NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via e-mail
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
T.a.v. de heer D.M. van Weel

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
T.a.v. mevrouw K.T. van Bruggen

Den Haag, 10 september 2026
dossiernummer: 207749
uw kenmerk: 7516227
telefoonnummer: [redacted]
e-mail: [redacted]

Betreft: Advisering conceptwetsvoorstel Tweede aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering

Geachte heer Van Weel, geachte mevrouw Van Bruggen,

Bij brief van 7 mei 2026 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het conceptwetsvoorstel ‘Tweede aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering’. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd hierover te adviseren.

Toelichting bij wetgevingsadvies
Het advies bestaat uit drie onderdelen, die achtereenvolgens zien op i) de nieuw voorgestelde regeling met betrekking tot het verschoningsrecht, ii) het voorstel tot codificatie van de Prokuratuur en Landeck jurisprudentie en iii) de bepalingen uit de Tweede aanvullingswet met betrekking tot het slachtoffer.

De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Ten aanzien van het eerste onderdeel van het advies, de nieuw voorstelde regeling met betrekking tot het professioneel verschoningsrecht, hecht de algemene raad – gezien de zeer ingrijpende gevolgen van deze regeling voor de beroepsuitoefening van (onder meer) advocaten en de rechtsbescherming van burgers – eraan om in aanvulling op het advies nog het navolgende op te merken.

Achtergrond: eerder aangenomen voorstel m.b.t. professioneel verschoningsrecht
Op 24 februari 2026 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Eerste vaststellingswet voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering, waarin al een regeling is opgenomen met betrekking tot het professioneel verschoningsrecht. Aan de inhoud van die regeling ligt een jarenlange voorbereiding vanuit de directie Wetgeving ten grondslag,

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

waarbij de strafrechtelijke uitvoeringspraktijk op grondige wijze is betrokken. Die zorgvuldige voorbereiding heeft geresulteerd in een wettelijke regeling waarin aan het principe van het verschoningsrecht recht wordt gedaan. Het voorstel, zoals nu opgenomen in de Tweede aanvullingswet, kent een fundamenteel andere benadering. De NOvA kan zich hier niet in vinden en meent dat dit onderdeel moet worden ingetrokken.

Belang behoud centrale rol rechter-commissaris
Advocaten beschikken over een verschoningsrecht, zodat zij hun wettelijke geheimhoudingplicht kunnen garanderen. Alleen zo kan gewaarborgd worden dat rechtzoekenden advies of bijstand kunnen inroepen van een advocaat zonder dat zij hoeven te vrezen dat de informatie, die zij met deze geheimhouder delen, bij anderen bekend wordt. Volgens vaste jurisprudentie dient zelfs de waarheidsvinding voor het (eveneens maatschappelijke) belang van vertrouwelijkheid te wijken.

Het is de rechter als onafhankelijke autoriteit, die een beroep op het verschoningsrecht (marginaal) kan toetsen. Vanuit de gedachte dat verschoningsgerechtigde informatie niet bij derden bekend mag worden, zou het dan ook enkel die autoriteit mogen zijn, die met het oog op die toetsing kennis kan nemen van verschoningsgerechtigde informatie. Anderen, dus zeker ook de opsporing en het Openbaar Ministerie als partij tegenover de verdachte in een strafzaak, moeten geen kennis kunnen nemen van die informatie. Het recht op vertrouwelijkheid zou daarmee illusoir worden.

In het recente verleden is bovendien meermaals gebleken dat de kans op fouten of onachtzaamheid door opsporingsambtenaren bij de omgang met verschoningsgerechtigde gegevens bepaald niet ondenkbeeldig is. Een centrale rol voor de rechter-commissaris is daarmee eens temeer onmisbaar. De wetgever heeft er in de Eerste vaststellingswet blijk van gegeven het voorgaande steviger in de wet te willen verankeren. De prejudiciële uitspraak van de Hoge Raad van 12 maart 2024 bevestigde de noodzaak hiertoe. Daarin werd expliciet overwogen dat de rechter-commissaris de centrale autoriteit is wat betreft de bescherming van het verschoningsrecht.

In de nu voorliggende Tweede aanvullingswet wordt echter voorgesteld dit uitgangspunt te verlaten. Het voorstel gaat uit van een fundamenteel andere benadering van het verschoningsrecht, waarbij afstand wordt gedaan van de waarborgen zoals omvat in jurisprudentie van de Hoge Raad. Voor de rechter-commissaris is in dit verband enkel nog een ‘restfunctie’ weggelegd. De NOvA adviseert de centrale rol van de rechter-commissaris te behouden en te versterken en waarschuwt de wetgever dat met de nu gekozen benadering de kans op problemen rondom de waarborging van het verschoningsrecht alleen maar toeneemt. Bovendien doet deze keuze voor een ander systeem onvoldoende recht aan het fundamentele belang van de vertrouwelijkheid zoals hierboven geschetst.

