

Vergaderjaar 2025–2026

36 327

Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering)

36 636

Vaststelling van Boek 1, Hoofdstuk 10, en de Boeken 7 en 8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Tweede vaststellingswet Wetboek van Strafvordering)

J¹

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 december 2025

Inleiding

Met grote belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer over de twee wetsvoorstellen tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dat is vastgesteld op 11 november 2025. Het verheugt ons dat de aan het woord zijnde leden van de verschillende fracties zich in diverse bewoordingen positief hebben uitgelaten over het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Graag gaan wij hierna in deze nota in op de in het verslag gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. Vooruitlopend daarop maken wij in deze inleiding enkele algemene opmerkingen.

Het omvangrijke wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering bestaat uit meerdere wetsvoorstellen. De eerste vaststellingswet (Boeken 1 tot en met 6) vormt samen met de tweede vaststellingswet (Boeken 7 en 8) de kern van het nieuwe wetboek. Naast de twee vaststellingswetten wordt binnen dit wetgevingsprogramma ook gewerkt met aanvullingswetten. De eerste aanvullingswet bevat wijzigingen en aanvullingen op deze vaststellingswetten, mede naar aanleiding van de vragen die door de Tweede Kamer zijn gesteld in de behandeling. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 12 november het advies over deze eerste aanvullingswet vastgesteld. Wij verwachten dat de eerste aanvullingswet in het eerste kwartaal van 2026 kan worden ingediend bij de Tweede Kamer. De tweede aanvullingswet kan naar verwachting aan het einde van dat eerste kwartaal in formele consultatie gegeven.

Het verslag van de vaste commissie ziet op de twee vaststellingswetten. In deze nota volgen wij het verslag van de vaste commissie, dat in het navolgende integraal en *cursief* is opgenomen. De vragen die zijn gesteld zijn in deze nota voorzien van (opeenvolgende) nummers. In totaal zijn er 326 vragen gesteld. Direct onder een cursief opgenomen vraag wordt het

¹ De letter J heeft alleen betrekking op 36 636.

antwoord op die vraag gegeven. Ook de antwoorden zijn genummerd. Deze nummering maakt het mogelijk om op eenvoudige manier naar elders in de nota gegeven antwoorden te verwijzen. Door de beschreven opzet en toegevoegde nummering van vragen en antwoorden is de nota toegankelijk gehouden en kunnen de leden van de fracties die inbreng hebben geleverd, de antwoorden op hun vragen goed terugvinden. Er is soms sprake van een gelijkkluidende vraag. In dat geval wordt in het antwoord verwezen naar het eerdere antwoord. De voetnoten zijn overgenomen uit het verslag van de Eerste Kamer en dus ook cursief opgenomen. In de beantwoording is geen gebruik gemaakt van voetnoten.

Uw Kamer heeft verzocht om de antwoorden 9 december te ontvangen. Tot ons genoegen maken wij daaruit op dat ook de Eerste Kamer het belang ziet van een plenaire behandeling op korte termijn. De ketenpartners zijn daar, gelet op de voorbereidingen van de implementatie van het nieuwe wetboek, mee geholpen. Wij hopen dan ook dat deze beantwoording van de schriftelijke vragen bijdraagt aan een voortvarende plenaire behandeling.

Ten slotte vragen wij nog aandacht voor de wijze waarop in deze nota naar het huidige en het nieuwe wetboek wordt verwezen. Daar waar wordt gesproken over artikelen uit het huidige Wetboek van Strafvordering worden die artikelen aangeduid als «huidig artikel». Het huidige Wetboek van Strafvordering wordt aangeduid als «het huidige wetboek». Artikelen uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering die zijn opgenomen in de vaststellingswetten zijn te herkennen aan de nieuwe nummering (bijvoorbeeld artikel 1.1.1). Ook worden die artikelen in deze nota wel aangeduid met «in het nieuwe wetboek» of «opgenomen in de eerste (of tweede) vaststellingswet». Als er geen verwijzing achter een artikel staat wordt eveneens gedoeld op een artikel van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt ook wel aangeduid als «het nieuwe wetboek».

Inleiding

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, BBB, VVD, CDA, D66, PVV, ChristenUnie, JA21 en Volt** hebben met belangstelling kennisgenomen van de wetsvoorstellen 36 327 (Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering) en 36 636 (Vaststelling van Boek 1, Hoofdstuk 10, en de Boeken 7 en 8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering) en wensen hierover enkele opmerkingen te maken en vragen voor te leggen aan de regering. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich aan bij de gestelde vragen door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66.*

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben met interesse kennisgenomen van deze omvangrijke wetswijziging. Er is vele jaren aan gewerkt, in nauw overleg met vele betrokken partijen. Dit heeft geleid tot aanzienlijke verbeteringen. Veel problemen zijn hiermee opgelost, zij het niet alle. De keerzijde van deze positieve constatering is dat de oorspronkelijke doelstelling mogelijk wat is verwaterd. De hier aan het woord zijnde leden hebben echter in zijn algemeenheid waardering voor een gedegen en gedragen nieuw Wetboek van Strafvordering. Zij hebben hierover nog wel enkele zorgen en bijbehorende vragen. Deze leden hebben ook zorgen over de uitvoerbaarheid van de wet, met name bij de digitale systemen die deze wet moeten dragen. Ook hier zullen zij reeds

nu vragen over stellen opdat de regering hen kan geruiststellen dan wel nog tijdig maatregelen kan initiëren om een succesvolle inwerkingtreding te realiseren.

De hier aan het woord zijnde leden hebben ook enkele zorgen over het door het nieuwe Wetboek van Strafvordering vereiste doenvermogen van burgers en de veranderde positie van verdachte en slachtoffer.

Ook constateren de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat vanuit adviesorganen en de literatuur vragen zijn gerezen over de grondwettelijke en verdragsrechtelijke houdbaarheid van enkele bepalingen. Deze leden achten het van belang dat deze vragen zorgvuldig worden besproken, zodat modernisering gepaard gaat met een sterke waarborging van fundamentele rechten. In dat licht stellen deze leden vragen over onder meer de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, voorlopige hechtenis, de positie van de verdachte in hoger beroep, de informatievoorziening, de rol van de rechter en de motivering van vrijspraken. Deze leden wensen ook vragen te stellen over enkele door de Tweede Kamer aangenomen amendementen en de verenigbaarheid hiervan met fundamentele rechten. Tot slot stellen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA graag nu al enkele vragen over de evaluatie.

Algemeen

Aanvankelijk was één van de doelen van deze majeure wijziging van het Wetboek van Strafvordering om het strafproces in tijd te verkorten. Meerdere deskundigen hebben vraagtekens geplaatst bij de haalbaarheid van dit doel, in het licht van de vereisten van het EVRM.

(1) Kan de regering toelichten of en zo ja, hoe deze versnelling gerealiseerd zal worden?

1. Met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering worden meerdere doelen nagestreefd (zie daarover de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 36 327, 2022/23, nr. 3, paragraaf 3). Het wetboek is systematisch op orde gebracht, kent een logischere indeling, is inzichtelijker voor de burger en de professional dan het huidige en weerspiegelt het toepasselijke recht. Verder is het vooronderzoek vereenvoudigd, zijn de opsporingsbevoegdheden geactualiseerd, zoveel mogelijk met reductie van administratieve lasten, en is voorzien in een duidelijke regeling van de procespositie en de bevoegdheden van de verschillende deelnemers aan het strafproces. Het nieuwe wetboek faciliteert een digitaal strafproces. Procedures in het vooronderzoek en de berechting zijn gestroomlijnd en aan de rechter en aan de verdediging worden handvatten geboden om het onderzoek en het verloop van de strafprocedure te bespoedigen. Met deze laatstgenoemde maatregelen onder de noemer beweging naar voren wordt een voortvarende procesgang gestimuleerd, waarbij ernaar wordt gestreefd benodigd onderzoek af te ronden vóór de inhoudelijke behandeling van de strafzaak op de terechtzitting, zodat onnodige aanhoudingen worden voorkomen. Met dit alles wordt ook beoogd bij te dragen aan een verkorting van de doorlooptijden.

Het nieuwe wetboek draagt eraan bij dat het strafproces plaatsvindt op een wijze waarbij het recht op een eerlijk proces wordt gewaarborgd. Dit omvat zowel het recht op afdoening van de strafzaak binnen een redelijke termijn als het recht op het kunnen uitoefenen van verdedigingsrechten, waaronder het recht te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten voor de voorbereiding van de verdediging en het recht getuigen te doen ondervragen. Voor de beoordeling van de strafzaak benodigd onderzoek moet zorgvuldig gebeuren. In zoverre moeten de verwachtingen van een nieuw wetboek wat betreft het verkorten van doorlooptijden inderdaad niet te hooggespannen zijn. Voor het daadwerkelijk bereiken van sommige

van de genoemde doelstellingen, zoals de verkorting van doorlooptijden en de reductie van administratieve lasten, is wetswijziging alleen niet voldoende. Ook aanvullende maatregelen, flankerend beleid en bij de implementatie te maken keuzes zijn hiervoor van groot belang.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen zich af of het nieuwe Wetboek wel adequaat verdachten zonder rechtsbijstand beschermd.

(2) Kan de regering toelichten hoe het meer accusatoir karakter van het nieuwe Wetboek zich verhoudt tot verdachten zonder rechtsbijstand en wat is hierin de rol van de rechter?

2. Het nieuwe wetboek brengt geen verandering in de huidige wijze van procesvoering. Het strafproces kan worden gekarakteriseerd als een contradictoir proces dat op inquisitoire leest is geschoeid. Dit houdt in dat de rechter een eigen verantwoordelijkheid heeft voor een rechtvaardige uitkomst van het strafproces en daarom een actieve rol heeft. Het openbaar ministerie treedt niet alleen op als tegenpartij van de verdachte, maar vervult een magistratelijke rol en is ook verantwoordelijk voor een integere rechtshandhaving. Een contradictoire procesvoering is niet gelijk te stellen met een accusatoir partijenproces waarin partijen met tegengestelde belangen actief procederen voor een lijdelijke rechter. In een dergelijk model staat niet de materiële waarheid, maar de vaststelling van feiten op basis van te betwisten standpunten centraal. Nederland kent zo'n model niet. De officier van justitie en de verdachte hebben geen volledig gelijke procespositie. Wel is, mede onder invloed van (de jurisprudentie over) artikel 6 EVRM, het tegensprekelijke karakter van het strafproces vergroot. Dat betekent dat de standpunten die de verdachte en het openbaar ministerie innemen van groter belang zijn geworden voor de wijze waarop het strafproces wordt gevoerd. Een actieve rechter vormt een belangrijke waarborg voor een correcte vaststelling van de feiten (de waarheidsvinding). De actieve rol van de rechter betekent ook dat de rechter nader onderzoek gelast indien dat noodzakelijk is voor een volledig onderzoek en een zorgvuldige beslissing. Bij een verdachte die niet van rechtsbijstand is voorzien past, ook als dat zijn eigen keuze is, extra voorzichtigheid en oplettendheid, omdat ermee rekening moet worden gehouden dat hij de implicaties van zijn proceshouding wellicht niet overziet. In zo'n geval is alertheid van de rechter om het eerlijk proces te bewaken, des te meer aangewezen. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie van de Hoge Raad.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA waarderen dat het nieuwe Wetboek van Strafvordering leesbaarder en daarmee toegankelijker is dan het oude. Toch bevat het Wetsvoorstel volgens de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr) veel interne verwijzingen en schakelbepalingen, die mogelijk afdoen aan de leesbaarheid, zeker voor verdachten zonder rechtsbijstand.

(3) Hoe apprecieert de regering deze kritiek?

3. Het verheugt ons dat deze leden het waarderen dat het nieuwe wetboek leesbaarder en toegankelijker is. Een van de doelstellingen is te voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger. Er is vanuit deze doelstelling naar gestreefd het gebruik van verwijzingen en schakelbepalingen beperkt te houden. Niettemin is een zeker gebruik daarvan noodzakelijk en wenselijk. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Bij de berechting door het gerechtshof in hoger beroep in Boek 5, Hoofdstuk 4, is uitgangspunt dat de bepalingen in Boek 4 over berechting door de rechtbank in eerste aanleg van toepassing zijn, tenzij van die bepalingen in Boek 5 wordt afgeweken (zie onder meer artikel 5.4.16). De reden hiervan is dat veel regels dezelfde zijn en het de leesbaarheid en toegankelijkheid van het wetboek als geheel niet ten goede zou komen als dezelfde regels opnieuw zouden worden uitgeschreven op alle plaatsen

waar zij ook van toepassing zijn. Het doel van toegankelijke wetgeving is dat burgers zich, al dan niet door zich daarover door anderen te laten voorlichten, een beeld kunnen vormen van de toepasselijke regels. Daar komt voor verdachten bij dat zij op verschillende momenten van het strafproces actief over hun rechten worden ingelicht en recht hebben op rechtsbijstand. Wanneer een verdachte geen rechtsbijstand heeft kan het lastig voor hem zijn om te weten welke regels in zijn zaak relevant zijn en deze te doorgronden. Er moet worden gewaakt voor te hooggespannen verwachtingen over wat een nieuw wetboek dat aan de hierboven genoemde doelstelling beantwoordt, op dit punt vermag. Van belang is daarom hier te noemen dat naar de uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek voor de gesubsidieerde rechtsbijstand momenteel onderzoek wordt gedaan (zie daarover het antwoord op vraag 57) en dat het recht op rechtsbijstand in het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces, dat binnenkort bij de Tweede Kamer wordt ingediend, wordt versterkt, vooral de rechtsbijstand in verband met het politie-verhoor en de rechtsbijstand in het kader van de strafbeschikking.

Het nieuwe Wetboek kent op een aantal punten een verbetering van de positie van de verdachte. Waarborgen voor deskundigenonderzoek lijken echter niet op eenzelfde manier te gelden voor technisch onderzoek.

(4) Kan de regering toelichten waarom dit het geval is?

4. Een belangrijk verschil tussen technisch onderzoek en deskundigenonderzoek is dat technisch onderzoek een standaardvraagstelling kent en dat daarbij gebruik wordt gemaakt van een standaardonderzoeksmethode die, als deze door een ander zou worden herhaald, steeds hetzelfde resultaat oplevert. Bij deskundigenonderzoek is opinie en interpretatie in de regel juist niet volledig te protocolleren. De deskundige heeft daarbij meer ruimte om op basis van kennis en ervaring tot een conclusie te komen. De deskundigheid van de deskundige kan daarmee bepalend zijn voor de resultaten van een onderzoek. Dit onderscheid is relevant omdat het gevolgen heeft voor de eisen die moeten worden gesteld aan het onderzoek en degenen die het uitvoeren.

Voor deskundigenonderzoek is het belangrijk dat de deskundigheid voor benoeming tot deskundige wordt getoetst. Omdat technisch onderzoek geen opinie en interpretatie vergt van degene die het uitvoert of opinie en interpretatie daarbij in hoge mate is geprotocolleerd, is individuele toetsing van de deskundigheid van degene die het uitvoert niet nodig. Anders dan bij een deskundigenonderzoek wordt de verdachte over een opdracht tot technisch onderzoek niet vooraf geïnformeerd. Daartoe is gelet op het type onderzoek ook geen noodzaak.

Dat niet alle wettelijke waarborgen die gelden bij deskundigenonderzoek van toepassing zijn op het technisch onderzoek betekent niet dat daaraan geen eisen worden gesteld. Bij technisch onderzoek is het, net zoals bij andere voor gebruik in de strafzaak relevante onderzoeken, belangrijk dat het op een transparante wijze wordt uitgevoerd, dat het betrouwbaar en toetsbaar is en dat de rechten van de verdachte, waaronder het recht om de resultaten van het onderzoek ter discussie te kunnen stellen, zijn gewaarborgd. Dat geldt ook nu al. Uit verschillende bronnen volgen dan ook eisen aan de uitvoering van technisch onderzoek en degenen die hiermee zijn belast. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de toepasselijke normen van de Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO-normen) en de regels over sommige onderzoeken die zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, bijvoorbeeld in het Besluit middelenonderzoek bij geweldplegers.

Een van de onderwerpen van de eerste aanvullingswet betreft verbetering van de wettelijke regeling van de deskundigenregeling. Onder meer wordt

het onderscheid tussen deskundigenonderzoek en technisch onderzoek ten opzichte van de eerste vaststellingswet nader geregeld. Een van de voorgestelde verbeteringen betreft wijziging van artikel 1.7.5 als gevolg waarvan bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de verslaglegging van technisch onderzoek en over de kennisgeving van de resultaten van deze onderzoeken aan de verdachte. Het is de bedoeling dat in de op te stellen regeling eisen worden gesteld die kunnen waarborgen dat het onderzoek op een transparante wijze wordt uitgevoerd en kan worden getoetst en dat de rechten van verdachten zijn gewaarborgd. Daarbij kan worden gedacht aan de eisen zoals die in de artikelen 1.7.1, vierde lid, en 1.7.4, tweede lid, aan deskundigenonderzoek worden gesteld, namelijk dat het verslag schriftelijk en naar waarheid, volledig en naar beste inzicht wordt uitgebracht en dat daarin zo mogelijk wordt aangegeven welke methode is toegepast, in welke mate deze methode en de resultaten daarvan betrouwbaar kunnen worden geacht en welke bekwaamheid degene die het onderzoek heeft uitgevoerd heeft bij de toepassing van de methode.

Daarnaast is van belang dat de verdachte ook bij technisch onderzoek kan verzoeken een tegenonderzoek te laten verrichten. Zo zijn de belangen van de verdediging ook gewaarborgd bij het technisch onderzoek waarop de deskundigenregeling niet van toepassing is.

In hoger beroep gaat een ander beslissingsmodel gelden, waarbij het onderzoek in beginsel gericht wordt tegen de bezwaren op het eindvonnis en de te nemen beslissing ook primair een respons is op de geuite bezwaren.

(5) Hoe gaat de regering waarborgen dat ook in het nieuwe Wetboek de verdachte in hoger beroep voldoende beschermd wordt en dat het uitgangspunt van een integrale heroverweging gerespecteerd blijft?

5. Voorop blijft staan ook dat het hoger beroep een tweede feitelijke behandeling van de zaak is, waarbij de rechter een eigen verantwoordelijkheid heeft voor een juiste uitkomst wat betreft de vragen van de artikelen 4.3.1 en 4.3.3 (de huidige artikelen 348 en 350); dezelfde vragen die ook in eerste aanleg beantwoording behoeven. In de voorgestelde hoger beroep procedure richt de rechter zich zowel tijdens het onderzoek op de terechtzitting als bij de beslissingen die hij na afloop van dat onderzoek neemt vooral op de bezwaren tegen het eindvonnis. Dat is niet nieuw. Het wetsvoorstel bouwt voort op het bestaande voortbouwend appel waarmee de gerechtshoven al ervaring hebben. Bij deze benadering past een beslismodel waarin de rechter het hoger beroep verwerpt voor zover hij de bezwaren tegen het vonnis ongegrond acht en ambtshalve geen gebreken ziet die tot vernietiging van het vonnis moeten leiden, dan wel het vonnis – al dan niet gedeeltelijk – vernietigt voor zover de opgegeven bezwaren of zijn ambtshalve oordeel daartoe aanleiding geven (artikel 5.4.29). Het onderscheid tussen het verwerpen van het hoger beroep en het vernietigen van het vonnis is nieuw en komt in de plaats van het bevestigen van het vonnis en het vernietigen van het vonnis. De mogelijkheid van verwerping van het hoger beroep brengt beter tot uiting dat het gerechtshof de beslissingen in het vonnis niet integraal voor zijn rekening neemt (hetgeen het wel doet bij een bevestiging van het vonnis), maar zich in het bijzonder richt op de vraag of de bezwaren tegen het vonnis hout snijden en op de vraag of er ambtshalve gebreken zijn die meebrengen dat (al dan niet gedeeltelijke) vernietiging aangewezen is. Het voortbouwend appel en het nieuwe beslismodel passen ook bij de middenpositie die de gerechtshoven innemen tussen de rechtbanken en de Hoge Raad. Het hoger beroep biedt daarbij de mogelijkheid tot herkansing voor partijen vanuit een mogelijk nieuwe kijk op de zaak (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 5 e.v. (Wet stroomlijnen hoger beroep)). Een voordeel is dat de rechter geen tijd hoeft te steken in het

overdoen van beslissingen waar het openbaar ministerie en de verdachte geen bezwaar tegen hebben. Het biedt de mogelijkheid om de aandacht te concentreren op die beslispunten die er echt toe doen. Dit maakt het hoger beroep slagvaardiger, zonder afbreuk te doen aan de rechtsbeschermende taak van de hoven.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben kennisgenomen van het voornemen om hoger beroep voortaan bij de enkelvoudige kamer aan te brengen, indien de strafzaak in eerste aanleg ook is behandeld door een enkelvoudige kamer.²

(6) Kan de regering toelichten in welke gevallen zij een verwijzing van een enkelvoudige kamer in eerste aanleg naar een meervoudige kamer in hoger beroep mogelijk en gepast vindt en welke voorwaarden hieraan verbonden zijn?

6. Voor zaken die in eerste aanleg enkelvoudig zijn behandeld wordt in het nieuwe wetboek het uitgangspunt in hoger beroep hetzelfde als bij de rechtbank: «enkelvoudig behandelen, tenzij». De verdachte wordt opgeroepen voor een enkelvoudige kamer van het gerechtshof, indien de strafzaak in eerste aanleg door een enkelvoudige kamer is behandeld en daarbij aan de verdachte een straf of maatregel is opgelegd (artikel 5.4.44, eerste lid).

Dat laat onverlet dat een zaak alsnog kan worden verwezen naar een meervoudige kamer als daartoe aanleiding bestaat. Verwijzing naar de meervoudige kamer voorafgaand aan de terechtzitting kan plaatsvinden indien de raadsheer die zitting heeft in de enkelvoudige kamer van oordeel is dat de zaak niet van eenvoudige aard is of het belang ervan zich tegen behandeling door een enkelvoudige kamer verzet (artikel 5.4.44, tweede lid). Het oordeel of aan deze criteria is voldaan, is aan de rechter gelaten. Daarbij kan gedacht worden aan zaken die – bijvoorbeeld gelet op de vragen die in hoger beroep voorliggen – complex zijn, aan de rechtseenheid raken, over principiële rechtsvragen gaan of die grote maatschappelijke onrust meebrengen, om enkele voorbeelden te noemen. Ook een verzoek tot meervoudige behandeling van (een van de) procespartijen kan bij deze afweging worden betrokken.

Kenbaarheid door middel van openbaarheid van het strafproces is een groot goed. De openbaarheid zal echter met de beweging naar voren verminderen.

(7) Hoe wordt geborgd dat de externe openbaarheid van het strafproces desondanks gehandhaafd blijft?

7. Anders dan de vraag veronderstelt, zal de beweging naar voren geen afbreuk doen aan de openbaarheid van de Nederlandse procesvoering. De voorstellen die onder deze noemer beogen te stimuleren dat het opsporingsonderzoek zoveel mogelijk is afgerond voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting, staan er zeker niet aan in de weg dat (nader) onderzoek plaatsvindt tijdens het onderzoek op de terechtzitting. De beweging naar voren sluit wel aan bij de als waardevol te beschouwen Nederlandse procescultuur waarin, anders dan in de ons omringende landen die een veel onmiddellijkere procesvoering kennen, voornamelijk wordt uitgegaan van vergaring van bewijsmateriaal in het vooronderzoek en een bespreking daarvan tijdens het onderzoek op de terechtzitting. In de huidige strafrechtspraktijk worden getuigen niet vaak op de terechtzitting verhoord. In verreweg de meeste gevallen beperkt het onderzoek op de terechtzitting zich tot het bespreken, kort aanduiden of samenvatten van de processtukken, waaronder de in het vooronderzoek afgelegde getuigenverklaringen. De wet laat aan de rechter over op welke wijze hij bij aanwezigheid van publiek de processtukken ter sprake brengt, ook als de verdachte, de officier van justitie en het op de terechtzitting aanwezige

² Art. 5.4.44 (Nieuw) WvSv.

slachtoffer met het achterwege blijven van bespreking instemmen (artikel 4.2.31, vierde lid). Zie over het verhoren van getuigen in relatie tot de openbaarheid van het strafproces nader het antwoord op vraag 223.

Het kan niet gegarandeerd worden dat de voorzitter bij de voorbereiding ook de voorzitter van de inhoudelijke behandeling zal zijn.

(8) Maakt dit uit voor de efficiëntie? En belangrijker, heeft dit invloed op de kwaliteit van de inhoudelijke behandeling?

8. De Rechtspraak heeft als professionele standaard bepaald dat de strafrechter verantwoordelijk is voor de voortgang van, de regie over en de volledige afdoening van een aan hem toebedeelde zaak. Als sprake is van behandeling door een meervoudige kamer is de voorzitter van die strafkamer dus in beginsel verantwoordelijk voor de dagbepaling en voor het nemen van zogenoemde «voorzittersbeslissingen». In de gestelde vraag wordt evenwel terecht opgemerkt dat dit uitgangspunt lang niet altijd kan worden waargemaakt. Hoewel in de huidige praktijk grotere strafzaken waar mogelijk al vanaf het moment van dagvaarden (en indien sprake is van voorlopige hechtenis dus vanaf de eerste pro formazitting) worden toebedeeld aan een voorzitter die de zaak aan zich houdt tot aan de einduitspraak, is in veel gevallen de beoogde zittingsvoorzitter ook nog niet bekend. Ook na invoering van het nieuwe wetboek zullen wisselingen in het voorzitterschap of in de samenstelling van meervoudige kamers onvermijdelijk zijn. Dit geldt temeer nu het nieuwe wetboek uitdrukkelijk voorziet in een regiefase vanaf de indiening van de procesinleiding tot aan (de planning van) het onderzoek op de terechtzitting. De voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting, inclusief het nemen van voorzittersbeslissingen, kan ook door een andere rechter worden gedaan dan de rechter die uiteindelijk voorzitter is van de meervoudige kamer die einduitspraak doet in de strafzaak. De wettelijke regeling staat er niet aan in de weg dat een zogenoemde poortrechter of rolrechter in zaken die zich daarvoor naar hun aard en omvang lenen, beoordeelt of deze al gereed zijn voor inhoudelijke behandeling en die zo nodig ook voorzittersbeslissingen neemt met betrekking tot die zaken. Dit kan juist efficiënt zijn en hoeft geenszins invloed te hebben op de kwaliteit van de inhoudelijke behandeling. De rechter-commissaris die tijdens het vooronderzoek beslist over onderzoekswensen en de poort- of rolrechter die ter voorbereiding van de inhoudelijke behandeling beslissingen neemt met betrekking tot de planning en wijze van behandeling van de strafzaak doen dit met de taak van de zittingsrechter die de zaak inhoudelijk zal behandelen voor ogen. Aan de eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter voor de inhoudelijke beoordeling van de zaak wordt door de «voorzittersbeslissingen» in de regiefase ook geen afbreuk gedaan omdat de regeling zodanig is vormgegeven dat met deze voorzittersbeslissingen geen onomkeerbare afwijzende of sterk omstreden beslissingen worden genomen. De voorzitter kan verzoeken inwilligen, maar hij neemt geen (definitieve) afwijzende beslissingen; dat is voorbehouden aan de zittingscombinatie tijdens het onderzoek op de terechtzitting. Aan de Rechtspraak kan de ruimte worden gelaten om de voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting in zaken of zaakstromen die zich daarvoor lenen, nader vorm te geven en daarvoor binnen de grenzen van de wettelijke regeling optimale werkprocessen te ontwikkelen.

(9) Zijn de incentives voor het vroegtijdig opgeven van onderzoekswensen (zeker voor de officier van justitie) en het tijdig verstrekken van processtukken wel effectief? Hoe wordt voorkomen dat dit op het laatste moment gebeurt?

9. Het wetboek bevat nieuwe voorschriften om het vroegtijdig indienen van onderzoekswensen te bevorderen en processtukken tijdig te verstrekken. Op de voorschriften die het voortvarend verstrekken van processtukken aan de verdachte waarborgen wordt ingegaan in het

antwoord op vraag 61. Met onderzoekswensen kunnen, als gevolg van het opheffen van de negentigdagenregel (de pro-formazittingen), de officier van justitie en de verdachte vanaf zijn eerste verhoor tot aan de aanvang van de zitting ononderbroken terecht bij de rechter-commissaris. De verdachte wordt op dit recht gewezen voorafgaand aan zijn eerste verhoor, bij gelegenheid van het verhoor over een eventuele vordering bewaring en bij betekening van de procesinleiding. De rechter-commissaris is straks dus gedurende langere tijd bevoegd en krijgt meer mogelijkheden om in zaken waarmee hij bemoeienis heeft, regie te voeren over het nader onderzoek. Hij kan termijnen stellen aan de officier van justitie, bijvoorbeeld om bepaalde processtukken aan te leveren, en aan de verdachte, bijvoorbeeld voor het indienen van onderzoekswensen. Ook kan de rechter-commissaris in een regiebijeenkomst met de officier van justitie en de verdediging overleggen welk onderzoek zij nog nodig of wenselijk achten en hoe dit het beste kan worden gepland. Dit alles om te stimuleren dat erover wordt nagedacht welk aanvullend onderzoek nog moet worden verricht en dat dat onderzoek vervolgens ook spoedig kan worden verricht.

Voor de officier van justitie geldt dat hij op basis van de resultaten van het opsporingsonderzoek zo spoedig mogelijk de vervolgingsbeslissing neemt. Om deze beslissing weloverwogen te kunnen nemen zal het opsporingsonderzoek in zijn optiek moeten zijn afgerond, waar nodig met inschakeling van de rechter-commissaris voor bepaalde onderzoekshandelingen. Indien de officier van justitie overgaat tot vervolging, zal het strafdossier dus wat hem betreft voldoende (belastende) informatie bevatten om door de rechter goed te kunnen worden beoordeeld. Vanuit dit gezichtspunt gezien heeft de officier van justitie op zichzelf geen incentive nodig om vroegtijdig onderzoekswensen op te geven. Voor de verdachte ligt dat anders. De verdachte heeft er in beginsel geen belang bij om – en hoeft ook niet – mee te werken aan de opsporing van het strafbare feit en zijn vervolging. Iedere verdachte kan vanaf het eerste verhoor terecht bij de rechter-commissaris met verzoeken tot nader onderzoek, maar voor het vroegtijdig indienen van onderzoekswensen bij de rechter-commissaris bestaat voor de verdachte niet altijd aanleiding. Er zullen zaken zijn waarin de verdediging ervoor kiest om in het vooronderzoek de kaarten tegen de borst te houden (de verdachte kan bijvoorbeeld zwijgen en niet met een te onderzoeken alternatief scenario komen). Met name voor de niet-gedetineerde verdachte bestaat voor het doen van verzoeken veelal pas een reële aanleiding als duidelijk is dat de officier van justitie hem zal vervolgen en voor welk feit. Tijdens het opsporingsonderzoek is primair de officier van justitie aan zet en wordt het dossier steeds aangevuld met nieuwe onderzoeksresultaten. Het staat de verdachte vrij in dat stadium met verzoeken om nader onderzoek te wachten totdat hij daarop meer zicht heeft. Het achterwege laten van het indienen van onderzoekswensen kan ook een strategische keuze zijn in verband met de gekozen proceshouding van de verdachte of zijn wens te zwijgen over zijn eventuele betrokkenheid.

In deze situatie komt verandering bij het indienen van de procesinleiding. De fasering die het nieuwe wetboek aanbrengt in het aanhangig maken van de zaak bij de rechter, stelt niet alleen de voorzitter en de officier van justitie, maar ook (juist) de verdachte (met name ook de niet-gedetineerde verdachte) in staat zich op de terechtzitting voor te bereiden. Bij de betekening van de procesinleiding worden de tenlastelegging en het procesdossier aan de verdachte ter beschikking gesteld en wordt hij gewezen op zijn rechten, waaronder het recht op rechtsbijstand (artikelen 4.1.1 en 4.1.2). Vanaf het indienen van de procesinleiding kan de verdachte de voorzitter verzoeken getuigen of deskundigen voor de terechtzitting te doen oproepen of te bevelen dat nog stukken bij de processtukken worden gevoegd. Een dergelijk verzoek moet worden gedaan binnen een maand na betekening van de procesinleiding, welke

termijn door de voorzitter ambtshalve of op verzoek van de verdachte kan worden verlengd (artikel 4.1.4). In deze fase mag van de verdediging worden verwacht dat eventuele onderzoekswensen kenbaar worden gemaakt. De regeling voor de beoordeling van getuigenverzoeken vormt daarbij een stimulans en een duidelijke stok achter de deur. Evenals in het huidige wettelijke systeem wordt uitgegaan van een «trechtermodel», waarbij getuigenverzoeken aanvankelijk ruimhartig worden beoordeeld, namelijk tijdens het opsporingsonderzoek en bij indiening naar aanleiding van de betekening van de procesinleiding binnen de daarvoor in de wet aangeduide termijn (verdedigingsbelang), en strenger worden getoetst bij indiening na het verstrijken van die termijn (noodzaakcriterium). In het nieuwe wetboek is verduidelijkt wanneer welk criterium van toepassing is. Dit alles moet uiteraard plaatsvinden met inachtneming van de regels die voortvloeien uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) over het recht op een eerlijk proces (met name het ondervragingsrecht). Dit maakt dat met de voorschriften in het nieuwe wetboek zoveel mogelijk wordt bevorderd dat onderzoekswensen spoedig worden ingediend, maar dat dit niet kan worden afgedwongen. Dat zou ook niet wenselijk zijn, omdat er goede gronden kunnen zijn voor het pas in een laat stadium indienen van een getuigenverzoek.

ICT-systemen

De Eerste Kamer heeft bij brief van 14 oktober 2025 advies gevraagd aan het Adviescollege ICT-toetsing (hierna: AclICT) over de ICT-systemen en regie bij de uitvoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.³ Vooruitlopend op het advies van dit college wensen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA de navolgende vragen stellen ten aanzien van de digitale uitvoering in kader van het nieuwe wetboek van Strafvordering.

(10) Kan de regering aangeven of, en zo ja, op welke wijze zij invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen van de commissie-Letschert?⁴

10. De aanbevelingen van de commissie-Letschert zijn opgevolgd en onderdeel van de implementatieaanpak. Als enkele voorbeelden hiervan uit het omvangrijke advies van de commissie kunnen worden genoemd:

Advies commissie-Letschert	Wijze van opvolging
De benodigde middelen komen beschikbaar voor de implementatie van het nieuwe wetboek. Zo snel mogelijk duidelijkheid bij de ketenpartners over de definitieve wettekst.	Het toenmalige kabinet heeft in 2022 450 miljoen euro beschikbaar gesteld. Bij bepaling van de streefdatum voor inwerkingtreding is als randvoorwaarde gesteld dat vanaf het moment waarop de tekst van de nieuwe regelingen stabiel worden, drie jaren nodig zijn voor het uitvoeren van de implementatieactiviteiten.
Voor de ketenbrede implementatiestrategie moet een governance-model worden gekozen waarin de strafrechtketen een sturende en besluitvormende rol krijgt, verantwoordelijkheid draagt voor het geheel en hierop aanspreekbaar is. Het departement zal als stelselverantwoordelijke voor de strafrechtketen een stevige stimulerende, faciliterende en aanjagende rol moeten nemen.	De organisatie voor ketenimplementatie is opgericht door het Bestuurlijk Ketenberaad voor de strafrechtketen. Het departement neemt aan deze overleggen deel en stemt in die overleggen met de ketenorganisaties af over de aanpak van implementatie. De sturing en monitoring daarvan loopt via de planning en control-cyclus met de ketenorganisaties.

³ Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, F.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 279, nr. 637.

Advies commissie-Letschert	Wijze van opvolging
Van belang is dat nieuwe systemen zo worden ingericht dat wetswijzingen gemakkelijker dan nu het geval is kunnen worden doorgevoerd.	Diverse organisaties in de strafrechtketen vervangen de huidige basisregistratiesystemen door systemen die gebruik maken van modernere technologie. Deze vervangen de huidige verouderde systemen, waarin aanpassingen moeizaam kunnen worden doorgevoerd. Daarin worden de regels uit het nieuwe wetboek verwerkt.
De commissie adviseert om de benodigde samenwerking in de keten op digitaal gebied een duurzaam en structureel karakter te geven, zodat de ontwikkeling van – en sturing op – ketenbrede IV-voorzieningen geborgd wordt. Het is noodzakelijk dat de IV-planning in de gehele keten goed aangesloten is op de planning van het nieuwe wetboek.	Inmiddels is het Duurzaam Digitaal Stelsel (DDS) opgericht. Binnen dit samenwerkingsverband wordt gewerkt aan een strategische IV-routekaart voor keteninformatievoorziening, om aan de hand daarvan afstemming en coördinatie tussen ketenorganisaties mogelijk te maken ten aanzien van de invoering van het nieuwe wetboek en EU-Verordening 2023/2844 betreffende de digitalisering van justitiële samenwerking en toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken (e-justice).
De commissie adviseert JenV en de andere gezagen nadrukkelijk om tijdens de implementatieperiode van het wetboek niet te veel andere beleidsimplementaties uit te voeren.	De implementatie van het nieuwe wetboek is één van de prioriteiten van het Bestuurlijk Ketenberaad van de strafrechtketen. De organisaties ontvangen budget om hiervoor tijdelijk hun verandercapaciteit te vergroten. In samenspraak met de ketenorganisaties wordt gewerkt aan een methodiek voor portfoliomanagement om (andere) implementatieprojecten te kunnen prioriteren, zodat er balans is tussen het volume van veranderopdrachten en de daarvoor beschikbare capaciteit.
De commissie beveelt een jaarlijkse herijking van de ramingen aan, en een jaarlijkse evaluatie door een onafhankelijke partij. De commissie beveelt daarnaast aan om na invoering van het nieuwe wetboek een meting te doen van de werkelijke structurele effecten en implementatiekosten.	De kosten voor de implementatieactiviteiten worden jaarlijks herijkt. Eén en drie jaar na invoering van het nieuwe wetboek worden invoeringstoetsen uitgevoerd. Deze toetsen worden voorafgegaan door een 0-meting in het laatste jaar van de werking van het huidige wetboek.

Een advies dat hier nog afzonderlijk wordt uitgelicht is de aanbeveling aan ketenorganisaties om in de jaren tot de daadwerkelijke invoering te investeren in de kansen die het nieuwe wetboek biedt voor doelmatiger en meer uniforme werkprocessen. Diverse ketenorganisaties hebben aangegeven dat de periode tot aan de beoogde invoering van het nieuwe wetboek te kort is om de kansen volledig te kunnen benutten en dat er alleen tijd is om de noodzakelijke aanpassingen door te kunnen voeren. De kans is daarmee aanwezig dat de positieve effecten die met het nieuwe wetboek worden beoogd pas enkele jaren na inwerkingtreding kunnen optreden.

Meer in het bijzonder vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA:

(11) Is er bij lopende ICT-projecten conform de aanbeveling van de commissie-Letschert vooruitgekeken naar de aanpassingen die nodig zijn in het kader van het nieuwe Wetboek? Zo ja, op welke wijze en tot welke aanpassingen heeft dit geleid? Zo nee, waarom niet?

11. De ambities van de lopende ketenprojecten met een grote ICT-component sluiten veelal aan bij de beoogde doelen van het nieuwe wetboek en dragen dus bij aan de implementatie daarvan. Waar nodig zijn binnen het samenwerkingsverband van het Duurzaam Digitaal Stelsel (hierna: DDS) aanvullende projecten gestart. In het bijzonder noemen we Multimedia en DSR-ZSM (Digitale Samenwerkingsruimte voor zaken die via de ZSM-werkwijze (Zorgvuldig, Snel en op Maat) worden opgepakt).

De ketenorganisaties houden de komende jaren bij de geplande vervanging of aanpassing van hun systemen expliciet rekening met de veranderende functionele eisen vanuit het nieuwe wetboek.

Volgens de commissie-Letschert moet het Ministerie van Justitie en Veiligheid een stimulerende, faciliterende en aanjagende rol vervullen. (12) Kan de regering uiteenzetten op welke wijze opvolging is gegeven aan deze rol?

12. Het departement neemt deel aan overleggen binnen de implementatiestructuur en stuurt op de aanpak van implementatie via de planning en control-cyclus met de ketenorganisaties. Dit betekent onder andere dat de implementatie van het wetboek onderdeel is van de jaarplanaanschrijvingen en dat de ketenorganisaties het departement over de voortgang ervan informeren via zogenoemde tertaalrapportages. Nadere informatie hierover is onder andere opgenomen in de voortgangsrapportages over het nieuwe wetboek (Kamerstukken II, 29 279, nrs. 331, 372, 395, 459, 501, 625, 712, 782, 832 en 918 en Kamerstukken I, 34 550-VI, M, 34 775-VI, B, 35 000-VI, B en P, 35 570-VI, A, K en 29 279, P, V en AA).

(13) Wie heeft de regie over de digitale implementatie: het ministerie, de ketenpartners gezamenlijk of ieder voor zich?

13. Het gaat hierbij om aanpassingen van systemen voor informatievoorziening en registratie die in beheer zijn bij de ketenorganisaties. Bij hen ligt de primaire regie voor het doorvoeren van aanpassingen in de systemen. Waar het gaat om aanpassingen in ketenvoorzieningen worden de organisatie daarin ondersteund in het samenwerkingsverband Duurzaam Digitaal Stelsel (hierna: DDS).

(14) Hoe wordt besluitvorming afgedwongen als ketenpartners verschillende prioriteiten hebben of verschillende ontwikkel- of implementatiesnelheden?

14. De ketenorganisaties zijn zich er zeer bewust van dat de systemen ook na invoering van het nieuwe wetboek beschikbaar moeten zijn voor onderlinge informatie-uitwisseling. De planning en route daarvoor worden onderling afgestemd in de overlegorganen binnen het DDS, het Bestuurlijk Ketenberaad, het Informatieberaad en het CIO-Beraad (<https://www.strafrechtketen.nl/actueel/nieuws/2023/01/02/duurzaam-digitaal-stelsel>).

(15) Hoe wordt voorkomen dat één ketenpartner die achterloopt de implementatie in de hele keten blokkeert?

15. Uitgangspunt op basis van het advies van de commissie-Letschert is gelijktijdige invoering. Dit wordt door de strafrechtketen onderschreven. Zie verder over haalbaarheid geplande inwerkingtredingsdatum het antwoord op vragen 157, 180 en 288.

(16) Kan de regering een overzicht geven van welke digitale werkprocessen en dataverzamelingen door of naar aanleiding van het nieuwe Wetboek in het leven worden geroepen en kan de regering voor elk van deze werkprocessen en dataverzamelingen aangeven wat de toepasselijke wettelijke grondslag is?

16. Op dit moment is nog niet volledig inzichtelijk wat de impact van het nieuwe wetboek is op de werkprocessen en informatievoorziening en welke werkprocessen nodig zijn of aanpassing behoeven. De implementatie van het nieuwe wetboek is een meerjarig proces. De invoering vraagt om scholing van medewerkers en de aanpassing van werkprocessen en ICT-systemen. De organisaties in de strafrechtketen zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie van het wetboek maar zoeken hierin ook de samenwerking met elkaar op en stemmen hun werkzaamheden onderling af. De ketenpartners hebben de tijd gekregen om dit omvangrijke project

zorgvuldig in te voeren. Ook is door de regering een implementatiebudget ter beschikking gesteld. In goed overleg met de partners in de strafrechtsketen is gekozen voor een implementatieperiode tot en met maart 2029, waarna het nieuwe wetboek op 1 april 2029 in werking treedt (zie ook het antwoord op vraag 180).

Wat betreft de wettelijke grondslagen wordt het volgende opgemerkt. In algemene zin verwerken de partners in de strafrechtsketen gegevens op grond van hun krachtens de wet toegekende taken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Politiewet 2012, de Wet op de rechterlijke organisatie en het Wetboek van Strafvordering. Voor zover in het kader van werkprocessen en dataverzamelingen sprake is van de verwerking van persoonsgegevens worden daarvoor grondslagen gegeven in de Wet politiegegevens (hierna: Wpg), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg), het Wetboek van Strafvordering, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) en de Uitvoeringswet AVG. Daarnaast kunnen nog bepalingen over gegevensverwerking zijn opgenomen in specifieke, sectorale wetten, zoals bijvoorbeeld de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

(17) Wie is er verantwoordelijk voor het bewaken van de juistheid en volledigheid van digitale gegevens en het up to date zijn van deze gegevens als deze door meerdere ketenpartners worden ingevoerd en gedeeld?

17. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de verwerkingsverantwoordelijke. Op grond van de Wjsg zijn het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie, de Minister van Justitie en Veiligheid en de gerechten aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke. Op grond van de Wpg is de korpschef aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke. Dit houdt in dat wanneer het openbaar ministerie persoonsgegevens verwerkt in het kader van de strafrechtspleging het College van procureurs-generaal verantwoordelijk is voor die verwerking. Wanneer de Justitiële Informatiedienst (Justid) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in het kader van de strafrechtspleging persoonsgegevens verwerken is de Minister verwerkingsverantwoordelijke. En wanneer een gerecht in het kader van een strafproces persoonsgegevens verwerkt is dat gerecht zelf verantwoordelijk voor die verwerking. De opdracht om te zorgen voor de juistheid en de volledigheid van persoonsgegevens is neergelegd in artikel 3 van de Wjsg en de artikelen 3 en 4 van de Wpg.

(18) Hoe kunnen verdachten en/of hun advocaat ervoor zorgen dat, als daarvan sprake is, onjuiste gegevens worden verwijderd? En dat die verwijdering ook plaatsvindt bij de ketenpartners met wie die gegevens zijn gedeeld?

18. Op grond van de Wjsg (de artikelen 22, 39m, 46, 51b en 51f) en de Wpg (artikel 28) hebben personen op wie persoonsgegevens betrekking hebben het recht om rectificatie van de hen betreffende onjuiste gegevens te verkrijgen. Zij kunnen daartoe een verzoek doen aan de verwerkingsverantwoordelijke. Op grond van deze wetten geeft de verwerkingsverantwoordelijke de rectificatie van onjuiste gegevens door aan de bevoegde autoriteit van wie de gegevens afkomstig zijn (artikel 22, vijfde lid, Wjsg en artikel 28, vierde lid, Wpg) en worden ook ontvangers van de gegevens hiervan in kennis gesteld (artikel 24, eerste lid, Wjsg en artikel 4, vierde lid, Wpg). Indien wordt vastgesteld dat onjuiste gegevens zijn verstrekt of dat gegevens onrechtmatig zijn verstrekt stelt de verwerkingsverantwoordelijke de ontvangers onverwijld hiervan in kennis. In dat geval dienen de gegevens te worden gerectificeerd, vernietigd of te worden afgeschermd (artikel 24, eerste lid, Wjsg en artikel 4, vierde lid, Wpg). Afscherming in plaats van vernietiging is aan de orde als de juistheid van de gegevens

door de betrokkene wordt betwist en de juistheid of onjuistheid niet kan worden geverifieerd of de persoonsgegevens moeten worden bewaard als bewijsmateriaal (artikel 22, derde lid, Wjsg en artikel 28, tweede lid, Wpg).

(19) Hoe kan een verdachte of de verdediging nagaan hoe digitale gegevens zijn verwerkt, geselecteerd en/of geordend. Zijn deze stappen herleidbaar en in rechte aan te vechten?

19. In algemene zin wordt over de verwerking van gegevens in het kader van het opsporingsonderzoek verslag gedaan en verantwoording afgelegd door middel van processen-verbaal in het procesdossier. De verdediging kan verzoeken om stukken die in het opsporingsdossier zijn opgenomen maar uiteindelijk niet in het procesdossier terecht zijn gekomen, alsnog in het procesdossier op te nemen. De inhoud van het procesdossier wordt bij de behandeling ter terechtzitting besproken en is daarmee in rechte aan te vechten.

Wat betreft de toegang die de opsporing in de laatste jaren heeft weten te krijgen tot (digitale) gegevens op servers van aanbieders van cryptocommunicatie zoals bijvoorbeeld Ennetcom, EncroChat en SkyECC, voegen wij nog het volgende toe. Gelet op de grote hoeveelheid van de gegevens, waarbij op voorhand niet is uit te sluiten dat daar ook communicatie tussen gebruikers bij zit die geen betrekking heeft op het begaan van misdrijven, is in de praktijk voor het onderzoek van deze gegevens (onverplicht) aan de rechter-commissaris een machtiging gevraagd. Het vragen van deze machtiging heeft de rechter-commissaris in staat gesteld om eisen te stellen aan de wijze waarop de gegevens worden onderzocht. De belangrijkste eisen die in de praktijk door de rechter-commissaris zijn gesteld zijn hierbij: (a) dat alleen mag worden gezocht op zoekwoorden die te relateren zijn aan het doel van het onderzoek; (b) dat de met de zoekwoorden gevonden informatie eerst aan de rechter-commissaris moet worden voorgelegd en daarna pas kan worden verstrekt aan de politie en het OM; en (c) dat de rechter-commissaris het onderzoek tussentijds kan beëindigen indien de tussentijdse toets hiertoe aanleiding zou geven. In het stelsel van het huidige wetboek ligt besloten, zo volgt uit de rechtspraak van de Hoge Raad, dat de officier van justitie de bij wet aan hem toegekende bevoegdheden kan uitoefenen na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris – ook in de gevallen waarin de wet – bij die specifieke bevoegdheden – geen machtiging van de rechter-commissaris vereist. Dit uitgangspunt is in artikel 2.1.7 van het nieuwe wetboek gecodificeerd door daarin een algemene machtingsmogelijkheid op te nemen. Verwezen wordt ook naar het antwoord op vraag 47.

(20) Zijn er in de keten uniforme normen voor beveiliging, logging en incidentmelding en wie draagt verantwoordelijkheid in het geval van een datalek in lopende strafzaken?

20. In de strafrechtketen hebben alle ketenpartners zich verbonden aan het hanteren van dezelfde ontwerprichtlijnen en architectuur. Dit betreft vanuit EU het European Interoperability Framework (EIF), op het niveau van de rijksoverheid RORA, NORA en standaarden van Forum Standaardisatie, en het op niveau van de Strafrechtketen de KetendoelArchitectuur (KDA; zie de openbare website van de Strafrechtketenarchitectuur op www.astraonline.nl).

De verantwoordelijkheid om een datalek (de wettelijke omschrijving is: een inbreuk op de beveiliging met de vernietiging, het verlies, de wijziging, de bekendmaking of de ter beschikkingstelling van of de ongeoorloofde toegang tot doorgezonden, opgeslagen of anderszins verwerkte persoonsgegevens tot gevolg) te melden aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) ligt bij de verwerkingsverantwoordelijke.

Dit houdt in dat als een datalek zich voordoet bij het openbaar ministerie, het College van procureurs-generaal de verantwoordelijkheid heeft om dit te melden aan de AP. Voor de onder de Minister van Justitie en Veiligheid ressorterende diensten geldt dat de Minister verantwoordelijk is. Voor de politie geldt dat de korpschef verantwoordelijk is voor het melden van datalekken.

(21) Het AclCT heeft op 11 mei 2023 geadviseerd om naast het ontwikkelen van nieuwe applicaties ook te investeren in het aanpassen en onderhouden van bestaande systemen zodat de overgang beheersbaar is.⁵ Is aan dit advies gevolg gegeven? Zo ja, op welke wijze en zo nee, waarom niet?

21. Aan dit advies is op verschillende manieren gehoor gegeven. Het programma Continuïteit en Overdraagbaarheid, dat ten tijde van het AclCT-onderzoek al in gang was gezet, is inmiddels afgerond. Dit programma had als doel de continuïteit en stabiliteit voor het primaire proces van het openbaar ministerie te verbeteren. Daarnaast is voor de vernieuwing van het landschap ingezet op een hybride ontwikkelstrategie door het zwaartepunt niet enkel op de nieuwe applicaties te leggen maar ook te investeren in de bestaande systemen. Tevens is er vanuit het perspectief lifecycle management een roadmap opgesteld om de technische levensduur van de systemen te verlengen waar mogelijk, of versneld bestaande functionaliteit onder te brengen in andere technologie.

Een tweetal vervolgvragen gelet op de actualiteit:

(22) Kan de regering uiteenzetten welke gevolgen de recente ICT-problemen bij het Openbaar Ministerie (hierna: OM) hebben op de implementatie van het voorliggend Wetboek?

22. Het openbaar ministerie inventariseert momenteel de effecten van de ICT-problemen. Verwacht wordt dat de eventuele effecten daarvan, waaronder die met betrekking tot de implementatie van het nieuwe wetboek, in het voorjaar van 2026 bekend zijn.

(23) Wat is de technische fallback-optie zonder dat er sprake is van terugval naar papieren dossierprocessen (zoals naar verluidt het geval was bij de ICT-problemen bij het OM)?

23. Het openbaar ministerie heeft een hybride ontwikkelstrategie ontwikkeld voor de uitrol van een nieuw zaaksregistratiesysteem. Dit komt er op neer dat wijzigingen naar aanleiding van het nieuwe wetboek deels in het nieuwe zaaksysteem worden verwerkt en deels in de bestaande systemen. Hierbij vormen de bestaande systemen de fallback voor de delen die nog niet gereed zijn in het nieuwe systeem. Het openbaar ministerie heeft daarvoor een gedetailleerde plateau planning, waarop wordt gestuurd en gerapporteerd. Ook de Rechtspraak levert in 2026 een projectplan op voor de invoering van een nieuw basisregistratiesysteem, waarvan een fallbackscenario onderdeel zal zijn. Indien uitwisseling tussen de organisaties via digitale koppelingen tijdelijk niet meer mogelijk is, wordt teruggevallen op het uitwisselen van dossiers via een digitale gegevensdrager. Mocht ook dat niet mogelijk zijn, dan worden dossiers op papier uitgewisseld.

De Raad van State heeft in haar advies gewezen op de hanteerbaarheid van projecten rondom digitale voorzieningen in de strafrechtspiegeling.⁶ De

⁵ Bijdrage Adviescollege ICT-toetsing aan rondetafelgesprek strafrechtketen 11 mei 2023 | Adviescollege ICT-toetsing, p. 2.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 20.

kans van slagen is groter als de ICT-projecten niet te groot of te complex worden gemaakt.

(24) Is dit advies ter harte genomen en zo ja, waar blijkt dit uit en zo nee, waarom niet?

24. Dit advies wordt ter harte genomen. Bij het werken in de strafrechtketen geldt dat elke technische aanpassing in de ICT-systemen bij een ketenpartner doorwerkt bij een andere organisatie in de strafrechtketen. Daarom zoeken de ketenorganisaties bij de (door)ontwikkeling, inrichting en uitvoering van de processen en de ondersteunende informatievoorziening waar nodig de onderlinge afstemming en samenwerking. Gezamenlijke afspraken, standaarden en architectuur ten aanzien van ICT-voorzieningen zijn nodig voor de informatie-uitwisseling tussen ketenorganisaties. Een meer uitvoerige toelichting op deze werkwijze is opgenomen in paragraaf 10.2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3)

(25) Hoe wordt de leeropgave bij de politie, het OM en de rechtspraak gefaseerd?

25. Deze ketenpartners hanteren individueel grofweg dezelfde planning (bestaande uit vier elkaar deels overlappende fases), te weten:

- Fase 1. Analyse (2023–2026): Hoofdtak in deze fase is om een totaalbeeld van de leeropgave te krijgen.
- Fase 2. Voorbereiding & realisatie (2025–2028): Voorbereiding en de realisatie van benodigde leermiddelen, waaronder het werven en opleiden van docenten en het maken van opleidingsplannen per doelgroep.
- Fase 3a. Implementatievoorbereiding (2027–2028): Ondersteuning leveren aan de lokale implementatie inspanningen (bij de lokale eenheden) dan wel de operationele lijn, alsmede het opstellen van een gedetailleerd rooster voor alle benodigde opleidingsinspanningen.
- Fase 3b Implementatie (door de lijn/lokale eenheden) (2028–2029): De feitelijke opleidingen. De start van deze fase wordt aangeduid als een «point-of-no-return», omdat vanaf dat moment opsporingsambtenaren van de politie worden opgeleid op grond van het nieuwe wetboek dat op 1 april 2029 gaat gelden.
- Fase 4. Nazorg & evaluatie (2029–2030): Ondersteuning van de werkwijze conform het nieuwe wetboek na datum inwerkingtreding.

(26) Zijn de digitale vaardigheden van gebruikers meegewogen als randvoorwaarde en niet alleen als sluitstuk?

26. Voor de professionele deelnemers aan het strafproces wordt het verplicht om vastgestelde berichten langs de elektronische weg over te dragen. Van deze gebruikersgroep mag de daarvoor benodigde digitale vaardigheid worden verondersteld. In de huidige praktijk ontvangen advocaten de stukken immers ook digitaal. Voor burgers zonder advocaat geldt deze verplichting niet. Zo is er een evenwicht bereikt tussen enerzijds het bevorderen van een digitaal strafproces en anderzijds de realiteit waarin niet elke burger die met het strafrecht te maken krijgt, verdachte of slachtoffer, even goed in staat is tot elektronisch communiceren en procederen (zie ook paragraaf 1.10 van de memorie van toelichting van de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3). Bij de ontwikkeling van nieuwe digitale infrastructuur door de overheid gelden voor onderdelen waarmee de burger in aanraking komt de standaarden voor toegankelijkheid die zijn neergelegd in het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid (Stb. 2018, 141; zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/toegankelijkheid> en het antwoord op de vragen 51 en 240 over digitale inclusie en toegankelijkheid).

(27) Hoe wordt voorkomen dat digitalisering leidt tot meer administratieve last in plaats van minder?

27. Het faciliteren van een digitaal strafproces is een van de doelstellingen van het nieuwe wetboek, maar staat als doel niet op zichzelf. Waar het nieuwe wetboek digitalisering voorschrijft, is dat namelijk dienstig aan het bereiken van andere doelen, zoals stroomlijning van procedures, reductie van administratieve lasten en het stimuleren van een voortvarende procesgang. Daartoe zijn nieuwe verplichte regelingen in het wetsvoorstel opgenomen, zoals het in artikel 1.9.2 neergelegde voorschrift dat het openbaar ministerie, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en advocaten stukken over een zaak verplicht via elektronische weg indienen bij de rechtbank, het gerechtshof of de Hoge Raad. Voor zover digitalisering in het nieuwe wetboek is voorgeschreven, wordt daardoor geen toename in administratieve lasten verwacht. Deze maatregelen strekken er juist toe om efficiëntie in de strafrechtspleging te bevorderen. Anderzijds wordt door techniekonafhankelijke formuleringen waar dat passend is ruimte gelaten aan de praktijk. In dat geval is het aan de strafrechtketenorganisaties zelf om in hun bedrijfsvoering effectief gebruik te maken van de kansen die het wetboek biedt op het vlak van digitalisering.

(28) Op welke wijze is tijdens het ontwerpproces van de ICT-systemen rekening gehouden met het (in sommige gevallen beperkte) doenvermogen van procesdeelnemers?

28. In het antwoord op vraag 26 is aangegeven hoe er rekening is gehouden met het doenvermogen van de procesdeelnemers bij het bevorderen van een digitaal strafproces. In aanvulling daarop verdient nog vermelding dat het centrale ketenimplementatieteam, dat in opdracht van het Bestuurlijk Ketenberaad plus samenwerkt met de ketenpartners ten behoeve van de implementatie, toeziet op de verbinding tussen de ketenpartners en samen met de ketenpartners de kansen en risico's gedurende de implementatie inventariseert, ook als het gaat om digitaliseringsvraagstukken. Ook het in kaart brengen van afhankelijkheden van de procesdeelnemers, bijvoorbeeld ten aanzien van IV-capaciteit, maakt hier deel van uit (zie ook paragraaf 10.2.3 van de memorie van toelichting van de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3).

(29) Is er voorzien in een onafhankelijke toets, bijvoorbeeld door middel van AclCT-reviews tijdens de ontwikkeling- en testfase van de ICT-omgevingen en niet pas achteraf?

29. Uw Kamer heeft bij brief van 14 oktober 2025 advies aan het Adviescollege ICT-toetsing (AclCT) gevraagd over de voorbereiding en regie bij de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. In dat verzoek heeft uw Kamer gevraagd medio april 2026 een eerste rapport uit te brengen.

(30) Hoe wordt kennisdeling tussen de ketenpartners geborgd, zodat fouten in het ene domein niet elders worden herhaald?

30. In de strafrechtketen wordt veel samengewerkt en aan kennisdeling gedaan. Om deze samenwerking te faciliteren is bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid de Directie Strafrechtketen ondergebracht, die valt onder de governance van het Bestuurlijk Ketenberaad. Speerpunten in de ketensamenwerking zijn doorlooptijden, digitalisering en de invoering van het nieuwe wetboek. Voor het coördineren van de gemeenschappelijke implementatieopgave ten gevolge van het nieuwe wetboek en het bevorderen van de samenwerking op dat vlak is, ook onder het Bestuurlijk Ketenberaad, een afzonderlijke governance ingericht die zich alleen op deze opgave richt. Hierbij komen de portefeuillehouders van de ketenpartners en de projectleiders voor de implementatie bij deze organisaties maandelijks bijeen om de opgave die ze gezamenlijk hebben af te

stemmen en gemeenschappelijke risico's en raakvlakken te onderkennen. Kennisdeling tussen de ketenpartners is het voornaamste doel van die afstemming, met name daar waar onderlinge afhankelijkheden bestaan.

(31) Welke noodprocedure wordt er in het leven geroepen indien één of meerdere ICT-systemen in de strafrechtketen uitvallen tijdens een lopende procedure?

31. Ten tijde van de recente ICT-problemen bij het openbaar ministerie bleek dat het veelal ook mogelijk was om het strafproces voort te zetten zonder gebruik te maken van digitale systemen voor communicatie. De executieketen heeft aangegeven een calamiteitenplan te hebben opgesteld waarin wordt voorzien hoe te acteren als systemen uitvallen. Binnen de executieketen wordt hiermee ook geoefend in simulatiesessies. Zie ook het antwoord op vraag 160.

(32) Is er voorzien in niet-digitale contactmogelijkheden voor procesdeelnemers voor het geval digitale systemen falen?

32. Zie het antwoord op de vragen 31 en 160.

Afhankelijkheid

De Raad van State wijst erop dat bij ICT-uitvoering de afhankelijkheid van externe partijen moet worden vermeden.⁷ De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA voegen hieraan toe dat dit gelet op de geopolitieke situatie aan urgentie heeft gewonnen. De leden brengen hierbij in herinnering de situatie bij het Internationaal Strafhof na de jegens het Hof uitgevaardigde Amerikaanse sancties.

(33) Op welke wijze wordt geborgd dat de politie, het OM en de rechtspraak niet afhankelijk worden van externe partijen in het algemeen en van Amerikaanse techbedrijven in het bijzonder?

(34) Welke exit-strategie wordt er gehanteerd om digitale autonomie te waarborgen?

33 en 34. Het belang van strategische autonomie mag niet worden onderschat. Toch kunnen externe afhankelijkheden met externe (IT-)partijen – of dit nu Nederlandse, Europese of Amerikaanse bedrijven zijn – niet altijd worden vermeden, mede gelet op de specifieke (en onmisbare) kennis en producten die techbedrijven te bieden hebben. Het beleid is dat bij de aanschaf van IT-systemen afhankelijkheid van derde landen zoveel als mogelijk wordt voorkomen. Hierbij speelt de datasoevereiniteit van Nederland een cruciale rol, dit om enerzijds de continuïteit van de primaire dienstverlening te allen tijde te kunnen garanderen en anderzijds om bescherming vertrouwelijkheid van de data. Het nieuwe wetboek vergt aanpassingen in het bestaande IV-landschap. Het is momenteel niet voorzien dat de uitvoering van het nieuwe wetboek een vernieuwing in het IV-landschap vergt, in de zin dat voor de uitvoering van het nieuwe wetboek door inkoop er nieuwe IT-systemen moeten worden verworven.

(35) Welke aanbestedingsregels gelden er voor de aanbesteding van de diverse ICT-systemen, in het bijzonder ten aanzien van systemen die tot kritieke infrastructuur moeten worden gerekend? De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA ontvangen hierop graag een toelichting.

35. In de Algemene Beveiligingseisen voor Rijksoverheidsopdrachten (ABRO) worden beveiligingseisen gesteld aan bedrijven die voor de overheid een opdracht uitvoeren met risico's voor de nationale veiligheid. Dit kader is op 21 november 2025 aangenomen in de ministerraad (zie: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zakendoen-met-het-rijk/)

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 38

beveiligingseisen-abro). Het nieuwe kader zal in de periode 2026–2027 per organisatie verschillend in werking treden.

Financiering

De Commissie-Letschert raamde de totale bandbreedte van invoeringskosten op 366 tot 458 miljoen euro voor onder andere opleiding van 60.000 medewerkers, aanpassing van werkprocessen, nieuwe systemen en formulieren. De regering gaf in reactie op dit advies aan rekening te houden met het hoogste scenario van de commissie, derhalve 458 miljoen euro.⁸ In het regeerprogramma van het kabinet-Rutte IV is een bedrag van 450 miljoen euro als implementatiebudget genoemd.⁹

(36) Is dit naar de stand van kennis van nu daadwerkelijk voldoende? En wat is het mechanisme in geval van overschrijding?

36. In het regeerprogramma van het kabinet-Rutte IV is een bedrag opgenomen van € 450 mln. ter dekking van de door de organisaties in de strafrechtketen te maken implementatiekosten voor het nieuwe wetboek. Over de jaren 2023 tot en met 2025 is hier een bedrag van € 72,5 mln. aan toegevoegd ter compensatie van de loon- en prijsontwikkeling. Daarnaast is het budget geslonken door reallocatie van de middelen door de Tweede Kamer en oplegde taakstellingen met een bedrag van € 49,6 mln. Rekening houdend met de verstrekking van € 82,9 mln. aan de betrokken organisaties ter dekking van de kosten over de periode 2022–2025 bedraagt het beschikbare bedrag op dit moment voor de jaren 2026–2030 nog € 390 mln.

De ketenorganisaties hebben op 1 oktober 2025 hun bestedingsplannen voor de implementatie geactualiseerd voor de jaren 2026–2030. De optelsom van deze individuele voorlopige ramingen overschrijdt thans het nog beschikbare bedrag. Een belangrijke reden van de verwachte meerkosten is het verschuiven van de datum van inwerkingtreding van 2026 naar 2029. Dit heeft tot gevolg dat de periode waarin kosten worden gemaakt langer is geworden en het bijstellen van enkele kostenposten nodig bleek. Daarnaast doen meer organisaties een beroep op de beschikbare middelen dan door de commissie was ingeschat. Mede omdat er nog wordt gewerkt aan aanpassing van wet- en regelgeving is de analyse van de noodzakelijke aanpassingen als gevolg van het nieuwe wetboek nog niet volledig afgerond en bevatten de plannen nog diverse stelposten. Ook wordt nog bezien op welke aspecten samenhangende aanpak in ketenverband tot de mogelijkheden behoort. Derhalve worden met de individuele ketenorganisaties en in gezamenlijkheid richting het volgende moment van de herijking van de meerjarenramingen (1 oktober 2026) steeds concretere ramingen voor de implementatiekosten gerealiseerd. Afhankelijk van de stand van zaken op dat moment zal er bezien worden hoe hiermee om te gaan.

In het aangeleverde position paper bij een deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer heeft de vertegenwoordiger van het OM aangegeven dat de recente ICT-problemen bij het OM de tijdsdruk en complexiteit heeft vergroot.¹⁰ Geuit werd dat structurele financiering nodig is en dat het beschikbare ketenbudget ontoereikend is. Volgens het OM zijn de «ketenbrede ICT-noden dusdanig groot dat daarvoor afzonderlijke kosten

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29 279, nr. 637, p. 2.

⁹ <https://www.strafrechtketen.nl/actueel/nieuws/2022/09/27/zo-implementeert-de-keten-het-nieuwe-wetboek-van-strafvordering> (zie voor achtergrond van deze berekening: Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VI, nr. 2, p. 168, Tabel 109 waaruit volgt dat van 2022 t/m 2025 is begroot om 450 miljoen uit gaan geven aan «CA middelen: modernisering wetboek van strafvordering»).

¹⁰ Position paper van het Openbaar Ministerie ten behoeve van de Deskundigenbijeenkomst op 23 september 2025 over het Nieuwe Wetboek van Strafvordering met vertegenwoordigers van de strafrechtketen over de impactanalyses en implementatieaanpak van diverse ICT-systemen (Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, H).

zullen moeten worden gemaakt. Een en ander is thans nog niet goed in kaart te brengen. Daarvoor is afzonderlijk onderzoek nodig».¹¹
(37) Is de regering voornemens om een dergelijk onderzoek uit te voeren? Zo ja, op welke termijn en zo nee, waarom niet gelet op dit dringende verzoek van het OM?

37. De door het openbaar ministerie in de position paper genoemde ICT-noden waren een verwijzing naar aanvullende ICT-gerelateerde kosten ten opzichte de reguliere invoeringskosten van het nieuwe wetboek. Op korte termijn gaan het openbaar ministerie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid in gesprek over de integrale meerjarige financieringsbehoefte van het openbaar ministerie op het IV/ICT-domein. Het openbaar ministerie voert in het kader van de meerjarige informatieplanning en mede ter voeding van die gesprekken de nodige analyses uit. Zie verder het antwoord op de vragen 38 en 200.

(38) Politie, OM en rechtspraak staan onder grote druk voor het uitvoeren van hun kerntaak. Op welke wijze is gegarandeerd dat tegenvallers bij de digitalisering niet ten koste gaan van het primaire proces?

38. De IV-veranderopgave waar de strafrechtketen voor staat, wordt slechts ten dele veroorzaakt door het nieuwe wetboek. Wel is het zo dat er een afhankelijkheid bestaat tussen de invoering van het nieuwe wetboek en deze bredere IV-opgave. De eerstvolgende beoordeling van de geplande inwerkingtredingsdatum vindt plaats na het verschijnen van de rapportage van het Adviescollege ICT-toetsing (Ac-ICT), die door uw Kamer is aangevraagd. Deze rapportage wordt voorzien in het voorjaar van 2026. Bovendien wordt een jaar voorafgaand aan de geplande inwerkingtredingsdatum op 1 april 2029 vastgesteld of de keten nog op schema is om het nieuwe wetboek in te voeren. De vordering van de IV-opgave, die onder andere de primaire systemen raakt van de Rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie, maakt vanzelfsprekend onderdeel uit van de afweging. Door deze werkwijze is geborgd dat tegenvallers rond IV niet het primaire proces raken, maar hoogstens de haalbaarheid van de geplande inwerkingtredingsdatum van het nieuwe wetboek. Zie verder over de haalbaarheid van 1 april 2029 het antwoord op vraag 202.

(39) Is de regering bereid indien nodig met extra middelen bij te springen of moeten tegenvallers uit de eigen begroting worden gedekt?

39. Voor beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 36.

Het OM heeft recent met grote digitale problemen gekampt. Hieruit bleek niet alleen de kwetsbaarheid maar ook de ouderdom van cruciale systemen.

(40) Op welke wijze heeft de regering deze recente crisis bij deze organisatie verdisconteerd in haar ambities voor de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering?

40. De effecten van de recente ICT-problemen bij het openbaar ministerie voor de invoering van het nieuwe wetboek zijn nog niet bekend. Het openbaar ministerie inventariseert momenteel de effecten van de ICT-problemen. Verwacht wordt dat de eventuele effecten daarvan, waaronder die met betrekking tot de implementatie van het nieuwe wetboek, in het voorjaar van 2026 bekend zijn.

¹¹ Position paper van het Openbaar Ministerie ten behoeve van de Deskundigenbijeenkomst op 23 september 2025 over het Nieuwe Wetboek van Strafvordering met vertegenwoordigers van de strafrechtketen over de impactanalyses en implementatieaanpak van diverse ICT-systemen (Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, H).

Bij deze digitale problemen bleek ook dat er – zo hebben de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vernomen – geen plan was voor het geval deze problemen zich voordeden (bijvoorbeeld een crisisnoodplan).

(41) Klopt dat en is dat plan er inmiddels wel? En hoe geldt dit voor politie en rechtspraak?

41. Op basis van de recente gebeurtenissen bij het openbaar ministerie zijn er voor de primaire processen noodprocedures uitgewerkt in het geval van uitval van systemen. Deze worden onderdeel van reeds bestaande centrale en decentrale continuïteitsplannen. Uitwerken van crisisnoodplannen ten gevolge van digitale weerbaarheid krijgt ook op basis van geleerde lessen invulling. Ook de politie beschikt over verschillende procedures die gezien kunnen worden als crisisnoodplan, die – afhankelijk van het probleem dat zich voordoet – in gang kunnen worden gezet. Deze procedures zijn erop gericht om de continuïteit van de politie te waarborgen in het geval van dergelijke calamiteiten.

Artificial Intelligence

In de memorie van toelichting wordt expliciet benoemd dat één van de doelstellingen van de modernisering is, het strafproces geschikt te maken voor een digitaal werkende strafrechtsketen.¹² Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ontstaat er, waar digitale processen leidend worden, een mogelijkheid en wellicht zelfs een prikkel om Artificial Intelligence (hierna: AI) in te zetten. In de memorie van toelichting wordt bovendien erkend dat AI een steeds belangrijkere rol zal gaan spelen op tal van terreinen, waaronder bij de opsporing van strafbare feiten. Het gebruik van AI heeft bovendien sinds de publicatie van dit kamerstuk (in maart 2023) een enorme vlucht genomen. Het voorstel is techniek neutraal opgezet, waarmee derhalve ruimte bestaat om AI in te zetten zonder voorafgaande wetswijziging.¹³ AI beïnvloedt bovendien rechtstreeks fundamentele rechten waarop dit wetboek is gebouwd. Dit brengt deze leden tot de navolgende vragen rondom het gebruik van AI.

(42) Welke digitale systemen waarbij gebruik wordt gemaakt van algoritmen worden er thans gebruikt in de strafrechtsketen en welke zullen in gebruik genomen worden bij de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering? De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA ontvangen graag een volledig overzicht.

42. Op de website algoritmes.overheid.nl bevindt zich het Algoritmeregister van de overheid. In het Algoritmeregister publiceren Nederlandse overheidsorganisaties informatie over algoritmes die zij gebruiken in hun werk. Het register focust op impactvolle algoritmes (waaronder hoog risico AI-systemen) en geeft de bezoeker inzicht in hoe deze algoritmes werken. Het register bevat onder meer informatie over het doel van een geregistreerd algoritme, de wettelijke basis, het risicobeheer en een omschrijving van de manier waarop de uitkomsten van het algoritme door een mens gebruikt worden en op welke wijze deze gebruikt, gecontroleerd en bijgesteld (kunnen) worden.

In het register zijn ook algoritmes opgenomen van organisaties die werkzaam zijn op het terrein van de strafrechtspleging. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de genoemde website. Het nieuwe wetboek geeft op zichzelf vooralsnog geen aanleiding om nieuwe algoritmen in gebruik te nemen. Waar dat toch het geval is, worden deze opgenomen in het Algoritmeregister wanneer er sprake is van een hoog risico in de zin van de AI Verordening, of wanneer er sprake is van een impactvol algoritme. Van een aantal in het kader van de strafrechtspleging

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 22.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 72.

relevante algoritmes wordt hierna een korte beschrijving gegeven (Verwezen wordt ook naar de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 11 juli 2025 betreffende de uitvoering van de motie Six Dijkstra, Kamerstukken II 2024/25, 26 643, nr. 1373).

De politie heeft in het Algoritmeregister zes algoritmes geregistreerd. Naast de chatbot Wout – die bezoekers van de website politie.nl kan helpen met hun vragen – zijn dat vijf algoritmes die een relatie hebben met de opsporing van strafbare feiten. Het gaat om de volgende algoritmes:

- HAVANK (in HAVANK worden afdrukken van vingers en handpalmen omgezet naar een code. Het algoritme vergelijkt deze code met de codes in de Strafrechtdatabase, waarin de vinger- en handafdrukken staan van verdachten en veroordeelden van misdrijven waar een celstraf van vier jaar of meer op staatvingerafdrukken);
- MONOcam (controle of bestuurders van voertuigen een mobiel elektronisch apparaat in de hand hebben);
- Tiresias (schermt persoonsgegevens in politiedata af door automatisch de voorruit van voertuigen te blinderen);
- de Zoekapplicatie cold cases (helpt bij het terugvinden van informatie in *cold case*-dossiers);
- het Criminaliteits Anticipatie Systeem (aan de hand van het CAS wordt een verwachting gemaakt van de hoeveelheid criminaliteit in een buurt).

Van het openbaar ministerie en de (straf)rechtspraak zijn geen algoritmes in het register geregistreerd.

Het Nederlands Forensisch Instituut heeft in het Algoritmeregister vier algoritmes geregistreerd. Het gaat om:

- camera-identificatie (onderzoekt of bepaalde digitale beelden zijn gemaakt met een bepaalde digitale camera en/of mobiele telefoon);
- automatische gezichtsbeeldvergelijking (vergelijking van gezichtsbeelden met als doel te bepalen of een verdachte van een misdrijf die zichtbaar is op camerabeelden en de afbeelding van een bekend gezicht (politiefoto van een verdachte) van dezelfde persoon zijn of van twee verschillende personen);
- snelle ID lijn (het analyseren van een DNA-profiel uit een aangeleverd spoor en een vergelijking van het DNA-profiel met het DNA-profiel van personen binnen de zaak of met profielen in de DNA-databank);
- automatische sprekervergelijking (vergelijking van stemmen om erachter te komen of de stem van de verdachte en van de dader dezelfde zijn).

(43) Is het (eventuele) gebruik van AI in de opsporing, bewijswaardering of procedurele besluitvorming voorzien in een voldoende specifieke wettelijke grondslag, zodat voldaan wordt aan het legaliteitsbeginsel en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM)?

43. Voor het gebruik van de algoritmes die genoemd zijn in het antwoord op vraag 42 bestaan – voor zover sprake is van de verwerking van persoonsgegevens – grondslagen in onder meer de Wpg, de Politiewet 2012, het Wetboek van Strafvordering, de Wet en het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden en EU-regelgeving en internationale verdragen.

In het licht van de ontwikkelingen in met name het EU-recht is er discussie over de vraag hoe specifiek een wettelijke grondslag moet zijn voor het verwerken van met name biometrische gegevens. De regering volgt deze ontwikkelingen nauwgezet en zal ook voorstellen voor aanpassing van de wetgeving doen wanneer dat nodig is. Aanpassing van wetgeving wordt in ieder geval overwogen met het oog op een verduidelijking van het wettelijk kader en de waarborgen voor de toepassing van gezichtsherkenningstechnologie (Verwezen wordt naar de reactie op de brief van de AP

inzake het thema Vrijheid en Veiligheid, bijlage bij het eerste Halfjaarbericht Politie 2024, brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 19 juni 2024, Kamerstukken II 2023/24, 29 628, nr. 1217 en naar de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 9 oktober 2024 inzake het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie (Kamerstukken II 2024/25, 26 643, nr. 1223)).

(44) Hoe wordt gewaarborgd dat AI-analyses nooit leiden tot een beslissing zonder volwaardige menselijke beoordeling, conform het beginsel van de human-in-the-loop?

44. In EU-richtlijn 2016/680 is bepaald dat op geautomatiseerde verwerking gebaseerde besluiten, met inbegrip van profilering, die voor de betrokkene nadelige rechtsgevolgen hebben of hem in aanmerkelijke mate treffen, verboden zijn, tenzij het Unierecht of het recht van de EU-lidstaten een dergelijk besluit toestaat en is voorzien in passende waarborgen, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke. Deze bepaling is in Nederland geïmplementeerd in de artikelen 7a van de Wpg en 7e van de Wjsg. Dit geldt ook voor op geautomatiseerde verwerking gebaseerde besluiten waarbij sprake is van de toepassing van AI.

De AI-verordening van de EU schrijft voor dat AI-systemen met een hoog risico zodanig worden ontworpen en ontwikkeld dat hierop tijdens de periode dat zij worden gebruikt, op doeltreffende wijze toezicht kan worden uitgeoefend door natuurlijke personen. Het menselijk toezicht is gericht op het voorkomen of beperken van de risico's voor de gezondheid, veiligheid of grondrechten die zich kunnen voordoen wanneer een AI-systeem met een hoog risico wordt gebruikt (artikel 14). Verder verbiedt de AI-verordening het gebruiken van een AI-systeem voor risicobeoordelingen van natuurlijke personen om het risico dat een natuurlijke persoon een strafbaar feit pleegt te beoordelen of te voorspellen, uitsluitend op basis van de profilering van een natuurlijke persoon of op basis van de beoordeling van diens persoonlijkheidseigenschappen en -kenmerken. Dit verbod geldt niet voor AI-systemen die worden gebruikt ter ondersteuning van de menselijke beoordeling van de betrokkenheid van een persoon bij een criminele activiteit, die al op rechtstreeks met de criminele activiteit verband houdende objectieve en verifieerbare feiten is gebaseerd (artikel 5, eerste lid, onder d).

Zoals in het antwoord op vraag 43 is aangegeven, wordt in het Algoritme-register aangegeven hoe in het geval van het gebruik van een bepaald algoritme is voorzien in menselijke tussenkomst. Wij lichten twee voorbeelden nader toe. Het gebruik van HAVANK levert een hit-no-hit-resultaat op. Dit gebeurt op basis van een score: is de score boven een bepaalde waarde dan is het een hit, is de score onder een bepaalde waarde dan is het een no-hit. Het algoritme sporen van hand- en vingerafdrukken levert een kandidatenlijst op met scores. Een expert onderzoekt de door het systeem gepresenteerde vingerafdrukken met het spoor en onderzoekt of er mogelijk een match is. Is er geen match dan wordt het onderzoek gesloten met «geen herkenning». Is er een match dan gaan twee andere experts deze match vergelijken. Zij doen dit zelfstandig en onafhankelijk van elkaar. Pas als de drie experts tot dezelfde conclusie komen, is er sprake van formele individualisatie en wordt dit vastgelegd in een rapport.

MONOcam controleert of bestuurders van auto's en vrachtwagens een mobiel elektronisch apparaat in de hand hebben. Mogelijke overtredingen worden opgeslagen op een laptop en daarna door een medewerker beoordeeld. Gegevens van afgekeurde overtredingen worden meteen

verwijderd. Gegevens van goedgekeurde overtredingen worden doorgestuurd naar de centrale computer van de politie en daarna van de laptop gewist.

(45) Hoe wordt het gebruik van AI in de opsporing kenbaar gemaakt? Wordt er bijvoorbeeld een proces-verbaal van bevindingen hieromtrent opgemaakt? Zo ja, welke gegevens worden daarin vermeld? Zo nee, waarom niet?

45. In algemene zin wordt het gebruik van AI kenbaar gemaakt door middel van het in het antwoord op vraag 43 genoemde Algoritmeregister. Verder geldt dat over verrichte opsporingshandelingen verslag wordt gedaan in processen-verbaal. Dat geldt dus ook voor bijvoorbeeld de vaststelling dat er sprake is van een herkenning van een vingerafdruk na het gebruik van HAVANK.

(46) En in vervolg op deze vraag: hoe wordt gewaarborgd dat verdachten, advocaten en rechters kunnen begrijpen en reconstrueren hoe een AI-systematische analyse heeft bijgedragen aan het dossier of opsporingsrichting? Of met andere woorden: als bij opsporing of dossieranalyse AI of patroonherkenning wordt gebruikt, hoe is dan geborgd dat de uitkomst controleerbaar, uitlegbaar en aanvechtbaar is in het strafproces?
(47) Hoe wordt gewaarborgd dat de verdediging de werking van het AI-systeem en de gebruikte data inhoudelijk kan betwisten, bijvoorbeeld via contra-expertise, open source-bescheiden of modeluitleg?

46 en 47. In het antwoord op vraag 19 is aangegeven dat wanneer de opsporing de beschikking heeft gekregen over grote datasets een machtiging van de rechter-commissaris wordt gevraagd voor het onderzoek van deze gegevens. Het vragen van deze machtiging heeft de rechter-commissaris in staat gesteld om eisen stellen aan de wijze waarop de gegevens worden onderzocht. Op deze wijze is derhalve in rechterlijke controle van het onderzoek van grote datasets voorzien. Voorts is de afgelopen jaren de praktijk ontwikkeld dat de verdediging, indien zij daarom verzoekt, in de gelegenheid wordt gesteld te kunnen beschikken over gegevens uit cryptotelefoons die relevant kunnen zijn voor de verdachte, maar doorgaans ook de mogelijkheid wordt geboden om zelf in de dataset te zoeken. Dit kan plaatsvinden bij het Nederlands Forensisch Instituut te Rijswijk. De verdediging kan aldaar met behulp van hetzelfde systeem dat de opsporing gebruikt (Hansken) de dataset doorzoeken met het oog op het vinden van relevante gegevens. Met Hansken kan snel en efficiënt worden gezocht in grote hoeveelheden data. Op alles wat relevant kan zijn, kan worden gezocht, bijvoorbeeld op woorden en namen of eigenschappen van sporen zoals bijvoorbeeld alleen mails, chatberichten of foto's. Hansken gebruikt AI voor bijvoorbeeld het herkennen van foto's van zeecontainers.

Ook kan het woordelijk uitgewerkt deel van een dataset die betrekking heeft op een specifieke strafzaak worden gevoegd in het strafdossier van de zaak zodat deze ook bij de behandeling ter terechtzitting kan worden betrokken. Dit was bijvoorbeeld aan de orde in een zaak over een EncroChat-dataset, waarover de Hoge Raad op 13 februari 2024 uitspraak deed (ECLI:NL:HR:2024:192).

In dit verband is verder relevant dat de verdediging de officier van justitie of de rechter-commissaris kan verzoeken om een deskundige te benoemen met de opdracht een (tegen)onderzoek te verrichten (artikelen 2.4.1, 2.4.3, 2.10.52 en 2.10.54). Bij zijn verzoek tot benoeming van een deskundige kan de verdachte een of meer personen ter benoeming voordragen.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat de AI-verordening van de EU een groot aantal eisen stelt aan de werking van AI-systemen onder meer met betrekking tot de transparantie, technische documentatie en registratie van AI-systemen. Dit heeft tot doel dat AI-systemen worden

ontwikkeld en gebruikt op een wijze die passende traceerbaarheid en verklaarbaarheid mogelijk maakt. Zo bepaalt artikel 13 dat AI-systemen met een hoog risico op zodanige wijze worden ontworpen en ontwikkeld dat de werking ervan voldoende transparant is om gebruiksverantwoordelijken in staat te stellen de output van een systeem te interpreteren en op passende wijze te gebruiken. Daarnaast bepaalt artikel 86 dat wanneer op basis van een hoog risico AI-systeem een besluit wordt genomen dat rechtsgevolgen heeft voor personen, deze personen het recht hebben om duidelijke, inhoudelijke uitleg te verkrijgen bij de gebruiksverantwoordelijke van het systeem.

(48) Welke instrumenten bestaan om systematische bias in datasets en modellen te detecteren, corrigeren en documenteren? En hoe wordt dit gecontroleerd? En gebeurt dit door een onafhankelijke partij?

48. De AI-verordening van de EU bevat een belangrijke normering van de toepassing van algoritmes en AI. Artikel 10 van de verordening verplicht ontwikkelaars van hoog risico AI-systemen om deze te controleren en te corrigeren op vooringenomenheid. Hiervoor zullen Europese geharmoniseerde standaarden worden gemaakt. Deze standaarden kunnen vervolgens door iedere organisatie worden gebruikt ongeacht of het systeem volgens de AI-verordening hoog risico is.

Voorts bevat artikel 14 van de verordening een bepaling over de noodzaak om in het kader van menselijk toezicht bewust te blijven van de mogelijke neiging om automatisch of te veel te vertrouwen op de output van een AI-systeem met een hoog risico.

Overheidsorganisaties moeten weten wat de eisen zijn voor verantwoorde inzet van algoritmes. Er zijn al verschillende instrumenten ontwikkeld die helpen wet- en regelgeving beter toe te passen. Het Algoritmekader prioriteert deze instrumenten en stroomlijnt ze, zodat overheden in alle fasen van de levenscyclus van algoritmische toepassingen praktische handvatten hebben. Het Algoritmekader is te bereiken via <https://minbzk.github.io/Algoritmekader/>.

Een belangrijk aandachtspunt in het Algoritmekader is dat overheidsorganisaties een risicoanalyse uitvoeren voor de inzet van algoritmes.

Onderdeel van een risicoanalyse is het onderzoeken of er bias in het algoritme zit en welke risico's dit met zich brengt.

In de politiepraktijk bijvoorbeeld wordt reeds bij de ontwikkeling van algoritmes expliciet aandacht besteed aan de mogelijkheid dat er bias in de trainingsdata zit die effect kan hebben op de werking van het algoritme. Indien bekend is dat er bias in data aanwezig is, zijn er mogelijkheden om te compenseren voor deze eventuele bias in de data die worden toegepast. Dit compenseren kan zowel in de data zelf als door hiermee in het algoritme rekening te houden. Bij de inzet van algoritmes voor het politiewerk wordt vervolgens doorlopend geëvalueerd en gecontroleerd of de modellen voldoende van kwaliteit blijven. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor bias zowel in de data als in de modellen, en in de uitkomst.

Het algoritmekader biedt een goed overzicht van relevante standaarden met betrekking tot de toepassing van algoritmes zodat wordt voldaan aan specifieke eisen op het gebied van kwaliteit, veiligheid en prestaties. Een van die standaarden is de Nederlandse praktijkrichtlijn NPR-CEN/CLC ISO/IEC TR 24027 die ziet op bias in relatie tot door AI ondersteunde besluitvorming. Meettechnieken en methodes om bias te beoordelen worden in de richtlijn beschreven met het oog op het aanpakken van bias-gerelateerde kwetsbaarheden.

De AP is sinds 2023 coördinerend toezichthouder op algoritmes en AI die risico's met zich meebrengen voor fundamentele waarden en grond-

rechten. De AP publiceert elk halfjaar een Rapportage AI & Algoritmes Nederland, om daarmee een beeld te geven van recente ontwikkelingen, actuele risico's en bijbehorende uitdagingen. Hierin is bias steeds een belangrijk aandachtspunt.

(49) Wie is juridisch en operationeel verantwoordelijk wanneer een AI-advies leidt tot een onjuiste verdenking, een verkeerde beoordeling van het bewijs of anderszins onjuiste uitkomst? Is dat de politie, OM, de leverancier, de Staat, of het ketenverband?

49. In algemene zin kunnen de ontwikkelaar, leverancier en gebruiker aansprakelijk zijn voor een AI-systeem. De aansprakelijkheid van gebruikers moet worden beoordeeld aan de hand van het toepasselijke Europese en lidstatelijke aansprakelijkheidsrecht. Gebruikers van een AI-systeem zijn in algemene zin juridisch en operationeel verantwoordelijk voor het gebruik van dat systeem.

Ik voeg hier wel meteen aan toe dat in de antwoorden op vraag 43 en 44 is ingegaan op het gebruik van AI in het kader van de opsporing en op de manier waarop bij het gebruik van AI is voorzien in menselijke tussenkomst. Er is daarbij geen sprake van het vaststellen van een verdenking of het beoordelen van het bewijs door AI of het vaststellen van een andere uitkomst door AI, zonder dat is voorzien in menselijke tussenkomst.

(50) Wordt voor elke AI-toepassing vastgesteld dat het gebruik ervan noodzakelijk is en dat minder ingrijpende alternatieven onvoldoende effectief zijn?

50. Ja, dat is het geval. Uit de gegevensbeschermingswetgeving vloeien eisen voort wat betreft het vaststellen van de noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van algoritmes, waaronder AI. Voor AI-systemen die persoonsgegevens verwerken geldt dat de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (artikel 3, tweede en derde lid) en de Wet politiegegevens (artikel 3, eerste en tweede lid) voorschrijven dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor wettelijke doeleinden. Bijzondere persoonsgegevens, zoals bijvoorbeeld biometrische en genetische gegevens, mogen alleen worden verwerkt wanneer dit onvermijdelijk is voor het doel van de verwerking, in aanvulling op de verwerking van andere persoonsgegevens (artikel 39c Wjsg, derde lid, Wjsg en artikel 5 Wpg).

Voorts schrijven de Wjsg (artikel 7b) en de Wpg (artikel 4c) voor dat wanneer een soort verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt, gelet op de aard, de omvang, de context of doelen ervan, waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van personen oplevert, de verwerkingsverantwoordelijke voorafgaande aan de verwerking een beoordeling moet uitvoeren van het effect van de voorgenomen verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens (de zogenaamde gegevensbeschermingseffectbeoordeling, in de praktijk beter bekend als een *Data Protection Impact Assessment*). Onderdeel van de DPIA is een beoordeling of de gegevensverwerkingen noodzakelijk en evenredig zijn voor het verwezenlijken van de verwerkingsdoeleinden. In dit kader wordt zowel de proportionaliteit (staat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen in evenredige verhouding tot de verwerkingsdoeleinden?) als de subsidiairiteit (kunnen de verwerkingsdoeleinden in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkenen minder nadelige wijze, worden verwezenlijkt?) beoordeeld.

(51) Hoe wordt gegarandeerd dat digitale dossier en AI-ondersteunde besluitvorming niet leidt tot ongelijkheid tussen partijen die wel of niet over digitale kennis of middelen beschikken?

51. Uitgangspunt bij de digitalisering van de overheid is digitale inclusie. De overheid wil dat iedereen ook digitaal mee kan blijven doen in onze samenleving. De digitale diensten van de overheid worden daarom zo ingericht dat deze voor iedereen toegankelijk en begrijpelijk zijn. Dit geldt ook voor de digitalisering in de strafrechtspleging. Bovendien wordt gewerkt aan het vergroten van de digitale vaardigheden van mensen. Een rechtsbijstandverlener kan hierbij bijvoorbeeld assisteren en helpen met het indienen van berichten of stukken. Voor mensen die ondanks beschikbare ondersteuning niet in staat zijn gebruik te maken van digitale voorzieningen van de overheid, is het belangrijk dat daarvoor alternatieven openstaan. Burgers worden gestimuleerd om van de elektronische weg gebruik te maken, maar verplicht is dat niet (behalve wanneer zij door een advocaat worden bijgestaan). Burgers kunnen ook gewoon via de post communiceren en bijvoorbeeld stukken aan de officier of de rechter verzenden. Ook een rechtsmiddel kan per post worden ingesteld of door een daartoe strekkende mededeling mondeling bij de griffie te doen.

Op de toegang tot digitale strafdossiers en de analoge alternatieven daarvoor wordt ingegaan in antwoord op vraag 55.

(52) Bestaan er structurele audit-mechanismen waarmee AI-gebruik in strafzaken achteraf traceerbaar, toetsbaar en herleidbaar blijft? Zo ja, op welke wijze en zo nee, waarom niet en wat betekent dit voor de rechtspositie van verdachten?

52. Het gebruik van AI in de (straf)rechtspleging is aan strenge eisen verbonden, waaronder vereisten ten aanzien van de herleidbaarheid van de uitkomst van het algoritme. Dit geldt in het bijzonder wanneer er sprake is van een hoog risico in de zin van de AI Verordening. Algoritmen die onvoldoende transparant zijn kunnen in het vigerende wettelijk kader niet in gebruik worden genomen. Het is evenwel aan de rechter om in elke zaak te beoordelen hoe het bewijs tot stand is gekomen en of dat bewijs in het individuele geval toelaatbaar is. Daarmee is de rechtspositie van verdachten geborgd. Voor meer informatie over het gebruik van AI in de strafrechtspleging wordt verwezen naar het antwoord op vragen 42 tot en met 51.

(53) Welk mechanisme zorgt ervoor dat het parlement tijdig geïnformeerd wordt over wijzigingen in AI-systemen, datasets of algoritmische logica die een rol spelen in of invloed hebben op het strafproces?

53. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 42 wordt informatie over algoritmes die Nederlandse overheidsorganisaties gebruiken in hun werk gepubliceerd in het Algoritmeregister. In de brief van 11 juli 2025 (zie het antwoord op vraag 42) heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangegeven dat het parlement via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2025 wordt geïnformeerd over de stand van zaken van de registratie van algoritmes in het Algoritmeregister. De prioriteit ligt bij de registratie van de hoogrisico-AI-systemen zoals gedefinieerd in de AI-verordening van de EU. Daarnaast worden ook impactvolle algoritmen geregistreerd in het nationale register. Conform de motie van het Tweede Kamerlid Dekker-Abdulaziz (Kamerstukken II 2022/23, 36 360 VI, nr. 14) zullen nieuwe hoogrisico-AI-systemen direct worden opgenomen in het register.

Doenvermogen van burgers/positie verdachte en slachtoffer

Een aantal onderwerpen waar de vragen in dit blokje op zien zijn in het voorgaande al in meer algemene zin aan de orde geweest. Hierna volgen een aantal specifieke vragen met het oog op het doenvermogen van verdachten en slachtoffers.

Veel verdachten beschikken over beperkt denk- en doenvermogen. Het is niet alleen de vraag of de verdachte voldoende rechten heeft, maar ook of hij in staat is deze uit te oefenen. De Raad van State heeft geadviseerd bij de inrichting van de nieuwe werkprocessen bij de invoering van het wetsvoorstel rekening te houden met het doenvermogen van burgers in het strafproces.¹⁴

(54) Kan de regering aangeven op welke wijze zij dit advies heeft opgevolgd? Wordt er bijvoorbeeld voorzien in begrijpelijke uitleg (zoals: B1 taalniveau, infographics, meertalige informatie) bij de oproeping en de procesinleiding?

54. In het nieuwe wetboek zijn met betrekking tot het doenvermogen van verdachten een aantal recent ingevoerde versterkingen van rechten overgenomen. Het nieuwe wetboek kent voor de belangrijkste procesdeelnemers in Boek 1 een overzichtelijke catalogus van rechten gedurende het strafproces, waaronder de oproeping en procesinleiding. Deze rechten zijn op onderdelen versterkt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om betere waarborgen voor toegang tot het strafdossier, het recht op informatie over rechten en het recht op vertaling. Om ervoor te kunnen zorgen dat procesdeelnemers deze rechten kunnen inroepen wordt ter voorbereiding op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek toegankelijk voorlichtingsmateriaal ontwikkeld over de rechten. Hierbij gaat het onder andere over het aanpassen van de desbetreffende informatie over rechten van de procesdeelnemers in de gebruikelijke algemene publieksvoorlichting op rijksoverheid.nl en de websites van ketenpartners. Ook worden de gerichte communicatiemiddelen die aan betrokkenen kunnen worden uitgereikt of verstuurd, aangepast (zie ook paragraaf 10.4 van de memorie van toelichting van de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3).

In het bijzonder vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hoe wordt gewaarborgd dat de digitale strafdossiers voor alle procesdeelnemers toegankelijk en begrijpelijk zijn, dat wil zeggen inclusief voor slachtoffers, getuigen en voor advocaten zonder kostbare digitale infrastructuur, verdachten zonder advocaat en gedetineerden?

(55) Zijn er alternatieve (analoge) oplossingen gegarandeerd voor procesdeelnemers die geen of beperkte digitale toegang hebben?

55. In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is aangegeven dat zoveel mogelijk wordt gestreefd naar verstrekking van processtukken via elektronische weg. Indien de onbelemmerde toegang tot het processtuk langs elektronische weg is toegestaan, is een fysieke kopie in beginsel niet nodig, omdat het processtuk steeds opnieuw kan worden bekeken of zelfs gedownload. Daarnaast moet het mogelijk blijven kopieën (afschrijven) van die stukken in papieren vorm te verkrijgen. Niet iedereen beschikt immers over een computer met aansluiting op het internet en is in staat met behulp daarvan kopieën te ontvangen (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 282). Op verzoek van de verdachte, het slachtoffer of de benadeelde partij kan worden bepaald dat de kopieën niet langs elektronische weg worden verstrekt. Indien de burger door een raadsman of een advocaat wordt bijgestaan is digitale communicatie echter het uitgangspunt (zie Boek 1, Hoofdstuk 9). In het Besluit processtukken in strafzaken (Stb. 2011, 602) is geregeld op welke wijze de verdachte en zijn raadsman en het slachtoffer en zijn advocaat of gemachtigde kennis kunnen nemen van de processtukken. Dit besluit zal worden omgezet naar een nieuw besluit op grond van de artikelen 1.5.5, zevende lid, en 1.8.11, eerste lid, van het nieuwe wetboek, waarbij de inhoud van het huidige besluit tot uitgangspunt dient. Op grond van dit besluit wordt van de processtukken waarvan de kennisneming is toegestaan, zo spoedig mogelijk een kopie verstrekt aan de verdachte en

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 39.

zijn raadsman dan wel het slachtoffer en zijn advocaat of gemachtigde. De verstrekking van een kopie kan plaatsvinden met behulp van een elektronische voorziening als bedoeld in artikel 1.1.11 van het wetboek. In gevallen waarin, als uitzondering op de hoofdregel, geen kopie wordt verstrekt maar ter bescherming van bepaalde belangen alleen inzage wordt verleend, krijgen de genoemde personen de gelegenheid tot inzage in de processtukken hetzij op het parket, hetzij op de plaats waar de verdachte gedetineerd is, hetzij elders. De inzage vindt dan plaats door de stukken voor te leggen, waaruit de betrokkene aantekeningen kan maken. Dat «voorleggen» zal kunnen gebeuren door een papieren of een elektronische versie van de stukken aan de betrokkene te tonen. Het nieuwe wetboek en het daarop gebaseerde besluit zullen kortom adequate waarborgen bevatten om ervoor te zorgen dat ook procesdeelnemers die geen digitale toegang hebben kunnen kennisnemen van het procesdossier.

(56) Hoe wordt er assistentie verleend, bijvoorbeeld in de vorm van een fysieke of telefonisch gratis bereikbare helpdesk?

56. Zoals in het antwoord op vraag 28 is aangegeven, wordt er in ketenverband geïnventariseerd wat de kansen en risico's zijn bij de digitaliseringsvraagstukken. Hiervan maakt het in kaart brengen van welk hulpklok voor de burger op welk moment open is, deel uit. Momenteel wordt het digitale strafdossier in ketenverband vorm gegeven. Bij de ontwikkeling van nieuwe digitale infrastructuur door de overheid gelden voor onderdelen waarmee de burger in aanraking komt de standaarden voor toegankelijkheid die zijn neergelegd in het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid (Stb. 2018, 141; zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/toegankelijkheid>).

Een belangrijk deel van de verdachten is afhankelijk van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. De daarin geboden vergoedingen zullen moeten worden toegesneden op de nieuwe taken van de advocatuur in het strafrecht.

(57) Welke middelen zijn of worden hiervoor vrijgemaakt? Wordt hierbij ook rekening gehouden met opleidingskosten voor de sociale advocatuur?

57. Zoals toegezegd tijdens de mondelinge behandeling van de eerste en tweede vaststellingswet in de Tweede Kamer wordt er momenteel in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenspraak met de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor Rechtsbijstand door Significant Public onderzoek verricht naar de uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek voor de gefinancierde rechtsbijstand. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten zal worden berekend of, en zo ja, welke structurele financiële middelen nodig zijn om de eventuele extra tijdbesteding tot uitdrukking te brengen in de forfaitaire vergoedingen voor advocaten die verdachten onder het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bijstaan. Wat betreft de opleidingskosten voor de sociale advocatuur geldt dat elke advocaat ingevolge artikel 4.4 van de Verordening op de advocatuur jaarlijks verplicht 20 opleidingspunten moet halen, ook los van het nieuwe wetboek. Het ligt in de rede dat de reguliere opleidingstijd (ten dele) wordt benut voor bijscholing over het nieuwe wetboek, net zoals dat het geval is voor bijvoorbeeld rechters.

De met het voorstel beoogde beweging naar voren vraagt een meer actieve houding van de verdachte terwijl tijdige dossiertoeegang en gefinancierde rechtsbijstand niet verzekerd zijn. Als gevolg van bezuinigingen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is rechtsbijstand niet voor iedere verdachte toegankelijk.

(58) Wat gaat de regering doen om ervoor te zorgen dat verdachten tijdig voorzien kunnen worden van adequate rechtsbijstand?

58. Met de bepalingen inzake rechtsbijstand voorziet het nieuwe wetboek in een adequaat stelsel van waarborgen om ervoor te zorgen dat verdachten zoveel mogelijk van rechtsbijstand kunnen zijn voorzien. Zie hierover ook het antwoord op vraag 60. Van bezuinigingen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken is geen sprake. Het recht op rechtsbijstand wordt in het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces, waarover de Afdeling advisering van de Raad van State advies heeft uitgebracht, bovendien versterkt, vooral de rechtsbijstand in verband met het politieverhoor en de rechtsbijstand in het kader van de strafbeschikking. In verband met specifiek de beweging naar voren en het streven te stimuleren dat onderzoekswensen voorafgaand aan de berechting al in een vroeg stadium bij de rechter-commissaris worden ingediend, is het volgende relevant. Een verdachte tegen wie een bevel tot voorlopige hechtenis in de zaak is uitgevaardigd heeft, ook als hij zich inmiddels op vrije voeten bevindt, recht op kosteloze rechtsbijstand. Daartoe wordt een raadsman voor hem aangewezen. Deze raadsman kan voor de verdachte om kennisneming van de processtukken verzoeken en onderzoekswensen bij de rechter-commissaris indienen. Ook verdachten tegen wie niet een bevel tot voorlopige hechtenis is uitgevaardigd, kunnen daartoe een raadsman in de arm nemen. Verdachten die verminderd draagkrachtig zijn, hebben de mogelijkheid om bij de raad voor rechtsbijstand een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand (toevoeging) in te dienen. Op dit moment is de hoofdregel van het beleid van de raad voor rechtsbijstand dat een toevoeging aan een verdachte op vrije voeten pas wordt afgegeven vanaf het moment dat de verdachte de dagvaarding heeft ontvangen. Volgens het nieuwe recht zal een toevoeging dus in ieder geval kunnen worden afgegeven vanaf het moment dat de procesinleiding aan de verdachte is betekend. Vervolgens kan de verdachte zich tot aan de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting nog met onderzoekswensen tot de rechter-commissaris wenden. Om de beweging naar voren verder te stimuleren is voor het tijdig kunnen indienen van onderzoekswensen van belang dat de verdachte zich desgewenst al in een vroeg stadium van het opsporingsonderzoek kan laten bijstaan door een raadsman en dat verminderd draagkrachtige verdachten daartoe vroegtijdig een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen indienen. Tegen de achtergrond van de doelstelling van de beweging naar voren wordt onderzocht op welke wijze en in welke zaken het mogelijk zal worden gemaakt voor een verdachte voor wie niet in verband met de voorlopige hechtenis een raadsman is aangewezen, om op basis van een aanvraag gesubsidieerde rechtsbijstand een raadsman toegevoegd te krijgen, met als doel ook voorafgaand aan de vervolgingsbeslissing al verzoeken tot het doen van onderzoek bij de rechter-commissaris in te dienen. Overigens voorziet het nieuwe wetboek evenals het huidige in de mogelijkheid dat als de rechter-commissaris in de zaak tot het verhoren van verdachten, getuigen of deskundigen heeft besloten en de verdachte geen raadsman heeft, voor hem in verband met die verhoren kosteloos een raadsman wordt aangewezen (artikel 2.10.12).

(59) En wat gebeurt er als een verdachte niet in staat is binnen de voorgeschreven termijnen rechtsbijstand te realiseren en daardoor niet in staat is diens rechten uit te oefenen? Zien de leden het goed dat er dan een grotere verantwoordelijkheid bij de rechter komt te liggen om zorg te dragen voor een eerlijk proces?

59. Deze leden zien het goed dat wanneer een verdachte geen rechtsbijstand heeft de rechter er te meer op moet toezien dat het recht op een eerlijk proces wordt gewaarborgd, en dat in zoverre een grotere verantwoordelijkheid bij de rechter komt te liggen. Zie ook het antwoord op vraag 2.

(60) En kan de regering uiteenzetten hoe de rechter in een dergelijke situatie (van uitblijven van adequate rechtsbijstand) invulling zal kunnen en moeten geven aan die verantwoordelijkheid? De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verzoeken hierbij expliciet aandacht te besteden aan de situatie waarin de verdachte zonder advocaat verschijnt en hoe dan om te gaan met actieve voorlichting, ambtshalve onderzoeksopdrachten, eventueel uitstel en dergelijke.

60. Zoals uit de jurisprudentie van de Hoge Raad voortvloeit moet de rechter wanneer een verdachte niet van rechtsbijstand is voorzien er te meer op toezien dat het recht op een eerlijk proces wordt gewaarborgd. Dit betekent dat wanneer een verdachte ervoor kiest zichzelf te verdedigen en daarom afstand doet van rechtsbijstand de rechter (in het bijzonder in zwaardere strafzaken waarin een raadsman voor de verdachte wordt aangewezen) moet nagaan of die afstand ondubbelzinnig, desbewust en vrijwillig is gedaan. Als dat het geval is zal de rechter tijdens de behandeling van de zaak bijzondere aandacht moeten schenken aan de positie van de verdachte. Dat geldt vooral voor het verstrekken van informatie die de verdachte voor zijn verdediging behoeft. In dat opzicht kan de verdachte tekort komen, omdat hij geen bijstand van een raadsman heeft. In dat tekort moet de rechter zoveel als mogelijk voorzien (o.a. ECLI:NL:HR:2009:BI2315). En in geval een verdachte zonder raadsman op de terechtzitting verschijnt die aangeeft eerst nog een raadsman te willen zoeken, kan dat betekenen dat de rechter de zaak moet aanhouden, tenzij op basis van het procesverloop en de proceshouding van de verdachte kan worden aangenomen dat het recht op een eerlijk proces niet is geschonden wanneer dat verzoek door de rechter niet wordt gehonoreerd (vgl. ECLI:NL:HR:2024:804). Voor twee categorieën kwetsbare verdachten gelden er extra waarborgen ter verzekering van het recht op een eerlijk proces. De wet bepaalt voor twee categorieën verdachten dat zij geen afstand van het recht op rechtsbijstand kunnen doen: minderjarige verdachten in de gevallen waarin voor hen op grond van de wet een raadsman wordt aangewezen en kwetsbare verdachten die vallen onder de regeling van Boek 6, Titel 1.2, en die daarom een raadsman aangewezen krijgen (de artikelen 6.1.5 en 6.1.52). Zie ook het antwoord op vraag 62. Omdat het in beide gevallen gaat om een aangewezen raadsman is de rechtsbijstand voor de verdachte kosteloos.

(61) Op welke wijze wordt gewaarborgd dat er sprake zal zijn van een voortvarende verstrekking van processtukken aan de verdachte of diens rechtsbijstandverlener? Wanneer is er nog wel en wanneer is er geen sprake meer van een voortvarende/tijdige verstrekking van processtukken?

61. Naar aanleiding van de vanuit de praktijk, onder meer door de NOvA, naar voren gebrachte zorg over de tijdige toegang van de verdachte tot de processtukken is de regeling van de toegang tot de processtukken verbeterd.

De verdachte wordt voorafgaand aan zijn eerste verhoor in kennis gesteld van het recht op voeging en kennisneming van processtukken. De verdachte heeft het recht om vanaf zijn eerste verhoor op zijn verzoek kennis te nemen van de processtukken. Daarnaast zijn voorschriften opgenomen die de officier van justitie ertoe verplichten op bepaalde momenten eigener beweging, dus zonder dat de verdachte daarom hoeft te verzoeken, processtukken ter beschikking te stellen. Het gaat dan om processen-verbaal waarvan de officier van justitie de kennisneming niet tijdelijk aan de verdachte mag onthouden, omdat de verdachte of zijn raadsman de inhoud al kent (met name het proces-verbaal van zijn eigen verhoor) of kan kennen (omdat hij of zijn raadsman bij het verhoor van een getuige aanwezig kon zijn). Van deze stukken wordt nadat deze zijn opgemaakt door de opsporingsambtenaar, de rechter-commissaris of de officier van justitie direct een kopie verstrekt (artikel 1.8.8, vierde en vijfde

lid). Indien de verdachte voorlopig gehecht is, zorgt de officier van justitie uiterlijk na drie maanden gevangenhouding ervoor dat de verdachte kan kennisnemen van de beschikbare processtukken – ongeacht of al verzoeken om kennisneming van processtukken van de zijde van verdachte zijn gedaan. De officier van justitie deelt bij die gelegenheid in voorkomend geval eigener beweging schriftelijk mee dat hij in het belang van het onderzoek de kennisneming van bepaalde processtukken onthoudt (artikel 2.10.64, tweede lid). Om te bevorderen dat ter voorbereiding van de verdediging op de terechtzitting vlot kan worden kennisgenomen van de processtukken is verder bepaald dat de officier van justitie op het moment dat hij de procesinleiding indient en aan de verdachte doet betekenen, tevens actief (dus niet pas na een verzoek daartoe) de processtukken ter beschikking stelt aan de verdachte en/of zijn raadsman (artikel 4.1.1, vijfde lid).

In rechtsbescherming voor de verdachte op het punt van de toegang tot de processtukken wordt tijdens het vooronderzoek voorzien door de rechter-commissaris. Indien de officier van justitie in gebreke blijft te beslissen op een verzoek om kennisneming van processtukken, kan de verdachte de rechter-commissaris verzoeken de officier van justitie een termijn te stellen binnen welke de kennisneming van processtukken wordt toegestaan (artikel 1.8.6, derde lid). De rechter-commissaris zal – eventueel nadat hij daarop is geattendeerd door de verdachte – de officier van justitie kunnen aanspreken indien deze niet binnen de gestelde termijn beslist.

Als de officier van justitie de kennisneming van bepaalde processtukken tijdelijk onthoudt omdat het belang van het onderzoek dit naar zijn oordeel vereist, kan de verdachte een bezwaarschrift indienen bij de rechter-commissaris, die vervolgens over die kennisneming beslist (artikel 1.8.13, eerste lid, onderdeel b). Deze onthouding is tijdelijk, omdat de kennisneming van alle processtukken de verdachte niet langer mag worden onthouden zodra de procesinleiding is ingediend dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd (artikel 1.8.10).

(62) Wat gebeurt er als aantoonbaar is dat een verdachte verschoonbaar belemmerd is geweest in het verkrijgen van de processtukken of rechtsbijstand? Of vanwege gebrekkige taal of digitale vaardigheden? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

62. Uitgangspunt is dat de verdachte vanaf het eerste verhoor van de processtukken kan kennisnemen, zij het dat de officier van justitie de kennisneming van bepaalde processtukken tijdelijk kan onthouden omdat naar zijn oordeel het belang van het onderzoek dit vereist (artikel 1.8.6). In het Besluit processtukken in strafzaken is nader geregeld dat van de processtukken waarvan de kennisneming is toegestaan, zo spoedig mogelijk een kopie wordt verstrekt aan de verdachte en zijn raadsman. Zodra de procesinleiding is ingediend, mag de kennisneming niet meer worden onthouden en stelt de officier van justitie de verdachte de processtukken ter beschikking, voor zover dat nog niet was gebeurd (de artikelen 1.8.10 en 4.1.1, vijfde lid). In voorkomend geval kan zich de situatie voordoen dat een processtuk pas laat beschikbaar komt, bijvoorbeeld omdat een rapport van een deskundige nog niet gereed is of het verhoor van en getuige nog niet is afgenomen. Indien dit processtuk informatie bevat die voor de verdediging aanleiding vormt voor een verzoek om aanvullend onderzoek, zal dat verzoek op dat moment pas op zijn merites kunnen worden beoordeeld. De rechter zal rekening houden met het feit dat de vertraging niet aan de verdediging te wijten is en een dergelijk, laat ingediend verzoek indien dat voor toewijzing in aanmerking komt, alsnog toewijzen. Benodigd onderzoek kan dan wellicht pas in een laat stadium worden gedaan, maar zal wel worden verricht. Dat de verdachte zulke onderzoekswensen pas op dat moment naar voren brengt kan hem dan dus niet worden tegengeworpen. Zie over de verstrekking

van processtukken langs elektronische weg dan wel, voor procesdeelnemers die geen of beperkte digitale toegang hebben in papieren vorm, het antwoord op vraag 55.

De verdachte die niet of onvoldoende Nederlands spreekt heeft het recht op vertolking en vertaling in alle fasen van het strafproces en ook met het oog op de kennisneming van stukken (artikel 1.11.7; artikel 1.8.9). Hij wordt daarop ook gewezen (artikel 1.4.4, tweede lid; artikel 4.1.2, tweede lid; artikel 4.1.12, derde lid). Met diverse bepalingen voorziet het nieuwe wetboek bovendien in een adequaat stelsel van waarborgen om ervoor te zorgen dat verdachten zoveel mogelijk van rechtsbijstand kunnen zijn voorzien. Voor een overzicht van het wettelijke kader voor rechtsbijstand in strafzaken in het algemeen wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van de verslagen (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 11, p. 432). Wanneer een verdachte zonder rechtsbijstand voor de rechter verschijnt, kan de rechter voor de verdachte een raadsman aanwijzen in gevallen waarin de rechter van oordeel is dat de verdachte in het belang van zijn verdediging rechtsbijstand moet worden verleend (artikel 1.4.14, tweede lid). Ook als dat laatste niet het geval is zal de rechter erop moeten toezien dat aan het recht op een eerlijk proces niet wordt tekortgedaan en bijzondere aandacht moeten hebben voor de positie van die verdachte. Daarbij kan het nodig zijn door te vragen, uitleg te geven en informatie te verstrekken die de verdachte voor zijn verdediging behoeft.

In het antwoord op vraag 60 is al genoemd dat voor twee categorieën kwetsbare verdachten is bepaald dat zij geen afstand van het recht op rechtsbijstand kunnen doen. In aanvulling daarop kan worden opgemerkt dat over verdachten die door een beperking of een ziekte onvoldoende in staat zijn aan het proces tegen hen deel te kunnen nemen, in Boek 6, Titel 1.2, bijzondere bepalingen zijn opgenomen. Voor de toepasselijkheid van die regeling is bepalend of een verdachte voldoende in staat is om het proces tegen hem te begrijpen en hieraan deel te nemen. Dit criterium vormt een vertaling van het recht op een «*effective participation*» zoals dat door het EHRM wordt afgeleid uit artikel 6 EVRM. Wanneer een verdachte niet voldoende in staat is om het proces tegen hem te begrijpen en hieraan deel te nemen, zullen de officier van justitie en de rechter de door hen noodzakelijk geachte maatregelen moeten nemen.

(63) Deze leden verzoeken de bovenstaande vragen ten aanzien van het doenvermogen ook te beantwoorden vanuit het perspectief van het slachtoffer, zowel daar waar het gaat om digitale toegankelijkheid van informatie als de beschikbaarheid van ondersteuning daar waar nodig.

63. Rekening houden met het doenvermogen van het slachtoffer is een belangrijk uitgangspunt in het nieuwe wetboek en bij de implementatie daarvan. Toegankelijke informatievoorziening, ondersteuning en (rechts)bijstand dragen eraan bij dat slachtoffers weten wat hun rechten zijn en dat zij deze in de praktijk uitoefenen als zij dat wensen (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 19–20 en p. 39). Zie over de mogelijkheid om langs elektronische weg dan wel op andere wijze kennis te nemen van de processtukken het antwoord op vraag 55.

Vanuit verschillende organisaties is er op verschillende momenten aandacht voor het informeren van slachtoffers en voor hun doenvermogen (zie nader Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 11, p. 101–102). Slachtofferhulp Nederland (SHN) vervult een belangrijke rol door slachtoffers (kosteloos) nader voor te lichten over hun rechten. Daarnaast biedt SHN slachtoffers emotionele, praktische en juridische ondersteuning aan. Tevens kunnen slachtoffers zich laten bijstaan door een slachtofferadvocaat. In gewelds- en zedenzaken is de bijstand door een slachtofferadvocaat kosteloos.

Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zal voorlichtingsmateriaal worden ontwikkeld over de rechten van slacht-

offers. Dit gebeurt onder andere door aanpassing van de desbetreffende informatie over rechten van slachtoffers in de gebruikelijke algemene publieksvoorlichting op rijksoverheid.nl en websites van ketenpartners (zoals politie, openbaar ministerie, Rechtspraak, Slachtofferhulp Nederland en CJIB) en via gerichte communicatiemiddelen die aan slachtoffers kunnen worden uitgereikt of verstuurd, zoals op politiebureaus of in gerechtsgebouwen.

(64) Op welke wijze wordt in het voorstel geborgd dat de verdachte zonder rechtsbijstand in hoger beroep zijn recht op een volledige en effectieve herbeoordeling behoudt, nu het onderzoek in appel primair wordt gericht op de door de verdachte geformuleerde bezwaren. Hoe wordt voorkomen dat deze verschuiving van systematiek ertoe leidt dat het hoger beroep voor deze verdachten onvoldoende bescherming zal bieden doordat zij niet goed in staat zijn bezwaren aan te dragen?

64. Wanneer een verdachte ervoor kiest om afstand te doen van zijn recht op rechtsbijstand, dan zal de rechter erop moeten toezien dat door die keuze aan het recht op een eerlijk proces niet wordt tekortgedaan. Hetgeen is opgemerkt in de antwoord op de vragen 2, 59 en 60 geldt ook voor het gerechtshof in hoger beroep. Dat het gerechtshof zich bij de behandeling richt op de tegen het vonnis ingebrachte bezwaren, brengt niet mee dat van de verdachte zonder raadsman een juridisch (onderbouwd) betoog wordt verwacht. Voldoende is dat de verdachte voor of bij aanvang van het onderzoek op de terechtzitting kenbaar maakt waarom hij het niet eens is met de beslissingen die de rechtbank in zijn zaak heeft genomen, zodat het gerechtshof weet welke punten in ieder geval onderwerp van bespreking tijdens het onderzoek op de terechtzitting moeten zijn. Als de verdachte geen bezwaren opgeeft of deze niet duidelijk toelicht, ligt het in de rede dat het gerechtshof daarover op de terechtzitting doorvraagt. Het voortbouwende appel brengt ook geen begrenzing mee in de omvang van het hoger beroep. Het staat het gerechtshof vrij om zich te buigen over alles wat in het vonnis staat vermeld, ook als de verdachte tegen het desbetreffende onderdeel van het vonnis geen bezwaren heeft ingebracht. Mede in het licht van het verloop van het onderzoek op de terechtzitting kan het gerechtshof ook tot het oordeel komen dat nader onderzoek in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk is (artikel 5.4.23 in verbinding met artikel 4.2.51). Daarbij kan de omstandigheid dat de verdachte niet van rechtsbijstand is voorzien een rol spelen. Opmerking verdient overigens dat het merendeel van de verdachten in hoger beroep wel wordt bijgestaan door een raadsman.

(65) Kan de regering bevestigen dat de rechter ter terechtzitting in dat geval een meer actieve houding dient aan te nemen, zoals doorvragen aan de verdachte als deze geen bezwaren heeft opgegeven of deze niet duidelijk toelicht of bezwaren benoemen die de rechter opvallen maar die niet door de verdachte zijn aangevoerd? En ook dat dit met zich brengt dat de rechter de verdachte proactief informatie zal verstrekken die de verdachte nodig heeft voor zijn verdediging?

65. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Zie ook het antwoord op vraag 64. Van de verdachte zonder raadsman wordt geen juridisch onderbouwd betoog verwacht. Verdachten die procederen zonder bijstand van een raadsman zijn veelal goed in staat in eigen woorden aan te geven waarom zij hoger beroep hebben aangetekend en waarom zij het niet eens zijn met de beslissingen die de rechtbank in de zaak heeft genomen. Bij een verdachte zonder rechtsbijstand is het gerechtshof nog meer alert op de mogelijkheid dat de verdedigingsrechten kunnen worden uitgeoefend en zal het tijdens de behandeling van een zaak bijzondere aandacht schenken aan het gesprek met de verdachte. De rol van de rechter is dan dus juist actiever. Dit kan bijvoorbeeld

betekenen dat het gerechtshof op de terechtzitting doorvraagt als de verdachte geen bezwaren opgeeft of deze niet duidelijk toelicht, en dat het informatie verstrekt die de verdachte voor zijn verdediging behoeft.

Naar het oordeel van de leden kan een cumulatie van de verschillende keuzes (vlucht naar voren, enkelvoudig afdoen in hoger beroep, bezwaarenstelsel) ertoe leiden dat de rechtsbescherming van met name kwetsbare groepen vermindert.

(66) Hoe apprecieert de regering dit risico en welke compenserende maatregelen zouden genomen kunnen worden als uit onderzoek zal blijken dat dit inderdaad het geval is?

66. Verwacht wordt dat de beweging naar voren, de andere verdeling van zaken over enkelvoudige en de meervoudige kamers, en het voortbouwend appel ten goede komen aan de kwaliteit en zorgvuldigheid van de behandeling van de strafzaak en ertoe zullen leiden dat de doorlooptijden in hoger beroep kunnen worden verkort, zonder afbreuk te doen aan de rechtsbescherming van (kwetsbare) verdachten. De beweging naar voren betreft een samenstel van maatregelen waarmee wordt bevorderd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen. Dit komt de kwaliteit van de berechting ten goede en kan bijdragen aan het terugdringen van doorlooptijden. Door het nieuwe wettelijke uitgangspunt dat een zaak die in eerste aanleg enkelvoudig is afgedaan, in hoger beroep in beginsel eveneens enkelvoudig wordt afgedaan, kunnen (veel) meer zaken in hoger beroep enkelvoudig worden behandeld dan in de huidige praktijk, wordt rechterlijke capaciteit vrijgespeeld en kunnen ook de doorlooptijden worden verkort.

Als de raadsheer die zitting heeft in de enkelvoudige kamer van oordeel is dat de zaak niet van eenvoudige aard is of het belang ervan zich tegen behandeling door een enkelvoudige kamer verzet, kan de zaak, ook al voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting, worden verwezen naar de meervoudige kamer. Bij het voortbouwend appel ligt het accent op de aangedragen bezwaren van de procesdeelnemers. Een voordeel is dat de rechter geen tijd hoeft te steken in het overdoen van beslissingen waar het openbaar ministerie en de verdachte geen bezwaar tegen hebben. Het biedt de mogelijkheid om de aandacht te concentreren op die beslispunten die er echt toe doen. Dit maakt het hoger beroep slagvaardiger, zonder afbreuk te doen aan de rechtsbeschermende functie van het hoger beroep. Het nieuwe wetboek voorziet bovendien met de bepalingen inzake rechtsbijstand in een adequaat stelsel van waarborgen om ervoor te zorgen dat verdachten zoveel mogelijk van rechtsbijstand kunnen zijn voorzien. Zie daarover het antwoord op vraag 58. In aanvulling daarop wordt nog opgemerkt dat in het geval er sprake is van een kwetsbare verdachte, er extra waarborgen gelden ter verzekering van het recht op een eerlijk proces. De wet bepaalt voor twee categorieën verdachten dat zij geen afstand van het recht op rechtsbijstand kunnen doen: minderjarige verdachten in de gevallen waarin voor hen op grond van de wet een raadsman wordt aangewezen en kwetsbare verdachten die vallen onder de regeling van Boek 6, Titel 1.2, en die daarom een raadsman aangewezen krijgen (artikelen 6.1.5 en 6.1.52). Omdat het in beide gevallen gaat om een aangewezen raadsman is de rechtsbijstand voor de verdachte kosteloos.

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Artikel 10 van de Grondwet waarborgt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het wetsvoorstel verruimt de kring van personen op wie heimelijke bevoegdheden kunnen worden toegepast. De Raad van State acht de toelichting summier en ziet geen voldoende noodzaak voor

verruiming.¹⁵ In de praktijk kunnen deze bevoegdheden al indirect worden toegepast op de achterliggende, wel verdachte persoon.

(67) Waarom acht de regering de bestaande praktijk niet toereikend?

(68) Waarom is gekozen voor een verruiming van de kring van personen op wie deze bevoegdheden rechtstreeks kunnen worden toegepast?

(69) Op welke empirische gegevens, evaluaties of signalen uit de praktijk baseert de regering de aannahme dat er een concrete behoefte bestaat aan deze uitbreiding?

(70) Zijn daarbij ook gegevens betrokken over gevallen waarin de bestaande bevoegdheden volgens politie of OM ontoereikend bleken?

De vragen 67 tot en met 70 lenen zich ervoor in het navolgende gezamenlijk te worden beantwoord. De door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA genoemde verruiming van de kring van personen ten aanzien van wie heimelijke bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend heeft betrekking op de bevoegdheden tot het doen van een pseudo-koop of het verlenen van een pseudo-dienst (artikel 2.8.10) en tot het stelselmatig inwinnen van informatie (artikel 2.8.11, eerste lid). Het gaat daarbij om de bestaande vorm van het stelselmatig inwinnen van informatie, en niet om de meer indringende variant die in artikel 2.8.11, tweede lid, is neergelegd. In het huidige Wetboek van Strafvordering is de uitoefening van deze twee bijzondere opsporingsbevoegdheden slechts mogelijk tegen «een verdachte». Dit terwijl andere bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie en de telefoontap, niet vereisen dat de persoon ten aanzien van wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend «een verdachte» is.

In het nieuwe wetboek kunnen ook de bevoegdheden tot pseudo-koop of -dienstverlening en de bestaande vorm van stelselmatige inwinning van informatie worden toegepast ten aanzien van een ander persoon dan de verdachte. Daarbij geldt uiteraard wel dat sprake moet zijn van een verdenking van een misdrijf, dat alleen de officier van justitie kan bevelen tot de inzet van de bevoegdheid en gelden verder nog de hieronder te bespreken algemene voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat de inzet van deze bevoegdheden tegenover een derde in het belang van het onderzoek noodzakelijk moet zijn. Bij de uitgebreide voorbereidingen van de voorstellen voor het nieuwe wetboek is ook over de regeling van de heimelijke bevoegdheden veel gesproken met onder andere de politie, de BOD-en en het openbaar ministerie. Deze organisaties gaven aan behoefte te hebben aan een uitbreiding van de kring van de personen bij de bevoegdheid tot pseudo-koop of -dienstverlening, omdat zich in de praktijk casus voordeden waarbij de inzet van deze opsporingsmethode wel wenselijk, maar niet mogelijk was. In de memorie van toelichting is een viertal voorbeelden gegeven van situaties waarin het nodig is om de bevoegdheid tot pseudo-koop of -dienstverlening uit te oefenen tegen derden. Zo kan de koerier in het bevel pseudo-koop als object worden aangewezen als de achterliggende verdachte nog onbekend is en men wil onderzoeken voor wie de koerier zijn werkzaamheden verricht. Datzelfde geldt voor een tussenpersoon die – zonder het te weten – illegale software verkoopt, om erachter te komen wie daar achter zit. Ook schrijft de memorie van toelichting over het tactisch belang dat er kan zijn om deze bevoegdheid ook tegen onverdachte personen in te kunnen zetten. De memorie van toelichting schrijft ook over het tactisch belang dat er kan zijn om deze bevoegdheid ook tegen onverdachte personen in te kunnen zetten. Uit de gesprekken met de genoemde ketenpartners bleek dat het in de praktijk van de stelselmatige inwinning van informatie soms moeilijk is een onderscheid te maken tussen de inzet tegen een verdachte of tegen een andere persoon, in de regel een nauw contact van de verdachte. Met

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 107–108.

die laatste persoon zal een informant vaak ook in meer of mindere mate contacten moeten onderhouden, omdat hij zich nu eenmaal op basis van deze bevoegdheid actief begeeft in kringen rondom de verdachte. De nieuwe regeling maakt het ook mogelijk dat – in uitzonderlijke gevallen – primair stelselmatig informatie wordt ingewonnen over een andere persoon dan de verdachte. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting, zal hier terughoudend mee om moeten worden gegaan (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 688–691).

De bevoegdheden tot pseudo-koop of -dienstverlening en het stelselmatig inwinnen van informatie worden begrensd door de algemene bepalingen van het opsporingsonderzoek zoals opgenomen in Boek 2, Titel 1.2, van het nieuwe wetboek. De uitoefening mag daardoor alleen in het belang van opsporingsonderzoek plaatsvinden, oftewel de uitoefening moet een bijdrage leveren aan de opsporing (artikel 2.1.2, tweede lid). In die lijn is te rechtvaardigen dat deze twee bevoegdheden, net als andere heimelijke bevoegdheden nu al, tegen een andere persoon dan de verdachte kunnen worden uitgeoefend. Bovendien moet de uitoefening van een opsporingsbevoegdheid voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 2.1.3). In het geval deze bevoegdheden worden uitgeoefend tegen niet-verdachte personen zullen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit hogere eisen stellen aan de motivering van het bevel (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 689). De officier van justitie moet dragend kunnen motiveren waarom, gezien de specifieke feiten en omstandigheden, in het concrete geval de uitoefening van de bevoegdheid tegen een niet-verdachte persoon in het belang van het onderzoek noodzakelijk is, en dus niet kan worden volstaan met de uitoefening van de bevoegdheid tegen een verdachte. Zodoende is voldoende gewaarborgd dat deze bevoegdheden niet worden toegepast tegen personen die niet voldoende relevant zijn voor het onderzoek.

(71) Kan de regering uiteenzetten hoe de voorgestelde uitbreiding zich verhoudt tot de grondrechtelijke bescherming van derden onder artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM?

71. In het antwoord op de vragen 79 tot en met 85 wordt ingegaan op de vraag hoe de mogelijkheid tot het uitoefenen van heimelijke bevoegdheden tegen derden – waaronder in het bijzonder het doen van een pseudokoop of het verlenen van een pseudodienst en het stelselmatig inwinnen van informatie – zich verhoudt tot artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM.

(72) Kan de regering toelichten of is onderzocht in hoeverre minder ingrijpende maatregelen of beleidsaanpassingen binnen het bestaande wettelijke kader even effectief zouden zijn geweest, in het licht van de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets die artikel 8 EVRM vereist?

72. Zoals in de voorgaande antwoorden al werd genoemd, is bij de voorbereidingen van de voorstellen voor het nieuwe wetboek over de regeling van de heimelijke bevoegdheden veel gesproken met onder andere de politie, de BOD-en en het openbaar ministerie. Deze organisaties gaven aan behoefte te hebben aan een uitbreiding van de kring van de personen bij de bevoegdheid tot pseudo-koop of -dienstverlening, omdat zich in de praktijk casus voordeden waarbij de inzet van deze opsporingsmethode wel wenselijk, maar niet mogelijk was. Bovendien bleek uit deze gesprekken dat het in de praktijk van de stelselmatige inwinning van informatie soms moeilijk is een onderscheid te maken tussen de inzet tegen een verdachte of tegen een andere persoon, in de regel een nauw contact van de verdachte. De wet sluit met andere woorden niet goed aan bij de soms ingewikkelde opsporingspraktijk, waarin het in een enkel geval van belang kan zijn om heimelijke bevoegdheden primair uit te oefenen tegen anderen dan de verdachte.

Wat de nieuwe regeling nu aanvullend mogelijk maakt is dat – in uitzonderlijke gevallen – de bevoegdheden primair worden uitgeoefend tegen een andere persoon dan de verdachte, bijvoorbeeld wanneer dit een veel minder ingrijpende en veiliger vorm van bevoegdheidsuitoefening oplevert, of wanneer de verdachte nog niet in beeld is. In de memorie van toelichting is benadrukt dat met de inzet van de bevoegdheid in deze gevallen zeer terughoudend moet worden omgegaan. Hier wordt immers een inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van (vooralsnog) onverdachte personen. Het introduceren van deze mogelijkheid is wel noodzakelijk omdat het in bepaalde gevallen feitelijk onmogelijk of te gevaarlijk is om de bevoegdheid direct tegen de verdachte uit te oefenen. Een minder ingrijpende maatregel of beleidsaanpassing binnen het bestaande wettelijk kader volstaat in sommige gevallen dus niet en is bovendien niet wenselijk omdat in de praktijk niet altijd onderscheid kan worden gemaakt tussen contacten met de verdachte en contacten met niet-verdachte derden. Door in de wet tot uitdrukking te brengen dat de bevoegdheid tegen personen (waaronder niet-verdachte derden) kan worden uitgeoefend, worden de bevoegdheidsbepalingen voor de burger ook beter kenbaar en voorzienbaar.

(73) Op basis van welke criteria wordt beoordeeld wanneer de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van niet-verdachten gerechtvaardigd is?

(74) En hoe wordt gewaarborgd dat de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets in de praktijk daadwerkelijk worden toegepast en vastgelegd? De vragen 73 en 74 hebben betrekking op wijze waarop wordt beoordeeld of de inzet van heimelijke bevoegdheden tegen derden gerechtvaardigd is. De officier van justitie die het bevel geeft zal zich rekenschap moeten geven van de wettelijke vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, die altijd gelden bij de uitoefening van opsporingsbevoegdheden (artikel 2.1.3). Zie hiervoor ook het laatste onderdeel van de antwoorden op de vragen 67 tot en met 70. De officier van justitie moet dragend kunnen motiveren waarom, gezien de specifieke feiten en omstandigheden, in het concrete geval de uitoefening van de bevoegdheid tegen een niet-verdachte persoon in het belang van het onderzoek noodzakelijk is, en dus niet kan worden volstaan met de uitoefening van de bevoegdheid tegen een verdachte. Dat doet de officier van justitie in zijn bevel. Bevelen tot het doen van een pseudo-koop of het verlenen van een pseudo-dienst en tot het stelselmatig inwinnen van informatie moeten afzonderlijk worden vastgelegd (artikel 2.8.1). Afzonderlijke vastlegging houdt in dat de officier van justitie die het bevel geeft, dit zelf – in beginsel schriftelijk – vastlegt (vgl. de artikelen 2.1.13, tweede lid, en 2.1.15, eerste lid). In het bevel moeten de feiten en omstandigheden worden vermeld waaruit blijkt dat de wettelijke voorwaarden voor uitoefening van de bevoegdheid zijn vervuld. Dat betekent dat moet worden vastgelegd waarom de uitoefening van de bevoegdheid in het concrete geval in het belang van het onderzoek is en voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. In het antwoord op de vragen 79 tot en met 85 wordt ingegaan op de vraag hoe de mogelijkheid tot het uitoefenen van heimelijke bevoegdheden tegen derden – waaronder in het bijzonder het doen van een pseudokoop of het verlenen van een pseudodienst en het stelselmatig inwinnen van informatie – zich verhoudt tot artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM.

(75) Is de regering bereid de noodzaak en proportionaliteit van deze uitbreiding te laten onderzoeken door een onafhankelijke instantie? Zo ja, welke manier acht de regering hiervoor geschikt en waarom? Zo nee, waarom niet?

75. In het antwoord op de vragen 67 tot en met 70 is uiteengezet dat bij de uitgebreide voorbereidingen van de voorstellen voor het nieuwe wetboek veel is gesproken over de regeling van de heimelijke bevoegdheden met onder andere de politie, de BOD-en en het openbaar ministerie. Daaruit is

gebleken dat de voorgestelde uitbreidingen noodzakelijk zijn, zij het voor een beperkt aantal gevallen. In de memorie van toelichting zijn enkele voorbeelden van zulke gevallen gegeven. De regering beschouwt deze verruiming dan ook als een proportionele aanvulling op het opsporingsinstrumentarium en acht – op basis van de eerdergenoemde gesprekken met de politie en het openbaar ministerie – nader onderzoek door een onafhankelijke instantie niet nodig. Daarbij verdient opmerking dat over het wetsvoorstel met inbegrip van de hier besproken voorstellen door de Afdeling advisering van de Raad van State is geadviseerd. Hieronder zal op vragen van deze leden worden uiteengezet op welke wijze aan dat advies is tegemoetgekomen.

Zowel de Afdeling advisering van de Raad van State¹⁶ als de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)¹⁷ adviseren aanvullende waarborgen te hanteren bij de inzet van heimelijke bevoegdheden tegen derden.

(76) Kan de regering toelichten waarom bij de voorgestelde heimelijke bevoegdheden van pseudokoop en pseudodienstverlening geen aanvullende waarborgen zijn opgenomen (zoals een logplicht of klachtmogelijkheden) voor het geval deze bevoegdheden tegen niet-verdachten worden ingezet?

(77) Waarom acht de regering deze waarborgen in dit geval niet nodig? Kan er alsnog worden voorzien in dergelijke waarborgen?

76 en 77. In het advies van de Raad van State bij de eerste vaststellingswet wordt aandacht gevraagd voor de inzet van heimelijke bevoegdheden tegen niet-verdachte personen. Naar aanleiding van dit advies is het aantal bevoegdheden dat tegen derden kan worden ingezet, aangescherpt. Zo is met betrekking tot de meer ingrijpende vorm van het stelselmatig inwinnen van informatie (artikel 2.8.11, tweede lid) bepaald dat deze bevoegdheid alleen kan worden uitgeoefend tegen een persoon ten aanzien van wie op grond van de in dat lid bedoelde verdenking kennis is gekregen dat hij een of meerdere misdrijven beraamt, pleegt of heeft gepleegd. Alleen de niet indringende vorm van het stelselmatig inwinnen van informatie (artikel 2.8.11, eerste lid) kan tegen een ruimere kring van (niet-verdachte) personen worden uitgeoefend. Verder is een machtiging van de rechter-commissaris voorgeschreven voor de bevoegdheden infiltratie en de meer ingrijpende vorm van stelselmatige inwinning van informatie. Daarnaast is in reactie op het advies in het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting bij de bevoegdheden tot het doen van een pseudo-koop of het verlenen van een pseudo-dienst en de bestaande vorm van stelselmatig inwinnen van informatie nader toegelicht waarom is besloten tot een verruiming van de kring van personen ten aanzien van wie deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Bovendien is daar de nadruk gelegd op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, die – als het gaat om niet-verdachte personen – hogere eisen zullen stellen aan de motivering van het bevel. Het advies van de AP over Boek 2 van de eerste vaststellingswet bevat geen opmerkingen over de inzet van heimelijke bevoegdheden tegen derden. Wel heeft de AP in het advies over de eerste aanvullingswet opmerkingen gemaakt over de verzameling van bulkgegevens van derden bij de inzet van de heimelijke bevoegdheid tot het stelselmatig overnemen persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen (artikel 2.8.8). Dit advies is betrokken bij de eerste aanvullingswet, een wetsvoorstel dat, zoals elders in deze nota aan de orde kwam, naar verwachting in het eerste kwartaal van 2026 wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 107–108.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 66 en 731 (met advies van AP in de bijlagen).

Bij de inzet van de besproken heimelijke bevoegdheden gelden tal van waarborgen. Zoals bij de beantwoording van de vragen 73 en 74 is besproken, is de officier van justitie de centrale autoriteit bij uitoefening van deze bevoegdheden. Alleen hij kan tot de uitoefening daarvan bevelen. De officier van justitie moet daarbij dragend kunnen motiveren waarom, gezien de specifieke feiten en omstandigheden, in het concrete geval de uitoefening van de bevoegdheid tegen een niet-verdachte persoon noodzakelijk is, en dus niet kan worden volstaan met de uitoefening van de bevoegdheid tegen een verdachte. Dat doet de officier van justitie in zijn bevel, dat afzonderlijk – dat wil zeggen: schriftelijk – moet worden vastgelegd (artikelen 2.1.13 en 2.8.1). De opsporingsambtenaren die vervolgens uitvoering geven aan het bevel, zijn verplicht om proces-verbaal op te maken van alles wat door hen bij deze bevoegdheidsuitoefening is verricht (artikel 2.1.10). Voor de heimelijke bevoegdheden geldt, ondanks het heimelijke karakter hiervan, dat de betrokkene (en dus ook niet-verdachte personen) door de officier van justitie achteraf in kennis wordt gesteld van de uitoefening van een heimelijke bevoegdheid tegen hem. De officier van justitie moet dit doen op het moment dat het belang van het onderzoek dit toelaat. Deze notificatieplicht bestaat ook om de betrokkene de gelegenheid te bieden een rechtsmiddel aan te wenden tegen de uitoefening van de bevoegdheid. De niet-verdachte persoon die daarover wil klagen, kan op grond van Boek 6, Titel 6.1, een verzoek tot schadevergoeding indienen bij de instantie die de schade heeft veroorzaakt of bij de officier van justitie onder wiens verantwoordelijkheid het strafvorderlijk optreden heeft plaatsgevonden (artikel 6.6.7).

Gevraagd wordt ook naar de mogelijkheid van de introductie van een logplicht bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het doen van een pseudo-koop of het verlenen van een pseudo-dienst tegen niet-verdachte derden. Logging is kort gezegd het vastleggen van bepaalde gebeurtenissen in digitale systemen, bijvoorbeeld wie tot die systemen toegang heeft gehad en daarop opgeslagen gegevens heeft bekeken of bewerkt. Een logplicht is van belang bij de uitoefening van digitale (heimelijke) bevoegdheden, zoals de telefoontap (artikel 2.8.13), de toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk (artikel 2.8.16), en het stelselmatig overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen (artikel 2.8.8). Dit zijn bevoegdheden waarbij gebruik wordt gemaakt van technische hulpmiddelen. Door middel van logging kan zowel tijdens de uitvoering van het bevel als achteraf worden vastgesteld of zich gedurende de uitvoering van het bevel een onregelmatigheid heeft voorgedaan die van invloed is op de integriteit en betrouwbaarheid van de overgenomen gegevens. Als bijvoorbeeld tijdens een strafzaak twijfel bestaat over de tijdens de uitvoering van het bevel verrichte handelingen of de integriteit en betrouwbaarheid van de overgenomen gegevens, kan aan de hand van de bijgehouden logbestanden hierover verantwoording worden afgelegd. Die logging wordt voor deze bevoegdheden dan ook voorgeschreven, op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Een vereiste van logging bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het doen van een pseudo-koop of het verlenen van een pseudo-dienst tegen niet-verdachte derden zou geen aanvullende betekenis hebben op de reeds bestaande verbaliseringsplicht (artikel 2.1.10), aangezien deze bevoegdheid niet met behulp van technische hulpmiddelen wordt uitgeoefend en geen sprake is van (grootschalige) vastlegging van persoonsgegevens. Weliswaar is denkbaar dat een pseudo-koop online plaatsvindt, maar dan wordt met de verbaliseringsplicht (artikel 2.1.10) voldoende gewaarborgd dat de handelingen die relevant zijn voor de beoordeling van de integriteit en rechtmatigheid van de opsporingsmethode, zorgvuldig worden vastgelegd.

