

De staatssecretaris Rechtsbescherming

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 17 oktober 2024
doorkiesnummer [REDACTED]
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk [REDACTED]
uw kenmerk [REDACTED]
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies Eerste Aanvullingswet Sv

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

Geachte [REDACTED],

Bij brief van 8 mei 2024, kenmerk 539659 verzochten de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Dit Wetsvoorstel is onderdeel van een geheel aan wetsvoorstellen dat moet leiden tot vernieuwing van het 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. De tweede vaststellingswet bevat de inhoud van de nieuwe Boeken 7 en 8. Deze eerste aanvullingswet strekt er toe 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 Gratiwet gepaard.

Het Wetsvoorstel bevat de volgende 12 inhoudelijke onderwerpen:

1. Regeling van procesafspraken;
2. Strafvorderlijke gegevensverwerking;
3. Aanpassingen van bepalingen over het onderzoek met betrekking tot het lichaam;
4. Verbetering van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening;
5. Aanpassing van enkele onderdelen van de deskundigenregeling;
6. Strafvordering op zee en in de lucht;
7. Herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan;
8. Vormgeving van het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel;
9. Aanpassing van artikel 1.1.1 (strafvorderlijk legaliteitsbeginsel) in verband met de doorwerking van internationaal recht;
10. Aanpassing van de regels met betrekking tot het bewaren van sporendragers;

11. Introductie van een nieuwe heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk; en
12. Regels over het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming.

Verder bevat de brief van 8 mei jl. het verzoek in te gaan op het voornemen om enkele wijzigingen aan te brengen in de regeling van het spreekrecht voor slachtoffers. Het betreft de introductie van een hardheidsclausule en de verruiming van de gevallen waarin het spreekrecht kan worden uitgeoefend met de strafbare feiten waarvoor een verschijningsplicht voor verdachten (artikel 258a Sv) geldt.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

De Raad zal hierna per onderwerp advies uitbrengen.

1. Procesafspraken

Procesafspraken zijn concrete afspraken tussen de officier van justitie en de verdachte over het verloop van de strafprocedure of de wijze van afdoening van de strafzaak. Sinds het arrest van de Hoge Raad van 27 september 2022² komt het in de praktijk (vaker) voor dat in een strafzaak dit soort afspraken worden gemaakt. Een wettelijke regeling ontbreekt tot op heden. Met het Wetsvoorstel wordt beoogd hierin te voorzien.

In het kader van de zogenaamde preconsultatie zijn vanuit de Rechtspraak reeds kanttekeningen geplaatst bij de concept wettelijke regeling van procesafspraken. Een deel daarvan is verwerkt in dit Wetsvoorstel. De kanttekeningen die niet zijn verwerkt maar nog wel relevant zijn, zullen hieronder opnieuw naar voren worden gebracht. Daarnaast vraagt de Raad aandacht voor enkele onduidelijkheden.

1.1 Rechtsontwikkeling

Procesafspraken zijn een relatief nieuw fenomeen in het strafrecht. Sinds bedoeld arrest van de Hoge Raad is er zekerheid dat procesafspraken volgens het huidige recht in principe toelaatbaar zijn en binnen welke kaders. Met de door Hoge Raad geschetste kaders kan de praktijk op zichzelf redelijk goed uit de voeten. Inmiddels worden er vaker (door de rechter aanvaarde) procesafspraken gemaakt, maar het heeft nog geen grote vlucht genomen. Langzamerhand wordt ervaring opgedaan met deze nieuwe

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² ECLI:NL:HR:2022:1252.

procedurevorm. De verwachting is dat in de komende tijd meer zal uitkristalliseren voor welke soort zaken en onder welke omstandigheden procesafspraken vanuit het perspectief van een goede procesvoering werkelijk van toegevoegde waarde zijn, wat ‘best practices’ zijn bij zaken met slachtoffers en/of medeverdachten en ook welke knelpunten zich daarbij voordoen.

In de MvT (p.10) wordt toegelicht dat het wenselijk is een wettelijke regeling te treffen voor procesafspraken. Door een wettelijke regeling op te nemen in de eerste aanvullingswet wordt deze onderdeel van het NWvSv dat beoogd is (op zijn vroegst) in werking te treden op 1 april 2029.

De Raad deelt op zichzelf de keuze dat een ingrijpende procedure als procesafspraken in een wettelijke regeling wordt vastgelegd, maar vindt dat het nog te vroeg is voor codificatie van deze nog zo jonge, nieuwe praktijk. De Raad heeft daarom de sterke voorkeur om (een groot deel van) de periode tot 2029 te benutten voor verdere rechtsontwikkeling, die zoals gezegd nog verre van voltooid is. De Raad merkt daarbij op dat de invoering van procesafspraken een wezenlijke ingreep is in de aard van het Nederlandse strafproces, principiële aspecten heeft, consequenties kan hebben voor de verhouding tussen de procesdeelnemers en daarom *zorgvuldig* moet worden ingepast.

Door de procedure met betrekking tot procesafspraken af te splitsen van de eerste aanvullingswet en deze later in een afzonderlijk wetsvoorstel te regelen (of in ieder geval dan in de tweede aanvullingswet, samen met andere onderwerpen waarvoor eerst ook meer wezenlijke praktijkervaring moet worden opgedaan) zou de komende tijd kunnen worden benut voor het opdoen van meer ervaring in de praktijk. Daarbij kunnen nu nog onbeantwoorde en nog niet bekende vraagstukken worden getoetst en beantwoord: consequenties, voordelen en nadelen. Die ervaring kan en moet worden betrokken bij de totstandkoming van een betere, completere en meer genuanceerde wettelijke regeling, zonder onnodige beperkingen en voor een goed strafproces contraproductieve consequenties.

Door een wettelijke regeling nu al te formuleren en het wetgevingsproces te starten, wordt het lastiger de komende jaren optimaal te gebruiken voor de noodzakelijke verdere rechtsontwikkeling, ook op een mogelijke andere wijze dan in de voorliggende regeling voorzien. Er zal immers in de praktijk op de nieuwe regeling worden geanticipeerd, waarbij zich onwenselijke of onpraktische processuele consequenties kunnen voordoen. Het zal dan mogelijk tot belangrijke -ook corrigerende- jurisprudentie leiden, terwijl het aanbrengen van belangrijke wijzigingen in de voorgenomen regeling (omdat knelpunten optreden) lastig zal blijken wanneer een regeling inmiddels als wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer. Het zal bovendien voor de praktijk lastiger kunnen zijn alternatieve werkwijzen te ontwikkelen, indien deze strijdig zijn met het wetsontwerp.

In de navolgende paragrafen zal de Raad bovendien uiteenzetten dat het Wetsvoorstel op bepaalde punten te beperkend is (§1.2 en 1.6) en dat andere onderdelen nog onvoldoende zijn uitgedacht (§1.4 en 1.5). Bovendien bestaat het risico dat complexe juridische oplossingen worden gezocht voor problemen waarvan niet duidelijk is of ze zich in de praktijk zullen voordoen.

Kortom, de Raad vindt het zeer onverstandig de regeling voor procesafspraken nu reeds vast te stellen in de eerste aanvullingswet. De Raad adviseert krachtig dit onderdeel van het Wetsvoorstel af te splitsen

en met de verdere uitwerking daarvan te wachten tot de rechtspraak tot verdere rechtsontwikkeling heeft geleid.

Niettemin zal de Raad hierna – op basis van de kennis en ervaring van nu – inhoudelijke opmerkingen maken over de voorgestelde regeling.

1.2 Toelaatbaarheidseisen

Artikel YYY van het Wetsvoorstel bevat de voorgestelde artikelen 4.2.26a en 4.2.26b Sv. Artikel 4.2.26b formuleert de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, wil het maken van procesafspraken toelaatbaar zijn. De Raad plaatst hierna enkele kanttekeningen bij de eisen onder a, b en d van het eerste lid van artikel 4.2.26b.

Artikel 4.2.26b lid 1 formuleert als eerste eis voor toelaatbaarheid (sub a) dat de afspraken een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan een doeltreffende en spoedige berechting van de zaak, gelet op de aard of omvang daarvan. De Raad adviseert primair deze eis te schrappen om voldoende ruimte te laten voor procesafspraken, ook in minder complexe en omvangrijke zaken (zoals politierechterzaken). Er doen zich in de praktijk situaties voor (zoals de ouderdom van een politierechterzaak of het belang van spoedige executie) waarin een procesafpraak als doeltreffend kan worden beschouwd. De eis is bovendien te strikt, omdat het proceseconomisch voordeel ook gelegen kan zijn in het uitblijven van hoger beroep en/of cassatie en eventueel in een spoedige tenuitvoerlegging van de straf. Subsidiair geeft de Raad in overweging dat, wanneer niet bedoeld is het hiervoor genoemde criterium op een strikte manier uit te leggen, dit in de MvT te verduidelijken.

De Raad kan zich wel voorstellen dat *het moment* van het maken en voorleggen aan de rechter van de procesafspraken, meeweegt bij de beoordeling van de toelaatbaarheid, maar vindt de eis onder a te streng geformuleerd. Wel is het goed om (bijvoorbeeld in de MvT) tot uitdrukking te brengen dat de optie van procesafspraken in een zo vroeg mogelijk stadium onderzocht moet worden (bij voorkeur voor het uitbrengen van de procesinleiding) en dat bij het presenteren van procesafspraken in een zeer laat stadium van het proces het (onnodig) late moment kan worden meegewogen bij de beoordeling van de toelaatbaarheid. Ook een aanhoudingsverzoek met het oog op het verkennen van de optie van procesafspraken, zou moeten kunnen worden afgewezen met het argument dat dit in eerder stadium had kunnen worden verkend. Kortom, het belang van tijdigheid van procesafspraken wordt onderkend, maar de eis onder a (zoals nu geformuleerd) is te streng.

Artikel 4.2.26b lid 1 sub b sluit procesafspraken uit bij verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van 12 jaar of meer is gesteld en dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. De Raad acht het ongewenst dat hiermee voor een groot aantal (soort) zaken reeds nu al de mogelijkheid van procesafspraken wordt uitgesloten. Op dit moment worden in de praktijk de eerste ervaringen opgedaan met bijvoorbeeld procesafspraken in zedenzaken. Het is zeker niet ondenkbaar dat juist in dergelijke zaken ook het slachtoffer soms een voorkeur zou kunnen hebben voor snellere duidelijkheid over de afloop van de zaak boven een soms meer tijdrovend proces: mogelijk in meerdere instanties, met extra verhoren, aanvullend onderzoek en een uitgebreide behandeling op de openbare zitting. Ook zou deze

bepaling bijvoorbeeld procesafspraken onmogelijk maken in zaken over brandstichting (met gemeen gevaar voor personen)³ of poging doodslag (zoals in: rechtbank Limburg 27 februari 2024, RBLIM:2024:1111). De Raad adviseert daarom deze eis te heroverwegen en in ieder geval ruimer te formuleren door procesafspraken voor dergelijke feiten toch toe te laten.

In artikel 4.2.26b lid 1 onder d staat dat procesafspraken alleen toelaatbaar zijn wanneer de verdachte de tenlastegelegde feiten niet betwist. Op zichzelf is er inderdaad met het oog op een eerlijk proces en/of rechtsbescherming reden om terughoudend te zijn met procesafspraken als er geen bekentenis is. Anderzijds is met het oog op de verklaringsvrijheid ook begrijpelijk dat een bekentenis geen harde eis is (MvT, p. 164 en 165). De vraag is nu wanneer sprake is van 'niet betwisten'. Hoe moet dat worden vastgesteld door de rechter? En hoe de situatie te beoordelen bij een verdachte die de feiten deels wel betwist heeft, maar ondanks dat wel akkoord is gegaan met de afspraken? Daar kunnen overigens allerlei (persoonlijke, processuele) redenen voor zijn, die soms ook cultureel kunnen zijn bepaald. Aan de andere kant, deels betwisten zou in zo'n geval een procesafpraak niet zonder meer in de weg moeten staan. Kortom: het zou maatwerk moeten zijn. De Raad geeft daarom in overweging de juridische constructie anders op te zetten, bijvoorbeeld door de eis te stellen dat de verdachte ten overstaan van de rechtbank uitdrukkelijk geen verweer voert tegen de tenlastegelegde feiten. Ook zou kunnen worden aangesloten bij de formulering in de Aanwijzing Procesafspraken OM, waarin als criterium wordt genoemd *'dat de verdachte niet betwist het tenlastegelegde te hebben begaan dan wel geen uitdrukkelijk verweer zal voeren tegen de bewezenverklaring.'*⁴

1.3 De hoogte van de op te leggen straf

Over het tweede lid van artikel 4.3.4 merkt de Raad het volgende op. De Raad acht de bepaling tekstueel niet helder geformuleerd. Dat geldt in het bijzonder voor de woorden "de straf verminderen". Het woord 'verminderen' roept bij eerste lezing de vraag op ten opzichte van welk uitgangspunt de straf dan verminderd zou moeten worden. De Raad begrijpt uit de redactie van de bepaling dat het hier gaat om 'het verminderen van de straf die de rechtbank zou hebben overwogen op te leggen in het geval er geen procesafspraken zouden zijn gemaakt'.

Die formulering en de toelichting daarbij in de MvT (p. 168) impliceren dat de rechtbank eerst vast zou stellen welke straf zou zijn opgelegd zonder procesafspraken (een fictieve situatie) en daar dan maximaal 1/3 aftrekt, en dat dit ook op deze manier wordt geformuleerd en gemotiveerd in het vonnis. Daarmee zadelt de wetgever de rechtbank op met een buitengewoon lastige motiveringsplicht. Natuurlijk moeten de rechters oordelen (bij de toelaatbaarheidstoets) of de voorgestelde straf passend is en later (bij de strafoplegging) of er niet meer dan 1/3 korting is gegeven. Dat is echter iets anders dan het motiveren van de exacte fictieve straf voor het geval dat geen procesafspraken zouden zijn gemaakt. Daarbij moet worden bedacht dat de feiten en omstandigheden waaronder het feit is gepleegd en de

³ Vgl. rechtbank Limburg 19 december 2021, RBLIM:2021:9266 en 9267. Hier was sprake van brandstichting met gemeen gevaar voor goederen. Er was dus geen sprake van een inbreuk op of gevaar voor de onaantastbaarheid van het lichaam. De voorgestelde bepaling zou wel betekenen dat in een dergelijke zaak bij gemeen gevaar voor personen procesafspraken niet bespreekbaar zijn en dat daarmee dus ook geen ervaring kan worden opgedaan.

⁴ [Aanwijzing procesafspraken in strafzaken \(2023A002\) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie \(om.nl\)](#)

persoon van de verdachte naar verwachting niet zo uitgebreid aan de orde komen als bij een reguliere strafzaak het geval is. Daarmee verschilt deze situatie van de gevallen waarin de rechtbank strafafrek toepast vanwege de overschrijding van de redelijke termijn of vormverzuimen (de voorbeelden uit de MvT). Het vaststellen van een fictieve straf leidt tot ‘overwegen met veel onbekenden’. Stel dat alle rechters in raadkamer het eens zijn dat de drie jaar gevangenisstraf zoals voorgesteld in de procesafspraken redelijk is, maar ze moeten dan nog uitgebreid gemotiveerd op papier zetten of ze in de fictieve situatie dat er geen procesafspraken zouden zijn geweest (en ze de zaak en de zitting anders hadden aangevlogen) vier jaar hadden opgelegd of drie en een half jaar of vier jaar waarvan een jaar voorwaardelijk. Het is een zinloze discussie als het duidelijk is dat niet meer dan 1/3 korting is gegeven.

De Raad acht deze bepaling dan ook onwenselijk en beveelt aan deze te heroverwegen. In plaats daarvan zou de gedachte achter dit onderdeel van het Wetsvoorstel wel kunnen worden opgenomen in de MvT, zodat aan de praktijk handvatten gegeven worden voor de invulling van de toelaatbaarheidstoets van artikel 4.2.26b sub g. Een andere optie is dat artikel 4.3.4 lid 2 anders wordt geformuleerd, waarbij de wettekst en de MvT duidelijk tot uitdrukking brengen dat de rechtbank wel moet nagaan of niet meer dan 1/3 korting is gegeven (en dit mogelijk moet opnemen in het vonnis), maar dat niet is beoogd te voorzien in een verplichting tot motivering van een fictieve straf.