Het voorgaande is ook van belang voor de andere klassiek verschoningsgerechtigden, te weten de notaris, de arts en de geestelijke. Voor zover de NOvA kan nagaan, zijn deze beroepsgroepen niet betrokken bij de totstandkoming van dit nieuwe voorstel. De context waarbinnen zij werken lijkt volledig te missen. Dat is ten onrechte, omdat de nieuw voorgestelde regeling ook hun beroepsgeheim raakt en ook zij vertrouwelijkheid, als fundamenteel recht van de burger, moeten kunnen blijven garanderen.

Bestaande praktijkproblemen als reden voor principiële ommezwaai
Al vanaf de start van de gesprekken in het kader van voornoemd wetgevingstraject kwam naar voren dat de praktijk niet is ingericht op het door de rechter-commissaris op efficiënte wijze kunnen beoordelen van verschoningsrechtigde informatie. In onze gedigitaliseerde samenleving kan de

beoordeling van grote datasets met mogelijk verschoningsgerechtigde informatie omvangrijk en complex zijn, en daarmee veel tijd en bijzondere expertise vergen. Die expertise was en is ook nu nog niet overal aanwezig. Dat bleek ook reeds uit onderzoek in opdracht van het WODC in 2020.[1] Hierin werden als verbetermogelijkheden destijds al genoemd:

- *Verhogen van kennisniveau van betrokken partijen of centraliseren van kennis door het verschoningsrecht als werkgebied te beleggen bij specifieke medewerkers;*
- *(Nog) gerichter stukken en gegevens in beslag nemen;*
- *Er zijn verschillende manieren genoemd om het filteren van omvangrijk beslag mogelijk mee te versoepelen of versnellen:*
  - *Er loopt momenteel een initiatief om met Artificial Intelligence software de foutmarge van het filteren met zoektermen te reduceren.*
  - *Capaciteit inrichten bij de rechter-commissaris, bijvoorbeeld door speciale medewerkers aan te nemen die beschikken over de relevante software om de filtering mee te doen;*
  - *Capaciteit inrichten in een onafhankelijk (landelijk) centrum (of mogelijk het NFI).*
- *Samenbrengen partijen (rechter-commissaris, OM en advocatuur) en verduidelijken procedure;*
- *Afspraken maken over het aanmerken van stukken als verschoningsgerechtigd door geheimhouders, zoals een nummer voor een cliëntrelatie waarop vervolgens gefilterd kan worden of het gebruik van (digitale) mappen voor verschoningsgerechtigd materiaal.*[2]

Geen van deze verbetermogelijkheden lijkt in de jaren daarna te zijn doorgevoerd.

In het prejudiciële arrest van de Hoge Raad uit 2024 wordt ten aanzien van de capaciteit van de kabinetten van de rechter-commissaris overwogen dat:

"Voor de toepassing van de hiervoor besproken procedurele waarborgen in de praktijk is nog het volgende van belang. In het bijzonder de regievoerende rol van de rechter-commissaris bij het uitfilteren van (mogelijk) geprivilegieerde gegevens, die noodzakelijk is als kennis moet worden genomen van de gegevens, brengt een aanzienlijke taakverzwaring en daarmee samenhangende inzet van menskracht met zich. Dit vergt dat aan de gerechten voldoende capaciteit en middelen ter beschikking worden gesteld om de kabinetten rechter-commissaris in staat te stellen de vorderingen die de officier van justitie in dit verband zal doen, te beoordelen en om de vereiste filtering te (doen) verrichten."[3]

Dit arrest onderstreept de noodzaak om die problemen aan te pakken, vanuit de gedachte van de rechter-commissaris als centrale autoriteit en blijkens deze overweging zeker niet als restvoorziening.

Waarom de reeds langer bestaande praktische problemen aanleiding zijn om nu, ondanks het voorgaande en kort nadat de Eerste Kamer een weloverwogen regeling heeft aangenomen, in de Tweede aanvullingswet ineens een principieel volledig andere koers te kiezen, is niet navolgbaar. De memorie van toelichting geeft hier geen antwoord op. Niet wordt ingegaan op de vraag wat is gedaan om de bestaande problemen aan te pakken of tenminste nader te analyseren dan wel de

[1] Berk, V. de, Jongebreur, W. Kluft, S., *Beroepen op het professioneel verschoningsrecht. Doorlooptijden en gevolgen voor strafrechtelijk onderzoek,* Significant/WODC 2020, https://repository.wodc.nl/entities/publication/9a247c89-651e-4a1a-bc08-d9c6fb6a73f3.
[2] Berk, V. de, Jongebreur, W. Kluft, S., *Beroepen op het professioneel verschoningsrecht. Doorlooptijden en gevolgen voor strafrechtelijk onderzoek,* Significant/WODC 2020, p. 47
[3] HR 12 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:375, r.o. 6.6.9.

centrale rol voor de rechter-commissaris werkbaar te maken. Alternatieve scenario's worden evenmin geschetst. Het WODC-onderzoek uit 2025, waarnaar wordt verwezen en waarin wordt gepleit voor heldere criteria en snellere procedures, kan gelet op de inhoud ervan wat de NOvA betreft niet worden gezien als onderbouwing voor de nu voorgestelde regeling. Daarin wordt immers ook overwogen te zorgen dat de rechter-commissaris voldoende moet zijn toegerust om zijn complexe taak naar behoren te kunnen vervullen.[4]

Op bestuurlijk niveau is sinds voornoemd arrest van de Hoge Raad, onder voorzitterschap van de Directie Strafrechtketen, tussen diverse partners in de keten gesproken over de toekomstige inrichting van de praktijk juist om te zorgen voor méér waarborgen voor het verschoningsrecht. Die gesprekken waren constructief en gingen uit van een gezamenlijke visie, namelijk het creëren van juiste voorwaarden zodat de rechter-commissaris zijn centrale positie goed kan vervullen, ook kijkend naar de regeling over het verschoningsrecht zoals opgenomen in de Eerste vaststellingswet. Daarbij werden concrete ideeën geschetst. Die gesprekken zijn met de komst van het voorstel, zoals omschreven in de Tweede aanvullingswet, helaas grotendeels stil komen te liggen.

Alternatieve oplossingsrichtingen
De geconstateerde praktijkproblemen komen de NOvA allerminst onoplosbaar voor. De praktijk zal zich met het oog op de toekomst wel anders moeten inrichten en daartoe ook financieel in de gelegenheid moeten worden gesteld. Dit vergt duidelijke politieke en bestuurlijke keuzes. Dit is in het belang van het goed functioneren van alle organisaties in de strafrechtketen, essentieel voor de goede beroepsuitoefening van advocaten in brede zin en daarmee van belang voor iedere rechtzoekende en onze rechtsstaat.

De NOvA doet in bijgaand advies concrete voorstellen voor praktische oplossingsrichtingen en roept de wetgever daarbij op het onderdeel uit de Tweede aanvullingswet, dat ziet op het verschoningsrecht, in te trekken. Hiermee blijft de noodzakelijke rol van de rechter-commissaris als centrale autoriteit bij de beoordeling van verschoningsgerechtigde informatie in wetgeving behouden. Van belang is met name dat de rechter-commissaris in staat wordt gesteld deze taak goed uit te voeren.

Tot slot: waarborging van het verschoningrecht als gezamenlijke opgave
Het nieuwe wetboek zal naar verwachting op z'n vroegst medio 2029 in werking treden. Dat geeft de praktijk nog enige jaren tijd om de geconstateerde praktijkproblemen aan te pakken en daarin te investeren.

De NOvA levert aan deze nieuwe praktijkinrichting waar mogelijk graag haar bijdrage en kijkt bovendien uitdrukkelijk naar de eigen rol van advocaten bij de borging van hun geheimhoudingsplicht. De algemene raad van de NOvA wil komende tijd verdere stappen zetten als het gaat om een geautomatiseerd systeem van filtering van schriftelijke geheimhoudercommunicatie. Daarvoor is als eerste een grondslag in de regelgeving nodig waarmee mailadressen van advocaten met dat doel aan de juiste instanties kunnen worden verstrekt. De voorbereidingen voor deze grondslag worden inmiddels getroffen. Over de invoering van een dergelijk filtersysteem voert de NOvA al enige tijd gesprekken met onder meer het Openbaar Ministerie alsook met de Raad voor de rechtspraak. Naar verwachting kan dit systeem

[4] Nan, J.S., Mervis, P.A.M., Holvast, N.L., Verrest, P.A.M., *Internationaal vergelijkend onderzoek professioneel verschoningsrecht,* EUR/WODC 2025, o.a. p. 202.

eraan bijdragen de praktijk aanzienlijk te ontlasten en kan het de rechter-commissaris in staat stellen de centrale rol goed te vervullen.

Ten slotte hecht ik eraan op te merken dat het waarborgen van het verschoningsrecht als algemeen geldend rechtsbeginsel geen belang van de advocatuur (alleen) is, maar van de rechtsstaat als geheel en daarmee een gezamenlijke opgave, die van alle betrokken partijen een inspanning vraagt.

Voor het overige verwijs ik u graag naar de inhoud van bijgaand advies. Graag ga ik als algemeen deken van de NOvA met u over het voorgaande en de inhoud van bijgaand advies in gesprek.

Met de meeste hoogachting,

[redacted]

J.W. Soeteman
algemeen deken
Nederlandse orde van advocaten

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht