proeftijd verkorten of verlengen, de bijzondere voorwaarden alsnog stellen, wijzigen of opheffen, de termijn wijzigen waarbinnen de bijzondere voorwaarden gelden binnen de proeftijd, alsnog een opdracht tot toezicht geven of die opdracht wijzigen of opheffen (zie artikel 7.2.6, eerste lid). Dit is naar aanleiding van een redactionele opmerking van de Rvdr in de tekst van dit artikellid (en in artikel 7.2.10, vierde lid) verduidelijkt. De verwijzing naar artikel 7.2.6, eerste lid, maakt duidelijk dat de rechtbank de strafbeschikking – anders dan de officier van justitie in het kader van artikel 7.2.8a, tweede lid – ook in het voordeel van de veroordeelde kan wijzigen, hetgeen voortvloeit uit haar verantwoordelijkheid voor een passende bestraffing. Uit de aard van de omzettingsprocedure volgt verder dat de rechtbank de proeftijd maximaal met een jaar kan verlengen, nu dat de termijn is die door de officier van justitie in de strafbeschikking ten hoogste kan worden verbonden aan de proeftijd (vgl. artikel 3.3.1a, tweede lid, artikel 7.2.8a, tweede lid, onderdeel a, en artikel 7.2.6, tweede lid). In deze gevallen wordt de vordering tot wijziging dus wel toegewezen, maar kan dezelfde (voorwaardelijke) straf of maatregel worden opgelegd als in de onherroepelijke strafbeschikking, zij het dat daar bijvoorbeeld een langere proeftijd of nieuwe bijzondere voorwaarden aan verbonden worden. Dat is in die situatie dan naar het oordeel van de rechtbank de passende straf of maatregel. Ook als de rechtbank dezelfde taakstraf of geldboete oplegt die al in de onherroepelijke strafbeschikking was opgenomen, beveelt zij dat in geval van niet-voldoening vervangende hechtenis (en in het geval van een geldboete ook vervangende taakstraf) zal worden toegepast. Alleen als de vordering wordt afgewezen is het bevelen van de toepassing van vervangende hechtenis of vervangende taakstraf uiteraard niet aan de orde.

Tegen de beslissing van de rechtbank als bedoeld in artikel 7.2.8c, tweede en derde lid, is geen rechtsmiddel opengesteld. Dat is slechts anders in het geval waarin de vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking is gebaseerd op niet-naleving van de algemene voorwaarde en deze vordering gelijktijdig met de berechting van het nieuwe strafbaar feit wordt behandeld (artikel 7.2.8b). In dat geval staan hoger beroep en beroep in cassatie open in gevallen waarin die rechtsmiddelen ook openstaan tegen de veroordeling voor het nieuwe strafbaar feit. Op dit punt komt de regeling overeen met die van de voorwaardelijke veroordeling door de rechter. Dat een rechtsmiddel open staat tegen de beslissing op een vordering tot omzetting die gevoegd is behandeld bij de berechting van een nieuw strafbaar feit, volgt uit het samenstel van bepalingen in Boek 5 (Rechtsmiddelen) over het hoger beroep bij de reguliere berechting. Een aanvullende voorziening in het kader van de omzettingsprocedure is niet nodig.

H

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 7.2.10 toe aan Boek 7, Titel 2.4, waarin een rechtsmiddel is geregeld tegen de beschikking van de officier van justitie tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking. De toevoeging van dit artikel houdt verband met de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening.

Artikel 7.2.10 [rechtsmiddel tegen beschikking tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking]

Dit artikel regelt dat de veroordeelde bij de rechtbank een bezwaarschrift kan indienen tegen de beslissing van de officier van justitie om de onherroepelijke strafbeschikking in zijn nadeel te wijzigen. Het voordeel daarvan boven het huidige rechtsmiddel verzet is dat de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust, niet ter discussie staat maar alleen de wijziging van de strafbeschikking. In paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op de redenen die hebben geleid tot de keuze voor deze constructie. Daarbij is ook aangegeven dat in de huidige situatie niet-meewerken door de veroordeelde een volledige berechting tot gevolg heeft zonder dat daarvoor een toereikende rechtvaardiging bestaat. Dat oneigenlijke “voordeel” vervalt met een keuze voor het rechtsmiddel bezwaar. Een voordeel is daarbij dat beoordeling van de wijziging van de strafbeschikking centraal staat, wat bij berechting na verzet niet zo is.

Ook hier geldt weer dat de algemene bepalingen over de behandeling door de raadkamer van toepassing zijn, net als de algemene regels over rechterlijke beslissingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging (zie de toelichting bij artikel 7.2.8c, eerste lid). Uit die bepalingen volgt onder meer dat het openbaar ministerie de op de zaak betrekking hebbende stukken overdraagt (artikel 1.2.15). De rechtbank die het bezwaarschrift

behandelt zal de beschikking moeten krijgen over de stukken die zij nodig heeft om de (gewijzigde) sanctie adequaat te kunnen toetsen. Dat zijn in ieder geval de stukken waaruit de feiten en omstandigheden blijken die aanleiding hebben gegeven tot wijziging van de oorspronkelijke sanctie (zie in deze zin ook het advies van de Rvdr). De algemene bepalingen geven geen eenduidig antwoord op de vraag welke rechtbank bevoegd is om te oordelen over het bezwaarschrift. Daarom is in het tweede lid van artikel 7.2.10 expliciet bepaald dat het bezwaarschrift wordt ingediend bij de rechtbank van het arrondissement waar de officier van justitie is aangesteld. Indien de officier van justitie is aangesteld bij het landelijk parket, het functioneel parket of het parket centrale verwerking openbaar ministerie, wordt het bezwaarschrift ingediend bij de rechtbank die (op grond van de algemene competentieregeling van Boek 1, Titel 2.2) bevoegd is om het strafbare feit te berechten. Dat betekent dat in deze categorie gevallen onder meer de rechtbank bevoegd is van het rechtsgebied waarbinnen het strafbaar feit is begaan of waarbinnen de veroordeelde zijn woon- of verblijfplaats heeft. Het ligt in de rede dat in de wijzigingsbeschikking zal worden vermeld bij welke rechtbank(en) het bezwaarschrift kan worden ingediend.

Eerste en tweede lid
Er behoeven geen nadere beperkingen te worden gesteld aan het instellen van het rechtsmiddel bezwaar. Dat bezwaar kan zich richten tegen elke wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking als bedoeld in artikel 7.2.8a. De verwijzing naar het laatstgenoemde artikel maakt duidelijk dat het moet gaan om een wijziging in het nadeel van de veroordeelde. Dat zijn in elk geval de wijzigingen die zijn omschreven in artikel 7.2.8a, tweede en derde lid. Als het gaat om een wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking (op grond van artikel 3.3.6) die in het voordeel van de veroordeelde is, kan de rechtbank hem wegens gebrek aan belang niet-ontvankelijk verklaren in zijn bezwaar. Zoals gezegd is niet altijd op voorhand te zeggen of een wijziging nadelig is voor de veroordeelde. In de toelichting bij artikel 7.2.8a is daarover al opgemerkt dat de rechtbank dit zal moeten beoordelen aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval, waaronder de draagkracht van de veroordeelde. De bezwaartermijn is de gebruikelijke termijn van twee weken.

Derde lid
Wanneer de officier van justitie de onherroepelijke strafbeschikking in het nadeel van de veroordeelde heeft gewijzigd zonder dat aan de wettelijke voorwaarden daarvoor is voldaan, verklaart de rechtbank het bezwaarschrift gegrond en vernietigt zij de beschikking waarbij de strafbeschikking is gewijzigd. De eerdere strafbeschikking blijft dan in stand. Voorbeelden van het niet-voldoen aan wettelijke voorwaarden zijn dat naar het oordeel van de rechtbank niet kan worden gezegd dat de strafbeschikking niet of niet volledig is tenuitvoergelegd of dat van een overtreding van een voorwaarde geen sprake is (zie artikel 7.2.8a, eerste

lid). Daarnaast kan worden gedacht aan een verlenging van de proeftijd met meer dan een jaar, omzetting van een voorwaardelijke in een andersoortige of hogere onvoorwaardelijke straf (artikel 7.2.8a, tweede lid) of aan een omzetting van een onvoorwaardelijke geldboete in een andere straf of maatregel dan een taakstraf (artikel 7.2.8a, derde lid). Gegrondverklaring van het bezwaarschrift en vernietiging van de wijzigingsbeschikking hoeven niet te volgen als de procedurele voorschriften van het vierde en vijfde lid van artikel 7.2.8a niet zijn nageleefd (vgl. T.M. Knol, “Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen”, *DD* 2022/29, p. 414-415). De veroordeelde kan immers alsnog door de rechtbank worden gehoord bij de behandeling van het bezwaarschrift. En dat de wijzigingsbeschikking hem heeft bereikt, ook al is deze niet op de juiste wijze uitgereikt of toegezonden, blijkt uit de omstandigheid dat hij daartegen een bezwaarschrift heeft ingediend.

Vierde lid

Wanneer wel aan de wettelijke voorwaarden is voldaan moet de rechtbank beoordelen of de gewijzigde straf passend is. Het gaat er daarbij om dat de rechtbank zich op basis van een volle toets met de bestraffing in de gewijzigde strafbeschikking kan verenigen. Als de rechtbank de gewijzigde straf passend vindt, verklaart zij het bezwaarschrift ongegrond. De gewijzigde straf wordt daarmee onherroepelijk. Als de rechtbank de gewijzigde straf niet passend vindt, verklaart zij het bezwaarschrift gegrond en legt zij door een wijziging van de strafbeschikking de straf op die naar haar oordeel wel passend is. Dat kan ook de oorspronkelijke straf zijn. Naar aanleiding van een redactionele opmerking van de Rvdr kan worden opgemerkt dat de passende straf ook een (deels) voorwaardelijke straf kan zijn. Om dat te bewerkstelligen hoeft geen expliciete verwijzing naar artikel 3.3.1a te worden opgenomen; de straffen of maatregelen die in artikel 3.3.1 zijn voorzien kunnen (voor zover het de geldboete, taakstraf en rijontzegging betreft) ook in voorwaardelijke vorm worden opgelegd. In plaats van het opleggen van een onvoorwaardelijke straf kan de rechtbank bijvoorbeeld ook kiezen voor het verlengen van de proeftijd of het wijzigen van de voorwaarden. De rechtbank kan, gezien haar verantwoordelijkheid voor passende bestraffing, binnen de grenzen van artikel 3.3.1 ook een zwaardere straf opleggen, bijvoorbeeld een langere taakstraf of een taakstraf in plaats van een geldboete. Dit is in de huidige situatie ook het geval: wanneer de verdachte een in de strafbeschikking gegeven aanwijzing niet opvolgt of wanneer de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking onvoltooid blijft, volgt dagvaarding en berechting, waarbij de rechter evenmin aan de strafbeschikking of aan de vordering van de officier van justitie is gebonden. Dit is efficiënter dan een systeem waarin de rechtbank alleen de wijzigingsbeschikking zou kunnen vernietigen, indien zij de gewijzigde straf niet passend zou achten. Het zou immers omslachtig zijn als de officier van justitie daarna een nieuwe wijzigingsbeschikking zou moeten uitvaardigen, waartegen de

veroordeelde vervolgens ook weer een bezwaarschrift zou kunnen indienen. Een andere keuze zou bovendien als nadeel hebben dat de niet-meewerkende verdachte zou worden geprikkeld geen verzet te doen tegen de initiële strafbeschikking – waarna immers berechting volgt met het risico dat een hogere straf kan worden opgelegd – maar wel bij een wijziging van de strafbeschikking in zijn nadeel een bezwaarschrift indient, waarbij niet zwaarder zou kunnen worden gestraft. Ten slotte is een bijkomende overweging dat men zoals gezegd soms kan twisten over de vraag wanneer een straf zwaarder is, bijvoorbeeld in geval van betalingsonmacht. Dat de rechtbank (net als in het kader van artikel 7.2.8c, derde lid) gebonden is aan de grenzen die de artikelen 3.3.1 en volgende aan de passende bestraffing stellen, houdt onder meer in dat de maximale duur van de op te leggen taakstraf 180 uur is. Ook brengt dit mee dat de rechtbank bij oplegging van een (deels) voorwaardelijke straf een proeftijd van ten hoogste een jaar kan stellen, dat alleen de bijzondere voorwaarden genoemd in artikel 3.3.1b, tweede lid, in aanmerking komen en dat zij de proeftijd met ten hoogste een jaar kan verlengen. Dit vloeit voort uit de aard van de bezwaarschriftprocedure, waarbinnen de door de officier van justitie gewijzigde onherroepelijke strafbeschikking het uitgangspunt is.

I en J

De artikelen 7.3.4 en 7.3.6, tweede lid, waarin de regeling van strafonderbreking is opgenomen, vervallen. De regeling van de strafonderbreking wordt wetssystematisch beter passend geacht in de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en zal daarnaar worden overgeheveld via de invoeringswet. Het gaat bij strafonderbreking immers om een penitentiair instrument waarmee tijdens de tenuitvoerlegging door de Minister van Justitie en Veiligheid (in de praktijk: de directeur van de penitentiaire inrichting) ruimte kan worden geboden in uitzonderlijke gevallen, waarin niet kan worden volstaan met een vorm van verlof zoals geregeld in de beginselenwetten. Het overhevelen van de regeling van strafonderbreking draagt daarnaast bij aan de inzichtelijkheid van de regelgeving. Door het verplaatsen van de regeling van strafonderbreking naar de genoemde beginselenwetten zijn daarin namelijk alle vormen van de (tijdelijke) verlating van een inrichting terug te vinden. Op de procedure die moet worden gevolgd wanneer de gedetineerde het niet eens is met het besluit over de strafonderbreking zijn de relevante delen van de beginselenwetten (Hoofdstuk XIII van de Penitentiaire beginselenwet en Hoofdstuk XV van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen) reeds nu van toepassing via een verwijzing in het Wetboek van Strafvordering. Die verwijzingen kunnen vervallen nu de strafonderbreking wordt verplaatst.

L

De wijzigingen in artikel 7.3.9 (voorwaarden bij voorwaardelijk invrijheidstelling) houden verband met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop (zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Wijziging tweede lid
De aanhef van dit artikellid wordt in overeenstemming gebracht met de andere modaliteiten waarbij bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld en waarbij sprake is van het stellen van een proeftijd. De formulering komt overeen met het huidige artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht. De passage “waaraan de veroordeelde gedurende de proeftijd, of een bij de beslissing te bepalen gedeelte daarvan, dan wel binnen een bij de beslissing te bepalen termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd, moet voldoen” houdt in dat een bijzondere voorwaarde in beginsel gedurende de gehele proeftijd kan gelden. Indien een bepaalde bijzondere voorwaarde slechts voor een gedeelte van de proeftijd dient te gelden of aan een bepaalde bijzondere voorwaarde binnen een bepaalde termijn moet worden voldaan, dient dit in de beslissing te worden bepaald. Deze wijziging brengt verder met zich dat bij de omschrijving van enkele bijzondere voorwaarden de toevoeging “gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd” kan komen te vervallen, aangezien dit in algemene zin in de aanhef tot uitdrukking komt. De formulering van de bijzondere voorwaarden komt daarmee in overeenstemming met de bijzondere voorwaarden bij andere voorwaardelijke modaliteiten. Opgemerkt wordt dat het dus niet vanzelfsprekend is dat de bijzondere voorwaarden gedurende de gehele proeftijd gelden. Daarbij dient in het bijzonder aandacht uit te gaan naar de bijzondere voorwaarden van de opname in een zorginstelling, een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling en het verblijven in een instelling voor beschermd wonen, tot begeleid wonen of tot maatschappelijke opvang (vgl. het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Bijzondere voorwaarden bij v.i. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidsstelling*, Den Haag 2024, p. 187). De Hoge Raad heeft geoordeeld dat in het geval van de opneming in een zorginstelling het bepalen van de maximale duur voorbehouden is aan de rechter (ECLI:NL:HR:2007:AZ0262 en ECLI:NL:HR:2018:946). Aanvullend kan worden bepaald dat de beslissing tot verkorting van de duur van de opneming in een zorginstelling kan geschieden door de behandelaars in overleg met de reclassering (ECLI:NL:HR:2013:BY5449).

Ten behoeve van de uniformering van de bijzondere voorwaarden wordt verder de volgorde van de opsomming aangepast. Ten aanzien van de herformulering van enkele bijzondere voorwaarden ten opzichte van het huidige recht en het toevoegen van de bijzondere voorwaarde dat iemand zich dient in te spannen voor het vinden en behouden van een dagbesteding wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de

wijziging van artikel 2.5.33 en paragraaf 9.1.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Wijziging derde lid en vervallen vierde lid
Dat de officier van justitie toezicht kan verbinden aan de bijzondere voorwaarden wordt op dezelfde wijze geformuleerd als bij de andere modaliteiten waar de rechter beslist over de te stellen bijzondere voorwaarden. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de officier van justitie bij het stellen van bijzondere voorwaarden dient af te wegen of daarop ook (actief) toezicht dient te worden gehouden door de reclassering of, bij wijze van uitzondering, door een andere instelling of persoon. In paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting is aan deze achtergrond aandacht besteed.

Daarnaast wordt beoogd te waarborgen dat indien de officier van justitie een opdracht tot het houden van toezicht beveelt, de verdachte wordt gewezen op de van rechtswege geldende voorwaarden, bedoeld in artikel 7.2.1, vierde lid. Gekozen is om deze voorwaarden op één plek te regelen in Boek 7. Het gaat in dit geval namelijk om de tenuitvoerlegging. Daarom kan het vierde lid vervallen. Zie hierover ook de toelichting in paragraaf 9 van het algemeen deel en de toelichting bij de wijziging van artikel 7.2.1.

Wijziging vijfde lid (nieuw)
De formulering van het tussentijds kunnen aanpassen van de bijzondere voorwaarden is in overeenstemming gebracht met artikel 7.2.6.

N en O

De wijzigingen in de artikelen 7.4.5, derde lid, en 7.4.7, eerste lid, houden verband met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop. In verband met de uniformering van de terminologie wordt “voorwaarden” vervangen door “bijzondere voorwaarden”. De formulering van het tussentijds kunnen aanpassen van de bijzondere voorwaarden is in overeenstemming gebracht met andere bepalingen hierover (zie bijvoorbeeld artikel 7.2.6). Aangezien artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht aangepast wordt, dient ook de verwijzing daarnaar te worden aangepast. Opgemerkt wordt dat, door het in artikel 7.4.5, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht, ook in geval van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten geldt. Daarnaast is in artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht geregeld welke bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld en dat een opdracht tot reclasseringstoezicht dient te worden gegeven.

P

De wijziging in artikel 7.4.8, vijfde lid, houdt verband met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop. Ten behoeve van de uniformering van de gehanteerde terminologie bij de voorwaardelijke modaliteiten wordt “voorwaarden” vervangen door “bijzondere voorwaarden”. Daarnaast is in de verwijzing naar artikel 1.5.8 een onvolkomenheid hersteld.

Q

De formulering in artikel 7.4.12, vijfde lid, met betrekking tot het kunnen aanpassen van de bijzondere voorwaarden is gelijkgetrokken met andere bepalingen hierover.

R

Met de wijziging in artikel 7.5.10, tweede lid (de vervanging van “zedenmisdrijf” door “seksueel misdrijf”), wordt een recente wijziging in het huidige 6:4:8, derde lid, verwerkt in het nieuwe wetboek. De wijziging volgt uit de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59).

S en T

Artikel 7.5.14 heeft onder meer betrekking op een verzoek tot teruggave van een geldbedrag of een inbeslaggenomen voorwerp dat op grond van de in artikel 3.3.1, derde lid, onderdeel c, geregelde aanwijzing is voldaan of overgedragen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In de nieuwe regeling van de strafbeschikking wordt de aanwijzingen, waaronder de hier bedoelde aanwijzing, geschrapt. Omdat de transactie in beperkte vorm als afdoeningsmodaliteit is behouden en in het kader daarvan nog wel de verplichting kan worden gesteld tot voldoening van een geldbedrag of overdracht van inbeslaggenomen voorwerpen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, is de verwijzing naar de aanwijzing vervangen door een verwijzing naar de voorwaarde, bedoeld in artikel 3.4.6, eerste lid, onderdeel d. Als gevolg van het toevoegen van de transactie in artikel 7.5.14 is ook het opschrift van Titel 5.2 van Boek 7 aangepast.