Met het geheel aan voorzieningen zoals hiervoor besproken, bestaat er een evenwichtig stelsel van waarborgen dat zorgt voor een goede belangenafweging voorafgaand aan de inzet van de besproken heimelijke bevoegdheden, voldoende controlemogelijkheden achteraf en indien gewenst klachtmogelijkheden.

(78) Hoe en waarom verschilt dit van andere strafvorderlijke bevoegdheden die eveneens jegens derden kunnen worden toegepast, maar waarbij wél aanvullende waarborgen gelden, zoals artikel 2.6.6, vijfde lid Sv (onderzoek aan de kleding) en artikel 2.6.7, vierde lid Sv (onderzoek aan het lichaam)?

78. In de artikelen 2.6.6, vijfde lid, en 2.6.7, vierde lid, is voor de bevoegdheden tot het verrichten van onderzoek aan de kleding en onderzoek aan het lichaam tegen derden als toepassingscriterium neergelegd dat het belang van het onderzoek dringend dient te vereisen dat de derde aan zijn kleding of lichaam wordt onderzocht, en dat het bevel niet eerder wordt gegeven dan nadat die persoon is gehoord. De bevoegdheden kunnen tegen derden alleen worden uitgeoefend als sprake is van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of een verdenking van een misdrijf waarop vier jaar gevangenisstraf is gesteld. Het bevel tot uitoefening van de bevoegdheid moet bovendien worden gegeven door de officier van justitie. Deze vereisten gelden niet als deze bevoegdheden worden uitgeoefend tegen verdachten. De opsporingsambtenaar kan de verdachte die is aangehouden aan zijn kleding onderzoeken (artikel 2.6.6, eerste lid), en de (hulp)officier van justitie kan bevelen dat de aangehouden verdachte aan zijn lichaam wordt onderzocht (artikel 2.6.7, eerste lid). Voor de uitoefening van de genoemde bevoegdheden tegen derden worden aanvullende eisen gesteld, omdat het gaat om een inbreuk op de lichamelijke integriteit die extra rechtvaardiging behoeft als het gaat om een niet-verdachte. Daarbij kan het ook gaan om het slachtoffer van het strafbare feit. Bedacht moet worden dat het inzetcriterium van deze bevoegdheden – naast de algemeen geldende beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en het onderzoeksbelang (artikelen 2.1.2, tweede lid, en 2.1.3) – tegen verdachten laag ligt (lager dan voor de toepassing van de heimelijke bevoegdheden). Vereist is dat het gaat om een aangehouden verdachte. Met andere woorden: er moet sprake zijn van een verdenking van een strafbaar feit. Dat is te rechtvaardigen, omdat het belangrijk is om bij een aangehouden verdachte zo snel mogelijk sporen van een strafbaar feit veilig te stellen en te controleren of hij geen gevaarlijke voorwerpen bij zich draagt. Het zou echter te ver voeren als de verdenking van een misdrijf jegens de verdachte, voldoende zou zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden tegen anderen dan de verdachte, temeer aangezien het bij deze bevoegdheden gaat om een inbreuk op de lichamelijke integriteit van de betrokkene. Daarom geldt een zwaarder verdengkingscriterium en moet het belang van het onderzoek de inzet van bevoegdheid tegen een niet-verdachte derde dringend vereisen.

Bij de bevoegdheden tot het doen van een pseudo-koop of het verrichten van een pseudo-dienst en tot het stelselmatig inwinnen van informatie gelden – gelet op aard van deze bevoegdheden – strengere toepassingsvoorwaarden dan bij het onderzoek aan de kleding en aan het lichaam van de verdachte (zie daarover uitgebreid het antwoord op de vragen 79 tot en met 85). Deze zijn gedeeltelijk te vergelijken met de toepassingsvoorwaarden van de inzet van de bevoegdheden uit de artikelen 2.6.6, vijfde lid, en 2.6.7, vierde lid, tegen derden. Immers, het bevel tot uitoefening van een heimelijke bevoegdheid wordt altijd gegeven door een officier van justitie. En ook artikel 2.8.10 kent een verdengkingsvoorwaarde van een misdrijf waarop vier jaar of meer gevangenisstraf is gesteld. Daarnaast geldt, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, dat als het gaat om de uitoefening van deze heimelijke bevoegdheden tegen derden, in

het kader van de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets aandacht moet zijn voor de vraag waarom uitoefening van de bevoegdheid tegen de verdachte niet volstaat. Gelet daarop is het niet nodig om bij deze bevoegdheden extra waarborgen in de wet op te nemen als zij worden uitgeoefend tegen derden.

In het arrest Zakharov tegen Rusland overwoog het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) dat de vereisten van een wettelijke basis en van noodzakelijkheid in een democratische samenleving nauw met elkaar samenhangen, en dat wetgeving die geheime opsporingsmaatregelen toestaat slechts verenigbaar is met artikel 8 EVRM indien zij adequate en effectieve waarborgen biedt tegen misbruik, waaronder eisen van toegankelijkheid, voorzienbaarheid en controle.¹⁸

(79) Kan de regering toelichten hoe de voorgestelde uitbreiding zich verhoudt tot de in Zakharov tegen Rusland geformuleerde kwaliteitseisen voor wettelijke regimes die inbreuken op de persoonlijke levenssfeer toestaan?

(80) Hoe wordt in het wetsvoorstel gewaarborgd dat de wet voldoende toegankelijk, voorzienbaar en controleerbaar is?

(81) Op welke wijze wordt voorkomen dat de verruimde bevoegdheden leiden tot misbruik of willekeur, zoals bedoeld in de Zakharov-jurisprudentie?

(82) Erkent de regering dat de in Zakharov vereiste minimumwaarborgen ook gelden voor heimelijke bevoegdheden die worden ingezet tegen derden of niet-verdachte personen?

(83) Zo ja, hoe zijn deze waarborgen concreet geborgd in de artikelen over pseudokoop, pseudodienstverlening en stelselmatige informatie-inwinning?

(84) Zo nee, waarom acht de regering een dergelijk onderscheid gerechtvaardigd in het licht van artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet?

(85) Is de regering bereid in de artikelsgewijze toelichting expliciet te motiveren hoe het wetsvoorstel voldoet aan de EHRM-criteria?

De vragen 79 tot en met 85 hebben alle betrekking op de verenigbaarheid met de Grondwet en het EVRM van de in het nieuwe wetboek neergelegde mogelijkheid om de bevoegdheden tot pseudo-koop en -dienstverlening (artikel 2.8.10) en het stelselmatig inwinnen van informatie (artikel 2.8.11, eerste lid) uit te oefenen tegen anderen dan de verdachte. Zoals in het antwoord op de vragen 67 tot en met 70 al aan de orde kwam, is in het huidige wetboek bij deze bevoegdheden geregeld dat zij, in geval van verdenking van een misdrijf, tegen een verdachte kunnen worden uitgeoefend. In het nieuwe wetboek wordt de kring van personen verruimd, als gevolg waarvan deze bevoegdheden ook kunnen worden ingezet tegen niet-verdachte derden. De vragen 79 tot en met 85 worden hierna gezamenlijk beantwoord. Daarbij verdient wat betreft vraag 85 opmerking dat de artikelsgewijze toelichting bij de genoemde bevoegdheidsbepalingen niet meer kan worden aangepast, maar dat met hieronder in deze nota gegeven reactie inhoudelijk wordt voldaan aan het verzoek om expliciet te motiveren hoe het wetsvoorstel in dit opzicht voldoet aan (de rechtspraak over) artikel 8 EVRM, aangezien ook deze nota onderdeel uitmaakt van de wetsgeschiedenis van het nieuwe wetboek. In algemene zin geldt dat met de uitoefening van heimelijke bevoegdheden een inmenging plaatsvindt in het recht op privacy van degene die voorwerp vormt van die bevoegdheidsuitoefening (artikel 10 Grondwet, artikel 8 EVRM en – voor zover het recht van de Europese Unie ten uitvoer wordt gebracht – artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie). Een inmenging in het recht op privacy moet zijn voorzien bij wet. Deze wettelijke grondslag moet voldoen aan de vereisten van

¹⁸ EHRM 4 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1204JUD004714306 (Zakharov/Rusland).

toegankelijkheid (*accessibility*) en voorzienbaarheid (*foreseeability*). De wettelijke grondslag moet kwalitatief in orde zijn en voldoende waarborgen bieden tegen willekeurig optreden. Om de inmenging in het recht op privacy gerechtvaardigd te doen zijn, is vereist dat deze noodzakelijk is met het oog op een van de in artikel 8, tweede lid, EVRM opgesomde legitieme doelen, waaronder het voorkomen van wanordeligheden en strafbare feiten. De met een legitiem doel gemaakte inbreuk op artikel 8 EVRM moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Om een inbreuk noodzakelijk in een democratische samenleving te doen zijn, is een dringende maatschappelijke noodzaak (*pressing social need*) vereist. De inbreuk moet proportioneel zijn ten opzichte van het nagestreefde doel en de redenen die de nationale autoriteiten aanvoeren ter rechtvaardiging van de inbreuk moeten relevant en toereikend (*relevant and sufficient*) zijn.

In de zaak Zakharov tegen Rusland (EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06) werd voor het EHRM geklaagd dat de Russische regelgeving over de interceptie van mobiel telefoonverkeer (voor de opsporing van strafbare feiten en ter bescherming van de nationale veiligheid) in strijd was met het recht op privacy (artikel 8 EVRM). Het EHRM vat in zijn uitspraak eerdere rechtspraak over de uitoefening van deze bevoegdheid samen en formuleert verschillende regels in de vorm van minimumwaarborgen waaraan wetgeving op dit terrein moet voldoen om toegankelijk en voorzienbaar te zijn, waarbij die wetgeving ervoor moet zorgen dat de desbetreffende opsporingsmethoden alleen worden toegepast als dat noodzakelijk is in een democratische samenleving, in het bijzonder door te zorgen voor adequate en effectieve waarborgen tegen misbruik (overweging 236). Het EHRM behandelt de elementen «bij wet voorzien» en «noodzakelijk in een democratische samenleving» dan ook gezamenlijk.

Concreet overweegt het EHRM dat in de wet moet worden uiteengezet welke strafbare feiten aanleiding kunnen geven voor het vastleggen van telecommunicatie en welke personen voorwerp van die bevoegdheid kunnen zijn. Daarnaast moet in de wet worden neergelegd wat de maximum duur is van de uitoefening van de bevoegdheid, evenals de procedure die moet worden gevolgd bij het onderzoeken, gebruiken en opslaan van de verkregen gegevens, en de veiligheidsmaatregelen die moeten worden nageleefd als de gegevens met anderen worden gedeeld. Ook moet in de wet worden neergelegd in welke gevallen de vastgelegde gegevens moeten worden vernietigd (overweging 231). Wat betreft de beoordeling of de uitoefening van de bevoegdheid noodzakelijk is in een democratische samenleving, heeft het EHRM gewezen op het belang van adequate en effectieve garanties tegen misbruik. In dat verband zijn niet alleen de afbakening van de bevoegdheid aan de hand van bepaalde toepassingscriteria van belang en de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven en daarop toezicht wordt gehouden, maar ook de mogelijkheid tot het achteraf kunnen toetsen of de bevoegdheid rechtmatig is ingezet (overweging 234).

De bevoegdheden waarop de vraagstellers doelen – te weten die tot het doen van een pseudokoop of het verlenen van een pseudo-dienst (artikel 2.8.10) en het stelselmatig inwinnen van informatie (artikel 2.8.11, eerste lid) – verschillen uiteraard van de bevoegdheid tot het vastleggen van telecommunicatie. Bovendien betrof de door het EHRM beoordeelde Russische wetgeving, wetgeving die ook met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid door de veiligheidsdiensten kon worden toegepast. Dat neemt niet weg dat de hiervoor genoemde algemene regels die het EHRM heeft geformuleerd, ook van betekenis zijn bij de uitoefening van andere heimelijke bevoegdheden dan het vastleggen van telecommunicatie in een strafvorderlijke context, zowel wanneer die tegen verdachte als wanneer die tegen niet-verdachte personen worden uitgeoefend. Aan die regels wordt, als het gaat om de genoemde

bevoegdheden tot pseudokoop of -dienstverlening en het stelselmatig inwinnen van informatie, als volgt invulling gegeven. In de wet is duidelijk uiteengezet in welke gevallen deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Pseudo-koop of -dienstverlening kan plaatsvinden in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld; het stelselmatig inwinnen van informatie in geval van verdenking van een misdrijf. Ook is bepaald dat de officier van justitie de bevoegde autoriteit is om een bevel te geven en wat de maximale duur is van het bevel: een pseudo-koop of pseudo-dienstverlening heeft een eenmalig karakter, het stelselmatig inwinnen van informatie mag plaatsvinden gedurende een periode van ten hoogste drie maanden. Daarna moet steeds een nieuw bevel worden gegeven om de uitoefening van de bevoegdheid te kunnen continueren. Verder blijkt uit de algemene bepalingen van het opsporingsonderzoek, zoals opgenomen in Boek 2, Titel 1.2, dat de uitoefening van de bevoegdheid in het belang van het onderzoek moet zijn (artikel 2.1.2, tweede lid) en dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht moeten worden genomen (artikel 2.1.3). Als de bevoegdheid wordt uitgeoefend tegen niet-verdachte personen zullen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit hogere eisen stellen aan de motivering van het bevel. In het bijzonder zal moeten worden gemotiveerd waarom de bevoegdheid niet tegen de verdachte zelf kan worden uitgeoefend (of waarom dat niet voldoende is). Dat moet in het bevel tot uitdrukking komen, aangezien daarin de feiten en omstandigheden moeten worden vermeld waaruit blijkt dat de wettelijke voorwaarden voor uitoefening van de bevoegdheid zijn vervuld. De in de wet verankerde vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en het onderzoeksbelang waarborgen met andere woorden dat de heimelijke bevoegdheden niet worden uitgeoefend tegen personen die niet voldoende relevant zijn voor het onderzoek.

Op grond van artikel 2.8.2 moet de betrokkene – waaronder de niet-verdachte derde die voorwerp is geweest van de uitoefening van een heimelijke bevoegdheid – in kennis worden gesteld van de uitoefening van heimelijke bevoegdheden zodra het belang van het onderzoek dat toelaat. De betrokkene kan dus niet onwetend blijven van het feit dat tegen hem een heimelijke bevoegdheid is uitgeoefend. Deze mededelingsplicht zorgt ervoor dat de betrokkene zijn recht op een effectief rechtsmiddel (*effective remedy*, artikel 13 EVRM) kan effectueren als hij van oordeel is dat de overheid onrechtmatig heeft gehandeld door de desbetreffende heimelijke bevoegdheid ten aanzien van hem uit te oefenen (vgl. Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 12). Als het niet gaat om een verdachte die een dergelijke klacht naar voren kan brengen ten overstaan van de strafrechter die hem berecht, kan de betrokkene op grond van Boek 6, Titel 6.1, een verzoek tot schadevergoeding indienen bij de instantie die de schade heeft veroorzaakt of bij de officier van justitie onder wiens verantwoordelijkheid het strafvorderlijk optreden heeft plaatsgevonden (artikel 6.6.7). In de Wpg en de Wjsg zijn ten slotte regels gegeven over het bewaren en vernietigen van de gegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden zijn verkregen.

Al met al bevat de wettelijke regeling dus de voorwaarden en waarborgen die het EHRM vereist. In het bijzonder wordt daarbij benadrukt dat de wettelijke verankering van de mogelijkheid de genoemde heimelijke bevoegdheden uit te oefenen tegen derden, de wet voor de burger ook beter kenbaar en voorzienbaar maakt.

(86) Hoe verhoudt het ontbreken van specifieke waarborgen bij de inzet van pseudokoop en pseudodienstverlening tegen niet-verdachten zich tot de vereisten van artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het EU-Handvest, gelet op de mogelijke inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens?

86. Uit het voorgaande blijkt dat de wet verschillende waarborgen biedt tegen het lichtvaardig inzetten van de bevoegdheid tot het doen van een pseudo-koop of het verlenen van een pseudodienst tegen niet-verdachten. In het bijzonder kan daarbij worden gewezen op de wettelijke vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 2.1.3), waaraan indringender moet worden getoetst als de persoon die het beoogde voorwerp vormt van de bevoegdheid, niet de verdachte is. In het bijzonder zal moeten worden aangetoond dat de inzet van de bevoegdheid tegen de verdachte zelf niet mogelijk of niet voldoende is. Daarmee voldoet de wettelijke regeling naar het oordeel van de regering aan de vereisten uit artikel 8 EVRM en aan artikel 7 van het EU-Handvest, dat van toepassing is voor zover Unierecht wordt uitgevoerd.

(87) Heeft de regering een toets uitgevoerd met betrekking tot deze bepalingen? Zo ja, wat waren de bevindingen? Zo nee, waarom niet?

(88) Overweegt de regering, mede naar aanleiding van eerdergenoemde opmerkingen van Raad van State en de AP, om alsnog te voorzien in duidelijke motiveringseisen, voorafgaande toestemming van de rechter-commissaris of andere waarborgen bij de toepassing van pseudokoop, pseudodienstverlening en stelselmatige inwinning van informatie tegen niet-verdachten?

(89) Zo ja, welke aanpassingen worden overwogen en binnen welke termijn? Zo nee, waarom niet, en hoe wordt dan gewaarborgd dat de privacy van derden voldoende wordt beschermd?

87, 88 en 89. In de antwoorden op de vragen 67 tot en met 86 is ingegaan op de aspecten die in de vragen 87, 88 en 89 aan de orde komen. Het wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de betrokken organisaties uit de strafrechtketen en is voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Op de adviezen van de Raad van State en de AP is ingegaan in het antwoord op de vragen 76 en 77. Met het geheel aan voorzieningen zoals hiervoor besproken, en dat ook is aangescherpt na advisering door de Raad van State, bestaat een evenwichtig stelsel van waarborgen die zorgen voor een goede belangenafweging voorafgaand aan de inzet van de besproken heimelijke bevoegdheden, voldoende controlemogelijkheden achteraf en indien gewenst klachtmogelijkheden. Gelet daarop is het naar het oordeel van de regering niet nodig om als extra toepassingscriterium een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris voor te schrijven als de bevoegdheden tot het doen van een pseudo-koop of het verlenen van een pseudo-dienst of het stelselmatig inwinnen van informatie worden uitgeoefend ten aanzien van een niet-verdachte derde.

Motivering bij voorlopige hechtenis

De fractieleden van GroenLinks-PvdA wijzen erop dat artikel 5, eerste lid, EVRM het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid waarborgt en dat beperkingen hierop slechts bij wet en met een deugdelijke motivering zijn toegestaan. De Raad van State merkt op dat het EHRM Nederland recent herhaaldelijk heeft veroordeeld wegens gebrekkige motivering van bevelen tot (verlenging van) voorlopige hechtenis.¹⁹

(90) Wat is de reden dat de regering er niet voor heeft gekozen om het stelsel van voorlopige hechtenis aan te passen in dit wetsvoorstel gelet op de kritiek die daarover stelselmatig wordt geuit door onder meer het EHRM?

90. De regeling van de voorlopige hechtenis in het huidige Wetboek van Strafvordering is reeds in overeenstemming met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM (dit wordt ook bevestigd door meerdere onderzoeken, zie bijvoorbeeld J. Crijns, B. Leeuw en H. Wermink, *Pre-trial*

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 131.

detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality, Leiden 2016 en W. Hammerschick, C. Morgenstern, S. Bikelis, M. Boone, I. Durnescu, A. Jonckheere, J. Lindeman, E. Maes, M. Rogan, Detour. *Towards Pre-trial detention as Ultima Ratio* (vergelijkend rapport), Wenen 2017). De door de regering voorgestelde regeling in het nieuwe wetboek is dat ook. De toepassing van de voorlopige hechtenis is wettelijk met wezenlijke waarborgen omkleed. De misdrijven waarbij toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk is zijn limitatief omschreven, er moeten nadrukkelijk gronden voor toepassing zijn, er moet een stevige verdenking tegen de verdachte bestaan – alleen in het geval van verdenking van een terroristisch misdrijf bestaan daarop uitzonderingen – en tot slot dient het aannemelijk te zijn dat de duur van de voorlopige hechtenis niet langer zal zijn dan het naar verwachting opgelegde onvoorwaardelijke deel van de vrijheidsstraf (anticipatiegebod). De rechter toetst periodiek of voortzetting van de voorlopige hechtenis gerechtvaardigd is, waarbij voor de verdachte steeds de mogelijkheid bestaat om opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis te verzoeken.

Hoewel de wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis dus in overeenstemming is met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM, wordt de toepassing ervan geregeld bekritiseerd, zowel nationaal (vanuit de rechtswetenschap, rechtspraak en politiek) als internationaal en Europees. Voorlopige hechtenis zou te veel en te gemakkelijk worden toegepast – waarbij verlenging van de voorlopige hechtenis niet altijd voldoende concreet wordt gemotiveerd – en van alternatieven voor voorlopige hechtenis in het kader van de schorsing onder voorwaarden zou te weinig gebruik worden gemaakt. Deze kritiek behoeft op zichzelf genomen niet te leiden tot een wijziging van de wettelijke regeling aangezien zij ziet op de toepassing ervan in de praktijk. Wel is ervoor gekozen om de alternatieven voor voorlopige hechtenis zowel in de wet als in het beleid een betere inbedding te geven, zodat de toepassing van deze alternatieven wordt gestimuleerd. De rechter krijgt in de nieuwe regeling de wettelijke opdracht om steeds wanneer hij ten aanzien van een verdachte voorlopige hechtenis beveelt, na te gaan of schorsing van de voorlopige hechtenis onmiddellijk of op termijn mogelijk is (artikel 2.5.31). Ten aanzien van jeugdige verdachten was dit al geregeld (het huidige artikel 493). De aan de schorsing te verbinden voorwaarden worden bovendien in de wet verankerd (artikel 2.5.33). Dit bevordert de rechtszekerheid en ondersteunt het werk van de reclassering. De waarborgen ten aanzien van de motivering van de voorlopige hechtenis, die het huidige wetboek al bevat, blijven in het nieuwe wetboek behouden (artikelen 2.5.2, tweede lid, en 2.5.21, tweede lid), waarbij bij amendement is toegevoegd dat hierbij ook steeds wordt ingegaan op de persoonlijke omstandigheden van de verdachte die voorlopige hechtenis noodzakelijk maken (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 41). Bij amendement is daarnaast als vereiste voor de toepassing van voorlopige hechtenis in de wet geëxpliciteerd dat een bevel tot voorlopige hechtenis alleen kan worden gegeven indien dit bevel strikt noodzakelijk is, gelet op de gedragingen, feiten of omstandigheden, waaronder de persoonlijke omstandigheden van de verdachte (artikel 2.5.27, eerste lid). Tevens zijn bij dat amendement enkele gronden voor voorlopige hechtenis verduidelijkt en aangescherpt (artikel 2.5.27, eerste lid, onderdelen a tot en met c) (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 56).

(91) Welke verdere maatregelen, naast de wettelijke verplichting, acht de regering noodzakelijk om te waarborgen dat beslissingen over voorlopige

*hechtenis daadwerkelijk voldoen aan de vereisten van artikel 5 EVRM, zoals concreetheid, zonder standaardformulieren en stereotype?*²⁰

91. Wij zien geen noodzaak tot het treffen van aanvullende maatregelen. In het nieuwe wetboek zijn de eisen opgenomen waaraan de functionarissen in het strafproces moeten voldoen. Daartoe behoren ook regels over de motivering van beslissingen en het informeren van burgers in het strafproces. De betrokken organisaties zijn zich er van bewust dat de motivering van beslissingen tot voorlopige hechtenis niet alleen een herhaling in abstracto mag zijn van de wettelijke gronden.

(92) Kan de regering toelichten of zij bereid is te onderzoeken hoe het OM kan worden gestimuleerd om vorderingen tot voorlopige hechtenis te voorzien van meer concrete en toetsbare motiveringen, zodat ook de rechter tot een meer zorgvuldige gemotiveerde beslissing kan komen?

92. Het aangenomen amendement nr. 41 regelt de wettelijke verplichting voor rechters om te motiveren waarom een voorlopige hechtenis noodzakelijk en proportioneel is. De verwachting van de regering is dat deze motiveringsplicht in de praktijk doorwerkt in de vorderingen van het openbaar ministerie en het openbaar ministerie ertoe zal aanzetten om vorderingen uitgebreider en concreter te motiveren.

(93) Is de regering bereid te overwegen de toepassing en motivering van voorlopige hechtenis gedurende een bepaalde periode te monitoren, om inzicht te krijgen in de praktijk?

93. Vijf jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek vindt een wetsevaluatie plaats. Ten aanzien van de opzet en wijze van uitvoering van de evaluatie zal tijdig in overleg worden getreden met het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC). Voorafgaand aan de formele evaluatie van het nieuwe wetboek zal er één en drie jaar na de inwerkingtreding een invoeringstoets worden uitgevoerd om de ervaringen in kaart te brengen die met het nieuwe wetboek worden opgedaan. De toepassing van voorlopige hechtenis kan hierin worden meegenomen.

(94) Is de regering het met deze leden eens dat het terugdringen van de inzet van voorlopige hechtenis wenselijk is? Zo ja, hoe gaat deze wet hierin voorzien? Dan wel gaat de regering op andere wijze stimuleren dat Nederland niet langer Europees koploper is in het aantal gevallen van voorlopige hechtenis?

In het wetsvoorstel is voorzien in waarborgen voor de toepassing van voorlopige hechtenis die tot uitdrukking brengen dat deze modaliteit een ultimatum remedium is, wat met zich brengt dat alternatieven voor voorlopige hechtenis telkens door de rechter moeten worden afgewogen. De regering heeft eerder onderkend in een beleidsreactie (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 132) op een onderzoek van de Erasmus Universiteit dat er aanleiding is om het toepassen van alternatieven voor voorlopige hechtenis in zowel de wet als het beleid beter in te bedden (F.W. Bleichrodt, P.A.M. Mevis en B.W.A. Volker, *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, Rotterdam 2011). Meer recent is in 2025 door Tilburg University in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens een vervolgonderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis uitgevoerd (J.H.B. Bemelmans, P. Jacobs en T.L.H. Steenhuisen, *Voorlopig onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis*, Tilburg 2025), in aanvulling op een eerder onderzoek van het College van de Rechten van de Mens uit 2017 (en College voor de rechten van de mens, *Onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis*, Den Haag 2017). In genoemde onderzoeken is vastgesteld dat beslissingen over voorlopige hechtenis vaak onvoldoende

²⁰ EHRM 8 juni 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0608JUD001641990 (Yagci en Sargin/Turkije), par. 52.

concreet en zorgvuldig worden gemotiveerd en dat nog (te) vaak gebruik wordt gemaakt van standaardformuleringen, waardoor het wenselijk is motiveringseisen in de wet te verankeren. Ondanks dat deze onderzoeken zich toespitsen op de motivering van voorlopige hechtenis, bevestigt dit nogmaals de urgentie om regelingen over voorlopige hechtenis beter in te kaderen in zowel de wet als het beleid. Dit uitgangspunt is bij amendement verder versterkt door als vereiste voor de toepassing van voorlopige hechtenis in de wet te expliciteren dat een bevel tot voorlopige hechtenis alleen kan worden gegeven indien dit bevel strikt noodzakelijk is, gelet op de gedragingen, feiten of omstandigheden, waaronder de persoonlijke omstandigheden van de verdachte (artikel 2.5.27, eerste lid). Tevens zijn bij dat amendement enkele gronden voor voorlopige hechtenis verduidelijkt en aangescherpt (artikel 2.5.27, eerste lid, onderdelen a tot en met c, Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 56). In lijn hiermee krijgt de rechter in het nieuwe wetboek de wettelijke opdracht om in alle gevallen na te gaan of schorsing van de voorlopige hechtenis onmiddellijk of op termijn mogelijk is (artikel 2.5.31). Ten aanzien van jeugdige verdachten was dit al geregeld (het huidige artikel 493). Verder worden de aan de schorsing te verbinden voorwaarden in de wet verankerd (artikel 2.5.33). Een wettelijke regeling van de schorsingsvoorwaarden bevordert de rechtszekerheid en ondersteunt het werk van de reclassering. Met deze voorstellen wordt een kwalitatief hoogwaardige afweging van (en motivering door) de officier van justitie en de rechter gestimuleerd, waarbij in iedere strafzaak de mogelijkheid van alternatieven voor voorlopige hechtenis wordt onderzocht. De waarborgen ten aanzien van de motivering van de voorlopige hechtenis, die het huidige wetboek al bevat, blijven in het nieuwe wetboek behouden (artikelen 2.5.2, tweede lid, en 2.5.21, tweede lid), waarbij bij amendement is toegevoegd dat hierbij ook steeds wordt ingegaan op de persoonlijke omstandigheden van de verdachte die voorlopige hechtenis noodzakelijk maken (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 41).

Tot slot wordt de stelling dat Nederland koploper zou zijn in Europa op het gebied van het aantal gevallen van voorlopige hechtenis genuanceerd. De Algemene Rekenkamer heeft in oktober 2017 een rapport uitgebracht waarin een kwantitatieve analyse van de invezekeringstelling en voorlopige hechtenis in verschillende Europese landen is uitgevoerd (Algemene Rekenkamer, *Voorarrest: verdachten in de cel; Een kwantitatieve analyse van invezekeringstelling en voorlopige hechtenis*, Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 397). De aanleiding voor dit onderzoek was de bewering dat Nederland vaker dan andere Europese landen voorlopige hechtenis toepast. Het onderzoek toont aan dat deze bewering niet kan worden bewezen of ontkracht, omdat een zinvolle kwantitatieve internationale vergelijking door verschillen in rechtssystemen, gehanteerde definities en dataregistraties niet mogelijk is.

Beperking positie verdachte in hoger beroep

De nieuwe regeling vervangt het huidige onderscheid tussen het bevestigen en het vernietigen van het vonnis door de mogelijkheid tot het verwerpen van het hoger beroep of het vernietigen van het vonnis.

(95) Erkent de regering dat naarmate het onderzoek in hoger beroep zich verder beperkt tot de door de verdediging aangevoerde bezwaren, de verantwoordelijkheid sterker naar de verdachte verschuift om deze bezwaren tijdig en volledig aan te voeren?

95. Het nieuwe wetboek brengt geen verandering in de huidige wijze van procesvoering, die een contradictoir karakter heeft met inquisitoire trekken. De rechter heeft een eigen verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige uitkomst van het strafproces en daarom een actieve rol. Wel is het strafproces, mede onder invloed van (de jurisprudentie over) artikel

6 EVRM, tegensprekelijker van karakter geworden en zijn de standpunten die de verdachte en het openbaar ministerie innemen van groter belang geworden voor de wijze waarop het strafproces wordt gevoerd. Zie nader hierover het antwoord op vraag 2. Van een verschuiving van verantwoordelijkheid naar de verdachte in hoger beroep is in het nieuwe wetboek evenmin sprake. In de eerste plaats wordt opgemerkt dat het voortbouwende appel al sinds 2007 bestaat. Het nieuwe wetboek continueert dit in artikel 5.4.19. Het voortbouwende appel houdt in dat de appelrechter bij de behandeling van het hoger beroep in beginsel kan uitgaan van het onderzoek van de rechter in eerste aanleg. Hij hoeft de zaak niet over te doen, maar kan zich vooral richten op de bezwaren van het openbaar ministerie en de verdachte tegen het vonnis in eerste aanleg. De appelrechter behoudt wel de mogelijkheid om de onbestreden onderdelen van het vonnis zelf aan de orde te stellen en te toetsen. In de tweede plaats mag van de procespartij die in hoger beroep gaat tegen het vonnis worden verwacht dat deze aangeeft waarom hoger beroep is aangetekend en waarom men het niet eens is met de beslissingen die de rechtbank in de zaak heeft genomen. Dit vergt geen uitvoerig en juridisch onderbouwd betoog. De verdachte die hoger beroep heeft ingesteld, kan via een schriftuur bezwaren opgeven, maar hij kan die bezwaren ook mondeling op de terechtzitting naar voren brengen of aanvullen. Dit laatste is bijvoorbeeld van belang als hij niet wordt bijgestaan door een raadsman. Overigens wordt het merendeel van de verdachten in hoger beroep wel bijgestaan door een raadsman.

(96) Kan de regering toelichten welke consequenties in de praktijk kunnen worden verbonden aan het ontbreken van een actieve proceshouding van de verdachte in hoger beroep?

96. In het antwoord op de vragen 2 en 96 is ingegaan op de actieve rol van de rechter binnen een contradictoir strafproces. Ook bij het ontbreken van een actieve proceshouding van de verdachte zal de rechter het eerlijk proces bewaken en bijvoorbeeld nader onderzoek gelasten indien hij dat in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht. Extra voorzichtigheid en oplettendheid zijn geboden bij een verdachte die niet van rechtsbijstand is voorzien. Het schriftelijk opgeven van bezwaren tegen het vonnis is facultatief en die bezwaren kunnen ook mondeling op de terechtzitting naar voren worden gebracht. Heeft de verdachte geen bezwaren (bij schriftuur of op de terechtzitting) opgegeven, dan kan het gerechtshof de verdachte niet-ontvankelijk verklaren als het zelf ook geen noodzaak ziet voor een inhoudelijke behandeling (artikel 5.4.27, derde lid). Deze voorschriften over niet-ontvankelijkverklaring sluiten aan bij het huidige recht.

(97) Erkent de regering dat het verschuiven van verantwoordelijkheid naar de verdediging gevolgen kan hebben voor verdachten zonder rechtsbijstand, en zo ja, hoe wordt hun positie beschermd? En zo nee, kan de regering toelichten waarom niet?

97. Zie het antwoord op de vragen 2, 59, 60, 64, 65 en 95.

(98) Is de regering bereid te laten onderzoeken of de huidige regeling in hoger beroep in de praktijk leidt tot ongelijke rechtsbescherming tussen verdachten met en zonder juridische vertegenwoordiging?

98. Ook bij het voortbouwende appel is er oog voor de positie van de verdachte, wat er voor hem op het spel staat en het belang dat hij heeft bij de mogelijkheid van een tweede feitelijke behandeling van zijn strafzaak, ook als hij niet wordt bijgestaan door een raadsman. Het merendeel van de verdachten wordt in hoger beroep overigens wel bijgestaan door een raadsman. De regelingen in het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de rechtsbijstand waarborgen dat verdachten ook in hoger beroep in zoveel mogelijk gevallen van rechtsbijstand kunnen worden voorzien.

Daar waar de verdachte zelf afstand doet van rechtsbijstand ziet het gerechtshof erop toe dat door die keuze aan het recht op een eerlijk proces niet wordt tekortgedaan. Het voorgaande in ogenschouw nemende ziet de regering geen aanleiding voor een onderzoek, zoals door de aan de woord zijnde leden verzocht. Op deze plaats kan nog wel de aandacht worden gevestigd op het onderzoek dat op dit moment door Significant wordt verricht naar de uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Hierbij wordt ook gekeken naar de uitvoeringsconsequenties voor de gesubsidieerde rechtsbijstand in hoger beroep.

(99) Kan de regering toelichten hoe de voorgestelde beperking van het hoger beroep zich verhoudt tot artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR), dat vereist dat de rechtsmiddelenrechter niet alleen de juridische en feitelijke gronden van het bestreden vonnis beoordeelt, maar tevens het procesverloop in de vorige instantie aan een volledige toets onderwerpt?

99. Aan het voortbouwend appel ligt de gedachte van rechtsbescherming op maat ten grondslag. Procesdeelnemers kunnen gebruik maken van een tweede feitelijke beoordeling van de zaak indien en voor zover zij daaraan in de concrete zaak behoefte hebben. Het geding in hoger beroep wordt als uitgangspunt geconcentreerd rond de vraagpunten die aan de orde zijn naar aanleiding van de tegen het vonnis ingebrachte bezwaren. Dat past in het contradictoire karakter van de procedure en het bevordert de kwaliteit van de behandeling. Daarmee wordt ook de schaarse capaciteit van de appelrechtspraak optimaal benut. Bij een voortbouwend appel is echter geen sprake van een echt grievenstelsel, waarbij de rechterlijke toetsing zich van rechtswege beperkt tot de ingebrachte bezwaren. De appelrechter is immers bevoegd om de behandeling van de strafzaak in de eerste aanleg in volle omvang over te doen, bijvoorbeeld wanneer de rechter ambtshalve gebreken ziet. Dat het hoger beroep een zelfstandige tweede feitelijke procesgang is, komt ook tot uitdrukking in het beslis-model. Het gerechtshof vernietigt het vonnis (al dan niet gedeeltelijk) voor zover het de bezwaren tegen een beslissing gegrond acht óf ambtshalve tot het oordeel komt dat vernietiging van een beslissing aangewezen is. Hieruit blijkt de eigen verantwoordelijkheid van de appelrechter voor een juiste beantwoording van alle vragen van de artikelen 4.3.1 en 4.3.3 (de huidige artikelen 348 en 350). Het wetboek schrijft ook voor dat de beraadslaging in hoger beroep plaatsvindt naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep en tevens naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg, zoals dit volgens het proces-verbaal van die terechtzitting heeft plaatsgehad (artikel 5.4.26; het huidige artikel 422). Op het procesverloop in eerste aanleg wordt door de appelrechter dus ten volle acht geslagen.

De huidige Nederlandse procedure in hoger beroep, waarbij het gerechtshof zich primair richt op de tegen het vonnis ingebrachte bezwaren, voldoet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 14, vijfde lid, IVBPR. In hoger beroep kan de wijze waarop de zaak in eerste aanleg is behandeld aan de orde worden gesteld en zo'n bezwaar kan leiden tot een integrale herbeoordeling. Ook het hoger beroep zoals dat is vormgegeven in het nieuwe wetboek voorziet dus in de mogelijkheid tot (volledige) feitelijke en juridische herbeoordeling van de zaak, terwijl tevens aandacht kan worden geschonken aan de behandeling van de zaak in eerste aanleg, zoals artikel 14, vijfde lid, IVBPR vereist.

(100) Kan de regering toelichten welke toetsingsmaatstaf de appelrechter dient te hanteren onder het nieuwe stelsel: een volledige (ex nunc) beoordeling van feitelijke en juridische vragen, of een meer terughoudende (marginale of ex tunc) toetsing van het vonnis van de rechtbank?

100. De behandeling van een strafzaak in hoger beroep vindt *ex nunc* plaats. De appelrechter toetst vol, dat wil zeggen dat hij de strafzaak beoordeelt aan de hand van de feiten en omstandigheden ten tijde van de beslissing in hoger beroep en daarbij eventuele nieuwe standpunten en bewijsmateriaal betreft. Door de procespartijen kunnen nieuwe gezichtspunten en nieuw bewijsmateriaal worden aangedragen. De appelrechter verworpt het hoger beroep als hij de bezwaren tegen het vonnis ongegrond acht en zelf geen gebreken ziet die tot (gedeeltelijke) vernietiging van het vonnis moeten leiden (artikel 5.4.29, eerste lid). Hij vernietigt het vonnis als de opgegeven bezwaren daartoe aanleiding geven of hijzelf van oordeel is dat er gronden zijn voor vernietiging (artikel 5.4.29, tweede lid). In enkele gevallen schrijft de wet het ambtshalve vernietigen van het eindvonnis voor (artikel 5.4.29, vierde lid). Het gerechtshof draagt de volledige, zelfstandige verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke juistheid van die beslissingen en de motivering daarvan en voor de volledigheid van het onderzoek waarop de beslissingen van het gerechtshof berust.

(101) Blijft het strafproces de facto een inquisitoir strafproces als de grieven tegen het vonnis centraal komen te staan?

101. De Nederlandse wijze van procesvoering kan worden gekenschetst als een contradictoir proces met inquisitoire trekken. Hierin brengt het nieuwe wetboek geen wijziging. Zie daarover nader het antwoord op vraag 2. Sinds de invoering van het voortbouwend appel in 2007 richt de behandeling van het hoger beroep zich enerzijds op de bezwaren die procespartijen tegen het vonnis in eerste aanleg naar voren brengen en kan anderzijds de appelrechter ambtshalve alle kwesties die betrekking hebben op de beantwoording van de formele en materiële vragen onderzoeken. Het kenbaar maken van grieven past bij een voortbouwend appel en bij een contradictoir proces. De standpunten die de verdachte en het openbaar ministerie innemen zijn van belang voor de wijze waarop het strafproces wordt gevoerd. Dit vraagt een actieve proceshouding van de partij die hoger beroep heeft ingesteld. De rechter behoudt evenwel een actieve rol en is verantwoordelijk voor de zorgvuldigheid en volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting, ook als grieven tegen het vonnis centraal staan. Hij is niet gebonden aan de door de procespartijen ingenomen standpunten en beantwoordt de relevante vragen van het rechterlijke beslismodel zelfstandig. Deze actieve (niet-lijdelijke) rol en eigen verantwoordelijkheid van de rechter voor een rechtvaardige uitkomst van het strafproces zijn een kenmerk dat past bij een inquisitoir proces.

(102) Erkent de regering dat een marginale of ex tunc-toetsing de rechtsbescherming van verdachten aanzienlijk zou beperken en mogelijk in strijd kan komen met artikel 14, vijfde lid, IVBPR, dat vereist dat de rechtsmiddelrechter niet alleen de juridische en feitelijke gronden van het bestreden vonnis, maar ook het procesverloop in eerste aanleg beoordeelt?

(103) Zo nee, kan de regering toelichten waarom van een dergelijke strijd geen sprake zou zijn? Zo ja, op welke wijze zal de regering dit risico voor de rechtspraktijk ondervangen?

102 en 103. Nu de beoordeling in hoger beroep *ex nunc* plaatsvindt, is er geen sprake van strijd met artikel 14, vijfde lid, van het IVBPR. Verwezen wordt naar de beantwoording van de vragen 99 en 100.

(104) Erkent de regering dat onduidelijkheid over de toetsingsmaatstaf van het hof gevolgen kan hebben voor de rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en de consistentie van de rechtspraak?

104. Het wetsvoorstel bouwt voort op het bestaande voortbouwend appel waarmee de gerechtshoven al sinds 2007 ervaring hebben. Bij deze

benadering past het vernieuwde beslismodel waarin de rechter het hoger beroep verwerpt voor zover hij de bezwaren tegen het vonnis ongegrond acht en ambtshalve geen gebreken ziet die tot vernietiging van het vonnis moeten leiden, dan wel het vonnis vernietigt voor zover de opgegeven bezwaren of zijn ambtshalve oordeel daartoe aanleiding geven (artikel 5.4.29). Het onderscheid tussen het verwerpen van het hoger beroep en het vernietigen van het vonnis komt in de plaats van het bevestigen van het vonnis en het vernietigen van het vonnis. De mogelijkheid van verwerping van het hoger beroep brengt beter tot uiting dat het gerechtshof de beslissingen in het vonnis niet integraal voor zijn rekening neemt (hetgeen het wel doet bij een bevestiging van het vonnis), maar zich in het bijzonder richt op de vraag of de bezwaren tegen het vonnis hout snijden en op de vraag of er ambtshalve gebreken zijn die meebrengen dat (al dan niet gedeeltelijke) vernietiging aangewezen is. Een voordeel van het nieuwe beslismodel is dat de rechter geen tijd hoeft te steken in het overdoen van beslissingen waar het openbaar ministerie en de verdachte geen bezwaar tegen hebben. Tegelijkertijd maakt het nieuwe beslismodel voldoende duidelijk dat de appelrechter ook ambtshalve moet nagaan of er gronden zijn om het vonnis geheel of gedeeltelijk te vernietigen. Het geeft de appelrechter wel een zekere vrijheid bij het bepalen van de mate waarin hij de juistheid van niet bestreden beslissingen controleert. Het is onverminderd gewenst dat de appelrechter overal waar deze een wezenlijk gebrek in het eindvonnis constateert, tot verbetering overgaat. Het nieuwe beslismodel geeft naar verwachting voldoende houvast aan de gerechtshoven om vergelijkbare strafzaken op vergelijkbare wijze te beoordelen. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn consultatieadvies instemmend gereageerd op de voorstellen met betrekking tot het door de rechter toe te passen beslismodel in hoger beroep. Nu het nieuwe beslismodel op zichzelf geen wijziging brengt in de manier waarop rechters een ingesteld hoger beroep zullen behandelen, maar alleen een andere formulering van het eindoordeel vergt, is er geen aanleiding te veronderstellen dat het nieuwe beslismodel gevolgen heeft voor de rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en de consistentie van de rechtspraak.

(105) Hoe wordt voorkomen dat verschillende hoven de toetsingsintensiteit verschillend invullen?

105. De bedoelde wijze van toetsing wordt al geruime tijd, sinds 2007, door de gerechtshoven toegepast. Zie nader het antwoord op vraag 104.

106. Kan de regering toelichten op welke wijze de volledige (ex nunc) toets door de appelrechter wetssystematisch is verankerd in het nieuwe Wetboek van Strafvordering?

106. Uit de regeling van de procedure in hoger beroep komt op diverse plaatsen naar voren dat sprake is van een *ex nunc*-toets. Behalve bezwaren tegen het vonnis kunnen de procespartijen nieuwe gezichtspunten aandragen bij de schriftuur of mondeling tijdens het onderzoek op de terechtzitting (artikelen 5.4.7 en 5.4.18). Door de procespartijen kan nieuw bewijsmateriaal worden ingebracht door stukken bij de processtukken te doen voegen, door (nieuwe) getuigen te doen verhoren of door deskundigen te benoemen en/of te doen verhoren (artikelen 5.4.8; 5.4.9; 5.4.11; 5.4.14; 5.4.15). Na de voordracht van de advocaat-generaal stelt de voorzitter van het gerechtshof de omvang van het hoger beroep vast. Hij stelt de advocaat-generaal of de verdachte die het hoger beroep heeft ingesteld in de gelegenheid de bij schriftuur opgegeven bezwaren tegen het vonnis toe te lichten en andere bezwaren op te geven (artikel 5.4.18). Dit stelt de voorzitter in staat om de onderwerpen in kaart te brengen die bij het onderzoek op de terechtzitting aan de orde dienen te komen en de volgorde van behandeling te bepalen. Daardoor wordt geen begrenzing aangebracht in de omvang van het hoger beroep. Het gerechtshof richt

het onderzoek op de terechtzitting op de bezwaren die tegen het eindvonnis en tussenvonnissen zijn ingebracht alsmede op hetgeen het verder nodig oordeelt (artikel 5.4.19). In hoger beroep hoeft de terechtzitting in eerste aanleg dus niet geheel te worden overgedaan. Maar het gerechtshof blijft verantwoordelijk voor de juiste uitkomst van de berechting in hoger beroep. Als het gerechtshof dat nodig acht zal het aandacht besteden aan onbestreden onderdelen van het eindvonnis. Mede in het licht van het verloop van het onderzoek op de terechtzitting kan bij de voorzitter en de raadsheren bijvoorbeeld ook de overtuiging ontstaan dat nader onderzoek nodig is (artikel 5.4.23). De beraadslaging in hoger beroep vindt plaats naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep en tevens naar aanleiding van het onderzoek in eerste aanleg (artikel 5.4.26). In hoger beroep kan dus ook – door een van de procespartijen of ambtshalve door het gerechtshof – de wijze waarop de zaak in eerste aanleg is behandeld aan de orde worden gesteld, hetgeen kan leiden tot een integrale herbeoordeling. Daarmee wordt voorzien in de mogelijkheid tot (volledige) feitelijke en juridische herbeoordeling van de zaak *ex nunc*.

Met het voorstel worden zaken die in eerste aanleg enkelvoudig zijn afgedaan ook enkelvoudig beoordeeld in hoger beroep. Verwijzing naar de meervoudige kamer is mogelijk en naar het oordeel van deze leden dienen de drempels voor een dergelijke verwijzing, gelet op het belang van adequate rechtsbescherming, niet te hoog te zijn. Hiervoor zijn duidelijk criteria noodzakelijk (complexiteit, impact, rechtseenheid, verzoek partijen) om te bepalen wanneer een enkelvoudige zaak toch meervoudig moet worden behandeld.

(107) Is de regering dit met de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eens en zo ja, kan de regering uiteenzetten hoe deze criteria zouden kunnen luiden en op welke wijze dit zal worden geborgd?

107. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag 6 van dezelfde fractie.

Informatieverschaffing

De voorgestelde regeling bevat geen verplichting om verdachten bij hun eerste verhoor te informeren over het recht om onderzoekswensen bij de rechter-commissaris in te dienen.

(108) Kan de regering uiteenzetten waarom in het wetsvoorstel geen expliciete informatieplicht is opgenomen om verdachten bij het eerste politieverhoor te informeren over hun recht om onderzoekswensen bij de rechter-commissaris in te dienen?

(109) Hoe beoordeelt de regering het risico dat het niet informeren van verdachten over dit recht afbreuk kan doen aan de effectieve uitoefening van het recht op verdediging, zoals beschermd door artikel 6 EVRM?

108 en 109. De vraag waarom geen expliciete informatieplicht is opgenomen om verdachten bij het eerste politieverhoor te informeren over hun recht om onderzoekswensen bij de rechter-commissaris in te dienen, lijkt te berusten op een misverstand. De kennisgeving van rechten is in het nieuwe wetboek uitgebreid om, in het licht van het recht op een eerlijk proces, de verdachte beter in staat te stellen adequaat zijn verdediging te voeren. Verdachten die zijn aangehouden, of die niet zijn aangehouden maar zijn uitgenodigd voor verhoor, worden voorafgaand aan hun verhoor in kennis gesteld van hun recht om de rechter-commissaris te verzoeken onderzoek te verrichten. Dit is geregeld in artikel 1.4.4, derde lid, onderdeel e, en vierde lid, onderdeel a. De verplichting om de verdachte van dit recht in kennis te stellen geldt niet voor het verhoor van de staande gehouden verdachte (artikel 1.4.4, tweede lid). Het is praktisch moeilijk uitvoerbaar om dit recht mondeling

over te brengen aan een staande gehouden verdachte die zich op dat moment vaak op straat bevindt. Het is beter dit recht schriftelijk over te brengen aan de verdachte wanneer hij wordt uitgenodigd voor verhoor of op het politiebureau nadat hij is aangehouden, door middel van het informatieblad, dat wordt opgesteld in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen en in verschillende talen. De verstrekte informatie over het recht om de rechter-commissaris te verzoeken onderzoek te verrichten voorafgaand aan het verhoor op het politiebureau zal ook beter kunnen worden begrepen omdat de verdachte dan is voorzien van consultatie- en verhoorbijstand door een raadsman. Daarnaast beperkt de uitoefening van het recht op het indienen van verzoeken bij de rechter-commissaris zich doorgaans tot de categorie zwaardere en complexere zaken, waar de zaken met staande gehouden verdachten die niet worden uitgenodigd voor verhoor veelal niet toe behoren.

(110) Is de regering bereid te overwegen of de voorgestelde regeling moet worden aangevuld met een wettelijke verplichting tot informatieverstrekking?

110. Om redenen zoals uiteengezet in het antwoord op de vragen 108 en 109 is er geen aanleiding de regeling van de mededeling van rechten verder aan te vullen.

In de praktijk wordt op verzoeken van de verdediging om kennisneming van processtukken niet altijd adequaat gereageerd.

(111) Erkent de regering dat de effectiviteit van het recht op kennisneming in belangrijke mate afhankelijk is van de praktijkvoering bij politie en OM, en niet uitsluitend van de wettelijke regeling zelf?

(112) Kan de regering uiteenzetten welke concrete maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat verdachten en hun raadslieden daadwerkelijk tijdig en volledig kennis kunnen nemen van alle processtukken?

111 en 112. In het nieuwe wetboek zijn de voorschriften voor het tijdig ter beschikking stellen van de processtukken aan de verdediging aangescherpt. Zie daarvoor het antwoord op vraag 61.

Voor de effectiviteit van het recht op kennisneming is, zoals ook in de vraagstelling wordt gesteld, behalve de wettelijke regeling zelf ook een doelmatige uitvoering van de voorschriften in de praktijk van groot belang.

Aan de spoedige toegang tot de processtukken draagt het werken met een digitaal strafdossier in hoge mate bij. Het bevordert het overzicht op de volledigheid van het procesdossier en vergemakkelijkt de beoordeling door de verdediging of om nader onderzoek moet worden verzocht met het oog op de inhoudelijke behandeling van de strafzaak. Aan de daadwerkelijke realisatie van een digitaal dossier wordt volop gewerkt. In de voorbereidingen op de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt daartoe aansluiting gezocht bij de lopende verbetertrajecten op het gebied van digitalisering, als onderdeel van de Meerjarenvisie digitalisering van de strafrechtketen. In het kader van de implementatie van het nieuwe wetboek worden binnen het openbaar ministerie de werkprocessen aangepast. Daarbij heeft ook het waarborgen van tijdige verstrekking van processtukken de bijzondere aandacht. Overigens bestaat ook reeds voor de huidige situatie het voornemen om in grotere zaken processtukken eerder aan de verdediging te verstrekken en daarvoor extra stappen in het huidige werkproces in te regelen. Het eerste resultaat op dit gebied wordt reeds eind 2026 verwacht rondom de OM-strafbeschikking. Specifieke projecten die gericht zijn op de digitalisering binnen de strafrechtketen zijn Alle Zaken Digitaal, Digitaal Proces Dossier en Digitale Samenwerkingsruimte ZSM. Door deze projecten wordt een groot aantal papierstromen tussen openbaar ministerie, Rechtspraak en de tenuitvoerleggingsketen teruggedrongen en wordt de

basis gelegd voor de digitale uitwisseling van procesdossiers. Advocaten ontvangen nu alle dossiers in eerste aanleg al digitaal via het beveiligde webportaal Mijn Strafdossier, waarbij de gebruikers in het startscherm worden geïnformeerd wanneer de laatste toevoeging van informatie is geweest. In hoger beroep wordt in steeds meer zaken met digitale dossiers gewerkt. Deze functionaliteit wordt stap voor stap uitgebreid. In cassatie is digitaal procederen in alle strafzaken verplicht. Het nieuwe wetboek faciliteert het werken met een digitaal strafdossier met kernbepalingen in Boek 1, Hoofdstukken 8 en 9, en maakt het mogelijk om over de (technische) wijze waarop de kennisgeving van processtukken en het verstrekken van kopieën plaatsvinden nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de integriteit en de authenticiteit van processtukken in elektronische vorm (artikel 1.8.11).

Motivering van vrijspraken

Het nieuwe artikel 4.3.7 Sv luidt «indien de rechtbank er niet van overtuigd is dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan, spreekt zij hem daarvan vrij.» Dit derde lid zou volgens de memorie van toelichting toegevoegd zijn om de rechter de ruimte te laten vrij te spreken, ook wanneer het bewijs formeel aan de «buiten redelijke twijfel»-standaard voldoet.²¹

(113) Kan de regering aangeven of met dit artikel precies wordt aangesloten bij de huidige wettelijke eis van de overtuiging van de rechter dat de verdachte het tenlastegelegde heeft begaan en het hier (slechts) een herformulering betreft?²² Zo nee, wat is het verschil?

113. In het nieuwe wetboek wordt het bewijscriterium van de rechterlijke overtuiging vervangen door het criterium dat de rechter het bewijs slechts kan aannemen «als buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het feit heeft begaan» (artikel 4.3.7, tweede lid). Hiermee komt het objectieve karakter van de bewijsstandaard beter tot uitdrukking: het gaat er om of de bewijsmiddelen de bewezenverklaring kunnen dragen met de vereiste mate van waarschijnlijkheid. De achtergrond van de keuze voor deze nieuwe bewijsstandaard is uitgebreid toegelicht in de memorie van toelichting op dat artikel (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 992 e.v.). Daarbij is aangegeven dat de praktische implicaties van deze wijziging beperkt zijn, omdat er al een grote mate van consensus bestaat dat de rechter slechts tot een bewezenverklaring mag komen indien buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan. Gewaarborgd blijft dat de rechter niet verplicht is om tegen zijn overtuiging in een bewezenverklaring uit te spreken. Het gaat dan om het – uitzonderlijke – geval dat de rechter, ondanks het feit dat de bewijsmiddelen volgens de objectieve bewijsstandaard een bewezenverklaring kunnen dragen, niet overtuigd is van de schuld van de verdachte. Dan kan de vraag rijzen of de rechter desondanks gehouden is tot een bewezenverklaring te komen. Die vraag moet ontkennend worden beantwoord. Daarom is een aanvullend voorschrift opgenomen. Als de rechter ondanks het feit dat de bewijsmiddelen volgens de objectieve bewijsstandaard een bewezenverklaring kunnen dragen niet ervan overtuigd is dat de verdachte het feit heeft gepleegd, spreekt hij, net als in het huidige recht, vrij (artikel 4.3.7, derde lid).

²¹ Kamerstukken II, 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 991 en 996.

²² Artikel 338 WvSv.

Het Hof van Justitie oordeelde op 30 januari 2024 dat een algemene verzameling van biometrische en genetische gegevens van verdachten zonder individuele noodzaakstoets in strijd is met artikel 10 van de Richtlijn gegevensbescherming bij justitie en politie (hierna: RGR). Nationale wetgeving moet daarbij een duidelijke en nauwkeurige rechtsgrondslag bevatten.²³

(114) Op welke wijze is in het wetsvoorstel gewaarborgd dat de verwerking van biometrische en genetische gegevens beperkt blijft tot gevallen waarin dit «strikt noodzakelijk» is, zoals vereist door het Hof van Justitie?²⁴

(115) Hoe wordt in de praktijk beoordeeld of sprake is van strikte noodzakelijkheid, en welke factoren (zoals ernst van het feit, omstandigheden van de zaak en profiel van de verdachte) worden daarbij betrokken?

(116) Op welke wijze is in het wetsvoorstel geborgd dat telkens een individuele beoordeling plaatsvindt van de ernst van het feit, de omstandigheden van de zaak en het profiel van de verdachte, zoals door het Hof vereist?²⁵

(117) Erkent de regering dat het huidige voorstel mogelijk niet voldoet aan de eis van een voldoende duidelijke en nauwkeurige rechtsgrondslag, zoals geformuleerd in Ministerstvo na vatreshnite raboti?²⁶

(118) Kan de regering uiteenzetten hoe de nationale bepalingen voldoen aan de eis dat de wettelijke grondslag voldoende duidelijk en precies moet zijn, zodat zowel verdachten als autoriteiten kunnen voorzien onder welke voorwaarden en voor welke doelen gegevensverwerking plaatsvindt?

114 tot en met 118. Deze vragen hebben betrekking op de inhoud van artikel 2.6.9 en worden gezamenlijk beantwoord. In artikel 2.6.9 is allereerst opgenomen in welke gevallen van de verdachte gezichtsopnamen en vingerafdrukken worden genomen (eerste tot en met vijfde lid). Met de eerste aanvullingswet wordt daaraan een – uit het huidige wetboek afkomstige – bepaling toegevoegd die de (verdere) verwerking van de genomen gezichtsopnamen en vingerafdrukken voor opsporingsdoeleinden regelt (zesde lid).

Op grond van artikel 2.6.9, eerste lid, kan de opsporingsambtenaar van de verdachte die is staande gehouden een of meer vingerafdrukken nemen als er twijfel bestaat over diens identiteit. Het tweede lid schrijft voor dat ten behoeve van het vaststellen van de identiteit gezichtsopnamen en vingerafdrukken worden genomen van een aangehouden verdachte of een verdachte die wordt verhoord maar niet is aangehouden. In beide gevallen moet er een verdenking bestaan wegens een misdrijf waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Als sprake is van een verdenking van een lichter strafbaar feit, neemt de opsporingsambtenaar gezichtsopnamen en vingerafdrukken af als twijfel bestaat over de identiteit van de verdachte, zo is bepaald in het derde lid. Hij heeft daarvoor een bevel van de (hulp)officier van justitie nodig. De vingerafdrukken worden geautomatiseerd vergeleken met vingerafdrukken die zijn verwerkt op grond van het wetboek of op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (vierde lid).

²³ HvJ EU 30 januari 2024, ECLI:EU:C:2024:97 (NG/Direktor na Glavna direksia «Natsionalna politzia» pri Ministerstvo na vatreshnite raboti – Sofia).

²⁴ HvJ EU 30 januari 2024, ECLI:EU:C:2024:97 (NG/Direktor na Glavna direksia «Natsionalna politzia» pri Ministerstvo na vatreshnite raboti – Sofia), par. 67.

²⁵ HvJ EU 30 januari 2024, ECLI:EU:C:2024:97 (NG/Direktor na Glavna direksia «Natsionalna politzia» pri Ministerstvo na vatreshnite raboti – Sofia), par. 67.

²⁶ HvJ EU 26 januari 2023, ECLI:EU:C:2023:49 (Ministerstvo na vatreshnite raboti), par. 65.

Het nemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen gebeurt dus steeds met als doel het vaststellen van de identiteit van de verdachte. De gezichtsopnamen en vingerafdrukken worden met het oog daarop vergeleken met vingerafdrukken die reeds worden verwerkt. Het belang van een deugdelijke en betrouwbare identiteitsvaststelling is vanzelfsprekend groot en dient in de eerste plaats de concrete strafzaak waarin de verdachte is betrokken. Het is voor alle actoren in de strafrechtketen van eminent belang dat de geregistreerde persoonsgebonden informatie uniek wordt gerelateerd aan de juiste persoon. Als strafrechtelijke informatie wordt toegeschreven aan een verkeerde verdachte, leidt dit tot onwenselijke situaties. Dan kan het bijvoorbeeld gebeuren dat de verkeerde persoon een vrijheidsstraf ondergaat (vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31 436, nr. 3, p. 17 en p. 54 en Kamerstukken II 2025/26, 29 279, nr. 1001 en Aankhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 370 (over de foutieve tenaamstelling van vonnissen)). De genoemde leden van artikel 2.6.9 verschillen door deze specifieke doelstelling van de Bulgaarse regeling die centraal stond in de uitspraak van het Hof van Justitie EU (HvJ EU) van 26 januari 2023 (C-205/21). In die regeling werden gezichtsopnamen en vingerafdrukken verzameld van iedere verdachte van een opzettelijk begaan en ambtshalve vervolgbaar strafbaar feit, hetgeen neerkwam op de overgrote meerderheid van de in het Bulgaarse Wetboek van Strafrecht opgenomen strafbare feiten. Dit gebeurde met het oog op registratie ten behoeve van de bescherming van de nationale veiligheid, de bestrijding van criminaliteit en de handhaving van de openbare orde in algemene zin. Artikel 2.6.9, eerste tot en met vijfde lid, bevat daarentegen een duidelijk en nauwkeurig geformuleerd doel: het vergaren van biometrische gegevens vindt plaats met het oog op het vaststellen van de identiteit van de verdachte. Dit doel is bovendien gebonden aan een concreet opsporingsonderzoek (vgl. artikel 2.1.2).

Artikel 2.6.9 moet worden gelezen in samenhang met de algemene maatregel van bestuur die op de voet van artikel 2.6.5 tot stand zal worden gebracht. Hierbij speelt een rol dat de rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens niet noodzakelijkerwijs moet zijn neergelegd in een wet in formele zin, maar ook kan worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur (zie overweging 33 van richtlijn 2016/680). Onder het huidige wetboek zijn nadere regels opgenomen in het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden. Daarin is neergelegd dat de gezichtsopnamen en vingerafdrukken moeten worden vernietigd zodra zich een omstandigheid voordoet die meebrengt dat iemand niet langer als verdachte van een strafbaar feit kan worden aangemerkt (vgl. de artikelen 5 en 9a van het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden). Daarnaast zijn in dit besluit de bewaartermijnen voor opgeslagen gezichtsopnamen en vingerafdrukken opgenomen. Voor veroordeelden gelden in de tijd gelimiteerde bewaartermijnen, die in duur afhankelijk zijn van de ernst van het delict waarvoor een veroordeling is gevolgd.

In artikel 2.6.9, zesde lid, worden regels gegeven over de verdere verwerking van de verzamelde gezichtsopnamen en vingerafdrukken. Deze kunnen op grond van dit lid ook worden verwerkt voor het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van overleden personen. Dit zesde lid is geen onderdeel van de vaststellingswetten die aan de Eerste Kamer zijn voorgelegd en in deze nota naar aanleiding van het verslag worden behandeld. Artikel 2.6.9, zesde lid, vormt – samen met een aantal andere conceptartikelen – onderdeel van de bepalingen over strafvorderlijke gegevensverwerking. Deze bepalingen worden in het wetboek opgenomen via de route van de eerste aanvullingswet.

Artikel 2.6.9, zesde lid, laat ruimte voor een EU-handvestconforme interpretatie en beoordeling van de «strikte noodzaak» van de verdere verwerking van biometrische gegevens, omdat de bepaling inhoudt dat deze gegevens «kunnen» worden verwerkt voor het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van een overleden persoon. Deze beslissingsruimte moet in ieder concreet geval worden ingevuld aan de hand van de algemene bepalingen over de uitoefening van bevoegdheden in het opsporingsonderzoek. Deze algemene bepalingen houden in dat een bevoegdheid alleen wordt uitgeoefend indien dit in het belang van het onderzoek is (artikel 2.1.2, tweede lid) en voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 2.1.3). De wet waarborgt op deze manier dat de verwerking van biometrische en genetische gegevens in de praktijk beperkt blijft tot gevallen waarin dit «strikt noodzakelijk» is, conform de uitleg die het Hof van Justitie EU heeft gegeven aan artikel 10 van richtlijn 2016/680 en het Handvest in zijn uitspraken van 23 januari 2023 (C-205/21) en 30 januari 2024 (C-118/22)). Dit laat onverlet dat de vraag kan worden opgeworpen of de verdere verwerking van biometrische gegevens van een duidelijkere en nauwkeurigere rechtsgrondslag moet worden voorzien, waarbij die rechtsgrondslag concreter invulling geeft aan het vereiste van strikte noodzaak. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door in de wet te verduidelijken in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de vergaarde biometrische gegevens verder mogen worden verwerkt. De Raad van State heeft daar in zijn advies bij de eerste aanvullingswet ook op gewezen en geadviseerd de grondslag voor het verder verwerken van biometrische gegevens aan te passen (advies Raad van State bij de eerste aanvullingswet, p. 27). En de AP heeft in haar consultatieadvies over de eerste aanvullingswet ook opmerkingen gemaakt over de verenigbaarheid van de regeling van artikel 2.6.9, zesde lid, met het EU-recht. Gelet hierop zal bij gelegenheid van de tweede aanvullingswet worden onderzocht of, en zo ja, op welke wijze de regeling rond het afnemen en verder verwerken van biometrische gegevens beter in lijn kan worden gebracht met de voorwaarden die het EU-recht stelt aan een rechtsgrondslag voor de verwerking van dergelijke gegevens (in het bijzonder: artikel 10 van richtlijn 2016/680 en de uitleg die het Hof van Justitie EU aan deze bepaling en het Handvest heeft gegeven in zijn uitspraken van 23 januari 2023 (C-205/21) en 30 januari 2024 (C-118/22)).

(119) Hoe verhoudt de voorgestelde regeling inzake de verzameling en opslag van biometrische en genetische gegevens zich tot artikel 10 RGR en artikel 8 EVRM? Acht de regering deze verenigbaar? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

(120) Is de regering bereid de artikelsgewijze toelichting aan te vullen met een toets aan de rechtspraak over artikel 10 RGR en artikel 8 EVRM? Zo ja, wanneer en hoe? Zo nee, waarom niet?

119 en 120. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.6.9, zoals opgenomen in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, kan – sinds het wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer – niet meer worden aangepast. In plaats daarvan – en met hetzelfde wetshistorische effect – gaat de regering op deze plaats graag in op het verzoek om uiteen te zetten hoe het wetsvoorstel in dit opzicht voldoet aan (de rechtspraak over) artikel 10 van richtlijn 2016/680, gelezen tegen de achtergrond van het EU-handvest, en artikel 8 EVRM. Daarbij wordt opgemerkt dat, zoals in antwoord op de vragen 114 tot en met 118 is aangegeven, bij gelegenheid van de tweede aanvullingswet zal worden gezien of, en zo ja, op welke wijze de regeling rond het afnemen en verder verwerken van biometrische gegevens beter in lijn kan worden gebracht met de voorwaarden die het EU-recht stelt aan een rechtsgrondslag voor de verwerking van dergelijke gegevens.

Een inmenging in het recht op bescherming van het privéleven of op bescherming van persoonsgegevens moet zijn voorzien bij wet. Deze wettelijke grondslag moet voldoen aan de vereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. De wettelijke grondslag moet kwalitatief in orde zijn en voldoende waarborgen bieden tegen willekeurig optreden. Om de inmenging in het recht op bescherming van het privéleven gerechtvaardigd te doen zijn, is onder het EVRM bovendien vereist dat deze noodzakelijk is met het oog op een legitiem doel, waaronder het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Onder het EU-handvest is vereist dat de kern van het recht op bescherming van het privéleven of op bescherming van persoonsgegevens wordt gerespecteerd, de inmenging een door de EU erkende doelstelling van algemeen belang dient of voorziet in de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, en voldoet aan de evenredigheidsvereisten van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid in strikte zin (proportionaliteit tussen doel en middel).

Zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als het HvJ EU heeft uitspraken gedaan over de verenigbaarheid van het verzamelen en verwerken van biometrische gegevens met het EVRM respectievelijk het EU-handvest.

De belangrijkste uitspraken van het HvJ EU kwamen in de antwoorden op de voorgaande vragen al aan de orde. In die zaken stond de Bulgaarse regeling voor het verzamelen en registreren van onder meer biometrische gegevens centraal. Die regeling verplichtte tot het systematisch verzamelen van onder meer foto's en vingerafdrukken van elke in verdenking gestelde persoon van een «ambtshalve vervolgbaar en opzettelijk gepleegd strafbaar feit». Deze gegevens werden verzameld en geregistreerd ter bescherming van de nationale veiligheid, de bestrijding van criminaliteit en de handhaving van de openbare orde. Het HvJ EU oordeelde op 23 januari 2023 in de zaak C-205/21 dat artikel 10 van richtlijn 2016/680 de verwerking van biometrische gegevens slechts toestaat indien dat «strikt noodzakelijk» is. Het HvJ EU overwoog dat het systematisch verzamelen van biometrische gegevens met het oog op registratie van iedere in verdenking gestelde persoon van een ambtshalve vervolgbaar en opzettelijk gepleegd strafbaar feit, in beginsel in strijd is met artikel 10 van Richtlijn 2016/680. Een dergelijke nationale wettelijke regeling kan er volgens het HvJ EU namelijk toe leiden dat op ongedifferentieerde en algemene wijze biometrische gegevens van de meeste in verdenking gestelde personen worden verzameld. Het HvJ EU overwoog in dat verband dat het begrip «ambtshalve vervolgbaar en opzettelijk gepleegd strafbaar feit» bijzonder algemeen is en van toepassing kan zijn op een groot aantal strafbare feiten, ongeacht de aard en de ernst ervan. Onder die omstandigheden kan niet worden gezegd dat de verwerking van deze biometrische gegevens is beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is.

Ook het EHRM heeft enkele uitspraken gedaan over de verenigbaarheid met artikel 8 EVRM (het recht op bescherming van het privéleven) van de toepassing van een nationale regeling die verplicht tot het (in bepaalde gevallen) vastleggen of afnemen van biometrische gegevens (zie in het bijzonder S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk (EHRM 4 december 2008, nrs. 30562/04 en 30566/04), M.K. tegen Frankrijk (EHRM 18 april 2013, nr. 19522/09) en P.N. tegen Duitsland (EHRM 11 juni 2020, nr. 74440/17)). Opmerking verdient dat de rechtspraak van het EHRM over dit onderwerp casuïstisch is en dat daaraan slechts relevante factoren kunnen worden ontleend voor de beoordeling van de noodzaak van een inmenging in het recht op bescherming van het privéleven.

Een eerste factor is de aard en ernst van het strafbare feit waarvan de verdachte wordt verdacht en dat aanleiding vormt voor het afnemen en vastleggen van biometrische gegevens. Een tweede factor is of de omstandigheid dat de verdachte uiteindelijk niet wordt veroordeeld, van invloed is op het al dan niet bewaren van de gegevens. Het EHRM hecht ten derde aan de mate van inbreuk die wordt gemaakt op het mensenrecht. Het wijst er in dat verband op dat het nemen en het bewaren van foto's, vingerafdrukken en handpalmafdrukken een minder vergaande inbreuk oplevert dan het afnemen van celmateriaal en het bewaren van DNA-profielen, die veel meer gevoelige informatie bevatten. Relevant is in de vierde plaats de duur van de bewaartermijn en de vraag of deze in tijd gelimiteerd is. En ten vijfde of er een individuele toets plaatsvindt wat betreft de noodzaak om de gegevens nog langer te bewaren. Ten slotte wijst het EHRM erop dat er voldoende waarborgen moeten zijn tegen misbruik van de gegevens, zoals ongeautoriseerde toegang tot de gegevens of de ongeoorloofde verspreiding daarvan (zie voor een samenvatting van deze factoren P.N. tegen Duitsland, overweging 72–74).

Zoals in het antwoord op de vragen 114 tot en met 118 aan de orde kwam, verplicht artikel 2.6.9 tot het nemen van gezichtsopnamen en vingerafdrukken en gezichtsopnamen met als doel het vaststellen van de identiteit van de verdachte. Die verplichting bestaat als het gaat om een verdenking wegens een strafbaar feit waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Hiermee gaat het om ernstige strafbare feiten. Bij minder ernstige strafbare feiten bestaat slechts beslissingsruimte tot het maken van gezichtsopnamen en het nemen van vingerafdrukken als twijfel bestaat over de identiteit van de verdachte.

