

Ministerie van Justitie en Veiligheid, via

[https://www.internetconsultatie.nl/tweede\\_aanvullin\\_gswet/b1](https://www.internetconsultatie.nl/tweede_aanvullin_gswet/b1)

|              |                                                                                          |          |                   |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------|
| datum        | : 9 september 2026                                                                       | contact  | : mr. E.M. Schijf |
| uw brief van | : n.v.t.                                                                                 | e-mail   | : e.schijf@knb.nl |
| uw kenmerk   | : n.v.t.                                                                                 | telefoon | : 070 3307110     |
| ons kenmerk  | : n.v.t.                                                                                 |          |                   |
| betreft      | : Consultatie conceptwetsvoorstel Tweede aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering |          |                   |

Geachte heer, geachte mevrouw,

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft met belangstelling kennisgenomen van het conceptwetsvoorstel voor de Tweede aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering waarover op 7 mei jongstleden een internetconsultatie is gestart. Graag maakt de KNB gebruik van de geboden gelegenheid om op het conceptwetsvoorstel te reageren.

Deze voorgestelde regeling bevat ingrijpende wijzigingen ten aanzien van het verschoningsrecht. Gezien de fundamentele aard van deze wijzigingen, heeft de KNB ernstige zorgen over hoe het verschoningsrecht op deze voorgestelde wijze nog daadwerkelijk bescherming kan genieten. Dit kan volgens de KNB niet de bedoeling zijn: zonder deze bescherming kan de notaris diens maatschappelijk essentiële vertrouwensfunctie niet uitoefenen. Deze vertrouwensfunctie is onmisbaar voor rechtszoekende burgers en ondernemingen in een functionerende rechtsstaat. De KNB meent dat met de voorgestelde wijzigingen noodzakelijke waarborgen ter bescherming van het verschoningsrecht worden losgelaten en dat hiermee het verschoningsrecht als algemeen rechtsbeginsel wordt aangetast. Het conceptwetsvoorstel dient volgens de KNB dan ook te worden herzien.

Na een overzicht van haar belangrijkste opmerkingen (onderdeel 1) geeft de KNB een korte inleiding over het verschoningsrecht van de notaris (onderdeel 2), gevolgd door de opmerkingen van de KNB over het conceptwetsvoorstel (onderdeel 3) en een slotopmerking (onderdeel 4).

## 1. Belangrijkste opmerkingen

1. De KNB onderschrijft het belang van een efficiënte en doeltreffende opsporing, ook en juist in een steeds verder digitaliserende wereld. Voorgaande mag echter niet ten koste gaan van (grond)rechten van burgers. De KNB meent dat met de voorgestelde wijziging, de bescherming van het verschoningsrecht ernstig wordt aangetast.
2. Het verschoningsrecht behelst een in Nederland geldend algemeen fundamenteel rechtsbeginsel dat meebrengt dat bij zodanige vertrouwenspersonen het maatschappelijk belang dat de waarheid in rechte aan het licht komt, moet wijken voor het maatschappelijk belang dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het besprokene om bijstand en advies tot hen moet kunnen wenden. Evenals de advocaat, de arts en de geestelijke heeft de notaris een wettelijk

- verschoningsrecht, dat gekoppeld is aan zijn wettelijke geheimhoudingsplicht. *Dit is van essentiële betekenis voor onze rechtsstaat*; de notaris heeft daarmee een vertrouwensfunctie waardoor hij zijn juridische hulptaak kan uitoefenen.
3. Modernisering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering door *codificatie* van jurisprudentie van de Hoge Raad over het verschoningsrecht is hoe het nieuwe Wetboek van Strafvordering in eerste instantie is ingestoken en wat is beoogd. *Modificatie* met het conceptwetsvoorstel middels de andere benaderingswijze ten aanzien van het redelijk vermoeden en filtering onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie gaat juist tegen de jurisprudentie van de Hoge Raad in, met name de richtinggevende prejudiciële beslissing van de Hoge Raad van 12 maart 2024, waarin de rechter-commissaris (als onafhankelijke autoriteit) een centrale rol is toegekend bij het filteren van gegevens. De KNB meent dat nog altijd kan worden volstaan met codificatie in het nieuwe wetboek en dat moet worden ingezet op andere middelen om te zorgen voor een snellere doorloop van procedures.
  4. Ingezet dient (conform WODC-aanbevelingen) te worden op het vergroten van capaciteit bij de kabinetten van rechter-commissarissen, kennis bij opsporingsdiensten en ontwikkeling van IT-software voor filtering. Capaciteitsproblemen zouden immers niet ertoe moeten (kunnen) leiden dat een algemeen fundamenteel rechtsbeginsel wordt aangetast.
  5. De verantwoordelijkheid voor en beoordeling van toepasselijkheid van het verschoningsrecht alsmede kennisneming van dergelijke gegevens dienen conform de beslissing van de Hoge Raad van 12 maart 2024 bij de rechter-commissaris als onafhankelijke autoriteit belegd te zijn. De rechter-commissaris heeft hier een rechtsbeschermende functie. Het gaat tegen het principe van de beschermende werking die het verschoningsrecht binnen de rechtsstaat beoogt te bieden in om dit bij de opsporing en openbaar ministerie (OM) te beleggen. Het tast bovendien de kern van het functionele verschoningsrecht aan en ondermijnt het vertrouwen in verschoningsgerechtigde communicatie, dat nu juist essentieel is voor de relatie tussen notaris - en/of andere geheimhouders - en cliënt.
  6. Belangrijke waarborgen zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet, waaronder de verplichte inschakeling van de ringvoorzitter in bepaalde gevallen door de rechter-commissaris, dienen te worden gehandhaafd. Als er bovendien al wordt besloten tot een 'voorselectie' onder verantwoordelijkheid van een officier van justitie, bij voorkeur door middel van geautomatiseerde filtering zonder kennisneming, is overleg met de notaris en/of de ringvoorzitter noodzakelijk om eerbiediging van het verschoningsrecht te waarborgen.
  7. De beklagprocedure is ingericht op met name de klachtfunctionaliteit voor verschoningsgerechtigden. Ook hier vindt de andere benaderingswijze van het redelijk vermoeden toepassing, waarbij een beklagprocedure in beginsel bovendien geen verbod op (verdere) kennisneming van beklaagde gegevens door opsporingsambtenaren inhoudt. Dit holt de bescherming van het verschoningsrecht verder uit.
  8. Bewijsuitsluiting van verschoningsgerechtigd materiaal bij de zittingsrechter is uiteraard van belang, maar biedt op zichzelf onvoldoende waarborg.
  9. Te lezen valt dat er draagvlak is in de strafrechtketen voor het onderliggende conceptwetsvoorstel. De KNB was hierbij niet betrokken en kan niet vaststellen dat

dit draagvlak ook geldt voor de advocatuur.<sup>1</sup> Graag is de KNB bereid haar input te leveren op het vervolg van dit conceptwetsvoorstel.

## 2. Inleiding verschoningsrecht

Iedereen die langskomt bij een notaris moet op een vertrouwelijke behandeling kunnen rekenen van wat hij daar besproken heeft. Notarissen hebben een wettelijke geheimhoudingsplicht die in beginsel geldt ten opzichte van iedere derde. Die plicht tot geheimhouding geldt ook wanneer de notaris als getuige wordt opgeroepen in een gerechtelijke procedure. Uitzonderingen daargelaten mag hij ook daar niet praten over wat hij in zijn functie gehoord heeft. Eenzelfde positie heeft de advocaat, de arts en ook iemand die een geestelijk ambt bekleedt.

De notaris, de advocaat, de arts en de geestelijke hebben een wettelijk verschoningsrecht.<sup>2</sup> Het belang dat hiermee is gemoeid, wordt gezien als van hoger orde dan het belang dat gediend is bij "waarheidsvinding" en een strikte verklaringsplicht. Het betreft een belang dat in de eerste plaats een privaat karakter heeft. Het is een privaat belang van de burger dat hij een vertrouwensrelatie kan aangaan met een redelijke waarborg, dat de gegevens die hij omwille van de doeltreffendheid van de te bieden hulp aan zijn hulpverlener verstrekt, niet aan anderen bekend worden. Maar tegelijkertijd is het een publiek belang dat aan dit persoonlijke belang respect wordt betuigd. Het recht erkent het belang van vrijplaatsen voor de burger. Er bestaat een vrije sfeer in het geestelijke, het fysieke en het materiële domein, waar openbaar gezag een halt wordt toegeroepen.