U

Ook de wijzigingen in artikel 7.5.21 houden verband met de verbetering van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening. De mogelijkheid om het dwangmiddel gijzeling bij de tenuitvoerlegging van een geldboete toe te passen bestond in de tweede vaststellingswet alleen als die geldboete is opgelegd in een strafbeschikking (artikel 7.5.21, eerste lid, onderdeel a, zoals opgenomen in de tweede vaststellingswet). In geval van een in een strafbeschikking opgelegde geldboete was de duur van de gijzeling ten hoogste een week per strafbaar feit. Met de wijzigingen in artikel 7.5.21 komt deze mogelijkheid te vervallen. Door deze specifieke mogelijkheid te schrappen wordt voorzien in een meer uniforme en

vereenvoudigde regeling van de tenuitvoerlegging van geldboetes, ongeacht of deze door de rechter dan wel de officier van justitie zijn opgelegd. Aan handhaving van dit dwangmiddel bestaat door invoering van de omzettingsprocedure geen behoefte meer. Onder de omzettingsprocedure kan de officier van justitie in geval van een niet of niet-volledige tenuitvoerlegging van de onherroepelijke strafbeschikking immers bij de rechtbank omzetting in een vrijheidsbenemende sanctie van maximaal drie maanden vorderen. Dat is voortaan de stok achter de deur. Ook volgens het advies van het CJIB is dit op zichzelf een goed alternatief voor het toepassen van gijzeling, ook omdat er (anders dan na gijzeling) geen betalingsverplichting blijft bestaan.

Opgemerkt kan worden dat betalingsonmacht in de huidige situatie in de weg staat aan de inzet van het dwangmiddel gijzeling (zie artikel 7.5.21, zesde lid, in verbinding met artikel 7.5.20, derde lid), terwijl betalingsonmacht in het nieuwe artikel 7.2.8c niet wordt genoemd als een omstandigheid die aan omzetting in een vrijheidsbenemende sanctie in de weg staat. Dat is ook logisch, omdat de toepassing van gijzeling de verschuldigdheid van de geldboete niet opheft. Bij de toepassing van vervangende hechtenis na een rechterlijke veroordeling en bij de omzetting van een bij strafbeschikking opgelegde geldboete in een vrijheidsbenemende straf is dat anders.

Hierbij moet verder het volgende voor ogen worden gehouden. Wanneer de verdachte de in de strafbeschikking opgelegde geldboete niet betaalt, kan hij naar huidig recht worden gedagvaard. Hem kan door de rechter gevangenisstraf worden opgelegd. Ook kan de rechter hem, evenals de officier van justitie eerder in de strafbeschikking deed, een geldboete opleggen. In dat geval moet de rechter de vervangende hechtenis bepalen voor het geval die boete niet (alsnog) wordt betaald (artikel 24c van het Wetboek van Strafrecht). Voor de oplegging van deze vrijheidsbenemende sancties is betalingsonmacht geen wettelijk beletsel. De huidige procedure waarin bij een onvolledige tenuitvoerlegging berechting volgt, wordt vervangen door een omzettingsprocedure. Er is geen reden om in de omzettingsprocedure betalingsonmacht wel aan de oplegging van vrijheidsbenemende sancties in de weg te laten staan. Dat zou de rechtbank te zeer in haar straftoemetingsvrijheid beknotten en een ongerechtvaardigd verschil scheppen met verdachten die worden berecht zonder dat daaraan een strafbeschikking is voorafgegaan. De rechter kan overigens in zowel de huidige situatie van berechting als in de nieuwe omzettingsprocedure met gebleken betalingsonmacht rekening houden, bijvoorbeeld door in daarvoor in aanmerking komende gevallen in plaats van een geldboete een taakstraf of een voorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen. Bovendien kan ook de officier van justitie rekening houden met gebleken betalingsonmacht door de onherroepelijke strafbeschikking te wijzigen en in plaats van de geldboete bijvoorbeeld een taakstraf op te leggen. Daarin brengt de nieuwe regeling op zichzelf geen verandering. Het voegt daaraan het element toe dat als een wijziging in het nadeel van de verdachte is, de

omzettingsprocedure van toepassing is, waardoor de verdachte tegen die wijziging een bezwaarschrift kan indienen.

V

De wijzigingen in artikel 7.6.14 (gronden en voorwaarden met betrekking tot de maatregel als bedoeld in artikel 38z van het Wetboek van Strafrecht) houden verband met de herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan.

Wijzigingen tweede lid
Ten behoeve van de uniformering van de modaliteiten waarbij bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld, wordt de volgorde van de opsomming en formulering van de mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden aangepast. Ten aanzien van de herformulering van enkele bijzondere voorwaarden ten opzichte van het huidige recht en het toevoegen van de verplichting om zich in te spannen voor het vinden en behouden van een dagbesteding wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging van artikel 2.5.33 en paragraaf 9.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Wijzigingen derde lid en vervallen vierde lid
Het kunnen geven van de opdracht tot toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden wordt op dezelfde wijze geformuleerd als bij de andere modaliteiten waarbij bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter bij het stellen van bijzondere voorwaarden dient af te wegen of daarop ook (actief) toezicht dient te worden gehouden door de reclassering of, bij wijze van uitzondering, door een andere instelling of persoon. In paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting is aan deze achtergrond aandacht besteed.

In overeenstemming met de overige voorwaardelijke modaliteiten wordt beoogd om te waarborgen dat indien de rechter een opdracht tot het houden van toezicht beveelt, de verdachte wordt gewezen op de van rechtswege geldende voorwaarden, bedoeld in artikel 7.2.1. Gekozen is om deze voorwaarden op één plek te regelen in Boek 7. Daarom kan het vierde lid vervallen. Zie hierover ook paragraaf 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij de wijziging van artikel 7.2.1.

Ten slotte wordt in het vijfde lid (nieuw) de term “gelasten” (of een vervoeging daarvan) steeds vervangen door de in het nieuwe wetboek gehanteerde term “bevelen” (of een vervoeging daarvan).

W

De technische wijziging in artikel 7.6.15, derde lid, vloeit voort uit de wijzigingen in artikel 7.6.14. In artikel 7.6.14 vervalt het vierde lid,

waardoor het vijfde tot en met achtste lid worden vernummerd naar het vierde tot en met zevende lid. Die vernummering wordt met deze wijziging ook aangepast in de verwijzing naar artikel 7.6.14 in artikel 7.6.15, derde lid.

X

In artikel 7.6.16 is een verwijzing gecorrigeerd in verband met de wijziging van artikel 7.6.14.

Y

Artikel 7.7.4 ziet op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke en strafvorderlijke beslissingen die zijn genomen met toepassing van het jeugdstrafrecht en wordt gewijzigd in het kader van de aanpassing van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening. In artikel 7.7.4, eerste lid, onderdeel a, wordt verduidelijkt dat bij algemene maatregel van bestuur ook nadere regels kunnen worden gesteld over de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel waarvan bij strafbeschikking is bevolen dat deze geheel of gedeeltelijk niet zal worden tenuitvoergelegd.

AA

In artikel 7.7.7, tweede lid, wordt artikel 6.1.29, zesde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee wordt geregeld dat ook in de fase van de tenuitvoerlegging de raad voor de kinderbescherming in door de minister aan te wijzen gevallen een gecertificeerde instelling kan inschakelen voor vrijwillige begeleiding van een jeugdige of jongvolwassene. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 6.1.29, zesde lid.

BB

Zoals is aangegeven in de toelichting bij het schrappen van de artikelen 7.3.4 en 7.3.6, tweede lid, wordt de regeling van de strafonderbreking overgeheveld naar de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. De verwijzing naar deze artikelen in artikel 7.7.8 kan daarom vervallen.

CC en DD

De wijzigingen in de artikelen 7.7.13, zesde lid, en 7.7.14, tweede lid, vloeien voort uit de herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Ten behoeve van de uniformering van het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden is het kunnen geven van een toezichtopdracht geherformuleerd. Voor de achtergrond hiervan wordt verwezen naar paragraaf 9 van het algemeen

deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij de wijziging van artikel 7.2.1.

EE

De technische aanpassing van de verwijzing in artikel 7.7.18 vloeit voort uit de wijziging van artikel 7.5.21, eerste lid, waardoor dat artikellid niet meer in onderdelen is verdeeld.

Artikel VIII [wijzigingen in Boek 8 van het Wetboek van Strafvordering]

A tot en met G

De wijzigingen in deze artikelen van Boek 8 betreffen het herstel van enkele verschrijvingen.

H

In de memorie van toelichting bij de tweede vaststellingswet (zie de daarin opgenomen toelichting op artikel 8.9.20; Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 329) is aangegeven dat en waarom het eerste lid van het huidige artikel 5.8.7 niet terugkeert in het nieuwe wetboek. Als de overtreding van de opgelegde verboden of beperkingen ter uitvoering van een Europees beschermingsbevel een strafbaar feit oplevert of gepaard gaat met een strafbaar feit, dan kan de officier van justitie vervolging wegens dat strafbare feit instellen (vgl. artikel 11, eerste lid, onderdeel a, van de Richtlijn 2011/99/EU betreffende het Europees beschermingsbevel). Het eerste lid van het huidige artikel 5.8.7 voorziet in aanvulling daarop in een mogelijkheid voor een politieambtenaar om in geval van (dreigende) overtreding van een opgelegde maatregel de gevaar veroorzakende persoon te bevelen de maatregel na te leven. Het niet voldoen aan dat bevel is een strafbaar feit in de zin van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33954, nr. 3, p. 42. In de memorie van toelichting bij de tweede vaststellingswet is daarbij aangegeven dat deze constructie onnodig omslachtig lijkt. In plaats van dat de enkele schending van de maatregel een strafbaar feit oplevert, moet eerst een bevel worden gegeven aan de betrokkene dat deze zich aan de maatregel moet houden. Pas bij een tweede (dreigende) overtreding kan daartegen door de Nederlandse autoriteiten daadwerkelijk handhavend worden opgetreden. Daarom werd aangekondigd dat het huidige artikel 5.8.7, eerste lid, niet zou terugkeren en dat in plaats daarvan in de invoeringswet zou worden voorzien in een afzonderlijke strafbaarstelling van overtreding van de op grond van artikel 8.9.17 genomen maatregelen. Bij nader inzien lijkt die keuze minder voor de hand te liggen, nu door een geringe aanpassing van de bestaande regeling hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Dit wordt bewerkstelligd door in

artikel 8.9.18 vast te leggen dat de gevaar veroorzakende persoon na de beslissing over de maatregelen (artikel 8.9.17) wordt bevolen om zich aan die maatregelen te houden. Dat het bevel direct wordt gegeven heeft tot gevolg dat – anders dan nu – meteen strafrechtelijk kan worden opgetreden op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht als de gevaar veroorzakende persoon zich niet aan de maatregelen, zoals een locatieverbod, houdt. In verband met de leesbaarheid wordt artikel 8.9.18 opnieuw vastgesteld. De inhoud van het tweede en derde lid is ongewijzigd ten opzichte van artikel 8.9.18 zoals dat is opgenomen in de tweede vaststellingswet.

Artikel IX [wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht]

A

De wijzigingen in artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht (voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf) houden verband met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop.