1.4 Inrichting van de procedure

1.4.1 Direct door?

De inrichting van de procedure zoals deze voortvloeit uit artikel 4.2.26a is naar het oordeel van de Raad niet optimaal. Bepaald is dat de rechtbank ter zitting vragen kan stellen over de gemaakte procesafspraken, een eventueel slachtoffer de gelegenheid krijgt om een verklaring af te leggen en de rechtbank vervolgens tot beraadslaging overgaat en uitspraak doet over de toelaatbaarheid van de procesafspraken. Nadat de rechtbank over de toelaatbaarheid heeft beslist, wordt het onderzoek van de zaak direct voortgezet (aldus het vijfde lid van artikel 4.2.26a). De tijd die uitgetrokken is voor een zitting met procesafspraken, zal naar verwachting korter zijn dan de tijd die een reguliere zitting (zonder procesafspraken) in beslag zou nemen. Wanneer dan echter blijkt dat de procesafspraken als niet toelaatbaar worden beoordeeld, omdat naar het oordeel van de rechtbank bijvoorbeeld bepaalde delicten ten onrechte buiten de procedure worden gehouden, moet de tenlastelegging worden gewijzigd en moeten deze alsnog worden toegevoegd. Ook is het mogelijk dat de verdediging dan alsnog onderzoekswensen wil indienen. Kortom, ontoelaatbaarverklaring van de procesafspraken zal vaker leiden tot aanhouding van de zaak. Het uitgangspunt van de MvT, dat de rechtbank meteen door zal kunnen gaan met de inhoudelijke behandeling van de zaak, lijkt niet in alle gevallen op te zullen gaan en is daarom te optimistisch. Dat is in zoverre strijdig met het beoogde doel van doelmatigheid en de ‘beweging naar voren’. Het is goed denkbaar dat in veel gevallen twee aparte zittingsdagen zullen worden gepland; één over de toelaatbaarheid en één voor de inhoudelijke behandeling. Direct doorgaan moet wel mogelijk blijven en kan in sommige gevallen (zeker bij toelaatbaarverklaring van de procesafspraken) de procesefficiëntie ten goede komen. De huidige wettekst suggereert echter dat doorgaan standaard is. De Raad adviseert in wettekst of MvT nadrukkelijk tot uitdrukking te brengen dat meteen doorgaan na niet-toelaatbaarverklaring niet altijd vanzelfsprekend zal zijn en niet de standaard zou moeten zijn.

1.4.2 Bij nader inzien niet toelaatbaar

Een volgende vraag is wat de rechtbank moet doen in de situatie dat de rechtbank de procesafspraken wel toelaatbaar acht, maar later bij de inhoudelijke behandeling geconfronteerd wordt met feiten en omstandigheden die dat oordeel doen veranderen. Wat is dan de praktische gang van zaken? In de MvT (p. 163) staat niet meer dan dat in dit geval het onderzoek op de zitting volgens de reguliere procedure kan worden vervolgd en dat er geen dwingende reden is tot het wijzigen van de samenstelling van de zittingscombinatie. Het zou behulpzaam zijn als de MvT hier enige woorden zou wijden aan het feit dat de rechter dan gedwongen wordt om terug te komen op zijn tussenvonnis/ tussenbeslissing. Dat zal de rechter niet in alle gevallen kunnen doen, omdat dit onder omstandigheden kan worden beschouwd als strijdig met de beginselen van een goede procesorde. In het geval dat er nieuwe informatie pas later bekend wordt, zal niet snel sprake zijn van strijd met dergelijke beginselen, maar toch is goed denkbaar dat de rechtbank de zaak zal willen aanhouden om het nieuwe tussenvonnis goed gemotiveerd op papier te zetten. Bovendien moeten zowel OM als verdediging hun processtrategie herzien, zoals hierboven reeds geschetst. Voorts is het mogelijk dat de rechtbank tijdens de zitting (bijvoorbeeld door de verklaring van een medeverdachte of een slachtoffer) tot het inzicht komt dat het toch niet proportioneel is om bepaalde delicten op basis van procesafspraken buiten de tenlastelegging te houden. Mag de rechtbank de omvang van de tenlastelegging in een later stadium dan alsnog aan de orde stellen? De Raad adviseert in de MvT uitgebreider in te gaan op deze situatie, omdat ook op dit punt de MvT ten onrechte de indruk wekt dat na het alsnog ontoelaatbaar verklaren van de procesafspraken de rechtbank zonder problemen ter zitting meteen door kan met een gewone behandeling van de zaak. Het roept ook de vraag op of de toelaatbaarheidsbeslissing in wezen moet worden beschouwd als een voorlopig oordeel en of de definitieve beslissing over toelaatbaarheid pas wordt genomen na het onderzoek ter zitting. De Raad adviseert ook dit nader toe te lichten in de MvT.

1.4.3 Onderzoekswensen na ontoelaatbaarverklaring

Wat betreft het indienen van onderzoekswensen door de verdediging na ontoelaatbaarverklaring van de procesafspraken acht de Raad het niet zuiver dat daarbij het noodzaakcriterium zal gelden. Het valt te begrijpen dat de wetgever wil bevorderen dat de verdediging zo vroeg mogelijk de onderzoekswensen kenbaar maakt, maar als zij dat niet doet en wacht op de procesinleiding of vertrouwt op groen licht voor de procesafspraken, dan mag dat naar het oordeel van de Raad niet in het nadeel van de verdediging zijn tengevolge van een strenger beoordelingscriterium. In de MvT wordt weliswaar toegelicht dat het noodzaakcriterium hier soepel moet worden ingevuld (MvT, p. 163), maar het zou systematisch zuiverder zijn om het criterium van het verdedigingsbelang te hanteren.

Als laatste opmerking over de inrichting van de procedure geeft de Raad in overweging in het Wetsvoorstel te bepalen dat de officier van justitie een bewijsmiddelenbijlage dient te voegen bij de op schrift gestelde procesafspraken. Dit kan de voorbereidingstijd van de rechtbank en verdediging ten goede komen.

1.5 Principiële vraagpunten niet ondervangen

De ervaring met procesafspraken is zoals gezegd nog beperkt en in de praktijk speelt nog een aantal relevante en principiële vragen die om beantwoording vragen. Jurisprudentie (Hoge Raad) is daarvoor volgens de Raad de geschikte weg, ook omdat dan in de praktijk verschillende oplossingen kunnen

worden getoetst. Wanneer er niettemin voor wordt gekozen de huidige, dus nog niet uitgekristalliseerde praktijk van procesafspraken te codificeren en daarmee niet te wachten tot eerst meer ervaring is opgedaan, vraagt de Raad in het bijzonder aandacht voor de volgende twee, meer principiële punten. In de voorgestelde regeling is onduidelijk hoe omgegaan moet worden met zaken waarin, anders dan met de verdachte, met medeverdachte(n) geen procesafspraken zijn gemaakt. Als in de zaak van medeverdachte(n) bijvoorbeeld (nadere) onderzoekswensen leiden tot nieuw feitenmateriaal dat ook relevant is voor de beoordeling in de strafzaak waarin procesafspraken zijn gemaakt, kan dat tot processuele fricties leiden, met mogelijk ook beperkende consequenties voor de procesefficiëntie. Ook kan het leiden tot lastige of niet te rechtvaardigen verschillen tussen uitspraken of gevoelens van onrechtvaardigheid oproepen indien de medeverdachte voor hetzelfde feit 1/3 meer straf krijgt. Behandeling van de zaak van medeverdachten door dezelfde rechters kan bovendien leiden tot wrakingsverzoeken, terwijl na honorering van zo'n verzoek behandeling door een andere kamer ook niet bijdraagt aan een doeltreffende berechting. Ook dit zijn situaties die vragen om diepere beschouwingen in de MvT en mogelijk wettelijke bepalingen om ongerijmdheden te voorkomen. De Raad adviseert hierop in het kader van het Wetsvoorstel nader in te gaan.

De voorgestelde regeling biedt de officier van justitie – op basis van de afspraken met de verdachte – de mogelijkheid een beperkte tenlastelegging op te stellen. Dit is anders wanneer de rechtbank de procesafspraken als ontoelaatbaar heeft beoordeeld. De officier van justitie kan dan de tenlastelegging wijzigen, ook uitbreiden. De omgekeerde situatie wordt in de voorgestelde regeling echter niet geregeld. In de situatie dat partijen procesafspraken hebben gemaakt nadat al een procesinleiding is uitgebracht, is onduidelijk of de officier van justitie dan een wijziging van de tenlastelegging kan vorderen in die zin, dat daardoor één of meerdere feiten volledig worden geschrapt. Voorbeeld: 'opzetwitwassen' wordt niet gewijzigd in 'schuldwitwassen', maar het opzetwitwassen wordt door wijziging van de tenlastelegging volledig geschrapt in de tenlastelegging. Dat lijkt niet te behoren tot de mogelijkheden tot wijziging van de tenlastelegging van artikel 4:2:27 nieuw Sv. De Raad adviseert dit punt te verduidelijken.

1.6 Jeugdrecht

Volgens de MvT (p. 179 en 180) moeten met verdachten die berecht worden volgens het jeugdstrafrecht geen procesafspraken kunnen worden gemaakt. Deze gehele regeling is daarom voor het jeugdrecht niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Het gaat zowel om verdachten die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van twaalf jaar maar nog niet die van achttien jaar hebben bereikt, als om jongvolwassenen (verdachten tussen de achttien en drieëntwintig jaar) bij wie de berechting plaatsvindt met toepassing van het jeugdstrafrecht (artikel 6.1.28, eerste lid). Als het commune strafrecht wordt toegepast bij een verdachte van zestien of zeventien jaar, is het maken van procesafspraken wel mogelijk.

Ten eerste vindt de Raad het onverstandig de mogelijkheid van procesafspraken voor het gehele jeugdrecht bij voorbaat uit te sluiten. In de MvT (p.180) wordt gesteld dat procesafspraken niet passen bij het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht. Er is (voor zover de Raad bekend) nog geen ervaring opgedaan met procesafspraken met jeugdigen, maar het is zeker niet uit te sluiten, zelfs goed voorstelbaar, dat procesafspraken in het belang van een jeugdige verdachte zouden kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat het een snellere afdoening kan bewerkstelligen. Dat kan vanuit pedagogisch

perspectief juist goed zijn. De Raad adviseert dus ruimte te bieden voor procesafspraken in het jeugdrecht. Daarbij zou in de MvT dan de kanttekening kunnen worden gemaakt dat het belang van het kind en het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht altijd voorop moeten staan. Bij voorbaat concluderen dat die belangen procesafspraken altijd in de weg zullen staan, lijkt voorbarig.

Ten tweede merkt de Raad op dat de voorgenomen regeling zich niet verdraagt met het huidige wettelijke systeem dat de beslissing om al dan niet het jeugdstrafrecht toe te passen, pas bij de einduitspraak wordt genomen. De Raad vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot de beslissing over de toelaatbaarheid van eventueel voorgestelde procesafspraken. De uiteindelijke beslissing met betrekking tot de procesafspraken wordt immers bij eindbeslissing genomen, maar de toelaatbaarheid komt al bij de inhoudelijke behandeling aan de orde. Ter illustratie noemt de Raad twee voorbeelden:

- Een verdachte is achttien jaar ten tijde van het feit en de officier van justitie sorteert voor op het toepassen van het jeugdstrafrecht. Is dit dan een reden om geen procesafspraken te maken? De definitieve beslissing over al dan niet toepassen van het jeugdstrafrecht wordt bij einduitspraak genomen.

- Een verdachte is achttien jaar, er worden procesafspraken gemaakt, maar gaandeweg blijkt het jeugdstrafrecht passend te zijn. De rechter berecht de verdachte volgens het jeugdstrafrecht. Wat betekent dit voor de procesafspraken?

Met andere woorden: worden procesafspraken gemaakt en wordt daarin een voorschot genomen op het toe te passen sanctieregime? Of is de consequentie dat in deze zaken vanwege de mogelijke toepassing van jeugdstrafrecht geen procesafspraken kunnen worden gemaakt? Maar wat betekent dan de zin dat procesafspraken wel mogelijk zijn bij het toepassen van gemeen strafrecht op een minderjarige? Wordt hiermee een nieuwe drempel opgeworpen voor eventueel toepassen van jeugdstrafrecht op jongvolwassenen?

De Raad verzoekt in de MvT op deze vragen in te gaan.

2. Strafvorderlijke gegevensverwerking

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.

2.1 Onafhankelijke autoriteit

In de MvT wordt opgemerkt dat de richting voor de normering van het onderzoek van grote hoeveelheden gegevens nog niet precies is vast te stellen (MvT, p. 18, tweede alinea). In dat kader wordt verwezen naar de strenge jurisprudentie van het (naar de Raad aanneemt:) EHRM (in plaats van het HvJEU⁵) over de vergaring en (verdere) verwerking van (bulk)gegevens. Kennelijk wordt hiermee in het bijzonder gedoeld op de EHRM-arresten Big Brother Watch e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk en Centrum för Rättvisa tegen Zweden⁶. De Raad deelt de opvatting dat deze jurisprudentie, die strikt genomen betrekking heeft op verwerking van bulkgegevens door inlichtingendiensten, in de

⁵ Zie MvT, blz. 18, 2e alinea: "(...) Hiermee houdt verband dat in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (...)". In de context van de strafforderlijke verwerking van bulkgegevens kan redelijkerwijs enkel worden gedoeld op EHRM-jurisprudentie, zodat het een verschrijving lijkt te betreffen.

⁶ 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*).

strafrechtelijke context eveneens relevant is.⁷ In de MvT wordt benadrukt dat de reikwijdte en betekenis van de jurisprudentie nog niet is uitgekristalliseerd. Hoewel de EHRM-jurisprudentie over dit onderwerp nog in ontwikkeling is, vindt de Raad dat uit de genoemde arresten niettemin zonder meer kan worden afgeleid dat het EHRM bij verwerking van omvangrijke gegevensverzamelingen (tenminste) de eis stelt dat een onafhankelijke autoriteit voorafgaand aan de gegevensverwerking – en voor zover nodig tussentijds wanneer de aard en/of hoeveelheid gegevens daartoe aanleiding geeft – dient te beoordelen of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene(n) noodzakelijk is in een democratische samenleving.⁸

Uit de uitleg in bestendige jurisprudentie van de term ‘onafhankelijke autoriteit’ volgt duidelijk dat toestemming door een officier van justitie ex artikel 126dd Sv /voorgesteld artikel 2.1.20 Sv niet toereikend is.⁹ De term “onafhankelijke autoriteit” brengt mee dat behalve rechterlijke toestemming mogelijk ook toestemming door een (op te richten) onafhankelijk orgaan (toezichthouder strafvorderlijke gegevensverwerking) toereikend zou kunnen zijn. De strekking van het beoordelingskader van het EHRM, de noodzaak van regulering en de in dat verband te maken keuzes, zijn helder en zou de wetgever er niet van moeten weerhouden een hierop aansluitende wettelijke regeling te treffen. Dit klemmt temeer nu de afgelopen jaren in strafzaken veelvuldig gebruik is gemaakt van omvangrijke gegevensverzamelingen afkomstig van crypto-communicatiediensten en er geen reden is om aan te nemen dat in de (nabije) toekomst dit soort situaties en ontwikkelingen zich niet vaker zullen voordoen. De strafpraktijk heeft daarom behoefte aan een wettelijke regeling, waarin een instantie wordt aangewezen die verantwoordelijk is voor de beslissing over een ‘independent authorisation’. Het formuleren van een (uitgewerkt) beoordelingskader lijkt daarvoor niet nodig. Dat aspect van de rechtspraak van het EHRM lijkt immers al sinds enige jaren voldoende houvast te bieden. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat een toetsing die op zijn minst in enige mate in lijn ligt met hetgeen door het EHRM van de verdragsstaten verlangd wordt, de facto heeft plaatsgevonden

⁷ Vgl. in die zin bijvoorbeeld ook: Rb Amsterdam 27 februari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:703, r.o. 3.3.4.4 (doorverstrekking van de PGP-data aan andere onderzoeken): “De door het kopiëren van de servers van Ennetcom en PGP- safe verkregen communicatie is weliswaar niet door interceptie verkregen, maar het kader dat door het EHRM wordt gegeven voor de verdere verwerking van deze privacygevoelige data is in dit geval wel toepasselijk.”

⁸ Zie i.h.b. par. 350 van voornoemd arrest Big Brother Watch: “(...) in order to minimise the risk of the bulk interception power being abused, the Court considers that the process must be subject to “end-to-end safeguards”, meaning that, at the domestic level, an assessment should be made at each stage of the process of the necessity and proportionality of the measures being taken; that bulk interception should be subject to independent authorization at the outset, when the object and scope of the operation are being defined; and that the operation should be subject to supervision and independent ex post facto review. In the Court’s view, these are fundamental safeguards which will be the cornerstone of any Article 8 compliant bulk interception regime.”

⁹ In voorgesteld artikel 2.1.20 wordt net als in het huidige artikel 126dd lid 1 Sv de discretionaire bevoegdheid om te beslissen over het gebruik van gegevens voor andere doeleinden (“kan bevelen”), toegewezen aan de officier van justitie. Een belangrijk verschil met art. 126dd Sv is dat het doel van verstrekking niet is beperkt tot een ander strafrechtelijk onderzoek of met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van bepaalde misdrijven (art. 10 lid 1 sub a Wet politiegegevens) dan wel (kort gezegd) bepaalde misdrijven die door hun omvang of ernst of hun samenhang met andere misdrijven een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren (art. 10 lid 1 sub b Wet politiegegevens), maar dat onder meer verstrekking ten behoeve van een ander doel op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of de Wet politiegegevens mogelijk wordt voor zover dat andere doel betrekking heeft op de voorkoming van ernstige bedreigingen van de openbare veiligheid. Zie hierover p. 88-91 van de MvT.

door rechters-commissarissen in strafzaken waarin sprake was van het gebruik van wat vaak wordt aangeduid als Ennetcom-, Encrochat- en SkyECC-data.

2.2 Definitie bulkgegevens

Verder heeft de Raad opmerkingen over de in de MvT opgenomen omschrijving van ‘bulkgegevens’. De definitie van deze term is van belang omdat juist bij ‘bulkgegevens’ toestemming van een rechter-commissaris of een andere onafhankelijke autoriteit nodig is. Volgens de MvT (p. 18) is het kenmerk van bulkgegevens dat “deze in grote mate betrekking hebben op personen die geen onderwerp zijn van een opsporingsonderzoek”. Dat is juist, maar de Raad adviseert nader in te gaan op de term ‘bulkgegevens’ door toe te voegen dat er sprake is van een *ongerichte* wijze van verkrijging waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen verdachte en onverdachte personen.

Verder is het nuttig te benoemen dat de term ‘bulkgegevens’ niet alleen ziet op uit het buitenland verkregen (cryptocommunicatie-)datasets die door onderschepping van telecommunicatie zijn verkregen. De term ‘bulkgegevens’ kan ook verwijzen naar andere gegevensverzamelingen die op ongerichte wijze (zonder onderscheid te maken tussen verdachte en onverdachte personen) door onderzoek aan gegevensdragers of via een netwerkzoeking zijn verkregen.

3. Aanpassingen van bepalingen over het onderzoek met betrekking tot het lichaam

De Raad maakt enkele opmerkingen over het voorgestelde artikel 2.6.3 lid 3 waarin het gaat over het onderzoek met betrekking tot het lichaam van minderjarigen onder de 12 jaar. Voor zo’n onderzoek is toestemming van een ouder nodig. Van deze hoofdregel kan in twee gevallen worden afgeweken, namelijk als de ouder niet tijdig kan worden bereikt of als wordt vermoed dat de ouder niet in het belang van de minderjarige handelt, bijvoorbeeld als de ouder zelf verdachte is van het feit waarvan de minderjarige slachtoffer is. Dan kan het onderzoek op bevel van de officier van justitie worden verricht indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist. De officier van justitie behoeft voor het geven van dit bevel machtiging van de rechter-commissaris.

Op dit moment wordt de vraag over de vervangende toestemming niet voorgelegd aan de rechter-commissaris, maar aan de kinderrechter (via artikel 1:265h BW, MvT p. 103). De Raad meent dat die beslissing daar juist is belegd, nu het in wezen gaat om een inbreuk op het ouderlijk gezag. De Raad adviseert daarom de bepaling aan te passen in die zin dat de officier van justitie een machtiging vraagt aan de kinderrechter. Volgens de MvT kost de huidige procedure te veel tijd. In spoedeisende gevallen zal moeten worden voorzien in een snellere procedure. De Raad denkt dat dit mogelijk is; er is ook altijd een jeugdrechter telefonisch bereikbaar.

De Raad doet verder de suggestie om in de MvT in te gaan op de vraag hoe de rechter en/of de officier van justitie moeten handelen in de situatie dat één van de ouders wel toestemming geeft en de andere niet.

4. Verbetering van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening

De wijzigingen in dit onderdeel betreffen de strafbeschikking, de transactie en de ontnemingsschikking. Over deze onderwerpen is in 2021 een wetsvoorstel in consultatie gegeven: het wetsvoorstel 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. De Raad heeft over dat

Wetsvoorstel reeds geadviseerd.¹⁰ Dat advies was kritisch. Kernpunt daarbij was dat de rol van de rechter bij de afdoening van strafzaken verder wordt teruggedrongen en daarbij de onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke (volle) controle op de beslissing en de rechtsbescherming. Dat baart zorgen, te meer omdat deze tendens voornamelijk wordt ingegeven door capaciteitsoverwegingen en niet zo zeer door kwaliteitsoverwegingen. Ook de capaciteit bij het OM is evenwel geen voortdurend gegeven. In het vorige advies richtte de kritiek zich vooral op de beperkte rechterlijke toets bij de omzettingsprocedure. Aan die kritiek is nu tegemoetgekomen, maar in de (nieuw gecreëerde) bezwaarprocedure tegen een omzettingsbeslissing is niet voorzien in een vergelijkbare ‘escape’ voor de rechter als de schuldvaststelling niet toereikend blijkt. Op dit punt en een aantal andere punten zal hierna uitgebreider worden ingegaan. In een aantal belangrijke opzichten wijkt de nu voorgestelde regeling af van de eerdere concept regeling. Deels zullen in deze paragraaf punten naar voren worden gebracht die ook in het vorige advies al zijn genoemd, deels gaat het om enkele nieuwe punten.

4.1 De voorwaardelijke strafbeschikking

De officier van justitie krijgt de mogelijkheid om een (deels) voorwaardelijke straf op te leggen in een strafbeschikking (voorgesteld artikel 3.3.1a). In voorgesteld artikel 3.3.1b lid 2 is geregeld welke voorwaarden hij hieraan kan verbinden. In het eerdere advies zijn al bezwaren geformuleerd tegen de mogelijkheid om aan de voorwaardelijke strafbeschikking vergaande bijzondere voorwaarden te verbinden die de vrijheid van de verdachte beperken, zonder een voorafgaand advies of oordeel van de rechter daarover.¹¹ Met name de voorwaarden die genoemd worden in lid 2 onder c tot en met g kunnen voor de betrokkene ingrijpend zijn. Het valt in dat verband op dat in de MvT (p. 139) slechts kort wordt verwezen naar toekomstige – dus nog onduidelijke, niet nader bij of krachtens wet begrensde - OM-beleidsregels waarin nadere regels kunnen worden gesteld. Dergelijke voorwaarden die zo diep kunnen ingrijpen in de vrijheden van burgers zouden op zijn minst *wettelijk* begrensd moeten worden.

Over de voorwaarden van lid 2 onder c tot en met g het volgende. Onder c wordt een locatiegebod genoemd. Daaraan worden verder geen beperkingen gesteld. Dat is opmerkelijk, omdat een ongelimiteerd locatiegebod in theorie neer kan komen op de voorwaarde van volledige thuisdetentie, of (minder vergaand) nachtdetentie. Dit zou niet te rijmen zijn met het (rechtsstatelijke) uitgangspunt dat het OM geen vrijheidsbenemende straffen en maatregelen kan opleggen. Ook de voorwaarden die worden beschreven onder d, f en g kunnen een behoorlijke vrijheidsbeperking en inbreuk op de persoonlijke levenssfeer opleveren. Nadere wettelijke inkadering ontbreekt. Zo blijkt uit het Wetsvoorstel niet welke gedragsinterventies mogelijk zijn en welke inbreuken op de persoonlijke levenssfeer (of andere grondrechten) daarbij gemaakt kunnen worden. De voorwaarde onder e zou een inbreuk op de lichamelijke integriteit kunnen opleveren. Onderdeel f ziet op ambulante behandelingen. Ook daarbij zou geen wettelijke beperking gelden, zoals een maximaal aantal behandelingen. Verder rijst de vraag of bij zaken waarin de noodzaak bestaat tot behandeling, er soms niet sprake is van zodanige gedragsproblematiek, dat het gezien de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zorgvuldiger is om een rechter de zaak te laten beoordelen. De rechter kan immers ook advies vragen aan een

¹⁰ Advies van 4 mei 2021; [2021-22-advies-wetsvoorstel-n-a-v-de-evaluatie-van-de-wet-OM-afdoening.pdf](https://rechtspraak.nl/2021-22-advies-wetsvoorstel-n-a-v-de-evaluatie-van-de-wet-OM-afdoening.pdf) (rechtspraak.nl)

¹¹ Advies van 4 mei 2021, p. 6.

gedragsdeskundige, psycholoog of psychiater. In dit verband verwijst de Raad naar het rapport van professor [REDACTED] over het voorwaardelijk sepot, waarin als aanbeveling staat: *‘Sluit klinische opname en ambulante behandeling uit als bijzondere voorwaarde en bepaal dat die evenmin als aanwijzing bij een strafbeschikking kunnen worden opgelegd, zodat het opleggen van dergelijke voorwaarden aan de rechter wordt voorbehouden’*.¹² Onder verwijzing naar dit rapport adviseert de Raad deze mogelijke voorwaarde te schrappen of te begrenzen. Ook wat betreft de andere genoemde voorwaarden (c t/m g) adviseert de Raad de voorwaarden te schrappen of op zijn minst nader wettelijk te begrenzen.

4.2 Niet naleven van de strafbeschikking

Een volgende vraag is wat er gebeurt als de veroordeelde zich niet houdt aan de opgelegde voorwaarden. Ook in de huidige situatie komt het al voor dat de veroordeelde de strafbeschikking niet naleeft; hij betaalt bijvoorbeeld de boete niet of komt niet opdagen voor het verrichten van de taakstraf. In het huidige systeem kan dat leiden tot dagvaarding en tot behandeling van de (gehele) zaak door de rechtbank (artikel 255a Sv). Dat is vanuit het oogpunt van rechtsbescherming een goed systeem. Ook als de veroordeelde niet binnen de termijn verzet heeft aangetekend, kan de niet-naleving een aanwijzing zijn dat hij zich niet kan vinden in de opgelegde straf.

Dit Wetsvoorstel brengt in de procedure verandering door te voorzien in een omzettingsprocedure. Als de veroordeelde zich niet houdt aan de voorwaarden van de voorwaardelijke straf of de onvoorwaardelijke straf niet uitvoert, is omzetting van de straf het uitgangspunt. De officier van justitie kan een vordering tot omzetting indienen bij de rechtbank of kan de straf zelf omzetten. In heel uitzonderlijke gevallen kan de officier eventueel nog kiezen voor dagvaarding of niets doen (en de tenuitvoerlegging hervatten). Het uitgangspunt is echter dat hij de straf zelf omzet of de rechter vraagt om dit te doen.

In de volgende paragrafen wordt eerst ingegaan op de bevoegdheid van de officier van justitie om een onherroepelijke strafbeschikking ten nadele van de veroordeelde te wijzigen (omzetting door de officier van justitie). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de andere bevoegdheid; de omzetting van de strafbeschikking door de rechter op vordering van de officier van justitie. Daarna volgt de bespreking van de procedure die volgt als de veroordeelde bezwaar maakt tegen de wijziging van de strafbeschikking door de officier van justitie en de volgens de Raad (te) beperkte toets van de rechter in die procedure. Ten slotte wordt kort ingegaan op de voorgestelde mogelijkheid om goederen verbeurd te verklaren in een strafbeschikking.

Bij de keuze voor de verschillende mogelijkheden na niet-naleving van de strafbeschikking wordt veel ruimte gelaten aan het OM. In de MvT wordt hierover overwogen (p. 28): *“Met het oog op de rechtszekerheid en de toepassing van de regeling in de praktijk zal het openbaar ministerie beleid formuleren over de gevallen waarin en de wijze waarop de omzettingsprocedure zal worden ingezet.”*

¹² J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot, normering, praktijk, evaluatie*, Boom juridisch Den Haag 2019, p. 236 aanbeveling 2. Zie p. 232-236 voor de onderliggende overwegingen. Dit rapport is het verslag van het onderzoek *Rechtsstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie* dat de Universiteit Utrecht verrichtte in opdracht van het College van Procureurs-Generaal.

Nu het gaat om belangrijke, nieuwe bevoegdheden die mogelijk op grote schaal worden ingezet, is het volgens de Raad aan de wetgever om richting te geven en in wettekst en/of MvT aan te geven wanneer van welke bevoegdheid gebruik zou moeten/ kunnen worden gemaakt.

4.3 Wijziging van de strafbeschikking door de OvJ (artikel 7.2.8a)

De officier van justitie heeft (ook onder het huidige recht) de mogelijkheid een strafbeschikking in te trekken of te wijzigen in het voordeel van de verdachte (voorgesteld artikel 3.3.6). Voorgesteld artikel 7.2.8a geeft de officier van justitie de bevoegdheid een onherroepelijke strafbeschikking ook in het nadeel van de verdachte te wijzigen. In verband daarmee rijzen vragen over rechtszekerheid en rechtsbescherming.

Het valt in dit verband op dat de voorgenomen wettelijke bepaling deze wijzigingsbevoegdheid niet nader normeert of begrenst. Duidelijk (en terecht) is dat de officier van justitie niet zelf een vrijheidsbenemende sanctie kan opleggen. Daartoe zal de rechter bij de zaak moeten worden betrokken. De kennelijk wel beoogde bevoegdheid tot omzetting van een geldboete naar de zwaardere hoofdstraf van een taakstraf, die gezien vanuit het systeem van het Wetboek van Strafrecht in feite reeds daarom als een ‘verzwaring’ van de oorspronkelijke straf moet worden aangemerkt, roept relevante vragen op. De Raad vraagt zich af of bedoeld is de officier van justitie de bevoegdheid te geven om zelf bijvoorbeeld een (niet-betaalde) bij strafbeschikking opgelegde geldboete van € 250 (n.b. indien deze door de rechter zou zijn opgelegd: subsidiair 5 dagen vervangende hechtenis) om te zetten in 60 uur taakstraf (indien deze door de rechter zou zijn omgezet: subsidiair 30 dagen vervangende hechtenis). Het Wetsvoorstel houdt immers geen nadere wettelijke begrenzing van de bevoegdheid in. Er wordt ‘slechts’ uitgegaan van een nadere uitwerking in OM-beleid (MvT p. 217). Dat beleid moet nog ontwikkeld worden. Daarbij valt op dat in de MvT slechts de suggestie wordt gedaan dat het OM bijvoorbeeld aansluiting zou kunnen zoeken bij artikel 22d lid 3 en artikel 24c lid 3 Sr. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming is het opmerkelijk dat er geen *wettelijke* bepalingen zijn die regelen welke wijziging/ omzetting maximaal mogelijk is. Ook wetssystematisch is dat niet zuiver. Immers, wanneer het gaat om het omzetten van de straf uit een onherroepelijk vonnis door de rechter via het toewijzen van een vordering tenuitvoerlegging, bepaalt de wet wél wat de (maximale) vervangende straf is. Deze ‘omrekenleutels’ zijn immers neergelegd in artikel 22d lid 3 Sr en artikel 24c lid 3 Sr. Bovendien wordt de eventuele vervangende straf bij niet- naleving in het oorspronkelijke vonnis vermeld, zodat de veroordeelde daarvan op de hoogte is en door omzetting niet verrast kan zijn. De Raad adviseert ook voor het omzetten door de officier van justitie wettelijke begrenzingen vast te leggen en geeft in overweging ook nader te regelen dat de eventuele vervangende straf al in de oorspronkelijke strafbeschikking wordt genoemd.

Verder valt op dat de MvT vermeldt dat het wettelijke taakstrafverbod van artikel 22b (een bepaling die in bepaalde situaties in het nadeel van de verdachte kan uitvallen) wel van toepassing is *bij de omzetting* van een bij strafbeschikking eerder opgelegde straf (MvT, p. 217). Het is de Raad niet duidelijk uit welke wettelijke bepaling dit zou volgen. Dat zou dan aldus ‘creatief’ moeten worden ingelesen in de wettekst, want strikt genomen is er bij omzetting geen sprake meer van een ‘veroordeling’. Dat is wel het geval als de strafbeschikking voor het eerst wordt uitgevaardigd (artikel 22b juncto artikel 78b Sr), maar niet op het moment van omzetting. Een eventuele opgelegde taakstraf in de tussenliggende periode

(tussen uitvaardigen en omzetting) zou derhalve niet aan het omzetten in een taakstraf in de weg moeten staan. De Raad adviseert deze passage uit de MvT te schrappen, omdat gezien de huidige wettekst het taakstrafverbod niet op de omzetting van toepassing is en dat ook niet wenselijk is.¹³

4.4 De omzettingsprocedure (artikel 7.2.8c)

De officier van justitie kan ervoor kiezen een strafbeschikking niet zelf te wijzigen, maar dit voor te leggen aan de rechter. Deze route móet hij volgen als hij vindt dat een vrijheidsbenemende straf of maatregel moet worden opgelegd of moet worden voorzien in vervangende hechtenis. Daartoe heeft hij immers zelf geen bevoegdheid. Echter, ook bij andere wijzigingen van een strafbeschikking kan hij een omzetting vragen aan de rechter. Het kan dan gaan om omzetting van een voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke straf, maar ook om de omzetting van een onvoorwaardelijke straf in een andere (zwaardere) straf. In het vorige advies is de Raad kritisch geweest over de beperkte rechterlijke toets in de omzettingsprocedure.¹⁴

Aan deze kritiek is deels tegemoetgekomen. Volgens het voorliggende Wetsvoorstel toetst de rechtbank of de schuldvaststelling toereikend is, indien de omzettingsprocedure is gestart door een vordering van de officier van justitie (voorgesteld artikel 7.2.8c). Als de officier van justitie de strafbeschikking echter zelf heeft omgezet en de zaak daarna via een bezwaarschrift van de veroordeelde aan de rechter wordt voorgelegd, is de rechterlijke toets beperkt en (zoals in de volgende paragraaf nader uiteen zal worden gezet) naar het oordeel van de Raad te beperkt.