De wettelijke geheimhoudingsplicht en in het verlengde daarvan het wettelijk verschoningsrecht zijn van essentiële betekenis voor onze rechtsstaat.<sup>3</sup> De notaris heeft daarmee een vertrouwensfunctie waardoor hij zijn juridische hulptaak kan uitoefenen. Als de cliënt niet op vertrouwelijkheid kan rekenen, gaat de vertrouwensfunctie van de notaris verloren. Het verschoningsrecht dient hiermee niet het belang van de notaris, maar van de algehele maatschappij.<sup>4</sup>

Op grond van artikel 22 van de Wet op het notarisambt is een notaris, voor zover niet bij de wet anders is bepaald, ten aanzien van al hetgeen waarvan hij uit hoofde van zijn

<sup>1</sup> Zie onder meer J. Winkels in "Het verschoningsrecht geofferd aan -opsporingsbelangen en pragmatisme", *NJB* 2026/1129, waarin de auteur schrijft: "Dat in de concept-MvT is vermeld dat dit voorstel op 'draagvlak' binnen de 'strafrechtketen' kan rekenen, roept de vraag op of daaronder ook de advocatuur wordt verstaan. Dat is niet goed voorstelbaar: voor advocaten leest deze concept-MvT als een koortsdroom."

<sup>2</sup> Zie onder meer HR 12 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:375, *NJ* 2024/318 m.nt. P.A.M. Mevis, rov. 6.2.1.

<sup>3</sup> Onder meer: HR 17 december 2024, ECLI:NL:HR:2024:1875 alsook HR 24 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:760 en de conclusie van AG Hartevelt voor deze beschikking (ECLI:NL:PHR:2022:62).

<sup>4</sup> HR 17 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:68, *NJ* 2021/118, m.nt. Kooijmans, rov. 6.2.1:

"Artikel 218 Sv heeft het oog op personen tot wier taak het behoort aan anderen hulp te verlenen maar die deze taak slechts dan naar behoren kunnen vervullen indien zij zich kunnen verschonen ten aanzien van geheimen welke hun zijn toevertrouwd door hulpzoekenden die zonder de zekerheid van geheimhouding tegenover justitie aan deze beroepsbeoefenaren geen hulp zouden vragen (vgl. HR 25 oktober 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4685). Aan het verschoningsrecht ligt ten grondslag dat het maatschappelijk belang dat de waarheid in rechte aan het licht komt, moet wijken voor het maatschappelijk belang dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het toevertrouwde om bijstand en advies tot de verschoningsgerechtigde moet kunnen wenden (vgl. HR 1 maart 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC9066 (*NJ* 1986/173, m.nt. W.L. Haardt; red.)).

Tot de beroepsbeoefenaren die op grond van artikel 218 Sv een verschoningsrecht hebben, behoren de arts, de advocaat en de notaris. Ook de geestelijke stand komt dat verschoningsrecht toe (vgl. Kamerstukken II 1913/14, 286, nr. 3, p. 90, 93, 94, Kamerstukken II 1917/18, 77, nr. 1, p. 48 en HR 14 december 1948, ECLI:NL:HR:1948:83, *NJ* 1949/95). Het verschoningsrecht geldt daarbij voor wetenschap die hun als zodanig is toevertrouwd."

werkzaamheid 'als zodanig' kennisneemt tot geheimhouding verplicht. De geheimhoudingsplicht van een notaris blijft ook bestaan na beëindiging van het ambt én na - bijvoorbeeld - het overlijden van de notaris en/of de cliënt.<sup>5</sup> In het verlengde van de geheimhoudingsplicht geldt het wettelijk verschoningsrecht, dat onder andere is neergelegd in (huidig) artikel 218 Wetboek van Strafvordering, artikel 165 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 53a Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 63 Invorderingswet 1990. Het verschoningsrecht is gebaseerd op een algemeen rechtsbeginsel dat onafhankelijk van een specifiek rechtsgebied en het bestaan van een wettelijke regeling gelding heeft.

Dat het verschoningsrecht een algemeen rechtsbeginsel van zwaarwegend belang is, vindt reeds zijn oorsprong in de Hoge Raad uitspraak "Ogem/notaris Maas" uit 1985<sup>6</sup>, waarin de Hoge Raad overwoog: "De notaris behoort tot de beperkte groep van personen die uit hoofde van de aard van hun maatschappelijke functie verplicht zijn tot geheimhouding van al hetgeen hun in hun hoedanigheid wordt toevertrouwd, en aan wie in verband daarmee tevens het recht toekomt zich te dien aanzien ook ten overstaan van de rechter van het afleggen van getuigenis te verschonen. De grondslag van dit verschoningsrecht moet worden gezocht in een in Nederland geldend algemeen rechtsbeginsel dat meebrengt dat bij zodanige vertrouwenspersonen het maatschappelijk belang dat de waarheid in rechte aan het licht komt, moet wijken voor het maatschappelijk belang dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het besprokene om bijstand en advies tot hen moet kunnen wenden."

Door de jaren heen is dit de consequente lijn in Hoge Raad uitspraken. Zo ook in diens principiële uitspraak van 12 maart 2024, waarin de Hoge Raad vanwege de wettelijke lacunes op dit gebied prejudiciële vragen heeft beantwoord en belangrijke uitgangspunten heeft geformuleerd over omgang met verschoningsgerechtigde gegevens. Het fundamentele belang van het verschoningsrecht als algemeen rechtsbeginsel en de positie van de rechter-commissaris als onafhankelijke autoriteit werd hierbij door de Hoge Raad benadrukt.<sup>7</sup> Een van deze uitgangspunten betreft dat de rechter-commissaris een centrale rol heeft bij het filteren van (grote hoeveelheden) gegevens. Ook mag de officier van justitie de filtering alleen zelf (doen) uitvoeren indien dit mogelijk is zonder kennisneming van gegevens. In de periode na 12 maart 2024 heeft de Hoge Raad nog een aanzienlijk aantal uitspraken gedaan, waarin (het belang en de bescherming van) het verschoningsrecht een centrale rol speelt, met bijzondere aandacht voor de filtering van verschoningsgerechtigde gegevens en beslag. Het juridisch kader rondom het verschoningsrecht is in deze uitspraken verder verduidelijkt en aangescherpt. De te ontwaren rode draad in deze uitspraken is immer de centrale rol van de rechter-commissaris bij de beoordeling en filtering van verschoningsgerechtigde stukken en gegevens, de zware motiveringseisen bij doorbreking van het verschoningsrecht, en de

<sup>5</sup> Vgl. HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:403, waarin de Hoge Raad onder meer overwoog (rov. 3.5): "In een geval als dit, waarin de verschoningsgerechtigde tijdens de beklagprocedure is overleden, brengt het onder 2 bedoelde maatschappelijk belang dat aan het verschoningsrecht ten grondslag ligt met zich, dat in de beklagprocedure een gezaghebbend vertegenwoordiger van de beroepsgroep van de verschoningsgerechtigde (zoals de plaatselijk deken van de Orde van Advocaten) in de gelegenheid wordt gesteld zich uit te laten over het verschoningsrecht met betrekking tot de betreffende stukken en gegevens in verband met de bescherming van belangen van rechtzoekenden die zich om bijstand en advies tot de verschoningsgerechtigde hebben gewend. Na terugwijzing wordt de beklagprocedure voortgezet door deze vertegenwoordiger dan wel een door hem aangewezen beroepsgeenoot."

<sup>6</sup> HR 1 maart 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC9066.

<sup>7</sup> HR 12 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:375.

procedurele waarborgen die bij de omgang met en filtering van het beslag in acht moeten worden genomen.<sup>8</sup>

### 3. Conceptwetsvoorstel

#### 3.1 Hoofdpijnen conceptwetsvoorstel

Met het conceptwetsvoorstel wordt de regeling rondom het functioneel verschoningsrecht anders ingericht, volgens de memorie van toelichting ingegeven door "jurisprudentiële ontwikkelingen, digitalisering, het in december 2025 uitgebrachte WODC-onderzoek 'Internationaal vergelijkend onderzoek professioneel verschoningsrecht'<sup>9</sup> (WODC-onderzoek) en een indringende oproep vanuit verschillende ketenpartners uit de strafrechtspraktijk aan de wetgever om de problemen in de praktijk aan te pakken die in verband staan met de filteringsprocedure bij zogenoemde bulkgegevens, de beoordelingsprocedure en daarover gevoerde beklagprocedures."

De voorgestelde wijzigingen zijn opgenomen in Boek 2, Hoofdstuk 7 en Hoofdstuk 8, Boek 4, Hoofdstuk 3 en Boek 6, Hoofdstuk 4.

Voorgesteld wordt om bij deze "bulkgegevens" (grote hoeveelheden digitale gegevens) eerst een al dan niet geautomatiseerde voorselectie/filtering plaats te laten vinden door de opsporing onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en dat, wanneer een redelijk vermoeden ontstaat dat zich over bepaalde specifieke voorwerpen of gegevens het functioneel verschoningsrecht uitstrekt, daarvan geen kennis wordt genomen, tenzij de rechter-commissaris anders bepaalt.<sup>10</sup>

Op deze voorgestelde wijze wordt de rechter-commissaris slechts beperkt met een (nadere) filtering belast, namelijk alleen als na de filtering onder leiding van de officier van justitie een verzameling gegevens overblijft waarvan het overgrote deel vermoedelijk onder het verschoningsrecht valt. Wanneer van dit laatste geen sprake is, mogen opsporingsambtenaren via (behoedzame) kennisneming van de gegevens nagaan ten aanzien van welke gegevens het redelijk vermoeden bestaat. Ten aanzien van die laatste gegevens geldt dat (verdere) kennisneming verboden is zolang de rechter-commissaris hierover niet anders beslist.

In voorgesteld artikel 2.7.57a is een algemene zorgplicht als uitgangspunt opgenomen voor politie en justitie, waardoor een uitputtende regeling ter bescherming van het functioneel verschoningsrecht niet nodig zou zijn.<sup>11</sup> De wettekst hiervan luidt: "Bij de uitoefening van de

<sup>8</sup> Zie onder meer HR 9 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:562 en ECLI:NL:HR:2024:565, HR 24 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1290 en ECLI:NL:HR:2024:1291, HR 1 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1560, HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:403 en ECLI:NL:HR:2025:404, HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:446.

<sup>9</sup> Erasmus School of Law (2025). Internationaal vergelijkend onderzoek professioneel verschoningsrecht (WODC Rapport 3510). Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum. <http://hdl.handle.net/20.500.12832/3498>.

<sup>10</sup> Met andere woorden: het redelijk vermoeden wordt niet betrokken op de vraag of zich tussen een grote hoeveelheid gegevens enig geprivilegieerd gegeven bevindt, maar op de vraag of een specifiek gegeven onder het verschoningsrecht valt. Dit uitgangspunt wordt verankerd in artikel 2.7.61a, waarin als hoofdregel is opgenomen dat van gegevens of voorwerpen geen kennis mag worden genomen indien en voor zover het redelijke vermoeden bestaat dat het functioneel verschoningsrecht zich daarover uitstrekt, tenzij de rechter-commissaris anders beslist. Het redelijk vermoeden heeft, zo bepaalt het tweede lid, betrekking op bepaalde voorwerpen of gegevens; ten aanzien van een verzameling is van een dergelijk vermoeden alleen sprake als ten aanzien van het overgrote deel daarvan het redelijke vermoeden bestaat.

<sup>11</sup> Voor heimelijke bevoegdheden betreft dit voorgesteld artikel 2.8.3.

bevoegdheden, bedoeld in dit hoofdstuk, wordt zoveel mogelijk voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op het functioneel verschoningsrecht.”

In de memorie van toelichting wordt expliciet vermeld dat deze zorgplicht een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting betreft; hetgeen ook terugkomt in het wettelijk bestanddeel “zoveel mogelijk”. Aan de hand hiervan moet het belang van de bescherming van het functioneel verschoningsrecht tot op zekere hoogte afgewogen worden tegen het belang dat het politieke en justitiële apparaat niet wordt overbelast.

Deze inspanningsverplichting geldt zowel voor de vergaring van informatie (voorgestelde artikelen 2.7.58a, 2.7.59 en 2.7.60) als voor de kennisneming van vergaarde informatie (voorgestelde artikelen 2.7.61 en verder); met het conceptwetsvoorstel wordt nadrukkelijk niet gestreefd naar een ideaalmodel met een waterdicht systeem en perfecte filtering. Gezien de digitalisering van de samenleving is de tweedeling tussen informatie die bij en die niet bij een functioneel verschoningsgerechtigde is aangetroffen losgelaten.

De voorgestelde regeling vraagt volgens de memorie van toelichting een andere manier van denken door de praktijk ten aanzien van het begrip “redelijk vermoeden” dat het functioneel verschoningsrecht zich uitstrekt over bepaalde voorwerpen of gegevens.

Alleen als ten aanzien van een bepaald voorwerp of gegeven het redelijk vermoeden bestaat dat dit gegeven geprivilegieerd is, staat voorgesteld artikel 2.7.61a aan kennisneming van dat gegeven in de weg. Het redelijk vermoeden kan ook betrekking hebben op een verzameling gegevens, maar dan moet het vermoeden bestaan dat het overgrote deel van die verzameling geprivilegieerd is.

Voorgestelde artikelen 2.7.61a en 2.7.61b voorzien in de voorselectie onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie die bij voorkeur automatisch is, maar waarbij kennisneming van de gegevens niet wordt uitgesloten; immers uit de behoedzame kennisneming door de opsporingsambtenaren zal moeten blijken ten aanzien van welke specifieke gegevens het redelijk vermoeden bestaat. Het verbod op kennisneming geldt alleen indien en voor zover sprake is van een concreet redelijk vermoeden als omschreven in het tweede lid van voorgesteld artikel 2.7.61a.

Voornoemde voorselectie zou noodzakelijk zijn ter ontlasting van de rechter-commissaris, deze heeft in beginsel geen rol meer bij het uitfilteren van grote hoeveelheden gegevens op de vraag of zich daaronder verschoningsgerechtigd materiaal bevindt.

De voorgestelde beoordelingsprocedure in artikel 2.7.62<sup>12</sup> van de rechter-commissaris kent met name een wijziging ten opzichte van het consulteren van de notaris of de ringvoorzitter bij diens beslissing; indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist kan de rechter-commissaris niet alleen het inwinnen van het standpunt van de notaris omtrent de vraag of de betreffende stukken en/of gegevens onder zijn verschoningsrecht vallen achterwege laten, maar ook het zich laten voorlichten op dit punt door een ringvoorzitter (artikel 2.7.62, vijfde lid). Op grond van voorgesteld artikel 2.7.64 lid 2 mag bovendien worden overgegaan tot kennisneming in afwachting van de betekening van de beslissing van de rechter-commissaris, wanneer deze op grond van voorgaande (artikel 2.7.62, vijfde lid juncto artikel 2.7.63, derde lid) is uitgesteld.

---

<sup>12</sup> De rechter-commissaris beslist op vordering van de officier van justitie over de kennisneming. De officier van justitie mag zo'n vordering alleen indienen indien hij van oordeel is dat een redelijk vermoeden in de zin van artikel 2.7.61a bestaat en dat kennisneming in het belang van het onderzoek is.

Voorgesteld artikel 2.7.62b houdt een bewaarplicht in voor de officier van justitie van gegevens ten aanzien waarvan het redelijke vermoeden bestaat dat het functioneel verschoningsrecht zich daarover uitstrekt. Van vernietiging van dergelijke gegevens is geen sprake meer, maar van ontoegankelijk making.

Eenzelfde regime als bij Titel 7.5 van Boek 2 is opgezet voor het uitoefenen van heimelijke bevoegdheden (voorgestelde artikelen 2.8.3 en verder). De voorgestelde artikelen 2.8.3b en 2.8.3c behelzen hierbij specifieke regels voor uitsluitend en klaarblijkelijk door verschoningsgerechtigden gebruikte communicatiekanalen en via een algemene maatregel van bestuur aangemelde nummers voor een systeem van nummerherkenning.

Er wordt bewijsuitsluiting van geprivilegieerd materiaal voorgesteld conform artikel 4.3.11a, waarbij geprivilegieerde gegevens niet door de zittingsrechter (voor het bewijs) tegen de verdachte mogen worden gebruikt.

Tot slot is voorzien in een beklagprocedure (artikelen 6.4.11a tot en met 6.4.11f) tegen de kennisneming van gegevens of van aan voorwerpen te ontleen informatie waarover het functioneel verschoningsrecht zich uitstrekt. Een beklag heeft (in beginsel) geen schorsende werking ten opzichte van de kennisneming door opsporing en justitie van de beklaagde gegevens.

### **3.2 Algemene opmerkingen**

De KNB onderschrijft het belang van een efficiënte en doeltreffende opsporing, ook en juist in een steeds verder digitaliserende wereld. Daarnaast kan de KNB zich in beginsel vinden in het (eerdere) uitgangspunt om jurisprudentie in het nieuwe Wetboek van Strafvordering te codificeren, zoals ook in de eerste vaststellingswet is toegepast.

De voorgestelde oplossingsrichting tot codificatie én modificatie lijkt echter lijnrecht tegen de huidige praktijk en leidende Hoge Raad doctrine in te gaan, waardoor huidige (en ook in de eerste vaststellingswet opgenomen) waarborgen ter bescherming van het verschoningsrecht worden losgelaten. De KNB meent dat dit niet de bedoeling kan en mag zijn. Zoals ook onder onderdeel 2 weergegeven, betreft het verschoningsrecht een algemeen rechtsbeginsel van groot maatschappelijk belang waaraan in een goed functionerende rechtsstaat niet zomaar afbreuk kan worden gedaan. In de memorie van toelichting leest de KNB dat de tweede aanvullingswet tot stand is gekomen in nauwe samenspraak met de betrokken ketenorganisaties. Helaas is de KNB hierbij niet betrokken. Indien dit het geval was geweest, had zij reeds in een eerder stadium haar standpunten en visie kenbaar kunnen maken. Moeilijk voorstelbaar is dat de fundamentele wijzigingen in de voorgestelde regeling draagvlak kennen binnen de advocatuur.

Meermaals worden in de memorie van toelichting de huidige filteringsprocedure en daarover gevoerde beklagprocedures genoemd als hoofdoorzaak voor het lang stilliggen van opsporingsonderzoeken. Opgemerkt wordt dat deze oorzaak naar het de KNB voorkomt (mede) een oorsprong kent in IT- en capaciteitsproblemen bij (met name de rechterlijke) instanties. Het ligt volgens de KNB dan voor de hand om te werken aan meer capaciteit bij de kabinetten rechter-commissaris, kennis bij opsporingsinstanties en OM en te investeren in IT-oplossingen voor geautomatiseerde filtering in plaats van te tornen aan de zorgvuldigheid van en waarborgen in procedures rondom het verschoningsrecht door verantwoordelijkheden over te hevelen naar de opsporingsinstanties en het OM als vervolgende instantie.

Zoals de Hoge Raad ook in zijn kenmerkende uitspraak van 12 maart 2024 overweegt in rov. 6.6.9: "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."

Onduidelijk is dan ook waarom in de voorgestelde regeling gekozen is om aanbevelingen 1, 4 en 6 (gedeeltelijk) uit het WODC-onderzoek over te nemen, maar niet ook de aanbevelingen 7 en 8 om de rechterlijke macht voldoende capaciteit te geven voor de toegenomen taken (7) en de opsporingsdiensten te professionaliseren om geheimhouderstukken als zodanig te herkennen en de daarop van toepassing zijnde regels na te leven onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie (8). Aanbevelingen 5, 7, 8, 9 en 10 van het WODC-onderzoek vormen volgens de memorie van toelichting met name een inspiratie voor mogelijke verbeteringen in de praktijk. De KNB kan niet helemaal volgen hoe inspiratie in de zin van aanbeveling 7 een uitwerking moet hebben als de rol van de rechter-commissaris met de voorgestelde regeling juist wordt ingeperkt.

Daarbij wordt in de overgenomen aanbevelingen 4 en 6 van het WODC-rapport telkens vermeld dat - in lijn met de geldende regelgeving en jurisprudentie - één en ander in betrokkenheid of overleg zou moeten gaan met een verschoningsgerechtigde of een vertegenwoordiger van de beroepsgroep. In de voorgestelde regeling wordt dit op voor de KNB niet begrijpelijke wijze niet overgenomen. Als al zou worden besloten tot het formaliseren van een voorselectie door opsporing en OM (bij voorkeur een geautomatiseerde en zonder kennisneming), dan zou dit in deze fase - overeenkomstig de WODC-aanbevelingen én het reeds decennialang geldende vaste uitgangspunt dat het (in beginsel) aan de verschoningsgerechtigde is om te bepalen of stukken of gegevens onder zijn verschoningsrecht vallen<sup>13</sup> - *in ieder geval* in overleg met de notaris of de ringvoorzitter als vertegenwoordiger van de beroepsgroep moeten plaatsvinden.

Ook die rol is echter beperkter opgenomen in de voorgestelde regeling: hoewel de betrokkenheid van de ringvoorzitter bij de beslissing van de rechter-commissaris "zo mogelijk" wel is geformaliseerd in voorgesteld artikel 2.7.59 bij een doorzoeking bij een kantoor of woning van de notaris, is de waarborg van de in de eerste vaststellingswet in artikel 2.7.62 derde lid opgenomen verplichte inschakeling van de ringvoorzitter bij de beoordelingsprocedure van de rechter-commissaris over kennisneming in dit huidige voorstel afgezwakt door de nieuwe mogelijkheid tot achterwege laten van diens inschakeling.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Vgl. onder meer HR 29 maart 1994, *NJ* 1994/537 en *NJ* 1994/552 en HR 12 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9162, HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:CA0434, HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3714.

<sup>14</sup> De huidige praktijk c.q. jurisprudentie biedt ook reeds onder voorwaarden de mogelijkheid tot het achterwege laten van het inwinnen van het standpunt van de verschoningsgerechtigde, *mits* in beginsel het oordeel van de ringvoorzitter wordt ingewonnen. Zie HR 25 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:456: "In dat geval brengt een redelijke wetstoepassing mee dat de verschoningsgerechtigde – behoudens klemmende redenen van onderzoeksbelang, bijvoorbeeld omdat het gaat om een heimelijk onderzoek tegen cliënten van de advocaat – in staat wordt gesteld zich uit te laten over zijn verschoningsrecht met betrekking tot de betreffende gegevens. Als het standpunt van de verschoningsgerechtigde over de vraag of het verschoningsrecht zich uitstrekt tot de betreffende gegevens niet wordt ingewonnen, moet in beginsel het oordeel worden ingewonnen van een gezaghebbend lid van de beroepsgroep van de verschoningsgerechtigde (zoals de plaatselijk Deken van de Orde van Advocaten of de Ringvoorzitter) dan wel een andere ter zake deskundige persoon."

Dat er niet wordt gestreefd naar een waterdicht systeem of ideaalmodel is niet onnavolgbaar; er bestaat altijd een kans dat onbedoeld wordt kennisgenomen van verschoningsgerechtigde gegevens. Ten behoeve van een functionerende rechtsstaat dient er echter in procedurele zin wel naar te worden gestreefd om deze kans zo klein mogelijk te maken, ook wanneer wordt gekeken naar snellere en effectievere procedures. Het tegenovergestelde lijkt echter te gebeuren met het conceptwetsvoorstel door het loslaten van waarborgen en de verantwoordelijkheden over toepasselijkheid van het verschoningsrecht en kennisneming van (mogelijk) verschoningsgerechtigde gegevens - in plaats van bij een onafhankelijke autoriteit - in beginsel bij opsporing en OM te beleggen. Helaas is ook gebleken dat het niet altijd eenvoudig is om als opsporing en OM, met nou eenmaal andere invalshoeken en belangen, hierin onafhankelijk op te treden.<sup>15</sup>

Deze fundamentele wijzigingen ten opzichte van de eerder ingezette lijn ter waarborging van het verschoningsrecht in het nieuwe Wetboek van Strafvordering en bestendige Hoge Raad rechtspraak zijn volgens de KNB rechtsstatelijk niet juist. Bovendien zijn er andere oplossingsrichtingen die wel bijdragen aan snellere en effectievere procedures en recht doen aan het belang en de noodzakelijkheid van bescherming van het verschoningsrecht door te investeren in kennis, capaciteit en IT-systemen voor automatische filtering.

### **3.3 Andere benaderingswijze conceptwetsvoorstel**

#### **3.3.1 Redelijk vermoeden (artikel 2.7.61a)**

Zoals hiervoor vermeld, is er met de voorgestelde regeling gekozen voor een andere benaderingswijze van toepassing van het "redelijk vermoeden" dat het functioneel verschoningsrecht zich uitstrekt over gegevens of voorwerpen.

Voorgesteld artikel 2.7.61a, tweede lid geeft de formele invulling van wanneer er sprake is van dit redelijke vermoeden:

"Het redelijke vermoeden, bedoeld in het eerste lid, heeft betrekking op bepaalde voorwerpen of gegevens. Ten aanzien van een verzameling voorwerpen of gegevens is sprake van een dergelijk vermoeden als ten aanzien van het overgrote deel van de tot deze verzameling behorende afzonderlijke voorwerpen of gegevens het redelijke vermoeden bestaat dat het functioneel verschoningsrecht zich daarover uitstrekt."

Volgens de memorie van toelichting dient dit "concreet en onderbouwd te zijn en te zijn gebaseerd op feiten of omstandigheden die objectiveerbaar zijn". Bijvoorbeeld de aard of de kenmerken van de inbeslaggenomen voorwerpen of te onderzoeken gegevens of de wijze van archivering kunnen aanleiding geven tot een redelijk vermoeden dat het functioneel verschoningsrecht zich over bepaalde voorwerpen of gegevens uitstrekt.

Hoe de KNB de voorgestelde regeling en de toelichting daarop begrijpt, moet er concreet door een betrokkene worden onderbouwd op welk specifiek gegeven het verschoningsrecht van toepassing is, en in welke zin. Hierbij zou de betrokkene bovendien in eigen hand hebben hoe adequaat er kan worden voorgeselecteerd op automatische wijze: "Als degene onder wie de gegevens zijn overgenomen niet concreet aangeeft wie de verschoningsgerechtigde is en van welke informatiekanaal gebruik is gemaakt, kan

<sup>15</sup> Zie hiervoor de aanleiding voor de prejudiciële Hoge Raad uitspraak van 12 maart 2024, de Box consultants zaak; ECLI:NL:GHSHE:2023:1329.

automatische uitfiltering maar in beperkte mate uitkomst brengen. Dat probleem kan niet op het bord van de opsporing worden gelegd.”

Hiermee wordt aan de betrokkene opgelegd om informatie over de persoon van de geheimhouder en (daarmee tevens) diens hulpverleningsrelatie - oftewel: (mogelijke) geheimhouderinformatie - te verstrekken, omdat op de betrokkene geen geheimhoudingsplicht zou rusten. Dit staat haaks op bestendige jurisprudentie van de Hoge Raad, waaruit volgt dat stukken en gegevens waaruit het bestaan van een (toekomstige, huidige of voormalige) hulpverleningsrelatie valt af te leiden, zoals een door de beslagene die niet zelf verschoningsgerechtigde is op te stellen lijst met geheimhouders en eventuele nadere gegevens met betrekking tot die geheimhouders, onder omstandigheden onder het verschoningsrecht van een geheimhouder kunnen vallen en dat bijvoorbeeld in het strafrecht de rechter-commissaris, voor zover hij de kennisneming door de officier van justitie van de vermelding van namen op de lijst met geheimhouders wil toestaan, een beslissing moet nemen overeenkomstig het huidige artikel 98 Wetboek van Strafvordering.<sup>16</sup>

Een cliënt van de notaris heeft op deze wijze dus een eigen aandeel in diens bescherming van het verschoningsrecht in het opsporingsonderzoek door het al dan niet prijsgeven van een bepaalde mate van diens (vertrouwelijke) hulpverleningsrelatie met de notaris, om tot een voor de opsporing concreet redelijk vermoeden te komen dat op een bepaald gegeven het verschoningsrecht rust. De KNB begrijpt dat een bepaalde mate van concretisering nodig kan zijn ter onderbouwing van een redelijk vermoeden, zoals ook door de Hoge Raad in diens uitspraak van 12 maart 2024 is overwogen (rov. 6.5.2). Uit het oog moet echter niet worden verloren dat het in Nederland aan de verschoningsgerechtigde is om te bepalen of verschoningsrecht van toepassing is en niet aan de individuele cliënt om (onder externe druk) afstand te doen van deze bescherming. De notaris kan door de cliënt bovendien niet uit diens geheimhoudingsplicht worden ontslagen; bij ontslag van de geheimhoudingsplicht op verzoek van de opdrachtgever zou bij het publiek twijfel kunnen rijzen aan de mate van geheimhouding van de notaris.<sup>17</sup>

Zie hiervoor ook hetgeen de Hoge Raad overweegt in het Maas/Ogem-arrest, rov. 3.3 (cursief KNB): “(..) Het verschoningsrecht van de notaris vindt blijkens het onder 3.1 overwogene zijn grondslag in het algemene maatschappelijk belang dat men zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het aan hem toevertrouwde tot hem als vertrouwenspersoon kan wenden, en derhalve niet in het individuele belang van degenen die van zijn bijstand gebruik maken. *Daarom kan niet worden aanvaard de in het onderdeel verdedigde opvatting dat de omstandigheid dat het verhoor van de Rechter-Commissaris plaatsvindt op verzoek van de bewindvoerders in de surséance van de belanghebbende vennootschappen, de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht zou opheffen. Dit geldt ook indien – zoals het onderdeel tot uitgangspunt neemt – deze vennootschappen de notaris uit zijn geheimhoudingsplicht zouden hebben ontslagen. Een andere opvatting zou er immers toe leiden dat het oordeel omtrent de geloofwaardigheid van hen die zich tot de betreffende vertrouwenspersoon hebben gewend, ongunstig zou kunnen worden beïnvloed door hun weigering hem uit zijn geheimhoudingsplicht te ontslaan, zodat de vrees dat zij daardoor naderhand tot een zodanig ontslag zouden worden genoopt hen ervan zou kunnen weerhouden de hulp van die vertrouwenspersoon in te roepen of zich vrijelijk tegenover hem uit te spreken.*”

<sup>16</sup> HR 19 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1268; HR 10 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:553, rov. 3.6.

<sup>17</sup> Artikel 4 eerste lid en toelichting Verordening beroeps- en gedragsregels 2011.

Daarnaast is in de voorgestelde regeling ten aanzien van een verzameling voorwerpen of gegevens sprake van een dergelijk redelijk vermoeden als ten aanzien van het "overgrote deel" van de tot deze verzameling behorende afzonderlijke voorwerpen of gegevens het redelijke vermoeden bestaat dat het functioneel verschoningsrecht zich daarover uitstrekt.

Wanneer dan sprake is van dat "overgrote deel", wordt uit de toelichting op het conceptwetsvoorstel niet duidelijk. Bovendien, hoe groter de "bulk", hoe minder snel er sprake zal zijn van een overgroot deel waarop het redelijke vermoeden van toepassing is. Voorstelbaar is dat dit "overgrote deel" dus eerder een zeldzaamheid zal zijn. De beoordeling en vaststelling of en wanneer sprake is van voornoemd "redelijk vermoeden" dan wel voornoemd "overgrote deel", en of een en ander dus ter toetsing aan de rechter-commissaris wordt voorgelegd, is aan politie en justitie, zonder dat daar een onafhankelijke (rechterlijke) autoriteit aan te pas komt. Zoals ook in onderdeel 3.2 beschreven, is dat een zorgelijke keuze.

Deze invulling van het criterium "redelijk vermoeden" zorgt ervoor dat de mate van bescherming van het verschoningsrecht grotendeels, zo niet volledig, in handen ligt van opsporing en OM. Dit is, mede in samenhang met hetgeen wordt opgemerkt in de volgende deelparagraaf, volgens de KNB vanuit principieel oogpunt niet houdbaar.

### **3.3.2 Voorselectie officier van justitie (artikel 2.7.61b)**

Voorzien wordt met voorgesteld artikel 2.7.61b in een voorselectie onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie die bij voorkeur automatisch is, maar waarbij kennisneming van de gegevens wordt toegestaan zolang er geen sprake is van voornoemd concrete en onderbouwde redelijk vermoeden. Deze voorselectie vindt plaats wanneer er op feiten of omstandigheden gebaseerde aanwijzingen bestaan dat zich in een verzameling gegevens ook gegevens bevinden waarover het functioneel verschoningsrecht zich uitstrekt. Op grond hiervan kan worden vastgesteld of en zo ja in hoeverre het bedoelde redelijke vermoeden zich voordoet.

Met het conceptwetsvoorstel wordt de rol van de rechter-commissaris gemarginaliseerd, zodat deze wordt ontlast. Deze mag immers alleen worden ingeschakeld wanneer het OM kennis wil nemen van uitgefilterde gegevens waarover het *naar eigen inzicht* vastgestelde redelijk vermoeden zich uitstrekt dan wel wanneer het OM een nadere filtering door de rechter-commissaris uitgevoerd wil zien in een situatie waarin na filtering een geselecteerde hoeveelheid gegevens overblijft waarbij het *naar eigen inzicht* aannemelijk is dat het redelijke vermoeden zich over het overgrote deel van die gegevens uitstrekt (voorgesteld artikel 2.7.62 tweede lid).

Het WODC-onderzoek vermeldt in tegenstelling tot deze keuze echter dat van de respondenten die zijn gesproken binnen de rechtspraak, de opsporing en de verdediging allen over het algemeen (juist) positief zijn over het onderbrengen van het filterproces bij de rechter-commissaris.<sup>18</sup> De rechter-commissaris wordt door hen benoemd als degene met de meest onafhankelijke positie. Zoals eerder benoemd in onderdeel 3.2, beveelt het WODC-onderzoek (alsmede de Hoge Raad) dan ook aan tot (onder andere) meer capaciteit bij de kabinetten rechter-commissaris.

<sup>18</sup> WODC-onderzoek, pagina 47.

De Hoge Raad oordeelde daarnaast in zijn uitspraak van 12 maart 2024 in rov. 6.5.4 als volgt (cursief KNB): "Zoals onder 6.2 aan de orde is gekomen, ligt aan het verschoningsrecht het beginsel ten grondslag dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het toevertrouwde om bijstand en advies tot de verschoningsgerechtigde moet kunnen wenden. *Dit beginsel wordt in elk geval ondergraven als de met het opsporingsonderzoek belaste officier van justitie kennis kan nemen van de gegevens die (vermoedelijk) object zijn van het verschoningsrecht, of als die gegevens anderszins bekend worden binnen het opsporingsonderzoek. Daarom is betrokkenheid van een andere autoriteit aangewezen bij de beoordeling of sprake is van gegevens die object zijn van het verschoningsrecht.*"

Gezien voorgaande en de eerder gemaakte opmerkingen over inzet op capaciteit bevreemdt de KNB deze gemaakte keuze in het conceptwetsvoorstel.

De voorgestelde zelfstandige voorselectie en beoordeling van de toepasselijkheid van het verschoningsrecht (of in ieder geval het redelijke vermoeden daartoe) en kennisneming door politie en justitie is een zorgelijke en onlogische oplossingsrichting. Het perspectief bij politie en justitie is immers ingegeven door opsporingsbelangen. Het risico dat verschoningsgerechtigde gegevens binnen het opsporingsonderzoek ter kennisneming van de daarbij betrokken opsporingsambtenaren of officier van justitie komen, is natuurlijk niet onbestaand.

Het is principieel moeilijk aanvaardbaar dat door politie en justitie feitelijk zelfstandig besloten kan worden over de toepasselijkheid van het verschoningsrecht en mag worden kennisgenomen van dergelijk materiaal, zonder dat daar ook maar enige onafhankelijke rechterlijke toetsing aan te pas komt. Met de voorgestelde regeling verschuift een verantwoordelijkheid van een onafhankelijke autoriteit, zoals voorgeschreven door de Hoge Raad in zijn uitspraak van 12 maart 2024, naar opsporing en OM. De opgezette waarborgen ter eerbiediging van het verschoningsrecht worden hiermee losgelaten. Dit kan en mag volgens de KNB niet de bedoeling zijn.

Het tweede lid van voorgesteld artikel 2.7.61b schept nog de mogelijkheid tot verdere regels over de uitvoering van de voorselectie via een algemene maatregel van bestuur. Volgens de memorie van toelichting kan dan gedacht worden aan regels waarin de gevallen worden bepaald waarin de selectie moet worden uitgevoerd door opsporingsambtenaren die niet bij het opsporingsonderzoek betrokken zijn. De KNB vindt dat, wanneer wordt vastgehouden aan deze vorm van voorselectie, dit ook in de wettekst zou moeten worden opgenomen. Verder merkt de KNB op dat het conceptwetsvoorstel niet ingaat op de aard en inhoud van de voorwaarden. De KNB meent dat hierop een toelichting dient te worden gegeven in het conceptwetsvoorstel. Daarnaast is, conform de aanbevelingen van het WODC-onderzoek, overleg met de notaris als verschoningsgerechtigde en/of de ringvoorzitter noodzakelijk om eerbiediging van het verschoningsrecht bij een dergelijke voorselectie te waarborgen. Dit laatste zou dan eveneens in de wettekst dienen te worden opgenomen.

De artikelen 2.7.61 tot en met 2.7.64 en artikel 2.7.71 zijn van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheden in voorgestelde artikel 2.8.3 en verder. Voorgaande opmerkingen worden daarom ook gemaakt ten opzichte van die artikelen.

### **3.2.3 Bewaarplicht officier van justitie (artikel 2.7.62b)**

Voorgesteld artikel 2.7.62b houdt een bewaarplicht voor de officier van justitie in ten aanzien van gegevens waarvan het redelijk vermoeden bestaat dat het functioneel verschoningsrecht

zich daarover uitstrekt. Dit bewaren dient weliswaar op zodanige wijze te geschieden dat door anderen dan de rechter-commissaris geen kennis kan worden genomen, maar gegevens dienen - anders dan naar geldend recht (huidig artikel 126aa lid 2 Wetboek van Strafvordering) - niet te worden vernietigd. Er is sprake van ontoegankelijk making.

De bewaarplicht geldt zowel ten aanzien van gegevens die zijn of worden voorgelegd ter beoordeling van de rechter-commissaris als in het geval dat de officier van justitie geen beoordeling door de rechter-commissaris vordert omdat kennisneming van de gegevens bij gebrek aan relevantie niet in het belang van het onderzoek is of omdat niet te verwachten valt dat de rechter-commissaris anders zal beslissen als bedoeld in artikel 2.7.61a, eerste lid.

De bewaarplicht blijft bestaan nadat de rechter-commissaris heeft beslist dat van de gegevens geen kennis mag worden genomen, en zolang een (straf)zaak loopt.

In de toelichting op het conceptwetsvoorstel worden hiervoor redenen genoemd die met name zien op de positie van de verdediging, die de gegevens mogelijk zou kunnen gebruiken ten behoeve van diens verweer (bijvoorbeeld wanneer deze gegevens ontlastende informatie bevatten). Wanneer gegevens reeds zouden zijn vernietigd, zou beoordeling hiervan immers niet meer mogelijk zijn. Ook zou de officier van justitie de mogelijkheid moeten hebben om terug te komen op zijn aanvankelijke oordeel dat het belang van het onderzoek niet vergt dat van de gegevens wordt kennisgenomen en de gegevens alsnog ter beoordeling aan de rechter-commissaris moeten kunnen voorleggen.

Verdere regels worden op grond van voorgesteld artikel 2.7.62b lid 4 gesteld bij algemene maatregel van bestuur, die dan met name betrekking hebben op de wijze waarop wordt bewaard en de wijze waarop hiervan verslag wordt gelegd.

De KNB kan niet helemaal duiden welke huidige problemen hier daadwerkelijk mee worden verholpen. De KNB heeft geen weet van dergelijke problemen in de praktijk. In het geval dat verschoningsgerechtigde informatie een verdachte kan ontlasten, staat het die verdachte in dat specifieke geval vrij om deze gegevens alsnog zelf in te brengen. Deze kan er in beginsel immers ook alleen maar weet van hebben indien de verdachte hier (ook) zelf beschikking over heeft. Situaties met betrekking tot verschoningsgerechtigde gegevens of stukken, waar de verdachte zelf geen weet van heeft noch de beschikking over heeft, zijn moeilijk voorstelbaar. Daarbij gaat het in het overgrote deel van de gevallen om kopieën van data en stukken; de 'originele' gegevens of stukken worden geretourneerd of blijven toegankelijk voor de verdachte. Het lijkt er dan ook meer op dat deze ontoegankelijk making met name stoelt op de mogelijkheid voor de officier van justitie om zich te bedenken en gegevens alsnog als relevant voor het opsporingsonderzoek te beschouwen. Dit betekent echter dat op basis hiervan verschoningsgerechtigde gegevens jarenlang bij opsporingsdiensten worden bewaard, met alle risico's op kennisneming van dien.

Het voorgaande ondergraaft volgens de KNB de beschermende werking van het verschoningsrecht en holt deze verder uit.

De artikelen 2.7.61 tot en met 2.7.64 en artikel 2.7.71 zijn van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheden in het voorgestelde artikel 2.8.3 en verder. Voorgaande opmerkingen worden daarom ook gemaakt ten opzichte van die artikelen.

### 3.3 Bewijsuitsluiting (artikel 4.3.11a)

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat aan de bescherming van het functioneel verschoningsrecht bijdraagt dat geprivilegieerde gegevens niet door de zittingsrechter (voor het bewijs) tegen de verdachte mogen worden gebruikt. Er geldt dan bewijsuitsluiting conform voorgesteld artikel 4.3.11a.

Die gestelde aanvullende waarborg zou het voor de politie en het OM doorgaans niet lonend moeten maken om het opsporingsonderzoek te richten op het verzamelen van verschoningsgerechtigd materiaal.

De KNB kan deze stelling niet helemaal volgen. Bekeken vanuit opsporingsbelangen zou verschoningsgerechtigd materiaal niet per definitie minder interessant (kunnen) zijn voor het opsporingsonderzoek. Het verschoningsgerechtigde materiaal zou immers kunnen worden gebruikt als start- en/of sturingsinformatie voor het opsporingsonderzoek. Bovendien mogen politie en justitie met de voorgestelde regeling zelf beslissen of er een redelijk vermoeden bestaat dat het verschoningsrecht zich uitstrekt over de gegevens en of deze gegevens dus worden voorgelegd aan de rechter-commissaris. Inmiddels is dan al lang en breed van de gegevens kennisgenomen. Het valt dan te bezien of en in welk stadium (alsnog) wordt geoordeeld dat het verschoningsrecht zich over deze gegevens uitstrekt en in hoeverre er sprake zal zijn van uitsluiting uit het onderzoeks- of procesdossier. Strikt genomen houdt de consequentie van bewijsuitsluiting immers niet in dat de betreffende gegevens of stukken ook daadwerkelijk worden uitgesloten (lees: verwijderd) uit het dossier; bewijsuitsluiting op grond van het voorgestelde artikel 4.3.11a houdt slechts in dat de rechter de zich in het dossier bevindende gegevens of stukken waarover het verschoningsrecht zich uitstrekt niet ten grondslag mag leggen aan de bewijsbeslissing dat de verdachte het feit heeft begaan. De gegevens en stukken bevinden zich wel 'gewoon' in het dossier, zijn voor alle procespartijen toegankelijk en kunnen ter openbare zitting worden besproken.

Daarmee is het de vraag in hoeverre bewijsuitsluiting ook daadwerkelijk inhoudt dat de zittingsrechter geen kennis heeft genomen van de gegevens – dat is juist aannemelijk – en dat dit op geen enkele wijze invloed heeft gehad op diens oordeelsvorming.<sup>19</sup>

### 3.4 Rol ringvoorzitter

In voorgesteld artikel 2.7.59 tweede lid wordt volgens de memorie van toelichting de aanwezigheid van de ringvoorzitter bij doorzoekingen van een notariskantoor of de woning van een notaris gecodificeerd. De ringvoorzitter moet naar vast gebruik worden ingeschakeld om te waarborgen dat een doorzoeking bij een notaris wordt uitgevoerd zonder schending van het functioneel verschoningsrecht (zie ook rov. 6.5.7, 6.6.3 en 6.6.4 van de uitspraak van de Hoge Raad van 12 maart 2024). Die waarborg is in beginsel ook vereist bij een doorzoeking van de woning van een notaris (ECLI:NL:HR:1999:ZD7280, rov. 6.4).

Voorgesteld artikel 2.7.59 tweede lid luidt: "De rechter-commissaris laat zich indien mogelijk ten behoeve van zijn beslissing voorlichten door een vertegenwoordiger van het ambt, de beroepsgroep of de stand waartoe de functioneel verschoningsgerechtigde behoort."

De KNB leest hierin geen daadwerkelijk wettelijk voorgeschreven aanwezigheid van een ringvoorzitter bij een doorzoeking van een kantoor of woning van de notaris; slechts "zo mogelijk" diens consult. De KNB adviseert om deze aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het ambt, de beroepsgroep of de stand waartoe de functioneel verschoningsgerechtigde behoort in de wettekst op te nemen, zodat hierover geen enkele onduidelijkheid kan

---

<sup>19</sup> Bijvoorbeeld op de voor een bewezenverklaring vereiste rechterlijke overtuiging.

bestaan. Daarnaast adviseert de KNB in het tweede lid het zinsdeel "zo mogelijk" in dit kader weg te laten.

In voorgesteld artikel 2.7.62 is in het vijfde lid een wijziging opgenomen ten opzichte van het artikel uit de eerste vaststellingswet. Het vijfde lid luidt: "De rechter-commissaris kan het derde lid buiten toepassing laten indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist. Indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist kan de rechter-commissaris ook het vierde lid buiten toepassing laten. In dat geval stelt de rechter-commissaris het onderzoek van de desbetreffende voorwerpen en gegevens zo mogelijk uit."

Lid drie van voorgesteld artikel 2.7.62 betreft het inwinnen van het standpunt van de verschoningsgerechtigde door de rechter-commissaris, lid vier betreft het zich ten behoeve van zijn beslissing laten voorlichten door de ringvoorzitter.

Op grond van voorgesteld artikel 2.7.64 lid 2 mag bovendien worden overgegaan tot kennisneming in afwachting van de betekening van de beslissing van de rechter-commissaris, wanneer deze op grond van voorgaande (artikel 2.7.62, vijfde lid juncto artikel 2.7.63, derde lid) is uitgesteld.

In de memorie van toelichting wordt hierbij vermeld dat bij het achterwege laten van het inwinnen van het standpunt van de notaris kan worden gedacht aan een strafrechtelijk onderzoek waarbij heimelijke bevoegdheden worden ingezet. In het geval van een ringvoorzitter is hierbij geen voorbeeld genoemd.

Ten opzichte van de eerste vaststellingswet is dit een afzwakking van de rol van de ringvoorzitter; hierin was diens inschakeling nog verplicht wanneer geen standpunt van de notaris wordt ingewonnen. Gezien het belang en de meerwaarde van de consultfunctie van de ringvoorzitter, voor zowel de eerbieding van het verschoningsrecht als de procesbegeleiding in de rechtspraktijk, betreurt de KNB dat deze keuze is gemaakt en adviseert zij vast te houden aan de vorm van de eerste vaststellingswet. Er is bovendien geen geldige reden te bedenken waarom de ringvoorzitter niet zou (kunnen) worden ingeschakeld in het geval dat de verschoningsgerechtigde zelf niet kan worden geconsulteerd (maar wel alvast mag worden kennisgenomen), getuige ook het ontbreken van een concreet voorbeeld in de memorie van toelichting.

De aanpassingen van voorgesteld artikel 6.7.62 zijn ook doorgevoerd in de voorgestelde artikelen met betrekking tot de uitoefening van de heimelijke bevoegdheden in artikelen 2.8.3 en verder. Voorgaande opmerkingen worden daarom ook gemaakt ten opzichte van die artikelen.

### **3.5 Beklagprocedure**

In voorgestelde artikelen 6.4.11a tot en met 6.4.11f is een nieuwe beklagregeling opgenomen. Doel van deze regeling is volgens de memorie van toelichting allereerst herstel van een in de eerste vaststellingswet onbedoeld niet opgenomen (expliciete) grondslag voor een beklag dat betrekking heeft op inbreuken op het functioneel verschoningsrecht. Daarnaast is het doel met name om de wildgroei aan beklagprocedures in te dammen.

Belanghebbenden kunnen zich op grond van artikel 6.4.11a beklagen over de kennisneming van gegevens of van aan voorwerpen te ontleen informatie waarover het functioneel verschoningsrecht zich uitstrekt indien die gegevens of die voorwerpen zijn verkregen door de uitoefening van bevoegdheden als bedoeld in Boek 2, Hoofdstukken 7 en 8 (specifiek

artikelen 2.8.13, 2.8.15, 2.8.16 en 2.8.17). Het gaat hierbij zowel om dreigende kennisneming als om kennisneming die mogelijk al heeft plaatsgevonden.

Een dergelijk klaagschrift kan bijvoorbeeld worden ingediend door de cliënt van de notaris of de notaris zelf. Het welslagen van een beklag door een ander dan de notaris is afhankelijk van het standpunt dat de notaris inneemt. Als die zich niet op zijn verschoningsrecht wenst te beroepen, dient de klager niet-ontvankelijk te worden verklaard in zijn beklag.

Met nadruk wordt in de toelichting op het conceptwetsvoorstel vermeld dat de beklagprocedure geen plaats biedt voor ongerichte klachten. Aansluitend op artikel 2.7.61a lid 2 dient er (ook) in de beklagprocedure sprake te zijn van een (concreet) redelijk vermoeden dat het functioneel verschoningsrecht zich over de desbetreffende voorwerpen of gegevens uitstrekt. De klager moet daarom met voldoende precisie aangeven op welke voorwerpen of gegevens zijn beklag betrekking heeft, waarbij dit redelijk vermoeden gesteld en onderbouwd moet worden. Anders volgt een niet-ontvankelijk verklaring.

Ook is geen plaats voor klachten die tot doel hebben de door de rechter-commissaris gevolgde beoordelingsprocedure of de selectieprocedure/filteringsprocedure die onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie plaatsvindt, aan het oordeel van de rechtbank te onderwerpen. Voorgaande vindt een uitwerking in voorgesteld artikel 6.4.11c.

Wel kan de notaris op grond van artikel 2.7.71 beroep instellen tegen de beslissing van de rechter-commissaris over kennisneming. Indien dit beroep niet wordt ingesteld of als dat beroep bij onherroepelijke beslissing wordt verworpen, is een nadien ingediend beklag wederom niet-ontvankelijk (artikel 6.4.11c).

In voorgesteld artikel 6.4.11d is opgenomen dat een klaagschrift geen schorsende werking heeft, wat inhoudt dat door opsporing (nog steeds) mag worden kennisgenomen ten behoeve van de selectieprocedure/filteringsprocedure die onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie plaatsvindt. Hiermee kan worden doorgegaan tot de raadkamer van de rechtbank op grond van voorgesteld artikel 6.4.11f, eerste lid de zaak naar de rechter-commissaris verwijst omdat er naar haar oordeel sprake is van het redelijk vermoeden als omschreven in artikel 2.7.61a. Dan pas geldt een verbod op (verdere) kennisneming.

De raadkamer volgt de beslissing van de rechter-commissaris; op grond van voorgesteld artikel 6.4.11f lid 2 verklaart zij het beklag gegrond indien de rechter-commissaris bij onherroepelijke beslissing heeft geoordeeld dat kennisneming niet is toegestaan. Wanneer de rechter-commissaris anders oordeelt, verklaart zij het beklag ongegrond als dat door de functioneel verschoningsgerechtigde is ingediend en de klager niet-ontvankelijk in zijn klaagschrift als dat door een ander is ingediend.

Het is de vraag of deze nieuwe procedure daadwerkelijk leidt tot minder klaagschriften en vervolgprocedures. Tegelijkertijd holt de beperkte beklagmogelijkheid met vergaande onderbouwingseisen de beschermende werking van het verschoningsrecht (verder) uit. De KNB herhaalt in dezen haar voorgaande opmerkingen met betrekking tot de invulling van het redelijk vermoeden en kennisneming door opsporing en justitie. Bijzonder problematisch, met het oog op het belang van het verschoningsrecht en de waarborging daarvan, is bovendien het voorgestelde loslaten van de schorsende werking. Dit zou immers betekenen dat de opsporing gedurende de tijd dat de beklagprocedure loopt, en dat kan in grotere en/of complexe zaken wel jaren zijn, kennis mag nemen van de (potentieel verschoningsgerechtigde) gegevens waarop die procedure nu juist ziet en aldus kan en mag

gebruiken voor opsporingsdoeleinden. Al die tijd wordt (mogelijk) het verschoningsrecht geschonden. Ook is geen termijn meer verbonden aan het beslissen op een dergelijk beklag, anders dan nu het geval is (artikel 552a2 lid 8 Wetboek van Strafvordering). Het is de KNB niet duidelijk waarom deze termijn is losgelaten, terwijl een dergelijke termijnstelling juist tot doel heeft deze procedures sneller en efficiënter te laten verlopen.

Het creëren van een expliciete wettelijke grondslag voor beklag dat ziet op verschoningsgerechtigd materiaal in het conceptwetsvoorstel lijkt met betrekking tot beklagprocedures de enige opgenomen waarborg te zijn ter bescherming van het verschoningsrecht. In de voorgestelde opzet kan de KNB gezien voorgaande zich dan ook niet vinden.

### 3.6 Communicatiekanalen en nummerherkenning

Meermaals wordt in de memorie van toelichting melding gemaakt van een eigen verantwoordelijkheid van een verschoningsgerechtigde om te voorkomen dat diens beroepsgeheim wordt geschonden, ingegeven door de uitspraak van de Hoge Raad van 12 maart 2024 en het WODC-onderzoek.

Zo wordt de doorzoeking van een kantoor of woning van een notaris op basis van voorgesteld artikel 2.7.59 eerste lid ook beheerst door de inspanningsverplichting en redelijkheid uit de zorgplicht van voorgesteld artikel 2.7.57a. Er hoeft geen absolute zekerheid te bestaan dat de doorzoeking geen inbreuk maakt op het verschoningsrecht, waarbij van de notaris bovendien wordt verwacht dat hij 'privé' en 'zakelijk' gescheiden houdt. Als voorbeeld wordt onder meer genoemd dat grote behoedzaamheid moet worden betracht bij het doorzoeken van de werkkamer van de notaris, maar niet bij de keukenkastjes of de fietsenschuur. Er dient aldus een voor de buitenwereld kenbare scheiding te zijn tussen zakelijke communicatie en privéverkeer.

Wanneer de notaris geen herkenbare communicatiekanalen hanteert zou het risico groter zijn dat van verschoningsgerechtigde gegevens onbedoeld wordt kennisgenomen. Deze gestelde eigen verantwoordelijkheid van de notaris komt verder tot uiting in het voorgestelde artikel 2.8.3b, waarin is opgenomen dat communicatie van een functioneel verschoningsgerechtigde door middel van een communicatiekanaal dat klaarblijkelijk is bestemd om uitsluitend door functioneel verschoningsgerechtigden te worden gebruikt niet mag worden vastgelegd, tenzij sprake is van de in het tweede lid genoemde uitzonderingen.

Deze twee uitzonderingen betreffen het geval wanneer een functioneel verschoningsgerechtigde die gebruik maakt van het communicatiekanaal wordt verdacht van het misdrijf waarop het bevel betrekking heeft, of wanneer er op feiten of omstandigheden gebaseerde aanwijzingen zijn dat een of meer daders van dat misdrijf gebruik maken van dat communicatiekanaal.

Deze bepaling betekent volgens de memorie van toelichting niet dat andere communicatiekanalen niet worden beschermd, daarvoor geldt weer het voorgestelde 'standaard' regime waarbij een machtiging van de rechter-commissaris benodigd is. Indien deze machtiging wordt gegeven, geldt bij een redelijk vermoeden dat het verschoningsrecht zich over de gegevens uitstrekt, voorgesteld artikel 2.8.3a en daarin genoemde artikelen. Ook bij de hiervoor genoemde uitzonderingen zoals die volgen uit het voorgestelde tweede lid van artikel 2.8.3b geldt het voorgestelde 'standaard' regime.

Voorgesteld artikel 2.8.3c formaliseert het huidige systeem voor nummerherkenning binnen de advocatuur en creëert de mogelijkheid om via een algemene maatregel van bestuur ook andere beroepsgroepen hiertoe aan te wijzen. Een systeem van nummerherkenning zou ook voor het notariaat in dit kader toepasbaar kunnen zijn. De KNB wordt daarom te zijner tijd graag betrokken bij de uitwerking hiervan in een algemene maatregel van bestuur.

De KNB is doorlopend bezig om notarissen te ondersteunen op het gebied van informatiebeveiliging in brede zin. Een voorbeeld hiervan is de Gedragscode Informatiebeveiliging Notariaat. Hierin wordt onder meer aandacht besteed aan het veilig uitwisselen van (vertrouwelijke) gegevens.

Hoewel de KNB hierbij onderschrijft dat een notaris ook een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het beheren van diens informatiehuishouding, wenst zij te benadrukken dat dit geenszins een uitgangspunt voor opsporingsdiensten mag zijn om naar eigen inzicht kennis te nemen van verschoningsgerechtigde gegevens en deze bij diens onderzoek te betrekken.

### 3.7 Codificatie van Prokuratuur en Landeck

Gekozen in het conceptwetsvoorstel is bovendien om de uitspraken Prokuratuur<sup>20</sup> en Landeck<sup>21</sup> te codificeren in het nieuwe Wetboek van Strafvordering en de regeling uit de eerste vaststellingswet te vervangen. Dit betreft met name Boek 2, Afdeling 7.3.2.

De genoemde arresten stellen voorwaarden aan de toegang tot gegevens, in het bijzonder de eis van voorafgaande rechterlijke toetsing wanneer uit die toegang nauwkeurige conclusies kunnen worden getrokken over het privéleven van betrokkene. Boek 2, Titel 7.3 wordt op een aantal punten gewijzigd, waaronder de vervanging van het begrip "onderzoek van gegevens" door "toegang tot gegevens" en de invoering van een nieuwe hoofdregel van voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris in artikel 2.7.38, eerste lid.

De Hoge Raad heeft in zijn post-Prokuratuurarrest van 5 april 2022<sup>22</sup> en zijn post-Landeckarrest van 18 maart 2025<sup>23</sup> reeds een besliskader geformuleerd waarmee in de praktijk wordt gewerkt.

Hoewel het de KNB voorkomt dat er in dit onderdeel van het conceptwetsvoorstel waarborgen zijn ingebed ten behoeve van bescherming van (met name privacy) rechten van burgers, benadrukt de KNB dat het ook bij de toegang tot gegevens door opsporingsambtenaren van groot belang is dat waarborgen bestaan ter eerbiediging van het verschoningsrecht.

Op basis van de opzet van en toelichting op de voorgestelde regeling wordt voor de KNB nog onvoldoende duidelijk op welke wijze het verschoningsrecht hier (wel) afdoende wordt gewaarborgd, daar ook in deze gevallen uiteindelijk het regime van voorselectie door OM en opsporing lijkt te worden toegepast.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> HvJ EU 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152.

<sup>21</sup> HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830.

<sup>22</sup> HR 5 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:475.

<sup>23</sup> HR 18 maart 2022, ECLI:NL:HR:2025:409.

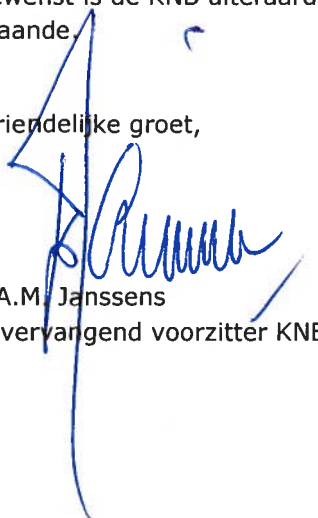
<sup>24</sup> Voor een uitgebreide bespreking van de huidige regeling, de kernpunten van de Tweede aanvullingswet Wetboek van Strafvordering in het licht van Prokuratuur en Landeck en het advies van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad strekkende tot beantwoording door de Hoge Raad van een prejudiciële vraag, zie de conclusie van AG Van Kempen d.d. 23 juni 2026, ECLI:NL:PHR:2026:604.

#### 4. Tot slot

In het bovenstaande geeft de KNB haar reactie op het conceptwetsvoorstel. De KNB meent dat met de voorgestelde regeling afbreuk wordt gedaan aan de maatschappelijk essentiële bescherming van het verschoningsrecht, waardoor de vertrouwensfunctie van de notaris wordt aangetast. Met nadruk wijst de KNB op het belang van deze vertrouwensfunctie voor rechtszoekende burgers en ondernemingen in een functionerende rechtsstaat. Graag levert de KNB haar input op het vervolg van dit conceptwetsvoorstel. Gezien de nagenoeg overeenkomstige standpunten met betrekking tot het voorgaande, wordt de consultatiereactie van de Nederlandse orde van advocaten door de KNB onderschreven.

Desgewenst is de KNB uiteraard graag bereid tot overleg over of toelichting op het voorgaande.

Met vriendelijke groet,

A large, stylized handwritten signature in blue ink is written over the text of the signatory.

mr. J.A.M. Janssens  
Plaatsvervangend voorzitter KNB