Wijzigingen tweede lid
In het tweede lid worden de volgorde en formulering van de bijzondere voorwaarden in overeenstemming gebracht met de overige voorwaardelijke modaliteiten. Ten aanzien van de herformulering van enkele bijzondere voorwaarden ten opzichte van het huidige recht wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 2.5.33. De onderdelen 1 tot en met 14 zijn vervangen door de onderdelen a tot en met q. De opsomming met letters sluit aan bij de andere voorwaardelijke modaliteiten en bij het uitgangspunt zoals opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzing 3.59). In de aanhef van het tweede lid zijn geen wijzigingen aangebracht.

Ten opzichte van het huidige recht is een vestigingsverbod, een plicht te verhuizen uit een bepaald gebied, het verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten, de verplichting om zich in te spannen voor het vinden en behouden van een dagbesteding, een beperking van het recht om Nederland te verlaten en de naleving van aanwijzingen in het kader van gedragstoezicht op compliancebeleid aan de lijst van mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden toegevoegd. Voor de achtergrond daarvan wordt verwezen naar paragraaf 9.1.2 van het algemeen deel van de toelichting. In reactie op een vraag daarnaar in het advies van SHN wordt opgemerkt dat een vestigingsverbod aan de orde kan zijn op het moment dat de veroordeelde uit detentie komt en woonruimte zoekt. Op dat moment is immers sprake van “vestigen”. De opleggingsmogelijkheden van het vestigingsverbod zijn daarmee niet breder dan die in het huidige recht. Voor de achtergrond en verschillen tussen het vestigingsverbod en de verhuisplicht wordt verwezen naar

Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 7, p. 14 en Kamerstukken II 2013/14, 33816, nr. 3, p. 34.

De 3RO hebben in het advies over de tweede vaststellingswet en in het advies bij deze aanvullingswet vraagtekens geplaatst bij de zogenoemde “herstellende (geldelijke) voorwaarden” die zijn overgenomen in de lijst van mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden, zoals de schadevergoeding en storting van een geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven. Opgemerkt wordt dat onvoldoende aanleiding wordt gezien om de mogelijkheid te laten vervallen om deze bijzondere voorwaarden te kunnen stellen. Zo kan het moeten storten van een geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen aangewezen zijn indien bijvoorbeeld het slachtoffer zelf geen prijs stelt op een schadevergoeding of geen individualiseerbaar slachtoffer is aan te wijzen. Dit biedt de rechter de mogelijkheid om met de belangen die door het strafbare feit zijn geschonden rekening te houden (Kamerstukken II 1989/90, 21345, nr. 3, p. 21). In geval van een verplichting tot het betalen van een schadevergoeding kan, zoals de 3RO aangeven, de toegevoegde waarde naast de vordering benadeelde partij (artikel 1.5.10) en de schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht) in de praktijk beperkt zijn. De bijzondere voorwaarde kent in die zin wel nog een eigen karakter dat het kan worden beschouwd als een (van de) randvoorwaarde(n) om een voorwaardelijke modaliteit toe te passen en dat deze is toegespitst op het gedrag van de verdachte of veroordeelde. Het CJIB, dat namens de minister verantwoordelijk is voor de inning (artikel 7.2.5), heeft aangegeven meerwaarde te zien in deze bijzondere voorwaarden. Ten opzichte van het huidige recht zijn op dit punt dus geen wijzigingen aangebracht.

Wijzigingen derde lid

De formulering van dit artikellid wordt in overeenstemming gebracht met de formulering van de overige voorwaardelijke modaliteiten en vervangt daarmee het huidige derde en zesde lid. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter bij het stellen van bijzondere voorwaarden dient af te wegen of daarop ook (actief) toezicht dient te worden gehouden door de reclassering of, bij wijze van uitzondering, door een andere instelling of persoon. De rechter kan zich hierbij uitlaten over de specifieke toezichthoudende instantie, maar kan ook in algemene zin verwijzen naar “een reclasseringsinstelling of andere instelling of persoon als bedoeld in artikel 7.2.1, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering”. In dat geval is het aan de minister – feitelijk het CJIB – om te bepalen welke (reclasserings)instelling of persoon het best toegerust is om op de gestelde bijzondere voorwaarden toezicht te houden. Dit biedt dus, in vergelijking met de huidige situatie, meer ruimte voor anderen dan de reclassering om, bij uitzondering, een rol te spelen bij het toezicht op de naleving van bepaalde bijzondere voorwaarden. In paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting is

aan deze achtergrond aandacht besteed. Daarnaast wordt beoogd te waarborgen dat indien de rechter een opdracht tot het houden van toezicht beveelt, de verdachte wordt gewezen op de van rechtswege geldende voorwaarden, bedoeld in artikel 7.2.1. Gekozen is om deze voorwaarden op één plek te regelen in Boek 7. Het huidige derde lid keert daarom niet terug in artikel 14c. Zie hierover ook de toelichting in paragraaf 9 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting op de wijziging van artikel 7.2.1.

Tot slot kan het zevende lid vervallen, aangezien de inhoud daarvan is geregeld in artikel 7.2.6.

B

De wijziging van artikel 28, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (bijkomende straf van ontzetting van rechten) heeft te maken met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop.

Vanwege het bijzondere karakter van de bijkomende straf van ontzetting van rechten worden in het kader van de uniformering van de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht geen wijzigingen aangebracht ten aanzien van de formulering van de rechten waarvan de veroordeelde bij rechterlijke uitspraak kan worden ontzet.

Conform het huidige recht kan de rechter op grond van het vierde lid een toezichtopdracht geven. Dat de rechter opdracht kan geven aan de reclassering om toezicht te houden op de naleving van deze bijkomende straf is destijds voorgesteld bij nota van wijziging (Kamerstukken II 2010/11, 32319, nr. 8) bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Stb. 2011, 545). De 3RO wijzen in het advies bij de tweede vaststellingswet en in het advies bij deze aanvullingswet erop dat, anders dan de verwachting toentertijd, in de praktijk is gebleken dat de reclassering niet goed invulling kan geven aan een toezicht op een beroepsverbod. In de praktijk wordt de bijkomende straf van ontzetting uit ambt of beroep opgelegd met betrekking tot een grote variëteit van functies. Die functies zijn soms niet gereguleerd en de reclassering wordt ook niet steeds geïnformeerd over nieuw werk van de veroordeelde. Het toezicht door de reclassering zal in de praktijk betekenen dat, in gevallen waarin ook andere bijzondere voorwaarden zijn gesteld waarbij sprake is van reclasseringstoezicht, de reclassering de ontzetting uit ambt of beroep in contacten met de veroordeelde betrekt, bijvoorbeeld in de gesprekken over werk of andersoortige dagbesteding. Dat past bij het doel van reclasseringstoezicht, dat erop is gericht om de veroordeelde middels gedragsverandering intrinsiek te motiveren voor zinvolle en

passende dagbesteding, met het oog op risicobeperking. Het vierde lid wordt in lijn met de andere modaliteiten geformuleerd zodat, indien dit door de rechter nodig wordt geacht, het mogelijk wordt dat andere instellingen dan de reclassering toezicht zouden kunnen houden op het beroepsverbod of de ontzetting van rechten.

Hoofdzakelijk zal de handhaving plaatsvinden via de verklaring omtrent het gedrag (VOG). De Dienst Justis geeft geen VOG af als deze wordt aangevraagd voor een ambt of beroep dat de aanvrager niet mag bekleden of uitoefenen. Daarnaast kan, als de veroordeelde uit een functie is ontzet waarvoor registratie in een register verplicht is, de veroordeelde worden uitgeschreven door de organisatie die verantwoordelijk is voor het desbetreffende register en een eventuele herregistratie kan worden voorkomen. In de artikelen 6 en 7 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg is bijvoorbeeld vastgelegd dat de inschrijving in dat register wordt geweigerd of wordt doorgehaald indien iemand door een rechter is ontzet uit het beroep. Ook kunnen betrokken beroepsgroepen worden gewezen op het belang van een adequate opvolging van het door de rechter opgelegde verbod, waarvoor zij vervolgens zelf verantwoordelijk zijn. Verzocht kan worden om een bevestiging dat een veroordeelde uit een (wettelijk) register is geschrapt (Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, nr. 122). Als wordt vastgesteld dat de veroordeelde de ontzetting niet naleeft, kan daarvan melding worden gedaan. De veroordeelde die een beroep of ambt uitoefent die bij rechterlijke uitspraak van dat recht is ontzet, is strafbaar op grond van artikel 195 van het Wetboek van Strafrecht.

C

Aan de Eerste afdeling van Titel II A van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht wordt een nieuwe maatregel toegevoegd, namelijk: de maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens. Het opschrift van deze afdeling wordt hierop aangepast. Naast onttrekking aan het verkeer, ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel en schadevergoeding wordt ook vernietiging van gegevens in deze afdeling geregeld.

D

Met deze wijziging in artikel 36b van het Wetboek van Strafrecht wordt een uniforme regeling getroffen voor de wijze waarop de nieuwe maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens (artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht) en de maatregel van onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen (artikel 36c van het Wetboek van Strafrecht) kunnen worden opgelegd.

Eerste lid

In de aanhef van dit artikellid wordt het nieuwe artikel 36d opgenomen, zodat ook de nieuwe maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens onder de reikwijdte van deze bepaling komt te vallen. Deze toevoeging betekent dat de maatregel - net als nu is bepaald voor de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen - kan worden opgelegd bij rechterlijke uitspraak in de hoofdzaak, in de gevallen bedoeld in onderdelen 1° tot en met 3°, of bij afzonderlijke rechterlijke beslissing (zie onderdeel 4°). Deze regeling is niet nieuw, maar volgt al uit de artikelen 4.3.18, eerste lid (in verbinding met artikel 4.3.17, eerste lid) en 6.4.13, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet. Summier verschil met die bepalingen is dat onderdeel 3° expliciet bepaalt dat in een rechterlijke uitspraak inhoudende een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging, moet zijn vastgesteld dat een strafbaar feit is begaan. Hoewel artikel 4.3.18 deze eis niet met zoveel woorden stelt, beoogt die bepaling niet een ruimere toepassing van de mogelijkheid van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens dan de mogelijkheid van onttrekking aan het verkeer. In wezen is ook dit vereiste dus niet nieuw. Nieuw is wel dat de maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens onder de reikwijdte van onderdeel 5° komt te vallen. Dit houdt verband met het voorstel om ook deze maatregel bij strafbeschikking te kunnen opleggen (zie voorgestelde wijziging van artikel 3.3.1, tweede lid, zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet). Zoals in het algemeen deel van de toelichting is opgemerkt, dienen beide maatregelen een vergelijkbaar doel en is niet goed te rechtvaardigen waarom de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen wel, maar de vernietiging van gegevens niet bij strafbeschikking zou kunnen worden opgelegd.

Derde lid
Deze wijziging is zuiver wetgevingstechnisch van aard en houdt verband met de toevoeging van de nieuwe maatregel van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens aan artikel 36b.

E

Artikel 36c van het Wetboek van Strafrecht bevat de gronden voor onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen. Met deze wijziging worden de huidige artikelen 36c en 36d van het Wetboek van Strafrecht samengevoegd. Het eerste lid heeft betrekking op de toepassing van deze maatregel ten aanzien van voorwerpen die in verband staan met het gepleegde strafbare feit. De tekst van dit artikellid is met een enkel redactionele aanpassingen overgenomen uit het huidige artikel 36c van het Wetboek van Strafrecht. Het nieuwe tweede lid regelt de mogelijkheid om de maatregel toe te passen ten aanzien van voorwerpen waarmee feiten soortgelijk aan het gepleegde strafbare feit kunnen worden voorbereid of begaan. Het tweede lid is overgenomen uit het huidige artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht. De wijzigingen in de overgenomen tekst zijn louter redactioneel van aard.

F

Het nieuwe artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht bevat de gronden voor vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens. De inhoud van de bepaling komt overeen met de regeling zoals die was opgenomen in de artikelen 4.3.18, tweede lid, en 6.4.13, eerste lid, van de eerste vaststellingswet (die artikelen worden in onderhavig wetsvoorstel aangepast). Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, brengt deze wijziging inhoudelijk geen verandering in de gronden voor vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens. De gronden voor het vernietigen van ontoegankelijk gemaakte gegevens verschillen enigszins van de voorwaarden die gelden voor het onttrekken aan het verkeer van voorwerpen. Daarover kan het volgende worden opgemerkt.
Vernietigd kunnen worden – bij wijze van definitieve maatregel – (digitale) gegevens die met toepassing van een daartoe strekkende bevoegdheid uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering (artikel 2.7.56, 2.7.57 of 2.8.16, eerste lid, onderdeel e) al ontoegankelijk zijn gemaakt (dat is een voorlopige maatregel). De gronden voor vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens sluiten daarom nauw aan bij de gronden die gelden voor de ontoegankelijkmaking. Ontoegankelijk kunnen worden gemaakt – zo volgt onder andere uit artikel 2.7.56, eerste lid – digitale gegevens met betrekking tot welke of met behulp waarvan het strafbare feit is begaan, voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van het strafbare feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Deze grond voor ontoegankelijkmaking van digitale gegevens die gerelateerd kunnen worden aan het gepleegde strafbare feit is niet gelijk aan de gronden bepaald in het huidige artikel 36c (tevens het nieuwe artikel 36c, eerste lid) van het Wetboek van Strafrecht voor het onttrekken aan het verkeer van voorwerpen die verband houden met het gepleegde strafbare feit, omdat ze ontleend zijn aan het huidige artikel 125o, waarin de gronden voor het ontoegankelijk maken van digitale gegevens zijn geregeld. De grond voor het ontoegankelijk maken van digitale gegevens is met de eerste vaststellingswet verruimd, voor zover vanuit de praktijk hieraan behoefte bestond. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting op de eerste vaststellingswet komt het bij een onderzoek in een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk ook voor dat gegevens worden aangetroffen waarvan niet kan worden vastgesteld dat ze zijn gebruikt voor het begaan van het strafbare feit, maar waarvan wel kan worden vastgesteld dat zij tot het begaan van een strafbaar feit kunnen dienen. Als voorbeeld is genoemd een op een computer aangetroffen lijst met creditcardgegevens zonder dat hiervoor een plausibele verklaring kan worden gegeven (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 622). Andere voorbeelden zijn een op een computer aangetroffen onverklaarbare veelheid aan persoonsgegevens van derden (bijvoorbeeld namen, adressen, burgerservicenummers, mailadressen, paspoortscans, etc.), ‘phishing panels’ (waarvan bekend is dat zij worden gebruikt om phishing websites op te zetten) en malware om computers te hacken. Het risico is groot dat dergelijke gegevens, mede gelet op de

eenvoud waarmee zij in het illegale circuit kunnen komen, voor strafbare doeleinden worden aangewend als ze vrijelijk in het maatschappelijk verkeer zouden terugkeren. Toegevoegd is daarom als een tweede grond waarop digitale gegevens ontoegankelijk kunnen worden gemaakt, dat zij van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang en de ontoegankelijkmaking noodzakelijk is ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Voor deze grond is, zoals aangegeven in de memorie van toelichting op de eerste vaststellingswet, aansluiting gezocht bij het huidige artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 622-623). De formulering is anders, omdat het huidige artikel 36d bepaalt dat voorwerpen (die weliswaar niet in verband staan met het gepleegde strafbare feit) aan het verkeer kunnen worden onttrokken als het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang en ze kunnen dienen tot het begaan of de voorbereiding van soortgelijke feiten, dan wel tot de belemmering van de opsporing daarvan. Hoewel verschillend geformuleerd liggen deze gronden niet ver uit elkaar. Zoals hierboven is aangegeven moet, voor het ontoegankelijk maken van digitale gegevens die niet in verband staan met het gepleegde strafbare feit, wel kunnen worden vastgesteld dat die gegevens tot het begaan van een strafbaar feit kunnen dienen, bijvoorbeeld omdat gezien hun aard (denk aan de bovengenoemde malware en phishing panels) of de wijze waarop ze zijn aangetroffen (denk aan de bovengenoemde onverklaarbare lijsten van creditcardgegevens of persoonsgegevens) niet erover valt te twijfelen dat ze gebruikt kunnen worden voor de voorbereiding van een strafbaar feit of voor het plegen van een strafbaar feit. Het ligt in de rede dat dergelijke digitale gegevens, gelet op hun gevoelige aard, de eenvoud waarmee ze in het illegale circuit kunnen worden verspreid, het grote risico dat ze dan gebruikt kunnen worden voor het plegen van strafbare feiten en de grote variëteit aan strafbare feiten waarvoor ze kunnen worden gebruikt, ontoegankelijk worden gemaakt ‘ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten’. Met een beperking tot ‘voorkoming van soortgelijke feiten’ zouden de voorlopige maatregel van ontoegankelijkmaking en de daarop volgende definitieve maatregel van vernietiging van die gegevens hun doel voorbijschieten. Verder geldt dat voor digitale gegevens niet goed voorstelbaar is dat ze kunnen worden gebruikt om de opsporing van een strafbaar feit te belemmeren. Een dergelijke grond voor het ontoegankelijk maken van digitale gegevens lijkt geen meerwaarde te hebben. Concluderend, de formulering van de gronden voor vernietiging van digitale gegevens in het nieuwe artikel 36d van het Wetboek van Strafrecht verschillen van het bepaalde in het huidige artikel 36d voor de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen, omdat gekozen is voor een formulering die meer toegespitst is op de aard van digitale gegevens en die overeenkomen met de gronden waarop gegevens op grond van het nieuwe Wetboek van Strafvordering ontoegankelijk kunnen worden gemaakt.

G en H

De wijzigingen in de artikelen 38 en 38a (vervallen eerste lid) van het Wetboek van Strafrecht houden verband met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop.

Wijzigingen artikel 38, eerste lid
Aangezien beoogd is dat bij de terbeschikkingstelling met voorwaarden ook de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten geldt, is deze verankerd in artikel 38, eerste lid (Kamerstukken II 2008/09, 31823, nr. 3, paragraaf 2).

Opgemerkt wordt dat in geval van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met dwangverpleging in artikel 7.4.5, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering de artikelen 38, eerste, tweede, derde en zesde lid, en 38a van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing worden verklaard. De algemene voorwaarde geldt dus ook in geval van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling.

Wijzigingen artikel 38, tweede lid, en vervallen artikel 38a, eerste lid
Zoals in paragraaf 9.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht, ontbreekt op dit moment een opsomming van mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden. In artikel 38a zijn enkele voorwaarden al opgenomen, maar deze zijn niet-limitatief. In dit artikellid wordt daarom, in lijn met andere voorwaardelijke modaliteiten, voorzien in een lijst met mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden bij de terbeschikkingstelling met voorwaarden.

De bijzondere voorwaarde die staat opgenomen in het huidige artikel 38a, eerste lid, – de verplichting tot het innemen van de door de behandelend arts voorgeschreven geneesmiddelen dan wel het gedogen dat deze door de behandelend arts worden toegediend – is daarin overgenomen. Medicijngebruik kan als onderdeel van een behandeling ook bij andere modaliteiten aan de orde zijn. Gezien het karakter van deze behandelmaatregel is ervoor gekozen om deze bijzondere voorwaarde conform het huidige recht over te nemen bij de terbeschikkingstelling met voorwaarden. De bijzondere voorwaarden, bedoeld in de onderdelen i en j, komen overeen met de overige voorwaarden als benoemd in huidig artikel 38a, eerste lid. Daarom kan artikel 38a, eerste lid vervallen. Voor een toelichting op de overige bijzondere voorwaarden die in de opsomming zijn opgenomen wordt verwezen naar paragraaf 9.1.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Wijzigingen artikel 38, derde lid
Ten aanzien van het toezicht geldt in geval van de terbeschikkingstelling met voorwaarden en de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met dwangverpleging dat altijd sprake dient te zijn van reclasseringstoezicht. Daarom wijkt de formulering van de toezichtopdracht af van de andere voorwaardelijke modaliteiten. In

overeenstemming met het huidige recht wordt gesproken over het “geven” van een toezichtopdracht in plaats van het “kunnen geven” van een toezichtopdracht. Eventueel kunnen daarnaast andere instellingen een rol hebben indien de aard van een gestelde bijzondere voorwaarde maakt dat reclasseringstoezicht in dat geval niet aangewezen is.

I

De wijzigingen in de artikelen 38p van het Wetboek van Strafrecht hebben te maken met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop.

Wijzigingen eerste en derde lid
De algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, zoals opgenomen in het huidige derde lid, wordt toegevoegd aan het eerste lid. Het derde lid wordt vervangen door een lijst met de mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden. Een dergelijke lijst ontbreekt op dit moment. Verwezen wordt naar paragraaf 9.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, waarin de achtergrond van de opsomming is toegelicht.

Wijzigingen vierde lid
In het huidige vierde lid kwam al tot uitdrukking dat de rechter aan de reclassering een opdracht tot het verlenen van hulp en steun kan geven. Deze formulering wordt in overeenstemming gebracht met de formulering bij de overige voorwaardelijke modaliteiten. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter bij het stellen van bijzondere voorwaarden dient af te wegen of daarop ook (actief) toezicht dient te worden gehouden door de reclassering of door een andere instelling of persoon. In paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting is aan deze achtergrond aandacht besteed.

Daarnaast wordt beoogd te waarborgen dat indien de rechter een opdracht tot het houden van toezicht beveelt, de veroordeelde wordt gewezen op de van rechtswege geldende voorwaarden, bedoeld in artikel 7.2.1, vierde lid, zoals gewijzigd in dit wetsvoorstel. Gekozen is om deze voorwaarden op één plek te regelen in Boek 7. Daarom kan het huidige derde lid, onderdeel b, vervallen. Zie hierover ook de toelichting in paragraaf 9 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting op de wijziging van artikel 7.2.1.

Wijzigingen vijfde en zesde lid
Deze leden worden in technische zin aangepast op het nieuwe derde lid. Tot slot wordt in het zesde lid “inrichting” vervangen door “instelling”. De term “inrichting” wordt in artikel 9 van de Penitentiaire beginselenwet namelijk gebruikt voor huizen van bewaring, gevangenissen en inrichtingen voor stelselmatige daders. Aangezien hier wordt gedoeld op de zorginstelling of en een instelling voor beschermd

wonen of maatschappelijke opvang dient de term “instelling” te worden gebruikt.

J

De wijzigingen in artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht (vrijheidsbeperkende maatregel) vloeien voort uit de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop. In het geval van de vrijheidsbeperkende maatregel is het stellen van de algemene voorwaarde niet aangewezen en daarom niet toegevoegd. De huidige opsomming is tevens limitatief.

In het tweede lid worden de volgorde en formulering van de maatregelen in overeenstemming gebracht met de overige voorwaardelijke modaliteiten. Eerder is bij de invoering van het rechterlijk gebieds- of contactverbod opgemerkt dat met de formulering bewust was aangesloten bij de formulering van de gedragsaanwijzing door de officier van justitie (het huidige artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering) en niet bij de formulering van de bijzondere voorwaarden (Kamerstukken II 2010/11, 32551, nr. 4, p. 6). Om de redenen die zijn uiteengezet in paragraaf 9 van het algemeen deel van deze toelichting, wordt dit alsnog zo veel als mogelijk geüniformeerd. In overeenstemming met de andere modaliteiten waarbij een contact- en locatieverbod kan worden gesteld, is de formulering ten opzichte van het huidige recht aangepast. Verwezen wordt naar de toelichting bij de wijziging van artikel 2.5.33 in dit voorstel. Afwijkend ten opzichte van de overige modaliteiten waarbij een meldplicht kan worden gesteld, is vanwege het karakter van de maatregel conform het huidige recht enkel voorzien in een meldplicht bij daartoe aangewezen opsporingsambtenaren.

Ten aanzien van het toezicht wordt opgemerkt dat, in overeenstemming met het huidige recht, hier niet de mogelijkheid is toegevoegd om een toezichtopdracht te geven, aangezien geen sprake is van actief toezicht. Het gaat immers om een ordemaatregel. Er is geen begeleiding door de reclassering voorzien (Kamerstukken II 2010/11, 32551, nr. 4, p. 6).

Het openbaar ministerie heeft in de voorbereiding van deze wijziging gevraagd om verduidelijking van de verhouding tussen dit artikel en de zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel uit artikel 8.11a van de Wet Dieren. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat het in de strafrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 8.11a van de Wet dieren uitsluitend gaat om strafbare feiten waarbij dieren betrokken zijn. In die zin kan het artikel worden beschouwd als een lex specialis ten opzichte van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht. De inhoud van de maatregel is hierop ook toegesneden: de maatregel kan alleen bestaan uit een verbod op het houden van dieren of een gebiedsverbod (Kamerstukken II 2020/21, 35892, nr. 3, p. 9).

K

De wijzigingen in artikel 77t van het Wetboek van Strafrecht houden verband met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop. Op grond van artikel 77s, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht geldt de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen voor de duur van drie jaar. Behoudens verlenging eindigt de maatregel na twee jaar voorwaardelijk. Indien geen verlengingsvordering wordt ingediend, leidt dit ertoe dat de maatregel van rechtswege voorwaardelijk wordt beëindigd. In dat geval bepaalt dit artikel dat daaraan van rechtswege de algemene voorwaarde is verbonden dat de veroordeelde zich ten tijde van de voorwaardelijke beëindiging niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. De van rechtswege geldende voorwaarden ten aanzien van de medewerkingsplicht zoals opgenomen in huidig artikel 77t, eerste lid, onderdeel b, kan hier komen te vervallen. In het geval dat de maatregel na twee jaar voorwaardelijk eindigt, geschiedt dit immers van rechtswege zonder dat wordt beslist over het daaraan verbinden van bijzondere voorwaarden waarop toezicht zou moeten worden gehouden. In de praktijk is overigens in de meeste gevallen sprake van het indienen van een verlengingsvordering. In dat geval voorzien de artikelen 7.7.13 en 7.7.14 in de regeling voor het stellen van bijzondere voorwaarden en het geven van een toezichtopdracht.

L en M

De wijzigingen in de artikelen 77z en 77aa van het Wetboek van Strafrecht houden verband met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop. In artikel 77z, tweede lid, worden de volgorde en formulering van de bijzondere voorwaarden in overeenstemming gebracht met de overige voorwaardelijke modaliteiten. Ten aanzien van de herformulering van enkele bijzondere voorwaarden ten opzichte van het huidige recht wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.5.33, gewijzigd zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. De onderdelen 1 tot en met 14 zijn vervangen door de onderdelen a tot en met q. De opsomming met letters sluit aan bij de andere modaliteiten en bij het uitgangspunt zoals opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzing 3.59). In de aanhef van het tweede lid zijn geen wijzigingen aangebracht.

Ten opzichte van het huidige recht is, in lijn met de voorgestelde aanvullingen bij de voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf bij volwassenen (artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht), het verbod om vrijwilligerswerk te verrichten en een beperking van het recht om Nederland te verlaten aan de lijst met bijzondere voorwaarden toegevoegd. Deze bijzondere voorwaarden worden in de huidige praktijk geadviseerd en opgelegd onder de categorie “andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende”. Beide bijzondere voorwaarden zijn al expliciet benoemd bij de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel en bij de voorwaardelijke

invrijheidstelling. Mede vanuit het oogpunt van uniformering ligt het daarom voor de hand om deze bijzondere voorwaarde toe te voegen aan de lijst van de mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf. Daarnaast is toegevoegd dat als bijzondere voorwaarde kan worden gesteld dat iemand verplicht is zich in te spannen voor het vinden en behouden van een dagbesteding. Deze bijzondere voorwaarde wordt in de praktijk al vaak gesteld. Verwezen wordt naar paragraaf 9.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Ten opzichte van artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht geldt bij jeugdigen geen vestigingsverbod of verhuisplicht als mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden. Dit betreffen ingrijpende bijzondere voorwaarden, die in geval van jeugdigen niet snel de toets van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit zullen doorstaan. Daarbij is van belang dat, zolang de jeugdige de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, de jeugdige voor een (geschikte) woon- of verblijfplaats veelal afhankelijk is van de woon- of verblijfplaats van de ouder(s) of voogd. Een dergelijke bijzondere voorwaarde zou in dat geval dus ook de ouder(s) of voogd raken. In uitzonderlijke gevallen zou de behoefte aan een vestigingsverbod of verhuisplicht aan de orde kunnen zijn. Zoals in paragraaf 9.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, is het in een dergelijk geval aan de rechter om te toetsen of de bijzondere voorwaarde in een concreet geval de toets van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit doorstaat en op grond van de “andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende” kan worden gesteld.

De bijzondere voorwaarden genoemd in het vierde lid kunnen – conform het huidige recht – geheel of ten dele worden ingevuld met vormen van jeugdhulp waarop aanspraak bestaat ingevolge de Jeugdwet. Aan het vierde lid is toegevoegd dat ook het verblijven in een instelling voor beschermd wonen, begeleid wonen of maatschappelijke opvang geheel of ten dele kan bestaan uit jeugdhulp als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet. Ook deze bijzondere voorwaarde valt namelijk onder de definitie van jeugdhulp in artikel 1.1 van de Jeugdwet.

Opgemerkt wordt dat dit artikel op grond van artikel 7.7.13, zevende lid, en 7.7.14, derde lid, van overeenkomstige toepassing is indien de rechter bijzondere voorwaarden stelt in geval van de (verlenging van de) voorwaardelijke beëindiging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Daarnaast is artikel 77z van het Wetboek van Strafrecht op grond van artikel 7.7.9 ook van overeenkomstige toepassing in geval van voorwaardelijke invrijheidstelling in geval van jeugddetentie.

Het toezicht op de naleving blijft geregeld in artikel 77aa van het Wetboek van Strafrecht. De formulering en terminologie zijn in

overeenstemming gebracht met de overige wijzigingen in deze aanvullingswet.

Artikel X [wijzigingen in de Gratiewet]

Aangezien ook de gratie onder voorwaarden onder het bereik van artikel 7.2.1 van het Wetboek van Strafvordering valt, is het aangewezen ook deze regeling te betrekken bij de uniformering van regelingen die betrekking hebben op voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Onderstaande wijzigingen in de Gratiewet houden dus allemaal verband met de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop.

A

Gratie kan ook onder voorwaarden worden verleend, zo komt tot uitdrukking in artikel 13 van de Gratiewet. In artikel 13, eerste lid, is in lijn met de bedoeling van de wetgever verankerd dat bij de gratie met voorwaarden steeds de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten geldt (Kamerstukken II 1984/85, 19075, nr. 3, p. 23; zie ook artikel 17 waarin tot uitdrukking komt dat het begaan van een strafbaar feit grond kan zijn voor herroeping van de gratie).

De voorwaarden die in het huidige artikel 13, tweede en derde lid, staan omschreven vormen geen limitatieve opsomming, maar slechts enkele voorbeelden van mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden (Kamerstukken II, 1984/85, 19075, nr. 3, p. 23). De overige bijzondere voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de gratie zijn momenteel opgesomd in beleid van het openbaar ministerie (Stcrt. 2023, nr. 32927). In het nieuwe tweede lid wordt, in lijn met andere modaliteiten waaraan bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden, voorzien in een lijst met mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden. De voorwaarden tot het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject (het equivalent van de taakstraf) en het betalen van een geldsom aan de Staat (het equivalent van de boete) die in het huidige tweede en derde lid als voorbeelden worden genoemd, zijn daarin overgenomen. De voorwaarde tot het verrichten van arbeid tot het herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade is in het huidige tweede lid toegespitst op jeugdigen. Deze voorwaarde is opgegaan in de bijzondere voorwaarde “geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade”, die zowel bij volwassenen als bij jeugdigen kan worden gesteld. Het huidige eerste lid waarin staat opgenomen dat gratie kan worden verleend onder “voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen”, gaat op in het tweede lid, onderdeel u.

Volgens de Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (Stcrt. 2023, nr. 32927) kennen de voorwaarden bij gratie een afgeleid karakter. De inhoud van de

voorwaarden wordt begrensd door de corresponderende sancties. De te adviseren voorwaarden mogen niet ingrijpender zijn dan (het resterend strafdeel van) de opgelegde sanctie. Voor wat betreft de voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen, moet daarom aansluiting worden gezocht bij de begrenzing van de gedragsvoorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling, aldus de aanwijzing. In lijn met dit beleid van het openbaar ministerie is voor de opsomming van de bijzondere voorwaarden in het tweede lid daarom aansluiting gezocht bij de artikelen 14c en 77z van het Wetboek van Strafrecht.

B

Aangezien de aanhef van artikel 13, tweede lid, van de Gratiewet in overeenstemming wordt gebracht met de andere modaliteiten waarbij bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld en waarbij sprake is van een proeftijd, kan artikel 14, eerste lid, eerste zin, van de Gratiewet komen te vervallen. Deze formulering komt overeen met de huidige artikelen 14c en 77z van het Wetboek van Strafrecht.

C

In het eerste lid van het huidige artikel 15 van de Gratiewet kwam al tot uitdrukking dat de minister een opdracht tot het verlenen van hulp en steun kan geven aan de reclassering. Deze formulering wordt in overeenstemming gebracht met de formulering bij de overige modaliteiten waarbij een toezichtopdracht kan worden gegeven, behoudens het feit dat – conform huidig recht – het aan de minister is voorbehouden een dergelijke opdracht te geven.

D

De wijziging in artikel 17, tweede lid, van de Gratiewet heeft te maken met de wijzigingen in artikel 13 van de Gratiewet in dit voorstel (de aanpassing van de regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop). Artikel 13, vierde lid, van de Gratiewet wordt vernummerd naar het derde lid. Deze vernummering wordt ook aangepast in de verwijzing naar artikel 13 in artikel 17, tweede lid, van de Gratiewet. In reactie op de vraag van het OM wordt opgemerkt dat in het eerste lid niet per abuis is blijven staan dat bij schending van de bijzondere voorwaarden die zijn gesteld de betrokkene wordt gehoord door het openbaar ministerie. Bij een ernstig vermoeden van schending van de voorwaarden wordt dit immers (ook) gemeld aan het openbaar ministerie (artikel 7.2.1, zesde lid). Het is vervolgens aan het openbaar ministerie om over te gaan tot aanhouding, het horen en het opmaken van een proces-verbaal. De beslissing tot het al dan niet herroepen geschiedt vervolgens bij koninklijk besluit. De formulering ten aanzien van het ernstig vermoeden van schending van de gestelde voorwaarden is gelijkgetrokken met andere bepalingen over niet-naleving (zie bijvoorbeeld artikel 7.3.11, eerste lid). Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.4.1.

E

In artikel 18, derde lid, van de Gratiewet wordt “verlenen van hulp en steun” vervangen door “toezicht”. In overeenstemming met artikel 15 van de Gratiewet wordt ook hier deze formulering in overeenstemming gebracht met de formulering bij de andere modaliteiten waarbij een toezichtopdracht kan worden gegeven.

Artikel XI [inwerkingtreding]

Dit artikel ziet op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit moment wordt bij koninklijk besluit bepaald. Het betreft een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling met de mogelijkheid om de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van deze wet op verschillende tijdstippen te laten plaatsvinden. Op dit moment is dat nog niet voorzien. Voorts is beoogd, zoals ook uiteen is gezet in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, onderhavige aanvullingswet gelijktijdig in werking te laten treden met de eerste en tweede vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. In de invoeringswet zal het huidige Wetboek van Strafvordering worden ingetrokken. De eerste vaststellingswet zal direct na inwerkingtreding van de bepaling in de invoeringswet waarbij het huidige wetboek wordt ingetrokken, in werking treden. Direct daarna volgt inwerkingtreding van de tweede vaststellingswet en direct daarna inwerkingtreding van deze eerste aanvullingswet.

Artikel XII [citeertitel]

Dit wetsvoorstel met daarin de eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering wordt ook aangehaald als “eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering”. In de memorie van toelichting bij artikel 9.3 van de eerste vaststellingswet is uiteengezet waarom het *nieuwe* Wetboek van Strafvordering als citeertitel “Wetboek van Strafvordering” krijgt. Dat komt omdat het huidige wetboek in de tijd eerst wordt ingetrokken en pas daarna het nieuwe wetboek in werking treedt; dat kan daardoor worden aangehaald als het Wetboek van Strafvordering. Dit wetsvoorstel wijzigt de teksten van de eerste vaststellingswet en tweede vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en om onduidelijkheid daarover te voorkomen, wordt gesproken over de eerste aanvullingswet *nieuw* Wetboek van Strafvordering.

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

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

BIJLAGE

Overzicht van de onderwerpen uit de eerste aanvullingswet en de wijzigingen in onderdelen en artikelen

Onderwerp	**Onderdelen aanvullingswet**	**Te wijzigen artikelen**
1. Regeling van procesafspraken (paragraaf 3 algemeen deel van de memorie van toelichting)	Artikel I, E Artikel I, L Artikel I, N Artikel III, B Artikel III, K Artikel IV, A Artikel IV, B Artikel IV, H Artikel IV, I Artikel IV, M Artikel IV, S Artikel V, D Artikel V, E Artikel V, G Artikel V, J Artikel V, M Artikel V, N Artikel V, R Artikel V, S Artikel VI, H Artikel VI, I Artikel VI, K	Artikel 1.1.19 Artikel 1.5.4 Artikel 1.5.7, tweede lid Artikelen 3.1.1a - 3.1.1b Artikel 3.5.3, derde lid Artikel 4.1.1 Artikel 4.1.2a Artikelen 4.2.26a – 4.2.26b Artikel 4.3.4 Artikel 4.3.23, tweede lid Artikel 4.4.25 Artikel 5.4.1, vijfde lid Artikel 5.4.7a Artikel 5.4.15, eerste lid Artikel 5.4.37, derde lid Artikel 5.4.41, tweede lid Artikel 5.5.1, derde lid Artikel 5.5.17, derde lid Artikel 5.5.20, tweede lid Artikel 6.1.22a Artikelen 6.1.23a en 6.1.23b Artikel 6.1.28, eerste lid
2. Regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking (paragraaf 4 algemeen deel van de memorie van toelichting)	Artikel II, C Artikel II, Y Artikel II, CC Artikel II, HH Artikel II, II Artikel II, XX Artikel VI, BB	Boek 2, Titel 1.7 met artikelen 2.1.18 - 2.1.21 Artikel 2.6.5, eerste lid Artikel 2.6.9, zesde lid Artikel 2.6.17, achtste lid Artikel 2.6.18, zesde lid Artikel 2.8.14, derde lid Artikel 6.5.13
3. Aanpassing regeling van bevoegdheden met	Artikel II, U Artikel II, V Artikel II, X	Artikel 2.6.2 Artikel 2.6.3 Afdeling 6.1.3a met artikel

betrekking tot het lichaam (paragraaf 5 algemeen deel van de memorie van toelichting)	Artikel II, Y Artikel II, Z Artikel II, AA Artikel II, BB Artikel II, CC Artikel II, DD Artikel II, EE Artikel II, FF Artikel II, GG Artikel II, HH Artikel II, II Artikel II, JJ Artikel II, KK Artikel II, LL Artikel II, MM Artikel VI, N	2.6.4a Artikel 2.6.5, eerste en derde lid Artikel 2.6.6 Artikel 2.6.7 Artikel 2.6.8 Artikel 2.6.9, vijfde lid Artikel 2.6.11, derde lid Afdeling 6.5.3 met artikelen 2.6.12-2.6.14 Afdeling 6.5.4 met artikelen 2.6.15-2.6.16 Afdeling 6.5.5 vervalt Artikel 2.6.17 Artikel 2.6.18 Artikel 2.6.19, eerste lid Artikel 2.6.20,eerste,vierde en vijfde lid Artikelen 2.6.21 en 2.6.22 Artikel 2.6.24 Artikel 6.1.39
Onderwerp	**Onderdelen aanvullingswet**	**Te wijzigen artikelen**
4. Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening (paragraaf 6 algemeen deel van de memorie van toelichting)	Artikel I, J Artikel III, C Artikel III, D Artikel III, E Artikel III, F Artikel III, G Artikel III, H Artikel III, I Artikel III, K Artikel III, L Artikel III, M Artikel III, N Artikel III, O Artikel IV, O	Artikel 1.4.2, tweede lid Artikel 3.3.1 Artikelen 3.3.1a – 3.3.1d Artikel 3.3.4 Artikel 3.3.5, tweede en vierde lid Artikel 3.3.6 Artikel 3.4.1 Boek 3, Titel 4.2 met artikelen 3.4.4 – 3.4.16 Artikel 3.5.3, tweede lid Artikel 3.5.4, derde lid Artikel 3.5.8, tweede en derde lid Artikel 3.5.9, vierde lid Artikel 3.5.10, vierde lid

	Artikel IV, P Artikel IV, R Artikel IV, S Artikel V, B Artikel V, C Artikel V, J Artikel V, K Artikel VI, B Artikel VI, E Artikel VI, J Artikel VI, R Artikel VI, V Artikel VII, C Artikel VII, D Artikel VII, E Artikel VII, F Artikel VII, G Artikel VII, H Artikel VII, P Artikel VII, S Artikel VII, T Artikel VII, U Artikel VII, Y Artikel VII, EE	Boek 4, Titel 4.2 Artikel 4.4.9, eerste lid Artikel 4.4.24 Artikelen 4.4.25 – 4.4.28 Artikel 5.3.2, tweede lid Artikel 5.3.4, derde lid Opschrift Afdeling 4.2.2 De vordering tot tenuitvoerlegging of omzetting Artikel 5.4.39 Artikel 6.1.5, derde lid Artikel 6.1.16 Artikel 6.1.27 Artikel 6.4.2 Artikel 6.4.9, eerste lid Artikel 7.2.1, zesde lid Artikel 7.2.5 Artikel 7.2.6, eerste lid, aanhef Artikel 7.2.7, eerste lid Boek 7, Titel 2.3 met artt 7.2.8a-7.2.8c Artikel 7.2.10 Artikel 7.4.8 Opschrift Boek 7, Titel 5.2 Artikel 7.5.14 Artikel 7.5.21 Artikel 7.7.4, eerste lid Artikel 7.7.18, onderdeel b
5. Aanpassing deskundigenregeling (paragraaf 7 algemeen deel van de memorie van toelichting)	Artikel I, R Artikel I, S Artikel I, T Artikel I, U Artikel II, G Artikel II, H Artikel II, I Artikel II, AAA Artikel II, BBB	Artikel 1.7.1 Artikel 1.7.2 Artikel 1.7.3, derde lid Artikel 1.7.5 Artikel 2.4.1, eerste en tweede lid Artikel 2.4.3, tweede en derde lid Artikel 2.4.4, eerste lid Artikel 2.10.52, tweede lid Artikel 2.10.54 Artikel 2.10.55, eerste lid

	Artikel II, CCC	
Onderwerp	**Onderdelen aanvullingswet**	**Te wijzigen artikelen**
6. Regeling van strafvordering op zee en in de lucht (paragraaf 8 algemeen deel van de memorie van toelichting)	Artikel I, B Artikel I, H Artikel I, I Artikel I, I Artikel I, X Artikel VI, Q	Artikel 1.1.4a Artikel 1.2.26, vierde lid Artikel 1.3.11, vierde lid Artikel 1.3.12, derde lid Artikel 1.10.5, tweede lid Boek 6, Hoofdstuk 3 met artikelen 6.3.1 – 6.3.22
7. Aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop (paragraaf 9 algemeen deel van de memorie van toelichting)	Artikel II, N Artikel II, O Artikel II, P Artikel II, R Artikel II, S Artikel III, H Artikel VI, D Artikel VI, Z Artikel VII, C Artikel VII, E Artikel VII, I Artikel VII, J Artikel VII, L Artikel VII, N Artikel VII, O Artikel VII, P Artikel VII, Q Artikel VII, V Artikel VII, W Artikel VII, X Artikel VII, AA Artikel VII, BB Artikel VII, CC Artikel VII, DD Artikel IX, A Artikel IX, B Artikel IX, G	Artikel 2.5.33 Artikel 2.5.34, vierde lid Artikel 2.5.35 Artikel 2.5.49, derde lid Artikel 2.5.53, derde lid Artikel 3.4.1 Artikel 6.1.14 Artikel 6.5.1, tweede en zevende lid Artikel 7.2.1 Artikel 7.2.6 Artikel 7.3.4 Artikel 7.3.6 Artikel 7.3.9 Artikel 7.4.5, derde lid Artikel 7.4.7, eerste lid Artikel 7.4.8, vijfde lid Artikel 7.4.12, vijfde lid Artikel 7.6.14 Artikel 7.6.15, derde lid Artikel 7.6.16, eerste lid Artikel 7.7.7 Artikel 7.7.8 Artikel 7.7.13, zesde lid Artikel 7.7.14, tweede lid Artikel 14c Wetboek van Strafrecht Artikel 28 Wetboek van Strafrecht Artikel 38 Wetboek van Strafrecht Artikel 38a Wetboek van Strafrecht Artikel 38p Wetboek van Strafrecht Artikel 38v Wetboek van

	Artikel IX, H Artikel IX, I Artikel IX, J Artikel IX, K Artikel IX, L Artikel IX, M Artikel X, A-E	Strafrecht Artikel 77t Wetboek van Strafrecht Artikel 77z Wetboek van Strafrecht Artikel 77aa Wetboek van Strafrecht Wijzigingen in de Gratiewet

Onderwerp	**Onderdelen aanvullingswet**	**Te wijzigen artikelen**
8. Aanpassing regeling van het vernietigen van gegevens (vormgeving als strafrechtelijke maatregel) (paragraaf 10 algemeen deel van de memorie van toelichting)	Artikel II, UU Artikel II, YY Artikel III, C Artikel IV, L Artikel VI, T Artikel VI, U Artikel VI, V Artikel VI, W Artikel VI, X Artikel VI, Y Artikel VIII, C Artikel VIII, D Artikel VIII, E Artikel VIII, F	Artikel 2.7.56, eerste lid Artikel 2.8.16 Artikel 3.3.1, tweede lid, onderdeel e Artikel 4.3.18 Artikel 6.4.5, eerste lid Artikel 6.4.5a Artikel 6.4.9, eerste lid Artikel 6.4.12, vijfde lid Artikel 6.4.13 Artikel 6.4.14 Titel IIA Wetboek van Strafrecht Artikel 36b Wetboek van Strafrecht Artikel 36c Wetboek van Strafrecht Artikel 36d Wetboek van Strafrecht
9. Aanpassing strafvorderlijk legaliteitsbeginsel in verband met de doorwerking van het internationaal recht	Artikel I, A	Artikel 1.1.1
10. Aanpassing regeling over het bewaren van sporendragers	Artikel II, QQ Artikel II, SS Artikel II, SS	Artikel 2.7.24, tweede lid Artikel 2.7.31, zevende lid Artikel 2.7.32, derde lid
11. Regeling van de heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk	Artikel II, ZZ Artikel VII, A	Artikel 2.8.17 Artikel 7.1.15

12. Regeling van het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming	Artikel IV, K Artikel VI, S	Artikel 4.3.17, vijfde lid Artikel 6.4.4
13. Omzetten nieuwe wetgeving uit het huidige Wetboek van Strafvordering	Artikel I, O Artikel I, P Artikel II, A Artikel II, D Artikel II, W Artikel II, II Artikel II, NN Artikel II, RR Artikel II, TT Artikel III, A Artikel IV, E Artikel IV, G Artikel IV, T Artikel V, I Artikel V, M Artikel V, Q Artikel VI, A Artikel VI, O Artikel VI, P Artikel VI, Z Artikel VI, AA Artikel VI, CC Artikel VII, R	Artikel 1.5.8, eerste lid Artikel 1.5.11, eerste lid Artikel 2.1.8, onderdelen a en b Artikel 2.2.3 Artikel 2.6.4, onderdeel a Artikel 2.6.18, vijfde lid Artikel 2.7.9, tweede lid Artikel 2.7.27, tweede lid Artikel 2.7.36, eerste lid Artikel 3.1.1, vierde lid Artikel 4.2.2, eerste lid, onderdeel b Artikel 4.2.25a Artikel 4.5.3 Artikel 5.4.22a Artikel 5.5.5, eerste lid Artikel 5.8.25, derde lid Artikel 6.1.3, derde lid Artikel 6.2.2, tweede lid Artikel 6.2.4, derde lid Artikel 6.5.1, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdeel e Artikel 6.5.5, tweede lid Artikel 6.5.15 Artikel 7.5.10, tweede lid
14. Herstel van omissies en verduidelijkingen in de vaststellingswetgeving (en wensen Tweede Kamer)	Artikel I, C Artikel I, D Artikel I, F Artikel I, G Artikel I, K Artikel I, L Artikel I, M Artikel I, Q Artikel I, V Artikel I, W Artikel I, Y Artikel I, Z	Artikel 1.1.8, eerste lid Artikel 1.1.18 Artikel 1.2.13, eerste lid Artikel 1.2.23 Artikel 1.4.4, tweede lid Artikel 1.5.4, eerste lid, onderdelen h en i Artikel 1.5.5, derde lid Artikel 1.6.14, eerste lid Artikel 1.9.3, tweede lid Artikel 1.9.11, eerste lid Artikel 1.11.4, eerste en derde lid

	Artikel II, A	Artikel 1.11.7, tweede lid
	Artikel II, B	Artikel 2.1.8, aanhef
	Artikel II, E	Artikel 2.1.13, tweede lid
	Artikel II, F	Artikel 2.2.7, derde lid
	Artikel II, J	Artikel 2.3.8, tweede lid
	Artikel II, K	Artikel 2.5.1, eerste lid
	Artikel II, L	Artikel 2.5.9, derde lid
	Artikel II, M	Artikel 2.5.14
	Artikel II, Q	Artikel 2.5.23
	Artikel II, T	Artikel 2.5.37, tweede lid
	Artikel II, OO	Artikel 2.5.62, tweede lid
	Artikel II, PP	Artikel 2.7.16
	Artikel II, VV	Artikel 2.7.20
	Artikel II, WW	Artikel 2.7.69, eerste lid
	Artikel II, DDD	Artikel 2.8.2, vierde lid
	Artikel III, J	Artikel 2.10.57, eerste lid
	Artikel III, P	Artikel 3.5.1, tweede lid
	Artikel IV, C	Artikel 3.5.11, tweede en vijfde lid
	Artikel IV, D	Artikel 4.1.13, tweede lid
	Artikel IV, F	Artikel 4.1.14, tweede lid
	Artikel IV, J	Artikel 4.2.6, eerste en vierde lid
	Artikel IV, N	Artikel 4.3.15, vierde lid
	Artikel IV, Q	Artikel 4.4.3
	Artikel IV, U	Artikel 4.4.10
	Artikel IV, V	Artikel 4.5.7, tweede lid
	Artikel V, A	Artikel 4.5.8, tweede lid
	Artikel V, F	Artikel 5.2.7, tweede lid
	Artikel V, H	Artikel 5.4.11, negende lid
	Artikel V, N	Artikel 5.4.20, vierde lid
	Artikel V, O	Artikel 5.5.10, vierde lid
	Artikel V, P	Artikel 5.5.12
	Artikel V, R	Artikel 5.8.8, eerste lid
	Artikel VI, C	Artikel 5.8.34, tweede lid
	Artikel VI, F	Artikel 6.1.13, derde lid
	Artikel VI, G	Artikel 6.1.17
	Artikel VI, L	Artikel 6.1.18, tweede lid
	Artikel VI, M	Artikel 6.1.29, zesde lid
	Artikel VI, DD	Artikel 6.1.30
	Artikel VII, B	Artikel 6.5.16, eerste lid
	Artikel VII, F	Artikel 7.1.18, derde lid
		Artikel 7.2.7, vijfde en zesde lid
		Artikel 7.3.7, tweede lid
		Artikel 7.3.12, eerste lid
		Artikel 7.7.5, onderdeel d
		Artikel 8.2.11, eerste lid
		Artikel 8.2.27, eerste lid

	Artikel VII, K Artikel VII, M Artikel VII, Z Artikel VIII, A Artikel VIII, B Artikel VIII, C Artikel VIII, D Artikel VIII, E Artikel VIII, F Artikel VIII, G Artikel VIII, H	Artikel 8.3.9, eerste lid Artikel 8.5.9, vierde lid Artikel 8.5.22, eerste lid Artikel 8.7.7, eerste lid Artikel 8.9.16, eerste lid Artikel 8.9.18