De gezichtsopnamen en vingerafdrukken worden met het oog op het vaststellen van de identiteit vergeleken met vingerafdrukken die reeds worden verwerkt. Het belang van een deugdelijke en betrouwbare identiteitsvaststelling is vanzelfsprekend groot en dient in de eerste plaats de concrete strafzaak waarin de verdachte is betrokken. Wat betreft het verder verwerken van gezichtsopnamen en vingerafdrukken, hetgeen gebeurt op grond van het in de eerste aanvullingswet neergelegde artikel 2.6.9, zesde lid, geldt hetgeen ook in het antwoord op de vragen 114 tot en met 118 is uiteengezet. Daarnaast zij verwezen.

Opmerking verdient ten slotte dat de verdachte van wie gezichtsopnamen en vingerafdrukken zijn opgeslagen, kan opkomen tegen de verwerking van zijn gegevens. De lidstaten van de EU hebben op grond van artikel 54 van richtlijn 2016/80 de verplichting om voor iedere betrokkene een doeltreffende voorziening in rechte te bieden, indien de betrokkene van mening is dat een inbreuk is gepleegd op zijn rechten uit hoofde van krachtens deze richtlijn vastgestelde bepalingen als gevolg van een verwerking van zijn persoonsgegevens die niet aan die bepalingen voldoet. Deze verplichting is geïmplementeerd in artikel 28 Wpg. De betrokkene kan de verwerkingsverantwoordelijke verzoeken om vernietiging van persoonsgegevens (waaronder gezichtsopnamen en vingerafdrukken) indien deze in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Tegen de beschikking die de verwerkingsverantwoordelijke afgeeft staat de bestuursrechtelijke rechtsgang van bezwaar en beroep open (artikel 29 Wpg).

De Autoriteit Persoonsgegevens stelt in haar advies dat artikel 2.7.38 Sv onvoldoende waarborgen biedt voor de bescherming van persoonsgegevens bij onderzoek aan digitale gegevensdragers.²⁷

(121) Kan de regering toelichten hoe artikel 2.7.38 Sv (stelselmatig respectievelijk ingrijpend onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk) zich verhoudt tot de eisen die voortvloeien uit artikel 7 en 8 van het EU-Handvest en de Richtlijn (EU) 2016/680 betreffende gegevensbescherming bij opsporing?

121. In haar wetgevingsadvies bij de eerste vaststellingswet heeft de AP geen opmerkingen gemaakt bij artikel 2.7.38 over het onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk. In haar wetgevingsadvies over de eerste aanvullingswet merkte de AP, met verwijzing naar recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, op dat de bevoegdheid van artikel 2.7.38 niet in stand kan blijven. Wij onderschrijven dit advies van de AP. Daarom worden bij gelegenheid van de tweede aanvullingswet nadere regels voorgesteld met betrekking tot de toegang tot gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk. Met deze nadere regels worden de voorwaarden gecodificeerd die het Hof van Justitie van de EU in zijn uitleg van het evenredigheidsbeginsel heeft gesteld aan de toegang tot dergelijke gegevens (HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 (*Landeck*)). Over deze codificatie wisselen wij graag met de Eerste Kamer van gedachten in het kader van de tweede aanvullingswet.

(122) Is de regering het met de Autoriteit Persoonsgegevens eens dat het huidige artikel 2.7.38 Sv te ruim is geformuleerd, omdat het niet nader bepaalt bij welke ernst of aard van strafbare feiten deze bevoegdheid mag worden ingezet en geen duidelijke evenredigheids- of proportionaliteits-toets bevat? Zo ja, is de regering bereid dit aan te passen? Zo nee, waarom niet?

122. Zoals wij schreven in ons antwoord op vraag 121 onderschrijven wij het advies van de AP in deze kwestie. Een onderdeel van de aangekondigde codificatie zal een voorstel zijn voor een verdenkingsvoorwaarde, daartoe verplicht het Hof van Justitie van de EU in zijn uitleg van het evenredigheidsbeginsel (*Landeck*, punt 99). De proportionaliteitstoets – of in termen van het EU-recht het vereiste van evenredigheid in strikte zin – is al geborgd in artikel 2.1.3. Artikel 2.1.3 schrijft voor dat een bevoegdheid alleen wordt uitgeoefend indien het daarmee beoogde doel niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt, en de uitoefening daarvan in een redelijke verhouding staat tot het daarmee beoogde doel. Dit artikel is – gelet op de plaats die het inneemt in Boek 2, Titel 1.2, over de algemene bepalingen over de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek – integraal van toepassing op de uitoefening van alle bevoegdheden.

(123) Overweegt de regering, mede naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens, om artikel 2.7.38 Sv nader te preciseren of te beperken, zodat beter wordt voldaan aan de eisen van noodzaak en proportionaliteit in de zin van artikel 8 en 52 van het EU-Handvest? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

123. Deze vraag beantwoorden wij bevestigend. Met betrekking tot de wijze waarop de bepaling zal worden gewijzigd, verwijzen wij graag naar ons antwoord op vraag 121.

²⁷ Autoriteit Persoonsgegevens, 3 maart 2025, advies Modernisering Wetboek van Strafvordering – Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, p.15.

In artikel 54 RGR en artikel 47 van het EU-Handvest is het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte opgenomen. Volgens het Hof is dit recht niet absoluut.²⁸ Beperkingen zijn alleen geoorloofd als zij bij wet, noodzakelijk en proportioneel zijn en de wezenlijke inhoud van het recht eerbiedigen.

(124) Erkent de regering dat de notificatieplicht een essentieel onderdeel vormt van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte?

124. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte vereist dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van de uitoefening van een bevoegdheid. Immers, als de betrokkene onwetend blijft van de bevoegdheidsuitoefening zal hij niet in staat zijn om daartegen in rechte op te komen. Zo wordt de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA bevestigend beantwoord. Deze kennisgeving kan op twee manieren worden gedaan. Als de betrokkene ook de verdachte is en hem uit de processtukken van de bevoegdheidsuitoefening kan blijken, dan wordt de betrokkene over de bevoegdheidsuitoefening geïnformeerd via de processtukken. Een afzonderlijke kennisgeving kan dan achterwege blijven. Als de betrokkene niet ook de verdachte is of hem uit de processtukken niet kan blijken van de bevoegdheidsuitoefening, dan ontvangt de betrokkene van de officier van justitie een afzonderlijke kennisgeving. Deze afzonderlijke kennisgeving wordt gedaan zodra het belang van het onderzoek dat toelaat.

(125) Kan de regering toelichten waarom de notificatieverplichtingen in artikelen 2.7.35 en 2.8.2 Sv een beperkte reikwijdte kennen, en op welke overwegingen deze keuze berust?

125. In Boek 2 beslaan de bepalingen over de kennisgeving aan de betrokkene telkens een specifiek hoofdstuk of een specifieke afdeling. De reikwijdte van artikel 2.7.35 is beperkt tot Boek 2, Afdeling 7.3.2, over de bevoegdheden met betrekking tot het onderzoek van gegevens. De reikwijdte van artikel 2.8.2 is beperkt tot Boek 2, Hoofdstuk 8, over de heimelijke bevoegdheden. Maar in andere bepalingen zijn regels opgenomen over de kennisgeving aan de betrokkene in verband met de uitoefening van andere bevoegdheden. Zo regelt artikel 2.7.5 de kennisgeving aan de betrokkene met betrekking tot de bevoegdheden tot inbeslagname van voorwerpen in Boek 2, Afdeling 7.2.2, en artikel 2.7.51 met betrekking tot de verstrekking van gegevens in Boek 2, Afdeling 7.3.3. Aldus maakt een beperking niet dat geen verplichting tot kennisgeving aan de betrokkene bestaat, maar dat de verplichting daartoe moet worden gevonden in een andere bepaling.

Hierop bestaat een uitzondering die kan worden uitgelegd aan de hand van artikel 2.7.35. Op de voet van dit artikel wordt slechts een kennisgeving aan de betrokkene gedaan in verband met het overnemen van gegevens uit een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk tijdens een betreding of doorzoeking. Andere vormen van het onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk vallen buiten de reikwijdte van dit artikel. Aan deze bepaling ligt de overweging ten grondslag dat andere vormen van het onderzoek van gegevens worden uitgeoefend in combinatie met andere bevoegdheden en uit dien hoofde reeds de verplichting bestaat om de betrokkene te informeren over de bevoegdheidsuitoefening. In verband met het onderzoek van gegevens in een inbeslaggenomen digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk bestaat namelijk al op de voet van artikel 2.7.5 een verplichting tot een kennisgeving aan de betrokkene

²⁸ HvJ EU 21 december 2016, ECLI:EU:C:2016:970 (Tele2 Sverige en Watson), par. 12.

in verband met de inbeslagneming. Daaruit kan de betrokkene afleiden dat onderzoek zal worden gedaan naar de gegevens in die digitale-gegevensdrager of dat geautomatiseerd werk. Een afzonderlijke kennisgeving aan de betrokkene in verband met dat onderzoek van gegevens wordt vervolgens niet nodig geacht.

Zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 121 heeft het Hof van Justitie van de EU in *Landeck* nadere voorwaarden gesteld aan de toegang tot gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk. Een van die voorwaarden houdt in dat de betrokkene een afzonderlijke kennisgeving ontvangt over de toegang tot gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk. Bij gelegenheid van de tweede aanvullingswet wordt ook een voorstel gedaan tot codificatie van deze voorwaarde. Overigens geldt deze voorwaarde in de praktijk al mede naar aanleiding van rechtspraak van de Hoge Raad (HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409 (post-Landeckarrest, r.o. 5.2.9).

(126) Hoe verhoudt deze beperkte notificatieplicht zich tot het in artikel 47 en 52 van het EU-Handvest en artikel 54 van de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving²⁹ betreffende gegevensbescherming bij opsporing, in het bijzonder voor personen die niet als verdachte in een strafzaak worden vervolgd?

126. Ook de persoon wiens grondrechten zijn beperkt maar niet als verdachte in een strafzaak wordt vervolgd komt het recht op een effectieve remedie in rechte toe. Daarom regelt het nieuwe wetboek dat als de betrokkene niet ook de verdachte is, hij door de officier van justitie in kennis wordt gesteld van de bevoegdheidsuitoefening.

(127) Acht de regering de huidige bepalingen en praktijk van notificatie voldoende om te waarborgen dat ook niet-verdachten effectief kunnen nagaan of hun persoonsgegevens rechtmatig zijn verwerkt? Zo ja, op basis van welke argumenten? Zo nee, welke verbeteringen of aanvullingen acht de regering nodig? En binnen welke termijn zal dit gerealiseerd worden?

127. Deze vraag moet bevestigend worden beantwoord. De kennisgeving aan de betrokkene strekt ertoe de betrokkene te informeren over de uitoefening van een bevoegdheid. Daarmee wordt de betrokkene in staat gesteld om zijn rechten uit te oefenen. Één van deze rechten betreft het recht op inzage (artikel 25 van de Wpg en artikel 39i van de Wjsg). Met de uitoefening van dit recht kan de betrokkene controleren of zijn gegevens rechtmatig worden verwerkt.

Amendementen bij de Eerste Vaststellingswet

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben met interesse kennisgenomen van de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen. Graag stellen deze leden hierover enige vragen.

Ten eerste hebben deze leden enige vragen over het amendement-Ellian betreffende een algemene onderzoeksbevoegdheid voor de rechter-commissaris.³⁰ De regering heeft dit amendement ontraden en gewezen op de strijd met het legaliteitsbeginsel en verdragen.³¹

(128) Kan de regering dit nader toelichten? Hoe verhoudt de vangnetbepaling zich tot het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel? Acht de regering dit verenigbaar? Zo ja, wat is er dan veranderd sinds de appreciatie van de

²⁹ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016.

³⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 46.

³¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 53, p. 9–10.

amendementen? En welke consequentie verbindt de regering daar in dat geval aan?

128. De leden van de VVD-fractie stellen ook een vraag over dit amendement 46. In vraag 192 vragen zij om een reflectie in bredere context over de overeenstemming van dit amendement met het strafvorderlijk legaliteitsvereiste en grond- en mensenrechten. In onderstaande beantwoording op de vragen van de fractie van GL-PvdA wordt daarom enkele keren verwezen naar dit uitgebreide antwoord op vraag 192.

Aan het door de Tweede Kamer aangenomen amendement 46 is een amendement van het lid Ellian voorafgegaan dat voorzag in de introductie van een algemene onderzoeksbevoegdheid van de rechter-commissaris (amendement 20). Dat amendement is door de regering ontraden omdat het naar haar oordeel niet te verenigen viel met het legaliteitsbeginsel en met de verdragen inzake de mensenrechten, in het bijzonder niet met artikel 8 EVRM. Dat amendement is daarop door het lid Ellian vervangen door amendement 46. Ook dat amendement is door de regering ontraden, maar op een andere grond. Die grond was dat onvoldoende zeker was of de voorgestelde vangnetbepaling, die een volstrekt nieuwe rechtsfiguur in het Nederlandse recht vormt, juridisch houdbaar is en in het bijzonder of zij te verenigen valt met het legaliteitsbeginsel en met de grond- en mensenrechten.

Uit het voorgaande blijkt dat de regering zich bij haar appreciatie van amendement 46 niet op het standpunt heeft gesteld dat de voorgestelde vangnetbepaling niet te verenigen valt met het legaliteitsbeginsel en met de verdragen inzake de mensenrechten. Bij de beantwoording van vraag 192 van de leden van de VVD-fractie wordt ingegaan op de vraag hoe artikel 2.1.7a zich verhoudt tot het legaliteitsbeginsel. Daarbij stellen wij ons op het standpunt dat er voorshands geen redenen zijn om aan te nemen dat de vangnetbepaling met het legaliteitsbeginsel in strijd is (zie het antwoord op vraag 192). Een verandering ten opzichte van de appreciatie van amendement 46 levert dit niet op.

(129) Hoe verhoudt de vangnetbepaling zich tot het recht op privacy, zoals onder meer is neergelegd in art. 8 EVRM? Acht de regering het amendement verenigbaar met dit grondrecht? Zo ja, waarom wel en wat is er dan veranderd sinds de appreciatie van het amendement? En welke consequentie verbindt de regering daar dan aan?

129. Op de vraag of de vangnetbepaling verenigbaar is met artikel 8 EVRM wordt ingegaan bij de beantwoording van vraag 192 van de leden van de VVD-fractie. Daarbij wordt geconcludeerd dat de toepassing van artikel 2.1.7a niet in strijd hoeft te komen met dit verdragsartikel. Die conclusie vormt, zoals is uiteengezet bij de beantwoording van vraag 128, geen verandering ten opzichte van de appreciatie van het amendement.

(130) Hoe verhoudt de vangnetbepaling zich tot de codificatieverplichting van art. 107 Grondwet? Acht de regering dit verenigbaar? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

130. De in artikel 107 Grondwet neergelegde codificatieverplichting houdt in dat onder meer het strafprocesrecht geregeld moet worden in een algemeen wetboek, behoudens de bevoegdheid om bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten te regelen. Met die codificatieverplichting wordt beoogd om de kenbaarheid en de toegankelijkheid van het recht voor de burger te waarborgen. De plicht tot regeling in een algemeen wetboek gaat echter niet zo ver dat alle strafprocesrecht in de wet moet zijn te vinden. Jurisprudentierecht is verenigbaar met de codificatieverplichting als daardoor niet wezenlijk afbreuk wordt gedaan aan de kenbaarheid en de toegankelijkheid van het recht. Daarbij zij opgemerkt dat de codificatieverplichting een opdracht is die zich tot de wetgever richt. Als de kenbaarheid en de toegankelijkheid van het recht door het

jurisprudentierecht in het gedrang komt, is het aan de wetgever om het wetboek weer bij de tijd te brengen.

Artikel 2.1.7a maakt deel uit van het algemene wetboek dat het strafprocesrecht regelt. In zoverre kan van strijd met artikel 107 Grondwet geen sprake zijn. Het enkele feit dat de toekenning van een bevoegdheid mede berust op het oordeel van de rechter dat de desbetreffende onderzoekshandeling vergelijkbaar is met een onderzoekshandeling die wettelijk is geregeld, maakt voorts niet dat aan de kenbaarheid en de toegankelijkheid van het recht wezenlijk afbreuk wordt gedaan. Daarbij zij opgemerkt dat de criteria die de rechter bij de vergelijking moet hanteren in de wet zijn vastgelegd en dat die criteria maken dat van artikel 2.1.7a alleen in betrekkelijk uitzonderlijke gevallen gebruik kan worden gemaakt. Daar komt dan nog bij dat het in artikel 2.1.7a gaat om een voorziening van tijdelijke aard. Het vierde en vijfde lid van het artikel bevatten een toegespitste codificatieverplichting, waarbij geldt dat, als de wetgever afziet van codificatie, aan de op basis van artikel 2.1.7a toegekende bevoegdheid een einde komt.

De Minister heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat hij liever niet het amendement in huidige vorm aan deze Kamer zou willen voorleggen.³²

(131) Kan de regering aangeven wat de gevolgen zijn van een amendement dat in strijd is met het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, het recht op privacy en/of de codificatieopdracht?

131. De vraag gaat er kennelijk vanuit dat de destijds gegeven appreciatie berustte op een inhoudelijk oordeel over de verenigbaarheid van het amendement met het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, het recht op privacy en/of de codificatieopdracht. Zoals bij de beantwoording van vraag 128 is uiteengezet, is dat niet het geval. Uit de beantwoording van de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag 192 blijkt verder dat de regering niet van oordeel is dat het amendement in strijd is met het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, het recht op privacy en/of de codificatieopdracht.

(132) Welke vervolgstappen acht de regering gepast, in het licht van dit amendement, om aan haar positieve verplichting te voldoen de grondrechten te beschermen? Als de regering geen vervolgstappen gepast acht, waarom niet?

132. Zoals bij de beantwoording van de voorgaande vragen naar voren is gebracht, is de regering van oordeel dat er onvoldoende redenen zijn om aan te nemen dat de toepassing van artikel 2.1.7a in strijd komt met de verplichting om grondrechten te beschermen. Dat maakt dat vervolgstappen op dit punt niet nodig zijn.

(133) Is de regering voornemens om door een wijziging van de wet de strijd met de Grondwet en het verdrag te herstellen? Zo niet, waarom heeft zij de wet in deze vorm doorgestuurd naar de Eerste Kamer? Op welke wijze kan anders worden voorkomen dat een wet wordt aangenomen die in strijd is met de Grondwet en een verdrag?

133. De vraag berust kennelijk op de opvatting dat artikel 2.1.7a strijdt met de Grondwet en de mensenrechtenverdragen. De regering deelt die opvatting niet. Daarom ziet de regering ook geen reden waarom het wetsvoorstel in de voorliggende vorm niet door de Eerste Kamer zou kunnen worden behandeld en aangenomen.

³² Handelingen II 2023/25, 36 327, nr. 65, item 12, p. 52.

(134) Welke boodschap wil de regering meegeven aan de praktijk over de toepassing van het amendement?

134. De regering acht het niet nodig om boodschappen mee te geven aan de praktijk. Zij vertrouwt erop dat de rechter-commissaris in voorkomende gevallen zorgvuldig zal beoordelen of van de door artikel 2.1.7a vereiste vergelijkbaarheid daadwerkelijk sprake is en, indien het belang van het onderzoek dat toelaat, daartoe zo nodig een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad zal stellen. Zij vertrouwt er ook op dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om cassatie in het belang der wet in te stellen als dat nodig is om snel duidelijkheid te verkrijgen over de juistheid van het door de rechter-commissaris gegeven oordeel.

(135) Kan de in dit amendement gecreëerde open bevoegdheid überhaupt worden toegepast door de praktijk, in de wetenschap dat een dergelijke bevoegdheid zich niet verhoudt tot hogere wetgeving?

135. Zoals bij de beantwoording van de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag 192 wordt uiteengezet is door amendement 46 geen open bevoegdheid gecreëerd, maar een bevoegdheid om binnen door de wet getrokken grenzen een door de wet gegeven bevoegdheid analoog toe te passen op een vergelijkbare onderzoekshandeling. Wij hebben daarbij als ons oordeel uitgesproken dat op goede gronden kan worden verdedigd dat artikel 2.1.7a te verenigen valt met hoger recht.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gaf de regering aan graag met de Raad van State en ketenpartners naar de juridische houdbaarheid te willen kijken.³³

(136) Is dit reeds gebeurd en wat was hiervan de uitkomst? Zo niet, kan de regering dat alsnog doen en de uitkomsten daarvan met de Eerste Kamer delen?

136. Het is inderdaad zo dat de regering haar voorkeur heeft uitgesproken voor een wetgevingstraject waarin ruimte is ingebouwd voor overleg met de betrokken ketenpartners en voor advisering door de Raad van State en dat zij om die reden amendement 46 heeft ontraden. De Tweede Kamer heeft het amendement desondanks aangenomen, waarin besloten ligt dat de Tweede Kamer advisering door de ketenorganisaties en door de Raad van State niet nodig oordeelde. Gelet hierop en gegeven het feit dat de regering van oordeel is dat, zoals hiervoor betoogd, kan worden verdedigd dat artikel 2.1.7a is te verenigen met de eisen die voortvloeien uit de verdragen inzake de mensenrechten, de Grondwet en het legaliteitsbeginsel, heeft de regering geen aanleiding meer gezien in dit stadium van de behandeling van het wetsvoorstel nog in overleg te treden met de ketenorganisaties of advies te vragen aan de Raad van State.

(137) Opent het amendement volgens de regering de route naar retroactieve wetgeving? Zo ja, waarom en in hoeverre? Zo nee, waarom niet?

137. Veranderingen in het (straf)procesrecht werken onmiddellijk. Dat brengt mee dat de officier van justitie een op artikel 2.1.7a gebaseerd bevel vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering kan geven, mits uiteraard aan de gestelde wettelijke voorwaarden is voldaan. Dat bevel kan daarbij ook worden gegeven in een op het genoemde tijdstip al lopend opsporingsonderzoek. Terugwerkende kracht levert dat niet op. Daarvan is pas sprake als gebroken wordt met de regel dat de rechtmatigheid van onderzoekshandelingen moet worden beoordeeld op basis van het recht dat geldt op het moment waarop die handeling wordt verricht. Die regel brengt mee dat een vóór genoemd tijdstip verrichte onderzoekshandeling moet worden beoordeeld aan de hand van het oude Wetboek van Strafvordering. Artikel 2.1.7a kan

³³ Handelingen II 2023/25, 36 327, nr. 65, item 12, p. 52.

bij die beoordeling dus geen rol spelen. Dit is alleen anders als de wetgever aan dat artikel expliciet terugwerkende kracht zou verlenen. Daarvoor echter is geen enkele reden.

(138) Hoe apprecieert de regering de stelling dat het moeilijk zal zijn om een eenmaal door de rechter goedgekeurde onderzoekshandeling, die resultaten op heeft geleverd niet meer toe te staan? Als de regering het oneens is met deze stelling, kan zij dit toelichten?

138. Wij willen niet ontkennen dat het inperken van bevoegdheden die aan politie en justitie zijn toegekend, op weerstand kan stuiten, zowel bij de betrokken organisaties als in de samenleving. Feit blijft dat de wetgever juridisch gezien niet aan het op artikel 2.1.7a gebaseerde oordeel van de rechter is gebonden. Het vierde en vijfde lid van het artikel leggen het uiteindelijke oordeel uitdrukkelijk op het bord van de wetgever. Als de regering geen wetsvoorstel indient tot codificatie van de gecreëerde bevoegdheid, komt aan die bevoegdheid een einde. Hetzelfde geldt als de Staten-Generaal een wetsvoorstel van die strekking niet aanneemt. De wetgever hoeft zich dus niet door de rechter de wet te laten voorschrijven.

De Hoge Raad heeft een aantal aandachtspunten meegegeven. Eén daarvan is dat het risico bestaat op een waaier van vergelijkbare, maar niet identieke machtigingen tot onderzoekshandelingen.³⁴

(139) Hoe apprecieert de regering dit aandachtspunt van de Hoge Raad?

139. Met de president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad gaan wij ervan uit dat de onderzoekshandeling waarop een op artikel 2.1.7a gebaseerd bevel van de officier van justitie betrekking heeft, zich in algemene zin laat omschrijven. De president en de procureur-generaal wijzen er echter op dat de rechter-commissaris niet verplicht is om een dergelijke algemene omschrijving te geven en dus kan volstaan met het nemen van een beslissing die sterk op het concreet voorliggende geval is toegesneden. Zij wijzen er daarbij ook op dat de rechter-commissaris mogelijk moeilijk anders kan doordat hij een beperkte informatiepositie heeft, waardoor hij niet altijd zal kunnen voorzien op welke manieren en met welke varianten een bepaalde onderzoekshandeling kan worden uitgevoerd. Niet uitgesloten is dan ook, aldus de president en de procureur-generaal, dat in de praktijk een waaier van vergelijkbare, maar niet identieke machtigingen ontstaat.

Wij onderschrijven dat niet valt uit te sluiten dat zich een dergelijke waaier van machtigingen zal voordoen. Hoe groot de kans daarop is, zal de praktijk moeten uitwijzen. In dit verband kan erop worden gewezen dat de toepassing van artikel 2.1.7a zich beperkt tot betrekkelijk uitzonderlijke gevallen. Van de officier van justitie mag worden verwacht dat hij, voordat hij de vereiste machtiging van de rechter-commissaris vordert, zorgvuldig onderzoekt of van een dergelijk uitzonderlijk geval sprake is. Voorafgaand overleg met het College van procureurs-generaal kan daarbij aangewezen zijn, ook om te voorkomen dat door officieren van justitie vorderingen worden gedaan die niet met elkaar overeenkomen. Onderlinge afstemming binnen het openbaar ministerie kan dus eraan bijdragen dat de desbetreffende onderzoekshandeling van een algemene omschrijving wordt voorzien. Daarbij is van belang dat het openbaar ministerie vanwege zijn contacten met de verschillende opsporingsdiensten in een betere informatiepositie verkeert dan de rechter-commissaris. Dat stelt de officier van justitie in staat zijn vordering deugdelijk te onderbouwen. De motivering van de vordering kan de mindere informatiepositie van de rechter-commissaris aldus compenseren.

³⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36 327/36 363, nr. 53, Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Wij merken verder op dat het de rechtsvormende taak van de Hoge Raad niet te buiten gaat als hij de onderzoekshandeling die als vergelijkbaar kan worden aangemerkt, ruimer of anders omschrijft dan de rechter-commissaris heeft gedaan. Voor een dergelijke «eigen» omschrijving zal hij met name reden kunnen vinden als inderdaad sprake blijkt te zijn van een waaier van vergelijkbare, maar niet identieke machtigingen. Die waaier zou daarbij door de procureur-generaal in een vordering tot cassatie in het belang van de wet aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd.

(140) Hoe verhoudt dit zich volgens de regering tot de codificatieverplichting? En tot de situatie waarin volgens het vierde lid van art. 2.1.7a Sv wel enige onderzoekshandeling gecodificeerd wordt, maar niet alle?

140. Deze vraag bouwt, zo begrijpen wij, voort op vraag 139, die aanknoopt bij het door de president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad aangedragen aandachtspunt dat de rechter-commissaris mogelijk een beslissing zal nemen die sterk op het concrete geval is toegesneden en dat daardoor niet uitgesloten is dat de praktijk een waaier van vergelijkbare, maar niet identieke machtigingen te zien zal geven. De president en procureur-generaal merken naar aanleiding van deze observatie op dat de vraag rijst of, als sprake is van een sterk op het concrete geval toegesneden beslissing, op een goede wijze invulling kan worden gegeven aan de codificatieverplichting en tevens of dan voldoende duidelijk omljnd zal zijn voor welke onderzoekshandeling geen bevel meer mag worden gegeven nadat de wetgever heeft gesproken. Die laatste vraag klemmt, zo begrijpen wij, als sprake is van een waaier van vergelijkbare, maar niet identieke machtigingen.

Wij stellen voorop dat de in artikel 2.7.1a neergelegde codificatieverplichting niet zo moet worden uitgelegd dat het desbetreffende wetsvoorstel zich moet beperken tot het codificeren van de bevoegdheidsuitoefening die in een of meer concrete gevallen op de vangnetbepaling is gebaseerd. Het primaat van de wetgever brengt mee dat hij in het algemeen belang een eigen afweging dient te maken met betrekking tot de vraag of de wet moet worden aangepast. Centraal bij die afweging staan niet de mogelijk verschillend geformuleerde machtigingen die in de praktijk zijn afgegeven, maar staat het probleem waarvoor die machtigingen een oplossing bedoelen te geven. De vraag die de wetgever als eerste moet beantwoorden is of, en zo ja, in hoeverre naar zijn oordeel inderdaad sprake is van een wettelijke leemte waarin voorzien moet worden. Het staat de wetgever daarbij vrij om het probleem breder te trekken en te voorzien in een regeling die verder gaat dan hetgeen door middel van analoge toepassing van een bestaande bepaling kan worden bereikt. Het staat de wetgever ook vrij om een minder ver gaande regeling te treffen of de oplossing in een andere richting te zoeken dan in een uitbreiding van bevoegdheden. Als de wet op basis van deze integrale beoordeling is gewijzigd, moet de vraag of een bepaalde onderzoekshandeling toelaatbaar is, voortaan worden beantwoord op basis van de gewijzigde wet. De wetgever moet dan geacht worden het probleem dat aanleiding heeft gegeven tot de toepassing van de vangnetbepaling te hebben geadresseerd, zodat voor verdere toepassing van die vangnetbepaling geen ruimte is indien het daarbij om hetzelfde probleem gaat.

Dan hebben deze leden enige vragen over het amendement-Ellian dat ziet op het gebruik van videoconferentie als hoofdregel bij verdachten in EBI's en AIT's.³⁵ Deze leden hebben begrip voor de zware last die vervoer en beveiliging van deze groep verdachten legt op de uitvoeringsorganisaties.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 39.

(141) Hoe apprecieert de regering de gevolgen voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid van verdachten?

141. Het begrip dat de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA uitspreken voor de zware last die het vervoer en de beveiliging van gedetineerden in de extra beveiligde inrichting (EBI) en in de afdelingen intensief toezicht (AIT's) met zich kunnen brengen voor de uitvoeringsorganisaties, wordt gewaardeerd. Het inperken van risico's bij vervoersbewegingen vraagt inderdaad veel van met name de capaciteit van de dienst vervoer en ondersteuning (DV&O) van de dienst justitiële inrichtingen (DJI) en van de politie, waarbij de veiligheid tijdens het vervoer desalniettemin nooit volledig kan worden gegarandeerd. Daarmee komt de veiligheid van de samenleving onder druk te staan. Dat voor de bijzondere categorie verdachten in de EBI de hoofdregel wordt dat gebruik wordt gemaakt van videoconferentie, tenzij de rechter de aanwezigheid van de verdachte in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht, en dat dit ook geldt voor de verdachten in de AIT als er bij het vervoer van de verdachte sprake is van een hoog veiligheidsrisico, draagt daarmee niet alleen bij aan de veiligheid in het rechtsgebouw en buiten de gevangenis, maar ook aan het voorkomen van een zware belasting van de uitvoering.

Voor wat betreft de procedurele rechtvaardigheid staat de regering ervoor dat videoconferentie met de grootste zorgvuldigheid wordt toegepast, zodat de verdachte zijn verdedigingsrechten volledig kan uitoefenen en actief aan het onderzoek op de terechtzitting kan deelnemen, zonder inbreuk op zijn recht op een eerlijk proces.

(142) En hoe verhoudt dit amendement zich tot het onmiddellijkheidsbeginsel?

142. Het onmiddellijkheidsbeginsel vereist dat bewijs, en daarmee ook door getuigen of de verdachte afgelegde verklaringen, in beginsel tijdens het onderzoek op de terechtzitting ter sprake worden gebracht. De toepassing van videoconferentie moet niet ertoe leiden dat de verdachte niet in staat is om het tijdens het onderzoek op de terechtzitting ter sprake gebrachte bewijs te betwisten. Door toepassing van videoconferentie kan het lastiger zijn voor de verdachte om bewijs ter sprake te brengen tijdens de terechtzitting. Bijvoorbeeld kunnen (nog) niet-gevoegde foto's die voor de camera worden gehouden minder goed worden gezien dan wanneer ze daadwerkelijk worden overhandigd aan een rechter of aan de verdachte (WODC-onderzoek, «De verdachte in beeld», 2020, p. 55). Bij de toepassing van videoconferentie vanuit de EBI en AIT's wordt gezorgd dat het bewijs over en weer voldoende kan worden gepresenteerd en dat de verdediging het bewijs kan betwisten. Dit geldt overigens al voor de huidige toepassing van videoconferentie, waarbij in gevallen waarin de terechtzitting met fysieke aanwezigheid van de verdachte of zijn vervoer daarnaartoe als te gevaarlijk wordt ingeschat aan de instemming van de verdachte voorbij kan worden gegaan (artikel 2, derde lid, van het Besluit videoconferentie).

(143) Is de regering van oordeel dat digitale aanwezigheid gelijkgesteld kan worden aan fysieke aanwezigheid? Zo ja, aan welke kwaliteitseisen moeten de digitale verbinding dan voldoen?

143. Digitale aanwezigheid is niet hetzelfde als fysieke aanwezigheid. Door een juiste toepassing van videoconferentie hoeft de verdachte hierdoor echter niet te worden geschaad in de uitoefening van zijn verdedigingsrechten. Daarbij is van belang dat de rechter de ruimte houdt om – ondanks het uitgangspunt van het gebruik van videoconferentie bij gedetineerden in de EBI en, in sommige situaties, de AIT's – te beslissen tot fysieke aanwezigheid van de verdachte op een zitting, namelijk indien

de rechter de aanwezigheid van de verdachte in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht.

De eisen die op basis van het huidige recht al aan de digitale verbinding worden gesteld, staan in het Besluit videoconferentie. In artikel 4, eerste lid, van dat besluit is bepaald dat het systeem door middel waarvan videoconferentie binnen Nederland wordt toegepast, zodanig is ingericht dat de betrokken personen een natuurgetrouwe weergave krijgen van hetgeen zich in de andere ruimte afspeelt en dat het systeem is beveiligd tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. De eis van natuurgetrouwheid brengt mee dat het videoconferentiesysteem zodanig dient te zijn ingericht, dat de verdachte een onmiddellijke, volledige en ongestoorde weergave krijgt van de gang van zaken aan de andere kant van de verbinding. Naast deze eisen aan de verbinding, regelt artikel 4, eerste lid, van het besluit ook dat overleg kan worden gevoerd (tussen de verdachte en zijn raadsman) zonder dat dit voor derden hoorbaar is en dat stukken kunnen worden uitgewisseld.

(144) En hoe waardeert de regering dit amendement als het gaat om kwetsbare verdachten? Is een rechter ter zitting niet beter in staat om signalen van een kwetsbare verdachte op te vangen en te duiden (en deze zo nodig op zijn gemak te stellen)?

144. Artikel 1.11.4, vierde lid, waarin de regeling door aanneming van het amendement van het lid Ellian staat, keert weliswaar voor gedetineerden in de EBI en AIT's het uitgangspunt van fysieke aanwezigheid om naar in beginsel toepassing van videoconferentie, maar daarbij is expliciet bepaald dat de rechter anders kan beslissen als hij de fysieke aanwezigheid van de verdachte in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht. Bij gebleken kwetsbare verdachten zal dit snel aan de orde zijn, zeker bij verdachten die door een beperking of een ziekte onvoldoende in staat zijn aan het proces tegen hen deel te nemen. In die gevallen zal de communicatie al meer aandacht vragen. De rechter heeft bij deze verdachten de opdracht en mogelijkheden om de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de verdachte voldoende in staat te stellen deel te nemen aan het proces (Boek 6, Titel 1.2).

(145) Welke gevolgen zal dit amendement hebben voor de net bestaande rechtszaal in de penitentiare inrichting in Vught?

145. De eigen zittingszaal binnen de gevangenismuren in de penitentiare inrichting in Vught biedt de mogelijkheid dat gedetineerden in de EBI hun juridische procedures kunnen bijwonen zonder dat zij de beveiligde omgeving hoeven te verlaten. Dit is ook de gedachte achter het amendement waarover deze leden vragen stellen. Deze zittingszaal zal dan ook zoveel mogelijk worden gebruikt. Een voordeel van het gebruik van de zittingszaal in een zaak met twee tot drie verdachten kan worden gevonden in de omstandigheid dat verdachten direct kunnen worden geconfronteerd met elkaars verklaringen wat kan bijdragen aan de inhoudelijke behandeling van de zaak. Daarnaast is het mogelijk om in zaken met een kroongetuige, die veelal zelf digitaal aanwezig is, de verdachten uit een zaaksdossier gemeenschappelijk aanwezig te hebben bij de bevraging van een kroongetuige. Een beperking is dat het een kleine zittingszaal betreft, zodat bijvoorbeeld in zaken waarbij er sprake is van een groter aantal verdachten of getuigen de zittingszaal onvoldoende ruimte biedt voor alle procesdeelnemers. De zittingszaal kan dan echter nog steeds worden gebruikt, maar dan door toepassing van de hier aanwezige digitale middelen om via een videoconferentie effectief deel te nemen aan een zitting in een ander gerecht. Naast de zittingszaal heeft de EBI de beschikking over een videoconferentieruimte.

(146) Heeft volgens de regering de videoverbinderingsregeling uit dit amendement de voorkeur boven een fysiek proces op locatie?

146. Het uiteindelijke belang is dat bij gedetineerden in de EBI en de AIT's een zitting veilig kan plaatsvinden en dat ook deze verdachten een eerlijk proces hebben waarin ze hun verdedigingsrechten op een juiste wijze kunnen uitoefenen. Zoals in antwoord op de vorige vraag is aangegeven, zal bij gedetineerden in de EBI de zittingszaal van de penitentiaire inrichting in Vught zoveel mogelijk worden gebruikt. Dit kan echter niet in alle gevallen en de – op dit moment – vijf gevangenislocaties met AIT's hebben geen eigen zittingszaal. Bij het organiseren van vervoer naar en van een zittingszaal elders in het land spelen bij deze specifieke groep gedetineerden altijd veiligheidsoverwegingen. Zeker voor gedetineerden in de EBI is het veiligheidsrisico vaak substantieel, maar ook bij AIT-gedeteneerden kan het zo zijn dat vervoer alleen veilig kan plaatsvinden met inzet van het Bijzonder OndersteuningsTeam (BOT) van de DV&O. Vanuit het veiligheidsperspectief is het wenselijk deze hoogrisico-vervoersbewegingen zo veel als mogelijk te beperken. Door voor deze specifieke groepen gedetineerden het uitgangspunt voor de toepassing van videoconferentie om te keren worden de risicovolle transporten aanzienlijk beperkt. Omdat dit bijdraagt aan de veiligheid buiten de gevangenis, maar ook aan het voorkomen van een zware belasting van de uitvoering, zonder dat de verdachte hierbij hoeft te worden geschaad in zijn verdediging, heeft de regering het amendement dat deze regeling in het nieuwe wetboek heeft ingevoerd positief geapprecieerd tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Het gewijzigd amendement van de Tweede Kamerleden Sneller en Ellian ziet op de niet-aanwezigheid van de verdachte bij een getuigenverhoor als hoofdregel.³⁶

(147) Daarover vragen de hier aan het woord zijnde leden de regering toe te lichten hoe deze niet-aanwezigheid als hoofdregel zich verhoudt tot het onmiddellijkheidsbeginsel en het uitgangspunt van het strafproces op tegenspraak? Uitgangspunt zou in dit licht toch moeten zijn aanwezigheid, tenzij?

147. Het amendement waarnaar wordt verwezen heeft betrekking op de aanwezigheid van de verdachte bij een getuigenverhoor door de rechter-commissaris. Het heeft geen verandering gebracht in de mogelijkheid om getuigen voor de terechtzitting op te roepen (zie de artikelen 4.1.4, 4.1.8 en 4.1.11). Voor getuigenverhoren op de terechtzitting is het uitgangspunt zowel in de huidige als in de voorgestelde regeling dat de verdachte daarbij aanwezig is en de getuige zelf vragen kan stellen (artikel 4.2.38). Door het aanvaarde amendement van de Tweede Kamerleden Sneller en Ellian (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 21) komt er dus geen wijziging in de mate van onmiddellijkheid in het Nederlandse strafproces (zie ook de antwoorden op de vragen 7 en 223). Evenmin wordt afbreuk gedaan aan het uitgangspunt van een strafproces op tegenspraak. Zowel in de huidige regeling als volgens de regeling zoals deze luidt na aanvaarding van het amendement door de Tweede Kamer wordt voor een getuigenverhoor bij de rechter-commissaris in beginsel alleen de raadsman van de verdachte uitgenodigd, die de gelegenheid krijgt de getuige ook zelf vragen te stellen. De rechter-commissaris kan de verdachte bij het getuigenverhoor uitnodigen als hij dat in het belang van het onderzoek wenselijk vindt (huidige artikel 186a; artikel 2.10.29, eerste lid). Hij is daartoe wettelijk verplicht als – kort gezegd – te verwachten is dat de getuige niet op de terechtzitting kan verschijnen om te worden verhoord (het huidige artikel 187; artikel 2.10.29, vierde lid). De verdachte kan op grond van het nieuwe wetboek ook de rechter-commissaris verzoeken om het verhoor bij te wonen, welk

³⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 21.

verzoek de rechter-commissaris zal inwilligen indien hij dat in het belang van het onderzoek wenselijk acht (artikel 2.10.29, eerste lid). Als in de strafzaak een procesinleiding wordt ingediend, kan de verdachte verzoeken de getuige op te roepen voor de terechtzitting (artikel 4.1.4, eerste lid, artikel 4.2.19, eerste lid, onderdeel c, en artikel 4.2.49). Indien de getuige bij de rechter-commissaris is verhoord in het bijzijn van de verdachte, zal er in de regel geen aanleiding zijn om de betreffende getuige op te roepen om op de terechtzitting nogmaals te worden verhoord, behoudens nieuwe omstandigheden. Zoals hiervoor aangegeven, zijn de mogelijkheden voor de verdachte en de officier van justitie om getuigen voor de terechtzitting op te roepen niet gewijzigd met het amendement. Bij indiening naar aanleiding van de betekening van de procesinleiding binnen de daarvoor in de wet aangeduide termijn wordt een verzoek daartoe soepel beoordeeld (aan de hand van het criterium van het verdedigingsbelang), en na het verstrijken van die termijn strenger (aan de hand van het noodzaakcriterium). Ook de (voorzitter van de) rechtbank kan ambtshalve tot oproeping besluiten. Niet alleen de waarheidsvinding en de uitoefening van het in artikel 6 EVRM gewaarborgde ondervragingsrecht van de verdediging, maar ook andere belangen kunnen maken dat de zittingsrechter oordeelt dat verhoor van de getuige op de terechtzitting aangewezen is, bijvoorbeeld vanwege het belang van de onmiddellijkheid of de openbaarheid, al dan niet in combinatie met andere factoren.

(148) En acht de regering dit amendement in lijn met de tendens van het EHRM en EU-recht waarin waarborgen rondom politieverhoor de afgelopen jaren juist zijn versterkt?

148. Ter implementatie van Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294) zijn inderdaad diverse voorschriften in het wetboek opgenomen om uitwerking te geven aan het recht op rechtsbijstand in verband met het politieverhoor (Stb. 2016, 475). Deze hebben betrekking op het verhoor van de verdachte zelf. De regeling waarop het door de Tweede Kamer aangenomen amendement van de leden Sneller en Ellian ziet, heeft betrekking op het recht voor de verdachte om getuigen te ondervragen, dat onderdeel uitmaakt van het recht op een eerlijk proces en waarover uitgebreide jurisprudentie van het EHRM bestaat. Het wettelijk kader biedt voldoende waarborgen om rekening te houden met de eisen die het EHRM stelt aan de verwezenlijking van het ondervragingsrecht als onderdeel van het recht op een eerlijk proces.

(149) Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA over het amendement van Tweede Kamerlid Ellian dat ziet op het ontvangen van een goede en volledige motivering van een sepot door het slachtoffer wat hiervan de financiële consequenties zijn.³⁷

(150) Om hoeveel sepots gaat het en hoeveel extra FTE (Full Time Equivalent) is nodig voor de extra motivering? Is dit geld begroot?

149 en 150. Als gevolg van het bedoelde amendement van het lid Ellian dient de kennisgeving aan het slachtoffer van het afzien of beëindigen van een opsporingsonderzoek of van het niet vervolgen van een strafbaar feit behalve die beslissing ten minste de motivering daarvan te omvatten (artikel 1.5.4, derde lid). De wettelijke mogelijkheid om te volstaan met een samenvatting van de motivering is uit de tekst van het aangehaalde artikellid geschrapt. De bedoelde informatie stelt het slachtoffer in staat

³⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 26.

om te beslissen of hij bij het gerechtshof beklag zal doen tegen de beslissing tot niet-opsporing of niet-vervolgning (artikel 3.5.1). Ook in de huidige praktijk bevat de sepotmotivering voldoende informatie om het slachtoffer in staat te stellen om een beslissing te nemen over het al dan niet instellen van een beklagprocedure ex het huidige artikel 12. Het uitgangspunt bij het openbaar ministerie is dat er niet met samenvattingen gewerkt wordt. Het amendement waarborgt dat het openbaar ministerie ook in uitzonderlijke gevallen niet kan volstaan met een samenvatting.

Gelet op de huidige praktijk worden van het amendement – ongeacht het aantal sepot – geen uitvoeringsconsequenties verwacht. Hoe uitgebreid de gegeven motivering is, hangt wel af van de aard en de ernst van de zaak. Het openbaar ministerie ontkomt er niet aan om deze motivering in veel gevallen in standaardbrieven te geven. Deze brieven worden de komende tijd aangepast en waar mogelijk voorzien van een uitgebreidere motivering.

Evaluatie

(151) De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de regering uiteen kan zetten of, en zo ja, op welke wijze is vastgelegd hoe digitale processen en systemen zullen worden geëvalueerd na invoering.

151. Zoals in het antwoord op vraag 93 toegelicht vindt vijf jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek een wetsevaluatie plaats door het WODC. In deze evaluatie zal de vraag centraal staan of de doelstellingen van het nieuwe wetboek zijn gerealiseerd, waaronder het faciliteren van een digitaal strafproces. In artikel 9.1 van de eerste vaststellingswet is een bepaling opgenomen inzake de evaluatie van het nieuwe wetboek. Deze evaluatiebepaling heeft betrekking op het gehele wetboek, waaronder de onderdelen die in dit wetsvoorstel slechts zijn gereserveerd, maar waarvan de inhoud in volgende wetsvoorstellen wordt opgenomen (door middel van de eerste en tweede aanvullingswet). Ten aanzien van de opzet en wijze van uitvoering van de evaluatie zal tijdig in overleg worden getreden met het WODC. Naast deze evaluatie zal de invoeringstoets worden ingezet om de ervaringen die met het nieuwe wetboek worden opgedaan in kaart te brengen zodat er snel kan worden bijgestuurd bij ongewenste en onvoorziene effecten. Hierbij kunnen knelpunten rondom de digitale processen en systemen ook aan het licht worden gebracht.

Een goede effectevaluatie is alleen mogelijk als bij de invoering concrete en meetbare doelen zijn vastgesteld, aldus genoemde leden.

(152) Is dit gebeurd en zo ja, hoe en zo nee, waarom niet en is de regering voornemens dit alsnog te doen?

152. Het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over de eerste vaststellingswet dat duidelijkheid over de doelstellingen van de voorstellen essentieel is voor de parlementaire behandeling en de evaluatie van het nieuwe wetboek, heeft de regering ter harte genomen. Dit heeft ertoe geleid dat er in het algemeen deel van de memorie van toelichting een paragraaf is opgenomen waarin de doelstellingen van het nieuwe wetboek zijn vermeld. Zoals toegelicht in het nader rapport bij de eerste vaststellingswet is aan de hand van een aantal concrete, grotere voorstellen die deel uitmaken van het nieuwe wetboek in deze paragraaf besproken op welke wijze de betreffende doelstellingen daarmee (kunnen) worden bereikt. Zoals in vraag 151 toegelicht worden de opzet en de wijze van uitvoering van de evaluatie in overleg met WODC vastgesteld (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 11–12 (nader rapport)).

(153) Zal er in het kader van een evaluatie worden gemonitord hoe verdachten en slachtoffers met beperkt doenvermogen presteren onder het nieuwe Wetboek van Strafvordering? Zo ja, op welke wijze en zo nee, waarom niet?

(154) Zal er in de evaluatie tevens worden gemonitord hoe de impact van het nieuwe stelsel in hoger beroep is, waarbij verdachten bezwaren dienen aan te dragen? Alsook of de enkelvoudige afdoening in hoger beroep van zaken die in eerste aanleg enkelvoudig zijn behandeld een adequate rechtsbescherming van burgers oplevert?

153 en 154. Zoals in het antwoord op de vragen 93 en 151 toegelicht, wordt de opzet en de wijze van uitvoering van de evaluatie in overleg met WODC vastgesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van BBB hebben kennisgenomen van de wetsvoorstellen 36.327 (Vaststellingswet nieuw Wetboek van Strafvordering) en 36.636 (Tweede vaststellingswet nieuw Wetboek van Strafvordering) en wensen naar aanleiding daarvan enkele vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen. Conform de eerdere besluiten van de Commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer zullen zij aandacht schenken aan knelpunten in de uitvoering van het nieuwe Wetboek door de ketenpartners en de informatietechnologie van het nieuwe Wetboek. Daarnaast wensen zij (verdiepende) aandacht te geven aan audiovisuele registratie, het voortbouwend appel en de verplichting tot het indienen van een appelschriftuur in het nieuwe wetboek en tot slot een vraag te stellen over het overgangsrecht.

Knelpunten in de uitvoering van het nieuwe Wetboek door de ketenpartners en de informatietechnologie van het nieuwe Wetboek

Ten aanzien van het eerst vermelde aandachtspunt hebben de leden van de BBB-fractie de volgende vragen:

(155) Kan de regering een actueel overzicht geven van de stand van zaken van de ICT-aanpassingen bij de verschillende ketenpartners (politie, OM, rechtspraak en advocatuur) en eventuele knelpunten daarbij benoemen? Welke ICT-systemen zijn inmiddels aangepast of in ontwikkeling om de nieuwe wetgeving te ondersteunen?

155. Zie ook het antwoord op vraag 11. Politie, Koninklijke Marechaussee, bijzondere opsporingsdiensten, openbaar ministerie en Rechtspraak zijn bezig met belangrijke ICT-vernieuwingen voor basisregistratiesystemen. Die vernieuwingen worden niet ingericht vanwege de invoering van het nieuwe wetboek, maar het nieuwe wetboek wordt daarin wel verwerkt. De planvorming daarvoor is in de afrondende fase om aanpassingen te realiseren. Vanaf begin 2026 wordt een start gemaakt met de realisatie van deze plannen; dit loopt, inclusief het (keten)testen door tot en met 2028. Bij de invoering van de nieuwe systemen wordt gekeken naar afhankelijkheden en gezamenlijke ICT vraagstukken. De belangrijkste ketenkoppelingen zijn inmiddels in beeld. Voor de realisatie wordt binnen de strafrechtketen gewerkt aan een strategische IV-routekaart voor keteninformatievoorziening, om aan de hand daarvan afstemming en coördinatie tussen ketenorganisaties mogelijk te maken ten aanzien van de invoering van het nieuwe wetboek en e-Justice. De belasting op IV-projecten in de keten is groot en de capaciteit beperkt. Daarnaast vraagt ook de robuustheid van het systeem veel aandacht.

(156) Op welke wijze wordt interoperabiliteit tussen de systemen van ketenpartners geborgd, zodat gegevensuitwisseling na invoering zonder storingen kan plaatsvinden?

156. Binnen de keten wordt via het samenwerkingsverband van de duurzame digitale samenwerking door ketenpartners gewerkt aan afspraken, standaarden en waar nodig aan ICT oplossingen die bijdragen aan een betere interoperabiliteit binnen de strafrechtketen. Dit alles binnen de kaders van wet- en regelgeving en de vastgestelde ketendoelarchitectuur van de strafrechtketen. Dit betekent aan de ene kant dat de ketenpartners zich allemaal houden aan de implementatie van de afgesproken standaarden voor de eigen IV-voorzieningen en aan de andere kant dat de ketenpartners gebruik maken van de gezamenlijke voorzieningen. Voor de implementatie van deze voorzieningen, zoals afspraken over digitale handtekening of dossieroverdracht, zijn de ketenpartners verantwoordelijk middels zelfbinding.

(157) Acht de regering de huidige planning voor de invoering van het Wetboek realistisch, mede gezien de omvang van de noodzakelijke ICT-aanpassingen?

157. De strafrechtketenorganisaties en het Ministerie van Justitie en Veiligheid verschaffen zich mede met behulp van externe expertise een beeld van de robuustheid van de gekozen aanpak voor de implementatie van het nieuwe wetboek en de voortgang daarvan. De Auditdienst Rijk heeft daartoe geadviseerd over de implementatie- en bestedingsplannen van de betrokken organisaties. Op initiatief van uw Kamer is bovendien het Adviescollege ICT-toetsing om advies gevraagd. Naar aanleiding van de rapportage van dit adviescollege in het voorjaar van 2026 wordt besloten of een aanvullende periodieke gateway review noodzakelijk is. Als de bevindingen van het Adviescollege ICT-toetsing aanleiding geven tot bijvoorbeeld bijstelling van de geplande inwerkingtredingsdatum, dan zal de regering de Eerste Kamer en de Tweede Kamer daarover informeren.

(158) Wat zijn de gevolgen voor de rechtsgang indien bepaalde ICT-systemen niet tijdig gereed zijn op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek? De leden van de BBB-fractie wijzen in dit verband naar de tijdens de zomer van 2025 opgetreden ernstige verstoringen in de ICT-systemen van het OM ten gevolge van welke storingen de grenzen in zicht kwamen van het absorptievermogen van de medewerkers van het OM.³⁸

158. Zie het antwoord op vraag 38.

(159) Welke maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat lopende strafzaken vertraging oplopen of fouten ontstaan door ICT-storingen rond de invoeringsdatum?

159. Zie het antwoord op vraag 38.

(160) Welke noodscenario's of fallback-procedures zijn voorbereid indien cruciale ICT-systemen (tijdelijk) uitvallen na invoering van het nieuwe wetboek?

160. De invoering van het nieuwe wetboek noopt niet tot het formuleren van specifieke noodprocedures. Elke organisatie heeft scenario's en procedures voor het (tijdelijk) uitvallen van systemen. Per situatie van uitval zal worden bepaald welke maatregelen passend zijn.

(161) Voldoet de beschikbare capaciteit (personeel en budget) voor training en omscholing van ketenpartners aan de werkelijke behoeften, rekening houdend met de werkdruk in de strafrechtketen?

³⁸ Position paper van het Openbaar Ministerie ten behoeve van de Deskundigenbijeenkomst op 23 september 2025 over het Nieuwe Wetboek van Strafvordering met vertegenwoordigers van de strafrechtketen over de impactanalyses en implementatieaanpak van diverse ICT-systemen (Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, H).

161. Verschillende organisaties uit de strafrechtketen verwachten in de aanloop naar de inwerkingtreding capaciteitsbeslag als gevolg van voorbereidingen op de inwerkingtreding. Dit capaciteitsbeslag ontstaat voornamelijk doordat medewerkers uit het primair proces moeten worden opgeleid in het werken met het nieuwe wetboek en dit niet altijd kan binnen de daarvoor regulier beschikbare opleidingsuren. De ketenpartners werken ieder voor zich aan maatregelen om capaciteitsverlies op te vangen en zo mogelijk productieverlies te minimaliseren. Voor de wijze waarop de opleidingen tot stand komen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 252.

(162) Is de begroting van 450 miljoen voor implementatie realistisch, gegeven de complexiteit van internationale samenwerking (Boek 8) en aanpassingen voor nieuwe criminaliteitsvormen? Hoe wordt omgegaan met onverwachte kostenstijgingen door inflatie of vertragingen tot 2029? En wat gebeurt er als de begroting van 450 miljoen euro ontoereikend blijkt, onder meer voor extra inhuur of vertragingen?

162. Voor beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 36.

(163) Worden bij politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak dagelijks en voortdurend alle digitale gegevens – teneinde hun verlies te voorkomen – tevens opgeslagen in de Cloud of anderszins op een externe gegevensdrager, en/of zal een dergelijke handelwijze in de toekomst worden gevolgd?

163. De digitale gegevens ten aanzien van de primaire processen worden in lijn met het beleid niet opgeslagen in de cloud. Wel worden er backups gemaakt met een maximaal dataverlies van 24 uur. De backups worden tevens fysiek buiten de rekencentra opgeslagen. Deze werkwijze zal gehandhaafd blijven.

(164) Hoe wordt de informatiebeveiliging en privacybescherming gewaarborgd bij het aanpassen en testen van de betrokken systemen?

164. Eén van de uitgangspunten in de ontwikkelaanpak van de strafrechtketenorganisaties is «Security by Design». Dit krijgt onder meer gestalte doordat security-teams steeds meer tijdens de ontwerpfase bij nieuwe ICT-ontwikkelingen worden betrokken. De security-teams ondersteunen IV-projecten en -programma's bij het beoordelen van de risico's van «voorgenomen» verwerkingen en het bepalen van adequate privacy- of beveiligingsmaatregelen. Indien nodig wordt hierbij integraal en multidisciplinair samengewerkt, bijvoorbeeld om tot de selectie van de juiste beveiligings- of privacy-maatregelen te komen. Het uitvoeren van zogeheten pentesten en beveiligingsaudits maakt standaard onderdeel uit van de ontwikkeling van een IV-applicatie.

(165) Hoewel het nieuwe Wetboek zich richt op betere rechtswaarborgen kan digitalisering ongelijkheden vergroten. Hoe wordt de digitale toegankelijkheid voor advocaten en burgers zonder voldoende digitale middelen of kennis gewaarborgd en gemonitord? Wat zijn de risico's voor hun rechtszekerheid tijdens de transitie?

165. Zie het antwoord op de vragen 26, 28, 56 en 151.

(166) Zijn of worden er penetratietests of beveiligingsaudits uitgevoerd op de nieuwe of gewijzigde systemen? Indien uitgevoerd, wat waren de bevindingen?

166. Zie het antwoord op vraag 164.

(167) Op welke wijze worden de Kamers periodiek geïnformeerd over de voortgang en risico's van de ICT-voorbereidingen, alsmede over eventuele budgetoverschrijdingen?

167. De verantwoordelijke bewindspersonen informeren de Eerste Kamer en de Tweede Kamer geregeld via voortgangsrapportages (Kamerstukken II, 29 279, nrs. 331, 372, 395, 459, 501, 625, 712, 782, 832 en 918 en Kamerstukken I, 34 550-VI, M, 34 775-VI, B, 35 000-VI, B en P, 35 570-VI, A, K en 29 279, P, V en AA)

Audiovisuele registratie (beeld en/of geluid) als zelfstandig wettig bewijsmiddel

Het nieuwe Wetboek stelt voor dat de audiovisuele registratie (beeld en/of geluid) als zelfstandig wettig bewijsmiddel gaat gelden. In dat verband stellen de leden van de BBB-fractie nog de volgende vragen.

(168) Hoe kijkt de regering naar de spanning die er kan ontstaan tussen de mogelijkheid beeld en geluid als zelfstandig wettig bewijsmateriaal te benutten en de benodigde tijd voor het bekijken van dergelijke beelden en de mogelijke gevolgen hiervan op de doorlooptijden?

168. Deze vraag veronderstelt dat door het zelfstandig erkennen van een geluids- of beeldopname als wettig bewijsmiddel de rechter extra tijd kwijt zou zijn aan het bekijken van deze beelden en dat dit gevolgen kan hebben voor de doorlooptijden. Dat is echter niet het geval. De wet kent een aantal limitatief opgesomde bewijsmiddelen die voor het bewijs kunnen worden gebruikt, waaronder de categorie «eigen waarneming van de rechter» (huidige artikel 339, eerste lid, onder 1, overgenomen in artikel 4.3.8, eerste lid, onderdeel f) en de categorie «schriftelijke stukken» (nu in de wet opgenomen als «schriftelijke bescheiden», zie het huidige artikel 339, eerste lid, onder 5, overgenomen in artikel 4.3.8, eerste lid, onderdeel d). Aan die wettige bewijsmiddelen is als extra bewijsmiddel toegevoegd: «een geluids- of beeldopname» (artikel 4.3.8, eerste lid, onderdeel e). In ons bewijsstelsel wordt nu nog de categorie van de eigen waarneming van de rechter gebruikt als bewijsmiddel voor bewijsmateriaal dat niet op een andere manier een wettig bewijsmiddel kan opleveren. Als de inhoud van een geluids- of beeldopname niet schriftelijk – door middel van een proces-verbaal – is uitgewerkt (en dus niet via de categorie van schriftelijke stukken als bewijs kan dienen), gebruikt de rechter een dergelijke opname nu via de eigen waarneming voor het bewijs. Ook dan wordt de betreffende geluid- of beeldopname door de rechter bekeken. Met het zelfstandig erkennen van geluids- en beeldopnamen als bewijsmiddel wordt ten opzichte van het geldende recht geen extra tijdinvestering van de rechter gevraagd, maar wordt recht gedaan aan het belang dat deze bronnen van informatie bij de bewijslevering van strafzaken inmiddels hebben gekregen. Vanwege dit belang wordt het niet langer passend geacht om het zelfstandig voor het bewijs gebruiken van deze bronnen van informatie via de restcategorie van de eigen waarneming van de rechter te laten verlopen. Dit betekent dus niet per definitie extra werk voor de rechter, die de beelden immers al moest bekijken (en beschrijven) om ze tot het bewijs te kunnen bezigen indien er geen uitgewerkt proces-verbaal voorhanden is.

Voor zover deze leden – vanwege de referte in hun vraag aan de tijd die benodigd is om opnamen te bekijken en aan mogelijke gevolgen voor de doorlooptijden – doelen op de mogelijkheden die het nieuwe wetboek bevat om een volledig proces-verbaal te vervangen door een opname met een verkort proces-verbaal – met als gevolg dat in dat geval noodzakelijkerwijze ook van de opname moet worden kennisgenomen door de officier van justitie, de verdediging en de rechter, is het volgende van belang. De werking en werklastgevolgen van deze mogelijkheden zijn onder de Innovatiewet strafvordering in pilots onderzocht. De WODC-evaluatie is voorzien van een beleidsreactie aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken I 2024/25, 35 869, nr. F). Zoals in

deze beleidsreactie is aangegeven zullen de aanbevelingen van het onderzoek worden betrokken bij de tweede aanvullingswet. Daarbij zal worden gezien op welke manier de genoemde mogelijkheden behouden kunnen blijven in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Eventuele wijzigingen worden door middel van de tweede aanvullingswet verwerkt in het nieuwe wetboek. Hierover wisselen wij graag met uw Kamer van gedachten bij gelegenheid van de behandeling van de tweede aanvullingswet. Opgemerkt moet worden dat het aanmerken van een opname als zelfstandig wettig bewijsmiddel losstaat van de bedoelde mogelijkheden; het aanmerken van een opname als zelfstandig bewijsmiddel heeft om de hierboven genoemde redenen als zodanig geen werklastgevolgen.

In het verlengde hiervan wordt de mogelijkheid van de ontwikkeling van speech to text benoemd. (169) Hoe weegt de regering tegenvallende resultaten ten aanzien van de bruikbaarheid van speech to text op de korte termijn waardoor het gebruik van audiovisuele registratie uiteindelijk alsnog werkdruk verhogend kan uitpakken en kan drukken op de beschikbare capaciteit binnen de keten?

169. De politie is in de zomer van 2025 gestart met een test waarbij met behulp van *speech to text* en kunstmatige intelligentie (*large language models*) een samenvatting wordt gemaakt van een opgenomen politie-verhoor. Bij die test worden naast de technische haalbaarheid, bruikbaarheid en kwaliteit van deze toepassing, ook gekeken naar juridisch-ethische aspecten hiervan. Medio 2026 zullen de opbrengsten van deze test met het openbaar ministerie en de Rechtspraak worden gedeeld. Na evaluatie van de ervaringen, waarbij uiteraard ook oog is voor de werklast, wordt besloten omtrent de start van een eventuele vervolgpilot. Het gaat dan om een vervolgpilot op basis van de Innovatiewet strafvordering; deze wet wordt met de indiening bij de Tweede Kamer van het daartoe strekkende wetsvoorstel (Kamerstukken II 2024/25, 36 784, nr. 2) verlengd tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek.

Het voortbouwend appel en de verplichting tot het indienen van een appelschriftuur in het nieuwe Wetboek.

Daarnaast hebben de leden van de BBB-fractie in het kader van verdiepende aandacht aan het voortbouwend appel en de verplichting tot het indienen van een appelschriftuur in het nieuwe Wetboek de volgende opmerkingen en vragen.

In het wetsvoorstel voor een nieuw Wetboek van Strafvordering wordt uitgegaan van het beginsel van het voortbouwend appel: het hoger beroep bouwt voort op de behandeling in eerste aanleg en richt zich uitsluitend op de onderdelen van het vonnis waarover nog geschil bestaat. In dat kader is bepaald dat het OM verplicht wordt een appelschriftuur met grieven in te dienen, terwijl voor de verdachte of diens raadsman daartoe slechts een mogelijkheid, maar geen verplichting geldt.

Deze regeling roept bij de leden van de BBB-fractie vragen op over rechtsgelijkheid, efficiëntie en rechtsbescherming, mede in het licht van het risico van «werk voor niets» als een hoger beroep – door het OM of door de verdachte – op het laatste moment wordt ingetrokken.

(170) De leden van de BBB-fractie vragen hoe de verplichting voor het OM om een appelschriftuur met grieven in te dienen zich verhoudt tot het uitgangspunt van het voortbouwend appel in het nieuwe Wetboek. Is het juist dat deze verplichting is bedoeld om te waarborgen dat het hof tijdig weet tegen welke onderdelen van het vonnis het appel zich richt en tegen welke niet?

170. Het is juist, zoals de leden van de BBB-fractie in de vraag aangeven, dat door het naar voren brengen van grieven tegen het eindvonnis de

appelrechter weet tegen welke onderdelen van dat vonnis bezwaren bestaan waarop de behandeling in hoger beroep zich kan richten. Een schriftuur waarin de klachten tegen het eindvonnis en eventuele onderzoekswensen zijn verwoord, stelt de voorzitter van het gerechtshof in staat om in een vroeg stadium van het proces een inschatting te maken van de aard en omvang van «het geschil» in hoger beroep en de voorbereiding van de behandeling daarop toe te spitsen. De winst van deze benadering is vooral gelegen in het vermijden van onnodig werk. Als de verdachte en het openbaar ministerie tevreden zijn over bepaalde onderdelen van het vonnis in eerste aanleg, behoeft het gerechtshof aan onomstreden onderdelen in beginsel geen aandacht te besteden. Dat ligt anders als het gerechtshof vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige uitkomst bepaalde vragen aan de orde wil stellen.

Het voortbouwend appel is in 2007 ingevoerd en dus niet nieuw. De regel dat het gerechtshof het onderzoek op de terechtzitting richt op de opgegeven bezwaren tegen het eindvonnis alsmede op hetgeen het verder nodig oordeelt, sluit aan bij het geldende recht (artikel 5.4.19; het huidige artikel 415, tweede lid). Met de Wet stroomlijnen hoger beroep (Stb. 2006, 470) werd beoogd de kwaliteit en de doelmatigheid van de appelprocedure te bevorderen door de rechter de ruimte te geven de behandeling in hoger beroep toe te spitsen op datgene wat partijen aan de orde willen stellen. Ter bevordering van die doelmatige behandeling in hoger beroep werd met aanvullende voorschriften ook een actieve proceshouding bevorderd. De mogelijkheid voor de procespartij die in hoger beroep gaat een schriftuur met grieven in te dienen werd omgezet naar een verplichting daartoe voor de officier van justitie die in hoger beroep gaat. De officier van justitie die in hoger beroep gaat is verplicht binnen twee weken na het instellen van hoger beroep een schriftuur in te dienen waarin de bezwaren tegen het eindvonnis zijn verwoord (artikel 5.4.7). De verdachte is hiertoe niet verplicht. Hij kan binnen twee weken na het instellen van hoger beroep een schriftuur met bezwaren indienen. De verdachte mag ook pas mondeling op de terechtzitting zijn bezwaren tegen het vonnis opgeven (artikel 5.4.18). Is sprake van een verkort vonnis dat na het instellen van hoger beroep is uitgewerkt of aangevuld met bewijsmiddelen (artikel 4.3.23), dan kunnen de officier van justitie en de verdachte die een schriftuur heeft ingediend binnen twee weken na de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken nog een aanvullende schriftuur indienen. In de (aanvullende) schriftuur kan de verdachte ook verzoeken om nader te verrichten onderzoek kenbaar maken. Ook het zo snel mogelijk bekend worden van onderzoekswensen van de verdachte is van belang ter voorbereiding van de behandeling in hoger beroep en de schriftuur kan daartoe een middel zijn.

(171) Waarom geldt deze verplichting niet ook voor de verdachte of diens raadsman, terwijl het voortbouwend appel juist vraagt om een duidelijke afbakening van de grieven van beide partijen?

171. In het huidige noch in het nieuwe wetboek is gekozen voor een grievenstelsel waarin ook de verdachte, op straffe van niet-ontvankelijkheid, een schriftuur moet indienen. Voor het openbaar ministerie gelden inderdaad hogere eisen dan voor de verdachte bij het indienen van een schriftuur met bezwaren. Van de officier van justitie die in hoger beroep gaat mag, als professionele procespartij, worden verwacht dat hij zijn bezwaren tijdig kenbaar maakt, door binnen twee weken na het instellen van hoger beroep een schriftuur in te dienen waarin die bezwaren zijn verwoord. De wetgever was van oordeel dat deze eis voor de verdachte, met name indien deze zonder rechtsbijstand procedeert, te ver zou voeren (Kamerstukken II 2005/06, 30 320, nr. 3, par. 3.2.1 en 3.2.2). Die gedachte wordt nog steeds onderschreven. In de schriftuur en eventuele aanvullende schriftuur kan dus op alle relevante beslissingen en motiveringen van de rechtbank worden

gereageerd. Maar het indienen van een schriftuur is voor de verdachte dus niet verplicht. De verdachte die hoger beroep heeft ingesteld, kan ook mondeling op de terechtzitting (aanvullende) bezwaren opgeven (artikel 5.4.27, derde lid) en de advocaat-generaal en de verdachte kunnen op de terechtzitting de bij schriftuur opgegeven bezwaren tegen het eindvonnis toelichten of aanvullen. Na de voordracht van de advocaat-generaal stelt de voorzitter de advocaat-generaal of de verdachte die het hoger beroep heeft ingesteld daartoe in de gelegenheid. Daarmee wordt de omvang van het hoger beroep vastgesteld. Het is dus niet zo dat de vooraf schriftelijk ingediende bezwaren vervolgens een volledig bindend karakter hebben. Een strikt grievenstelsel waarbij de appelrechter zich alleen over ingediende bezwaren moet buigen is niet wenselijk. De behandeling in hoger beroep is nog steeds een tweede feitelijke behandeling van de zaak. Het karakter van het debat op de terechtzitting in hoger beroep moet daarom niet zo gesloten zijn dat er helemaal geen ruimte is voor de ontwikkeling van nieuwe gezichtspunten. Ook na indiening van bezwaren kan de verdachte of de advocaat-generaal reden hebben bij nader inzien andere zaken aan de orde te stellen dan in de (aanvullende) schriftuur is vermeld. En de rechter behoudt de mogelijkheid onderzoek te verrichten naar kwesties die hij nodig acht om de vragen van de artikelen 4.3.1 en 4.3.3 (de huidige artikelen 348 en 350) te beantwoorden.

(172) Hoe weegt de regering het belang van efficiëntie en procesplanning enerzijds tegen het belang van rechtsbescherming van de verdachte anderzijds, bij de keuze om alleen het OM te verplichten tot het indienen van een schriftuur?

172. De mogelijkheid van een verdergaand grievenstelsel is onderzocht, maar hiervan is uiteindelijk afgezien. In de contourennota van 2015 werd een verdere uitbouw aangekondigd van het stelsel van het voortbouwend appel. Het voornemen was om een grievenstelsel te introduceren, waarin ook van de verdachte zou worden verlangd dat hij al enkele weken vóór de (inhoudelijke) zitting één of meer bezwaren indient. Van dit voornemen is afgezien, mede gelet op het (gewijzigde) standpunt van de gerechtshoven dat een aanpassing van het bestaande stelsel op dit punt bij nader inzien onnodig en onwenselijk was. Bij de keuze om van een aanscherping van het grievenstelsel af te zien heeft een rol gespeeld dat niet elke verdachte in hoger beroep van rechtsbijstand is voorzien. Ook is uiteindelijk geen aanleiding gezien terug te komen op de eerder door de wetgever gemaakte keuze, dat door de procespartijen ingediende grieven tegen het vonnis in eerste aanleg voor de behandeling van het hoger beroep een richtinggevende rol spelen, maar dat er eveneens ruimte moet zijn voor beoordeling van de strafzaak aan de hand van nieuwe gezichtspunten en voor het verrichten van onderzoek ter beantwoording van de vragen van de artikelen 4.3.1 en 4.3.3 (Kamerstukken II 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 8). Zie ook het antwoord op vraag 171. In de huidige regeling is een balans gevonden tussen een vlotte en werkbare procedure die zo efficiënt mogelijk is ingericht enerzijds en een met voldoende rechtswaarborgen omklede en aan de zorgvuldigheid van beslissingen bijdragende procedure anderzijds.