De Raad vraagt zich af waarom bij artikel 7.2.8c lid 3 wel de artikelen 22d en 24c Sr en niet ook de artikelen 22c en 23a Sr van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Als bedoeld is ook in dat geval bij de oplegging van een geldboete een termijnbetaling mogelijk te maken en de mogelijkheid van een taakstraf te begrenzen, verdient het aanbeveling dat te verduidelijken. In het verlengde hiervan mist de Raad ook aandacht voor de mogelijkheid van termijnbetaling in de passages over betalingsonmacht op p. 225-227 van de MvT.

Ten slotte geeft de Raad in overweging in te gaan op de vraag of een omzettingsbeslissing gemotiveerd moet worden. Die vraag bestaat zowel voor de procedure van artikel 7.2.8c als voor die van artikel 7.2.10. In die laatste procedure is het voor de verdachte (voor het eventuele opstellen van een bezwaarschrift) en voor de rechter (voor het beoordelen van het bezwaarschrift) van belang de motivering van de officier van justitie te kennen. Mede in dat licht is het van belang ook een motiveringsverplichting in de wet op te nemen voor de beslissing op grond van artikel 7.2.8a.

¹³ Overigens is artikel 22b Sr als geheel het heroverwegen waard. De Raad heeft bij meerdere gelegenheden benadrukt dat deze bepaling maatwerk door de rechter (en in dit specifieke geval dus ook door de officier van justitie) verhindert. Met name het verbod van het tweede lid wordt in de praktijk als zeer knellend ervaren. Uw voorganger gaf aan daar oog voor te hebben in de brief aan de Tweede Kamer van 27 juni 2024. TK 2023/2024, 29279/868: [Rechtsstaat en Rechtsorde | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

¹⁴ Advies van 4 mei 2021; [2021-22-advies-wetsvoorstel-n-a-v-de-evaluatie-van-de-wet-OM-afdoening.pdf \(rechtspraak.nl\)](#)

4.5 Bezwaarschriftprocedure (artikel 7.2.10)

Als de veroordeelde een bezwaarschrift indient tegen de beslissing van de officier van justitie tot wijziging van de strafbeschikking, moet de rechter twee vragen beantwoorden:

1. Of is voldaan aan de eisen van artikel 7.2.8a lid 1-3 (is er inderdaad sprake van niet-naleving?);
2. Zo ja, levert de wijziging een passende bestraffing op? Zo nee, dan legt de rechter een passende straf of maatregel op, die is voorzien in artikel 3.3.1. Het betreft dan een straf of maatregel die ook de officier van justitie op had kunnen leggen. Vrijheidsbeneming is daarmee uitgesloten. Geen straf of maatregel opleggen is ook uitgesloten.

Hierbij valt op dat de rechter in deze procedure niet mag oordelen over (de toereikendheid van) de schuldvaststelling, een mogelijkheid die de rechter wel heeft in de omzettingsprocedure. Evenals in het vorige advies, wil de Raad nogmaals benadrukken dat dit kan leiden tot niet gerechtvaardigde uitkomsten, omdat de rechter -indien aan de orde- niet anders kan dan een in zijn ogen onjuiste schuldvaststelling in stand te houden.

In de MvT wordt gewezen op de waarborgen in de procedure van totstandkoming van de strafbeschikking; de hoorplicht, de mogelijkheid van rechtsbijstand en de mogelijkheid verzet in te stellen. Tegen die achtergrond wordt bij de bezwaarprocedure tegen omzetting grote betekenis gegeven aan de onherroepelijkheid van een opgelegde strafbeschikking. Hier zijn echter wel kanttekeningen bij te maken. De waarborgen waarmee een strafbeschikking is omkleed, steken schril af tegen de waarborgen van een gewone rechterlijke procedure. De Raad wijst daarbij op de volgende vier punten.

1. Ten eerste is de schuldvaststelling niet tot stand gekomen in een tegensprekelijke, openbare, rechterlijke procedure na een regulier onderzoek ter zitting. In het verleden is gebleken dat het nog wel eens misgaat met de beoordeling van de vragen van artikel 348 en 350 Sv bij het uitvoerdigen van strafbeschikkingen.¹⁵

2. Een dagvaarding voor een zitting bij de rechter wordt betekend, net als een vonnis. Bij strafbeschikkingen geldt geen verplichting tot betekening. Artikel 3.3.5 schrijft voor dat een kopie van de strafbeschikking *zo veel mogelijk* in persoon wordt uitgereikt. Indien uitreiking niet in persoon plaatsvindt, wordt de kopie toegezonden. In de MvT (p. 29 en 141) wordt in dit verband opgemerkt dat het – vanwege de substantiële uitvoeringsconsequenties die met betekening gepaard gaan – aan het OM is om te beoordelen in welke gevallen het aangewezen is de strafbeschikking aan de verdachte te betekenen. Een en ander kan meebrengen dat sprake is van een onherroepelijke strafbeschikking zonder dat de veroordeelde daarvan weet heeft en tijdig verzet heeft in kunnen stellen. Immers, als de geldboete minder dan € 340,- bedraagt voor een overtreding die korter dan vier maanden voor toezending van de

¹⁵ In de MvT wordt onderkend dat er in het verleden problemen zijn geweest met de schuldvaststelling in strafbeschikkingen. Op p. 27 staat: *Invoering van een omzettingsprocedure vergt (nog meer) dat bij het uitvoerdigen 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.* Op p. 28 van de MvT staat dat uit het onderzoek van de Procureur-Generaal van 2022 weliswaar blijkt dat ‘de schuldvaststelling nog steeds aandacht behoeft’, maar dat het College van Procureurs-Generaal opdracht heeft gegeven om opvolging te geven aan de verbeterpunten in het rapport. Niet blijkt of dat is gebeurd en succes heeft gehad. Het is dus de vraag of aan de randvoorwaarde is voldaan.

strafbeschikking is gepleegd (en dat betreft het grootste deel van de overtredingen), is de enkele toezending van de strafbeschikking voldoende om de verzetstermijn van zes weken te doen aanvangen (artikel 5.3.1 lid 2). Het is dus mogelijk dat een strafbeschikking is opgelegd en onherroepelijk is geworden zonder verweer van de verdachte, waartoe ook kan behoren dat hij het feit niet heeft begaan of dat sprake was van een strafuitsluitingsgrond. Ook is het mogelijk dat na het opleggen van de strafbeschikking zich nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan of zijn gebleken, die maken dat een oordeel over de feiten en omstandigheden anders zou moeten uitvallen.

3. Slechts voor een beperkt gedeelte van de mogelijke strafbeschikkingen geldt dat een verdachte voorafgaand aan de oplegging daarvan moet worden gehoord. Zo geldt die hoorplicht niet bij de oplegging van strafbeschikkingen die een geldboete en/of een schadevergoedingsmaatregel van niet meer dan € 2000,- (in totaal) inhouden (artikel 3.3.4 lid 2). Dat betekent dat in de strafbeschikking de schuld (in de ruime zin van het woord) wordt vastgesteld zonder dat het verhaal van de kant van de verdachte bekend is.

4. Verder is het in andere situaties goed mogelijk dat de verdachte bij de afweging om geen verzet in te stellen (voor zover deze afweging al bewust is gemaakt binnen de beperkte tijd en met alle relevante informatie beschikbaar) heeft betrokken dat de straf geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk is en dat hij deze daarom ‘maar’ accepteert. Op het moment dat die straf onvoorwaardelijk dreigt te worden of zelfs omgezet in een andere, zwaardere straf, zou die afweging daarom anders hebben kunnen uitvallen en zou het voeren van verweer, zoals hiervoor uiteengezet, vanuit de positie van de verdachte wel aangewezen zijn geweest.

Kortom, het verwijt aan de veroordeelde dat ‘hij dan maar verzet had moeten instellen’ en dat die kans nu eenmaal voor altijd verkeken is, kan zeer onterecht en ongerechtvaardigd zijn. Het is mogelijk dat de veroordeelde niet op de hoogte was van de strafbeschikking, dat de veroordeelde nooit is gehoord over het strafbare feit, dat hij zich niet goed heeft gerealiseerd wat de betekenis en consequenties zijn van de strafbeschikking (strafblad), en een andere belangenafweging had gemaakt als hij had geweten dat de inhoud van de strafbeschikking in zijn nadeel zou (kunnen) worden aangepast. De vergelijking met de behandeling van een vordering TUL (MvT, p. 29) gaat niet op, omdat in dat geval de onderliggende schuldvaststelling in een rechterlijke procedure tot stand is gekomen.

Als een verdachte in een bezwaarprocedure voor het eerst zijn verhaal doet en een nieuw licht op de feiten werpt of de rechter bij bestudering van het dossier tot de conclusie komt dat de vragen van artikel 348 en 350 Sv niet goed zijn beantwoord door de officier van justitie bij de uitvaardiging van de strafbeschikking, is het vanuit de optiek van rechtsbescherming niet uit te leggen dat hij gedwongen wordt de ‘schuldvaststelling’ (in ruime zin) in stand te laten. Dat wringt ook met de wetssystematiek. Immers, in de omzettingsprocedure heeft de rechter wel een ‘escape’. Artikel 7.2.8c biedt de rechter de mogelijkheid te oordelen dat de schuldvaststelling ontoereikend is.

Het verschil tussen de omzettingsprocedure bij de rechter en de bezwaarprocedure tegen de omzettingsbeslissing van de officier van justitie, is gelegen in het feit dat in de omzettingsprocedure ook een vrijheidsbenemende straf kan worden opgelegd. Dat is echter onvoldoende reden om bij de bezwaarprocedure niet in een vergelijkbare bepaling te voorzien. Ook andere straffen dan

vrijheidsstraffen moeten niet worden opgelegd aan onschuldige verdachten of in gevallen waarin het feit of de verdachte niet strafbaar is. Ook bij andere straffen dan vrijheidsstraffen is een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM een vereiste.

De Raad adviseert daarom met klem om een vergelijkbare bepaling (met de bevoegdheid de toereikendheid van de schuldvaststelling te beoordelen) ook toe te voegen aan de regeling van de bezwaarschriftprocedure, althans op zijn minst te voorzien in enige hardheidsclausule (bijvoorbeeld voor klaarblijkelijke misslagen).

Ten slotte verdient het aanbeveling in de MvT kort, maar uitgebreider dan nu het geval is, de procedure(regels) toe te lichten van de bezwaarprocedure. Deze volgen weliswaar uit de wet, maar het is overzichtelijk om die daarin kort te benoemen en daarbij vooral aandacht te besteden aan de stukken waarover de rechter die het bezwaarschrift behandelt, de beschikking krijgt om tot een oordeel te komen over de vraag of de (gewijzigde) sanctie passend is. Tot die stukken behoren in ieder geval de stukken die bij een verzetprocedure tegen de oorspronkelijke strafbeschikking aan een strafrechter worden voorgelegd alsmede de stukken waaruit de feiten en omstandigheden blijken die aanleiding hebben gegeven tot wijziging van de oorspronkelijke sanctie. Alleen dan zal de strafrechter de sanctie adequaat vol kunnen toetsen.

4.6 Verbeurdverklaring

Wat betreft de verbeurdverklaring per strafbeschikking vindt de Raad dat in het Wetsvoorstel onvoldoende rekening wordt gehouden met de rechten van degene jegens wie de strafbeschikking is uitgevaardigd en mogelijk derden-belanghebbenden die menen (civielrechtelijke) rechten te hebben met betrekking tot een inbeslaggenomen voorwerp(en).

De voorgestelde categorie zaken waarbij verbeurdverklaring mogelijk is, betreft “inbeslaggenomen voorwerpen”. De suggestie dat het daarbij louter zou gaan om eenvoudige voorwerpen (gereedschap, een gestolen fiets) wordt niet nader toegelicht.¹⁶ De MvT vermeldt wel op p. 34: *‘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)’* Vervolgens staat er dat dit wordt heroverwogen omdat het bij strafbeschikkingen vaak zou gaan om zaken die relatief eenvoudig van aard zijn. De Raad merkt in dit verband op dat echter veel meer voorwerpen vatbaar zijn voor inbeslagneming; grote geldbedragen, auto’s, boten, sieraden et cetera. Ook bij meer eenvoudige strafzaken kunnen de inbeslaggenomen voorwerpen dus (zeer) waardevol zijn en ook de eigendomsverhoudingen kunnen soms complex zijn. De voorgestelde bepaling bevat nu geen beperkingen tot bepaalde type strafzaken, voorwerpen en/of een bepaalde waarde van het voorwerp.

Mogelijke vragen met betrekking tot de waardebepaling van de inbeslaggenomen goederen vormen ook een potentieel knelpunt; de MvT vermeldt dat meestal kan worden volstaan met een schatting door de officier van justitie. De officier van justitie heeft daar niet per se de vereiste kennis en ervaring voor,

¹⁶ MvT, p. 34 en 35.

terwijl deze waardebeoordeling ook bepalend is voor het al dan niet bestaan van een hoorplicht (voorgesteld artikel 3.3.4 lid 2).

Kortom, in de praktijk doen zich complexere (civielrechtelijke) situaties voor dan waarvan de MvT uitgaat en waarbij adequate rechtsbescherming (ook voor derden) is geboden. De Raad adviseert af te zien van de introductie van de bevoegdheid om een verbeurdverklaring op te leggen via een strafbeschikking danwel te voorzien in rechterlijke toetsing door bijvoorbeeld eenzelfde soort regeling in te voeren als bedoeld in art. 36b lid 1 sub 4 Sr voor de onttrekking aan het verkeer¹⁷ buiten het strafproces.¹⁸

Ten slotte merkt de Raad op dat op p. 140 van de MvT wordt vermeld dat de nieuwe regeling niet voorziet in het bij strafbeschikking opleggen van een maatregel of het stellen van een bijzondere voorwaarde die overeenstemt met de bestaande aanwijzing tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dat is kennelijk een bewuste keuze van de wetgever, die met de introductie van ‘verbeurdverklaring per strafbeschikking’ kan worden omzeild. Immers, via verbeurdverklaring kan de facto hetzelfde resultaat worden bereikt.

4.7 De transactie

In het voorgestelde artikel 3.4.4 worden twee vormen van transactie in één artikel geregeld. De één vereist een rechterlijke toets en betreft hoge transacties, de ander is een uitzondering op de strafbeschikking en is alleen in bijzondere gevallen toepasbaar (zonder rechterlijke toets). Dit ‘samenvoegen’ in één artikel van twee vormen van de transactie van geheel andere aard kan tot verwarring leiden. Het is daarom aan te bevelen deze twee mogelijkheden in afzonderlijke artikelen te regelen.

Bij de transactiebevoegdheid van het tweede type (artikel 3.3.4 lid 2 sub b) gaat het om situaties waarin vanwege bijzondere omstandigheden, die in verband staan met de aard van de transactie,¹⁹ een afdoening plaatsvindt waarbij van formele schuldvaststelling geen sprake is. Het valt op dat een transactie van dit tweede type niet langer beperkt is tot € 2.000 (zoals in het Wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de OM-afdoening), maar nu wordt begrensd tot zelfs € 20.000. Volgens de MvT is bij deze maximering 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 OM om in uitzonderlijke situaties via de transactie tot effectieve strafrechtelijke handhaving te komen’ (p. 145). Kennelijk hebben wetgevingsadviezen over het eerdere

¹⁷ Let op; bij onttrekking aan het verkeer gaat het om goederen die je ‘eigenlijk niet mag hebben’; dat maakt buitengerechtelijke onttrekking minder bezwaarlijk dan buitengerechtelijke verbeurdverklaring, waarbij het in feite gaat om ‘onteigening’ van inbeslaggenomen geld of goederen, waarvan mogelijk de waarde nog niet is vastgesteld of waar derden rechten op kunnen hebben.

¹⁸ Zie: [redacted], De raadkamerprocedures in strafzaken, Deventer: Wolters Kluwer 2020, blz. 26-30.

¹⁹ in de MvT bij het Wetsvoorstel n.a.v. de evaluatie van de OM-afdoening nog aangeduid als: ‘die in verband staan met de consensuele aard van de transactie’.

Wetsvoorstel aanleiding gegeven tot deze verhoging (MvT, p. 40 en 41). De wijziging ten opzichte van het eerdere Wetsvoorstel wordt in de MvT slechts summier gemotiveerd, wat te meer verbazing oproept omdat oorspronkelijk de bedoeling was om de mogelijkheid van een (regulier/ niet ‘hoge’) transactie vanwege de introductie van de OM-strafbeschikking zelfs uit het wetboek te schrappen. Dit voornemen tot uitschakelen en uiteindelijk schrappen van de transactie was ingegeven door de gebrekkige rechtsbescherming bij deze afdoeningsvorm. In het Wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de OM-afdoening werd de deur voor de transactie weer op een kier gezet. Daar had de Raad toen al vraagtekens bij.²⁰ Nu wordt de deur bij wijze van spreken wagenwijd opengezet, terwijl niet duidelijk is in welke specifieke gevallen aan deze verruiming behoefte is. Verhoging van het maximale transactiebedrag betekent dat transigeren ook mogelijk wordt voor ernstigere strafbare feiten (waar hogere ‘boete’-bedragen aangewezen zijn).

Daarbij valt op dat ook hier – net als bij enkele andere onderdelen van het Wetsvoorstel – in de MvT wordt opgemerkt dat het nodig en wenselijk is dat het OM de uitzonderlijke situaties (van het tweede type) in algemeen geldende beleidsregels vastlegt, terwijl de tekst van het Wetsvoorstel en de MvT verder nauwelijks begrenzing of criteria geven. De gegeven voorbeelden zijn vrij algemeen van aard. De Raad adviseert het maximale bedrag weer te verlagen en de bijzondere gevallen waarvoor de transactie kan worden ingezet nader te normeren in het Wetsvoorstel (in de wettekst of in de MvT). Gebrek aan wettelijke begrenzing biedt immers het OM in theorie de gelegenheid om (bijvoorbeeld vanwege capaciteitsdruk) de transactie weer in een veelheid aan gevallen in te zetten, terwijl nu juist was geconcludeerd (naar aanleiding van de evaluatie OM-afdoening) dat de transactie van onvoldoende waarborgen was voorzien. Voorkomen moet worden dat rechtsbescherming wordt ingeleverd vanwege capaciteitsproblemen.

Ten slotte valt de Raad op dat in artikel 3.4.4 lid 1 onder c als één van de voorwaarden voor het doen van een transactie-aanbod wordt voorgesteld dat de verdachte de geconstateerde feitelijke gedraging en het bewijs en strafbaarheid daarvan *niet betwist*. In het eerdere Wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening werd nog als eis gesteld dat de verdachte “de feitelijke gedraging erkent”. De Raad is verrast door deze wijziging, nu een erkenning van de feitelijke gedraging meer betekenis en gewicht heeft dan het enkele ‘niet betwisten’. De Raad adviseert deze wijziging (die toch als drempelverlagend moet worden beschouwd) nader toe te lichten, nu in de huidige praktijk ‘erkenning van de feitelijke gedraging’ als uitgangspunt geldt²¹ en het verbazing wekt dat er niet voor is gekozen deze praktijk te codificeren.

4.8 Toetsing hoge transacties

De Raad onderschrijft het belang van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties. De redenen waarom daartoe wordt besloten zijn helder en komen overeen met de door de Rechtspraak eerder aangedragen argumenten daarvoor. De Raad merkt over de uitwerking – deels nogmaals – het volgende op.

²⁰ Vgl advies van 4 mei 2021, p. 2, de paragraaf over voorgesteld artikel 553 Sv.

²¹ Zie bijv.: [Handelingen TK 2027/2018, 2207, vraag 11](#).

In het advies van 4 mei 2021 heeft de Raad al opgemerkt dat de keuze voor de hoogte van de drempelbedragen onvoldoende was gemotiveerd.²² Met alle, door de Raad gedeelde, zwaarwegende argumenten voor het belang van rechterlijke toetsing (legitimiteit, rechtsbescherming, transparantie, rechtsgelijkheid)²³ is moeilijk te rijmen dat wordt gekozen voor zodanig hoge drempelbedragen dat er in feite maar zeer weinig transacties zullen kwalificeren als een ‘hoge’ transactie en dus aan rechterlijke toetsing zullen worden onderworpen. De Raad benadrukt nogmaals het grote (maatschappelijke) belang van die toets door de rechter en in het verlengde daarvan het belang dat de hoogte van de drempelbedragen daarmee in lijn is.

In de MvT wordt slechts verwezen naar de bedragen uit de Aanwijzing hoge transacties, zonder enige argumentatie en toelichting, behalve dan dat dit nu eenmaal in de Aanwijzing staat. Ook in de Aanwijzing is geen motivering te vinden voor deze hoogte van de drempelbedragen. Zoals uiteengezet in het eerdere advies (van 4 mei 2021) is de Aanwijzing hoge transacties gewijzigd in september 2020²⁴ en zijn de drempelbedragen toen verhoogd van € 50.000 en € 500.000 naar € 200.000 en € 1.000.000. Het is niet duidelijk wat de achtergrond was van deze verhoging. Het effect is in elk geval dat nog maar zeer weinig zaken kwalificeren als ‘hoge transactie.’ Uit het jaarbericht 2023 van het OM blijkt dat er in 2023 1400 transacties zijn gesloten in misdrijfzaken.²⁵ Slechts één daarvan kwalificeerde als een hoge transactie. In 2022 was er geen enkele hoge transactie conform de huidige definitie, in 2021 waren het er vier.²⁶ Dat slechts zo’n beperkt aantal transacties aan rechterlijke toetsing wordt onderworpen lijkt niet goed te verenigen met de aanvankelijke bedoeling van de Minister van Justitie en Veiligheid, zoals geformuleerd in de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening.²⁷ De Raad adviseert daarom de keuze te heroverwegen en te kiezen voor de eerdere drempelbedragen, danwel voldoende te motiveren waarom deze zaken (de transacties boven deze drempelbedragen) nou juist de goede selectie zijn, met het oog op de belangen die rechterlijke toetsing beoogt te dienen ((legitimiteit, rechtsbescherming, transparantie, rechtsgelijkheid)²⁸ en waarom het met het oog op die zelfde belangen gerechtvaardigd is dat alle andere transacties buiten de (toetsings-)boot vallen.

Voorts maakt de Raad enkele opmerkingen over de verplichting in het voorgestelde artikel 3.4.10 om de verdachte te horen in aanwezigheid van een raadsman. Het verbaast de Raad dat de hoorplicht niet geldt voor alle transacties van het eerste type (artikel 3.4.4 lid 2 sub a). Artikel 3.4.10 lid 1 verwijst immers naar artikel 3.4.5 lid 1, hetgeen betekent dat de verplichting tot horen in aanwezigheid van een raadsman alleen bestaat als er sprake is van een ‘hoge’ transactie. Dit behoeft nadere toelichting.

²² Advies van 4 mei 2021; [2021-22-advies-wetsvoorstel-n-a-v-de-evaluatie-van-de-wet-OM-afdoening.pdf \(rechtspraak.nl\)](#)

²³ Vgl MvT, p. 37 onderaan (en de daar genoemde bronnen).

²⁴ Aanwijzing hoge transacties 2020A005, [Stcrt-2020-46166](#), [Aanwijzing hoge transacties \(2020A005\) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie \(om.nl\)](#)

²⁵ OM-jaarbericht 2023, p. 24. Het jaarbericht is te vinden op de site van het OM: [OM Jaarbericht 2023 | Jaarverslag | Openbaar Ministerie](#)

²⁶ OM- jaarbericht 2023, p. 38.

²⁷ *Kamerstukken II* 2018/2019, 29279, nr. 478.

²⁸ Vgl MvT, p. 37 onderaan (en de daar genoemde bronnen).

Wat betreft de transacties van het tweede type geldt in het geheel geen hoorplicht, ook niet bij een transactievoorstel hoger dan € 2.000. Dat is wel voldoende voor het recht op rechtsbijstand (artikel 3.4.5 lid 2), maar, opmerkelijk, geen reden tot horen. Dit is zonder nadere toelichting niet te begrijpen. Op p. 147 van de MvT staat weliswaar dat van een hoorplicht wordt afgezien omdat – anders dan bij het uitvaardigen van een strafbeschikking – bij de transactie geen sprake is van een formele schuldvaststelling en sancties niet ‘tegen de wil’ van de verdachte kunnen worden opgelegd, maar de Raad vindt die argumentatie (vanuit rechtsbescherming en wetssystematiek) niet overtuigend.

De Raad adviseert nogmaals om het tijdstip van indiening van de vordering tot verlenen van verlof tot het doen van een transactieaanbod als bedoeld in artikel 3.4.11 lid 1 te markeren. Mede gelet op het bepaalde in artikel 3.4.15 lid 1, wordt aanbevolen in de wettekst op te nemen dat de vordering wordt gedagtekend op de dag van ontvangst ter griffie.

In het tweede gedeelte van het tweede lid van artikel 3.4.11 wordt een bijzondere competentieregeling gecreëerd. Indien de vordering wordt ingediend door een officier van justitie die niet is aangesteld bij een arrondissementsparket (functioneel parket, landelijk parket en strikt genomen CVOM²⁹), is het gerechtshof Den Haag bevoegd. De Raad acht het niet nodig deze bijzondere competentieregeling uit artikel 12 lid 1 Sv op te nemen. Gelet op het feit dat deze transactiebevoegdheid en daarmee de toets van de rechter in het bijzonder zullen voorkomen in zaken van financieel/economische aard en gelet op de voorgestelde drempelbedragen, is te verwachten dat vooral officieren van justitie van het functioneel parket en het landelijk parket deze vorderingen zullen indienen. Deze competentieregeling zou dan in feite betekenen dat het hof Den Haag de enige instantie is waar die zaken aangebracht kunnen worden. Daarvoor is volgens de MvT (p. 151) gekozen gelet op het relatief beperkte aantal zaken en (het belang van) het bewaken van rechtseenheid. Daar valt wat voor te zeggen, aan de andere kant is het omwille van de rechtsvorming echter aan te bevelen niet één gerechtshof bevoegd te maken maar alle vier de hoven. Bij alle hoven is rechterlijke expertise in dergelijke financieel-economische zaken aanwezig; zij behandelen immers alle in hoger beroep strafzaken van beide parketten.

Op grond van artikel 3.4.11 lid 3 stelt de officier van justitie na het indienen van de vordering tot het verlenen van verlof de rechtstreeks belanghebbenden die hem bekend zijn, op de hoogte. De Raad onderschrijft de uitwerking van het begrip “rechtstreeks belanghebbende” in de MvT. Dat zij later geen beklagprocedure meer kunnen starten is te rechtvaardigen aangezien zij hun belangen naar voren kunnen brengen in het kader van de verlofprocedure, waar deze belangen door het hof dan worden meegewogen. De vraag is echter hoe dat soort (grote) belangen wordt beschermd wanneer een rechtstreeks belanghebbende niet bekend is en dus aan hem of haar geen mededeling kan worden gedaan. Als zij op geen enkel moment op de hoogte worden gesteld van de verlofprocedure, kan het onrechtvaardig worden geacht dat ze daarmee hun mogelijkheid op rechtsbescherming ‘missen’, nu de beklagprocedure in die gevallen niet van toepassing is. De Raad adviseert hiervoor een voorziening in de wet op te nemen.

²⁹ Volgens de MvT wordt daarbij aangesloten bij artikel 12 Sv (3.5.1 lid 3 nieuw). Wat betreft het parket CVOM is dat niet juist (maar de kans dat het CVOM zo’n hoge transactie aanbiedt, is nihil).

De Raad adviseert opnieuw om in de MvT (de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.4.15 lid 3) de wijze waarop het hof de in die bepaling bedoelde afweging dient te maken niet nader of verder te normeren en/of in te vullen dan reeds in de wettekst staat. De toets in de bepaling is voldoende om de beoordelingsruimte van de rechter af te bakenen. Termen als “terughoudend” en “afstandelijk” en de nadere invulling van de redelijke en billijke belangenafweging zoals in de MvT staat, zijn daarvoor juridisch onnodig en brengen het risico van te weinig rechterlijke toets mee en bieden dan te weinig ruimte voor maatwerk, dat toch altijd tot op zekere hoogte nodig is. Dit geldt zeker ook voor de passage in de MvT waar staat dat “afwijzing van de vordering uitsluitend haar grond kan vinden in wezenlijke (procedurele) tekortkomingen”. Is er ook sprake van een ‘procedurele tekortkoming’ als niet is voldaan aan de in artikel 3.4.4 lid 1 onder b vereiste voorwaarde dat de officier van justitie slechts een transactieaanbod met voorwaarden kan doen indien de geconstateerde feitelijke gedraging bewijsbaar en strafbaar is? De rechter zal toch moeten toetsen of aan die voorwaarde is voldaan. Ook verwarrend is dat in de MvT (p. 157) wordt verwezen naar de procedure bij beklag tegen niet verdere vervolging en de wijze van toetsing van zowel rechtmatigheid als opportuniteit, terwijl in de MvT bij Boek 3 in dat verband wordt verwezen naar het uitgangspunt van de Hoge Raad van een toetsing in volle omvang.³⁰ De Raad vindt dat deze volle toetsing ook in de verloffprocedure van hoge transacties mogelijk moet zijn.

4.9 De rechterlijke toetsing van ontnemingsschikkingen

Het Wetsvoorstel introduceert een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen. De Raad onderschrijft ook het belang van deze rechterlijke toets. De juridische constructie daarvan in het Wetsvoorstel sluit aan bij die van de rechterlijke toets van voorgenomen hoge transacties.

Ook in dit verband maakt de Raad de opmerking dat het normbedrag (€ 200.000) niet nader is gemotiveerd. In dit verband zou het zinvol zijn na te gaan hoeveel ontnemingsschikkingen per jaar worden getroffen en hoeveel daarvan het drempelbedrag te boven gaan of daaronder blijven en om wat voor soort zaken het dan gaat. De Raad adviseert in de MvT nader in te gaan op de vaststelling van en argumentatie voor dit drempelbedrag en verwijst naar de kanttekeningen die hiervoor zijn gemaakt bij het drempelbedrag van € 200.000 voor de rechterlijke toets bij de hoge transactie. In verband met de legitimiteit, rechtsbescherming en transparantie vindt de Raad een verplichte rechterlijke toets vanaf een aanzienlijk lager drempelbedrag dan € 200.000 geboden.

De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat de ontnemingsschikking slechts mogelijk is tot en met de procedure in eerste aanleg en dat de toets bij een schikking hangende de procedure in eerste aanleg wordt belegd bij het hof. Ook de van rechtswege niet ontvankelijkheid van het OM bij een verkregen verlof is een passend gevolg. De Raad herhaalt hier de bezwaren ten aanzien van de competentieregeling in artikel 3.4.11 die bij hoge ontnemingsschikkingen van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Ook bij de ontnemingsschikkingen adviseert de Raad de rechterlijke toets niet nader te beperken in de MvT. Die toets zou aan de rechter moeten worden overgelaten opdat deze afhankelijk van de aard en

³⁰ *Kamerstukken II 2022/2023*, 36 327, nr. 3, p. 842.

omvang van de ontneming en gevoerde verweren op maat kan oordelen. Dit is bij de ontnemingsschikking in het bijzonder van belang nu volgens p. 175 van de MvT de hoge ontnemingsschikking (mede) kan zien op voordeel verkregen uit strafbare feiten waarvoor niet is vervolgd en geen veroordeling heeft plaatsgevonden.

4.10 Jeugd

De Raad merkt op dat het onduidelijk is of ook voorzien is in de aanpassing van de strafbeschikking en transactie voor jeugdigen. Zo is onduidelijk of de strafbeschikking voor jeugdigen ook uit het Wetboek van Strafrecht wordt overgeheveld naar het Wetboek van Strafvordering. Onverkort aansluiten bij het volwassenenstrafrecht lijkt hierbij niet verstandig. De Raad vraagt zich af wat de visie van de wetgever is op buitengerechtelijke afdoening in het jeugdstrafrecht en adviseert hier specifiek aandacht aan te besteden.

5. Aanpassing van enkele onderdelen van de deskundigenregeling

Met dit onderdeel van het Wetsvoorstel wordt 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 (NRGD) zijn geregistreerd en dat alleen de rechter-commissaris niet-geregistreerde deskundigen kan benoemen. De politie en het OM hebben erop gewezen dat dit wat betreft het DNA-onderzoek niet aansluit bij het huidige wetboek en voor 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 niet alleen op dit punt, maar ook op verschillende andere punten kan worden verbeterd. Eén van die punten betreft een verduidelijking van de typen onderzoek die in de wettelijke regeling niet als deskundigenonderzoek worden aangemerkt.

5.1 Typen onderzoek die niet onder het benoemingsregime vallen

In het Wetsvoorstel worden in het voorgestelde artikel 1.7.5 lid 1 drie types onderzoek genoemd die niet onder het benoemingsregime (voorgesteld artikel 1.7.1 t/m 1.7.4 Sv) vallen. De eerste categorie (sub a) betreft onderzoek dat wordt verricht door een opsporingsambtenaar.

De tweede categorie (sub b) betreft onderzoek door iemand die aan een opsporingsdienst bijstand verleent bij het verzamelen en veiligstellen van sporen en voorbereidend onderzoek aan die sporen. De derde categorie (sub c) ziet op ‘technisch onderzoek’; dat betreft laboratoriumonderzoek dat geen opinie of interpretatie vergt van degene die het uitvoert of waarbij een vastgesteld protocol wordt gevolgd voor die interpretatie of opinie.

De Raad begrijpt dat niet alle regels over deskundigenonderzoek (in de strikte zin van het woord) geschikt zijn om van toepassing te worden verklaard op de hierboven genoemde vormen van onderzoek. Het is echter wel aangewezen een deel van die bepalingen van toepassing te verklaren of een enigszins meer toegesneden, maar vergelijkbare wettelijke regeling te maken waarin de kwaliteitseisen en -waarborgen voor deze onderzoeken worden opgenomen. De Raad adviseert deze eisen aan de wijze van uitvoering van het onderzoek en de personen die ze verrichten te verankeren in een wet in formele zin (waarbij het nieuwe Wetboek van Strafvordering het meest voor de hand ligt). Eventueel zou kunnen

worden gekozen voor de AMvB die genoemd wordt in artikel 1.7. 5 lid 3. Dat zou wel betekenen dat de strekking van die AMvB moet worden uitgebreid, zodat deze niet alleen over de vastlegging maar ook over de uitvoering van het onderzoek gaat.

Blijkens voorgesteld artikel 1.7.5 lid 1 sub a is onderzoek door een ‘opsporingsambtenaar’ geen deskundigenonderzoek in de zin van de regeling. De Raad vindt het zijn van opsporingsambtenaar geen juist criterium voor het kunnen/mogen uitvoeren van onderzoek waar opinie en interpretatie bij komen kijken. Een groot deel van het onderzoek dat door opsporingsambtenaren wordt verricht is regulier opsporingsonderzoek, maar de politie betreft in toenemende mate specialistische kennis bij onderzoeken waardoor het goed mogelijk is dat opsporingsambtenaren onderzoek doen waarbij wel degelijk opinie en interpretatie komen kijken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan forensisch onderzoek dat vroeger door het NFI werd verricht, maar dat de politie nu deels zelf kan.

De Raad wijst er in dit verband op dat op het moment dat opsporingsambtenaren onderzoek gaan uitvoeren dat steeds meer gelijkenis krijgt met deskundigenonderzoek zoals dat nu door instanties als het NFI wordt verricht, de verdediging (mogelijk) de processuele mogelijkheden verliest die zij wel (meer) heeft/krijgt bij deskundigenonderzoek door anderen dan de politie. Denk daarbij aan invloed op de omvang en vraagstelling van het onderzoek en aan de specifieke deskundigheid/ kwalificaties van de betreffende onderzoeker.³¹

In de MvT wordt beargumenteerd dat het niet nodig is om de kwaliteitsnormen voor de onderzoeken van artikel 1.7.5 lid 1 wettelijk vast te leggen, maar die argumentatie overtuigt niet, met name niet waar het gaat om specialistisch onderzoek door een opsporingsambtenaar. Ook de categorie onder b roept vragen op, omdat het erop lijkt dat een opsporingsambtenaar zelf deskundigen (zoals NFI-medewerkers of artsen) kan inschakelen, die dan niet gelden als ‘deskundige’ in de zin van de deskundigenregeling.³² Als dat niet het geval is en wel degelijk een opdracht van de officier van justitie nodig is om een externe persoon te kunnen inzetten, dan is het van belang nog scherper uit te leggen wanneer zo’n externe persoon wel als ‘deskundige’ geldt in de zin van de wet (en dus geregistreerd moet zijn) en wanneer niet.

De specialistische onderzoeken die opsporingsambtenaren (al dan niet met bijstand) verrichten, kunnen van doorslaggevende betekenis zijn in een strafzaak. Het gaat dan bijvoorbeeld om specialistisch forensisch onderzoek, uitgevoerd door politiespecialisten bij de FO, zoals bloedspoorpatroonanalyse, schoenspoorvergelijkingen en brand-technisch onderzoek. Dit type onderzoek vergt een hoge mate van specialisme bij de onderzoekers en vereist (vermogen tot) interpretatie door de onderzoeker. Daarbij geldt dat de conclusies in de betreffende processen-verbaal grote consequenties kunnen hebben voor de

³¹ Als de rechter een deskundige benoemt, kan de verdediging daar invloed op uit oefenen. Maar ook bij een opdracht die verstrekt wordt door de officier van justitie, is er op dat moment vaak al een verdachte in beeld en er hebben mogelijk ook al zittingen plaatsgevonden waar de verdediging kansen heeft om invloed uit te oefenen op het soort onderzoek, welke deskundige en mogelijk ook op de vraagstelling.

³² Voor zover dat zou volgen uit voorgesteld artikel 2.4.5 lid 2, verzoekt de Raad dat artikel aan te passen. Zie de volgende paragraaf.

uitkomst van de strafzaak. Dit type onderzoek zou daarom onder het deskundigenregime vallen als het wordt uitgevoerd door een niet-opsporingsambtenaar en de vraag is waarom bij politiespecialisten niet hetzelfde regime van toepassing zou moeten zijn. De politie heeft namelijk steeds vaker de deskundigheid zelf in huis en het zou niet goed te rijmen zijn als sprake zou kunnen zijn van minder kwaliteitswaarborgen bij dergelijk onderzoek. Daarom is het van belang de kwaliteitseisen ook bij politiespecialisten in een wettelijke regeling te verankeren. Ook kan worden overwogen om ook bij dit soort onderzoek de verdachte tevoren te informeren en de gelegenheid te bieden zich uit te laten over de onderzoeksvraag en de vraag welke deskundige/wat voor type deskundige wordt benoemd. De reikwijdte en de formulering van de vraag kunnen immers invloed hebben op de uitvoering en de uitkomst van het onderzoek, evenals de kwalificaties van de onderzoeker.

Op p. 80 en 81 van de MvT wordt toegelicht dat de kwaliteitseisen voor de genoemde onderzoeken niet in een wettelijke regeling worden opgenomen, maar volgen uit de ISO-normen, de verbaliseringsplicht voor opsporingsambtenaren en de Politiewet 2012. Voor forensische opsporing gelden FO-normen en voor digitale opsporing wordt de kwaliteit geborgd door samenwerking in vakgroepen. Dit biedt echter volgens de Raad onvoldoende concrete kwaliteitswaarborgen. FO-normen zijn generieke werkinstructies die weliswaar de uniformiteit van het onderzoek bevorderen, maar geenszins de kwaliteit van een concreet onderzoek (laat staan die van de onderzoeker zelf) voldoende waarborgen. Wat betreft het specialistische onderzoek door opsporingsambtenaren staat in de MvT bovendien dat de organisaties waarvoor zij werkzaam zijn (dus: politie/de forensische opsporing (FO), en in formele zin het OM / de OvJ) verantwoordelijk zijn voor en toezien op de kwaliteit van deze opsporingsambtenaren en hun onderzoek (MvT, p. 43). Dit heeft een hoog 'de slager keurt zijn eigen vlees'-gehalte, is te vrijblijvend en onvoldoende objectief en toetsbaar. Vooral bij onderzoek dat dermate relevant kan zijn in een strafzaak, is het van belang dat niet alleen de werkgever/opdrachtgever van de opsporingsambtenaar kan controleren of hij zijn werk goed doet, maar dat ook de verdediging en de rechter in de individuele 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.

Of in de woorden van de wetgever: *'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'* (MvT, p.80, tweede alinea). Zo is het precies. Nu moet dat nog wettelijk geregeld worden.

5.2 Opdracht tot technisch onderzoek

Wat betreft voorgesteld artikel 2.4.5 lid 2 is het minder logisch om een opsporingsambtenaar te noemen als opdrachtgever tot technisch onderzoek, in geval de wet niet bepaalt welke functionaris het bevel tot het onderzoek geeft. Niet duidelijk is of hiermee sprake is van een uitbreiding in die zin dat behalve de hulpofficier van justitie ook een opsporingsambtenaar het laboratorium kan opdragen het onderzoek door een bij dat laboratorium werkzame technisch onderzoeker te laten verrichten. De nadere toelichting spreekt over een huidige praktijk, maar geeft geen voorbeelden en overtuigt daarmee niet.

6. Strafvordering op zee en in de lucht

Het Wetsvoorstel maakt mogelijk dat de opsporingsambtenaar (artikel 6.3.7) dan wel de commandant/schipper/gezagvoerder (artikel 6.3.19) bepaalt dat een verdachte wordt gehoord zonder dat hij in de gelegenheid wordt gesteld zijn recht op rechtsbijstand uit te oefenen, in het geval van de in artikel 2.3.10 lid 2 genoemde dringende noodzaak om

- a) ernstige negatieve gevolgen voor het leven, de vrijheid of de fysieke integriteit van een persoon te voorkomen; of
- b) te voorkomen dat aanzienlijke schade aan het onderzoek wordt toegebracht.

Het recht op rechtsbijstand van een raadsman is een fundamenteel recht van de verdachte (artikel 6 EVRM). De Raad vindt dat een opsporingsambtenaar dan wel commandant/schipper/gezagvoerder alleen in zeer uitzonderlijke situaties voorbij zou moeten mogen gaan aan dat recht. Dat betreft alleen de omstandigheid genoemd in artikel 2.3.10 lid 2 onder a. De omstandigheid genoemd in artikel 2.3.10 lid 2 onder b is voor verschillende uitleg vatbaar. Immers wat moet worden verstaan onder ‘aanzienlijke schade’ en in hoeverre zijn een commandant/schipper/gezagvoerder en in mindere mate een opsporingsambtenaar in staat om dat te beoordelen? De Raad adviseert daarom om de voorgestelde artikelen 6.3.7 lid 3 en 6.3.19 lid 4 zo te wijzigen dat in plaats van artikel 2.3.10 lid 2 a én b, enkel de omstandigheid genoemd onder a van toepassing wordt. Subsidiair geeft de Raad in overweging de term ‘aanzienlijke schade’ uitgebreid nader te duiden of te kiezen voor een andere omschrijving, die beter past in de wetssystematiek.

Verder merkt de Raad op dat de MvT spreekt over ‘substantiële schade’ (p. 53) en in het voorgestelde artikel ‘aanzienlijke schade’ staat. De Raad adviseert één van beide termen consequent te hanteren.

7. Herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan

De Raad onderschrijft het belang van een meer uniforme, heldere regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Daarbij is vooral van belang dat dergelijke voorwaarden telkens voldoende bepaald en uitvoerbaar zijn en dat een effectief toezicht daarop mogelijk is.

De voorgestelde regeling en de toelichting daarop zijn verhelderend. De Raad merkt aanvullend op dat het in de praktijk regelmatig voorkomt dat de reclassering wordt opgedragen toezicht te houden op de naleving van ‘de bijzondere voorwaarden’, maar dat in feite dat toezicht slechts ziet op *een gedeelte* van de gestelde voorwaarden. Zo zal de reclassering wel actief toezicht kunnen houden op een meldplicht of een verplichte behandeling maar niet op een contactverbod en evenmin op een (niet met elektronische monitoring gecontroleerd) locatieverbod. De Raad geeft in overweging nader op deze situatie in te gaan in de MvT. Verder mist de Raad in de MvT aandacht voor de relevante jurisprudentie van de Hoge Raad met betrekking tot de ‘open voorwaarde’ die het gedrag van de betrokkene betreft en het toezicht op voorwaarden. Uit die jurisprudentie volgt dat de praktijk soms worstelt met de voorwaarden. De Raad stelt zich voor dat aan de hand van een overzicht van die jurisprudentie concreter kan worden ingegaan op de vraag waaraan de praktijk behoefte heeft en waarom ervoor is gekozen sommige onderwerpen niet (zoals bijvoorbeeld het na een veroordeling t.z.v. kinderporno meewerken aan

controles van gegevensdragers en een procedure t.z.v. de crisisopname) en andere wel nader te regelen (als apart geformuleerde bijzondere voorwaarde).

8. Vormgeving van het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel

8.1 De praktische meerwaarde van de maatregel

In de MvT wordt weinig aandacht besteed aan de praktische waarde van de maatregel ‘vernietiging van gegevens’. Vaak staan de strafbare gegevens op een gegevensdrager. Indien de gegevensdrager in beslag is genomen, zou die wellicht kunnen worden onttrokken aan het verkeer. De voorgestelde maatregel lijkt vooral bedoeld uitkomst te bieden in gevallen waarin door een communicatiedienstaanbieder opgeslagen gegevens eerder ontoegankelijk zijn gemaakt na een bevel ontoegankelijkmaking van gegevens (‘NTD³³-bevel’) als bedoeld in artikel 125p Sv (huidig)/artikel 2.7.56 Sv (nieuw)³⁴. Nu is echter al staande praktijk dat communicatiedienstaanbieders na het uitvoeren van een NTD-bevel vrijwillig overgaan tot vernietiging van ‘strafbaar’ materiaal (bijvoorbeeld kinderpornografische afbeeldingen). Is de toegevoegde waarde van de maatregel dat er een verplichting ontstaat? Het verdient aanbeveling dat het toepassingsbereik van de maatregel in de MvT wordt verduidelijkt, met andere woorden: in welke gevallen heeft oplegging van de maatregel praktische meerwaarde?

8.2 Het ontbreken van een definitie van vernietiging

In de MvT wordt de term ‘vernietiging’ niet gedefinieerd en verduidelijkt. Dat is volgens de Raad problematisch, in verband met het gegeven dat communicatiedienstaanbieders voor het bewaren van gegevens van gebruikers gebruik maken van cloudopslag. Van opslag op (traditionele) digitale-gegevensdragers (HDD of SSD) is dan geen sprake. De term ‘vernietiging’ heeft in de context van cloudopslag niet dezelfde betekenis als in de context van opslag van gegevens op digitale-gegevensdragers. Kenmerkend voor cloudopslag is dat gegevensredundantie wordt toegepast. Dat houdt kort gezegd in dat een (fragment van een) gegevensbestand niet op één locatie (op één hardware-server), maar op twee of meer locaties (op twee of meer hardware-servers) is opgeslagen, die zich overal ter wereld kunnen bevinden. De locatie van de gegevens kan verder voortdurend wijzigen. Het lokaliseren van (een fragment van) een gegevensbestand kan (zeer) problematisch of zelfs nagenoeg onmogelijk zijn. Het voorgaande brengt mee dat ‘vernietiging’ in de context van cloudopslag bezwaarlijk kan worden opgevat als de verwijdering/het wissen van in de cloud opgeslagen gegevens. Het ligt meer in de rede om ‘vernietiging’ dan op te vatten als het definitief ontoegankelijk maken van gegevens: een wijze van ontoegankelijk maken die door de communicatiedienstaanbieder niet ongedaan kan worden gemaakt. Een praktisch voorbeeld betreft het verwijderen van een webapplicatie met strafbare content uit een database, zodat de gebruikersomgeving van de webapplicatie (de website) niet meer benaderbaar is en bovendien de toegang daartoe niet meer kan worden hersteld. ‘Definitief ontoegankelijk maken’ verwijst anders dan ‘vernietiging’ niet naar opslag van gegevens op hardware-server(s) van/in beheer

³³ NTD is een afkorting voor ‘Notice and Take Down’. In Nederland heeft zelfregulering door communicatiedienstaanbieders geleid tot een [NTD-gedragscode](#) (versie 13 december 2018).

³⁴ Zoals opgenomen in het Wetsvoorstel tot Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, versie 20 maart 2023 (*Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 2*).

van de communicatiedienstaanbieder, maar verwijst slechts naar de publieke toegankelijkheid van de gegevens. Het hiervoor beschreven ‘lokalisatieprobleem’ wordt daarmee vermeden. Bovendien is met ‘definitief ontoegankelijk maken’ duidelijk op welke wijze dient te worden gehandeld indien de rechter beslist tot opheffing van het bevel tot ontoegankelijkmaking. Tot de definitieve ontoegankelijkmaking blijft de communicatiedienstaanbieder immers beschikken over de voorlopig ontoegankelijk gemaakte gegevens, zodat daarvan een kopie kan worden gemaakt die (ingeval van een eventuele opheffing) aan de belanghebbende kan worden verstrekt.

Tegen deze achtergrond adviseert de Raad in de wettekst of in de MvT verder te verduidelijken hoe de term ‘vernietiging’ moet worden uitgelegd.

8.3 Oplegging van de maatregel bij strafbeschikking

In het voorgestelde artikel 3.3.1 lid 2 onder e wordt voorzien in de bevoegdheid van de officier van justitie om de maatregel tot de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens bij strafbeschikking op te leggen. De officier van justitie kan dus zelfstandig, zonder tussenkomst van de strafrechter, beslissen over de definitieve vernietiging van eerder ontoegankelijk gemaakte gegevens. De Raad vraagt zich af hoe die zelfstandige bevoegdheid van de officier van justitie zich verhoudt tot de verplichte tussenkomst van de rechter met betrekking tot voorlopig ontoegankelijk gemaakte gegevens als bedoeld in artikel 125p Sv (artikel 2.7.56 Sv nieuw). Het in de Eerste Vaststellingswet voorgestelde artikel 4.3.18 lid 1 Sv³⁵ bepaalt dat de rechter over een voorlopige maatregel tot ontoegankelijkmaking moet beslissen of die maatregel leidt tot vernietiging van de gegevens. In het bijzonder wanneer sprake is van een overtreding of misdrijf waarop een strafmaximum van niet meer dan 6 jaar is gesteld (want dat betreft de gevallen waarin volgens de nieuwe bepalingen de maatregel zowel bij strafbeschikking als bij rechterlijke uitspraak zou kunnen worden opgelegd) rijst de vraag of de officier van justitie steeds vrij is om de maatregel bij strafbeschikking op te leggen of dat in bepaalde gevallen rechterlijke tussenkomst vereist is. Waar in veel kinderporno-zaken de gevaarlijkheid van de gegevens niet ter discussie staat, zou in andere zaken bijvoorbeeld de vraag kunnen opkomen of de te vernietigen gegevens wel voldoende verband houden met het bewezenverklarde en/of vernietiging noodzakelijk is ter voorkoming van recidive. Rechterlijke toetsing kan dan aangewezen zijn.

8.4 Het belanghebbende-begrip in voorgesteld artikel 6.4.5a Sv

In artikel 6.4.5a Sv wordt een belanghebbende-begrip en een belanghebbende-criterium (“indien vernietiging (...) de belangen van (...) klager ernstig schaden”) geïntroduceerd. In de MvT bij artikel 6.4.5a Sv wordt echter geen aandacht besteed aan de vraag welk(e) belang(en) in dit verband worden beschermd. Geldt die bescherming bijvoorbeeld ook voor klanten van een hostingbedrijf ten aanzien waarvan concrete aanwijzingen bestaan dat willens en wetens strafbare content wordt gehost? En geldt het belang van een hostingbedrijf bij continuïteit van de bedrijfsvoering als een in aanmerking te nemen legitiem belang? De Raad adviseert in de MvT handvatten te bieden voor de praktijk door te

³⁵ “Voor zover de vernietiging noodzakelijk is ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten kan de rechtbank bevelen dat de gegevens worden vernietigd indien het gegevens betreft: a. met betrekking tot welke of met behulp waarvan een strafbaar feit is begaan; of b. die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang. (...)”, (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 2, p.170).

concretiseren aan welk type belang(en) in het kader van artikel 6.4.5a Sv moet worden gedacht en welke categorieën natuurlijke personen en/of rechtspersonen als belanghebbende kunnen worden aangemerkt.

Tot slot merkt de Raad op dat de maatregel tot vernietiging van gegevens niet wordt genoemd in het in de Eerste Vaststellingswet voorgestelde artikel 6.4.5 als geval waarin beklag kan worden ingesteld en dat evenmin in het Wetsvoorstel wordt voorgesteld om artikel 6.4.5 op dit punt uit te breiden. Voor de verdachte/veroordeelde wordt dus niet in een beklagmogelijkheid voorzien. Indien de maatregel bij strafbeschikking wordt opgelegd, moet worden aangenomen dat door het instellen van verzet dit zich ook tegen de maatregel tot vernietiging van gegevens richt (zie ook MvT, p. 69). De verzetprocedure brengt mee dat de rechter dan alsnog beslist over de definitieve ontoegankelijkmaking van de gegevens.

9. Aanpassing van artikel 1.1.1 (strafvorderlijk legaliteitsbeginsel) in verband met de doorwerking van internationaal recht

De Raad heeft hierover geen opmerkingen.

10. Aanpassing van de regels met betrekking tot het bewaren van sporendragers

De Raad heeft hierover geen opmerkingen.

11. Introductie van een nieuwe heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk

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 tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens. Het nieuwe artikel creëert een specifieke wettelijke grondslag voor een opsporingsmethode die thans reeds in de rechtspraktijk toepassing vindt op grond van andere – daarop in mindere mate toegesneden – bepalingen in het huidige Wetboek van Strafvordering (de artikelen 181 en 177 Sv, met analoge toepassing van artikel 126ng, tweede lid Sv). Het is toe te juichen dat een opsporingsbevoegdheid, die in de praktijk is ontstaan, wordt gecodificeerd en dat de huidige wat gekunstelde constructie wordt verlaten.

De MvT (p. 126-132) bevat een uitvoerige toelichting op het voorgestelde artikel 2.8.17. Eén van de voorwaarden in dit artikel is dat het inloggen plaatsvindt “op dezelfde wijze als de gebruiker dit pleegt te doen”. De MvT (p.127) bevat in dat kader de volgende aanvulling: “(...), namelijk door het invoeren van de inloggegevens.” Hieruit volgt dat de wetgever ervan uitgaat dat digitale accounts doorgaans zijn beveiligd met een gebruikersnaam en wachtwoord (*credentials*) en dat invoer daarvan voldoende is om toegang te verkrijgen tot een account. Tegenwoordig bestaat de beveiliging van digitale accounts echter vrijwel standaard uit een gebruikersnaam, wachtwoord en een (of meer) extra authenticatiestappen (tweefactorauthenticatie of meefactorauthenticatie). Een gebruikersnaam en wachtwoord volstaan doorgaans dus niet meer om toegang te verkrijgen tot een digitaal account. In die gevallen zijn dus dat soort extra handelingen nodig. De vraag rijst in hoeverre artikel 2.8.17 dergelijke aanvullende handelingen legitimeert: dienen deze te worden beschouwd als onlosmakelijk verbonden aan het inloggen, of is sprake van (voorbereidende) onderzoekshandelingen gericht op het binnendringen in de

hardware server(s) waar vanaf de accounts waartoe men toegang wil verkrijgen worden gehost?³⁶ De Raad adviseert hier nader op in te gaan in de MvT en indien nodig, de wettekst aan te passen of aan te vullen.³⁷

In de vierde alinea op pagina 127 van de MvT onder de kop ‘De nieuwe bevoegdheid’ wordt ingegaan op aanverwante strafvorderlijke bevoegdheden. Vooropgesteld wordt dat de introductie van de regeling van de netwerkzoeking na inbeslagneming in de Innovatiewet Strafvordering (artikel 557 Sv; artikel 2.7.40) een deel van de leemte in de huidige wet heeft opgevuld, omdat er nu buiten een doorzoeking om kan worden ingelogd op een account. Het toepassingsbereik van de netwerkzoeking blijft echter beperkt tot een doorzoekingsituatie dan wel na de inbeslagneming van een geautomatiseerd werk. Soms is dat geautomatiseerd werk onvindbaar, terwijl de inloggegevens van het account wel bekend zijn. In elk geval voor die situatie voorziet het voorgestelde artikel 2.8.17 in een behoefte. Overigens zou uit de MvT ten onrechte het beeld kunnen ontstaan dat artikel 2.8.17 Sv vereist dat het om een inbeslaggenomen geautomatiseerd werk zou moeten gaan, nu er staat: “(. ..) 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.”³⁸ Deze beschikking dateert echter van voor de Innovatiewet Strafvordering. De Raad adviseert om de MvT op dit punt te verduidelijken. Ook adviseert de Raad om in de MvT een (nadere) vergelijking te maken met de (verschillende vormen van) netwerkzoeking.³⁹

In de MvT wordt opgemerkt dat de constructie van artikel 126ng lid 2 in verbinding met de artikelen 177/181 Sv in de jurisprudentie als wettelijke grondslag voor de inlogbevoegdheid is aanvaard (p. 128). De Raad maakt daarbij twee kanttekeningen. Allereerst is de constructie slechts in de lagere rechtspraak (hoofdzakelijk door de rechtbank Rotterdam en de rechtbank Den Haag) aanvaard. De Hoge Raad heeft zich tot op heden niet over de rechtmatigheid van deze constructie uitgesproken. Bovendien moet worden benadrukt dat de constructie een tijdelijke noodoplossing betreft die slechts in enkele specifieke gevallen onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is geacht. Kortom, deze jurisprudentie neemt niet weg dat er wel degelijk behoefte is aan een specifieke wettelijke basis voor de inlogbevoegdheid.

Tot slot herhaalt de Raad hierna de in preconsultatie aangedragen opmerkingen (die in dit stadium nog relevant zijn).

³⁶ Opmerking verdient dat de volgende zinsnede in 2e alinea op p. 128 MvT ten onrechte suggereert dat uitoefening van de hackbevoegdheid per definitie uit technisch bewerklijker onderzoekshandelingen bestaat dan de uitoefening van de inlogbevoegdheid: “(...) gaat het bij de uitoefening van die bevoegdheid [artikel 2.8.16] veelal om technisch ingewikkelde situaties waarbij beveiliging (sic) moet worden doorbroken.”

³⁷ In de MvT kunnen voorbeelden worden gegeven over wat al dan niet is toegestaan. Zie bijvoorbeeld de beschikking van de rechtbank Den Haag van 15 maart 2022 ([ECLI:NL:RBDHA:2022:4288](#)).

³⁸ De derde bijzin van de slotzin van de derde alinea op p. 132, MvT.

³⁹ Zie over de verhoudingen tussen de verschillende bevoegdheden: [redacted], ‘Naar een zelfstandige regeling van de netwerkzoeking in het nieuwe strafprocesrecht’, *DD* 2023/55.

Met betrekking tot het begrip ‘gegevens’ in het voorgestelde artikel 2.8.17 roept de MvT vragen op. Op het eind van pagina 129 en begin van pagina 130 van de MvT staat het volgende: “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 Sv. “Op grond van het voorgestelde artikel 2.7.48 lid 1 onder a Sv mogen gegevens alleen worden vergaard wanneer zij klaarblijkelijk van de verdachte afkomstig zijn, voor hem bestemd zijn of op hem betrekking hebben dan wel wanneer klaarblijkelijk met betrekking tot die gegevens het strafbare feit is begaan of die gegevens tot het begaan van het strafbare feit hebben gediend” (Eerste Vaststellingswet, voorstel van wet p. 98).

In artikel 2.8.17 staat echter dat de gegevens mogen worden overgenomen, voor zover dat redelijkerwijs nodig is om de waarheid aan het licht te brengen. De Raad vraagt zich af hoe dit zich tot elkaar verhoudt en beveelt aan om het begrip ‘gegevens’ in artikel 2.8.17 nader te duiden.

Volgens het voorgestelde artikel 2.8.17 kan de officier van justitie bevelen dat ‘een opsporingsambtenaar’ met gebruik van gegevens die in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening zijn verkregen, zich toegang verschafft tot een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of tot een elders aanwezig geautomatiseerd werk. In de MvT staat dat inloggen relatief eenvoudig is en door elke opsporingsambtenaar kan worden uitgeoefend (p. 128). De Raad maakt hierbij de volgende kanttekeningen:

*Als creatieve methodes zijn toegestaan, is inloggen niet altijd relatief eenvoudig en rijst de vraag of elke opsporingsambtenaar in staat is deze bevoegdheid adequaat uit te oefenen;

*Het gaat niet alleen om het inloggen, maar ook om het op (forensisch) verantwoorde wijze overnemen van de gegevens en dit presenteren op een wijze dat dit voor het bewijs kan worden gebruikt.

Gezien het voorgaande beveelt de Raad aan dat niet elke opsporingsambtenaar de bevoegdheid kan uitoefenen, maar dat dit wordt opgedragen aan digitale rechercheurs, zoals Team Digitale Opsporing (vgl. Rb Den Haag 14 mei 2021, [ECLI:NL:RBDHA:2021:6770](#)). De Raad adviseert het Wetsvoorstel hierop aan te passen.⁴⁰

De Raad herhaalt de opmerking dat wordt aanbevolen om de MvT uit te breiden met een aantal voorbeelden van digitale-gegevensdragers, niet zijnde geautomatiseerde werken, waarop op afstand met rechtmatig verkregen inloggegevens kan worden ingelogd.

In de voorgestelde MvT wordt onder de kop ‘Huidige praktijk’ jurisprudentie besproken (p. 128 e.v.). De Raad beveelt aan om aan deze opsomming de beschikkingen van de rechtbank Den Haag van 30 juni 2021 ([ECLI:NL:RBDHA:2021:8421](#)) en van 15 maart 2022 ([ECLI:NL:RBDHA:2022:4288](#)) toe te voegen.

⁴⁰ Bijvoorbeeld op vergelijkbare wijze als dat is gedaan bij de hackbevoegdheid (2.8.16 lid 5):

“5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:

a. de autorisatie en deskundigheid van de opsporingsambtenaren die kunnen worden belast met de uitvoering van het bevel, bedoeld in het eerste lid, en de samenwerking met andere opsporingsambtenaren;”

12. Regels over het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming

Het nieuwe tweede lid van artikel 6.4.4 voorziet in een wettelijke grondslag voor het doen van een verzoek tot verstrekking van gegevens die zijn opgeslagen of aanwezig zijn op een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk. Een beslagene kan een (groot) belang hebben om weer de beschikking te hebben over (een deel van) de gegevens die zich op die voorwerpen bevinden.

In de MvT (derde alinea, p. 208) staat dat aan de onderbouwing van een verzoek tot verstrekking van niet-strafbare gegevens op grond van het voorgestelde artikel strenge eisen moeten worden gesteld, namelijk dat duidelijk en nauwkeurig moet worden omschreven welke gegevensbestanden de belanghebbende wil verkrijgen (bijvoorbeeld aantal bestanden, bestandsnamen, bestandslocaties op de gegevensdrager(s)). Van de verzoeker wordt verwacht dat hij goed voor ogen heeft en kenbaar kan maken op welke gegevens het verzoek ziet en waar die zijn opgeslagen. Het is niet duidelijk waar deze strenge eis uit voortvloeit. Het staat niet in de wet en volgt niet uit de jurisprudentie. Natuurlijk mag het verzoek niet zo vaag zijn dat voldoening daaraan onrealistisch is of redelijkerwijs niet uitvoerbaar is. Of dat het geval is, is van veel factoren afhankelijk, bijvoorbeeld ook van de vraag hoeveel data er in totaal op de betreffende gegevensdrager staat en waar. Maar, weet een verzoeker dat altijd precies genoeg, dit, terwijl het belang groot kan zijn? Kortom, wordt hier een te zware eis gesteld waar de verzoeker (die de gegevensdrager niet meer in bezit heeft) niet altijd aan kan voldoen, omdat hij niet heeft gedocumenteerd of simpelweg niet weet waar en onder welke naam welke voor hem relevante gegevens zijn opgeslagen. Dat zal in de praktijk geen uitzondering zijn. In de Haagse zaak waarnaar in de MvT wordt verwezen,⁴¹ had het hof bij tussenarrest bepaald dat politie de verzoeker moest uitnodigen om onder begeleiding van een verbalisant een selectie te maken van bestanden die hij graag terug wilde hebben.

Op dezelfde pagina van de MvT (p. 208) staat dat in het verzoek moet worden onderbouwd dat en waarom het belang van strafvordering zich niet verzet tegen de verstrekking van gegevens en waarom het persoonlijke belang dat de belanghebbende heeft bij behoud of verkrijging van de gegevens moet prevaleren boven het uitgangspunt dat de inbeslaggenomen gegevensdrager of een geautomatiseerd werk wordt onttrokken aan het verkeer of verbeurd wordt verklaard. Ook voor die eis geldt dat de verzoeker er misschien niet altijd aan kan voldoen, afhankelijk van de vraag hoeveel hij weet van het lopende opsporingsonderzoek. Het ligt veel meer in de rede dat het OM (in reactie op het verzoek) informatie verstrekt over het belang van het onderzoek in dit verband.

13. Uit de aanbiedingsbrief: Spreekrecht slachtoffers

In de aanbiedingsbrief wordt aanvullend gevraagd te reageren op de overwegingen om:

1. *een hardheidsclausule te introduceren 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.*

⁴¹ Hof Den Haag, 14 februari 2029, ECLI:NL:GHDHA:2019:391

2. *de opsomming van spreekrechtwaardige delicten in artikel 1.5.8, eerste lid, gelijk te trekken met de lijst van strafbare feiten waarvoor de verschijningsplicht van toepassing is (artikel 4.2.2, eerste lid).*

13.1 Hardheidsclausule

Over het eerste punt merkt de Raad het volgende op. Naar huidig recht heeft het spreekgerechtigde slachtoffer de mogelijkheid om één ander te machtigen om namens hem of haar het spreekrecht uit te oefenen. Het slachtoffer kan bovendien schriftelijke informatie van een derde inbrengen in het proces (bijvoorbeeld als onderdeel van de schriftelijke slachtofferverklaring of als bijlage bij een vordering tot schadevergoeding). De Raad zijn uit de huidige praktijk geen signalen bekend dat er behoefte is aan tot het introduceren van een wettelijke hardheidsclausule voor het spreekrecht. De Raad is hier ook geen voorstander van.

De wettelijke ‘deur openzetten’ voor alle ‘nauw betrokken’ personen om het spreekrecht uit te oefenen, brengt het grote risico van teleurstellingen mee voor met het slachtoffer meevoelenden. Deze wettelijke mogelijkheid aan de rechter bieden, zou mogelijk in de praktijk bij een grote groep betrokkenen ook verkeerde verwachtingen kunnen wekken. Namelijk: dat de rechter van die bevoegdheid gebruik zal maken, omdat men het -om begrijpelijke en invoelbare redenen- belangrijk vindt steun uit te spreken en verwacht dat de rechter daarin vanzelfsprekend meegaat. Een potentieel grote groep ‘anderen dan de reeds spreekgerechtigden’ zal kunnen vragen om ter zitting een verklaring af te leggen, maar de rechter zal niet altijd aan alle verzoeken kunnen voldoen, omdat objectief beschouwd geen sprake is van een uitzonderlijke situatie. De rechter zal dat moeten motiveren en dat kan leiden tot op zichzelf begrijpelijke emoties. Bovendien, 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. Zijn positie mag niet uit het oog worden verloren. Het kan de rechter dus ter zitting in een benarde positie brengen. Hij kan in de situatie komen dat hij óf meer mensen spreekrecht moet toekennen dan voor een evenwichtige zitting wenselijk lijkt óf dat hij iemand moet uitleggen dat hij geen bijzonder geval is of in onvoldoende nauwe betrekking staat tot het slachtoffer. Dat kan pijnlijk zijn. Daarbij komt dat ‘nauwe persoonlijke betrekking’ geen helder afgebakend criterium is. De Raad wijst in dit verband als voorbeeld op de hardheidsclausule vastgelegd in artikel 1 onder 1 sub g van het Besluit vergoeding affectieschade die ziet op ‘overige nauwe persoonlijke relaties’, waarover in de praktijk ook veel onduidelijkheid bestaat.

Kortom: de onduidelijkheid en discussie die een wettelijke hardheidsclausule kunnen opleveren, zullen naar verwachting meer kwaad dan goed doen, terwijl in de huidige praktijk geen knelpunten worden ervaren die noodzaken tot een hardheidsclausule. De Raad ontraadt daarom de introductie daarvan in het wetboek.

13.2 Spreekrechtwaardige delicten aanpassen aan delicten waarbij verschijningsplicht geldt

Over het tweede punt uit de aanbiedingsbrief merkt de Raad het volgende op. De verschijningsplicht uit de Wet uitbreiding slachtofferrechten is per 1 juli 2024 in werking getreden. Door de Raad is al eerder

negatief geadviseerd over deze verschijningsplicht.⁴² In de aanbiedingsbrief wordt voorgesteld de opsomming van spreekrechtwaardige delicten in artikel 1.5.8, eerste lid, gelijk te trekken met de lijst van strafbare feiten waarvoor de verschijningsplicht van toepassing is (artikel 4.2.2, eerste lid).

Nu de verschijningsplicht is geïntroduceerd in wetgeving die beoogt de positie van slachtoffers in het strafproces te versterken (in het bijzonder: om daarmee de functie van het spreekrecht te versterken), ligt het eerder voor de hand de verschijningsplicht te beperken tot de misdrijven waarvoor nu al het spreekrecht geldt en niet, zoals wordt voorgesteld, andersom, door de misdrijven waarvoor het spreekrecht geldt uit te breiden met strafbare feiten.

Als toch zou worden besloten het spreekrecht aan te passen aan de verschijningsplicht, is het 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 immers effect op de planning en de duur van de zitting; met de planning moet rekening worden gehouden met de agenda van het slachtoffer (en soms: diens advocaat) en er moet meer tijd worden uitgetrokken voor de zitting omdat ook het slachtoffer het woord wil voeren. Dat heeft mogelijk weer gevolgen voor werklast, zaaksvoorraad en doorlooptijden. Een voorbeeld van een feit waarvoor geen spreekrecht en wel een verschijningsplicht geldt, is de (verdenking van) betrokkenheid bij een openlijke geweldpleging (artikel 141 lid 1 Sr) waarbij uitsluitend geweld is gepleegd tegen een goed, zoals het vernielen van een fiets door een groep jongeren. De Raad ziet niet in waarom de introductie van het spreekrecht ook bij dit soort relatief lichte zaken vanuit maatschappelijk oogpunt geboden is en in redelijke verhouding staat tot de daarmee te dienen belangen.

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.

Concluderend: de Raad raadt het gelijktrekken van de delicten waarvoor het spreekrecht geldt met de delicten waarvoor een verschijningsplicht geldt, af.

14. Extra opmerking n.a.v wetswijziging verschijningsplicht

Het is de Raad opgevallen dat de verschijningsplicht voor - kort gezegd - gedetineerden uit anderen hoofde in het huidige artikel 258a Sv (en artikel 4.2.2 (nieuw) Sv) anders luidt dan het oorspronkelijke wetsontwerp (Wet uitbreiding slachtofferrechten) waarover de Raad eerder heeft geadviseerd. De Raad begrijpt dat die wijziging het gevolg is van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

⁴² [Advies](#) Wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met de nadere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (uitbreiding slachtofferrechten) van de Raad voor de rechtspraak d.d. 10 september 2018, p. 3 e.v.; [Advies](#) inzake de wetsvoorstellen tot vaststelling van de Boeken 3, 4, 5 en 6 van het Wetboek van Strafvordering (Modernisering Sv) van de Raad voor de rechtspraak d.d. 12 juli 2018, p. 43 e.v. en p. 84.

Voor zover hier relevant luidt het eerste lid van artikel 258a Sv (en het nieuwe lid 1 van artikel 4.2.2, Eerste Vaststellingswet):

"De verdachte is verplicht in persoon op de terechtzitting te verschijnen (...) indien hij zich in detentie bevindt in verband met een andere zaak dan die op de terechtzitting wordt behandeld."

Deze bepaling lijkt ruimer geformuleerd dan bedoeld. In de (oorspronkelijke) Memorie van Toelichting bij de Wet uitbreiding slachtofferrechten wordt namelijk overwogen (Kamerstukken II 2019/20, 35349, nr. 3, p. 28):

"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 reeds 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."

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in de advisering opgemerkt (Kamerstukken II 2019/20, 35349, nr. 4, p. 5):

"De verdachte is volgens de tekst van het wetsvoorstel verplicht te verschijnen, indien hij zich in voorlopige hechtenis bevindt "in verband met de zaak" en het bevel voorlopige hechtenis niet is geschorst. Tegelijkertijd wordt in de toelichting gesteld dat de verschijningsplicht ook geldt in gevallen waarin de verdachte uit anderen hoofde is gedetineerd en gedurende deze periode een nieuwe verdenking tegen hem rijst. Het zou volgens de toelichting onwenselijk zijn als de verschijningsplicht niet zou gelden als een verdachte al vastzit, doch (indien hij niet al gedetineerd zou zijn) voor het gepleegde feit hoogstwaarschijnlijk voorlopige hechtenis opgelegd zou krijgen. De Afdeling merkt op dat de verdachte zich dan echter niet in voorlopige hechtenis bevindt "in verband met de zaak". De toelichting strookt in zoverre niet met de voorgestelde wettekst. Daarmee rijst de vraag welke betekenis in dit verband moet worden toegekend aan de woorden "in verband met de zaak"."

In reactie daarop overweegt de minister (Kamerstukken II 2019/20, 35349, nr. 4, p. 8, onderstreping Raad):

"Ik heb de wettekst in overeenstemming gebracht met de toelichting. In het voorgestelde artikel 258a eerste lid is nu opgenomen dat de verplichting in persoon op de terechtzitting te verschijnen niet alleen geldt als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt in verband met de zaak en het bevel voorlopige hechtenis niet is geschorst, maar ook als de verdachte is gedetineerd in verband met een andere zaak dan die op de terechtzitting wordt behandeld."

Voor zover tegen deze achtergrond door de wetgever bedoeld is de verschijningsplicht voor gedetineerden uit anderen hoofde te beperken tot de situatie dat eerst tijdens een detentie uit anderen

datum
kenmerk
pagina

37 van 40

hoofde een nieuwe verdenking tegen de verdachte is gerezen, waarvoor dan bovendien - zou de verdachte niet uit anderen hoofde gedetineerd zijn - hoogstwaarschijnlijk voorlopige hechtenis zou zijn gevolgd, beveelt de Raad dringend aan dit in de wettekst te verduidelijken zodat daarover in de praktijk geen misverstanden ontstaan. De huidige wettekst impliceert immers dat elke verdachte in detentie (ook in buitenlandse detentie!) onder deze bepaling valt.

IT-GEVOLGEN

De verwachte IV-impact van dit Wetsvoorstel is gering, omdat de wijzigingen slechts aanpassing vergen van door Justid te leveren referentiegegevens en van bouwstenen en tekstblokken.

WERKLAST

Dit Wetsvoorstel maakt deel uit van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Samen met andere betrokken organisaties, zoals het OM en de politie, worden de gevolgen van het Wetboek van Strafvordering voor de werklast integraal in kaart gebracht. Dit is voor de Rechtspraak voor het laatst in 2020 gebeurd. Op verzoek van uw Ministerie worden de werklastgevolgen herijkt. De Raad werkt toe naar de datum van 1 november 2024 om de uitkomsten te delen. Bij deze herijking betreft de Raad vanzelfsprekend ook de effecten van dit Wetsvoorstel.

CONCLUSIE

Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad voor de rechtspraak vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Lid Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Procesafspraken

- In de MvT op p. 168 staat het volgende (toelichting bij artikel ZZZ):

De rechter toetst daarom ook bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de procesafspraken of het sanctievoorstel in een evenredige verhouding staat tot de ten laste gelegde feiten. 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.

Dat is niet juist. In voorgesteld artikel 4.2.26b lid 1 sub g staat dat de sanctieoplegging niet in een onevenredige verhouding mag staan tot de ernst van het tenlastegelegde. Toetsen of iets ‘in evenredige verhouding’ staat is niet helemaal hetzelfde als toetsen of iets niet in onevenredige verhouding staat.

Artikel 7.2.10 (bezwaar tegen wijziging van strafbeschikking)

- Omdat het bezwaarschrift als bedoeld in artikel 7.2.10 kennelijk ook gericht kan zijn tegen een door de officier van justitie zelfstandig genomen beslissing tot wijziging van de strafbeschikking door het verlengen van de proeftijd of het wijzigen van bijzondere voorwaarden of een opdracht tot toezicht (dit zijn immers alle beslissingen tot wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking als bedoeld in artikel 7.2.8a), vraagt de Raad zich af of de formulering in artikel 7.2.10, dat de rechtbank die oordeelt dat de wijziging niet een passende bestraffing oplevert “de onherroepelijke strafbeschikking [wijzigt] door in haar beslissing een naar haar oordeel passende, in artikel 3.3.1 voorziene straf of maatregel”, niet te beperkend is. Tijdens de behandeling van het bezwaarschrift kan bijvoorbeeld blijken dat een gewijzigde voorwaarde anders (bijvoorbeeld voor de veroordeelde minder belastend) moet worden geformuleerd.

- Nu in artikel 7.2.10 enkel wordt verwezen naar “een in artikel 3.3.1 voorziene straf of maatregel” is het de Raad onduidelijk in hoeverre de rechter, wanneer hij de straf (na wijziging) niet passend vindt, de bevoegdheid heeft om bij het “opleggen” van een andere straf, te bepalen dat deze of een gedeelte daarvan niet wordt ten uitvoer gelegd, tenzij de veroordeelde zich niet houdt aan bepaalde door die rechter te stellen voorwaarden. Naar artikel 3.3.1a wordt immers niet verwezen. Wellicht kan dit worden aangepast of verduidelijkt, want het lijkt wel wenselijk dat de rechter ook een (gedeeltelijk) voorwaardelijke straf kan opleggen.

Introductie van een nieuwe heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk (art. 2.8.17)

- In de eerste alinea op p. 128 MvT wordt onder meer opgemerkt: “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 *binnendringen* (sic) in een geautomatiseerd werk.” De Raad vindt dat de term ‘binnendringen’ in dit verband ongelukkig is, omdat die term juist

verwijst naar uitoefening van de wettelijke hackbevoegdheid. Het gebruik van de term “binnendringen” is overigens ook inconsistent, omdat in de slotzin van de derde alinea op p. 131 MvT wordt opgemerkt: “(...) spreekt de voorgestelde bevoegdheid van “zich toegang verschaffen” in plaats van “binnendringen (...)”.

- In de eerste alinea onder de kop ‘Voorwaarden’ op p. 130 MvT wordt onder meer opgemerkt dat de voorwaarden die gelden voor uitoefening van de inlogbevoegdheid “net iets minder strikt” zijn dan de voorwaarden die gelden voor de hackbevoegdheid. De Raad vindt dat de zinsnede ‘net iets minder strikt’ onvoldoende het wezenlijke verschil in voorwaarden tot uitdrukking brengt en adviseert om de MvT op dit punt aan te passen. Ook adviseert de Raad in de MvT ter verduidelijking (uitgebreider) in te gaan op de verschillen tussen de uitoefening van de inlogbevoegdheid en de uitoefening van de hackbevoegdheid. Hierbij zou de Raad graag zien dat aandacht wordt besteed aan de hoeveelheid gegevens en de aard daarvan, de gebruiker van het geautomatiseerde werk, de wijze van verkrijging van toegang en de verantwoording daarvan, de duur van de uitvoering, de vereiste expertise en het risico op schade.

- In de tweede alinea op p. 131 MvT is onder meer vermeld: “(...) degene die die gegevens normaal gesproken gebruikt (de houder van het account) (...)” De term ‘houder’ kan beter worden vervangen door de term ‘rechthebbende’, nu de gebruiker van een account en de rechthebbende van daarin opgeslagen gegevens doorgaans dezelfde persoon betreft.

Regels over het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming (artikel 6.4.4 lid 2)

- In het Wetsvoorstel wordt in artikel 4.3.17 lid 5 een grondslag voor de beoordeling van verzoeken tot verstrekking van niet-strafbare gegevens van inbeslaggenomen (digitale-)gegevensdragers of geautomatiseerde werken geïntroduceerd. De rechter kan slechts op verzoek van de verdachte (dus niet ambtshalve) bevelen dat op een inbeslaggenomen digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk opgeslagen of aanwezige gegevens aan de verdachte worden verstrekt. De aanduiding ‘gegevens’ kan volgens de Raad bezwaarlijk anders worden verstaan dan ‘niet-strafbare gegevens’, en daarom wordt de voorkeur aan de laatstgenoemde aanduiding gegeven. Nu het voorgestelde artikel 4.3.17 lid 5 blijkens de term ‘gegevensdrager’ tevens ziet op traditionele gegevensdragers (papier), lijkt de aanduiding “die opgeslagen of aanwezig zijn op dat voorwerp” niet helemaal adequaat. Voor digitale-gegevensdragers geldt weliswaar dat gesproken kan worden van ‘daarop opgeslagen gegevens’, maar dat geldt niet voor geautomatiseerde werken. Daarom geeft de Raad de voorkeur aan de formulering in de trant van “daarin opgeslagen, dan wel daarop aanwezige gegevens”.

- In het Wetsvoorstel worden twee wijzigingen voorgesteld voor artikel 6.4.4. Allereerst zal na de zinsnede “daarin opgeslagen gegevens” de zinsnede “dan wel daarop aanwezige gegevens” worden ingevoegd. Gelet op de toelichting op de voorgestelde wijzigingen in de MvT (p. 206-208) begrijpt de Raad dat de wetgever daarmee beoogt te verduidelijken dat het voorgestelde artikel 6.4.4 ook op traditionele gegevensdragers (papier) van toepassing is. In de Eerste Vaststellingswet is artikel 6.4.4 Sv opgenomen in afdeling 4.1.1. (beklag met betrekking tot voorwerpen) en niet ook in afdeling 4.1.2 (beklag met betrekking tot gegevens). Het Wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Nu artikel

datum
kenmerk
pagina 40 van 40

6.4.4 Sv primair beoogt het beklag met betrekking tot gegevens te regelen, geeft de Raad in overweging om artikel 6.4.4 te verplaatsen naar afdeling 4.1.2.

- De eerste zin van de derde alinea op p. 208 van de MvT bevat onder meer de zinsnede “(...) dat hoge eisen worden gesteld een klaagschrift als bedoeld in deze bepaling.” Na het woord ‘gesteld’ dient het woord ‘aan’ te worden ingevoegd.