In de memorie van toelichting wordt gewezen op het risico dat hoven, griffies en advocaten onnodig werk verrichten wanneer het hoger beroep op het laatste moment wordt ingetrokken.³⁹

(173) Erkent de regering dat het intrekken van hoger beroep door de verdachte op het laatste moment leidt tot aanzienlijke onnodige werklust voor hoven, griffies en getuigen?

³⁹ Bijlagen: Advies Rvdr inzake Boeken 3 t/m 6, p. 49 en Advies OM inzake Boek 5, p. 15 bij Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3.

173. Het is inderdaad zo dat het intrekken van een ingesteld hoger beroep op het laatste moment leidt tot onnodige werklast voor de gerechtshoven. Volgens de huidige regeling kan degene die het hoger beroep heeft ingesteld dit rechtsmiddel uiterlijk tot de aanvang van de behandeling ervan intrekken, dat wil zeggen totdat de rechter bij het begin van het onderzoek op de terechtzitting de zaak tegen de verdachte heeft doen uitroepen (het huidige artikel 453). In de praktijk heeft dit tot gevolg dat het geregeld voorkomt dat het hoger beroep pas in een laat stadium wordt ingetrokken, soms op de zittingsdag zelf. Zaken worden dan door de rechters en het openbaar ministerie en door overige procesdeelnemers voor niets voorbereid. Het is niet vaak mogelijk om, nadat de intrekking bekend wordt, nog een vervangende zaak op de terechtzitting te plaatsen, waardoor kostbare zittingsruimte verloren gaat. Dit is een verspilling is van tijd en capaciteit. Deze praktijk kan ook voor slachtoffers leiden tot de vervelende situatie dat het slachtoffer zich heeft voorbereid op de uitoefening van het spreekrecht, maar pas vlak voordat de terechtzitting begint te horen krijgt dat het hoger beroep is ingetrokken. De verwachting is dat het nieuwe stelsel, waarin het niet meer mogelijk is om een ingesteld hoger beroep tot vlak voor de behandeling van de zaak op de terechtzitting in te trekken, ertoe leidt dat capaciteit en werklast worden bespaard. Uitgangspunt is dat een rechtsmiddel weloverwogen wordt aangewend door de verdachte of het openbaar ministerie. De verdachte en het openbaar ministerie kunnen het hoger beroep tegen het eindvonnis tot een week na het moment waarop de kennisgeving van de overdracht van de processtukken aan het gerechtshof aan de verdachte is betekend, intrekken (artikel 5.4.5). De verdachte heeft dus tot dat moment de tijd om zijn beslissing te overdenken. Door de in de wet aangeduide uiterste termijn waarbinnen een ingesteld hoger beroep kan worden ingetrokken wordt die beslissing in ieder geval in een deel van de gevallen (zie hierna) eerder dan onder het huidige recht genomen. Intrekking van het hoger beroep tot aan de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting is dus niet meer mogelijk. Hierdoor wordt het onnodig voorbereiden van de zaak door de zittingscombinatie zeker in een deel van de gevallen voorkomen en kunnen procesdeelnemers tijdig op de hoogte worden gesteld dat het hoger beroep geen doorgang vindt. Wordt het ingestelde hoger beroep niet of niet tijdig ingetrokken, dan vindt een behandeling op de terechtzitting plaats. Als de verdachte geen schriftuur heeft ingediend en ook op de terechtzitting geen bezwaren tegen het eindvonnis naar voren brengt, of aangeeft de in de schriftuur omschreven bezwaren in te trekken, dan zal een uitvoerige inhoudelijke behandeling niet nodig zijn. Als het gerechtshof zelf ook geen aanleiding ziet voor een inhoudelijke behandeling, kan het ingestelde hoger beroep niet-ontvankelijk worden verklaard (artikel 5.4.27, derde lid). De behandeling van het hoger beroep kan dan vlot worden afgerond.

(174) Waarom acht de regering het wenselijk om het risico van laat ingetrokken appellens alleen aan de zijde van het OM te beperken, maar geen maatregelen te treffen voor vergelijkbare gevallen aan de zijde van de verdachte?

174. Zowel voor het openbaar ministerie als de verdachte eindigt de mogelijkheid om hoger beroep tegen een eindvonnis in te trekken een week nadat de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken aan de verdachte is betekend (artikel 5.4.5). Voor beiden geldt dus dezelfde regel. Voor beide procespartijen geldt ook, dat als zij (nog steeds) geen actieve rol aannemen, zij niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard in het hoger beroep. Artikel 5.4.27, tweede lid, bepaalt dat het gerechtshof het openbaar ministerie niet-ontvankelijk kan verklaren in het hoger beroep indien de officier van justitie geen schriftuur met bezwaren heeft ingediend. Het openbaar ministerie kan ook niet-ontvankelijk worden verklaard door het gerechtshof indien de advocaat-generaal de bij

schriftuur opgegeven bezwaren op de terechtzitting niet heeft gehandhaafd. Als de verdachte geen schriftuur met bezwaren heeft ingediend en evenmin op de terechtzitting bezwaren tegen het vonnis heeft opgegeven, of als de verdachte de bij schriftuur opgegeven bezwaren op de terechtzitting niet handhaaft, kan het gerechtshof de verdachte niet-ontvankelijk verklaren in zijn hoger beroep (artikel 5.4.27, derde lid).

(175) Heeft de regering overwogen om – zonder de toegang voor de verdachte tot het hoger beroep te belemmeren – maatregelen te treffen zoals:

(a) een langere termijn voor indiening van diens schriftuur,

(b) een termijn voor intrekking van diens appel,

(c) een verplichting om tijdig aan te geven of het beroep wordt gehandhaafd, of

(d) een procesverantwoordelijkheid voor de raadsman om intrekking niet nodeloos te vertragen?

175. Zoals in het antwoord op vraag 171 is aangeduid, heeft de verdachte een langere termijn om zijn bezwaren in te dienen bij het gerechtshof. De verdachte kan binnen twee weken na het instellen van hoger beroep een schriftuur met bezwaren indienen, en indien sprake is van een latere uitwerking van een verkort vonnis eventueel een aanvullende schriftuur, maar hij is niet tot het indienen van een schriftuur verplicht. De verdachte mag ook pas mondeling op de terechtzitting zijn bezwaren tegen het vonnis opgeven. Zoals in het antwoord op vraag 174 aan de orde kwam, moet de eventuele intrekking van het hoger beroep plaatsvinden uiterlijk binnen een week nadat de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken aan de verdachte is betekend (artikel 5.4.5). Dit geldt zowel voor het openbaar ministerie als voor de verdachte. Met betrekking tot de procesverantwoordelijkheid van de raadsman is van belang op te merken dat in de praktijk de onvrede van de verdachte over het vonnis van de rechtbank nogal eens gepaard gaat met de keuze voor een andere advocaat. De advocaat in eerste aanleg moet dan namens de verdachte wel het appel instellen, maar een nieuwe raadsman zal zich verdiepen in het (uitgewerkte) vonnis om de bezwaren die daartegen bestaan op een rij te zetten. Daarbij kan er aanleiding zijn om, ook als er wel al een schriftuur met grieven is ingediend, nieuwe gezichtspunten aan de orde te stellen. Dit bevordert juist de kwaliteit en zorgvuldigheid van de behandeling in hoger beroep. De aanpassingen in de wettelijke regeling vormen naar verwachting een verbetering doordat zo spoedig mogelijk, in elk geval eerder dan in het huidige recht, duidelijkheid wordt verkregen over de inzet van de procespartijen, terwijl de ruimte voor een zorgvuldige voorbereiding en inhoudelijke behandeling behouden blijft.

(176) Hoe verhoudt het onderscheid tussen het Openbaar Ministerie en de verdachte zich tot het beginsel van «equality of arms» onder artikel 6 EVRM, dat gelijke procesposities van partijen in een strafprocedure vereist? Acht de regering het evenwichtig dat in een voortbouwend appelstelsel slechts één partij (het OM) gebonden is aan strikte formaliteiten?

176. Een uitvloeisel van het recht van de verdachte op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM) is het beginsel van «equality of arms» dat de gelijkwaardigheid van partijen bij de berechting betreft. Deze algemene notie van gelijkheid van wapenen houdt in dat de verdachte over dezelfde informatie moet beschikken als het openbaar ministerie (interne openbaarheid) en dezelfde mogelijkheden moet hebben om gegevens naar voren te brengen en het gepresenteerde materiaal te betwisten. Zo kan de verdachte de voorzitter van het gerechtshof verzoeken om getuigen en deskundigen voor de terechtzitting te doen oproepen kunnen en kan hij nieuwe processtukken en stukken van overtuiging aandragen tijdens de berechting in hoger beroep. Daarmee is de procespositie van de

verdachte nog niet gelijk te noemen aan die van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie is een professionele organisatie die de vervolging instelt. Aan die vervolging hoeft de verdachte niet actief mee te werken. Bij de verdachte dient juist erop te worden toegezien dat niet tekort wordt gedaan aan de uitoefening van zijn verdedigingsrechten en op zijn recht op een eerlijk proces. Dit maakt dat striktere formaliteiten voor het openbaar ministerie wat betreft het indienen van een schriftuur, om redenen die zijn uiteengezet in het antwoord op vraag 171, te rechtvaardigen zijn.

(177) Is de regering bereid om bij de evaluatie van het nieuwe Wetboek expliciet te onderzoeken of deze asymmetrische regeling tussen het OM en de verdachte daadwerkelijk leidt tot een betere efficiëntie, zonder afbreuk te doen aan rechtsgelijkheid en procesbalans?

177. In het nieuwe wetboek is een evenwicht gevonden tussen het streven naar een efficiëntere hoger beroepsprocedure enerzijds en in de procesbe-
langen van de verdachte en het openbaar ministerie anderzijds. Het
nieuwe wetboek zal vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. De
vraag hoe de wijze waarop de inrichting van het hoger beroep uitwerkt in
de praktijk zal daarin worden meegenomen.

(178) Kan de regering bevestigen dat het uitgangspunt bij de herziening van het Wetboek van Strafvordering is dat de strafprocedure niet alleen efficiënt, maar vooral ook eerlijk, transparant en evenwichtig moet zijn, en dat de regels over hoger beroep daarmee in overeenstemming dienen te zijn?

178. De vraag kan bevestigend worden beantwoord. In de regeling van het
hoger beroep is een balans gevonden tussen enerzijds een vlotte en
werkbaar procedure die zo efficiënt mogelijk is ingericht en anderzijds een
met voldoende rechtswaARBorgen omklede en aan de zorgvuldigheid van
beslissingen bijdragende procedure.

Overgangsrecht

Tot slot stellen de leden van de BBB-fractie nog een vraag over het overgangsrecht.

(179) Hoe wordt het overgangsrecht voor lopende strafzaken concreet vormgegeven om discontinuïteit te voorkomen, vooral bij de gelijktijdige invoering van Boeken 1–6 (Eerste vaststellingswet) en Boeken 7–8 (Tweede vaststellingswet)? Wat zijn de risico's van gefaseerde invoering per onderdeel? Hoe wordt de uitvoerbaarheid van deze overgang gewaarborgd?

179. De Boeken 1 tot en met 8, opgenomen in de twee vaststellingswetten, vormen samen het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Deze vaststel-
lingswetten worden voor inwerkingtreding aangepast en aangevuld door
middel van aanvullingswetten. Het gehele nieuwe wetboek, gevormd door
de vaststellingswetten, de aanvullingswetten en de invoeringswet, treedt
vervolgens op dezelfde datum in werking. De invoeringswet regelt dit.
Graag wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt om naar aanleiding van
de vraag van de leden van de BBB-fractie uitgebreider in te gaan op het
overgangsrecht bij het nieuwe wetboek. Door hier integraal het
overgangsrecht toe te lichten, kan bij verschillende hiernavolgende
vragen over het overgangsrecht, naar dit antwoord worden verwezen.

Een belangrijk deel van de invoeringswet – die op dit moment in
voorbereiding is – wordt gevormd door het overgangsrecht. Het antwoord
op de vraag welk recht toepasselijk is op een concrete proceshandeling of
-situatie na inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering
– het nieuwe of het oude recht – wordt bepaald door de regels van het
overgangsrecht.

Het nieuwe wetboek wordt in één keer ingevoerd. Daarmee wordt de duur van het overgangsrecht zo kort mogelijk gehouden, wat voor de praktijk grote voordelen heeft. Voorkomen wordt dat de praktijk nog lange tijd moet werken met zowel het oude als het nieuwe recht. De uitwerking van het overgangsrecht is hierop gericht. Om het overgangsrecht zo overzichtelijk mogelijk te houden en daarmee uitvoerbaar voor de praktijk, berust het overgangsrecht op een aantal uitgangspunten, die in algemene overgangsbepalingen in de invoeringswet worden vastgelegd. Wordt op specifieke onderdelen (of voor bepaalde procedures) afgeweken van deze uitgangspunten – of is het voor een bepaalde situatie noodzakelijk om de onmiddellijke werking nader te concretiseren –, dan wordt dat in een bijzondere overgangsbepaling vastgelegd. Introductie van bijzondere overgangsbepalingen wordt evenwel zoveel mogelijk vermeden om het overgangsrecht overzichtelijk en uitvoerbaar te houden. Het overgangsrecht wordt al enkele jaren in nauwe samenspraak met de ketenpartners voorbereid, zodat de inhoud ervan hun bekend is.

Het belangrijkste uitgangspunt dat aan het overgangsrecht ten grondslag ligt is dat van het algemeen aanvaarde uitgangspunt van onmiddellijke werking van procesrecht; de nieuwe wettelijke regel is van toepassing op alle posterieure (na het tijdstip van inwerkingtreding voorgevallen) rechtsfeiten (proceshandelingen) waaraan zij rechtsgevolgen verbindt. Voor het nieuwe wetboek betekent het uitgangspunt van onmiddellijke werking bijvoorbeeld dat vanaf het tijdstip van inwerkingtreding het opsporingsonderzoek plaatsvindt op grond van het nieuwe wetboek en dat het aanbrengen van een zaak ter berechting gebeurt door middel van het indienen van een procesinleiding en niet meer door het uitbrengen van een dagvaarding.

Onmiddellijke werking van het nieuwe wetboek kan in sommige situaties niettemin voor problemen zorgen. Zo kan het de rechtszekerheid aantasten of de eerlijkheid van de procesvoering. Het kan ook de hanteerbaarheid van het recht voor de wetstoepasser belemmeren. Het toepassen van nieuw recht in lopende procedures (waarop dan dus een combinatie van oude en nieuwe procesregels van toepassing is) kan gemakkelijk leiden tot vergissingen en tot onvoorziene complicaties. Daarom is gekomen tot een aantal aanvullende uitgangspunten die het algemene uitgangspunt van onmiddellijke werking «corrigeren» dan wel verduidelijken.

Een uitzondering die wordt gemaakt op de onmiddellijke werking is die voor lopende procedures, met name de berechting, raadkamerprocedures en procedures bij de rechter-commissaris.

Hiervoor geldt het algemene uitgangspunt dat in de invoeringswet wordt aangeduid als de «eenheid van instantie». Op een procedure die is aangevangen vóór inwerkingtreding van het nieuwe wetboek blijft het oude recht van toepassing voor wat betreft de procedurele aspecten (hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld motiveringsvoorschriften, recht op hoger beroep en notificaties). De inhoudelijke beslissing dient wel direct vanaf het moment van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek te worden gebaseerd op het nieuwe recht. Dat betekent bijvoorbeeld dat in het geval in het nieuwe wetboek een nieuw criterium is opgenomen, op grond hiervan wordt beslist. De toepassing van het oude recht voor lopende (reeds aangevangen) procedures geldt per instantie. Als tegen de uitspraak of beslissing in een volgens de regels van het oude wetboek gevolgde procedure een rechtsmiddel openstaat en dat rechtsmiddel na het tijdstip van inwerkingtreding wordt ingesteld, vindt de behandeling van dat rechtsmiddel – in de nieuwe instantie – plaats met toepassing van het nieuwe recht. Of een rechtsmiddel openstaat en binnen welke termijn dit dient te worden ingediend, wordt bepaald door

het procedurele recht dat op de gevoerde procedure van toepassing is. In reeds lopende procedures is dat dus het oude recht.

De regels uit het oude wetboek die zien op de berechting zijn van toepassing op de berechting in eerste aanleg, de berechting in hoger beroep of de behandeling in cassatie als respectievelijk de inleidende dagvaarding, het hoger beroep of het beroep in cassatie vóór het tijdstip van inwerkingtreding is uitgebracht dan wel ingesteld. Het gaat alleen om de regels die zien op de berechting. Dat betekent bijvoorbeeld dat het opsporingsonderzoek – zowel het opsporingsonderzoek dat voorafgaand aan de berechting plaatsvindt als het (aanvullende) opsporingsonderzoek dat soms nog tijdens de berechttingsfase wordt uitgevoerd – wel direct vanaf het moment van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek plaatsvindt conform het nieuwe recht. Als na het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek hoger beroep wordt ingesteld tegen het op basis van het oude recht gewezen vonnis in eerste aanleg, vindt de behandeling van het hoger beroep plaats met toepassing van het nieuwe recht.

Ook een raadkamerprocedure en de beslissing door de rechter-commissaris op een vordering, voordracht, verzoek, beklag, klaagschrift, verzetschrift of bezwaarschrift is te beschouwen als één instantie. De regels uit het oude wetboek die zien op de raadkamerprocedure of de rechter-commissaris zijn van toepassing indien de raadkamerprocedure of de procedure bij de rechter-commissaris vóór inwerkingtreding van het nieuwe wetboek is aangevangen. Het aanknopingspunt is hier het moment waarop het openbaar ministerie de vordering doet dan wel het moment waarop het verzoek, beklag, klaagschrift, verzetschrift of bezwaarschrift is ingediend. Tot het toe te passen oude recht behoort in dat geval ook de regeling van de beslissing en de bekendmaking ervan en het instellen van een rechtsmiddel tegen de beslissing, voor zover het gaat om de mogelijkheid een rechtsmiddel in te stellen en de termijn waarbinnen dit dient te gebeuren. Als na het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek een rechtsmiddel wordt ingesteld, vindt de behandeling van het rechtsmiddel plaats met toepassing van het nieuwe recht. Er is dan sprake van een nieuwe instantie.

Het zal veelvuldig voorkomen, met name in het opsporingsonderzoek, dat vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet op grond van het oude wetboek een bevel is gegeven, een machtiging is verleend of een toewijzende beslissing is genomen, maar dat hieraan nog geen uitvoering is gegeven. Om deze situaties voor de praktijk niet nodeloos ingewikkeld te maken, wordt als algemeen uitgangspunt van het overgangsrecht bij het nieuwe wetboek (naast het uitgangspunt van de onmiddellijke werking en het uitgangspunt van «eenheid van instantie») gehanteerd dat gegeven bevelen, aanwijzingen, vorderingen, lasten, beslissingen, verzoeken en machtigingen hun kracht niet verliezen, maar dat de uitvoering ervan in overeenstemming met het nieuwe recht plaatsvindt. Na het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek kan dus uitvoering worden gegeven aan bevelen, aanwijzingen, et cetera, die zijn gegeven op grond van het oude wetboek. Voor machtigingen door de rechter-commissaris die zijn verleend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet geldt dat zij kunnen dienen als basis voor de uitoefening van de corresponderende bevelsbevoegdheid in het nieuwe wetboek. Daarbij geldt dat de officier van justitie niet een bevel kan geven dat verder gaat dan waartoe de machtiging strekte.

Tot slot, een vanzelfsprekend uitgangspunt – en daarom niet expliciet opgenomen in een bepaling van overgangsrecht – is dat rechterlijke

beslissingen die onder het oude recht zijn gegeven, hun kracht onder het nieuwe recht niet verliezen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met genoeg kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen, de eerste twee uit een serie van zeven die tezamen het nieuwe Wetboek van Strafvordering zullen vormen. Het is de derde grondige herziening van het Wetboek na 1838; het huidige wetboek is op 1 januari 1926 in werking getreden. Sindsdien is de samenleving ingrijpend veranderd door nationale en internationale ontwikkelingen. Het huidige wetboek is aldus verouderd en door de vele wijzigingen in de afgelopen bijna honderd jaar onoverzichtelijk en ontoegankelijk geworden. De VVD-fractie juicht de thans beoogde modernisering van het strafprocesrecht dan ook toe.

Aan de modernisering van het strafprocesrecht is door opeenvolgende bewindslieden van het Ministerie van Justitie en Veiligheid hard en met veel inzet gewerkt. Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat het wetsvoorstel in samenspraak met organisaties op het terrein van de strafrechtspleging tot stand is gekomen. Dat gebeurde niet alleen via formele en informele consultatie van de primair betrokken organisaties als Nationale Politie, OM en Rechtspraak, maar ook volgend op verschillende momenten in het interactieve totstandkomingsproces (ongevraagde) adviezen van vele andere organisaties en personen. Al deze adviezen hebben op diverse punten tot bijstelling van aanvankelijke voornemens geleid. Het viel de VVD-fractieleden op dat de regering er hierdoor in geslaagd is een heel breed draagvlak voor de wetsvoorstellen te organiseren. De bewindslieden van Justitie en Veiligheid mogen daarvoor de lof toegezwaaid krijgen.

Vorbereiding

In 2014 is het startschot gegeven voor voorliggende herziening van het strafprocesrecht. Doel van de modernisering van het strafprocesrecht is volgens de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering uit 2015 een «toekomstbestendig, voor burgers en professionals toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een stelsel van rechtswaarborgen».⁴⁰ Van begin af aan zijn de strafrechtspraktijk en de wetenschap nauw betrokken geweest bij de voorbereiding van de modernisering en de daarbij te maken keuzes; in 2017 werden de concepten van de Boeken 1–6 in consultatie gegeven en de hiervoor genoemde adviezen ontvangen. Het daarop tot stand gekomen gehele wetboek met toelichting is in 2021 ter advisering aan de Raad van State voorgelegd.

De Tweede Kamer is vervolgens zeer grondig te werk gegaan. Naast de organisatie van kennissessies en informatiebijeenkomsten werden niet alleen twee rapporteurs aangesteld, maar ook heeft de Kamer zich laten bijstaan door de wetenschap, de Vrije Universiteit Amsterdam, de Universiteit Utrecht, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Radboud Universiteit. De VVD-fractie in de Eerste Kamer heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de rapportages van de universiteiten. Ook heeft zij met interesse de wetgevingsoverleggen gevolgd, waarbij bovendien regeringscommissaris prof. mr. G. Knigge aanwezig was. Het is de VVD-fractie daarbij opgevallen dat de wetgevingsoverleggen van hoge

⁴⁰ Kamerstukken I 2015/16, 33 750 VI, AF, p. 1.

kwaliteit waren, alsook het latere plenaire debat, waarvoor complimenten aan alle deelnemers op zijn plaats zijn.

De Eerste Kamer is bijtijds met een zorgvuldig traject voor de voorbereiding van de behandeling van het nieuwe Wetboek gestart. In januari 2024 is door de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid een voorbereidingswerkgroep, bestaande uit leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de BBB, de VVD, het CDA, D66 en de ChristenUnie, in het leven geroepen. Deze voorbereidingswerkgroep adviseert de vaste Kamercommissie over de wijze van behandeling van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. In het kader van die voorbereiding heeft inmiddels een technische briefing door ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid plaatsgevonden, is door de Universiteit Leiden een college verzorgd en heeft de commissiestaf een wetgevingsfiche gemaakt. Daarna is er een praktische informatiebijeenkomst met een rechter-commissaris over de rechtspraktijk gehouden als ook een deskundigenbijeenkomst met vertegenwoordigers van de Nationale Politie, het OM en de Rechtspraak over de impactanalyses en implementatieaanpak van de diverse ICT-systemen.

Ten slotte is in de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid voor onderhavige schriftelijke inbreng afgesproken te focussen op mogelijke knelpunten in de uitvoering van het nieuwe wetboek door de ketenpartners en mogelijke knelpunten ter zake de informatietechnologie van het nieuwe wetboek. Tevens is afgesproken niet de nadruk te leggen op de thema's die in de Tweede Kamer tijdens de diverse wetgevingsoverleggen aan de orde zijn geweest, met dien verstande dat er mogelijk wel verdiepende aandacht voor bepaalde thema's zal zijn. De VVD-fractie kan goed uit de voeten met deze werkafspraken, in de wetenschap dat op verzoek van de Eerste Kamer nog advies volgt van het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) in de aanloop naar de behandeling van de vijf overige wetsvoorstellen. Het eerst rapport van het AcICT wordt medio april 2025 verwacht.⁴¹ Ook weegt voor de VVD-fractie mee dat aan de adviezen van de Raad van State gevolg is gegeven. Bovendien neemt de VVD-fractie in aanmerking dat de adviserende instanties zich in meer of mindere mate kunnen vinden in de doelstellingen, de opzet en de indeling van het nieuwe wetboek. Dat geldt ook voor het gevolgde proces, de gekozen overlegstructuren en interactieve betrokkenheid bij de voorbereiding en totstandkoming van de wetsvoorstellen. Met als resultaat dat er een heel breed draagvlak is voor de voorliggende wetsvoorstellen.

Opmerkingen over de uitvoeringspraktijk

De VVD-fractie omarmt de doelen van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering: een overzichtelijk wetboek dat het geldende recht weerspiegelt en toegankelijk is voor burgers en professionals, met duidelijke regelingen van de rechtspositie van verdachten en slachtoffers, waarin opsporingsbevoegdheden zijn vereenvoudigd en geactualiseerd, het digitale strafproces wordt gefaciliteerd en dat bijdraagt aan een voortvarende procesgang.

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering heeft dan ook grote implicaties voor de uitvoering. De voorstellen raken alle organisaties die betrokken

⁴¹ De Eerste Kamer heeft op 14 oktober 2025 advies gevraagd aan het AcICT over de aanpassing van de diverse ICT-systemen in de strafrechtketen ter voorbereiding van de invoering van het nieuwe wetboek en de wijze waarop hier overkoepelend regie op wordt gevoerd, een en ander in het licht van de uitvoerbaarheid van dit nieuwe wetboek (Kamerstukken I 2025/26, 36 327, F).

zijn bij de opsporing van strafbare feiten, de terechtzitting en de tenuitvoerlegging van straffen.

De belangrijkste voorwaarde voor succesvolle implementatie van het nieuwe Wetboek bij alle ketenpartners (Nationale Politie, OM en Rechtspraak) is dat de ICT-voorzieningen op orde zijn en er voldoende capaciteit is. Daar zijn de opmerkingen van de VVD-fractie dan ook voornamelijk op gericht.

In samenspraak met de ketenpartners heeft de regering een implementatieperiode van drie jaar afgekondigd. De beoogde datum van inwerkingtreding is gesteld op 1 april 2029. Belangrijk onderdeel van de digitale transitie is de ontkoppeling van GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht), bij het OM via het programma EMMA en bij de Rechtspraak via het programma BAS (Basisplan Straf). Tijdens de deskundigenbijeenkomst over de implementatie van de benodigde ICT-systemen⁴² is de datum van 1 april 2028 door Nationale Politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak genoemd als «gereed voor implementatie» om inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering op 1 april 2029 mogelijk te maken.

(180) Kan de regering bevestigen dat alle ketenpartners deze data gaan halen?

180. Zie het antwoord op vraag 157.

(181) Hoe waarborgt de regering dat de ketenpartners in staat zijn deze data te halen? Op welke wijze voert de regering hierop regie?

(182) Op welke wijze voorziet de regering vinger aan de pols te houden op de aanpak en voortgang van implementatiewerkzaamheden?

181 en 182. Voor de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 10 en 12.

(183) Zijn er voldoende middelen beschikbaar?

(184) Kloppen de ramingen van inspanning en kosten van de Commissie implementatie nieuwe Wetboek van Strafvordering (Commissie Letschert)⁴³ of zijn die in de loop der tijd aangepast?

183 en 184. Voor de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 36.

(185) Welke (overige) risico's ziet de regering voor wat betreft de implementatie en uitvoering?

185. Als voorwaarde voor een tijdige implementatie en een effectieve uitvoering van het nieuwe wetboek na de inwerkingtreding worden op vijf terreinen risico's onderscheiden, te weten:

i. Het wetgevingsproces: indien het wetgevingsproces vertraging oploopt, zou het wettelijk kader drie jaar voorafgaand aan de huidige geplande datum inwerkingtreding onvoldoende uitgekristalliseerd zijn voor sommige strafrechtketenorganisaties om de implementatie te kunnen voorbereiden. Dit heeft met name te maken met de inhoud van de eerste aanvullingswet, omdat de vaststellingswetten al «stabiel» zijn ter voorbereiding van de implementatie. De eerste aanvullingswet wordt, nu het advies van de Raad van State 13 november 2025 is vastgesteld, naar verwachting begin 2026 ingediend bij de Tweede Kamer. De behandeling door de Tweede Kamer kan leiden tot wijzigingen in dat voorstel. In overleg met de ketenpartners is afgesteld dat het voorstel voor hen «stabiel» is zodra het is aanvaard door de Tweede Kamer.

⁴² Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, H.

⁴³ Kamerstukken II 2022/21, 29 279, nr. 638, met als bijlage het Advies van de commissie implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering.

Om het wetgevingsproces voorspoedig te doen verlopen wordt reeds vanaf de eerste voorbereiding van de wetsvoorstellen die gezamenlijk het nieuwe wetboek vormen, nauw samengewerkt met de betrokken strafrechtketenorganisaties. Op deze wijze kunnen bijvoorbeeld verwachte uitvoeringsproblemen in een voorgestelde regeling vroegtijdig wordenesignaleerd.

ii. Realisatie gemeenschappelijke opgave strafrechtketen: voor het in beeld brengen en realiseren van de gemeenschappelijke implementatie-opgaven is een grote mate van samenwerking en afstemming nodig tussen de betrokken organisaties. Om deze horizontale samenwerking vorm te geven is voor de invoering van het nieuwe wetboek een governancestructuur ingericht waarin de betrokken partijen zijn vertegenwoordigd.

iii. Realisatie IV-opgave strafrechtketen: de IV-veranderopgave waar de strafrechtketen voor staat, wordt slechts ten dele veroorzaakt door het nieuwe wetboek. Zie verder het antwoord op vraag 38.

iv. Realisatie individuele opgave: de betrokken organisaties geven aan dat de grootste veranderopgave voor de invoering van het nieuwe wetboek individueel gerealiseerd moet worden, zoals het opleiden van personeel en het aanpassen van interne werkprocessen. Ook de tijdige aanpassing van de eigen IV-systemen vormt een belangrijke opgave, waarbij bestaande zogeheten legacy problematiek een aandachtspunt is. Dit element wordt door Ac-ICT betrokken bij het advies.

v. Kaderstellende financiële risico's: De optelsom van deze individuele voorlopige ramingen overschrijdt het nog beschikbare bedrag. Een belangrijke reden is het verschuiven van de datum van inwerkingtreding van 2026 naar 2029. Dit heeft tot gevolg dat de periode waarin kosten worden gemaakt langer is geworden en het bijstellen van enkele kostenposten nodig bleek. Zie verder het antwoord op vraag 36.

Zowel de Nationale Politie als het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak hebben erop gewezen dat een beleidsluwe periode van twee jaar vóór en één jaar na de datum van inwerkingtreding nodig is om zich volledig te kunnen richten op het nieuwe Wetboek van Strafvordering en van de uitvoering een succes te maken.

(186) Kan de regering bevestigen dat dit gefaciliteerd wordt?

186. De implementatie van het nieuwe wetboek is één van de prioriteiten van het Bestuurlijk ketenberaad van de strafrechtketen. De organisaties ontvangen budget om hiervoor tijdelijk hun verandercapaciteit te vergroten. In samenspraak met de ketenorganisaties wordt gewerkt aan een methodiek voor portfoliomanagement om (andere) implementatieprojecten te kunnen prioriteren, zodat er balans is tussen het volume van veranderopdrachten en de daarvoor beschikbare capaciteit.

(187) Hoe voorziet de regering hier gevolg aan te geven?

187. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 186 en 250.

(188) Wat betekent dit in de praktijk voor andere beleidsterreinen?

188. De in het antwoord op vraag 186 genoemde methodiek is nog in ontwikkeling en er zijn nog geen keuzes gemaakt voor fasering van implementatie van andere beleidsinitiatieven.

De Raad van State vraagt ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de wetsvoorstellen in de praktijk in het bijzonder aandacht voor de

personeelscapaciteit bij uitvoeringsinstanties, de digitale voorzieningen en het doenvermogen van burgers in het strafproces.

(189) Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reflectie op de stand van zaken van genoemde aandachtspunten, voor zover niet reeds belicht naar aanleiding van hiervoor gestelde vragen.

189. De werklasteffecten van de wetsvoorstellen voor de ketenorganisaties worden parallel aan het wetgevingsproces in kaart gebracht in een ketenbrede werkgroep. In de memorie van toelichting bij de invoeringswet zal een uitvoerige toelichting worden gegeven op het (voorlopige) totaalbeeld van alle verwachte structurele uitvoeringsconsequenties. Zoals toegelicht in het nader rapport bij de eerste vaststellingswet zullen de met het nieuwe wetboek nagestreefde doelstellingen niet worden aangepast wanneer er sprake is van een minder voorspoedige capaciteitsontwikkeling bij de organisaties in de strafrechtketen. Wel zal het betekenis hebben voor de termijn waarbinnen de beoogde doelstellingen kunnen worden behaald (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 36–37 (nader rapport)).

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de eerste vaststellingswet is de memorie van toelichting aangevuld. Daarin is aangegeven dat de digitaliseringsopgave binnen de strafrechtketen een complexe opgave is, niet alleen tijdens de implementatie van het nieuwe wetboek. Door de verschillende verantwoordelijkheden, taken en omvang van de organisaties in de strafrechtketen zijn de digitaliseringsopgaven van deze organisaties verschillend in aard, omvang en complexiteit. Vooral van belang is dat de digitalisering zodanig wordt ingericht dat er tussen de organisaties efficiënt en effectief kan worden samengewerkt. Mede hiertoe is het DDS ingericht met daarbij behorende gremia waarin de verschillende ketenpartners met elkaar in overleg zijn over deze samenwerking en de daarbij behorende digitaliseringsopgave. De lessen die zijn geleerd de afgelopen jaren in de verschillende trajecten en projecten die hebben gelopen binnen de strafrechtketen worden meegenomen in het verder uitwerken van het DDS. Deze lessen worden ook meegenomen in de digitaliseringsvraagstukken rondom de implementatie van het nieuwe wetboek. Het centrale ketenimplementatieteam werkt samen met de ketenpartners ten behoeve van de implementatie en coördineert en faciliteert ook de koppelvlakken tussen de digitaliseringsopgave van de verschillende organisaties in de strafrechtketen. Het team draagt tezamen met ketenpartners zorg voor een integraal overzicht van de tijdlijnen en samenhang met andere relevante onderwerpen binnen en buiten het implementatieproces. Ook houdt het team tezamen met ketenpartners zicht op de effectieve en efficiënte besteding van de financiële middelen ten behoeve van de implementatie, waaronder de IV-opgave. Bij het opstellen van plannings wordt rekening gehouden met voldoende tijd om de aangepaste systemen te testen, zowel bij partners als in ketenverband.

Zie ten aanzien van het doenvermogen het antwoord op vraag 54.

(190) Aanvullend vragen zij zich af of de gevolgen van het nieuwe Wetboek voor de incidentele en structurele werklast bij de verschillende uitvoeringsinstanties voldoende in kaart is gebracht. Welke risico's ziet de regering?

190. Een nieuw Wetboek van Strafvordering heeft zowel structurele als incidentele effecten in de praktijk. De structurele werklasteffecten voor de strafrechtketenorganisaties van het samenstel aan wetsvoorstellen dat tezamen het nieuwe wetboek vormt, worden in kaart gebracht in een ketenbrede werkgroep. De consequenties worden op hoofdlijnen beschreven in de memories van toelichting bij de desbetreffende wetsvoorstellen. In de memorie van toelichting bij de invoeringswet van

het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal een uitvoerige toelichting worden gegeven op het (voorlopige) totaalbeeld van alle verwachte uitvoeringsconsequenties van structurele aard. Dit beeld omvat de beide vaststellingswetten, de eerste aanvullingswet en, voor zover mogelijk, de tweede aanvullingswet en aanpassingen in lagere regelgeving. De inhoud van de tweede aanvullingswet, en daarmee ook de uitvoeringsconsequenties, kunnen op dat moment nog veranderen naar aanleiding van de formele consultatie, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de parlementaire behandeling.

Het onderzoek naar de effecten van het nieuwe wetboek wijst uit dat sprake zal zijn van structureel meerwerk van beperkte omvang voor enkele organisaties, terwijl andere organisaties rekening houden met minderwerk waardoor er per saldo op nul uitkomt. Dit beeld zal de komende periode verder worden aangevuld. Daarbij wordt eveneens gebruik gemaakt van inzichten die voortvloeien uit de algemene maatregelen van bestuur en het uitwerken van nieuwe werkprocessen. Het bestaande beeld wordt jaarlijks herijkt.

Voor een toelichting op de risico's die worden voorzien rond de implementatie wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 185 en 285.

De voorliggende wetsvoorstellen maken als gezegd deel uit van een serie van zeven die tezamen het nieuwe Wetboek van Strafvordering zullen vormen. De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de tiende voortgangsrapportage van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering van 5 december 2024.

(191) Kan de regering bevestigen dat de totstandkoming en behandeling van de overige vijf wetsvoorstellen zodanig op streek is dat de beoogde datum van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek op 1 april 2029 haalbaar is? Welke maatregelen zijn nog nodig om dit doel te bereiken?

191. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen over de eerste en tweede vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken 36 327 en 36 636) beantwoord. Die twee vaststellingswetten bevatten de Boeken 1 tot en met 8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De kern van het nieuwe wetboek is derhalve al aanvaard door de Tweede Kamer en wordt nu behandeld door de Eerste Kamer. Dit is van groot belang voor de voorbereidingen van de implementatie door de ketenpartners.

Door middel van twee aanvullingswetten zal de vaststellingswetgeving worden aangevuld en worden voorzien van noodzakelijke updates. De Raad van State heeft op 12 november 2025 advies uitgebracht over de eerste aanvullingswet. Sindsdien wordt gewerkt aan de verwerking van dit advies in het voorstel en de memorie van toelichting en aan het opstellen van het nader rapport. Wij streven ernaar om de eerste aanvullingswet zo spoedig mogelijk in 2026 in te dienen bij de Tweede Kamer.

De werkzaamheden aan de tweede aanvullingswet zijn gestart in juni 2025, nadat de eerste aanvullingswet voor advies was voorgelegd aan de Raad van State. In de tweede aanvullingswet wordt onder meer jurisprudentie over het functioneel verschoningsrecht en de toegang tot gegevens in een smartphone verwerkt. Dit voorstel, dat qua omvang aanzienlijk kleiner is dan de eerste aanvullingswet, wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2026 in formele consultatie gegeven. Wij streven ernaar om het voorstel nog in 2026 voor te leggen voor advies aan de Raad van State, zodat de tweede aanvullingswet vanaf 2027 kan worden behandeld door de Tweede en Eerste Kamer.

Naast de twee vaststellingswetten en de twee aanvullingswetten omvat dit wetgevingsprogramma ook een invoeringswet en een invoeringsrijkswet. De invoeringswet bevat het overgangsrecht en de aanpassingswetgeving (verwijzingen naar bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering in andere wetten). Ook wordt het huidige wetboek ingetrokken door de invoeringswet. De invoeringsrijkswet bevat aanpassingen in rijkswetgeving. Naar verwachting zullen beide wetsvoorstellen in 2026 in formele consultatie worden gegeven.

Wij veronderstellen dat de leden van de VVD-fractie met het vijfde wetsvoorstel doelen op de Verlengingswet van de Innovatiewet Strafvordering (Kamerstukken II 2024/25, 36 784, nr. 2). De inhoud van de Innovatiewet Strafvordering is opgenomen in het huidige Wetboek van Strafvordering en de Verlengingswet ziet op die bepalingen. Daardoor is dat voorstel niet van invloed op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek op 1 april 2029. Voor de goede orde merken wij nog wel op dat wij er naar streven de nota naar aanleiding van het verslag bij de Verlengingswet in december 2025 in te dienen bij de Tweede Kamer.

Overige opmerkingen

De opsporingsbevoegdheden van de rechter-commissaris waren in het oorspronkelijke wetsvoorstel limitatief opgesomd, terwijl in het huidige wetboek op grond van artikel 181 analoog toepassing kan worden gegeven aan bestaande opsporingsbevoegdheden. Door een amendement⁴⁴ blijft die algemene onderzoeksbevoegdheid behouden. De regering heeft het amendement destijds ontraden vanwege onzekerheid over de juridische houdbaarheid.⁴⁵

(192) Kan de regering inmiddels bevestigen dat de vangnetbepaling in overeenstemming is met het strafvorderlijk legaliteitsvereiste en grond- en mensenrechten? Graag zien de leden van de VVD-fractie een reflectie in bredere context hierover.

192. Vooropgesteld wordt dat artikel 181 van het huidige Wetboek van Strafvordering de rechter-commissaris geen algemene opsporingsbevoegdheid geeft in die zin dat hij alle onderzoekshandelingen mag verrichten die hij nodig acht om de zaak tot klaarheid te brengen. De rechter-commissaris kan in de regel alleen onderzoek verrichten op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte. Dergelijke vorderingen of verzoeken strekken ertoe dat de rechter-commissaris gebruik maakt van specifieke bevoegdheden die hem in het wetboek zijn toegekend. Zo kan de officier van justitie vorderen dat de rechter-commissaris een bepaalde getuige verhoort. Dat de rechter-commissaris bevoegd is om getuigen te verhoren blijkt uit de uitvoerige regeling die het wetboek daarvan geeft. Er zijn ook bevoegdheden die de rechter-commissaris niet zijn toegekend. De rechter-commissaris kan niet bevelen dat een persoon stelselmatig wordt geobserveerd en evenmin dat iemands telefoon wordt afgeluisterd. Dat zijn bevoegdheden die uitsluitend aan de officier van justitie toekomen (zie de huidige artikelen 126g respectievelijk 126m), zij het dat de officier van justitie de laatstgenoemde bevoegdheid alleen met machtiging van de rechter-commissaris kan uitoefenen.

Uit het voorgaande blijkt dat artikel 181 de rechter-commissaris geen blanco cheque geeft om te doen wat hem in het belang van het onderzoek goedgeeft. De rechter-commissaris is bij het verrichten van onderzoekshandelingen gebonden aan de bevoegdheden die hem daartoe door de

⁴⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 327 Gewijzigd amendement van het lid Ellian ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 20.

⁴⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 53, p. 10–11.

wet worden toegekend. Erkend kan worden dat het huidige wetboek op dit punt – door het gebruik van de open term «onderzoekshandelingen» – niet in alle opzichten even duidelijk is, maar dat is juist een van de redenen geweest om de regeling te herzien. Een breuk met de bestaande systematiek is daarbij niet beoogd, wel een heldere en consistente uitwerking daarvan.

Het toekennen van een algemene onderzoeksbevoegdheid aan de rechter-commissaris is ook niet te verenigen met de rechtspraak van het EHRM op in het bijzonder artikel 8 EVRM. Illustratief zijn hier de arresten die het EHRM wees in de zaken *Kruslin* en *Huvig* (EHRM 24 april 1990, nrs. 11801/85 en 11105/84). Die zaken hadden betrekking op het af luisteren van de telefoon van de klagers waartoe de Franse onderzoeksrechter (*juge d'instruction*) opdracht had gegeven. Volgens de Franse rechtspraak kon de onderzoeksrechter die opdracht baseren op de algemene bevoegdheid die hij had om de zaak tot klaarheid te brengen. Naar het oordeel van het EHRM diende een ingrijpende inbreuk op de privacy als waarvan hier sprake was te berusten op een wettelijke regeling die «particularly precise» is. Het EHRM gaf daarbij een opsomming van de elementen waarin een deugdelijke regeling diende te voorzien. De algemene onderzoeksbevoegdheid van de *juge d'instruction* was als wettelijke grondslag ten enenmale onvoldoende.

Het toekennen van een algemene onderzoeksbevoegdheid aan de rechter-commissaris is ook niet te verenigen met de Grondwet. Inbreuken op de daarin opgenomen grondrechten moeten berusten op een wet in formele zin. De vereiste wettelijke grondslag moet daarbij voldoende specifiek zijn. Een algemene bevoegdheid om waar nodig inbreuk te maken op grondrechten staat dan ook haaks op de beperkingssystematiek waarvoor in de Grondwet is gekozen.

De conclusie kan zijn dat artikel 181 bezwaarlijk zo kan worden uitgelegd dat daarin aan de rechter-commissaris een algemene onderzoeksbevoegdheid wordt toegekend. Een dergelijke bevoegdheid verdraagt zich niet met de mensenrechtenverdragen en evenmin met de Grondwet.

Naast de vraag of in artikel 181 een algemene onderzoeksbevoegdheid van de rechter-commissaris kan worden gelezen, staat een andere vraag. Die vraag is of dat huidige artikel (zoals in de toelichting op amendement 46 wordt gesteld) de bevoegdheid bevat om, wat de leden van de VVD-fractie noemen, bestaande opsporingsbevoegdheden «analoog» toe te passen. Naar het oordeel van de regering moet dit ernstig worden betwijfeld. Een dergelijke bevoegdheid kan bezwaarlijk zonder een specifieke grondslag in de wet. Weliswaar is in de praktijk een enkele keer aangenomen dat voor de bedoelde analoge toepassing ruimte bestaat (zie voor beslissingen van de rechter-commissaris bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2019:1329 en ECLI:NL:RBDHA:2021:6770), maar deze rechtsvraag is niet aan de Hoge Raad voorgelegd, zodat die zich daarover ook niet heeft kunnen uitspreken.

Het door de Tweede Kamer aangenomen amendement 46 voorziet in de mogelijkheid om bestaande opsporingsbevoegdheden analoog toe te passen. Een verschil met het inlezen van die mogelijkheid in artikel 181 is in elk geval dat het amendement voorziet in een specifieke wettelijke grondslag (artikel 2.1.7a), waarbij het bedoelde analoog toepassen aan voorwaarden wordt gebonden en met waarborgen wordt omkleed. Artikel 2.1.7a moet daarom op zijn eigen merites worden beoordeeld. Van cruciaal belang daarbij is het antwoord op de vraag of het analoog toepassen van bestaande opsporingsbevoegdheden te verenigen valt met het legaliteitsbeginsel en met de grond- en mensenrechten. Het is

begrijpelijk dat de leden van de VVD-fractie daarnaar vragen. Die vraag verdient, ook met het oog op de wetsgeschiedenis, een wat uitgebreider antwoord.

Om te beginnen is het van belang om op te merken dat het legaliteitsbeginsel, de grondwettelijke beperkingssystematiek en de mensenrechtenverdragen een gemeenschappelijke kern hebben. Die kern is wat de *rule of law* pleegt te worden genoemd, ofwel het fundamentele uitgangspunt dat de overheid in haar doen en laten niet boven de wet staat, maar daaraan is gebonden. Dit omdat de burger beschermd moet worden tegen willekeur. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat het gaat om een uitgangspunt, een beginsel, niet om een harde regel die zich eenvoudig laat toepassen. Aan het fundamentele uitgangspunt moet uitwerking worden gegeven in concrete wet- en regelgeving. Waartoe dat moet leiden is niet, of niet steeds, een uitgemaakte zaak. Het is in elk geval niet zo dat de *rule of law* zich verzet tegen het toekennen van discretionaire bevoegdheden aan de rechter, de officier van justitie en de opsporingsambtenaren. Aan deze functionarissen mag dus een zekere beoordelingsruimte worden gelaten. Hoe groot die ruimte mag zijn hangt af van een belangenafweging. Daarbij staat aan de ene kant het belang van een regeling die flexibel genoeg is om in de praktijk bevredigend te functioneren en aan de andere kant het belang dat de burger beschermd wordt tegen willekeurig overheidsoptreden. Die afweging vraagt om een inschatting van de mate waarin erop kan worden vertrouwd dat de genoemde functionarissen hun taak op een behoorlijke wijze vervullen. Gewicht komt daarbij toe aan de context waarin de bevoegdheid wordt uitgeoefend en aan de waarborgen waarmee die uitoefening is omkleed. Zo is het gevaar voor een onbehoorlijke taakvervulling bij een bevoegdheid die tijdens het onderzoek op de terechtzitting door de onafhankelijke rechter wordt uitgeoefend in het algemeen klein te achten. Dit mede doordat de openbaarheid van die terechtzitting een waarborg vormt tegen willekeur. Bij de uitoefening van heimelijke bevoegdheden door een opsporingsambtenaar daarentegen is in de regel meer waakzaamheid geboden. Dan is van groot belang hoe het gezag van de officier van justitie over die uitoefening gestalte krijgt en hoe transparant de opsporingsambtenaar zich bij zijn verslaglegging opstelt.

De genoemde belangenafweging moet primair door de wetgever worden gemaakt. Bij de bevoegdheden waarop artikel 2.1.7a betrekking heeft, gaat het doorgaans om onderzoekshandelingen die inbreuk maken op het recht op privacy. Dat recht is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Het EHRM heeft toetsingscriteria ontwikkeld voor de beantwoording van de vraag onder welke omstandigheden een inbreuk op dit grondrecht gerechtvaardigd is, die ook worden toegepast bij toetsing aan de grondrechten. Daarom wordt in het navolgende eerst ingegaan op de vraag of artikel 2.1.7a in overeenstemming is met het EVRM. Dat verdrag speelt in de praktijk van de Nederlandse strafrechtspleging een grote rol vanwege het individuele klachtrecht waarin dat verdrag voorziet. Daarna zal nader worden ingegaan op de grondwettelijke beperkingssystematiek. Ten slotte wordt de verhouding tot het legaliteitsbeginsel nader uitgewerkt.

Het is niet zo dat elke inbreuk op de privacy een schending van artikel 8 EVRM oplevert. Een inbreuk op de privacy is toelaatbaar als aan drie criteria is voldaan. Het eerste daarvan is dat de inbreuk «in accordance with the law» moet zijn. Daarnaast moet de inbreuk een «legitimate aim» hebben en «necessary [zijn] in a democratic society». Bij de hier aan de orde zijnde vraag of artikel 2.1.7a door de beugel van artikel 8 EVRM kan, gaat het vooral om het eerste criterium, om de vraag of de inbreuk «in

accordance with the law» is. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag of de inbreuk op het nationale recht is gebaseerd. Het EHRM stelt ook eisen aan de kwaliteit van dat nationale recht. De hierboven al ter sprake gekomen zaken Kruslin en Huvig illustreren dat. Het af luisteren van iemands telefoon was gebaseerd op het Franse nationale recht en dus in de ogen van de Fransen zelf rechtmatig. Volgens het EHRM echter schoot dat nationale recht te kort als basis voor een zo forse inbreuk op de privacy als waarvan hier sprake was. Vereist was een regeling die «particularly precise» was.

Aandacht verdient dat het EHRM in de zaken Kruslin en Huvig vooropstelde dat het af luisteren van de telefoon «a serious interference with private life and correspondence» vormde. De eisen die het EHRM stelt aan de «quality of the law» hangen namelijk af van de grootte van de inbreuk die op de privacy wordt gemaakt. Dat hangt samen met de achterliggende gedachte, namelijk dat het nationale recht «compatible» moet zijn «with the rule of law». In de zaken Kruslin en Huvig citeerde het EHRM op dit punt een overweging uit de zaak Malone tegen het Verenigd Koninkrijk (EHRM 2 augustus 1984, nr.8691/79), die inhield dat de *rule of law* impliceert «that there must be a measure of legal protection in domestic law against arbitrary interferences by public authorities with the rights safeguarded by» artikel 8 EVRM. Het gaat bij de vraag of het nationale recht aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen voldoet dus uiteindelijk om de vraag of de burger door dat recht voldoende beschermd wordt tegen willekeurige inbreuken op zijn recht op privacy. Wat voldoende is hangt daarbij mede af van de ernst van de inbreuk in kwestie. Hoe ernstiger die inbreuk is, hoe groter de noodzaak van «legal protection». Het gaat bij die bescherming niet alleen om een precieze beschrijving van de desbetreffende bevoegdheid en van de daaraan gestelde voorwaarden, maar ook om de waarborgen waarmee de uitoefening van die bevoegdheid is omkleed. De betrokkenheid van de onafhankelijke rechter wordt door het EHRM gezien als een belangrijke waarborg.

Dan nu de vraag wat dit betekent voor artikel 2.1.7a. Voorop gesteld moet worden dat het bij de bevoegdheden die op grond van dit artikel «analoog» kunnen worden toegepast, in alle gevallen gaat om een meer dan beperkte inbreuk op de grondrechten van de betrokkene. Onderzoekshandelingen die slechts een beperkte inbreuk op die rechten maken kunnen namelijk gebaseerd worden op de algemene opsporingsbevoegdheid die is neergelegd in artikel 2.1.9. Voor meer ingrijpende onderzoekshandelingen is in de systematiek van het Wetboek van Strafvordering een specifieke wettelijke bevoegdheid nodig.

Voor ogen moet worden gehouden dat het begrip «law» dat door het EHRM wordt gehanteerd, niet gelijkgesteld kan worden met het begrip «wet in formele zin». Onder *law* valt ook jurisprudentierecht. In de zaken Kruslin en Huvig viel het EHRM dan ook niet over het enkele feit dat de bevoegdheid tot het af luisteren van telefoons hoofdzakelijk was gebaseerd op Frans jurisprudentierecht. Het was het gebrek aan precisie van dat jurisprudentierecht dat tot het oordeel leidde dat artikel 8 EVRM was geschonden. Aannemelijk is dan ook dat het enkele feit dat de onderzoekshandeling in gevallen waarin toepassing wordt gegeven aan artikel 2.1.7a niet *direct* is gebaseerd op een door de wet in formele zin gegeven bevoegdheid, niet maakt dat de kwaliteit van het recht tekortschiet. Van belang is dat de wet in formele zin hierbij een belangrijke rol speelt. De bevoegdheidsuitoefening is immers gebaseerd op het oordeel van de rechter-commissaris dat de desbetreffende onderzoekshandeling vergelijkbaar is met een onderzoekshandeling waarvoor wel een specifieke wettelijke regeling bestaat en dat die specifieke regeling daarom analoog toepassing kan vinden. In de ogen van het EHRM zal,

naar mag worden aangenomen, aldus sprake zijn van «law» die bestaat uit een combinatie van wettenrecht en rechtersrecht.

De vraag waarop het aankomt is of deze mix van wettenrecht en rechtersrecht voldoende «precies» is om een adequate «legal protection» op te leveren. In dit verband is in de eerste plaats van belang dat artikel 2.1.7a preciseert op welke punten de desbetreffende onderzoekshandeling vergelijkbaar moet zijn met een onderzoekshandeling waartoe de Hoofdstukken 6, 7 en 8 van Boek 2 de bevoegdheid verlenen. De vergelijkbaarheid moet zowel «de aard van die handeling» als «de mate van inbreuk op grondrechten» betreffen. In de tweede plaats is van belang dat, zoals het tweede lid van het artikel bepaalt, een bevoegdheid alleen op de vangnetbepaling kan worden gebaseerd als voldaan is aan de wettelijke toepassingscriteria die gelden voor de vergelijkbare bevoegdheid. De combinatie van het een en ander brengt het volgende mee. Het uitgangspunt van denken bij de toepassing van artikel 2.1.7a is dat de wijze waarop de vergelijkbare bevoegdheid wettelijk is geregeld voldoet aan de eisen van artikel 8 EVRM, zodat de desbetreffende toepassingscriteria een adequate *legal protection* opleveren. Welnu, als dat inderdaad het geval is kan verdedigd worden dat diezelfde regeling eveneens een voldoende wettelijke bescherming oplevert als zij overeenkomstige toepassing vindt op een onderzoekshandeling die zowel qua aard als ingrijpendheid vergelijkbaar is met de handeling waarvoor die regeling is geschreven.

De conclusie kan dus zijn dat de toepassing van artikel 2.1.7a niet in strijd hoeft te komen met artikel 8 EVRM. Uitgesloten is dat echter niet. Het kan zijn dat het EHRM in een concreet geval, anders dan de rechter-commissaris deed, oordeelt dat geen sprake is van een onderzoekshandeling die vergelijkbaar is met de handeling waarop de «analoog» toegepaste bevoegdheid betrekking heeft en dat de desbetreffende toepassingscriteria bijgevolg onvoldoende zijn toegesneden op de gemaakte inbreuk. Daarbij verdient wel opmerking dat artikel 2.1.7a, eerste lid, voorziet in de tussenkomst van de onafhankelijke rechter. De officier van justitie kan een op artikel 2.1.7a gebaseerd bevel immers alleen geven na een daartoe verkregen machtiging van de rechter-commissaris. De regeling bevat aldus een belangrijke waarborg dat niet lichtvaardig wordt geoordeeld dat de desbetreffende onderzoekshandeling vergelijkbaar is. Daar komt dan nog bij dat het oordeel van de rechter-commissaris is onderworpen aan dat van de Hoge Raad. Het EHRM zal in de regel pas tot oordelen zijn geroepen nadat de Hoge Raad heeft gesproken en nadat hij het oordeel van de rechter-commissaris tot de zijne heeft gemaakt. Een bij het EHRM ingediende klacht is namelijk pas ontvankelijk als de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput.

Dan nu de vraag hoe artikel 2.1.7a zich verhoudt tot de grondwettelijke beperkingssystematiek. Het gaat daarbij vooral, anders dan het geval is met de zojuist besproken vraag naar de verhouding met de mensenrechtenverdragen, om de vraag of de inbreuk op de grondrechten berust op een wet in formele zin. Geconstateerd kan worden dat de in het artikel 2.1.7a neergelegde constructie afwijkt van de gebruikelijke wijze waarop in het publiekrecht (waaronder ook het strafprocesrecht valt) vorm wordt gegeven aan de eis dat inbreuken op de grondrechten op een wet in formele zin moeten berusten. Daaruit volgt echter niet, althans niet zonder meer, dat aan de genoemde eis niet op andere dan de gebruikelijke wijze vorm kan worden gegeven. Voorop moet staan dat artikel 2.1.7a een in de wet in formele zin neergelegde grondslag bevat om inbreuk te maken op grondrechten. De vraag is of die wettelijke grondslag toereikend is in het licht van de *ratio legis*, of, anders gezegd, of die grondslag recht doet aan hetgeen met de grondwettelijke beperkingssystematiek wordt beoogd.

Zoals hiervoor al is uiteengezet levert een wetsbepaling die aan de rechter-commissaris de bevoegdheid toekent om ten behoeve van zijn onderzoekstaak naar eigen goedgevoelen inbreuken op grondrechten te maken, niet een wettelijke grondslag op die voldoet aan hetgeen de Grondwet vereist. Aan de grondslag in de wet worden dus (kwaliteits-)eisen gesteld. Het uitgangspunt is daarbij dat het maken van een inbreuk op een grondrecht moet berusten op een belangenafweging en dat het de wetgever is die deze belangenafweging moet maken. De wetgever moet het belang dat met de eerbiediging van een bepaald grondrecht is gediend, afwegen tegen het belang van – in de onderhavige context – opsporing, vervolging en bestraffing. Die afweging moet daarbij resulteren in een wettelijke grondslag die zo specifiek is dat zij inderdaad kan worden aangemerkt als de uitkomst van de belangenafweging die aan de wetgever is opgedragen. Dat betekent dat uit de wet moet blijken welke inbreuk op een bepaald grondrecht mag worden gemaakt, welke functionarissen daartoe bevoegd zijn, onder welke voorwaarden van de desbetreffende bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt en met welke waarborgen dat gebruik is omkleed. Om een volledig dichtgetimmerde regeling hoeft het daarbij niet te gaan. De wetgever zal zich bijna steeds moeten beperken tot een belangenafweging in abstracto. Van de bevoegde functionaris mag een nadere belangenafweging in het concrete geval worden verwacht aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het is daarbij aan de wetgever om te bepalen hoe groot de ruimte voor een nadere belangenafweging in het concrete geval kan zijn. Ook dat is een onderdeel van de belangenafweging die aan de wetgever is opgedragen.

Ten aanzien van een aantal grondrechten voorziet de Grondwet in de mogelijkheid van delegatie. Dat is het geval als de Grondwet bepaalt dat op het grondrecht «bij of krachtens de wet» inbreuk kan worden gemaakt. Het is daarbij aan de wetgever in formele zin om de beoordelen of van de mogelijkheid tot delegatie gebruik wordt gemaakt. Het is ook aan de formele wetgever om, als hij van de mogelijkheid tot delegatie gebruik maakt, aan te geven binnen welke grenzen de lagere wetgever bevoegd is om het desbetreffende grondrecht te beperken. Het een en ander maakt weer deel uit van de belangenafweging die aan de wetgever is opgedragen. Zo blijkt ook hier dat de grondwettelijke beperkingssystematiek niet vereist dat de wetgever alles in eigen hand houdt. Hij mag ruimte laten voor een nadere belangenafweging door de rechter of een andere wetstoepasser; hij mag nadere regelgeving in veel gevallen delegeren aan een lagere wetgever. Het is daarbij aan hem om te beoordelen of, en zo ja, in hoeverre dat verantwoord is.

Welke conclusie kan uit het voorgaande worden getrokken met betrekking tot de vraag hoe artikel 2.1.7a zich verhoudt tot de grondwettelijke beperkingssystematiek? Dat artikel is de neerslag van het oordeel van de wetgever dat een inbreuk op een grondrecht waarin de wet in formele zin in een bepaald geval onder bepaalde voorwaarden voorziet, onder dezelfde voorwaarden ook geoorloofd is in een geval dat daarmee in alle relevante opzichten vergelijkbaar is. Het oordeel dat – kort gezegd – vergelijkbare gevallen gelijk moeten worden behandeld, kan gezien worden als het resultaat van de aan de wetgever opgedragen belangenafweging, aangezien dat oordeel resulteert in de analoge toepassing van een regeling die voldoende specifiek is. Het enige wat de wetgever uit handen geeft, is de beoordeling van de vraag of de gevallen inderdaad vergelijkbaar zijn. Dat oordeel wordt in handen gelegd van de onafhankelijke rechter, namelijk de rechter-commissaris. Daarbij geldt dat dit oordeel – zo mogelijk door het stellen van een prejudiciële vraag en zo nodig door het instellen van cassatie in het belang van de wet – aan de Hoge Raad kan worden voorgelegd. Bovendien geldt dat de wetgever uiteindelijk het

laatste woord heeft. Als die niet binnen de daarvoor gestelde termijn overgaat tot codificatie van de opsporingshandeling die volgens de rechter op artikel 2.1.7a kon worden gebaseerd, is die uitbreiding van de baan.

Gelet op het voorgaande kan gesteld worden dat artikel 2.1.7a voorziet in waarborgen die voorkomen dat lichtvaardig wordt aangenomen dat sprake is van vergelijkbare onderzoekshandelingen. Er mag op vertrouwd worden dat in de jurisprudentie terughoudend zal worden omgegaan met de mogelijkheden die artikel 2.1.7a biedt en in het bijzonder dat ervoor gewaakt zal worden dat de vangnetbepaling niet zal worden gebruikt om beperkingen van bevoegdheden te omzeilen waarvoor de wetgever nu juist bewust heeft gekozen. Uit de door de indiener van het amendement gegeven toelichting blijkt dat artikel 2.1.7a vooral is bedoeld voor gevallen waarin de formulering van de met de niet geregelde opsporingshandeling vergelijkbare opsporingsbevoegdheid achterloopt bij technologische ontwikkelingen die zich na de totstandkoming van die bepaling hebben voorgedaan. In die gevallen is er weinig reden om te vrezen dat artikel 2.1.7a wordt gebruikt voor een verruiming van bevoegdheden die niet correspondeert met de belangenafweging die door de wetgever is gemaakt. In andere gevallen is de grootst mogelijke terughoudendheid op haar plaats bij de beoordeling van de vergelijkbaarheid van de onderzoekshandeling.

De conclusie kan zijn dat er onvoldoende reden is om te oordelen dat artikel 2.1.7a niet is te verenigen met de grondwettelijke beperkingssystematiek die bij het maken van inbreuken op grondrechten in acht moet worden genomen. Aan de ratio legis, namelijk dat de bevoegdheid om inbreuk te maken op een grondrecht berust op een door de wetgever gemaakte belangenafweging, wordt niet tekortgedaan als erop vertrouwd mag worden dat de rechter-commissaris terughoudendheid betracht bij het oordeel dat sprake is van vergelijkbare onderzoekshandelingen. Vooralsnog is er geen reden om aan dat laatste te twijfelen.

Ten slotte de vraag hoe artikel 2.1.7a zich verhoudt tot het legaliteitsbeginsel. Dat is een algemeen beginsel in die zin dat het voor het gehele publiekrecht geldt, dus ook voor het strafrecht. De ratio legis van het beginsel is drieledig. Het geeft in de eerste plaats uitdrukking aan de rechtszekerheidsgedachte. Het feit dat de justitiële autoriteiten bij hun optreden gebonden zijn aan de wet en dat zij niet mogen optreden als daarvoor geen grondslag in de wet is te vinden, vormt een waarborg tegen willekeur. Het beginsel is aldus nauw verweven met de rechtsbescherming die door de mensenrechtenverdragen en door de grondwettelijke beperkingssystematiek wordt geboden. Bij de vraag of de wettelijke grondslag toereikend is, gelden dan ook vergelijkbare criteria. Uiteindelijk komt het aan op de vraag of de wettelijke regeling in haar geheel voldoende waarborgen biedt tegen willekeurig overheidsoptreden. Aan al hetgeen daarover in het voorgaande reeds is opgemerkt, valt hier weinig toe te voegen. De conclusie kan ook hier zijn dat weliswaar sprake is van een ongebruikelijke constructie, maar dat er onvoldoende redenen zijn om aan te nemen dat de rechtszekerheidsgedachte daardoor in het gedrang komt.

Het legaliteitsbeginsel berust in de tweede plaats op de rechtseenheidsgedachte. Dat is de tegenwoordig vanzelfsprekend geworden gedachte dat in het hele land hetzelfde strafprocesrecht dient te gelden. Provincies en gemeenten mogen daarom geen eigen strafprocesrechtelijke regelingen scheppen. Er is geen reden om aan te nemen dat artikel 2.1.7a de rechtseenheid in gevaar brengt. Het is weliswaar niet uitgesloten dat rechters-commissarissen in de diverse arrondissementen verschillend

zullen oordelen over de vraag of een bepaalde onderzoekshandeling vergelijkbaar is met een onderzoekshandeling die in de Hoofdstukken 6, 7 en 8 van Boek 2 regeling vindt, maar dat is inherent aan elke rechtsvraag die in de jurisprudentie beantwoording moet vinden. Voor iedere rechtsvraag geldt dat daarover door de verschillende gerechten in het land uiteenlopend kan worden geoordeeld. Uiteindelijk is het de Hoge Raad die dan de eenheid moet herstellen. Cassatie in het belang van de wet is daartoe een belangrijk instrument.

De basis waarop het legaliteitsbeginsel in de derde plaats rust is het democratiebeginsel. Dat beginsel houdt in dat de volksvertegenwoordiging – de Staten-Generaal – bij de totstandkoming van het strafprocesrecht moet zijn betrokken. Die betrokkenheid vormt de democratische legitimatie van dat recht. Het valt moeilijk te verdedigen dat artikel 2.1.7a met het democratiebeginsel in strijd is. Het artikel is juist een uitvloeisel van de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij het wetgevingsproces. Artikel 2.1.7a is immers door een amendement in het wetsvoorstel gekomen. Daar komt bij dat de toepassing van het artikel haar democratische legitimatie mede vindt in de «analoge» toepassing van een wettelijke regeling die in een wet in formele zin is neergelegd. Bovendien is de voorziening die artikel 2.1.7a geeft door het bepaalde in het vierde en vijfde lid van dat artikel een voorziening van tijdelijke aard. Als de wetgever niet tot codificatie overgaat, vervalt de op het artikel gebaseerde bevoegdheid.

Op grond van de voorgaande beschouwing kan de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag als volgt worden beantwoord. De regering kan niet «bevestigen» dat de vangnetbepaling van artikel 2.1.7a in overeenstemming is met het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel en de grond- en mensenrechten. Die vangnetbepaling voorziet in de toekenning van ingrijpende bevoegdheden op een wijze die afwijkt van hetgeen tot nu toe in de Nederlandse wetgeving gebruikelijk is. Die afwijking van het gebruikelijke patroon maakt dat het onzeker is hoe over de juridische houdbaarheid ervan moet worden gedacht. Dat neemt niet weg dat de regering van oordeel is dat op goede gronden valt te verdedigen dat artikel 2.1.7a is te verenigen met de eisen die uit de verdragen inzake de mensenrechten, de Grondwet en het legaliteitsbeginsel voortvloeien. Er zijn naar het oordeel van de regering voorshands geen redenen die tot een andere opvatting nopen.

De leden van de VVD-fractie zien met belangstelling uit naar de reactie van de regering op de door hen gemaakte opmerkingen en zien ook overigens het debat over deze wetsvoorstellen met de bewindspersonen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heel graag tegemoet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie constateren om te beginnen dat in het nieuwe Wetboek van Strafvordering sterk wordt ingezet op de zogenoemde «beweging naar voren». Volgens de voorzitter van het college van procureurs-generaal vergt dit een fundamentele cultuuromslag, hetgeen een bijzonder ingewikkelde operatie zou zijn.⁴⁶ Een belangrijk doel van deze beweging is het terugdringen van de doorlooptijden. De Raad voor de Rechtspraak heeft evenwel vraagtekens geplaatst bij de vraag of het beoogde versnellen van doorlooptijden met de beweging naar voren ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd.⁴⁷

⁴⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, H.

⁴⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, H.

(193) De leden van de CDA-fractie vragen de regering hierop te reflecteren. Daarnaast vragen zij hoe de regering kijkt naar de effectiviteit en doelmatigheid van de beweging naar voren in het licht van het bovenstaande.

193. Voor een geslaagde beweging naar voren is het belangrijk dat alle actoren, ieder vanuit zijn eigen rol, bijdragen aan de voorbereiding van de inhoudelijke behandeling van de strafzaak en daartoe gebruik maken van de mogelijkheden die het nieuwe wetboek biedt. In het nieuwe wetboek wordt de verdachte gestimuleerd om actief en tijdig van zijn verdedigingsrechten gebruik te maken. De officier van justitie is verantwoordelijk voor een vlotte afronding van het opsporingsonderzoek en een spoedige vervolgingsbeslissing. De rechter-commissaris kan gedurende langere tijd en ononderbroken worden benaderd met onderzoekswensen en kan, in de zaken waarmee hij bemoeienis heeft, vanuit zijn positie bijdragen aan die voorbereiding. En de zittingsvoorzitter heeft diverse nieuwe bevoegdheden om, nadat de procesinleiding is ingediend, de terechtzitting goed voor te bereiden en te bevorderen dat verzoeken tot het doen van (nader) onderzoek zoveel mogelijk voorafgaand aan de terechtzitting worden gedaan. Ook een goede organisatie van de zittingsvoorbereiding binnen de Rechtspraak zal de planning en voorbereiding van de berechting ten goede komen. Bij die zittingsvoorbereiding zullen de verkeerstorens ook logistieke ondersteuning kunnen bieden of kan gebruik worden gemaakt van «poortrechters» om te beoordelen of aangebrachte zaken al gereed zijn voor inhoudelijke behandeling.

De beweging naar voren vergt dus een goede samenwerking tussen alle actoren en een proactieve attitude. Op deze cultuuromslag doelde de voorzitter van het College van procureurs-generaal tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer op 23 september 2025. Hij benoemde ook de vereisten die voortvloeien uit het recht op een eerlijk proces zoals uitgewerkt in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, die meebrengen dat oponthoud gedurende het strafproces niet over de hele linie te voorkomen is. Onderzoek dat nodig is voor de afdoening van een strafzaak, moet wel zorgvuldig gebeuren. Of er daadwerkelijk sprake zal zijn van snellere doorlooptijden in de praktijk is echter van vele factoren afhankelijk. Zie daarover ook het antwoord op vraag 1.

Met de beweging naar voren wordt voorts beoogd de pro formazitting te laten verdwijnen, onder andere om zittingscapaciteit te besparen. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de rechter-commissaris hier vervolgens een rol in krijgt, waardoor werkzaamheden verschuiven. (194) De leden van de CDA-fractie vragen zich daarom af of er daadwerkelijk een besparing van zittingscapaciteit zal worden bereikt of eerder een verschuiving van werkzaamheden.

194. Het afschaffen van de huidige wettelijke regel dat het onderzoek op de terechtzitting moet aanvangen na maximaal negentig dagen gevangenhouding van de verdachte, waarmee de pro formazittingen verdwijnen, leidt ertoe dat onnodig oponthoud bij de afronding van het vooronderzoek wordt voorkomen. Zolang het opsporingsonderzoek nog loopt beslist de raadkamer over de noodzaak tot voortduring van de voorlopige hechtenis en de rechter-commissaris over onderzoekswensen, in plaats van de zittingsrechter. In zoverre is sprake van een verschuiving van werkzaamheden. En ook de raadkamer gevangenhouding vergt een (openbare) zitting. Maar anders dan in het huidige recht belandt de strafzaak waarin de verdachte voorlopig is gehecht nog niet bij de zittingsrechter terwijl het vooronderzoek nog loopt en de zaak dus nog niet klaar is voor een inhoudelijke behandeling. De zittingsrechter hoeft niet te beslissen over voortduring van de voorlopige hechtenis en over onderzoekswensen die veelal moeten worden uitgevoerd door de rechter-commissaris. Hij kan zich concentreren op de (voorbereiding van de) inhoudelijke beoordeling

van de strafzaak nadat de procesinleiding is ingediend. De rechter-commissaris, die in het huidige recht na het uitbrengen van de dagvaarding niet meer zelfstandig kan beslissen over onderzoekswensen, hoeft in het nieuwe stelsel niet te wachten op de opdrachten daartoe van de zittingsrechter, maar kan voortdurend, tot aan de inhoudelijke behandeling van de strafzaak, worden benaderd met onderzoekswensen. Het nieuwe wetboek bevat verder voorschriften die zijn gericht op een betere voorbereiding van de zitting, waardoor onnodige aanhoudingen – en dus verspilling van zittingscapaciteit – kunnen worden vermeden. Met diverse voorschriften wordt gestimuleerd dat onderzoekswensen in een vroeg stadium door de verdediging worden ingediend. De rechter-commissaris heeft meer mogelijkheden om in zaken waarmee hij bemoeienis heeft, regie te voeren en de zittingsrechter heeft voorzittersbevoegdheden om de inhoudelijke behandeling van een strafzaak beter voor te bereiden nadat de procesinleiding is ingediend. De voorzitter kan bijvoorbeeld voor de zitting een schriftelijke ronde inlassen, waarbij de officier van justitie en de verdachte op papier standpunten uitwisselen. Dit kan bijdragen aan de kwaliteit van de inhoudelijke behandeling en de benodigde discussie op de terechtzitting bekorten. Ook kan de voorzitter beslissen op verzoeken om getuigen te verhoren op de terechtzitting of – voorafgaand aan de terechtzitting – door de rechter-commissaris. Een dergelijke beslissing voorkomt dat een voor inwilliging vatbaar verzoek pas op de terechtzitting wordt gedaan en de behandeling van de zaak om die reden moet worden aangehouden. Deze voorstellen, die samen als de beweging naar voren worden aangeduid, zijn gericht op de organisatie van de berechting, met name de aanloop naar meervoudige kamerzittingen. Samen stimuleren deze aanpassingen dat benodigd onderzoek zoveel mogelijk wordt gedaan voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de strafzaak, met als doel onnodige aanhoudingen te voorkomen en dus zittingscapaciteit te besparen.

(195) Ook vragen deze leden de regering om in te gaan op de capaciteit bij de rechter-commissarissen.

195. De beweging naar voren zal enerzijds leiden tot een werklastverzwaring voor rechter-commissarissen, gerechtsjuristen en ondersteunend personeel van de Rechtspraak. Anderzijds wordt de meervoudige kamer door de beweging naar voren voor een deel in haar taken ontlast, zoals in het antwoord op vraag 194 is aangeduid. Hiermee is voor een deel sprake van een taakverschuiving binnen de Rechtspraak en voor een deel van werklastverzwaring. Een nadere toelichting is opgenomen in de beantwoording van de vragen 222 en 228.

In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt daarnaast geregeld dat de rechter-commissaris langer bevoegd wordt. Op dit moment is de rechter-commissaris bevoegd zolang er geen dagvaarding is uitgebracht, in de nieuwe situatie blijft de rechter-commissaris langer bevoegd, ook nog na de procesinleiding. Tegelijkertijd is er dan sprake van overlap tussen de rechter-commissaris en de voorzitter van de rechtbank.

(196) De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe voorkomen wordt dat deze overlap tot verwarring en onduidelijkheden leidt in de praktijk.

196. Zodra de officier van justitie de zaak ter berechting aanbrengt door een procesinleiding bij de voorzitter van de rechtbank in te dienen en deze aan de verdachte te betekenen, gaat de verantwoordelijkheid voor de strafzaak over op de zittingsrechter. Vanaf dit moment is het aan de voorzitter van de rechtbank om de inhoudelijke behandeling van de strafzaak voor te bereiden en in te plannen. Vanaf dat moment kan de verdachte de voorzitter van de rechtbank onder meer verzoeken om getuigen voor de terechtzitting te doen oproepen (artikel 4.1.4, eerste lid). De voorzitter heeft de mogelijkheid om met instemming van de verdachte

en de officier van justitie het verzochte verhoor van een getuige door de rechter-commissaris te laten afnemen (artikel 4.1.4, zesde lid). De verdediging kan tot aan de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting verzoeken tot nader onderzoek ook rechtstreeks indien bij de rechter-commissaris. De rechter-commissaris is op grond van artikel 2.10.69, tweede lid, ook na indiening van de procesinleiding bevoegd om, zolang het onderzoek op de terechtzitting nog niet is aangevangen, onderzoek te verrichten. Dit bevordert de continuïteit en verzekert dat juist in de aanloop naar de terechtzitting nog ruimte bestaat om die zitting goed voor te bereiden. Het kan in deze fase alsnog wenselijk zijn om de rechter-commissaris in te schakelen, zowel in een zaak waarin de rechter-commissaris tot dan toe nog niet is betrokken als in een zaak waarmee hij wel bemoeienis heeft gehad en zijn nader onderzoek al enige tijd geleden heeft afgerond. Wel is in deze fase vereist dat de rechter-commissaris over onderzoek dat (ook) op de terechtzitting kan geschieden, afstemming zoekt met de voorzitter van de rechtbank. Het gaat daarbij met name om het verhoren van getuigen en het benoemen en verhoren van deskundigen. Nu het hier gaat om onderzoek dat de rechter-commissaris als het ware in plaats van de zittingsrechter verricht (die er ook voor zou kunnen kiezen om de getuige voor de terechtzitting op te roepen) en het optreden van de rechter-commissaris direct ingrijpt op de organisatie van de terechtzitting, is afstemming over deze beslissingen tussen de rechter-commissaris en de voorzitter van de rechtbank op zijn plaats. De laatstgenoemde is uiteindelijk verantwoordelijk voor de volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting en de juistheid van de genomen beslissingen. Het vereiste van instemming van de voorzitter van de rechtbank voor het onderzoek dat de rechter-commissaris in dit stadium uitvoert, verzekert ook dat de voorzitter van de rechtbank bij de planning van een strafzaak (en de dagbepaling) rekening houdt met onderzoek dat nog door de rechter-commissaris moet worden verricht. In artikel 2.10.69, eerste lid, is bepaald dat de officier van justitie de rechter-commissaris in kennis stelt van de indiening van de procesinleiding. Zo is voor de rechter-commissaris duidelijk vanaf welk moment hij met de voorzitter van de rechtbank moet overleggen. De bevoegdheidsverdeling tussen de rechter-commissaris en de voorzitter van de rechtbank is daarmee helder geregeld.

De leden van de CDA-fractie merken verder op dat met het nieuwe Wetboek van Strafvordering ingrijpende wijzigingen worden doorgevoerd, die ook gevolgen hebben voor de positie van slachtoffers, verdachten en andere procespartijen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft daarbij gewezen op het belang van het doenvermogen van burgers, hetgeen juist in het strafrecht, dat diep ingrijpt in de levens van burgers, van groot belang is. De Afdeling heeft geadviseerd om bij de inrichting van de nieuwe werkprocessen in het kader van de invoering van het wetboek nadrukkelijk rekening te houden met dit doenvermogen.⁴⁸ De leden van de CDA-fractie lezen voorts dat in het implementatieprogramma voor het nieuwe wetboek is afgesproken dat iedere ketenpartner zelf verantwoordelijk is om bij aanpassing van werkprocessen te bezien of dit consequenties heeft voor andere ketenpartners of voor procesdeelnemers, en dat hierover vervolgens overleg plaatsvindt met de betrokken organisaties of belangenorganisaties.⁴⁹

(197) De leden van de CDA-fractie vragen in het licht van het voorgaande hoe wordt verzekerd dat het doenvermogen, zoals uitgewerkt in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

⁴⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 39.

⁴⁹ Kamerstukken I, 2023/24, 29 279/36 327, V, p. 17

«Weten is nog geen doen»,⁵⁰ in de inrichting en uitvoering van het nieuwe wetboek daadwerkelijk wordt geborgd. Ze vragen de regering of wordt toegezien of gemonitord hoe de verschillende ketenpartners hiermee omgaan en welke stappen zij zetten.
197. Zie het antwoord op vraag 54.

De leden van de CDA-fractie hebben daarnaast kennisgenomen van de voorgenomen inwerkingtredingsdatum van het nieuwe Wetboek van Strafvordering per 1 april 2029, waarbij reeds vanaf 1 april 2028 beoogd is om het wetboek in de praktijk te testen. Tegelijkertijd hebben deze leden met zorg kennisgenomen van de berichtgeving over de situatie bij het Openbaar Ministerie met betrekking tot IT. Volgens de voorzitter van het college van procureurs-generaal blijft 1 april 2029 weliswaar het streven, maar kan op dit moment geen zekerheid worden geboden dat deze datum ook daadwerkelijk wordt gehaald.⁵¹

De leden van de CDA-fractie constateren in het licht van het voorgaande dat de huidige problemen in de IT-systemen van het Openbaar Ministerie tot vertraging zouden kunnen leiden. Daarbij merken deze leden op dat binnen de strafrechtketen andere partijen, zoals de politie en de Rechtspraak, reeds anticiperen op de inwerkingtreding per genoemde datum. Zo hebben de leden begrepen dat de politie reeds is aangevangen met het opleiden van agenten in de regelgeving van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Daarmee lijkt een zogenoemd point of no return te ontstaan.

(198) De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering in het licht van bovenstaande te reflecteren op de actuele situatie bij het Openbaar Ministerie en uiteen te zetten welke gevolgen een eventuele vertraging aldaar zou hebben voor de overige partners in de keten.

198. Vertraging bij één van de ketenpartners zou kunnen leiden tot bijstellen van de voorziene datum van inwerkingtreding van 1 april 2029. Dit zou in dit stadium van de voorbereiding kunnen leiden tot een verlenging van de voorbereidende werkzaamheden en daarmee verhoging van de projectkosten. Aan de hand van het in 2026 verwachte rapport van Ac-ICT wordt de haalbaarheid van de inwerkingtreding op 1 april 2029 bekeken. De strafrechtketenorganisaties hebben bovendien afgesproken om een jaar voor inwerkingtreding een go/no go-beslissing in te bouwen. De reden hiervoor is dat in het laatste jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding voor de ketenpartners de grootste lasten voor inwerkingtreding worden gedragen, waaronder het zwaartepunt van de opleiding van personeel.

(199) Ook vragen de leden de regering op welke manier zij regie voert over de keten.

199. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 10 en 12.

De leden van de CDA-fractie constateren bovendien dat het nieuwe Wetboek van Strafvordering uitgaat van een volledig digitaal strafproces. Daarbij is het uitgangspunt onder meer dat dossiers digitaal van de politie naar het Openbaar Ministerie worden overgedragen. Deze digitalisering vergt robuuste ICT-systemen, die aanzienlijke kosten met zich meebrengen. De inwerkingtredingsdatum van het Wetboek is inmiddels verschoven naar 2029, hetgeen eveneens leidt tot hogere kosten.

⁵⁰ WRR rapport, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, Den Haag 2017.

⁵¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, H.

Bovendien zijn inmiddels meer ketenpartners bij het traject betrokken dan aanvankelijk was voorzien in de oorspronkelijke ramingen.

Los van de reguliere invoeringskosten merken deze leden op dat de keten brede ICT-noden dusdanig groot zijn, dat hiervoor afzonderlijke investeringen noodzakelijk zullen zijn. De leden constateren dat een en ander thans nog onvoldoende in kaart is gebracht en dat hiervoor afzonderlijk onderzoek noodzakelijk lijkt.

(200) De leden van de CDA-fractie vragen de regering daarom of zij voornemens is een dergelijk integraal onderzoek uit te voeren en of de regering daarbij tevens de huidige omstandigheden kan betrekken waarmee het Openbaar Ministerie kampt.

200. Wat betreft de ICT-aanpassingen ten behoeve van de invoering van het nieuwe wetboek is – op verzoek van Uw Kamer – onderzoek ingesteld door het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT). AcICT richt zich daarbij op de risico's voor de in- en uitvoering van het wetboek in relatie tot de daarvoor benodigde ICT-activiteiten en -voorzieningen. Daarnaast inventariseert het openbaar ministerie momenteel de effecten van de recente ICT-problemen. Verwacht wordt dat een eerste inventariserende gedeelte van het AcICT-onderzoek en het onderzoek naar de eventuele effecten van de ICT-problemen bij openbaar ministerie in het voorjaar van 2026 gereed zijn.

(201) Ook vragen zij of de gesignaleerde kwetsbaarheden in de ICT-voorzieningen eveneens voor de andere partners in de strafrechtketen gelden.

201. Onder de «gesignaleerde kwetsbaarheden in de ICT-voorzieningen» en «ketenbrede ICT-noden» wordt in het licht van het verslag van Uw Kamer verstaan de afhankelijkheid tussen de IV-opgave waar de strafrechtketen voor staat en de invoering van het nieuwe wetboek. Zie in dat verband het antwoord op de vragen 38 en 200.

De leden van de CDA-fractie hebben tot slot kennisgenomen van het signaal van het Openbaar Ministerie dat nader onderzoek gewenst is, gericht op de keten brede voortgang en de haalbaarheid om het nieuwe Wetboek van Strafvordering succesvol in te voeren. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie gewezen op de noodzaak van onderzoek dat erop is gericht de ketenafhankelijkheden te verminderen, teneinde de implementatie minder complex te maken.⁵²

(202) De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de voortgang en de haalbaarheid van de invoering van het nieuwe wetboek op dit moment reeds worden gemonitord.

202. Voor de voortgang van de implementatiewerkzaamheden is een monitor in voorbereiding. Ook met het in het antwoord op vraag 29 genoemde, door uw Kamer aangevraagde, onderzoek van het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) zal onderzoek worden gedaan naar de voortgang en haalbaarheid van de ICT-aspecten van de implementatie. Naar aanleiding van de eerste rapportage in het voorjaar van 2026 zal worden gezien of een aanvullende gateway review nodig is op de andere aspecten van de implementatie.

(203) Tevens verzoeken zij de regering te reflecteren op de aanbevelingen van het Openbaar Ministerie en uiteen te zetten hoe hiermee zal worden omgegaan.

203. Zie voor uitleg over het signaal van het openbaar ministerie het antwoord op vraag 37. Het bestaan van afhankelijkheden in een keten is

⁵² Position paper van het Openbaar Ministerie ten behoeve van de Deskundigenbijeenkomst op 23 september 2025 over het Nieuwe Wetboek van Strafvordering met vertegenwoordigers van de strafrechtketen over de impactanalyses en implementatieaanpak van diverse ICT-systemen (Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, H).

onontkoombaar. Dit geldt in het bijzonder voor de strafrechtketen, waar van opsporing tot en met executie bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van gedeelde voorzieningen zoals het strafrechtketennummer, dat wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst (<https://www.justid.nl/producten-en-dienstencatalogus/informatieproducten/persoonsinformatie/strafrechtketennummer-skn>). De regering onderschrijft de oproep om complexiteit te verminderen. Daar worden door de strafrechtketen ook stappen gezet, onder meer in het verband van het DDS. Zie over de omgang met IV in de strafrechtketen verder het antwoord op de vragen 257, 272 en 321. Zie over onderzoek naar de voortgang van de implementatieopgave van het nieuwe wetboek het antwoord op de vragen 38 en 200.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Met grote belangstelling hebben de leden van de fractie van D66 kennisgenomen van de wetsvoorstellen. Zij onderschrijven het belang van een modern en toekomstbestendig Wetboek van Strafvordering dat aansluit bij actuele juridische en maatschappelijke eisen en ruimte biedt voor een effectieve en zorgvuldige strafrechtspleging. Deze leden hechten eraan te beginnen met een compliment aan de verschillende partners uit de strafrechtketen en de wetenschap, die gedurende tien jaar aan de voorstellen hebben gewerkt en deze op zorgvuldige wijze als het ware «panklaar» hebben gemaakt. Door de samenwerking van alle betrokken organisaties is een breed draagvlak gecreëerd. Dat compliment strekt zich tevens uit tot de betrokken ambtenaren, de regering, de regeringscommissaris en de Tweede Kamer, die in een zorgvuldig proces beide wetsvoorstellen hebben behandeld. Het betreft een veelomvattend en bijzonder project dat in de fase voorafgaand aan de behandeling in de Eerste Kamer reeds uitvoerig is besproken. Dit brengt de leden van de D66-fractie ertoe zich in deze inbreng te richten op enkele specifieke thema's.

De «beweging naar voren» met daarin de positie van de rechter-commissaris en de voorzitter van de meervoudige strafkamer Op 9 september 2025 heeft de Eerste Kamer een praktische informatiebijeenkomst over het huidige strafproces afgezet tegen die in het nieuwe Wetboek van Strafvordering georganiseerd.⁵³ Naar aanleiding van de daar gegeven presentaties over de rol van de rechter-commissaris, de voorzitter van de meervoudige kamer en enkele aanpalende onderwerpen, stellen de leden van de D66-fractie de regering een aantal vragen. Een belangrijk doel van de zogenoemde «beweging naar voren» is het verkorten van de doorlooptijden van strafzaken door zoveel mogelijk onderzoek in de voorfase af te ronden. Deze leden steunen deze aanpak, maar onderstrepen dat het succes ervan afhankelijk is van de actieve deelname van alle procespartijen en van consistente regievoering door rechters-commissaris en zittingsvoorzitters.

(204) Op grond waarvan is de regering van oordeel dat deze doelstelling daadwerkelijk zal worden gehaald, zo vragen de leden van de fractie van D66.

204. Zie het antwoord op vraag 193.

Tot aan het moment dat de officier van justitie de procesinleiding verstuurt, heeft de rechter-commissaris een regierol. Deze kan partijen bijeenroepen om onderzoekswensen te bespreken en de voortgang van de behandeling in te schatten, maar kan partijen niet verplichten aan het regiegesprek deel te nemen. De verdediging kan ervoor kiezen weg te blijven, omdat zij het geraden acht pas later in het proces de verdedigingsstrategie prijs te geven.

⁵³ Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, G.

(205) De leden van de D66-fractie vragen waarom ervoor is gekozen de rechter-commissaris geen bevoegdheid te geven om zijn regierol ook daadwerkelijk af te dwingen?

205. Op het moment dat de officier van justitie nog bezig is met het opsporingsonderzoek en nog geen procesinleiding heeft ingediend, kan de rechter-commissaris worden ingeschakeld door de officier van justitie of de verdachte met het verzoek om nader onderzoek te doen, en kan de rechter-commissaris vervolgens daarop regie voeren. De rechter-commissaris beoordeelt verzoeken tegen de achtergrond van de eventuele latere terechtzitting en wijst deze toe indien het onderzoek relevant is voor de door de zittingsrechter te nemen beslissingen (artikel 2.10.5). De rechter-commissaris kan verzoeken in dat stadium echter niet definitief afwijzen, omdat het opsporingsonderzoek op dat moment nog loopt. Er is op dat moment nog geen (formele) vervolgingsbeslissing genomen en de verdachte beschikt nog niet over een (definitieve) tenlastelegging en een volledig procesdossier. Het staat de verdachte in dat stadium vrij met verzoeken om nader onderzoek te wachten totdat hij daarop meer zicht heeft. Het achterwege laten van het indienen van onderzoekswensen kan ook een strategische keuze zijn in verband met de gekozen proceshouding van de verdachte of zijn wens te zwijgen over zijn eventuele betrokkenheid (zie ook het antwoord op vraag 9). Een verzoek dat door de rechter-commissaris niet is ingewilligd, kan na indiening van de procesinleiding bij de voorzitter worden herhaald en kan dan alsnog worden toegewezen. Hierdoor is het verbinden van gevolgen aan het niet indienen van een verzoek door de verdediging binnen een door de rechter-commissaris gestelde termijn of het niet willen deelnemen aan een regiebijeenkomst, in die opsporingsfase niet mogelijk en ook niet juist. Er kunnen goede redenen zijn om een verzoek op een later moment in te dienen. Verplichten tot aanwezigheid bij een regiebijeenkomst komt in het licht van het voorgaande niet zinnig voor en zou de rechters-commissaris onnodig belasten.

(206) Bestaat zonder sanctiemogelijkheid niet het risico dat een zaak in de onderzoeksfase ernstige vertraging oploopt en de doelstelling van de «beweging naar voren» niet wordt gehaald?

206. Zoals ook in het antwoord op vraag 205 is aangeduid, is het verbinden van gevolgen (een «sanctie») aan het niet indienen van een verzoek door de verdediging bij de rechter-commissaris voordat de vervolgingsbeslissing is genomen, de procesinleiding met een (definitieve) tenlastelegging is ingediend en het volledige procesdossier ter beschikking is gesteld, niet zinnig en – in het licht van het recht op een eerlijk proces – ook niet mogelijk. De wettelijke voorschriften die als de beweging naar voren worden aangeduid bevorderen samen en in onderling verband dat een zaak zo veel mogelijk pas voor inhoudelijke behandeling wordt aangeboden indien deze zittingsrijp is. Het gaat daarbij niet alleen om ruimere mogelijkheden voor nader onderzoek tijdens het voorbereidend onderzoek (door het opheffen van de pro formazittingen en het langer bevoegd maken van de rechter-commissaris), maar ook om de mogelijkheden die de fasering van het ter berechting aanbrengen van de strafzaak biedt. Bij de betekening van de procesinleiding worden de tenlastelegging en het procesdossier aan de verdachte ter beschikking gesteld en wordt hij (nogmaals) gewezen op zijn rechten, waaronder het recht op rechtsbijstand. Vanaf het indienen van de procesinleiding kan de verdachte de voorzitter verzoeken getuigen of deskundigen voor de terechtzitting te doen oproepen of te bevelen dat nog stukken bij de processtukken worden gevoegd. De regeling voor het beoordelen van getuigenverzoeken, die in het wetboek is verhelderd, draagt eraan bij dat de verdediging zich uiterlijk in deze fase beraadt over de vraag of nader onderzoek nog wenselijk is. Net als in het huidige wetboek bestaat die regeling uit een ruimhartig verdedigingsbelangcriterium voor verzoeken

die tijdens de voorbereiding van de terechtzitting binnen een bepaalde termijn worden gedaan, en een strenger noodzaakcriterium voor verzoeken die na afloop van die termijn of pas tijdens het onderzoek op de terechtzitting worden ingediend. In de nieuwe regeling is verduidelijkt wanneer welk criterium van toepassing is en is een helder omslagpunt aangeduid. Dit omslagpunt is gelegd in de periode tussen het indienen van de procesinleiding en de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting (artikel 4.1.4, derde lid). De wet verbindt dus wel degelijk een gevolg aan termijnoverschrijding, namelijk dat het strengere noodzaakcriterium van toepassing wordt bij de beoordeling van die verzoeken.

Onder het huidige Wetboek van Strafvordering zijn procespartijen bij pro-formazittingen wél verplicht aanwezig te zijn.

(207) Deze leden vragen waarom dit in het nieuwe wetboek niet is geregeld. Begrijpen zij het goed dat de regierol van de rechter-commissaris afhankelijk is van de medewerking van het openbaar ministerie en de verdediging?

207. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen is de bemoeienis van de rechter-commissaris met de strafzaak, ook als hij de procespartijen oproept voor een regiebijeenkomst, niet gelijk te stellen met de pro formazitting. Bij een pro formazitting is – vanwege de zogenoemde negentigdagenregel – de dagvaarding uitgegaan en de berechting aangevangen, om te verzekeren dat de voorlopige hechtenis kan voortduren. Dit, terwijl de zaak nog niet gereed is voor inhoudelijke behandeling en na de voordracht van de zaak vrijwel meteen de schorsing van het onderzoek wordt gevorderd. Bij die gelegenheid wordt in veel zaken door de zittingsrechter ook beslist over onderzoekswensen, maar omdat die veelal moeten worden uitgevoerd door de rechter-commissaris bij toewijzing, volgt meestal terugwijzing van de zaak naar de rechter-commissaris, die na het uitbrengen van de dagvaarding niet meer zelfstandig kan beslissen over (nieuwe) onderzoekswensen. Terzijde wordt nog opgemerkt dat de verdachte niet verplicht is aanwezig zijn bij een pro formazitting, tenzij de rechtbank zijn persoonlijke verschijning en/of medebrenging beveelt (het huidige artikel 258) dan wel sprake is van een wettelijke verschijningsplicht (het huidige artikel 258a). Het oponthoud dat wordt veroorzaakt doordat – in de situatie dat vanwege de negentigdagenregel de dagvaarding is uitgegaan – alleen tijdens een pro formazitting gelegenheid is onderzoekswensen te uiten en de zaak bij inwilliging van die verzoeken moet worden terugverwezen naar de rechter-commissaris, wordt in het nieuwe wetboek voorkomen doordat de raadkamer periodiek beslist over de noodzaak tot voortdurende van de voorlopige hechtenis en de procesinleiding pas wordt ingediend wanneer het opsporingsonderzoek gereed is. De rechter-commissaris kan gedurende het hele opsporingsonderzoek ononderbroken worden benaderd met onderzoekswensen. Hij oefent zijn bevoegdheden uitdrukkelijk uit in het belang van de rechtsbescherming en van de volledigheid, de evenwichtigheid en de voortgang van dat onderzoek. De regie over en leiding van het opsporingsonderzoek berust bij de officier van justitie, inclusief het bewaken van de voortgang daarvan. De regievoering door de rechter-commissaris dient vooral de planning en voortgang van de werkzaamheden van de rechter-commissaris zelf. Hiermee kan de rechter-commissaris stimuleren dat wordt nagedacht over en verzocht om onderzoek dat moet worden verricht en dit vervolgens inplannen. Op die manier kan hij de voortgang van het onderzoek in een bepaalde strafzaak bevorderen. De regiebijeenkomst moet worden gezien als een faciliteit tot contact en afstemming en daarmee ook – indirect – tot voortgangsbewaking. Zie over dit laatste ook het antwoord op vraag 205.

(208) Nu geen sanctie op niet-medewerking is voorzien, vrezen zij dat de rechter-commissaris aan gezag kan inboeten. Hoe beoordeelt de regering

dit? En is zij bereid om in een volgende fase van de behandeling, of bij de invoeringstoets en de wetsevaluatie, alsnog te bezien of een sanctie op niet-medewerking wenselijk is?

208. Met de positionering van de rechter-commissaris als rechter in het opsporingsonderzoek is in het wetboek de principiële keuze gemaakt die juist een zuivere, rolvaste en gezaghebbende functie vervulling waarborgt. Gelet op hetgeen is uiteengezet in het antwoord op de vragen 205, 207 en 209, is er geen aanleiding sancties te stellen op niet-medewerking aan regievoering door de rechter-commissaris.

De leden van de D66-fractie vragen tevens hoe actief de rechter-commissaris in de praktijk zal en kan zijn. In de voorgestelde systematiek is het nog steeds de officier van justitie die bepaalt wanneer de procesinleiding wordt verstuurd.

(209) Bestaat het risico dat de ene rechter-commissaris afwachting zal opereren, terwijl een andere zich juist actief bemoeit met de inhoud en voortgang van het onderzoek?

209. Het is inderdaad de officier van justitie die bepaalt wanneer de procesinleiding wordt ingediend; hij is verantwoordelijk voor het verloop en de afronding van het opsporingsonderzoek. De bemoeienis van de rechter-commissaris met de strafzaak is – behoudens zijn bevoegdheid tot ambtshalve onderzoek in bepaalde gevallen (artikel 2.10.3) – «op afroep», dat wil zeggen in beginsel alleen wanneer hem door een vordering van de officier van justitie of een verzoek van de verdachte om de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid wordt verzocht. Voortbouwend op de Wet versterking positie rechter-commissaris (Stb. 2011, 600) is de positionering van de rechter-commissaris in het nieuwe wetboek verhelderd. Het optreden van de rechter-commissaris in de strafzaken waarin hij wel betrokken is, wordt niet zozeer gekenmerkt door het houden van toezicht op dat opsporingsonderzoek, maar door het optreden als rechterlijke autoriteit ter bescherming van bepaalde belangen. Hij kan op diverse momenten bij de zaak worden betrokken. Dit kan zijn tijdens het opsporingsonderzoek, na verwijzing door de zittingsrechter en in de fase van de tenuitvoerlegging. Tijdens het opsporingsonderzoek staat de bemoeienis van de rechter-commissaris in het teken van de rechtmatigheid, de evenwichtigheid, de volledigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek. Zie voor een nadere uiteenzetting over de wijziging in zijn rol de memorie van toelichting bij artikel 1.2.25 (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 150) en de nota naar aanleiding van de verslagen (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 11, p. 58). Gegeven deze rol zal de rechter-commissaris alleen regie voeren in de zaken waarin hem is verzocht onderzoek te doen. In de zaken waarmee hij bemoeienis heeft biedt het nieuwe wetboek hem hiertoe meer ruimte. De regievoering dient vooral de planning van zijn eigen werkzaamheden. Zijn regievoering bevordert daarnaast de voortgang van het onderzoek in een bepaalde strafzaak, omdat de rechter-commissaris kan stimuleren dat wordt nagedacht over onderzoek dat moet worden verricht, zodat dat onderzoek vervolgens spoedig kan worden verricht. In hoeverre een rechter-commissaris actief regie zal voeren ten aanzien van het benodigde onderzoek in een strafzaak hangt dus in de eerste plaats af van de vraag hoeveel en welk nader onderzoek hem wordt verzocht te doen. Het hangt in de tweede plaats af van de ruimte die hij daarvoor heeft gelet op de nu eenmaal beperkte capaciteit. Verwacht mag ook worden dat binnen de Rechtspraak over de inzet en werkwijze van rechters-commissarissen onderlinge afspraken worden gemaakt. Dit alles laat, ten slotte, onverlet dat de eigen functieopvatting, werkstijl en individuele inzet tussen professionele actoren in de strafrechtketen kan verschillen.

(210) Kan dit leiden tot ongelijke behandeling of zelfs tot forumshopping door officieren van justitie?

(211) Hoe wordt voorkomen dat dergelijke variatie tot ongelijkheid in de strafrechtpraktijk leidt?

210 en 211. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat officieren van justitie vanwege een uiteenlopende benadering van zaken door rechters-commissarissen vorderingen zullen doen bij rechters-commissarissen die verbonden zijn aan andere rechtbanken dan die welke gelet op de strafzaak voor de hand liggen. De officier van justitie is bij de uitoefening van zijn landelijke bevoegdheid gebonden aan de relatieve competentie van de rechtbank. De arrondissementsofficier van justitie blijft zich primair bezighouden met de opsporing en vervolging van de lokale criminaliteit. Hij kan een vordering dat de rechter-commissaris onderzoek verricht desgewenst indienen bij elke rechtbank die bevoegd is het strafbare feit te berechten. Maar als de officier van justitie eenmaal voor een bepaalde rechtbank heeft gekozen, kan een ander parket niet met de verdere behandeling van de zaak worden belast en moet hij zich behoudens uitzonderingen voor de verdere behandeling van de zaak tot dezelfde rechtbank wenden (artikel 1.3.8 en 1.3.9). Ook naar geldend recht kan het openbaar ministerie vaak kiezen uit verschillende bevoegde rechtbanken. Van misbruik van de al bestaande keuzemogelijkheid is in de praktijk niet gebleken.

(212) Indien een officier van justitie traag handelt en geen aanstalten maakt om de procesinleiding gereed te maken, welke mogelijkheden heeft de rechter-commissaris dan om de voortgang te bevorderen? Beschikt deze over bevoegdheden om het openbaar ministerie aan te sporen sneller te handelen of bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten?

212. De positie van de rechter-commissaris is – voortbouwend op de Wet versterking positie rechter-commissaris (Stb. 2011, 600) – in het nieuwe wetboek duidelijker bepaald dan in het bestaande wetboek het geval is. De rechter-commissaris heeft niet de leiding over het opsporingsonderzoek en is niet verantwoordelijk voor het verloop en de afronding daarvan. De regie die de rechter-commissaris voert heeft dan ook vooral betrekking op het onderzoek dat door hem – bijna steeds op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte – wordt gevoerd. Zie daarover nader het antwoord op de vragen 207 en 209. De bemoeienis van de rechter-commissaris met een strafzaak als hij onderzoek doet op grond van Boek 2, Hoofdstuk 10, is gericht op de volledigheid, de evenwichtigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek. Hij beschikt vanuit die specifieke positie over enkele bevoegdheden die specifiek zijn gericht op voortgangsbewaking. Deze zijn opgenomen in Titel 10.6. In zaken waarin voorlopige hechtenis is bevolen informeert de officier van justitie uiterlijk na drie maanden de verdachte en de rechter-commissaris over de stand van zaken in het opsporingsonderzoek en duidt hij aan wanneer naar verwachting de procesinleiding zal worden ingediend. De verdachte wordt zo beter in staat gesteld zijn verdediging voor te bereiden, bijvoorbeeld door onderzoekswensen kenbaar te maken aan de rechter-commissaris, en de rechter-commissaris wordt beter in staat gesteld de voortgang van het opsporingsonderzoek te bewaken. De rechter-commissaris kan de officier van justitie en de verdachte een termijn stellen voor het opgeven van onderzoekswensen zoals het verhoren van een getuige of het benoemen of verhoren van een deskundige (artikel 2.10.65). Hij kan ook de verdachte en de officier van justitie oproepen voor een regiebijeenkomst om de stand van zaken in het onderzoek te bespreken en te overleggen over de inhoud en planning van eventueel gewenst nader onderzoek (artikel 2.10.66). Ingediende onderzoekswensen kunnen worden toegelicht en zo nodig aangepast. Er kunnen, bijvoorbeeld naar aanleiding van en tijdens de bespreking, nieuwe onderzoekswensen worden geuit en de rechter-commissaris kan daarop ook beslissen. In het antwoord op vraag 207 werd de regiebijeenkomst al gekenschetst als een faciliteit tot contact en afstemming,

waarmee ook de voortgang wordt bevorderd. Daarnaast kan de rechter-commissaris op verzoek van de verdachte of ambtshalve aan de hand van de processtukken de voortgang van het opsporingsonderzoek beoordelen en de officier van justitie een termijn stellen voor het nemen van een vervolgingsbeslissing om duidelijkheid te verkrijgen over afdoening van de zaak (artikel 2.10.67). In het uiterste geval heeft de rechter-commissaris op grond van deze bepaling de bevoegdheid om de zaak voor te leggen aan de raadkamer van de rechtbank met het oog op het geven van een verklaring dat de zaak geëindigd is. Hiertoe kan aanleiding zijn indien het onderzoek al zeer lang gaande is, het openbaar ministerie geen blijk geeft (nog) concreet onderzoek te laten verrichten en het als onredelijk kan worden beschouwd indien alsnog vervolging zou plaatsvinden. De verdachte die is verhoord kan overigens ook zelf een verzoek bij de rechtbank indienen om te verklaren dat de zaak is geëindigd (artikel 3.1.3).

Na de procesinleiding verschuift de regierol naar de voorzitter van de meervoudige strafkamer.

(213) De leden van de D66-fractie vragen om verduidelijking van de precieze taakafbakening tussen de rechter-commissaris en de voorzitter, en hoe dit in de praktijk zal uitwerken. Is het juist dat de verdediging na de procesinleiding onderzoekswensen – bijvoorbeeld het horen van getuigen – zowel bij de rechter-commissaris als bij de voorzitter kan indienen?

213. Het klopt dat de verdediging na de procesinleiding onderzoekswensen zoals het verhoren van getuigen zowel bij de rechter-commissaris als bij de voorzitter kan aangeven. In de procesinleiding wordt de verdachte hierop gewezen (artikel 4.1.2, eerste lid, onderdelen e en f). Zie over de precieze taakafbakening op dit punt tussen de rechter-commissaris en de voorzitter van de rechtbank het antwoord op vraag 196.

(214) Indien de voorzitter van oordeel is dat deze verhoren door de rechter-commissaris moeten worden afgenomen, bestaat dan niet het gevaar van twee kapiteins op één schip?

214. Als na indiening van de procesinleiding de wens bestaat een getuige door de rechter-commissaris te laten verhoren zijn er – zoals ook volgt uit het antwoord op vraag 196, waarnaar in het antwoord op vraag 213 wordt verwezen – twee mogelijkheden om dat te bewerkstelligen. Ten eerste via een rechtstreeks verzoek aan de rechter-commissaris. Voor de inwilliging van dat verzoek heeft de rechter-commissaris de instemming van de voorzitter nodig, opdat hij de laatstgenoemde niet in de wielen rijdt bij de voorbereiding van de terechtzitting. De voorzitter moet bijvoorbeeld in dit stadium de vrijheid hebben de getuige voor de terechtzitting te doen oproepen. En hij moet op de hoogte zijn van een eventueel verhoor door de rechter-commissaris in verband met de planning en voorbereiding van de terechtzitting. Ten tweede kan de voorzitter de rechter-commissaris opdragen om een verzochte getuige of deskundige te verhoren indien de verdachte en de officier van justitie ermee instemmen (artikel 4.1.4, zesde lid; zie daarover nader het antwoord op vraag 217). Juist de vereiste afstemming tussen de rechter-commissaris en de voorzitter van de rechtbank vanaf het moment dat de procesinleiding is ingediend, verzekert dat de voorzitter rekening kan houden met het onderzoek dat nog door de rechter-commissaris wordt verricht. Er is sprake van een duidelijke en afgebakende rolverdeling tussen rechter-commissaris en zittingsrechter, zodat niet hoeft te worden gevreesd voor het gevaar van twee kapiteins op één schip. Zie ook het antwoord op vraag 196.

Volgens de voorgestelde regeling moet de rechter-commissaris toestemming van de voorzitter krijgen om na de procesinleiding nog onderzoekshandelingen te verrichten.

(215) De leden van de fractie van D66 vragen voorts hoe moet worden gehandeld als de rechter-commissaris tijdens een getuigenverhoor meent dat een extra getuige moet worden gehoord en het openbaar ministerie en de verdediging daarmee instemmen? Is het niet omslachtig dat de rechter-commissaris dan eerst toestemming aan de voorzitter moet vragen?

(216) Als zulke situaties zich regelmatig voordoen, ligt het dan niet voor de hand dat in de praktijk een modus operandi ontstaat waarbij de voorzitter een soort blancovolmacht verleent? Zou dat niet in strijd zijn met de gedachte achter de bevoegdheidsverdeling? Zou het daarom niet wenselijk zijn de rol van de rechter-commissaris in deze fase van het proces steviger in de wet te verankeren?

215 en 216. Zoals uit het voorgaande antwoord blijkt, moet de voorzitter ermee instemmen dat de rechter-commissaris een verzoek inwilligt om bepaald onderzoek te verrichten vanaf het moment dat de procesinleiding is ingediend. Het gaat dan met name om het verhoren van een getuige of het benoemen of verhoren van een deskundige (artikel 2.10.69, tweede lid). Als de rechter-commissaris tijdens een getuigenverhoor dus meent dat een extra getuige moet worden verhoord, moet hij daarover op grond van artikel 2.10.69, tweede lid, afstemmen met de zittingsvoorzitter. In het antwoord op vraag 196 is nader uiteengezet waarom dit instemmingsvereiste gerechtvaardigd is. Het klopt dat het vereiste van instemming een goede communicatie tussen de zittingsvoorzitter en de rechter-commissaris vergt. Dit hoeft niet omslachtig te zijn; overleg kan per e-mail plaatsvinden of telefonisch mits de uitkomst van het overleg wordt aangetekend in het dossier. Overleg kan in elke individuele zaak plaatsvinden, maar denkbaar is ook dat op vaste momenten overleg plaatsvindt over meerdere strafzaken. In de praktijk kunnen met het oog hierop binnen de Rechtspraak heldere werkafspraken over de samenwerking tussen de kabinetten van de rechter-commissaris en de zittingsvoorbereiding worden gemaakt. Het verlenen van een blanco volmacht van de voorzitter aan de rechter-commissaris sluit niet aan bij de gedachte achter de wettelijke regeling. Juist bij de verantwoordelijkheid van de zittingsrechter vanaf het moment dat de procesinleiding is ingediend, past niet dat de rechter-commissaris wordt ingeschakeld voor het doorhakken van knopen die de zittingsrechter zelf moet doorhakken, bijvoorbeeld over de vraag welke getuigen nog moeten worden verhoord en op welke wijze.

Indien na de procesinleiding nog een getuige moet worden gehoord en één van de partijen het daarmee oneens is, zal de voorzitter van de meervoudige strafkamer een regiezitting moeten organiseren.

(217) Leidt dit niet tot onnodige vertraging, waardoor de beoogde verkorting van de doorlooptijden in het gedrang komt?

217. In beginsel zal de voorzitter van de rechtbank een tijdig gedaan verzoek om een getuige voor de terechtzitting te doen oproepen zelfstandig beoordelen en kunnen inwilligen. Bij inwilliging van een verzoek beveelt de voorzitter dat de officier van justitie de getuige zal oproepen (artikel 4.1.4, achtste lid). De voorzitter zal een verzoek echter niet inwilligen in de gevallen waarin de officier van justitie zich beroept op een van de gronden genoemd in artikel 4.1.4, vijfde lid. Indien de voorzitter het verhoor van de getuige wil opdragen aan de rechter-commissaris, heeft hij daarvoor de instemming nodig van de verdachte en de officier van justitie (artikel 4.1.4, zesde lid). De verwachting is dat instemming met een verhoor door de rechter-commissaris in veel gevallen zal worden verleend. Ook de procespartijen kunnen om uiteenlopende redenen van oordeel zijn dat een verhoor door de rechter-commissaris verkieslijker is. De verdediging kan dit bij indiening van het verzoek desgewenst ook al aangeven. Het instemmingsvereiste dient als extra waarborg. Het kan immers zijn dat de officier van justitie of de verdediging het juist van belang vindt om een getuige op de openbare

terechtzinging te kunnen verhoren. Het vragen van instemming met een verhoor door een andere rechter dan de rechters die uiteindelijk over de strafzaak zullen beslissen, is dan redelijk. De officier van justitie kan zelf getuigen oproepen voor de terechtzinging. Bij een verzoek van de verdediging om een getuige voor de terechtzinging op te roepen zal een verwijzing naar de rechter-commissaris tegen de wens van de verdediging er toe kunnen leiden dat een nadien op de terechtzinging herhaald verzoek om de getuige op de terechtzinging te verhoren wordt afgewezen, omdat de getuige dan immers al is verhoord bij de rechter-commissaris. Daartoe moet de voorzitter zonder instemming van de verdediging niet zelfstandig kunnen beslissen. Als de verdediging niet met een verhoor door de rechter-commissaris instemt, kan de voorzitter ofwel het verzoek inwilligen en beslissen dat de getuige dient te worden opgeroepen voor de terechtzinging, ofwel het verzoek niet inwilligen zodat op de terechtzinging over een herhaald verzoek kan worden beslist. Daarvoor hoeft op zichzelf niet een regiezitting te worden georganiseerd. Een regiezitting zal enkel worden georganiseerd als dit nodig of nuttig is voor een goede voorbereiding van de inhoudelijke behandeling, bijvoorbeeld indien er een grote hoeveelheid aan onderzoekswensen is ingediend in een strafzaak waarin de rechter-commissaris niet eerder is benaderd met onderzoekswensen. In dergelijke gevallen kan tijdens een regiezitting op vorderingen en verzoeken door de zittingscombinatie worden beslist. Zo wordt verdere vertraging voorkomen, omdat wordt vermeden dat de inhoudelijke behandeling van een strafzaak later niet alsnog moet worden aangehouden.

(218) Hoe wordt geborgd dat de nieuwe regierollen van rechter-commissaris en zittingsvoorzitter daadwerkelijk leiden tot tijdswinst, en niet tot extra overleg- en voorbereidingsrondes?

218. Met het bevoegd maken van de rechter-commissaris tot aan de aanvang van het onderzoek op de terechtzinging en de versterking van de regierol van de zittingsvoorzitter wordt gestimuleerd dat benodigd onderzoek zoveel mogelijk wordt gedaan voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de strafzaak. Dit draagt eraan bij dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen. Met beter voorbereide terechtzingingen kunnen onnodige aanhoudingen worden vermeden en dit voorkomt dat er vertraging ontstaat gedurende een strafproces. Deze beoogde positieve effecten kunnen vooral worden bereikt als alle actoren de mogelijkheden die het nieuwe wetboek biedt goed benutten. Het is daarom aan de Rechtspraak om te komen tot efficiënte interne werkprocessen rondom de zittingsvoorbereiding. De benodigde afstemming tussen de rechter-commissaris en de zittingsvoorzitter kan op een efficiënte en praktische manier worden georganiseerd. In de praktijk zullen heldere werkafspraken binnen de Rechtspraak over de samenwerking tussen de kabinetten van de rechter-commissaris en de zittingsvoorbereiding kunnen zorgen voor een goede samenwerking tussen de verschillende actoren.

(219) En hoe wordt voorkomen dat deze verschuiving een onevenredig groot beslag legt op de capaciteit van rechters en officieren van justitie?

219. Onder het huidige wetboek neemt de officier van justitie een beslissing over het oproepen van getuigen voor de zitting. Met het nieuwe wetboek komt deze taak bij de voorzitter van de rechtbank te liggen. De regiebevoegdheden die aan de voorzitter zijn toegekend om bij de voorbereiding van de zaak een efficiënte behandeling daarvan te kunnen bevorderen, hoeft de voorzitter niet altijd allemaal zelfstandig uit te oefenen. Hij wordt hierbij ondersteund door de griffier en kan hierbij hulp krijgen van bijvoorbeeld poortrechters. Een poortrechter kan worden ingezet voor de inhoudelijke beoordeling van de gereedheid van een zaak, bijvoorbeeld door te beslissen op onderzoekswensen. De verkeerstoren,

een samenwerkingsverband tussen het openbaar ministerie en de Rechtspraak, kan ondersteuning bieden voor wat betreft de planning en de logistiek rondom een zitting. De voorzitter kan de dag van de terechtzitting bepalen op basis van een voorstel van de verkeerstoren waarover contact is geweest met de procespartijen en het slachtoffer. De verkeerstoren kan ook in de gaten houden of de zaak logistiek volledig en tijdig gereed is, bijvoorbeeld of alle verwachte processtukken (zoals een reclasseringsrapport) beschikbaar zijn en of bijvoorbeeld een tolk is opgeroepen. Een en ander zal mede afhangen van de aard en omvang van de zaak, maar de wettelijke regeling laat ruimte voor de praktische invulling van de mogelijkheden die worden geboden. Zie ook het antwoord op vraag 8.

(220) De leden van de D66-fractie vragen of er een inschatting is gemaakt van de extra administratieve lasten die de invoering van de «beweging naar voren» met zich meebrengt? De leden noemen als voorbeeld dat de voorzitter van de meervoudige kamer de regiegesprekken die hij met één van de partijen voert, moet vastleggen, zodat de andere partij op de hoogte is van de besprekingen. Die verslagen moeten tijdig aan de wederpartij worden verstrekt en aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen.

220. Over de structurele (administratieve) werklastgevolgen van de beweging naar voren als thema kan nog geen uitspraak worden gedaan. Dit komt doordat het samenstel aan voorstellen organisatie-overstijgend is, de regelingen verspreid staan door het nieuwe wetboek en administratieve handelingen niet afzonderlijk van het totaaleffect van een regeling in kaart worden gebracht. Daarnaast is nog niet uitgekristalliseerd hoe de betrokken organisaties, met name de Rechtspraak en het openbaar ministerie, de werkprocessen rond de berechting gaan vormgeven. Om een beter zicht te krijgen op de structurele gevolgen van de beweging naar voren wordt dit thema betrokken bij de invoeringstoets.

Met de regiegesprekken van de voorzitter van de meervoudige kamer waarop in de vraagstelling wordt gewezen, wordt kennelijk bedoeld op de mogelijkheid voor de voorzitter van de meervoudige kamer om voorafgaand aan de zitting in contact te treden met de officier van justitie en de verdediging teneinde te overleggen over zaken die betrekking hebben op de voorbereiding van en de gang van zaken op de terechtzitting (artikel 4.1.3). Deze mogelijkheid van overleg is facultatief en kan worden ingezet in die zaken waarin dat nuttig lijkt. De Rechtspraak ziet hierin een takenverzwaring voor de voorzitter en de gerechtsjurist, hoewel daarbij opgemerkt kan worden dat regievoering door overleg buiten een (regie)zitting om per saldo tijd kan besparen en bijdraagt aan stroomlijning van het strafproces. Het voorschrijf dat de procespartijen in kennis worden gesteld van standpunten die de ander in dat overleg heeft ingenomen en van door de voorzitter genomen beslissingen, is opgenomen om te verzekeren dat transparant wordt gewerkt. Het dient als waarborg voor een eerlijke procesvoering, en wel in het bijzonder voor het beginsel van «*equality of arms*», dat inhoudt dat partijen over gelijke informatie moeten beschikken en door de rechter ook gelijk worden behandeld. Het overleg hoeft niet met beide partijen tegelijk plaats te vinden of tijdens een bijeenkomst; het kan gaan om overleg via de e-mail of per telefoon, zolang maar transparant wordt gehandeld in die zin, dat de andere procespartij in kennis wordt gesteld van het gevoerde overleg en daarbij ingenomen standpunten. Bij een overleg via e-mail kan dit eenvoudig door de andere procespartij in de mailwisseling te includeren. De wet stelt niet de eis dat van dergelijk overleg een «verslag» wordt opgesteld dat aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet, waardoor de werklastgevolgen van sec deze administratieve handeling naar verwachting zeer beperkt zijn. Het bevragen van procespartijen over organisatorische en planningskwesaties betreffende de terechtzitting en de

berichtgeving over ingenomen standpunten kan ook namens de voorzitter plaatsvinden, bijvoorbeeld door de verkeerstorens of de griffier.

(221) In hoeverre vormt dit een taakverzwaring ten opzichte van de huidige praktijk?

221. Zie voor het antwoord op deze vraag de beantwoording van de vragen 194, 195, 222 en 228.

De leden van de D66-fractie vragen verder aandacht voor de personele gevolgen van de versterkte positie van de rechter-commissaris. Omdat deze in de onderzoeksfase meer bevoegdheden en taken krijgt, zullen meer rechters-commissaris moeten worden geworven, opgeleid en ingezet.

(222) Hoe ziet de regering deze ontwikkeling? Zijn er voldoende mensen beschikbaar en is er toereikend budget? Wanneer kunnen de opleidingen starten?

222. Door de beweging naar voren krijgt de rechter-commissaris een grotere rol in de opsporingsfase. Volgens het nieuwe wetboek is de rechter-commissaris vanaf het eerste verhoor van de verdachte tot de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting bevoegd te beslissen op vorderingen en verzoeken tot onderzoek en daaraan uitvoering te geven. De rechter-commissaris kan dus gedurende een langere periode onderzoek verrichten. Enerzijds krijgt de rechter-commissaris dus meer verantwoordelijken, hetgeen zorgt voor een werklastverzwaring. Ook de inrichting van de kabinetten van de rechter-commissaris vergt daarbij aandacht ten aanzien van de ondersteuning, werkprocessen en huisvesting. Anderzijds maken deze extra verantwoordelijkheden dat de meervoudige kamer voor een deel in haar werkzaamheden wordt ontlast (zie daarover het antwoord op vraag 194), terwijl de taken van de voorzitter van die meervoudige kamer toenemen. Het gaat hier dus gedeeltelijk om een verschuiving van de werklast binnen de Rechtspraak.

Het nieuwe wetboek bevat enkele nieuwe bepalingen die meebrengen dat de rechter-commissaris voorafgaand aan de uitoefening van een-ingrijpende – opsporingsbevoegdheid moet worden geraadpleegd, bijvoorbeeld bij infiltratie en de zwaardere variant van stelselmatige informatie-inwinning. Ook in het huidige recht is al sprake van een ontwikkeling waarbij in toenemende mate een beroep op de rechter-commissaris wordt gedaan voor voorafgaande toetsing van de voorgenomen uitoefening van opsporingsbevoegdheden. Gewezen kan worden op het verlenen van een machtiging voor het geven van een bevel tot het verschaffen van de toegang tot gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk (de zogenoemde Landeck-jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie; HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830) of de omgang met grote hoeveelheden gegevens die in het kader van de opsporing beschikbaar zijn gekomen, waarvan een deel vermoedelijk onder het verschoningsrecht van een geheimhouder valt (ECLI:NL:HR:2024:375).

Om de rechter-commissaris in staat te stellen aan deze toegenomen vraag te kunnen voldoen en om de beweging naar voren als thema te laten slagen, zal een versterking van (de kabinetten van) de rechter-commissarissen nodig zijn. Tegelijkertijd hangt de omvang van het volume van de benodigde versterking voor wat betreft de beweging naar voren sterk af van de mate waarin de praktijk gebruik zal gaan maken van de mogelijkheden die het nieuwe wetboek biedt. De effecten van de beweging naar voren worden meegenomen in de invoeringstoetsen, die worden uitgevoerd na het eerste en derde jaar na inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. In een ketenbrede werkgroep is een inschatting gemaakt van de personele gevolgen van de beweging naar voren. In dat

kader heeft de Raad voor de rechtspraak ingeschat dat de beweging naar voren per saldo zal leiden tot een toename van zowel rechters en gerechtsjuristen als ondersteunende krachten. Het is evenwel nog niet mogelijk gebleken om de baten van de hierboven genoemde verschuiving te ramen, zoals vlottere doorlooptijden en het eventueel kunnen afdoen van meer zaken. De inspanningen worden voortgezet om ook daarop ramingen mogelijk te maken.

In antwoord op de vraag naar de opleidingen wordt opgemerkt dat het opleidingstraject om bestaande en nieuwe rechter-commissarissen op hun nieuwe bevoegdheden en taken voor te bereiden in 2028 start. Daarnaast zal in het kader van zogenoemde professionele gesprekken met OM, balie en rechtspraak worden besproken welke middelen nodig zijn om de beweging naar voren te kunnen effectueren en waar dit toe leidt.

Wanneer in de voorfase belangrijke handelingen, zoals het horen van getuigen en deskundigen, grotendeels plaatsvinden bij de rechter-commissaris, gebeurt dat in beslotenheid. De openbare behandeling bij de meervoudige kamer kan daardoor het karakter krijgen van een formaliteit. (223) Wordt het beginsel van openbaarheid en transparantie van strafzaken hierdoor niet uitgehold, zo vragen deze leden.

223. Onze procescultuur wordt al sinds lange tijd gekenmerkt door een nadruk op de vergaring van bewijsmateriaal in het vooronderzoek en een bespreking daarvan tijdens het onderzoek op de terechtzitting. Sinds het De auditu-arrest in 1926 (HR 20 december 1926, NJ 1927, 85) is het aantal getuigenverhoren op de terechtzitting sterk afgenomen. In de meeste strafzaken worden getuigenverklaringen gebruikt zoals deze in het vooronderzoek (bij de politie en/of bij de rechter-commissaris) zijn afgelegd. Dit, terwijl geenszins is afgedaan aan de mogelijkheid om een getuige desgewenst op de terechtzitting te verhoren. Het is van belang er ook op te wijzen dat in de afgelopen decennia, mede onder invloed van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, vaker aanleiding bestaat om een getuige niet op de terechtzitting maar bij de rechter-commissaris te verhoren om getuigen te beschermen tegen de openbaarheid van de terechtzitting, bijvoorbeeld kwetsbare slachtoffers, of vanwege bedreiging of de bescherming van andere belangen, zoals de opsporing of de staatsveiligheid. Het vroeg in de procedure afnemen van een getuigenverklaring draagt ook bij aan de waarheidsvinding. Met de beweging naar voren wordt gestimuleerd dat voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting zoveel mogelijk wordt onderkend welk nader onderzoek nog nodig is voor een zorgvuldige beoordeling van de strafzaak door de rechter, en dat dit onderzoek ook zoveel mogelijk voorafgaand aan de terechtzitting wordt verricht. Het nieuwe wetboek brengt geen wijziging in de mogelijkheid getuigen op te roepen voor verhoor op de zitting. De officier van justitie kan getuigen voor de terechtzitting oproepen en door de verdachte kan bij de voorzitter een verzoek worden gedaan om een getuige voor de terechtzitting op te doen roepen. De voorzitter heeft de mogelijkheid om, als hij het verzoek toewijst, het getuigenverhoor op de zitting in te (laten) plannen. Daarmee wordt voorkomen dat de zaak moet worden aangehouden om de getuige alsnog te kunnen verhoren op een nadere terechtzitting. Ook andere belangen dan die van de verdachte kunnen bovendien maken dat een verhoor van de getuige op de terechtzitting gewenst of aangewezen is, bijvoorbeeld met het oog op de uitoefening van het in artikel 6 EVRM gewaarborgde ondervragingsrecht van de verdediging, de onmiddellijkheid of de openbaarheid, al dan niet in combinatie met andere factoren. De formulering van het noodzaakcriterium is in het nieuwe wetboek met het oog op deze afweging aangepast en geformuleerd als een toets of de oproeping van de getuige «in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk» is (artikel 4.2.49). Ook

volgens het nieuwe wetboek worden tijdens het onderzoek op de terechtzitting de processtukken, waaronder in het vooronderzoek afgelegde getuigenverklaringen, besproken, kort aangeduid of samengevat (artikel 4.2.31).

(224) Kunnen gerechten het zodanig organiseren dat vaste rechters optreden als rechter-commissaris, als voorzitter en als bijzitters in de meervoudige kamer, zodat kennis van het dossier behouden blijft? Indien dit rooster technisch lastig blijkt, bestaat dan niet het risico van vertraging door extra inleestijd voor steeds andere rechters?

224. Er wordt op zichzelf naar gestreefd dat, zeker in grote strafzaken, de beoordeling van (kwesties in) een strafzaak zoveel mogelijk door dezelfde rechter-commissaris en zittingscombinatie gebeurt. Nader onderzoek in een strafzaak op grond van Boek 2, Hoofdstuk 10, zal, zeker naarmate de strafzaak groter is en dus kennis moet worden genomen van een dikker dossier, waar mogelijk door dezelfde rechter-commissaris plaatsvinden. Na dagvaarding worden met name grotere strafzaken ook in de huidige praktijk al toebedeeld aan een voorzitter die de zaak gedurende de hele aanleg aan zich houdt. Maar personele wisselingen in de loop der tijd zijn onvermijdelijk, te meer naarmate het onderzoek in een strafzaak langer duurt. Een nieuwe rechter moet zich dan inderdaad weer inlezen in het dossier. Met het oog daarop is het werken met een vaste voorzitter in met name grotere strafzaken, die ook wordt ondersteund door een vaste griffier, een goede waarborg voor de continuïteit en kennis van het dossier. Een volledige vaste zittingscombinatie die de strafzaak van begin tot eind onder zich heeft is moeilijk te realiseren vanwege de roosteropgave die beschikbaarheid van mensen en ruimtes vergt op het juiste moment. Dit zal ook onder een nieuw wetboek complex zijn. Het inroosteren van dezelfde rechters op zittingen die op verschillende procesmomenten in één strafzaak (moeten) plaatsvinden is lastig om meer redenen dan personele capaciteit alleen. Het is aan de Rechtspraak om vorm te geven aan de interne organisatie, waaronder de behandeling van diverse zaakstromen, de verdeling van zittingscapaciteit en de inroostering van personeel (zie hierover ook Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 870–871).

(225) Dezelfde vraag geldt voor het openbaar ministerie: in het huidige systeem is er vaak een zaaksofficier, maar op de zitting treedt geregeld een andere officier op. Hoe zal dat in het nieuwe systeem worden georganiseerd?

225. Ook voor het openbaar ministerie geldt dat (krapte in) de personele bezetting en werkroosters van individuele officieren van justitie meebrengen dat de zaaksofficier in een strafzaak niet altijd kan optreden op de terechtzitting. In de huidige praktijk wordt in voorkomend geval tijdig voorzien in vervanging of waarneming van een (zaaks)officier van justitie door een andere officier van justitie en leidt dit niet tot problemen. Dit zal na inwerkingtreding van het nieuwe wetboek naar verwachting niet anders zijn.

De rechter-commissaris maakt geen deel uit van de meervoudige kamer die de zaak behandelt. Volgens artikel 4.1.4, zesde lid, kan de voorzitter de rechter-commissaris echter opdragen een getuige of deskundige te horen en één van de rechters uit de kamer tot rechter-commissaris benoemen, die dan wél deel uitmaakt van de behandelende combinatie. Is dat niet inconsequent? (226) Wat is de ratio achter het verschil dat de ene rechter-commissaris geen deel mag uitmaken van de behandelende kamer, terwijl de ander dat wel kan?

226. In het nieuwe wetboek is de regel behouden dat de rechter die als rechter-commissaris of als raadsheer-commissaris enig onderzoek in de zaak heeft verricht, niet deelneemt aan de behandeling door de raadkamer

(artikel 1.2.14, eerste lid; huidig artikel 21, vierde lid) of aan het onderzoek op de terechtzitting (artikel 4.2.1, tweede lid; huidig artikel 268, tweede lid). Deze regel dient van oudsher als waarborg voor het in artikel 6, eerste lid, EVRM genoemde recht op berechting door een onpartijdige rechter. Als de rechter-commissaris nadien zou worden belast met de beoordeling van de strafzaak ten gronde, zou bij hem de noodzakelijke onbevangenheid kunnen ontbreken, omdat hij door onderzoekshandelingen tijdens het voorbereidend onderzoek van de schuld van de verdachte overtuigd zou kunnen zijn geraakt. De wetgever heeft, om dit risico uit te sluiten, met de hiervoor genoemde regel een dergelijke functiecumulatie verboden.

Sinds 1 juli 2003 (Stb. 2003, 143) geldt een uitzondering op deze regel. Indien de rechtbank bij de behandeling van de strafzaak in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak nader onderzoek noodzakelijk acht, en dit onderzoek uitsluitend zal bestaan in het verhoren van getuigen of het verlenen van een opdracht aan, het benoemen en verhoren van deskundigen, kan de rechtbank de voorzitter of een van de rechters die over de zaak oordelen als rechter-commissaris aanwijzen (artikel 4.2.51, derde lid; huidige artikel 316, tweede lid). Deze rechter kan aan het verdere onderzoek op de terechtzitting deelnemen, tenzij bij het verhoren van de getuige of deskundige is bepaald dat de verdachte en zijn raadsman daar niet bij aanwezig mogen zijn. Van dit laatste kan bijvoorbeeld sprake zijn omdat de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden of omdat dit met het oog op andere in artikel 2.10.32 vermelde belangen noodzakelijk is. Verdere deelname aan het onderzoek op de terechtzitting door deze rechter na het afnemen van een dergelijk getuigenverhoor zou in strijd zijn met het beginsel van interne openbaarheid, dat meebrengt dat de rechter en de procespartijen over dezelfde informatie beschikken. Behalve in deze uitzonderlijke situatie bestaat tegen deelname van de rechter aan het verdere onderzoek op de terechtzitting geen bezwaar, omdat deze rechter deel uitmaakt van de zittingscombinatie vanaf de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting tot aan de einduitspraak en de strafzaak mede kan beoordelen «op de grondslag van de tenlastelegging en naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting», zoals artikel 4.3.1 (het huidige artikel 348) opdraagt. Hier bestaat geen risico voor het verlies van onbevangenheid door het afnemen van een verhoor buiten de terechtzitting, omdat deze mogelijkheid beperkt is tot het verhoren van een getuige of deskundige in opdracht van de zittingsrechter en in zekere zin sprake is van «onmiddellijkheid». Dat de voorzitter of een lid van de strafkamer, die in dat geval in feite handelt als een gedelegeerd rechter-commissaris of gedelegeerd raadsheer-commissaris, aan het vervolg van de berechting deelneemt, is in overeenstemming met de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (Kamerstukken II 2001/02, 28 477, nr. 3, p. 2). Het voordeel van de inzet van een lid van de zittingscombinatie op dat moment is dat deze rechter de zaak vanaf de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting kent en daarom goed weet welk nader onderzoek door een deskundige noodzakelijk is en welke vragen aan de getuige of deskundige moeten worden gesteld. Dat geldt vooral in die situaties, waarin slechts een enkele getuige of deskundige gehoord dient te worden, of aan hen slechts een enkele vraag gesteld hoeft te worden. Is het nodig meer dan een enkele getuige of deskundige te verhoren, of zijn er bij de verhoren meerdere verdachten en hun raadslieden betrokken, dan ligt het voor de hand om de zaak voor het nadere onderzoek terug te wijzen naar (het kabinet van) de rechter-commissaris.

Volgens het huidige artikel 316, tweede lid, moeten de officier van justitie en de verdachte ermee instemmen dat een lid van de zittingscombinatie als rechter-commissaris met het verhoor van de getuige of deskundige wordt belast. Dit vereiste wordt gesteld omdat op dat moment wordt gekozen voor een verhoor buiten de terechtzitting, terwijl de rechter of

raadsheer die het verhoor zal afnemen aan het vervolg van de berechting kan blijven deelnemen. De achtergrond van deze eis is onder meer gelegen in het recht op een onpartijdige rechter, dat in artikel 6 EVRM besloten ligt. Gewaarborgd wordt aldus, dat rechtsgeldig afstand wordt gedaan van het recht op berechting door rechters die geen onderzoek buiten de terechtzitting om hebben verricht (Kamerstukken II 2001/02, 28 477, nr. 3, p. 8). Door deze vraag van de leden van de D66-fractie is onder de aandacht gekomen dat dit vereiste per abuis niet in het nieuwe wetboek is overgenomen. Deze omissie zal worden hersteld bij de tweede aanvullingswet.

(227) Zou het kunnen voorkomen dat de verdediging bij de behandeling door de meervoudige kamer verzoekt de rechter-commissaris als getuige te horen? Indien dat mogelijk is, is het dan niet vreemd dat diezelfde rechter-commissaris deel blijft uitmaken van de behandelende combinatie?

227. Het is niet mogelijk een rechter of raadsheer die deel uitmaakt van de zittingscombinatie die de zaak inhoudelijk beoordeelt, als getuige te verhoren in die strafzaak. Dit geldt ook als die rechter als gedelegeerd rechter-commissaris een getuige zou hebben verhoord. Een verzoek daartoe zal door de rechtbank of het gerechtshof worden afgewezen. De rechter-commissaris die op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte onderzoek doet, maakt van alle verrichtingen proces-verbaal op (artikel 1.2.29). Hoewel het denkbaar is en sporadisch in de praktijk wel eens is voorgekomen (NJ 1999, 88), ligt het niet in de rede om de rechter-commissaris over zijn onderzoek nader te bevragen door hem als getuige te verhoren. Eerder ligt voor de hand aan de rechter-commissaris in voorkomend geval te verzoeken om een nader proces-verbaal op te maken om de gewenste toelichting of verheldering te verschaffen.

(228) Klopt het dat de werkwijze van de «beweging naar voren» ertoe leidt dat meer zittingszalen nodig zijn voor regiezittingen? Heeft de regering hiermee rekening gehouden, en hoe vertaalt zich dit in het budget?

228. Als gevolg van het laten vervallen van de zogenoemde negentigdagenregel (de wettelijke regel dat het onderzoek op de terechtzitting moet aanvangen na maximaal negentig dagen gevangenhouding van de verdachte) komen de pro formazittingen te vervallen. Zolang het opsporingsonderzoek nog loopt, beslist de raadkamer over de noodzaak tot voortdurende van de voorlopige hechtenis. Ook de raadkamer gevangenhouding vergt een (openbare) zitting en dus een zittingszaal. In zoverre is sprake van een verschuiving in de benutting van zittingszalen en niet van een toename van benodigde zittingszalen. Na indiening van de procesinleiding kan de voorzitter, ter voorbereiding op de inhoudelijke behandeling van de strafzaak, besluiten de inhoudelijke behandeling te laten voorafgaan door een regiezitting. Het gaat hier om een openbare terechtzitting waar evenwel geen inhoudelijke behandeling van de strafzaak plaatsvindt, maar om, vooruitlopend op de inhoudelijke behandeling, beslissingen te nemen over eventuele verzoeken van de verdediging tot het oproepen van getuigen of tot (nader) onderzoek, of over andere zaken die van belang zijn voor de omvang en inrichting van de inhoudelijke behandeling, waaronder de gang van zaken op de zitting. Regiezittingen komen ook in de huidige praktijk voor. Het is moeilijk in te schatten in welke, en in hoeveel zaken, de voorzitter van deze mogelijkheid gebruik zal maken. Een regiezitting kan lang, maar ook betrekkelijk kort duren, zodat, net als bij pro formazittingen het geval is, achtereenvolgens een regiezitting in meerdere strafzaken kan plaatsvinden in een zittingszaal.

De leden van de D66-fractie merken op dat het nieuwe Wetboek de positie van de verdediging versterkt door een actievere rol van advocaten in een eerder stadium van de procedure. Zo zijn er uitgebreidere mogelijkheden om invloed uit te oefenen op bijvoorbeeld het deskundigenonderzoek. (229) Wat zijn de mogelijkheden voor de rechter-commissaris om in te grijpen wanneer hij of zij constateert dat de verdachte niet adequaat wordt verdedigd? Hoe zelfstandig kan de rechter-commissaris optreden in dergelijke situaties?

229. Het nieuwe wetboek bevat diverse waarborgen om ervoor te zorgen dat verdachten zoveel mogelijk van rechtsbijstand kunnen zijn voorzien. Zie daarover nader het antwoord op de vragen 58 en 60. Als de rechter-commissaris in de zaak tot het verhoren van verdachten, getuigen of deskundigen heeft besloten en de verdachte geen raadsman heeft, dan geeft hij opdracht dat voor de verdachte in verband met die verhoren door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand kosteloos een raadsman wordt aangewezen (artikel 2.10.12). Voor de in de vraag aangehaalde situatie dat de verdachte niet adequaat zou worden verdedigd is het volgende van belang. De rechter-commissaris wordt voor het doen van onderzoek op grond van Boek 2, Hoofdstuk 10, doorgaans in de zaak betrokken door een vordering van de officier van justitie of een verzoek van de verdachte, bijvoorbeeld om een getuige te verhoren of een deskundige te benoemen. De bevoegdheden die in dit hoofdstuk aan de rechter-commissaris zijn toegekend, oefent hij uit met het oog op de volledigheid, de evenwichtigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek. Vanuit dat oogpunt kan de rechter-commissaris op grond van artikel 2.10.3 ook ambtshalve onderzoek doen. Hij kan in de eerste plaats in aanvulling op het onderzoek dat is gevorderd of verzocht, onderzoek doen dat door hem noodzakelijk wordt geacht. Een voorbeeld is het geval waarin de rechter-commissaris naar aanleiding van het verhoor van een getuige dat op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte heeft plaatsgevonden, het verhoren van een andere getuige waar niet om is verzocht aangewezen acht, terwijl het in de rede ligt hier niet veel tijd overheen te laten gaan. De rechter-commissaris kan ook ambtshalve onderzoek doen zonder dat dit is gevorderd of verzocht als de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld. Ambtshalve onderzoek verricht de rechter-commissaris zoveel mogelijk na overleg met de officier van justitie, opdat door zijn handelen het opsporingsonderzoek, waarvoor de officier van justitie verantwoordelijk is, niet onbedoeld wordt gehinderd. Deze bepaling fungeert aldus als een waarborg voor een volledig en evenwichtig onderzoek in het belang van de verdachte. Van de rechter-commissaris wordt overigens verwacht dat hij – ongeacht of de verdachte wel of niet van adequate rechtsbijstand is voorzien – erop toeziet dat bij een verhoor (of een andere onderzoekshandeling) niet wordt tekortgedaan aan de uitoefening van verdedigingsrechten en het recht op een eerlijk proces. Door het verstrekken van informatie en uitleg en door het stellen van nadere vragen kan bovendien worden gewaarborgd dat de (kwetsbare) verdachte, ook indien hij rechtsbijstand heeft, begrijpt wat er aan de orde is en voldoende in de gelegenheid is zich daarover uit te laten.

(230) Tevens vragen deze leden hoe wordt voorkomen dat financiële of praktische belemmeringen de uitoefening van de rechten van de verdediging beperken, bijvoorbeeld bij verdachten die afhankelijk zijn van gefinancierde rechtsbijstand of geen eigen advocaat hebben. Hoe bereiden de Nederlandse orde van advocaten, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland en de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten hun leden voor op de invoering van het nieuwe Wetboek?

230. In aanvulling op het antwoord op vraag 57 kan worden opgemerkt dat de advocatuur, vertegenwoordigd door de NOvA, in de afgelopen jaren steeds betrokken is bij de voorbereidingen van de wetsvoorstellen binnen het programma nieuw Wetboek van Strafvordering en bij het in beeld brengen van de uitvoeringsconsequenties van de invoering daarvan. Verder geldt als uitgangspunt dat advocaten zelf verantwoordelijkheid dragen voor tijdige bijscholing en het jaarlijks behalen van de benodigde opleidingspunten. De NOvA neemt deel aan de samenwerkingsverbanden in dit kader en wordt op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op het gebied van de opleidingen. Ook de komende periode zal de NOvA worden betrokken bij bijvoorbeeld de invoeringswet en het concipiëren van de nieuwe algemene maatregelen van bestuur. Afgesproken is dat de NOvA desgewenst gebruik zal kunnen maken van de implementatieproducten die ook voor de advocatuur interessant zijn (zie ook Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 35 (nader rapport)).

(231) Hoe wordt geborgd dat de uitbreiding van de rol van de verdediging en de toegenomen interactie met de rechter-commissaris daadwerkelijk leidt tot het beschikbaar stellen van voldoende middelen om de noodzakelijke rechtsbijstand te financieren?

231. Zie het antwoord op vraag 57.

De positie van het slachtoffer in de wetsvoorstellen en meer in het bijzonder in hoofdstuk 5

Artikel 1.5.1, sub b, regelt de schade, met inbegrip van «geestelijke of emotionele schade.»

(232) De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten wat het verschil is tussen geestelijke en emotionele schade? Kan een slachtoffer beide vormen van schade lijden?

232. Het is mogelijk zowel geestelijke als emotionele schade te lijden, maar het onderscheid daartussen is niet gemakkelijk te maken. Dat hoeft ook niet, gelet op de achtergrond van de aanduiding van deze vormen van schade in dit artikel. Dit kan als volgt worden toegelicht. In artikel 1.5.1, onderdeel b, wordt een (direct) slachtoffer omschreven als de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade heeft geleden of economisch nadeel heeft ondervonden. De definitie van «slachtoffer» is nu opgenomen in het huidige artikel 51a, eerste lid, onderdeel a, zoals dat is vastgesteld door de implementatiewet van 2017, naar aanleiding van de Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ. Het huidige artikel 51a spreekt in dit verband over «vermogensschade of ander nadeel». Daaronder wordt verstaan de materiële en immateriële schade die op grond van artikel 6:95 van het Burgerlijk Wetboek voor vergoeding in aanmerking komt. De richtlijn geeft aan de begrippen geestelijke en emotionele schade geen gedetailleerde uitwerking (Kamerstukken II 2014/15, 34 236, nr. 3, p. 12). Om te voorkomen dat het misverstand wordt gewekt dat het bij de vraag naar het slachtofferschap primair gaat om de vraag of schade is geleden die voor vergoeding in aanmerking komt, is in het nieuwe artikel 1.5.1, onderdeel b, ook in terminologisch opzicht aangesloten bij de definitie die de richtlijn geeft. Op deze wijze is gewaarborgd dat de kring van gerechtigden voor de verscheidene slachtofferrechten op zijn minst even ruim is als in de richtlijn is bepaald (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 214). De begrippen lichamelijke, geestelijke en emotionele schade geven kortom gezamenlijk een omschrijving van immateriële schade, waarbij niet de eis geldt dat deze schade naar burgerlijk recht voor vergoeding in

aanmerking komt. Binnen dit overkoepelende schadebegrip hoeft niet nader te worden gedifferentieerd tussen geestelijke en emotionele schade, nu zo'n nadere onderscheiding geen gevolgen heeft voor de reikwijdte van het slachtofferbegrip en die van de slachtofferrechten.

Op 21 mei 2025 publiceerde de Algemene Rekenkamer een deelonderzoek naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie omgaat met de erkende slachtofferrechten. De leden van de D66-fractie constateren dat de Algemene Rekenkamer concludeert dat bijna één op de vijf slachtoffers niet adequaat wordt geïnformeerd door het OM. Het gaat hierbij om het niet naleven van wettelijke informatieplichten, het niet inventariseren van de informatiewens, het niet tijdig reageren op verzoeken om kennis te nemen van processtukken, en andere tekortkomingen in de informatievoorziening aan slachtoffers. Soms betreft dit meerdere punten tegelijk: slachtoffers ontvingen bijvoorbeeld niet alle wettelijk verplichte informatie en ook niet binnen zes weken een reactie op hun verzoek. Medio 2024 heeft het OM één van deze wettelijke verplichtingen volledig niet nageleefd: het informeren van slachtoffers in zaken die het OM voor de rechter brengt over de aard van de tenlastelegging. Deze verplichting staat sinds 2017 in het Wetboek van Strafvordering.

De Algemene Rekenkamer erkent dat er soms een kloof kan ontstaan tussen wettelijke verplichting en praktijk, en dat fouten menselijk zijn. Dat het OM echter een wettelijke verplichting zo lang volledig heeft genegeerd, achten de leden van de fractie van D66 zorgwekkend. (233) Hoe reflecteert de regering hierop? Waarom worden slachtoffers in de rechtspraak zo vaak niet adequaat geïnformeerd? Zal dit veranderen na invoering van het nieuwe wetboek?

233. Het is van groot belang dat de aan slachtoffers van strafbare feiten toegekende rechten in de praktijk worden nageleefd. Het openbaar ministerie heeft in 2022 een verbetertraject gestart. Terwijl dit verbetertraject liep is de Algemene Rekenkamer zijn onderzoek gestart naar slachtofferrechten, meer specifiek naar de naleving van de wettelijke informatieplichten door het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie heeft de aanbevelingen die uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer volgden benut om de al ingezette verbetering van de naleving van de slachtofferrechten waar nodig aan te vullen. Recent is hiervoor een verbeterplan opgesteld, op basis waarvan de Algemene Rekenkamer een vervolgonderzoek zal uitvoeren. De Minister van Justitie en Veiligheid zal de Tweede Kamer informeren over het vervolgtraject.

Het OM heeft in bijna 7% van de gevallen slachtoffers niet volledig geïnformeerd over onderwerpen anders dan de tenlastelegging, terwijl dat volgens de wet verplicht was. Slachtoffers ontvingen geen correcte zittingsdatum, geen afschrift van de OM-strafbeschikking, of geen tijdige informatie over de vrijlating van een verdachte uit voorlopige hechtenis. Bij enkele honderden slachtoffers in zaken die in juni en juli 2024 werden afgedaan, voldeed het OM niet aan de wettelijke informatieplicht.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt het niet eerder implementeren van één wettelijke plicht en het niet volledig informeren van slachtoffers die informatie wilden ontvangen over andere verplichte onderwerpen als een tekortkoming in de bedrijfsvoering van het OM. Als een slachtoffer niet goed wordt geïnformeerd, kan dit impact hebben op het welbevinden, de mogelijkheden om schade te verhalen en het gevoel serieus te worden genomen. Dit kan het vertrouwen van slachtoffers en hun naasten in instituties aantasten. Volgens de Rekenkamer wordt 19,4% van de slachtoffers niet adequaat geïnformeerd.

Titel 5.2 regelt de rechten van het slachtoffer, zoals het recht op correcte bejegening, informatie, indiening van stukken bij processtukken, bijstand tijdens het opsporingsonderzoek en de terechtzitting, vertaling in begrijpelijke taal en het spreekrecht.

(234) De leden van de D66-fractie constateren dat deze rechten niet afdwingbaar zijn gemaakt in het Wetboek van Strafvordering. Waarom niet, zo vragen deze leden. Kan de regering hierop reflecteren?

234. Het is belangrijk dat slachtoffers hun rechten kunnen uitoefenen. De verschillende slachtoffernormen hebben een uiteenlopend karakter. Het type voorziening dat denkbaar is om de naleving van een slachtoffernorm te waarborgen, hangt samen met het karakter van de norm die het betreft. Niet voor alle rechten is een uitbreiding van juridische voorzieningen het meest effectief of passend. Ook bijvoorbeeld het vergroten van slachtofferbewustzijn bij ketenorganisaties en het beleidsmatig verbeteren van de praktijk zijn manieren om de naleving van slachtofferrechten te versterken.

Bij verschillende rechten heeft het slachtoffer al een rechtsmiddel en dit wordt in het nieuwe wetboek verder uitgebreid. Het slachtoffer dat de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, kan een bezwaarschrift instellen bij de rechter-commissaris als zijn verzoek om vertaling van schriftelijke informatie of processtukken wordt afgewezen (artikel 1.5.7, zesde lid, en artikel 1.5.15, eerste lid, onderdeel d). Verder krijgt het slachtoffer een rechtsmiddel tegen een (gedeeltelijke) afwijzing door de officier van justitie van een verzoek om stukken waar hij over beschikt bij de processtukken te voegen (artikel 1.5.5, eerste lid, en artikel 1.5.15, eerste lid, onderdeel a). Gaat het om een verzoek om stukken te voegen waarvan het slachtoffer weet of vermoedt dat de officier van justitie hierover beschikt, dan heeft de officier van justitie een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris nodig om dit verzoek te weigeren (artikel 1.5.5, tweede lid, jo. artikel 1.8.5, vierde lid).

Voor een aantal slachtoffernormen geldt dat de niet-naleving kan worden hersteld. Een voorbeeld hiervan is artikel 2.2.9, eerste lid, waarin is bepaald dat de aangifte aan de aangever wordt uitgereikt of toegezonden. Als een slachtoffer aangifte heeft gedaan en deze niet aan hem is toegezonden, dan kan hij dit melden en kan de aangifte alsnog worden toegestuurd. Daarmee is de niet-naleving hersteld. Een voorbeeld van een norm waarbij niet-naleving niet kan worden hersteld is artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel g. Het slachtoffer heeft het recht om informatie te ontvangen over de plaats, de datum en het tijdstip van de terechtzitting. Als het slachtoffer deze informatie heeft gevraagd, maar niet heeft ontvangen en de datum van de terechtzitting is al gepasseerd, terwijl het slachtoffer de terechtzitting had willen bijwonen, dan is herstel niet mogelijk. In dit soort gevallen heeft de introductie van een juridische voorziening, bijvoorbeeld een rechtsmiddel, waarop het slachtoffer een beroep zou kunnen doen, geen toegevoegde waarde.

Tegen deze achtergrond wordt ingegaan op de rechten die de leden van de D66-fractie specifiek noemen. Het recht op correcte bejegening is moeilijk afdwingbaar te maken. Als een politieagent een slachtoffer, naar de mening van het slachtoffer, niet correct bejegt dan kan het slachtoffer gebruik maken van het recht om te klagen bij de politie. Verder is niet goed denkbaar dat een rechtsmiddel of sanctie een correcte bejegening zou kunnen afdwingen. Voor een goede en zorgvuldige communicatie met slachtoffers is vooral een verdere versterking van het slachtofferbewustzijn belangrijk, onder andere door (bij)scholing van professionals in de strafrechtketen (zie de Meerjarenagenda Slachtofferbeleid 2025–2028, Kamerstukken II 2024/25, 33 552, nr. 137).

Het recht op informatie is tweeledig. Ten eerste het recht op algemene informatie over de rechten waarop een slachtoffer een beroep kan doen. Deze informatie wordt het slachtoffer verstrekt door de opsporings-

ambtenaar, bij het eerste contact dat zij hebben (artikel 1.5.3, eerste lid). Dit zal veelal het moment van aangifte zijn. Als deze norm niet wordt nageleefd dan kan het slachtoffer dit melden en kan de informatie alsnog worden verstrekt.

Ten tweede heeft het slachtoffer recht op informatie over de aanvang en voortgang van de zaak, naar aanleiding van een tegen het slachtoffer begaan strafbaar feit. In artikel 1.5.4 worden de onderwerpen opgesomd waarover het slachtoffer, als hij dat verzoekt, wordt geïnformeerd. Als het slachtoffer om «zaaksinformatie» heeft gevraagd, maar deze niet heeft ontvangen, dan kan hij dit melden. De informatie moet dan alsnog worden verstrekt. Zoals hiervoor aangegeven kan een omissie op dit gebied niet altijd worden hersteld.

Verder noemen de leden van de D66-fractie specifiek het indienen van stukken ter voeging bij de processtukken. In het voorgaande werd hierop al ingegaan.

Ook noemden deze Kamerleden het recht op bijstand. Artikel 1.5.6, eerste lid, bepaalt dat het slachtoffer zich kan doen bijstaan tijdens het opsporingsonderzoek en op de terechtzitting. Op basis van het tweede lid kan het slachtoffer zich doen bijstaan door een advocaat, door zijn wettelijk vertegenwoordiger en tevens door een persoon naar keuze. Het slachtoffer kan verzoeken om de bijstand van een tolk bij de kennisneming van processtukken. Tegen de weigering van een dergelijk verzoek kan het slachtoffer een bezwaarschrift indienen bij de rechter-commissaris (artikel 1.5.15, eerste lid, onderdeel d). Zoals hiervoor al werd genoemd voorziet artikel 1.5.15 in een rechtsmiddel voor het geval zijn verzoek tot vertaling van schriftelijke informatie of processtukken door de officier van justitie is afgewezen.

Titel 11.3 betreft, in zijn algemeenheid, de inzet van tolken. Voor het slachtoffer dat de Nederlandse taal niet beheerst wordt op zijn verzoek de bijstand van een tolk ingeroepen indien hij wordt verhoord als getuige of indien hij is opgeroepen voor een zitting (artikel 1.11.6, tweede lid). Er zijn bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid geen signalen ontvangen dat er op het punt van (tolken)bijstand in de praktijk problemen zijn die opgelost zouden kunnen worden door verdergaande wetgeving.

Ook wijzen de leden van de D66-fractie op het spreekrecht. Dit recht is geregeld in artikel 1.5.8. Dit artikel noemt de strafbare feiten bij de berechting waarvan het spreekrecht kan worden uitgeoefend. Het is belangrijk dat wordt geborgd dat het slachtoffer aanwezig kan zijn bij de zitting, en daar zijn rechten kan uitoefenen als hij dat wenst. In het antwoord op vraag 235 wordt hierop verder ingegaan. Tot slot is ook het volgende relevant. Tijdens de mondelinge behandeling van de eerste en tweede vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering heeft de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de naleving van slachtofferrechten. Er is naar voren gebracht dat slachtoffers hun rechten niet in alle gevallen kunnen uitoefenen, dat het toezicht op de naleving van slachtofferrechten onvoldoende is en dat de uitoefening van slachtofferrechten in de praktijk dient te worden gewaarborgd. Dit betoog sluit aan bij eerdere pleidooien van onder meer het Fonds Slachtofferhulp en Slachtofferhulp Nederland om slachtofferrechten afdwingbaar te maken.

Tijdens de genoemde mondelinge behandeling van de eerste en tweede vaststellingswet heeft de Tweede Kamer een motie van het lid Ellian aangenomen (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 70). Deze motie verzoekt de regering «... om effectieve remedies of rechtsmiddelen voor slachtoffers te introduceren in de tweede aanvullingswet en daarbij als uitgangspunt te hanteren dat het toekennen van een remedie, sanctie of rechtsmiddel evenredig moet zijn aan de ernst van de niet-naleving van het betreffende wettelijk voorschrift en toegevoegde waarde moet hebben voor slachtoffers». Ten behoeve van de uitvoering van deze motie wordt bestudeerd hoe de naleving van slachtofferrechten beter kan worden

geborgd. Op basis hiervan wordt gezien of voorstellen kunnen worden gedaan in het kader van de tweede aanvullingswet, waaronder om te borgen dat het slachtoffer dat daar behoefte aan heeft en zijn advocaat daadwerkelijk aanwezig kunnen zijn op de terechtzitting (zie daarover het antwoord op vraag 235).

Volgens de D66-fractie dienen deze rechten serieus te worden genomen. Afdwingbaarheid in de vorm van een aanwezigheidsrecht, recht op oproeping, uitstel van behandeling of opleggen van een dwangsom bij niet-tijdige informatievoorziening kan hierbij soelaas bieden. Het Fonds Slachtofferhulp pleit hier al langer voor.

(235) Hoe staat de regering hier tegenover?

235. Op het al dan niet afdwingbare karakter van de verschillende slachtofferrechten is in het antwoord op vraag 234 ingegaan. Specifiek ten aanzien van de aanwezigheid van het slachtoffer op de terechtzitting kan daar het volgende aan worden toegevoegd. Om te verzekeren dat het slachtoffer dat daaraan behoefte heeft, op de terechtzitting aanwezig kan zijn, is in de wet vastgelegd dat hij op de hoogte wordt gesteld van de plaats, de datum en het tijdstip van de terechtzitting (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel f) en dat het slachtoffer dat daarom heeft verzocht wordt opgeroepen voor de terechtzitting (artikel 4.1.11, derde lid). Indien het slachtoffer vervolgens toch niet op de terechtzitting verschijnt, is het aan de rechtbank om te beoordelen of de zitting kan worden voortgezet of niet (zie artikel 4.2.18). Uit het landelijk aanhoudingenprotocol van de Rechtspraak kan worden afgeleid dat de aanwezigheid van het slachtoffer dat daaraan behoefte heeft, uitgangspunt is en dat de rechter alleen onder bepaalde omstandigheden zal besluiten dat hij voldoende is voorgelicht en dus de zaak niet aanhoudt. Ter uitvoering van een aangenomen motie van het lid van de Tweede Kamer Mutluer (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 70) zullen in de tweede aanvullingswet voorstellen worden gedaan om verder te bevorderen dat het slachtoffer dat dit wenst ook daadwerkelijk aanwezig kan zijn op de terechtzitting. In de eerste plaats zal worden voorgesteld expliciet het uitgangspunt in de wet vast te leggen dat het onderzoek wordt geschorst indien het slachtoffer, ondanks de geuite wens om aanwezig te zijn, niet op de terechtzitting is verschenen. Daarbij behoudt de rechtbank wel de mogelijkheid om in een concreet geval, op basis van een uitdrukkelijke belangenafweging, van schorsing en oproeping af te zien en het onderzoek direct voort te zetten. In de tweede plaats zal worden voorgesteld om het slachtoffer dat de wens heeft geuit bij de terechtzitting aanwezig te zijn zo mogelijk te betrekken bij het bepalen van de dag en het tijdstip waarop de terechtzitting plaatsvindt. De tweede aanvullingswet zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2026 in formele consultatie worden gegeven.

In 2005 trad de initiatiefwet van het lid Dittrich (D66) in werking, waarmee het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden mogelijk werd gemaakt. Deze wet is sindsdien enkele malen aangepast. Ruim twintig jaar later constateren de leden van de D66-fractie dat slachtoffers nog steeds te vaak niet in de gelegenheid worden gesteld om hun spreekrecht uit te oefenen of hun vordering als benadeelde partij toe te lichten. Daarnaast worden slachtoffers soms niet geïnformeerd over het vonnis of krijgen zij geen inzage in processtukken. Deze leden merken op dat het consequent en afdwingbaar naleven van deze rechten slechts een fractie van de tijd en de middelen van een gemiddelde rechtszaak kost dat dit van het slachtoffer geen procespartij maakt, zoals soms wordt beweerd.

Een procespartij kan immers verzoeken indienen tot het horen van een getuige of deskundige, aanvullend onderzoek vragen, stukken toevoegen

aan het dossier en zelfstandig in hoger beroep gaan. Dit staat los van het afdwingbaar maken van slachtofferrechten in het Wetboek van Strafvordering.

(236) De leden van de D66-fractie verzoeken de regering om een gemotiveerde reactie hierop.

236. In het antwoord op vraag 234 is ingegaan op enkele specifieke slachtofferrechten waarbij het slachtoffer beschikt, of in het nieuwe wetboek de beschikking krijgt, over een rechtsmiddel. Ook is in dat antwoord ingegaan op de uiteenlopende aard van slachtofferrechten, en de moeilijkheid of onwenselijkheid om deze afdwingbaar te maken. In het nieuwe wetboek worden de rechten van slachtoffers op een aantal punten versterkt. Ten aanzien van de kennisneming van processtukken wordt in het nieuwe wetboek voorzien in een rechtsmiddel voor het slachtoffer tegen een (gedeeltelijke) afwijzing van zijn verzoek (artikel 1.5.5, derde lid, en artikel 1.5.15, eerste lid, onderdelen b en c). Daarnaast zal – ter uitvoering van een door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Ellian (Kamerstukken II 2021/22, 33 552, nr. 97) – in de tweede aanvullingswet worden geregeld dat slachtoffers die hebben aangegeven dat zij op de hoogte wensen te worden gehouden over de strafzaak, een kopie van het vonnis of arrest ontvangen. In het antwoord op de vragen 234 en 235 is toegelicht dat in de tweede aanvullingswet aanvullende voorstellen zullen worden gedaan, waaronder om te bevorderen dat het slachtoffer die dat wenst daadwerkelijk aanwezig kan zijn op de terechtzitting en daar zijn rechten kan uitoefenen.

In het antwoord op de voorgaande vragen van de leden van de D66-fractie is aangegeven dat waar mogelijk wordt gewaarborgd dat voorschriften ten behoeve van slachtoffers consequent worden nageleefd en dat slachtofferrechten daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd zijn er, zo is ook toegelicht, grenzen aan de afdwingbaarheid van de diverse voorschriften. Dit neemt niet weg dat de aandacht en inzet van de regering ook de komende jaren erop gericht zullen blijven dat aan het slachtoffer toegekende rechten in de praktijk worden gerealiseerd, dat gewekte verwachtingen niet worden beschaamd en dat de partners in de strafrechtketen slachtofferbewust werken. Leidraad hierbij vormt ook de Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2025–2028, waarin de beleidsdoelen en maatregelen die uitvoering geven aan slachtofferbeleid zijn opgenomen (Kamerstukken II 2024/25, 33 552, nr. 137).

Artikel 1.5.8, lid 9, beperkt het spreekrecht van het slachtoffer wanneer dat in strijd zou zijn met het belang van het slachtoffer. Dit staat haaks op de ratio van de initiatiefwet-Dittrich, waarin het juist aan het slachtoffer is om te bepalen of hij of zij van het spreekrecht gebruik wil maken.

(237) Waarom wordt in dit artikel de voorzitter van de meervoudige strafkamer of de officier van justitie bevoegd gemaakt om het spreekrecht te beperken of te ontfeggen?

237. Artikel 1.5.8, negende lid, is de opvolger van het huidige artikel 51e, vierde lid, laatste zin, en houdt in dat de voorzitter het spreekrecht ambtshalve of op vordering van de officier van justitie kan beperken of ontfeggen wegens strijd met het belang van het slachtoffer. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat anderen dan het directe slachtoffer, die aanspraak kunnen maken op het spreekrecht, bijvoorbeeld pleegouders of stieffamilie, het spreekrecht willen uitoefenen. Het is denkbaar dat, bijvoorbeeld in geval van berechting wegens huiselijk geweld, deze personen het spreekrecht zullen gebruiken om de verdachte te ontlasten. Dit gaat in tegen het belang van het slachtoffer en kan leiden tot secundaire victimisatie en daarom voorziet de wet in de mogelijkheid dat de voorzitter het spreekrecht van de bedoelde persoon beperkt of ontfegt. De bevoegdheid van de voorzitter verzekert dat het spreekrecht alleen wordt uitgeoefend voor zover dat niet in strijd is met het belang van het slachtoffer.

In artikel 1.5.6 worden de rechten van het slachtoffer beperkt door het weigeren van bijstand door de wettelijk vertegenwoordiger, een persoon naar keuze of een schriftelijk gemachtigde «in het belang van het slachtoffer». Kennelijk wordt niet vertrouwd op de beoordeling van het slachtoffer zelf.

(238) De leden van de D66-fractie vragen waarom deze bepaling is opgenomen en verzoeken de regering concrete voorbeelden te geven waarin bijstand werd geweigerd terwijl het slachtoffer dit wel wilde.

238. Artikel 1.5.6, vierde lid, bepaalt dat de politie, de officier van justitie of de rechter de bijstand aan een slachtoffer door zijn wettelijk vertegenwoordiger of door een persoon naar keuze, dan wel de behartiging van de belangen van het slachtoffer door schriftelijk gemachtigde, kan weigeren in het belang van het onderzoek of het belang van het slachtoffer en dat deze weigering wordt gemotiveerd. Het huidige artikel 51c, vierde lid, omvat dezelfde bepaling. De bedoelde weigering kan twee redenen hebben: het belang van het onderzoek of het belang van het slachtoffer. De eerstbedoelde situatie kan zich voordoen als de persoon die bijstand verleent aan het slachtoffer dat als getuige wordt verhoord, zelf ook nog als getuige zal worden verhoord. Een voorbeeld van de tweede genoemde reden is de situatie waarin de wettelijk vertegenwoordiger ervan wordt verdacht betrokken te zijn bij het delict dat tegen een minderjarig slachtoffer is gepleegd. De autoriteiten kunnen in een concrete situatie zorgvuldig afwegen of een van deze redenen aanwezig is. Als dit aan de orde is dan kunnen de genoemde autoriteiten de bijstand weigeren. Bijstand door een advocaat mag niet worden geweigerd.

De implementatie van de wetsvoorstellen door de verschillende ICT-systemen

De implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering vraagt om ingrijpende veranderingen in werkprocessen en een grootschalige modernisering van ICT-systemen binnen de strafrechtketen. Deze transitie raakt het OM, de rechtspraak, de politie en andere ketenpartners, die elk gelijktijdig omvangrijke digitale vernieuwingen doorvoeren.

(239) De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de planning richting 2029 beoordeelt, of er voldoende buffers zijn voor onvoorziene omstandigheden, en hoe wordt voorkomen dat vertraging bij één ketenpartner de voortgang in de hele keten belemmert.

239. Zie het antwoord op de vragen 157 en 185.

(240) Daarnaast vragen deze leden hoe wordt gewaarborgd dat de nieuwe digitale systemen de belangen van verdachten en slachtoffers beschermen, de toegankelijkheid voor burgers met beperkte digitale vaardigheden wordt gewaarborgd, en dat de toepassing van nieuwe technologieën geen bewijsproblemen of ongelijkheid in toegang tot het recht veroorzaakt.

240. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 51 is digitale inclusie het uitgangspunt bij de digitalisering van de overheid, waaronder de strafrechtspleging. Gewerkt wordt aan het vergroten van de digitale vaardigheden van mensen. Een rechtsbijstandverlener kan hierbij bijvoorbeeld assisteren en helpen met het indienen van berichten of stukken. Voor mensen die ondanks beschikbare ondersteuning niet in staat zijn gebruik te maken van digitale voorzieningen van de overheid, is het belangrijk dat daarvoor alternatieven openstaan. Burgers worden gestimuleerd om van de elektronische weg gebruik te maken, maar verplicht is dat niet. Meer in het bijzonder volgt uit het nieuwe wetboek indachtig de belangen van burgers met een beperkte digitale vaardigheid uit artikel 1.9.4, eerste lid, dat burgers die niet bijgestaan worden door een advocaat altijd berichten niet-digitaal kunnen overdragen en dus niet gedwongen kunnen worden langs elektronische weg deel te nemen aan

het strafproces. Daaronder is bijvoorbeeld inbegrepen het indienen van stukken bij de officier van justitie ter voeging bij de processtukken, als bedoeld in artikel 1.8.4, eerste lid. Op deze wijze wordt de toegang tot het recht geborgd ook voor de burger die niet digitaal kan of wil deelnemen aan het strafproces.

Als voorbeeld van nieuwe systemen die in ontwikkeling zijn voor gebruik in de strafrechtketen kunnen worden genoemd Basisapplicatie Strafrechtspraak (BAS) van de Rechtspraak en het programma EMMA van het openbaar ministerie. Net zoals onder vigerend recht en met de bestaande IV-toepassingen in de strafrechtketen worden de rechten van verdachten en slachtoffers, naast door het Wetboek van Strafvordering, beschermd door aanpalende wet- en regelgeving, zoals de Wjsg en de AVG. Bij de ontwikkeling van nieuwe digitale infrastructuur door de overheid gelden voor onderdelen waarmee de burger in aanraking komt de standaarden voor toegankelijkheid die zijn neergelegd in het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid (Stb. 2018, 141; zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/toegankelijkheid>).

(241) Ook vragen de leden van de fractie van D66 hoe de verantwoordelijkheden bij de digitale vernieuwing zijn belegd. Wie grijpt in bij vertragingen of technische problemen? Welke mogelijkheden bestaan er voor escalatie en herstel? Hoe worden de onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende ketenpartners beheerst?

241. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 13 en 14.

(242) Verder vragen deze leden hoe wordt geborgd dat de verplichte elektronische communicatie tussen OM, advocatuur en rechterlijke macht technisch en juridisch betrouwbaar is, ook bij storingen of cyberaanvallen.

242. Zie het antwoord op vraag 164.

Volgens de leden van de D66-fractie is het ook van belang te verifiëren of commerciële externe partijen betrokken zijn bij het beschikbaar stellen van de ICT-systemen.

(243) Zo ja, hoe borgt de regering dat deze partijen hun contractuele verplichtingen nakomen, hun veiligheidsgovernance op orde hebben en niet door andere externe partijen worden overgenomen zonder voorafgaande toestemming van de overheid?

243. Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 35. Wat betreft bedrijfsovername bevatten de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (Wet vifo) en sommige sectorale wetten een toetsingskader om risico's voor de nationale veiligheid bij verwervingsactiviteiten te kunnen adresseren. Als een onderneming niet valt onder het specifiek omschreven wettelijk toepassingsbereik (en dus bijvoorbeeld geen specifieke sensitieve technologie heeft, geen betrekking heeft op een vitaal proces), is een verwervingsactiviteit ten aanzien van die onderneming niet meldingsplichtig en kan er bij een bedrijfsovername niet door de rijksoverheid worden ingegrepen. Voor dit uitgangspunt is onder andere gekozen met het oog op de proportionaliteit: de ex ante meldingsplicht en de toetsingsbevoegdheid van de rijksoverheid moeten niet verder gaan dan strikt noodzakelijk. Indien blijkt dat aanvullende sectoren of technologieën een zodanig veiligheidsbelang vertegenwoordigen dat zij onder de Wet Vifo of de Telecommunicatiewet zouden moeten vallen, kan het toepassingsbereik van de wet worden uitgebreid. Het kabinet volgt relevante ontwikkelingen op dit gebied op de voet.

Op 23 september 2025 organiseerde de Eerste Kamer een deskundigenbijeenkomst met vertegenwoordigers van politie, OM en de Raad voor de

Rechtspraak.⁵⁴ Centraal stond de vraag of alle geledingen in de strafrechten per 1 april 2029 klaar zijn met de aanpassing van hun ICT-systemen en of deze systemen naadloos op elkaar aansluiten, zodat de wetsvoorstellen per die datum goed kunnen worden toegepast. Daarbij werd door de politie de datum van 1 april 2028 genoemd als «go/no-go-moment». De leden van de fractie van D66 merken op dat toen de datum van invoering werd afgesproken, er nog geen hacks hadden plaatsgevonden bij politie en OM.

De hack bij het OM, naar buiten gebracht op 17 juli 2025, veroorzaakte maandenlange vertraging nadat het systeem was uitgezet om verdere schade te voorkomen.

(244) Deze leden vragen de regering te reflecteren op deze zorgen en of ICT-matig alles op tijd op orde zal zijn.

244. Op dit moment wordt door alle ketenorganisaties uitgegaan van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek op 1 april 2029. Alle planningen zijn daarop gericht. Het openbaar ministerie kan voor de ICT geen garanties geven ten aanzien van de haalbaarheid van deze planning. Het openbaar ministerie inventariseert momenteel de effecten van de recente ICT-problemen. Verwacht wordt dat de eventuele effecten daarvan, waaronder die met betrekking tot de implementatie van het nieuwe wetboek, in het voorjaar van 2026 bekend zijn.

(245) De leden van de D66-fractie vragen verder of het Ministerie van J&V een coördinerende en overkoepelende regierol heeft om alle geledingen die met ICT-adaptaties bezig zijn op één lijn te houden, hoe deze rol wordt ingevuld, en hoe de regering reageert op de adviesaanvraag die de Eerste Kamer aan de AclCT heeft gedaan over de uitvoerbaarheid van het ICT-proces in relatie tot de invoering van het nieuwe wetboek.

245. Het gaat hierbij om systemen voor informatievoorziening en registratie die in beheer zijn bij de ketenorganisaties. Bij hen ligt de primaire regie voor het doorvoeren van aanpassingen in de systemen. Waar het gaat om aanpassingen in ketenvoorzieningen worden de organisaties daarin ondersteund in het samenwerkingsverband DDS. Afstemming vindt in dit samenwerkingsverband plaats via het Bestuurlijk Ketenberaad, het Informatieberaad en het CIO-Beraad, waaraan ook vertegenwoordigers van het departement deelnemen. Het departement houdt het overzicht en stuurt waar nodig bij via de lijnen in het departementale sturingsmodel. In het antwoord op vraag 12 is beschreven hoe dit model werkt. Wij onderkennen de toegevoegde waarde van advies van het AclCT omtrent de haalbaarheid en voortgang van de noodzakelijke aanpassing aan de systemen voor informatievoorziening.

(246) Tevens vragen deze leden waarom een dergelijke adviesaanvraag niet eerder, bijvoorbeeld in 2024, is gedaan en of de regering bereid is de adviezen van de AclCT, die in de loop van 2026 worden verwacht, over te nemen dan wel gemotiveerd te verantwoorden waarom dat niet gebeurt.

246. In 2025 zijn in ketenverband gesprekken gevoerd over het aanvragen van een advies door AclCT. Eerder was daartoe geen aanleiding omdat het implementatieproces zich nog in de fase van impactanalyse bevond. Vanwege het gelijktijdige initiatief van Uw Kamer is besloten geen eigen aanvraag voor een AclCT-toets te doen. De adviezen van dit college worden door het departement en de ketenorganisaties voorzien van een beleidsreactie. Deze wordt aan Uw Kamer gezonden.

(247) De leden van de fractie van D66 vragen verder of een nader onderzoek nodig is om te bezien of de eerder afgesproken datum van 1 april 2029 nog haalbaar is. Zij benadrukken dat zij niet de invoeringsdatum willen verschuiven, omdat de mindset van de betrokken

⁵⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36 327/36 636, H.

geledingen nu is dat deze datum gehaald moet worden. Uitstel kan nadelige effecten hebben, terwijl vaststelling van het Wetboek van Strafvordering duidelijkheid biedt.

247. Zie het antwoord op vraag 157.

Ook na invoering per 1 april 2029 zullen het OM en de rechtspraak met zowel het oude als het nieuwe recht moeten blijven werken. Complexe zaken kunnen soms jaren duren, waardoor ook de toepassing van het oude recht voortduurt.

(248) De leden van de D66-fractie vragen of de regering voorziet in bijzonder ingewikkelde situaties, zoals wanneer een nieuwe zaak wordt gevoegd bij een lopende strafzaak onder het oude recht. Zal de nieuwe zaak ook volgens het oude recht worden behandeld? Zal het overgangsrecht nog jarenlang hoofdbrekens veroorzaken?

248. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de toelichting op het overgangsrecht bij het nieuwe wetboek in antwoord op vraag 179.

(249) Kunnen de ICT-systemen beide systemen tegelijk correct hanteren?

249. Het openbaar ministerie hanteert ten aanzien van de vernieuwing een hybride ontwikkelaanpak. De invulling van deze hybride ontwikkelaanpak wordt steeds integraal afgestemd met de Rechtspraak. Het openbaar ministerie en de Rechtspraak zijn immers co-gebruikers van de bestaande primair proces-systemen GPS, Module Onderzoeken en NIAS.

Uitgangspunt is dat het openbaar ministerie op 1 april 2029 voor een groot gedeelte al met een nieuw zaakstelsel werkt, maar gedeeltelijk ook nog met bestaande systemen. Bovendien zal sprake zijn van een overgangperiode waarin tegelijkertijd het oude en het nieuwe wetgevingskader ondersteund moeten worden. In de ontwikkelaanpak en -planning van het openbaar ministerie geldt daarom als uitgangspunt dat voor lopende strafzaken na 1 april 2029 op grond van het overgangsrecht regels uit het huidige Wetboek van Strafvordering kunnen gelden. In die zin zal het huidige wetboek daarom door ICT-voorzieningen ook nog worden ondersteund.

Beleidsluwe periode

De leden van de D66-fractie merken op dat meerdere geledingen pleiten voor een beleidsluwe periode voorafgaand aan 1 april 2029, omdat de invoering veel tijd en aandacht vergt.

(250) Hoe reageert de regering op dit pleidooi? Zijn er belangrijke strafrechtelijke wetvoorstellen die mogelijk op de plank moeten blijven liggen?

250. De implementatie van het nieuwe wetboek is één van de prioriteiten van het Bestuurlijk Ketenberaad van de strafrechtketen. De organisaties ontvangen budget om hiervoor tijdelijk hun verandercapaciteit te vergroten. In samenspraak met de ketenorganisaties wordt gewerkt aan een methodiek om (andere) implementatieprojecten te kunnen prioriteren, zodat er balans is tussen het volume van veranderopdrachten en de daarvoor beschikbare capaciteit. Het is op dit moment nog niet te zeggen tot welke keuzes deze werkwijze zal leiden. De regering snapt de zorgen van de ketenpartners en zal hierover dan ook in overleg blijven met hen. Het is echter wel zo dat bepaalde wetgeving, zoals implementatiewetgeving, of wetgeving die van groot belang is om bepaalde maatschappelijke thema's en praktijkknoden op te lossen, voortgezet moet worden. Nieuwe strafvorderlijke wetgeving zal de komende jaren overigens, na publicatie in het Staatsblad, worden ingevoegd in het nieuwe wetboek door middel van de aanvullingswetten.

(251) Hoe wordt de voortgang richting 1 april 2029 structureel gemonitord, inclusief tussentijdse evaluaties en communicatie met de

Eerste Kamer? Wie is verantwoordelijk voor tijdige bijsturing, en hoe vult het Ministerie van J&V deze rol in?

251. De ketenorganisaties informeren het departement over de voortgang van de implementatieactiviteiten via zogenoemde tertaalrapportages. De daaruit ontvangen informatie wordt opgenomen in voortgangsrapportages waarmee wij de Eerste Kamer en de Tweede Kamer geregeld informeren. Indien bijsturing noodzakelijk is, zal dat in eerste instantie aan de orde komen in de overleggen binnen de ketenimplementatiestructuur. Voor overige informatie omtrent regievoering door het departement wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 10 en 12 en de daarin genoemde voortgangsrapportages.

Organisatorische vragen

De leden van de D66-fractie merken op dat de leer- en bijscholingsopgave een belangrijke uitdaging vormt. Voor de politie, het OM en de advocatuur is het essentieel dat juridische kennis, werkprocessen en ICT-systemen tijdig worden beheerst.

(252) Hoe ondersteunt de regering een tijdige en effectieve uitrol van opleidingen zonder overbelasting van personeel?

252. De individuele ketenpartners zijn zelf primair verantwoordelijk voor de veranderopgave die voortkomt uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het departement ondersteunt waar nodig op het gebied van wetsinterpretatie. De leeropgave bij de verschillende organisaties is zeer gevarieerd, zowel qua doelgroep als leerdoelen. Daar waar samenwerking meerwaarde heeft, wordt dit gestimuleerd. Te denken valt aan opleidingen door de SSR. Daarnaast is het belangrijk om binnen de keten afstemming te hebben over bijvoorbeeld de periodes waarin er opleidingen plaatsvinden, teneinde productieverlies in de keten zo veel als mogelijk te beperken. Om dit te faciliteren hanteren de verschillende organisaties grofweg dezelfde planning (zie het antwoord op vraag 25).

(253) Wordt daarbij een gefaseerde aanpak gehanteerd, met structurele monitoring en waarborging van continuïteit van reguliere opsporing en vervolging?

253. De ketenpartners zijn zich ervan bewust dat de keuzes die men maakt op het gebied van moment en duur van de opleidingen doorwerken in de keten. Men streeft ernaar de effecten met meer precisie in beeld te brengen om daarna de verschillende implementatiestrategieën op elkaar af te stemmen, met als doel de waarborging van continuïteit van reguliere opsporing en vervolging. Om deze afstemming te bevorderen is een gezamenlijke fasering afgesproken (zie het antwoord op vraag 25). Gedurende de fase van de feitelijke opleiding zal worden gemonitord of er zich geen onverwachte negatieve keteneffecten voordoen en zal zo nodig worden bijgestuurd.

Ook de financiële dekking is cruciaal. De geraamde kosten overschrijden de oorspronkelijk beschikbare 450 miljoen euro met ruim 150 miljoen euro, terwijl de inwerkingtreding naar 2029 is verschoven en de ICT-kosten nog niet volledig in kaart zijn gebracht.

(254) Deze leden vragen hoe deze tekorten worden opgevangen, of de middelen daadwerkelijk gereserveerd blijven en uitsluitend worden gebruikt voor de implementatie. Komen de middelen uitsluitend uit de begroting van het Ministerie van J&V, of ook uit andere ministeries?

254. Voor beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 36.

(255) Voorts vragen deze leden hoe de overgang naar het nieuwe wetboek zorgvuldig wordt vormgegeven, zonder lopende zaken, de rechten van verdachten en slachtoffers of bestaande procedures te verstoren?

255. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de toelichting op het overgangsrecht bij het nieuwe wetboek in de antwoorden op de vragen 179 en 283.

(256) Hoe wordt personeel ondersteund bij uitleg van nieuwe procedures?

256. Voor alle functionarissen die met het nieuwe wetboek moeten werken wordt een bijscholingsopleiding ontwikkeld en gegeven. Over de wijze waarop de opleidingen tot stand komen is informatie opgenomen in het antwoord op vraag 252.

(257) Hoe wordt voorkomen dat complexe wijzigingen in digitale systemen leiden tot vertragingen of fouten in communicatie en dossier-beheer?

257. Om vertragingen en fouten te voorkomen, zijn ketenbrede kaders en richtlijnen opgesteld die door de partners worden gevolgd als het gaat om onder andere digitalisering. Zo zijn er ketenafspraken over standaarden en formats die gebruikt worden bij digitaliseringsvraagstukken binnen de strafrechtketen. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek vinden ketentesten plaats zodat beoordeeld kan worden of nieuwe IV-infrastructuur correct werkt.

(258) Wat is het communicatieplan van de regering richting de samenleving?

258. Communicatie aan de burgers vindt plaats kort voor de invoering van het nieuwe wetboek. Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek wordt voorlichtingsmateriaal ontwikkeld over de rechten van verdachten, getuigen en slachtoffers. Dit gebeurt onder andere door aanpassing van de desbetreffende informatie over rechten in de gebruikelijke algemene publieksvoorlichting op rijksoverheid.nl en websites van organisaties die in contact komen met burgers in het strafproces, zoals politie, openbaar ministerie, Rechtspraak, Slachtofferhulp Nederland en CJIB. Ook meer gerichte communicatiemiddelen die aan betrokkenen kunnen worden uitgereikt of verstuurd, zoals op politiebureaus of in de gebouwen van de rechtspraak, worden aangepast. Daartoe worden de bestaande kanalen en middelen gebruikt. Denk aan de websites van de ketenpartners en rijksoverheid.nl, strafrechtketen.nl, LinkedIn-kanalen. De burger ontvangt van de ketenpartner (deel)informatie op het moment (in het proces) dat hij die nodig heeft.

Enkele min of meer losstaande vragen van de leden van de fractie van D66

Tijdens het onderzoek kunnen onder leiding van de rechter-commissaris procesafspraken worden gemaakt, soms ook schriftelijk, en ook na de procesinleiding. In hoeverre kunnen deze afspraken behelzen dat het OM een bepaalde straf eist en de verdediging schuld bekent en zich bij die eis neerlegt, waarna de rechter de zaak «afstempelt»?

(259) Is dit een vorm van «plea bargaining» en acht de regering dit wenselijk, zo vragen de leden van de D66-fractie.

259. De eerste aanvullingswet bevat een regeling van procesafspraken, op basis waarvan de officier van justitie en de verdediging de mogelijkheid hebben om – met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden – een gezamenlijk afdoeningsvoorstel te doen aan de rechter, bijvoorbeeld over de uit te spreken bewezenverklaring en de op te leggen straf. Deze regeling sluit aan bij het arrest van de Hoge Raad over procesafspraken (ECLI:NL:HR:2022:1252). In de regeling wordt het ook in het nieuwe wetboek centraal staande uitgangspunt gehandhaafd dat de rechter verantwoordelijk is voor het behandelen en beoordelen van de strafzaak overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regeling – in het bijzonder de artikelen 4.3.1 en 4.3.3, waarin de formele en materiële

vragen van het rechterlijke beslismodel zijn opgenomen – en de eisen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM), en dat de rechter daarbij beslissingen kan nemen die afwijken van gemaakte procesafspraken. Dit betekent ook dat als de rechter in het concrete geval beslist rekening te houden met gemaakte procesafspraken, de bepalingen die zien op het onderzoek op de terechtzitting (Boek 4, Hoofdstuk 2) onverkort van toepassing blijven en de rechter naar aanleiding van dat onderzoek zelf beoordeelt of bewezen is dat de tenlastegelegde feiten door de verdachte zijn begaan alsook – indien de bewezen feiten en de verdachte strafbaar zijn – beslist over de oplegging van een of meer straffen of maatregelen. De voorgestelde regeling doet dus geen afbreuk aan de wezenlijke waarborgen waarmee de berechting is omgeven.

(260) Waarom staat het begrip «procesinleiding» niet bij de definitiebepalingen aan het begin van het wetboek, en komt het pas in artikel 4.1.1 aan de orde?

260. Aan het begin van het nieuwe wetboek zijn definities opgenomen van begrippen die in verschillende boeken voorkomen en waarvan een nauwkeurige omlijning of afbakening wenselijk is. Het begrip procesinleiding vervangt in het nieuwe wetboek het begrip dagvaarding. De officier van justitie brengt de zaak ter berechting aan door een procesinleiding bij de voorzitter van de rechtbank in te dienen en deze aan de verdachte te betekenen. De berechting vangt hierdoor aan. Dit wettelijke voorschrift en een aanduiding van de gegevens die de procesinleiding moet bevatten, zijn opgenomen in artikel 4.1.1. Dit artikel vormt de eerste bepaling van het boek over de berechting. Het begrip procesinleiding kan uitsluitend duiden op die proceshandeling van de officier van justitie en komt in het wetboek niet in een andere betekenis voor. Over het begrip procesinleiding kan geen verwarring ontstaan. Aan het opnemen van een definitiebepaling, hoewel denkbaar, is daarom geen behoefte.

(261) In artikel 1.4.3, lid 1, staat: «een verklaring te verkrijgen waarvan niet gezegd kan worden dat zij in vrijheid is afgelegd.» Zou het niet accurater zijn te formuleren: «een verklaring te verkrijgen waarvan gezegd kan worden dat zij niet in vrijheid is afgelegd»?

261. Artikel 1.4.3, eerste lid – dat inhoudelijk gelijklopend is aan het huidige artikel 29, eerste lid – bevat het pressieverbod. Het bepaalt dat de verhorende ambtenaar zich in alle gevallen waarin iemand als verdachte wordt verhoord onthoudt van alles wat de strekking heeft een verklaring te verkrijgen waarvan niet gezegd kan worden dat zij in vrijheid is afgelegd. De reikwijdte van het pressieverbod zou worden ingeperkt wanneer dit verbod zou worden toegespitst op, kort gezegd, het verkrijgen van een verklaring «waarvan gezegd kan worden dat zij niet in vrijheid is afgelegd». In dat geval zouden immers alleen situaties waarin daadwerkelijk kan worden vastgesteld dat een verklaring niet in vrijheid is afgelegd onder het beschermingsbereik van het pressieverbod kunnen vallen. Dat is onwenselijk.

(262) In artikel 2.5.34, lid 2, kan de rechter ambtshalve of op vordering van het OM de schorsing van de voorlopige hechtenis opheffen, «ook indien de verdachte de voorwaarden naleeft.» Zijn de voorwaarden in dat geval niet goed geformuleerd, of is er sprake van nieuw belastend materiaal dat de opheffing rechtvaardigt? Wat is de gedachte hierachter?

262. Er kunnen verschillende redenen zijn om de opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis te bevelen, zonder dat sprake is van het niet naleven van de voorwaarden. Zo kan op enig moment na de schorsing van de voorlopige hechtenis blijken van ernstig gevaar voor vlucht, direct gevaar dat de verdachte het onderzoek zal frustreren of kan het feit ernstiger blijken te zijn dan aanvankelijk werd gedacht.

(263) Artikel 5.8.1, sub c, behandelt herziening ten voordele van de verdachte en spreekt over een «gegeven». Kan veranderd wetenschappelijk inzicht hieronder vallen?

263. Ja, sinds de wijziging van het novumbegrip in 2012 (Stb. 2012, 275) kan ook een nieuw gegeven dat niet van feitelijke aard is, grond voor herziening opleveren. Dat kan een nieuw of gewijzigd inzicht van een deskundige zijn. Aldus wordt ruimte geboden om nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied van forensisch bewijs en gedragswetenschappelijk onderzoek aan te voeren ter onderbouwing van een herzieningsverzoek.

Niet elk gegeven leidt tot de conclusie dat herziening aangewezen is; behalve door het begrip gegeven wordt de reikwijdte van het novumbegrip begrensd door andere elementen, die bij de wetswijziging bewust niet zijn veranderd (Kamerstukken II 2008/09, 32 045, nr. 3, p. 9). Het gegeven moet, volgens de tekst van de wet, bij het onderzoek op de terechtzitting aan de rechter niet bekend zijn geweest. Het gegeven moet bovendien op zichzelf of in verband met de vroeger geleverde bewijzen met de uitspraak niet bestaanbaar schijnen en wel zodanig, dat het ernstig vermoeden ontstaat dat indien dit gegeven bekend zou zijn geweest het onderzoek van de zaak zou hebben geleid tot een andere uitkomst van de strafzaak.

(264) Titel 8.2 behandelt herziening ten nadele van de gewezen verdachte. In hoeverre is dit in strijd met het ne bis in idem-beginsel?

264. Artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat niemand andermaal voor hetzelfde feit kan worden vervolgd «behoudens de gevallen waarin rechterlijke uitspraken voor herziening vatbaar zijn». Het buitengewone rechtsmiddel herziening ten nadele vormt daarmee een relativering van het verbod op het andermaal voor het zelfde feit vervolgen. Het belang van de strafrechtspleging dat is gelegen in het bewerkstelligen dat schuldigen worden gestraft en het belang van de samenleving bij een correctie van een onterechte vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgung, kunnen, met name bij ernstige delicten, rechtvaardigen dat een reeds onherroepelijke einduitspraak die vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgung inhoudt, wordt heropend. Vanwege de zwaarwegende bezwaren die in het algemeen aan herziening ten nadele zijn verbonden, is de wettelijke regeling van stringente beperkingen voorzien en moet deze met de grootst mogelijke terughoudendheid en zorgvuldigheid worden aangewend.

265) In titel 5.7 wordt het onderzoek naar het gebruik van geweld door ambtenaren geregeld. De leden van de D66-fractie merken op dat de rijksrecherche hier niet wordt genoemd. Waarom niet, vragen deze leden. Staan de genoemde onderzoeken en onderzoekers los van de Rijksrecherche?

265. Het onderzoek naar gebruik van geweld door een opsporingsambtenaar op grond van Titel 5.7 vindt plaats onder leiding van de officier van justitie. De officier van justitie bepaalt door wie het onderzoek wordt verricht. In de meeste gevallen zal dit de rijksrecherche zijn. Dit staat ook beschreven zowel in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar (Kamerstukken II 2016/17, 34 641, nr. 3), waarmee het hier bedoelde feitenonderzoek oorspronkelijk werd geïntroduceerd in het huidige Wetboek van Strafvordering, als in de Aanwijzing geweldsaanwending opsporingsambtenaar van het openbaar ministerie.

Planning & inwerkingtreding

(266) De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij een volledig tijdsplan kan aanleveren waarin per onderdeel (Boek 1 hoofdstuk 10 / Boek 7 / Boek 8) de geplande datum van inwerkingtreding staat, inclusief een eventuele gefaseerde overgang.

266. In het antwoord op vraag 191 is een overzicht gegeven van het wetgevingsprogramma van het nieuwe Wetboek van Strafvordering dat dus bestaat uit twee vaststellingswetten, minimaal twee aanvullingswetten en een invoeringswet. In het antwoord op vraag 179 is al benoemd dat er één moment van inwerkingtreding zal zijn. Dat is voorzien op 1 april 2029. Op die datum treden de eerste en tweede vaststellingswet, de eerste en tweede aanvullingswet en de invoeringswet in werking. Daardoor geldt er vanaf dat moment een nieuw Wetboek van Strafvordering dat door de verschillende wetsvoorstellen compleet en actueel is. De invoeringswet voorziet ook in het intrekken van het huidige Wetboek van Strafvordering. In het antwoord op vraag 179 is ingegaan op de overgangsfase die ontstaat na het moment van inwerkingtreding.

Overigens betekent het gezamenlijke moment van inwerkingtreding niet dat de verschillende wetsvoorstellen ook op hetzelfde moment in het Staatsblad worden gepubliceerd. De twee vaststellingswetten worden nu al behandeld door de Eerste Kamer en zullen naar verwachting als eerste in het Staatsblad worden gepubliceerd. Daarna volgt de eerste aanvullingswet, die in 2026 zo spoedig mogelijk wordt ingediend bij de Tweede Kamer. De indiening van de tweede aanvullingswet volgt in 2027. Hetzelfde geldt waarschijnlijk voor de invoeringswet. De verschillende Staatsbladpublicaties zullen dan het nieuwe wetboek vormen dat vooralsnog op 1 april 2029 in werking treedt. Mocht het moment van inwerkingtreding later worden (zie antwoord op vraag 180), dan geldt dit voor het gehele wetboek.

(267) Verder vragen zij of er een expliciete overgangsregeling is beschreven voor lopende zaken (zoals veroordelingen of procedures) die vóór de inwerkingtreding vallen. Als dit het geval is dan horen de leden van de PVV-fractie graag waar deze is opgenomen. Als dit niet het geval is vragen zij waarom niet.

(268) Tot slot vragen genoemde leden in dit verband of er een moment is voorzien waarop het oude stelsel geheel vervalt, en hoe dat moment is gecommuniceerd richting alle uitvoeringsinstanties.

267 en 268. Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar de toelichting op het overgangsrecht bij het nieuwe wetboek in antwoord op vraag 179.

Ketenanalyse & betrokken organisaties

(269) Welke specifieke uitvoeringsorganisaties (bijv. Centraal Justitieel Incassobureau, Dienst Justitiële Inrichtingen, reclassering, ketenpartners) zijn betrokken bij de implementatie van Boek 7 dat over de tenuitvoerlegging gaat, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

269. Voor de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (waaronder Boek 7) is een implementatiestructuur opgericht, bestaande uit projectorganisaties binnen de individuele strafrechtketenorganisaties en een centraal ketenimplementatieteam voor de afstemming van de werkzaamheden tussen de organisaties. De voorbereiding van de implementatie van het nieuwe wetboek door de strafrechtketenorganisaties valt onder de governance van het Bestuurlijk Ketenberaad. Bij de implementatie van Boek 7 zijn de volgende ketenorganisaties betrokken:

de Raad voor de rechtspraak, het openbaar ministerie, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke marechaussee, het Centraal Justitieel Incassobureau, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de drie reclasseringsorganisaties en de Raad voor de Kinderbescherming.

(270) Verder informeren zij welke partnerstaten of Europese instanties betrokken zijn of raakvlak hebben in de uitvoering van Boek 8 (internationale/Europese samenwerking) en hoe die samenwerking is vormgegeven.

270. De Hoofdstukken 5 tot en met 9 van Boek 8 hebben uitsluitend betrekking op samenwerking met andere lidstaten van de Europese Unie. In deze hoofdstukken zijn voorschriften opgenomen waarmee uitvoering wordt gegeven aan Europese richtlijnen en verordeningen, zoals de Richtlijn 2014/41 EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken en Verordening (EU) 2018/1805 inzake de wederzijdse erkenning van bevroeringsbevelen en confiscatiebevelen. De andere hoofdstukken kunnen (ook) worden toegepast in relatie tot andere staten (hierna: derde landen) en in voorkomende gevallen internationale gerechten (zie artikel 8.2.2 en Boek 8, Afdeling 4.2.2). In de meeste gevallen zal in relatie tot derde landen en internationale gerechten ook sprake zijn van een verdrag, waarin de rechtshulprelatie wordt geregeld. Zoals ook in het nieuwe artikel 8.1.1 tot uitdrukking wordt gebracht, zijn de in het verdrag vastgelegde afspraken dan (net als nu) leidend. Gelet hierop en op het feit dat Boek 8 voornamelijk een technische omzetting betreft van het huidige Boek 5, zonder dat daarbij (grote) inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht, wordt niet verwacht dat de werkprocessen met andere (lid)staten hoeven te worden aangepast.

Over het algemeen zijn regels over samenwerking met Europese instanties, zoals Europol en Eurojust, vastgelegd in EU-verordeningen, die rechtstreeks van toepassing zijn in de lidstaten (zie artikel 288 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie) en dus niet omgezet hoeven te worden in nationale wetgeving; eventueel benodigde uitvoeringswetgeving voor deze verordeningen is niet in Boek 8 opgenomen, maar elders, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving over het delen van gegevens.

(271) En in het verlengde hiervan: is er voor deze ketenpartijen een gap-analyse uitgevoerd waarin uitvoeringsknelpunten, werkprocessen en benodigde aanpassingen zijn geïdentificeerd? Als dit niet het geval is vernemen de leden van de PVV-fractie graag waarom niet.

271. Wij verstaan onder een gap-analyse een verschillenanalyse tussen de huidige praktijk en het huidige juridisch kader enerzijds, en de verwachte praktijk en het juridisch kader volgens het wetsvoorstel anderzijds. Deze methode vormt veelal het startpunt bij het in kaart brengen van zowel de veranderopgave als de structurele uitvoeringsconsequenties ten gevolge van nieuwe wetgeving, zo ook bij het beeld dat is weergegeven in de memorie van toelichting bij de tweede vaststellingswet. Dit geldt ten aanzien van Boek 7 voor alle organisaties die genoemd zijn in het antwoord op vraag 269. Het zwaartepunt van de implementatieopgave van Boek 8 ligt bij de Rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie. Zoals hiervoor aangegeven wordt niet verwacht dat de werkprocessen met andere (lid)staten hoeven te worden aangepast.

ICT & gegevensuitwisseling

(272) De leden van de PVV-fractie vragen de regering of er een gedetailleerde ICT-impactanalyse beschikbaar is waarin de betrokken systemen, gegevensstromen, interfaces en migratiebehoeften zijn beschreven voor de omzetting van het huidige strafprocesrecht naar de nieuwe regeling.

272. Op dit moment wordt de impact voor de gemeenschappelijke opgave in beeld gebracht. Uit deze analyse gaat blijken op welke interactie tussen ketenpartners veranderingen nodig zijn en welke ICT-wijzigingen hiervoor nodig zijn. Om te voorkomen dat er meerdere keren veranderingen moeten worden doorgevoerd en daardoor meer kosten worden gemaakt dan nodig is, zullen de veranderingen zelf pas kunnen plaatsvinden als de tekst van de wet voldoende is uitgekristalliseerd. De analysefase waar de strafrechtketenorganisaties zich nu in bevinden strekt tot voorbereiding van de benodigde wijzigingen.

(273) Wie is verantwoordelijk voor de regie over ICT-adaptatie en keteninteroperabiliteit (bijv. centraal coördinerend ministerie of uitvoeringsorganisatie), zo vragen genoemde leden.

273. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 245.

(274) Zijn er specifieke risico's geïdentificeerd op het gebied van ICT (zoals gegevensuitval, incompatibiliteit, back-up/transitieproblemen). Als dit het geval is willen de leden van de PVV-fractie graag weten of en zo ja welke maatregelen hiertegen zijn genomen.

274. Ketenorganisaties zijn voor de uitvoering van hun primaire taak mede afhankelijk van informatie en/of gegevens bij andere partijen. Elke technische aanpassing in de ICT-systemen bij een willekeurige ketenpartner vormt daardoor voor elke organisatie in de strafrechtketen en het functioneren van deze keten een potentieel risico. Daarom zoeken de ketenorganisaties bij de (door)ontwikkeling, inrichting en uitvoering van de processen en de ondersteunende informatievoorziening regelmatig de onderlinge afstemming en samenwerking. Zo is bijvoorbeeld nagegaan hoe met een bestandenpostbus een backup kan worden georganiseerd wanneer gegevensuitwisseling stukt. Gezamenlijke afspraken, standaarden en architectuur ten aanzien van ICT-voorzieningen die nodig zijn voor de informatie-uitwisseling tussen ketenorganisaties zijn en worden vastgelegd in de ketendoelarchitectuur (KDA) van de strafrechtketen. De ketenpartners hebben zich er aan gecommitteerd dat zij bij de inrichting van nieuwe koppelingen met ketenpartners deze afspraken, standaarden en architectuur in de KDA als uitgangspunt nemen.

Kosten en financiering

(275) Is er een integrale raming van de kosten voor de implementatie beschikbaar (zoals personeel, opleiding, ICT, migratie, communicatie) voor alle betrokken ketenpartijen, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

275. De organisaties hebben individueel hun ramingen voor het implementatietraject opgesteld aan de hand van een format. Om te borgen dat de organisaties dit format op gelijke wijze invullen is er een referentiekader opgesteld met aanwijzingen hoe bepaalde gegevens moeten worden berekend. Dit referentiekader sluit aan bij de uitgangspunten zoals opgenomen in het rapport van de commissie-Letschert (2021) en maakt zichtbaar: de kosten van de programma organisaties, de kosten van de veranderopgave onderscheiden naar communicatie, IV, opleidingen en bedrijfsvoering en de kosten van flankerend beleid om productieverlies tijdens het geven van opleidingen of gedurende de «inleer» periode zoveel mogelijk te voorkomen. Aldus is het aan de hand van de individuele bestedingsplannen mogelijk om een integraal beeld van kosten per type activiteit te genereren.

(276) Ook horen zij graag op welke wijze deze kosten worden verdeeld over de betrokken instanties (nationaal/regionaal) en of er budgettaire dekking beschikbaar is.

276. De betrokken organisaties leveren elk jaar in oktober een herijk bestedingsplan aan voor het eerst volgende jaar met een doorkijk naar de behoefte aan financiële middelen in latere jaren. In de bestedingsplannen worden op basis van actueel uitgevoerde analyses de daadwerkelijke kosten geraamd voor de aanpassingen die bij de organisaties benodigd zijn geraamd. Aangezien de analysefase nog niet volledig is afgerond en daardoor de diverse plannen in latere jaren nog veel stelposten bevatten worden er vooralsnog alleen middelen toegezegd voor het eerstkomende jaar en blijven de middelen voor latere jaren centraal bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid gealloceerd.

(277) Tot slot vragen genoemde leden in dit verband of er voorzien is in een financiële buffer of extra capaciteit tijdens de overgangsperiode om achterstanden of extra belasting in de keten op te vangen.

277. De ketenorganisaties bezien de mogelijkheden om het productie-verlies rondom de invoering van het nieuwe wetboek zo veel als mogelijk te voorkomen. Bij sommige organisaties zal dit leiden tot extra kosten voor bijvoorbeeld het bekostigen van overwerk. Deze kosten vallen in beginsel binnen het beschikbaar gestelde budget. Daarnaast zal bezien moeten worden of het reguliere budget voor bekostiging van de organisaties gedurende die periode op peil gehouden kan worden ondanks dat er wellicht sprake is van een tijdelijk lager af te handelen volume.

Opleiding, communicatie en kennisoverdracht

(278) De leden van de PVV-fractie informeren of er een opleidings- en communicatieplan is opgesteld voor alle betrokken actoren zoals bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie, de rechtspraak, het gevangeniswezen, de reclassering en internationale partners. Als dit het geval is vragen deze leden of de regering de hoofdlijnen hiervan kan delen, meer in het bijzonder met betrekking tot planning, inhoud en verantwoordelijkheid.

278. Op verzoek van het departement wordt door elk van de betrokken strafrechtketenpartners jaarlijks vastgelegd wat er noodzakelijk moeten worden uitgevoerd en/of welke producten er moeten worden opgeleverd om het gewenste resultaat te kunnen realiseren. Op het gebied van de leeropgave wordt (op hoofdlijnen) aangegeven welke aanpassingen en/of vernieuwingen in opleidingen moeten worden gerealiseerd, inclusief de (bij)scholing van docenten. Ten aanzien van de leerinterventies voor medewerkers wordt aangegeven of de (bij)scholing past binnen de reguliere opleidingscapaciteit of dat daarvoor extra tijd moet worden ingeruimd. Mede op basis van deze individuele opgaven worden samenwerking en afstemming georganiseerd, daar waar dit waarde toevoegt (zie ook de antwoorden op de vragen 25, 253 en 256).

(279) Verder zijn deze leden benieuwd naar de wijze waarop kennisoverdracht naar regionale of lokale uitvoeringsinstanties wordt geborgd en hoe ervoor wordt gezorgd dat personeel tijdig op de hoogte is van de nieuwe regels.

279. De leeropgave bij de verschillende organisaties is zeer gevarieerd, maar grofweg maakt elke relevante organisatie op het gebied van opleidingen onderscheid tussen een centraal deel (opleiden docenten en opstellen opleidingsplannen per doelgroep) en een decentraal deel (de feitelijke opleidingen). Daar waar samenwerking meerwaarde heeft wordt dit gefaciliteerd. De feitelijke opleidingen bij de uitvoeringsorganisaties op locatie zijn primair de verantwoordelijkheid van elke individuele organisatie.

(280) Is er voorzien in handleidingen, e-learning of begeleidingstrajecten voor de ketenpartijen, en zo ja, wie ontwikkelt en beheert deze?

280. De individuele ketenpartners zijn zelf primair verantwoordelijk voor de veranderopgave die voortkomt uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering en maken daarbij gebruik van hun reguliere opleidingsvoorzieningen. De specifieke leeropgave verschilt per organisatie. Elke organisatie maakt een algemeen plan met daarin ook een hoofdstuk over opleidingen, waarin mede wordt aangegeven op welke wijze -digitaal, fysiek of een combi- de (bij)scholing plaatsvindt.

Overgang & rechtszekerheid

(281) De leden van de PVV-fractie vragen de regering hoe wordt gewaarborgd dat in de overgangsfase (van oude naar het nieuwe stelsel) geen lacunes ontstaan in de uitvoering of rechtspositie van betrokkenen, meer specifiek: verdachten, slachtoffers en ketenpartijen.

(282) Voorziet de regering dat het oude en nieuwe stelsel (deels) parallel gaan lopen en zo ja: wat zijn de criteria voor toepassing van oud versus nieuw?

281 en 282. Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar de toelichting op het overgangsrecht bij het nieuwe wetboek in antwoord op vraag 179.

(283) Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie met betrekking tot dit onderwerp op welke wijze communicatie richting externe partijen zoals advocaten, slachtoffers en internationale partners wordt verzorgd over de overgang en de praktische betekenis daarvan.

283. Het overgangsrecht wordt al enkele jaren in nauwe samenspraak met de ketenpartners voorbereid, zodat de inhoud ervan hen bekend is. Bij de invoeringswet, die het overgangsrecht zal bevatten, zal waarschijnlijk een bijlage bij de memorie van toelichting worden gevoegd, waarin wordt beschreven hoe het overgangsrecht voor ieder onderdeel zal uitwerken. Deze bijlage kan in de praktijk als handleiding fungeren in de overgangssituatie. De ketenpartners zijn betrokken bij de uitwerking hiervan.

Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek wordt voorlichtingsmateriaal ontwikkeld over de rechten van verdachten, getuigen en slachtoffers. Dit gebeurt onder andere door aanpassing van de desbetreffende informatie over rechten in de gebruikelijke algemene publieksvoorlichting op rijksoverheid.nl en websites van organisaties die in die in contact komen met burgers in het strafproces, zoals politie, openbaar ministerie, Rechtspraak, Slachtofferhulp Nederland en CJIB. Ook meer gerichte communicatiemiddelen die aan betrokkenen kunnen worden uitgereikt of verstuurd, zoals op politiebureaus of in de gebouwen van de rechtspraak, worden aangepast. In de informatie zal worden vermeld vanaf welk moment het nieuwe recht van toepassing wordt.

De Nederlandse Orde van Advocaten is deelnemer aan de ketenimplementatieorganisatie en zal de voorlichting aan de advocatuur mede faciliteren. Daarnaast dragen advocaten zelf verantwoordelijkheid voor tijdige bijscholing en het jaarlijks behalen van de benodigde opleidingspunten.

De bepalingen over internationale samenwerking in het huidige wetboek zijn in 2018 gemoderniseerd met de Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (Stb. 2017, 246). Daarmee zijn de wijzigingen in de tweede vaststellingswet beperkt en voornamelijk technisch van aard. De (wetstechnische) aanpassingen zien met name op het omnummeren en de inhoudelijke afstemming op de Boeken 1 tot en met 6 (zie ook paragraaf 1.2 en 1.3 van de memorie van toelichting bij de Tweede aanvullingswet). Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 270

wordt niet verwacht dat de werkprocessen met andere (lid)staten hoeven te worden aangepast.

Monitoring, evaluatie en risicobeheersing

(284) Is er een concreet monitoring-, evaluatie- en bijsturingskader opgesteld, met indicatoren (bijv. doorlooptijd tenuitvoerlegging, internationale samenwerkingstrajecten, systeemstoringen), zo informeren de leden van de PVV-fractie.

284. Zie het antwoord op vraag 151.

(285) Verder willen zij graag weten welke risico's expliciet geanalyseerd zijn, zoals uitvoeringsachterstanden, interoperabiliteitsproblemen en personele capaciteitstekorten. In het verlengde hiervan informeren genoemde leden welke mitigerende maatregelen daarvoor zijn benoemd.

285. Voor een omschrijving van de expliciet geanalyseerde risico's, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 185. In deze vraag worden onder andere de risico's en mitigerende maatregelen met betrekking tot uitvoeringsachterstanden en interoperabiliteitsproblemen benoemd.

Om het risico op personele capaciteitstekorten tegen te gaan is vanuit de commissie-Letschert geadviseerd een beleidsluwe periode aan te houden vanaf twee jaar voor de invoering van het nieuwe wetboek. Zonder een dergelijke periode bestaat het risico op onvoldoende absorptievermogen of overvraging van personeel. Om te voorkomen dat dit gebeurt, stellen organisaties prioriteiten en hanteren zij veelal een projectenstop. Hierdoor blijft de personele capaciteit in balans met het volume van de veranderingen. Het is hierbij van belang dat de geormerkte financiële middelen beschikbaar blijven en het personeel de juiste expertise heeft.

(286) Tot slot vragen zij in dit verband of er periodiek wordt gerapporteerd aan de Kamer over de voortgang van de implementatie. Als dit het geval is horen deze leden graag met welke frequentie en via welk instrument.

286. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 167.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de wetsvoorstellen. Deze leden spreken om te beginnen graag hun waardering uit voor het intensieve traject dat aan de totstandkoming van de wetsvoorstellen tot herziening van het Wetboek van Strafvordering voorafgegaan is. Ook hebben deze leden met waardering kennisgenomen van de uitgebreide behandeling van de betreffende wetsvoorstellen in de Tweede Kamer. Beide aspecten maken het deze leden mogelijk zich bij de behandeling in de Eerste Kamer in het bijzonder te richten op de door de Tweede Kamer aanvaarde amendementen en voorts op bredere toets ten aanzien van met name uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dan ook graag de volgende vragen.

Met betrekking tot wetsvoorstel 36 327

Zoals de regering bekend zal zijn heeft de commissie voor Justitie en Veiligheid zich in de aanloop naar deze schriftelijke behandeling al volop laten informeren over onder meer de vraag of de partners in de strafrechten, gezien de staat van hun ICT-systemen, in staat moeten worden geacht om de wetsvoorstellen in de praktijk uit te kunnen voeren op het moment waarop de inwerkingtreding voorzien is. Van verschillende

kanten zijn signalen ontvangen die erop wijzen dat één of meerdere ketenpartners mogelijk hun systemen (nog) niet op orde hebben op dat moment. (287) De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij deze signalen ook heeft ontvangen.
287. Zie het antwoord op vraag 157.

(288) Voorts vragen zij de regering zo concreet mogelijk uiteen te zetten welke scenario's de regering in dit verband onderkent en welke stappen (kunnen) worden ondernomen om de kans te maximaliseren dat alle ketenpartners op het voorziene moment van inwerkingtreding ook daadwerkelijk gereed en in staat zijn om met het wetsvoorstel te gaan werken.

288. Er is geen sprake van verschillende invoeringsscenario's. Het nieuwe wetboek zal – in lijn met het advies van de commissie-Letschert – in één keer in werking treden (zie ook vraag 266). Aan de hand van het in 2026 verwachte rapport van Ac-ICT wordt de haalbaarheid van de inwerkingtreding op 1 april 2029 bekeken door de regering in samenspraak met de ketenpartners. Overigens zullen ketenpartners bij de invoeringsstrategie wel kijken welke aanpassingen in de werkprocessen en ICT doorgevoerd kunnen worden vóór de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. Tegelijkertijd zullen ketenpartners kijken welke wijzigingen in werkprocessen en IV-aanpassingen wenselijk zijn op basis van de wet maar ook aangepast kunnen worden na de inwerkingtreddingsdatum. Op die manier streven de ketenpartners naar een optimale werklast- en risicospreiding.

De totstandkoming van de voorliggende herziening van het Wetboek van Strafvordering is een majeure wetgevingsoperatie, waarvoor deze leden al hun grote waardering geuit hebben. Voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dergelijke omvangrijke wetgeving is opleidings- en trainingscapaciteit van groot belang.

(289) Kan de regering aangeven hoe het op dit moment staat met de voorbereidingen op dit punt bij de kernschakels van de strafrechtketen, namelijk politie, Openbaar Ministerie, rechtspraak en advocatuur?

289. De meeste organisaties binnen de strafrechtketen ronden het komend jaar de analysefase af, waarmee zij een totaalbeeld hebben van de integrale leeropgave. Parallel werkt een aantal organisaties nu al aan de voorbereiding en de realisatie van benodigde leermiddelen, waaronder het werven en bijscholen van docenten en het maken van opleidingsplannen per doelgroep. Voor wat betreft de advocatuur geldt dat de relevante opleidingen veelal door de commerciële markt zullen worden aangeboden.

Te voorzien is dat na inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering nog geruime tijd zaken in behandeling zullen zijn die onder het oude Wetboek moeten worden afgedaan.

(290) Kan de regering aangeven welke voorzieningen er zijn en worden getroffen om te verzekeren dat dit in de praktijk uitvoerbaar is, ook op de langere termijn van bijvoorbeeld hoger beroep en cassatie of in gevallen waarin om moverende redenen pas veel later tot opsporing, vervolging en berechting kan worden overgegaan? Is voorzien in langjarige investeringen in de daarvoor benodigde ICT-systemen, maar ook in de opleiding van medewerkers?

290. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de toelichting op het overgangsrecht bij het nieuwe wetboek in de antwoorden op de vragen 179, 249 en 283.

Met de aanvaarding van het amendement 51 (Mutluer en Van Nispen) over het stimuleren van het gebruik van mediation en andere herstelvoorzieningen is het wetsvoorstel op dit punt aangescherpt.⁵⁵

(291) Met het oog op de uitvoerbaarheid vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering aan te geven wat de te verwachten gevolgen van dit amendement zijn voor de werklust van het OM, dat in artikel 1.11.2 lid 2 een heel breed geformuleerde bevorderingstaak krijgt, alsmede de gevolgen voor de doorlooptijd van het strafproces als geheel. 291. Artikel 1.11.2, tweede lid, bepaalt dat de officier van justitie herstelrecht bevordert tussen het slachtoffer en de verdachte of veroordeelde. De inhoud van deze bepaling is niet nieuw, want het huidige artikel 51h, derde lid, kent een vergelijkbare bevorderingstaak. Het genoemde amendement zorgt ervoor dat in verscheidene fasen het gebruik van herstelrechtvoorzieningen wordt gestimuleerd. Dit blijkt uit de toelichting bij het amendement. Artikel 1.11.2 begint met een informatieplicht van de politie aan slachtoffer en verdachte over de mogelijkheden van herstelrecht. Deze plicht is ook in het huidige artikel 51, eerste lid, opgenomen. Nieuw is dat in de fase van het opsporingsonderzoek door de politie, zowel slachtoffer als verdachte het recht krijgt om verzoeken te doen om te laten onderzoeken of mediation mogelijk is. Dat recht krijgen zij ook in de fase dat de politie het onderzoek heeft afgerond en de op de zaak betrekking hebbende stukken heeft ingediend bij het openbaar ministerie en in de fase van de terechtzitting.

Wat betreft het stimuleren van de herstelrechtvoorzieningen in artikel 1.11.2 zijn de betrokken ketenorganisaties, waaronder het openbaar Ministerie van mening dat dit een zeer beperkte verzwaring oplevert. Niet alle zaken zullen immers geschikt zijn voor herstelrecht en mediation. De ambitie is om vroeg in een strafproces te beoordelen of mediation een succesvolle stap kan zijn in de afhandeling van een zaak. Een geslaagde mediation vergroot de kans op het verkorten van de doorlooptijd van die strafzaak.

Na amendement (39, Ellian) bepaalt het voorgestelde artikel 1.11.4 lid 4 en 5 dat als een verdachte zich bevindt in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) of een Afdeling Intensief Toezicht (AIT) het gebruik van een videoverbinding de regel wordt en verschijning in persoon de uitzondering.⁵⁶ Ter onderbouwing van de stelling dat deze handelwijze in lijn is met hoger recht wordt verwezen naar arresten van het EHRM, te weten Marcelo Viola/Italië⁵⁷ en Bosti/Italië.⁵⁸ In die zaken ging het echter om respectievelijk alleen een videoverbinding in hoger beroep in plaats van bij de behandeling in eerste aanleg en om een videoverhoor van een getuige in plaats van de verdachte. (292) De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering dan ook nader in te gaan op de verenigbaarheid van dit amendement met hoger recht, in het bijzonder het EVRM, en aan de hand van jurisprudentie te motiveren welk standpunt de regering hierin betreft.

292. In antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks/PvdA (nrs. 141 tot en met 146) over hetzelfde amendement (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 39) is ingegaan op de toepassing van videoconferentie bij de specifieke groep van gedetineerden in de EBI en AIT's. Daar is uiteengezet dat de regeling, zoals deze nu in het voorgestelde nieuwe wetboek is opgenomen, bijdraagt aan het voorkomen van een zware belasting van de uitvoering en aan de veiligheid buiten de gevangenis. De regering is van oordeel dat met een juiste toepassing van

⁵⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 51.

⁵⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 39.

⁵⁷ EHRM 5 oktober 2006, appl.nr. 45106/04 (Marcello Viola/Italië).

⁵⁸ EHRM 13 november 2014, appl.nr. 43952/09 (Bosti/Italië).

deze regeling ook de verdachten in de EBI en in de AIT's hun verdedigingsrechten volledig kunnen uitoefenen, zonder daarbij een inbreuk te maken op het recht op een eerlijk proces. Graag voldoen we aan het verzoek van de aan het woord zijnde leden om in dit verband in te gaan op het relevante hoger recht, in het bijzonder het EVRM (met name gebaseerd op basis van het WODC-onderzoek «De verdachte in beeld», 2020).

Het Wetboek van Strafvordering heeft als algemeen uitgangspunt dat de verdachte fysiek aanwezig is bij de behandeling van de strafzaak op het onderzoek op de terechtzitting. De wet maakt het echter mogelijk dat bij de behandeling van een zaak gebruik wordt gemaakt van een directe beeld- en geluidsverbinding (videoconferentie) in de zittingszaal. Specifiek voor de gedetineerden in de EBI wordt in het nieuwe wetboek voorgesteld het uitgangspunt van fysieke aanwezigheid van die verdachten om te draaien naar in beginsel toepassing van videoconferentie. Opmerking verdient daarbij dat voor de gedetineerden in de EBI geldt dat in voorkomende gevallen gebruik kan worden gemaakt van de zittingszaal in de penitentiaire inrichting te Vught, hetzij om fysiek aanwezig te kunnen zijn bij de behandeling van de zaak, hetzij om via een videoconferentie deel te nemen aan een zitting in een ander gerecht (zie ook de antwoorden op de vragen hiernaar van de leden van de GroenLinks/PvdA- fractie (nrs. 145 en 146)). De omkering van het uitgangspunt voor het gebruik van videoconferentie geldt ook voor gedetineerden in de AIT's, met dien verstande dat voor deze gedetineerden separaat moet worden vastgesteld dat bij het vervoer van deze verdachten sprake is van een hoog veiligheidsrisico.

Bij het toepassen van videoconferentie ten aanzien van een verdachte in het strafproces ontstaan mogelijke spanningen met het aanwezigheidsrecht van de verdachte en, in relatie tot dat recht, het recht op effectieve verdediging en de strafvorderlijke beginselen van onmiddellijkheid en openbaarheid van het strafproces.

Het recht van de verdachte om in persoon bij de behandeling van zijn strafzaak aanwezig te zijn is een onderdeel van het recht op een eerlijk proces en vloeit volgens het EHRM voort uit artikel 6 EVRM. Het uitgangspunt dat een verdachte recht heeft om in zijn tegenwoordigheid te worden berecht kan daarnaast worden afgeleid uit artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en is neergelegd in artikel 14, derde lid, sub d, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). In de jurisprudentie van het EHRM wordt veel waarde gehecht aan het aanwezigheidsrecht van een verdachte. Het aanwezigheidsrecht wordt omschreven als «*of capital importance*». De plicht tot het waarborgen van het recht van de verdachte om bij zijn berechting in de rechtszaal aanwezig te zijn, is één van de essentiële vereisten van het recht op een eerlijk proces (EHRM [GC] 18 oktober 2006, 18114/02 (Hermi t. Italië), par. 58). Het belangrijkste doel van het aanwezigheidsrecht is de verdachte in staat te stellen zich adequaat te verdedigen tegen de beschuldiging. Hij moet daartoe actief kunnen participeren in het onderzoek op de terechtzitting. Desalniettemin is het aanwezigheidsrecht niet absoluut. Zo kan een verdachte bijvoorbeeld afstand doen van zijn recht aanwezig te zijn bij de behandeling van zijn strafzaak (EHRM [GC] 18 oktober 2006, 18114/02 (Hermi t. Italië), par. 58). In de jurisprudentie van het EHRM worden incidenteel ook uitzonderingen geaccepteerd indien sprake is van een situatie waarin een verdachte zelf heeft bijgedragen aan de situatie niet aanwezig te kunnen zijn bij het strafproces (Bijvoorbeeld door zelf te proberen te ontsnappen aan de berechting (EHRM 14 juni 2001, 20491/92 (Medenica t. Zwitserland), par. 55 en 58). In algemene zin valt uit de jurisprudentie van het EHRM af te leiden dat artikel 6 EVRM zich als zodanig niet verzet tegen

het houden van een videoconferentie ter effectivering van het aanwezigheidsrecht, mits daar legitieme redenen voor zijn en er voldoende waarborgen worden getroffen om ervoor te zorgen dat geen afbreuk wordt gedaan aan de uitoefening van de aan de verdachte toekomende verdedigingsrechten. Bovendien moet het nationale recht in de mogelijkheid van videoconferentie voorzien. De vraag of een strafproces voldoet aan de vereisten van een eerlijk proces, zoals beschermd door artikel 6 EVRM, dient in een individueel geval te worden beoordeeld, is afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval en moet in beginsel worden onderzocht in het licht van het verloop van de strafprocedure als geheel. Of in een strafzaak aan die vereisten wordt voldaan, vergt een individuele beoordeling door de rechter.

Voor de specifieke regeling voor de EBI en AIT's is de EHRM-jurisprudentie die betrekking heeft op de situatie in Italië in het bijzonder relevant. In Italië is immers al geruime tijd geldend recht dat in bepaalde rechtszaken gerelateerd aan de mafia in principe videoconferenties worden toegepast vanwege ernstige risico's voor de openbare orde en veiligheid. Op grond van het ook in de toelichting op het amendement (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 39) genoemde arrest Marcello Viola tegen Italië kan worden afgeleid dat het volgens het EHRM in beginsel is toegestaan een verdachte via videoconferentie te laten participeren in de strafprocedure. In deze zaak klaagde de verdachte dat hij was gedwongen om via videoconferentie te participeren in het hoger beroep van zijn strafzaak en dat dit een schending van artikel 6 EVRM behelsde. Van instemming van de verdachte was geen sprake. Marcello Viola is een lid van de mafia en zit sinds 1999 een levenslange gevangenisstraf uit voor onder andere verschillende moorden en afpersing. Ten tijde van deze zaak was Viola geplaatst in het Italiaanse antimafia-detentieregime. Dit strenge regime, gestoeld op artikel 41-bis van de Italiaanse wet op het gevangeniswezen, heeft mede tot voorbeeld gediend van de recent tot stand gebrachte aanvullende maatregelen tegen voortgezet crimineel handelen in detentie, die gelden in de EBI en de AIT's (Stb. 2025, 197 en 198). Voor Viola had dit om redenen van veiligheid tot gevolg dat hij niet is vervoerd naar de rechtszaal, maar dat hij via videoconferentie heeft geparticipeerd in zijn berechting in beroep. In dit beroep ging het niet alleen over de relevante rechtsvragen, maar om een volle beoordeling van de zaak. Het EHRM oordeelde dat in beginsel een verdachte in de zittingszaal aanwezig moet kunnen zijn, maar dat het gerechtvaardigd kan zijn om een verdachte vanaf een andere locatie te laten deelnemen aan de zitting als daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd, zoals het beheersen van de risico's die het vervoer van de gedetineerde met zich brengt met het oog op ontvluchtingen of aanslagen, het voorkomen dat de gedetineerde in contact kan komen met de criminele organisatie waartoe hij behoort (bijvoorbeeld door het geven van signalen tijdens de zitting), het in de zittingszaal onder druk zetten van slachtoffers of kroongetuigen, de afdoening van het proces binnen een redelijke termijn en het beperken van de werklast van de rechtbank. In het geval van Viola oordeelde het EHRM dat zijn deelname aan de zitting via videoconferentie niet in strijd was met artikel 6 EVRM. Het EHRM toetste in de eerste plaats of er sprake was van legitieme doelen en oordeelt dat deze aan de orde waren. De veiligheidsafwegingen waren gerelateerd aan de mafia als criminele organisatie en zagen op het voorkomen van verstoring van de orde, het voorkomen van strafbare feiten, bescherming van getuigen en slachtoffers en het bewaken van een redelijke termijn in de behandeling van de zaak (EHRM 5 oktober 2006, appl.nr. 45106/04 (Marcello Viola/Italië), par. 72). Vervolgens beoordeelde het EHRM of met de toepassing van videoconferentie in deze zaak de verdedigingsrechten van Viola zijn geschonden. Het EHRM stelde vast dat deelname aan een zitting vanuit een detentielocatie weliswaar niet ideaal is, maar er in deze zaak geen

belemmeringen in de communicatie zijn geweest tijdens de zitting. Zo kon Viola de aanwezigen in de zittingszaal horen en zien en zij konden hem ook horen en zien, de verdediging kon tijdens de zitting opmerkingen maken, de verbinding met beeld en geluid was gedurende de zitting technisch in orde, de advocaat was fysiek aanwezig in dezelfde ruimte als Viola en zij konden vertrouwelijk overleggen. Het EHRM oordeelde dat gelet op deze omstandigheden het recht op een eerlijk proces voldoende was gerespecteerd en achtte dan ook geen schending van artikel 6 EVRM aanwezig.

Het andere in de toelichting bij het amendement genoemde EHRM-arrest, Bosti tegen Italië, gaat over een getuige die ter zitting is gehoord door middel van een videoconferentie (EHRM 13 november 2014, appl.nr. 43952/09 (Bosti/Italië)). Daarbij had de verdediging ruimschoots de gelegenheid gekregen om de getuige te ondervragen. Het EHRM oordeelde dat via de videoverbinding sprake was geweest van een behoorlijke en effectieve ondervragingsgelegenheid. Zoals de leden van de CU-fractie in hun vraag benoemen ging het in deze zaak niet om een verdachte maar om een getuige. De betekenis voor de beoordeling van dit arrest voor de nu voorliggende regeling is vooral gelegen in het belang van de kwaliteit van het videoconferentiesysteem. Deze moet uitstekend zijn om als behoorlijke en effectieve ondervragingsgelegenheid te mogen worden aangemerkt. Belangrijk onderdeel daarvan is dat overleg kan worden gevoerd tussen de verdachte en zijn raadsman, zonder dat dit voor derden hoorbaar is en dat stukken kunnen worden uitgewisseld tussen de verdachte en zijn raadsman (EHRM 5 oktober 2006, appl. nr. 45106/04 (Marcello Viola t. Italië), par. 61).

Voor de beoordeling van de verenigbaarheid met hoger recht van de nu voorliggende regeling geldt dat de doelen overeenkomen met de reeds door het EHRM getoetste legitieme doelen in de Italiaanse zaken. De gelijksoortige veiligheidsvragen die standaard spelen bij gedetineerden in de EBI en AIT's bieden naar ons oordeel goede redenen om toepassing van videoconferentie in die gevallen als uitgangspunt in de wet op te nemen. Vervolgens is de vraag of er voldoende waarborgen zijn om ervoor te zorgen dat de verdachte de hem toekomende rechten effectief kan uitoefenen. Ook dit is naar ons oordeel het geval. Ten eerste doordat het te gebruiken videoconferentiesysteem voldoet aan alle daaraan te stellen hoge kwaliteitseisen. Ten tweede doordat het in de wettelijke regeling uiteindelijk aan de rechter is om te beoordelen of fysieke aanwezigheid noodzakelijk is in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak (artikel 1.11.4, vierde lid), waarbij de zittingszaal in de penitentiaire inrichting in Vught daartoe in voorkomende gevallen een veilige gelegenheid biedt. Het wettelijk kader biedt zo de vereiste ruimte om een afweging te maken van de belangen die gemoeid zijn met het recht van de verdachte op aanwezigheid en de belangen van de samenleving op een voortvarende en veilige behandeling van de strafzaak.

Per amendement (35, Helder)⁵⁹ is aan het voorgestelde artikel 2.5.4 een derde lid toegevoegd dat de opsporingsambtenaar de mogelijkheid biedt om met toepassing van het bepaalde in artikel 1.3.15 van de verdere uitoefening van zijn bevoegdheid tot opsporing af te zien en de door een ander dan een opsporingsambtenaar aangehouden verdachte direct in vrijheid te stellen.

(293) De leden van de ChristenUnie-fractie vernemen allereerst graag hoe vaak het nu eigenlijk voorkomt dat iemand vanwege – zoals in de toelichting op het amendement omschreven – een bagatel delict wordt aangehouden door een ander dan een opsporingsambtenaar en vervolgens wordt voorgeleid aan een (hulp)officier van justitie. Is het, met

⁵⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 35.

andere woorden, een praktijk die een afzonderlijke wettelijke voorziening rechtvaardigt?

(294) Voorts is de vraag of niet op andere wijze dan via deze bevoegdheidstoedeling hetzelfde resultaat bereikt kan worden.

293 en 294. Aanhoudingen door een ander dan een opsporingsambtenaar komen vaak voor in de politiepraktijk. Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan aanhoudingen door particuliere beveiligers in winkels. Zoals toegelicht door de indiener van het amendement geldt de voorgeleiding van de aangehouden verdachte aan de officier van justitie of de hulpofficier van justitie als een verplichting. Het is de opsporingsambtenaar niet toegestaan de verdachte in vrijheid te stellen alvorens hem te hebben voorgeleid. Met de voorgestelde wijziging komt, na een aanhouding door een ander dan een opsporingsambtenaar, een uitzondering te bestaan op de voorgeleidingsplicht, namelijk ingeval de opsporingsambtenaar overeenkomstig artikel 1.3.15 van de verdere uitoefening van zijn bevoegdheid tot opsporing afziet. In dat geval wordt de verdachte direct in vrijheid gesteld.

Het amendement-Helder sluit aldus aan bij het voorgestelde artikel 1.3.15. Op grond van deze bepaling kan de opsporingsambtenaar onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en met inachtneming van de door het College van procureurs-generaal gegeven algemene aanwijzingen van de uitoefening of de verdere uitoefening van zijn bevoegdheid tot opsporing afzien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Ten grondslag aan dit artikel ligt het opportuniteitsbeginsel. Op grond van het opportuniteitsbeginsel kan van opsporing en vervolging worden afgezien als de vervolging van het strafbare feit in kwestie niet opportuun moet worden gedacht. Daarbij speelt ook de verantwoorde inzet van personeel en middelen van de politie een rol. Deze moeten worden ingezet voor de opsporing van delicten waarbij het algemeen belang, in het licht van de eigentijdse maatschappelijke ontwikkelingen, noopt tot de strafrechtelijke vervolging (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 3, p. 184–185).

Met het amendement wordt het opportuniteitsbeginsel ook in de context van een aanhouding door een ander dan een opsporingsambtenaar centraal gesteld. Vindt de aanhouding plaats door een opsporingsambtenaar, dan ligt aan die aanhouding naast een rechtmatigheidsafweging ook een opportuniteitsafweging ten grondslag. Bij ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit waarvan de vervolging niet opportuun moet worden gedacht, zal de opsporingsambtenaar doorgaans niet tot aanhouding overgaan. Vindt de aanhouding daarentegen plaats door een ander dan een opsporingsambtenaar, dan geldt voor de opsporingsambtenaar de instructienorm om de aangehoudene over te nemen en voor te geleiden aan de officier van justitie of hulpofficier van justitie. In dat geval ontbeert de opsporingsambtenaar een opportuniteitsafweging. De beperkte capaciteit van de politie dient dan alsnog te worden besteed aan de opsporing van strafbare feiten waarvan de vervolging niet opportuun moet worden gedacht (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 35, p. 3). In dit licht wordt met het amendement een gerechtvaardigde uitzondering op de voorgeleidingsplicht voorgesteld.

Conform artikel 1.3.15 zal de opsporingsambtenaar zijn beslissing moeten nemen «onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en met inachtneming van de door het College van procureurs-generaal gegeven algemene aanwijzingen». De bedoelde aanwijzingen zijn algemeen van aard, maar de verantwoordelijkheid van de officier van justitie heeft betrekking op het specifieke geval.

(295) Betekent dit in de uitvoering dan dat de opsporingsambtenaar in voorkomend geval contact opneemt met de officier van justitie om zijn

voornemen om van verdere opsporing af te zien ter toetsing voor te leggen?

295. Het recht van artikel 1.3.15 tot het afzien van de uitoefening van zijn verdere bevoegdheid tot opsporing is toegekend aan de opsporingsambtenaar. Deze bevoegdheid kan de opsporingsambtenaar uitoefenen zonder dat hij vooraf contact behoeft op te nemen met de officier van justitie (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 184–185). De opsporingsambtenaar kan de bevoegdheid uitoefenen onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en met inachtneming van de door het College van procureurs-generaal gegeven algemene aanwijzingen. Dit houdt in dat de opsporingsambtenaar zich bij de uitoefening van de bevoegdheid moet houden aan de richtlijnen van dit college. Deze richtlijnen kunnen onder meer inhouden ten aanzien van welke strafbare feiten en in welke gevallen de opsporingsambtenaar de bevoegdheid kan uitoefenen.

(296) Hoe beziet de regering dit amendement vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid?

296. De regering beziet hierin geen knelpunten. Het amendement strekt ertoe mogelijk te maken dat voorgeleiding aan de (hulp)officier van justitie kan plaatsvinden via videoconferentie wanneer verdachte en (hulp)officier zich niet op dezelfde locatie bevinden. Uit de analyse van de politie is gebleken dat deze wijziging een middelgrote werklastverlichting zal opleveren. Daarnaast is middels betreffend amendement een uitzondering gemaakt op de voorgeleidingsplicht bij bagatel delicten wanneer de aanhouding is gedaan door een ander dan de opsporingsambtenaar. De opsporingsambtenaar kan in een dergelijk geval, met inachtneming van artikel 1.3.5, afzien van de verdere uitoefening van zijn bevoegdheid tot opsporing indien hij de strafrechtelijke vervolging niet opportuun acht. Naar verwachting zal dit niet tot een werklastverandering leiden. Zie ook de antwoorden op de vragen 293, 294 en 295.

De amendementen 41 (Sneller)⁶⁰ en 56 (Sneller)⁶¹ hebben beide betrekking op de toepassing en motivering van voorlopige hechtenis. Het betreft hier een thematiek die al geruime tijd voor discussie zorgt in de nationale en internationale rechtspraak en rechtswetenschap.

(297) De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering daarom wat breder te reflecteren op de Nederlandse voorlopige hechtenispraktijk en in het bijzonder op de met het wetsvoorstel beoogde koers van die praktijk. Geeft de wetgever in de visie van de regering met dit wetsvoorstel nieuwe kaders mee aan de staande en zittende magistratuur?

(298) En is het wetsvoorstel waar het gaat om toepassing en motivering van voorlopige hechtenis in de visie van de regering meer in overeenstemming met bijvoorbeeld het EVRM dan het huidige Wetboek van Strafvordering?

297 en 298. In antwoord op deze vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie wordt vooropgesteld dat – zoals ook is opgemerkt in de beantwoording van vraag 90 – de Nederlandse wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis zowel in het huidige wetboek als in het nieuwe wetboek in overeenstemming is met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM. Om het gebruik van alternatieven voor vrijheidsbeneming te stimuleren krijgt de rechter bovendien de wettelijke opdracht om in alle gevallen waarin hij de voorlopige hechtenis van de verdachte beveelt, na te gaan of schorsing van de voorlopige hechtenis, al dan niet onder voorwaarden, onmiddellijk of na een bepaald tijdsverloop mogelijk is (artikel 2.5.31). Met dit voorstel is een kwalitatief hoogwaardige afweging van (en motivering door) de officier van justitie en de rechter beoogd, waarbij in elke strafzaak de mogelijkheid van alternatieven voor

⁶⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 41.

⁶¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 56.

voorlopige hechtenis wordt onderzocht. Het uitgangspunt dat voorlopige hechtenis in de vorm van vrijheidsbeneming alleen aan de orde kan zijn indien dit noodzakelijk is, wordt verder in de wettekst geëxpliciteerd door te vereisen dat een bevel tot voorlopige hechtenis alleen wordt gegeven indien dit bevel strikt noodzakelijk is, gelet op de gedragingen, feiten of omstandigheden, waaronder de persoonlijke omstandigheden van de verdachte (artikel 2.5.27, eerste lid), wat ook tot uitdrukking moet worden gebracht in de motivering van het bevel (artikel 2.5.21, tweede lid). Zie nader de toelichting op de beide door deze leden genoemde amendementen (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nrs. 41 en 56).

Met betrekking tot wetsvoorstel 36 636

Het aanvaarde amendement 17 (Sneller)⁶² over vervangende taakstraf bij een onbetaalde geldboete geeft de strafrechter de mogelijkheid om bij oplegging van een geldboete een vervangende taakstraf te bevelen voor het geval de geldboete niet wordt betaald. De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen zich voorstellen dat deze wijziging past in het voorgestelde spectrum van sancties en onderschrijven de wens om kortdurende detentie vanwege het niet betalen van een boete tegen te gaan.

(299) Met het oog op uitvoerbaarheid vragen deze leden zich af of de reclasseringsorganisaties in staat zijn deze bepaling adequaat uit te voeren en wat – met name voor deze organisaties – de te verwachten extra financiële, administratieve en personele belasting zal zijn van grotere aantallen (zeer) kortdurende taakstraffen.

299. De reclasseringsorganisaties zijn naar verwachting in staat om adequaat uitvoering te geven aan vervangende taakstraffen. Beoogd is namelijk dat de tenuitvoerlegging van vervangende taakstraffen zal plaatsvinden conform dezelfde regels en procedures die gelden ten aanzien van initieel opgelegde taakstraffen (artikel 7.5.8, tweede lid). Ten aanzien van de doelgroep is de verwachting dat deze relatief complex zal zijn (zie nader het onderzoeksrapport «Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete», WODC 2021). Het zal vermoedelijk relatief vaak gaan om kwetsbare personen, of om personen die niet goed te bereiken zijn en daardoor de geldboete niet hebben betaald. In die gevallen zal het voor de reclassering lastiger zijn om deze personen te bereiken voor het uitvoeren van de vervangende taakstraf. Een ander aspect is dat de reclassering meer relatief korte taakstraffen zal moeten uitvoeren. Dit kost relatief meer inzet dan bij langere taakstraffen. De vervangende taakstraffen zullen vermoedelijk vaker worden uitgevoerd op werkplaatsen van de reclassering zelf, omdat daar makkelijker plaatsen zijn vrij te houden voor korte taakstraffen.

Met de introductie van de vervangende taakstraf ontstaat voor het CJIB een nieuwe stap in de tenuitvoerlegging van geldboetevonnissen. De vervangende taakstraf biedt de veroordeelde een extra mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis te voorkomen. Daardoor draagt de vervangende taakstraf mogelijk eraan bij dat een minder groot beroep hoeft te worden gedaan op de politie (minder aanhoudingen) en op de celcapaciteit. De vervangende taakstraf vergt wel een aanpassing van de werkwijze en van de (geautomatiseerde) processen om deze te kunnen uitvoeren.

De verwachte gevolgen van amendement 17 worden momenteel in kaart gebracht in een ketenwerkgroep onder leiding van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De bevindingen van dat onderzoek worden weergegeven in het totaalbeeld van de uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek in de memorie van toelichting bij de invoeringswet.

⁶² Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 17.

De aanvaarde amendementen 14, 15 en 16 (telkens Van Nispen)⁶³ beogen elk op eigen wijze bij te dragen aan het mogelijk maken van maatwerk in schrijnende situaties. De leden van de ChristenUnie-fractie steunen dit uitgangspunt.

(300) Wel vragen zij de regering te reflecteren op de mogelijke spanning met het feit dat de rechter bij het opleggen van een straf of maatregel niet alleen rekening houdt met de ernst van het feit, maar ook reeds met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte.

(301) Deze leden werpen de vraag op in hoeverre de wetgever aan organisaties die zijn belast met de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen de ruimte moet bieden om die tenuitvoerlegging geheel of gedeeltelijk achterwege te laten. Is daarin nog een rol voor de rechter weggelegd, zo vragen deze leden zich af.

300 en 301. Uit de wettelijke systematiek vloeit voort dat een opgelegde straf of maatregel ook daadwerkelijk moet worden tenuitvoergelegd. Dit wordt ook wel de plicht tot tenuitvoerlegging genoemd. Er is geen ruimte om af te wijken van een rechterlijk vonnis, behoudens een eventuele voorziening in de wet. De reden hiervoor is – de leden merken dit terecht op – dat de rechter bij het opleggen van de straf of maatregel niet alleen rekening houdt met de ernst van het feit, maar ook reeds met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Desondanks kunnen er zich tijdens de tenuitvoerlegging omstandigheden voordoen waardoor zich de vraag aandient of met de (verdere) tenuitvoerlegging nog een strafdoel in redelijkheid wordt gediend. Een bekend instrument om de tenuitvoerlegging van een vonnis geheel of gedeeltelijk achterwege te laten, is gratie. Daarbij wordt het veroordelende gerecht om advies gevraagd, welk advies zwaarwegend is. Los van gratie zijn de mogelijkheden om de tenuitvoerlegging geheel of gedeeltelijk te beëindigen zeer beperkt. Relatief lage geldboetes komen niet in aanmerking voor gratie, terwijl ook bij die geldboetes soms omstandigheden aan de orde kunnen zijn waardoor met de (verdere) tenuitvoerlegging geen strafdoel meer in redelijkheid is gediend. Daarom heeft de Minister – feitelijk het CJIB – specifiek ten aanzien van deze laagste geldboetes een bevoegdheid om de tenuitvoerlegging in voorkomende gevallen te beëindigen (het huidige artikel 6:1:11, nieuw artikel 7.5.9). Deze bevoegdheid biedt de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen ten gunste van de belanghebbende af te wijken van de plicht tot tenuitvoerlegging. Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting, gaat het daarbij om schrijnende gevallen waarin het maatschappelijk wenselijk is dat het vonnis om overwegende redenen niet (verder) wordt tenuitvoergelegd. De bevoegdheid is dus bedoeld om terughoudend te worden uitgeoefend.

(302) Voorts is de vraag hoe in het kader van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid procedureel invulling zal worden gegeven aan deze wijzigingen. Is het aan de veroordeelde om hierop een beroep te doen of is er ook ruimte voor initiatief van bijvoorbeeld het CJIB?

302. De mogelijkheden voor de Minister – feitelijk het CJIB – om ingetreden verhogingen kwijt te schelden of de tenuitvoerlegging van relatief lage geldboetes te beëindigen zijn vormgegeven als discretionaire bevoegdheden. Met het oog op de rechtszekerheid en uitvoerbaarheid zal in lagere regelgeving of beleidsregels worden bepaald op welke wijze de bevoegdheden zullen worden uitgeoefend. Ten aanzien van het huidige artikel 6:1:11 zijn bijvoorbeeld reeds nadere regels gesteld in artikel 4:3 van de Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Daarbij is inderdaad voorstelbaar dat de veroordeelde zelf kan verzoeken tot uitoefening van een van de bevoegdheden, bijvoorbeeld in de contacten met het CJIB over het treffen of naleven van een betalingsregeling. Daarnaast is denkbaar dat de uitoefening van de bevoegdheid plaatsvindt

⁶³ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nrs. 14, 15 en 16.

op initiatief van het CJIB, bijvoorbeeld indien op basis van alle beschikbare gegevens ambtshalve wordt geconcludeerd dat met de verdere tenuitvoerlegging van een relatief lage geldboete geen strafdoel meer in redelijkheid wordt gediend.

(303) Is er voorzien in rechtsbijstand en kan de veroordeelde een rechtsmiddel aanwenden tegen een negatief besluit?

303. Bij de contacten met het CJIB en het eventueel kwijschelden van de verhogingen of het stopzetten van de tenuitvoerlegging is geen sprake van een rechterlijke procedure waarbij wordt voorzien in rechtsbijstand. Het staat de veroordeelde uiteraard vrij om zelf een beroep te doen op juridische bijstand. Benadrukt zij dat de bevoegdheden van de Minister geen rechten voor veroordeelden behelzen. Tegen een beslissing van het CJIB staat derhalve geen rechtsmiddel open.

(304) Welke consequenties heeft dit alles voor bijvoorbeeld het CJIB en is die organisatie in staat om deze extra taken zonder meer uit te voeren?

304. Het CJIB heeft een globale inschatting gemaakt van de eventuele uitvoeringsconsequenties van de bovenvermelde amendementen. Op basis daarvan lijkt amendement 14 niet te zullen leiden tot een noemenswaardige werklastverandering omdat het naar verwachting zal gaan om zeer beperkte aantallen. De amendementen 15 en 16 leiden in beginsel tot een werklastverzwaring, maar daarbij wordt opgemerkt dat de verwachting is dat deze nieuwe modaliteiten elders in de organisatie werk besparen. Per saldo worden door de drie amendementen dan ook op dit moment geen uitvoeringsconsequenties voorzien.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21

(305) De leden van de fractie van JA21 vragen de regering hoe zij de uitvoerbaarheid van het nieuwe Wetboek beoordeelt in het licht van de huidige personeelstekorten en digitaliseringsproblemen binnen politie, OM en rechtspraak?

305. Zie het antwoord op vraag 189.

(306) Kan de regering bevestigen dat de noodzakelijke ICT-aanpassingen binnen de keten tijdig gereed zullen zijn, en wat zijn de concrete go/no-go-criteria vóór inwerkingtreding?

306. Zie het antwoord op de vragen 157 en 198.

(307) Als blijkt dat de digitale infrastructuur niet op tijd klaar is, is de regering bereid de inwerkingtreding gefaseerd of uitgesteld te laten plaatsvinden?

307. Vanwege de samenhang tussen de boeken waaruit het nieuwe wetboek bestaat is gefaseerde inwerkingtreding niet mogelijk. De regering volgt hierin het advies van de commissie-Letschert uit 2021. Indien blijkt dat de noodzakelijke aanpassingen aan de systemen voor informatievoorziening niet tijdig klaar kunnen zijn, zal allereerst worden gezien of maatregelen kunnen worden getroffen om de ontstane vertraging in te lopen. Als die vertraging niet ingehaald lijkt te kunnen worden, zal door het dan zittende kabinet een afweging omtrent de gevolgen daarvan worden gemaakt.

(308) In het nieuwe Wetboek wordt de aanwezigheid van de verdachte bij het verhoor door de rechter-commissaris niet langer het uitgangspunt, maar slechts een mogelijkheid «indien [de rechter-commissaris] dit in het belang van het onderzoek wenselijk acht.»⁶⁴ Hoe waarborgt de regering dat dit niet leidt tot uitholling van het ondervragingsrecht?

⁶⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 19.

(309) Waarom kiest de regering ervoor om bij lichtere zaken (straffen tot één jaar) een verkorte motivering toe te staan?

309. Het nieuwe wetboek staat toe dat de rechter in zaken waarin niet een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel van meer dan een jaar wordt opgelegd een verkort vonnis wijst, en verplicht in de overige zaken de directe uitwerking van de bewezenverklaring. Deze keuze is gemaakt tegen de achtergrond van het huidige recht. Het uitgangspunt van zowel de huidige als de voorgestelde regeling is dat de bewezenverklaring in het vonnis moet worden opgenomen en gemotiveerd met uit wettige bewijsmiddelen blijkende redengevende feiten en omstandigheden. Sinds 1996 kan de rechter echter eerst een verkort vonnis opmaken zolang daartegen geen rechtsmiddel is ingesteld. Een verkort vonnis bevat enkel de bewezenverklaring, maar niet de bewijsmiddelen of een opgave daarvan. Het eindvonnis wordt pas aangevuld met de bewijsconstructie als een rechtsmiddel wordt ingesteld of als de officier van justitie dat vordert of de verdachte daarom verzoekt binnen drie maanden na de uitspraak (zie de huidige artikelen 365a en 365c). In 2001 is daarnaast de mogelijkheid ingevoerd om bij een bekende verdachte te volstaan met een opgave van de bewijsmiddelen (huidig artikel 359, derde lid, tweede volzin). Ook bij een bekende verdachte kan eerst een verkort vonnis worden opgemaakt. Indien het wordt aangevuld, bestaat de uitwerking van de bewijsconstructie enkel uit een opgave van de bewijsmiddelen. Op grond van de huidige wettelijke regeling is directe uitwerking van de bewijsconstructie uiteraard altijd toegestaan, maar dus niet verplicht.

Voor het nieuwe wetboek is de keuze gemaakt om meer houvast te bieden bij de keuze om de bewijsconstructie al dan niet direct uit te werken in het eindvonnis. De mogelijkheid tot het wijzen van een verkort vonnis is in artikel 4.3.23, derde lid, behouden, maar wel beperkt tot die zaken waarin aan de verdachte niet een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel van meer dan een jaar wordt opgelegd. Er is dus sprake van een aanscherping ten opzichte van de huidige rechtspraktijk op dit punt. In die lichtere zaken blijft het aan de rechter om af te wegen of directe uitwerking van de bewijsconstructie opportuun is. De bewijsconstructie moet – net als in het huidige recht – worden uitgewerkt indien tegen het eindvonnis een rechtsmiddel wordt ingesteld (artikel 4.3.23, derde en vierde lid), of als de officier van justitie dat vordert of de verdachte daarom verzoekt binnen drie maanden na de uitspraak (artikel 4.3.23, vijfde lid). De belasting die het moeten motiveren van de bewijsbeslissing meebrengt voor de rechter, wordt hiermee teruggebracht of in ieder geval uitgesteld. Dit is te meer gerechtvaardigd omdat slechts in een klein gedeelte van de lichtere strafzaken hoger beroep wordt ingesteld. Er is geen reden om voor deze zaken van deze weloverwogen en nog steeds breed gedragen mogelijkheid af te zien.

(310) Acht de regering het verenigbaar met het beginsel van openbaarheid en controleerbaarheid dat de bewijsmotivering pas wordt toegevoegd nádat hoger beroep is ingesteld?

310. Zoals in het antwoord op vraag 309 is aangegeven, wordt in het nieuwe wetboek de mogelijkheid om verkort vonnis te wijzen, die in het huidige recht bestaat in alle strafzaken, beperkt tot die zaken waarin niet een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel van meer dan een jaar wordt opgelegd. Bij de keuze om een directe uitwerking van de bewijsconstructie al dan niet verplicht te stellen, is gestreefd naar balans tussen de werklast die dat met zich brengt en het belang van een deugdelijke bewijsmotivering, gelet op de functies daarvan. De verplichting tot motivering van de bewezenverklaring dient,

net als andere motiveringsplichten, de functies van explicatie, controle door een hogere rechter, en inscherping (zelfcontrole). Juist in zware zaken is directe uitwerking van de bewijsconstructie een passende waarborg met het oog op de juistheid van de bewijsbeslissing. Bovendien wordt in die zware zaken relatief vaak hoger beroep ingesteld, waarna de bewijsconstructie alsnog moet worden uitgewerkt, waardoor de extra werklast van deze wijziging ten opzichte van het bestaande recht beperkt is. Indien uitwerking van de bewijsconstructie in alle gevallen verplicht zou worden, zou dit een grotere extra werklast opleveren. Dat de redengevende feiten en omstandigheden dan wel een opgave van de bewijsmiddelen waar zij uit blijken niet steeds direct zijn opgenomen in het eindvonnis, wordt in deze zaken aanvaardbaar geacht. En doordat is verzekerd dat het eindvonnis wordt aangevuld indien daartegen een rechtsmiddel is ingesteld, is de bewijsmotivering ook in deze zaken onverminderd controleerbaar voor de hogere rechter.

(311) Hoe wordt voorkomen dat deze verkorte werkwijze in de praktijk de norm wordt, ook bij zaken die maatschappelijk wél zwaar wegen?

311. Er is geen reden om te vrezen dat verkorte vonnissen in alle, ook maatschappelijk gevoelige zaken de norm zullen worden. Op grond van de huidige wettelijke regeling is het wijzen van een verkort vonnis in alle strafzaken mogelijk. In zaken die door de meervoudige kamer worden behandeld, komt een onverplichte directe uitwerking desalniettemin betrekkelijk veel voor. Dit is met name het geval binnen de kaders van de Promis-werkwijze, waarbij de rechter door middel van een lopend verhaal inzichtelijk maakt waarom hij van oordeel is dat het bewezenverklarde uit de gebezigde bewijsmiddelen kan worden afgeleid. In de praktijk is daardoor in veel zaken die door de meervoudige kamer worden behandeld meteen bij de uitspraak een volledig (Promis-)vonnis beschikbaar. Volgens de meest recente cijfers daarover, in het jaarverslag over 2020 van de Rechtspraak, ging het in dat jaar om 69% van de vonnissen in meervoudige kamer-zaken. In 2016 ging het om 75% (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 1167). Rechters gaan dus niet zelden onverplicht over tot directe uitwerking van de bewijsconstructie. Van de rechter wordt ook in de toekomst verwacht dat hij, indien de zaak daartoe aanleiding geeft, de bewijsconstructie uitwerkt in het eindvonnis, ook waar dat op grond van artikel 4.3.23, derde lid, niet verplicht is.

(312) De toegang tot hoger beroep wordt op meerdere punten beperkt. Hoe wordt geborgd dat burgers met een principieel geschil over schuld of bewijs niet tussen wal en schip vallen?

312. De gedachte dat de toegang tot het hoger beroep wordt beperkt, berust op een misverstand. Daarbij wordt erop gewezen dat de inrichting van het hoger beroep waarbij de rechter zich zowel tijdens het onderzoek op de terechtzitting als bij de beslissingen die hij na afloop van dat onderzoek neemt vooral richt op de bezwaren die worden ingebracht tegen het eindvonnis (het voortbouwend appel), bestaand recht is. Het hoger beroep blijft een zelfstandige feitelijke rechtsgang, waarbij de appelrechter, net als de rechter in eerste aanleg, verantwoordelijk is voor de beantwoording van alle vragen uit artikelen 4.3.1 en 4.3.3 (de huidige de artikelen 348 en 350). De appelrechter toetst vol, dat wil zeggen dat hij de strafzaak beoordeelt aan de hand van de feiten en omstandigheden ten tijde van de beslissing in hoger beroep en daarbij eventuele nieuwe standpunten en bewijsmateriaal betreft. Door de procespartijen kunnen nieuwe gezichtspunten en nieuw bewijsmateriaal worden aangedragen. Het nieuwe beslismodel voor het gerechtshof sluit bij het voortbouwend appel aan. Daarin staat centraal of de gerechtshof het hoger beroep verwerpt, omdat het de tegen het eindvonnis ingebrachte bezwaren niet gegrond acht, dan wel het eindvonnis (gedeeltelijk) vernietigt omdat het gerechtshof ambtshalve gebreken ziet die meebrengen dat vernietiging

van het eindvonnis aangewezen is (artikel 5.4.29). In enkele gevallen schrijft de wet het ambtshalve vernietigen van het eindvonnis voor. Een voordeel van dit beslismodel is dat de rechter geen tijd hoeft te steken in het overdoen van beslissingen waar het openbaar ministerie en de verdachte geen bezwaar tegen hebben. Het verlostelsel, waarbij de voorzitter van het gerechtshof kan beslissen dat in bepaalde, lichtere strafzaken het hoger beroep buiten behandeling wordt gelaten, wordt afgeschaft (het huidige artikel 410a).

(313) Welke concrete maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat de werkdruk voor rechters, officieren en advocaten verder toeneemt door de nieuwe verslagleggings- en digitaliseringsvereisten?

313. Het faciliteren van een digitaal strafproces is als doel opgenomen in het nieuwe wetboek en heeft onder meer gevolgen voor professionals binnen de Rechtspraak, het openbaar ministerie en de advocatuur. Deze maatregelen strekken ertoe efficiëntie in de strafrechtspleging te bevorderen. De nieuwe verslagleggings- en digitaliseringsvereisten leiden per saldo naar verwachting niet tot een toename van de werkdruk aangezien ten opzichte van het huidige wetboek de administratieve lasten in diverse regelingen zijn verminderd. Zie over digitalisering als doelstelling van het nieuwe wetboek verder het antwoord op vraag 27.

(314) Hoeveel extra opleidings- en inwerktijd is geraamd per ketenpartner (OM, politie, rechtspraak, balie)?

314. Jaarlijks leggen de betrokken ketenorganisaties vast wat er het komend jaar noodzakelijk moeten worden uitgevoerd en/of welke producten er moeten worden opgeleverd om het gewenste resultaat te kunnen realiseren. Ten aanzien van de leerinterventies voor medewerkers, wordt aangegeven of de (bij)scholing past binnen de reguliere opleidingscapaciteit of dat daarvoor extra tijd moet worden ingeruimd. Indien bekend, wordt daarbij aangegeven welk tijdsbeslag het betreft. Gelet op de fase waarin het programma zich momenteel bevindt (afronding analyses) zijn er nog geen uitgewerkte opleidingsplannen per doelgroep beschikbaar.

(315) Welke verbeteringen biedt het nieuwe Wetboek voor slachtoffers op het gebied van informatievoorziening, spreekrecht en participatie?

315. De positie van het slachtoffer wordt in het nieuwe wetboek op de in de vraag genoemde punten verder verbeterd. De informatievoorziening aan slachtoffers wordt verbeterd doordat de regeling van het recht van het slachtoffer op de voeging en kennisneming van processtukken is verhelderd op diverse punten, waarbij is voorzien in duidelijke beroepsmogelijkheden (de artikelen 1.5.5 en 1.5.15). Als gevolg van een door de Tweede Kamer aangenomen amendement is in het wetsvoorstel verduidelijkt dat het slachtoffer ook na een sepotbeslissing of na een vervolging door middel van een strafbeschikking in beginsel moet kunnen kennisnemen van de processtukken, teneinde goed te kunnen beoordelen of hij beklag tegen niet-vervolgen of tegen niet-opsporen zal doen (artikel 1.5.5, zesde lid; Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 52). Door de Tweede Kamer is ook een amendement aangenomen waardoor is verzekerd dat het slachtoffer een goede en volledige motivering ontvangt van een sepotbeslissing (artikel 1.5.4, derde lid; Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 26). In de tweede aanvullingswet zal worden vastgelegd dat een kopie van het vonnis of arrest wordt verstrekt aan het slachtoffer dat heeft aangegeven te willen worden geïnformeerd over het verloop en de afdoening van de strafzaak. Hiermee wordt een door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Ellian opgevolgd (Kamerstukken II 2021/22, 33 552, nr. 97). Verder zal de tweede aanvullingswet voorzien in wettelijke verankering van de positie van het slachtoffer in de tenuitvoerleggingsfase. Dit betreft het recht op kennisneming van stukken bij de

procedures waarbij het slachtoffer de mogelijkheid heeft om een verklaring af te leggen alsmede een regeling voor de oproeping voor die procedures en de mogelijkheid voor het slachtoffer om zich te doen bijstaan.

De regeling van het spreekrecht is in het nieuwe wetboek inhoudelijk niet gewijzigd. Sinds 1 juli 2016 is het recht een verklaring af te leggen verbreed, zodat het slachtoffer behalve over de gevolgen die het strafbare feit voor hem hebben gehad ook kan aangeven welke bewijsbeslissing de rechter naar zijn oordeel moet nemen en welke straf de rechter naar zijn oordeel dient op te leggen. In 2021 is de kring van spreekgerechtigden uitgebreid, zodat een verklaring ook kan worden afgelegd door stieffamilieleden en andere personen die deel hebben uitgemaakt van het gezin waartoe het overleden slachtoffer behoorde en in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan, zoals leden van het pleeggezin waarvan het slachtoffer deel heeft uitgemaakt of leden van een gezin met een voogd.

Op verschillende plaatsen zijn voorschriften opgenomen ter versterking van de mogelijkheid te participeren in het strafproces. In dat verband kan de verruiming genoemd worden van de mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende om zich bij het gerechtshof te beklagen over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten. In het nieuwe artikel 3.5.1 is tot uitdrukking gebracht dat naast beklag over niet-vervolgen ook beklag tegen het achterwege blijven van opsporing mogelijk is. Verder is ter verbetering van de positie van het slachtoffer dat zich met zijn schadevordering als benadeelde partij voegt in het strafproces, de mogelijkheid geopend dat de benadeelde partij tegen een gehele of gedeeltelijke afwijzing van haar vordering in het eindvonnis zelfstandig hoger beroep instelt indien de vordering meer dan € 1.750 bedraagt (artikel 5.4.35) en dat in hoger beroep nieuwe schadeposten kunnen worden opgevoerd en verhoging van al opgevoerde schadeposten mag worden gevorderd (artikel 5.4.34).

In de eerste vaststellingswet is een regeling opgenomen van herstelrecht, waaronder mediation. Deze regeling is in de eerste vaststellingswet als gevolg van een door de Tweede Kamer aangenomen amendement met een aantal onderdelen uitgebreid waardoor mediation steviger in de regeling is verankerd (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 51). In de tweede aanvullingswet zal een eerder aangekondigde verdere uitbreiding van deze regeling plaatsvinden (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 11, p. 16 en 152). Kern daarvan is dat de regeling van mediation na aanvang van de berechting, die in een «eindezaakverklaring» kan resulteren, in het nieuwe wetboek wordt verwerkt. Deze regeling is door de Innovatiewet Strafvordering sinds 2022 in het huidige wetboek opgenomen, om haar vooruitlopend op het nieuwe wetboek te beproeven. Met dit onderdeel van de tweede aanvullingswet wordt deze regeling, mede als gevolg van de positieve evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering op dit onderdeel, met enkele aanpassingen geïntegreerd in het nieuwe wetboek. In de tweede aanvullingswet zal, om te bevorderen dat het slachtoffer dat dit wenst ook daadwerkelijk aanwezig kan zijn op de terechtzitting en daar zijn spreekrecht kan uitoefenen, worden voorgesteld een voorschrift op te nemen waarin als hoofdregel tot uitdrukking wordt gebracht dat het onderzoek in beginsel wordt geschorst indien het slachtoffer of de spreekgerechtigde, ondanks de geuite wens om aanwezig te zijn, niet op de terechtzitting is verschenen. De rechtbank kan alleen afzien van schorsing en (hernieuwde) oproeping van het slachtoffer na een uitdrukkelijke belangenafweging. Dit voorstel strekt tot uitvoering van twee door de Tweede Kamer aangenomen moties, van de leden Mutluer en Ellian (Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nrs. 65 en 70).

Ten slotte kan worden gewezen op het wettelijk vastgelegde uitgangspunt dat strafvordering plaatsheeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (artikel 1.1.4). Bij de toepassing van het strafproces-

recht en de uitoefening van bevoegdheden vormt dit beginsel mede een leidraad voor de rechter, het openbaar ministerie en de politie. De inhoud van concrete strafprocesrechtelijke regels wordt daardoor mede ingekleurd in die zin, dat bij de toepassing van die bepalingen en de motivering daarvan in een concrete strafzaak de belangen van het slachtoffer altijd mede in ogenschouw moeten worden genomen en gewicht in de schaal leggen.

Naast het opnemen van voorschriften om de positie van slachtoffers in het strafproces verder te versterken, blijft ook de aandacht voortdurend gericht op de eerbiediging van die voorschriften door de ketenorganisaties. Dit vergt blijvende inzet op de in gang gezette cultuuromslag, opdat slachtoffergericht werken stevig en niet vrijblijvend is verankerd in het handelen van professionals in de strafrechtketen. Ook de doorontwikkeling van het digitale slachtofferportaal (Mijn Slachtofferzaak) kan daarbij ondersteunen, omdat slachtoffers daardoor eenvoudiger en sneller toegang hebben tot informatie over hun strafzaak. Deze benadering is opgenomen in de Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2025–2028 (Kamerstukken II 2024/25, 33 552, nr. 137).

(316) Tot slot vragen de leden van de fractie van JA21 of de regering kan reflecteren op het doel van deze herziening van het Wetboek van strafrecht. Gelet op de signalen van de kant van het Openbaar ministerie, lijkt het Openbaar Ministerie vooral voordelen te zien in de versnelling van de doorlooptijd van strafprocessen. Is dit hetzelfde doel dat de regering nastreeft?

316. Zie voor deze reflectie het antwoord op vraag 1.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van Volt

De leden van de fractie Volt zijn verheugd met de vernieuwing van het Wetboek van Strafvordering. Deze leden willen de talrijke personen die daaraan hebben meegewerkt complimenteren met hun werk. Zij hebben wel een aantal algemene vragen, een aantal vragen over de digitale component en een aantal vragen over de samenhang met opsporing buiten Nederland maar binnen de Europese Unie.

Algemene vragen

Op de eerste plaats hebben de leden van de Volt-fractie een aantal algemene vragen.

(317) Het voorliggende wetsvoorstel codificeert een aantal uitspraken van het Hof van Justitie van de EU. Aangezien het voorliggende voorstel al van enige tijd geleden dateert, zijn er uitspraken van het Hof van Justitie die nu nog niet zijn meegenomen en uiteindelijk wel een aanpassing noodzakelijk maken.

317. Er zijn inderdaad recente uitspraken van het Hof van Justitie van de EU die nog worden meegenomen in het nieuwe wetboek. In het oog springende voorbeelden zijn Prokuratuur en Landeck (HvJ EU 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152 (Prokuratuur); HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 (Landeck). In Prokuratuur en Landeck stelt het HvJ EU voorwaarden aan de toegang tot gegevens. Prokuratuur gaat over de toegang tot verkeers- en locatiegegevens van een gebruiker van een communicatiedienst. Landeck gaat over de toegang tot gegevens in een inbeslaggenomen smartphone. Beide arresten worden gecodificeerd bij gelegenheid van de tweede aanvullingswet. Overigens wordt in de strafrechtspraktijk al volgens Prokuratuur en Landeck gewerkt, mede naar aanleiding van rechtspraak van de Hoge Raad (HR 5 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:475 (post-Prokuratuurarrest), r.o. 6.13.1–6.13.5; HR 23 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409 (post-Landeckarrest), r.o. 5.1.1–5.2.9).

(318) Artikel 1.5.1 van het nieuwe Wetboek omschrijft in lid 1 aanhef en onder d wat in dit wetboek wordt verstaan onder «familielid». Die omschrijving roept de vraag op of ook een ouder die geen bloedverwant is als familielid kan worden gekwalificeerd, zowel bij minderjarige als meerderjarige kinderen. Hoe zit dat bij personen met meer dan twee ouders?

318. De definitie van familielid in artikel 1.5.1, onderdeel d, is gebaseerd op artikel 2, eerste lid, onderdeel b), van Richtlijn 2012/29/EU inzake minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (PbEU 14 november 2012, L 315/66). Deze definitie is hoofdzakelijk van belang om te bepalen of iemand kan worden aangemerkt als indirect slachtoffer. Een indirect slachtoffer is een familielid van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit (artikel 1.5.1, onderdeel c). Deze definities hebben alle betrekking op voorschriften ten aanzien van het slachtoffer en de uitoefening van slachtofferrechten.

Een van de slachtofferrechten, het spreekrecht (artikel 1.5.8), is van toepassing op een ruimere groep dan familieleden in de zin van artikel 1.5.1, onderdeel d. Het spreekrecht kan, behalve door het (directe of indirecte) slachtoffer, ook worden uitgeoefend door de vader of moeder van een minderjarig direct slachtoffer die een nauwe band met dat slachtoffer heeft of door een persoon die dat slachtoffer als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt en in een nauwe persoonlijke betrekking tot dat slachtoffer staat (artikel 1.5.8, derde lid). Het spreekrecht kan ook worden uitgeoefend door (a) personen die het overleden slachtoffer als behorende tot hun gezin hebben verzorgd en opgevoed en in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan; en (b) personen, anders dan genoemd onder (a), die deel hebben uitgemaakt van het gezin waartoe het overleden slachtoffer behoorde en in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan (artikel 1.5.8, vierde lid).

Voor de begrippen «bloedverwant» en «ouders» wordt in het algemeen aangesloten bij het personen- en familierecht op basis van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Het betreft daarmee juridische begrippen: ouderschap of bloedverwantschap in juridische zin, ontstaan door geboorte, erkenning, een gerechtelijke vaststelling van het ouderschap of een adoptie (artikel 1:3, eerste lid, Burgerlijk Wetboek). Dit impliceert dat een persoon die niet een ouder of andere bloedverwant is in de zin van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, niet valt onder de algemene definitie van indirect slachtoffer van artikel 1.5.1, onderdeel c. Een persoon kan niet meer dan twee ouders hebben op grond van het personen- en familierecht. Wij wijzen in dit verband overigens op het initiatiefwetsvoorstel van het lid van de Tweede Kamer Michon dat thans in internetconsultatie is waarmee voorstellen worden gedaan om dit in de toekomst te wijzigen (<https://www.internetconsultatie.nl/meerouderschap>). Een niet-juridisch ouder, die als «sociaal ouder» een kind verzorgt en opvoedt binnen zijn gezin en daarmee ook in nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staat, zal in de regel wel kwalificeren voor spreekrecht op grond van het genoemde van artikel 1.5.8, derde en vierde lid.

(319) Artikel 1.6.1 van het nieuwe Wetboek vermeldt dat in alle gevallen waarin een getuige wordt gehoord, verhoord of ondervraagd, de verhorende ambtenaar een aantal gegevens van een getuige vraagt ter vaststelling van zijn identiteit, waaronder het adres waarop hij in de basisregistratie personen is ingeschreven. Hoe wordt dit toegepast op een getuige die niet in deze basisregistratie is ingeschreven, bijvoorbeeld omdat hij als toerist Nederland bezoekt? Is deze getuige dan verplicht aan te geven in welk buitenlands register hij is ingeschreven en welke gegevens daarin zijn opgenomen?

319. Aan getuigen die geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben, wordt gevraagd naar het adres in het buitenland. Omdat de Nederlandse politie geen toegang heeft tot basisregistraties in het buitenland, kan de juistheid van het opgegeven adres niet onmiddellijk worden gecontroleerd. Bij doorreizende buitenlandse getuigen wordt in de praktijk overigens niet alleen naar het vaste buitenlandse adres gevraagd, maar ook naar het tijdelijke adres in Nederland.

Artikel 1.6.1, eerste lid, richt zich tot de verhorend ambtenaar, niet tot de getuige. Dat brengt met zich dat deze bepaling geen verplichting in zich heeft voor de getuige om op de vragen over zijn identiteit antwoord te geven. Bij twijfel aan de identiteit kan, op grond van het tweede lid van artikel 1.6.1, wel een onderzoek aan een (buitenlandse) identiteitsbewijs plaatsvinden. Medewerking hieraan door de getuige is wel verplicht wanneer de opsporingsambtenaar de medewerking van de getuige beveelt.

Volgens de leden van de Volt-fractie lijkt het erop dat alle in artikel 2.1.11 van het nieuwe Wetboek beschreven handelingen door een opsporingsambtenaar moeten worden verricht. Het probleem is dat dit dus vaak geüniformeerde politieagenten moeten zijn en dat administratief werk hen van de straat houdt, aldus genoemde leden.

(320) Is er een mogelijkheid om een gedeelte van het administratieve werk (bijvoorbeeld het typewerk of het invullen van formulieren) intern uit te besteden aan administratieve krachten? Zou dit in artikel 1.3.11 van het nieuwe Wetboek expliciet moeten worden vermeld?

320. Artikel 2.1.11 bevat vormvoorschriften met betrekking tot het proces-verbaal. Het proces-verbaal wordt door opsporingsambtenaren opgemaakt op hun ambtseed of ambtsbelofte. En het wordt door opsporingsambtenaren persoonlijk opgemaakt, gedagtekend en ondertekend. Daarbij dienen de opsporingsambtenaren zoveel mogelijk uitdrukkelijk de redenen van wetenschap op te geven. Deze voorschriften strekken ertoe de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van het proces-verbaal als basis voor strafrechtelijke beslissingen te vergroten (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 375).

Met het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt niet getornd aan de kwaliteit van het proces-verbaal. Wel bevat het nieuwe wetboek voorstellen voor uitzonderingen op de verbaliseringsplicht. Deze uitzonderingen houden verband met een van de doelstellingen van het nieuwe wetboek om de administratieve lasten te reduceren (Kamerstukken II 2023/23, 36 327, nr. 3, p. 25–26). Deze uitzonderingen houden in dat opsporingsambtenaren het maken van proces-verbaal kunnen uitstellen indien op een geluids- of beeldopname is vastgelegd wat door hen tot opsporing is verricht of bevonden (artikel 2.1.10, derde lid), en dat het opmaken van proces-verbaal onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en met inachtneming van de door het College van procureurs-generaal gegeven algemene aanwijzingen kan worden uitgesteld of achterwege gelaten (artikel 2.1.10, vierde lid).

Omwille van de zorgvuldigheid wordt nog het volgende opgemerkt. Waar het Wetboek van Strafvordering schrijft over de opsporingsambtenaar wordt lang niet alleen bedoeld op de geüniformeerde politieagent. Ongewijzigd ten opzichte van het huidige wetboek kwalificeren als opsporingsambtenaar de officier van justitie, de ambtenaar van politie, de aangewezen militair van de Koninklijke marechaussee, de opsporingsambtenaar van een bijzondere opsporingsdienst en de buitengewone opsporingsambtenaar (de artikelen 1.3.10 en 1.3.11). Met betrekking tot de ambtenaar van politie kwalificeert bovendien niet alleen de geüniformeerde politieagent als zodanig, maar alle ambtenaren van de politie die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak (artikel 1.3.10,

onderdeel b). Aldus is het opmaken van een proces-verbaal niet louter een aangelegenheid van de geüniformeerde politieagent.

Digitale component

In de tweede set vragen willen de leden van de Volt-fractie ingaan op de digitale aspecten van de voorliggende wetgeving. Het onderliggende uitgangspunt bij de digitalisering is uit te gaan van de eigen organisaties en dan te kijken hoe deze bij elkaar komen.

(321) Is dit de meest efficiënte manier om met digitalisering om te gaan? Zou het niet voor de hand liggen om op voorhand een aantal digitale parameters vast te leggen (zoals bijvoorbeeld open source, security by design, families van standaarden) waaraan alle betrokken organisaties moeten voldoen?

321. Het beeld dat wordt geschetst in de aanhef van vraag 321, wordt niet onderschreven. In het ontwerpen van oplossingen voor de Strafrechtketen staat altijd de gezamenlijke ketenveranderopgave centraal. Of het nu gaat om het implementeren van het nieuwe Wetboek van Strafvordering of een andere veranderopgave. Tegelijk is de werkelijkheid van de Strafrechtketen dat verschillende organisaties vaak aan meer dan één deelketen deelnemen en met elkaar dienen samen te werken om hun ketenveranderopgaven te implementeren. Deze organisaties hebben zich tot elkaar te verhouden met inachtneming hun verschillende (onafhankelijke) rollen in de strafrechtspleging. Tegen die achtergrond hebben deze organisaties een eigen beleidsmatige aansturingslijn met een eigen IV-opgave, eigen IV-budget en een eigen verantwoording. Geen enkele ketenpartner begint vanaf nul aan een IV-transitie, maar heeft daarbij te maken met eigen legacysystemen en daarbij een eigen IV-planning. Wat hen bindt, is de onderlinge samenwerking en het streven naar een zo effectief en efficiënt mogelijke rechtspleging.

De *Nationale Digitaliseringsstrategie (NDS)* zegt daarover het volgende:

- We pakken de opgaven gezamenlijk aan, vanuit het perspectief van één overheid. We kunnen ons niet langer veroorloven om als afzonderlijke organisaties te werk te gaan. De totstandkoming van de NDS is interbestuurlijk en gezamenlijk met rijk, publieke dienstverleners en de mede overheden gebeurd. Deze samenwerking en gezamenlijke aanpak trekken we door in de uitvoering van de NDS. We doen dit op basis van gelijkwaardigheid tussen de overheidslagen.
- We werken volgens het principe «centraal afspreken, federatief inrichten». Overheidsorganisaties gaan, op basis van afspraken die we samen maken, aan de slag om standaarden, gezamenlijke oplossingen en bouwstenen in de eigen organisatie in te voeren. Dit doen organisaties op hun eigen tempo, waarbij we toewerken naar het doel wat we samen hebben afgesproken. Met daarnaast ruimte voor individuele organisaties om op onderwerpen zelf keuzes te kunnen maken.

Voor het effectief en efficiënt doorvoeren van digitalisering in de strafrechtketen zijn daarom kaders ingericht, zowel op het niveau van de hele strafrechtketen, als voor de aanpak per ketenveranderopgave. Op het niveau van de hele strafrechtketen hebben alle ketenpartners zich verbonden aan het hanteren van dezelfde ontwerprijlijnen en architectuur. Dit betreft vanuit EU het European Interoperability Framework (EIF), op het niveau van de rijksoverheid RORA, NORA en standaarden van Forum Standaardisatie, en het op niveau van de Strafrechtketen de KetenDoelArchitectuur (KDA; zie de openbare website van de Strafrechtketenarchitectuur op www.astraonline.nl).

(322) Is er een kosteninschatting en/of risico-inschatting gemaakt van de gekozen benadering?

322. De benadering van de IV-veranderopgave maakt integraal onderdeel uit van de implementatieplannen van de strafrechtketenorganisaties. Zie verder het antwoord op de vragen 36 en 275 (kosteninschatting) en 185 (risico's).

Op verschillende plaatsen zet de wet de inschrijving in de basisregistratie personen, het woon- of verblijfadres en het email adres naast elkaar. Dit is echter niet overal consistent.

(323) De leden van de fractie van Volt begrijpt dat het verbindingswoord «en» is gebruikt bij het opgeven van informatie en de tussenwoorden «dan wel» bij notificaties. Waarom is bij notificaties de mogelijkheid om dit per email te doen weggelaten?

323. Op grond van artikel 1.9.5, derde lid, van het nieuwe wetboek kunnen berichten aan een burger langs elektronische weg worden toegezonden door plaatsing van het bericht in de elektronische voorziening. In een dergelijk geval wordt een notificatie verzonden aan de betrokkene dat er een bericht in de elektronische voorziening is geplaatst. Die notificatie kan plaatsvinden door toezending ervan aan het e-mail adres van betrokkene of door gebruik te maken van een notificatiebericht van een door de betrokkene op de mobiele telefoon geïnstalleerde applicatie zoals de berichtenbox-app.

Op grond van het voornoemde artikel kan in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen een bericht ook rechtstreeks aan het e-mail adres van betrokkenen worden verzonden. Wij zijn voornemens om in die algemene maatregel van bestuur te bepalen dat rechtstreekse toezending aan een e-mail adres alleen mogelijk is indien de vertrouwelijke of gevoelige aard van het bericht zich daar niet tegen verzet of het bericht geen verplichting tot betaling inhoudt. Dit houdt verband met het onvoldoende veilige karakter van communicatie via e-mail en het zo veel mogelijk voorkomen dat kwaadwillenden hiervan misbruik zouden kunnen maken.

(324) Artikel 1.9.3 lid 1 van het nieuwe Wetboek spreekt over het «langs elektronische weg overdragen» van berichten. Hoe zit dit met berichten die niet end-to-end worden overgedragen maar bijvoorbeeld op een platform worden gedaan of in de Cloud blijven? Biedt het Wetboek de mogelijkheid berichten te delen zonder een overdracht?

324. Artikel 1.9.3 laat in het midden welke techniek precies wordt gebruikt voor elektronisch communiceren. Een belangrijke rol is hierbij voorzien voor elektronische voorzieningen die het mogelijk maken om berichten en stukken in te zien via bijvoorbeeld een webportaal, zoals Mijn overheid. In voorkomend geval kan bijvoorbeeld via e-mail of door een melding in een berichtenbox-app een notificatie dat een bericht is geplaatst in een elektronische voorziening worden verzonden. Een dergelijke e-mail of push-bericht bevat dan niet het inhoudelijke bericht zelf, maar enkel de boodschap dat er een bericht beschikbaar is in de elektronische voorziening.

(325) Artikel 2.5.44 van het nieuwe Wetboek voorziet erin dat een verdachte voorafgaand aan gevangenhouding en gevangenneming wordt gehoord, maar dat hij van dat recht schriftelijk mag afzien. Wat zijn de vormvereisten hiervoor? Kan dat ook via elektronische weg?

325. In het nieuwe wetboek betekent schriftelijk: door middel van schrifttekens. Een schriftelijke verklaring kan zowel op papier bestaan als elektronisch (digitaal). Een verklaring van de verdachte dat hij afstand doet van zijn recht om gehoord te worden over de vordering gevangenhouding of gevangenneming kan dan ook op papier én elektronisch worden ondertekend. Een op papier ondertekende afstandsverklaring kan zo nodig ook worden gedigitaliseerd met het oog op de opneming in een elektronisch procesdossier. Een enkel op papier bestaande afstandsver-

klaring kan vanzelfsprekend in een papieren dossier worden opgenomen. Indien een verdachte niet aanwezig is op de zitting waar de vordering gevangenhouding of gevangenneming wordt behandeld, controleert de rechter of sprake is van een geldige afstandsverklaring.

Samenhang met opsporing buiten Nederland maar binnen de Europese Unie

(326) Ten derde hebben de leden van de Volt-fractie een vraag over de inbedding van de Nederlandse strafvordering in de Europese Unie. In artikel 1.3.12 van het nieuwe Wetboek wordt geregeld dat de Officier van Justitie zijn bevoegdheid tot opsporing in het gehele land kan uitoefenen. Waar en hoe wordt de opsporing geregeld buiten Nederland? Vallen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius ook onder dit artikel? Hoe wordt de opsporingssamenwerking met Curaçao, Aruba en Sint-Maarten geregeld?

326. Als in het kader van een Nederlands opsporingsonderzoek opsporingsbevoegdheden in een andere lidstaat van de Europese Unie moeten worden uitgeoefend, kan daartoe door de Nederlandse autoriteiten op grond van de toepasselijke EU-instrumenten een verzoek worden gedaan. Hierbij kan in het bijzonder worden gewezen op Richtlijn 2014/41 EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken. Die richtlijn – die met de bepalingen in Boek 8, Hoofdstuk 5 (in het huidige wetboek: Titel 4 van het Vijfde Boek) in het Nederlandse recht is omgezet – maakt het mogelijk om een andere lidstaat door een Europees onderzoeksbevel uit te vaardigen te verzoeken om een opsporingshandelingen voor Nederland te verrichten. Als nauwere samenwerking met andere lidstaten wenselijk is, is het ook mogelijk om een gemeenschappelijk onderzoeksteam (ook wel: joint investigation team of JIT) op te richten. Regels hierover zijn – mede ter uitvoering van Kaderbesluit 2002/465/JBZ inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams – opgenomen in Boek 8, Hoofdstuk 3 (in het huidige Wetboek: Titel 2 van het Vijfde Boek). Binnen een gemeenschappelijk onderzoeksteam kunnen deelnemende lidstaten gezamenlijk strafrechtelijke onderzoeken verrichten naar grensoverschrijdende strafbare feiten. Voor de samenwerking bij de opsporing met andere staten (buiten de Europese Unie), bieden Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 3 van Boek 8 – in combinatie met in relatie tot die staat toepasselijke (bilaterale en multilaterale) verdragen – een kader. In artikel 8.1.3 is vastgelegd dat de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie ook geldt voor zijn optreden in het kader van de internationale en Europese samenwerking. In Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt het Wetboek van Strafvordering BES. In artikel 10 van die wet is bepaald dat het openbaar ministerie (waarmee wordt bedoeld op het openbaar ministerie BES) de strafbare feiten bij de rechter vervolgt die tot kennisneming daarvan krachtens de wet bevoegd is. Rechtshulp binnen het Koninkrijk – dat wil zeggen tussen (Europees en Caribisch) Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten – wordt ook wel «interregionale rechtshulp» genoemd. Deze vorm van rechtshulp vindt haar grondslag in de artikelen 36 en 40 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. In artikel 14 van de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en artikel 35 van de Landsverordening op het openbaar Ministerie van Aruba is bepaald dat de openbaar ministeries binnen het Koninkrijk onderling verplicht zijn gevolg te geven aan verzoeken om rechtshulp.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen de nota naar aanleiding van het verslag graag uiterlijk 9 december 2025.

Wij voldoen graag aan dit verzoek en zijn hierop in de inleiding van deze nota ook nader ingegaan.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten