

De minister van Justitie
D.t.v. mr. B.F. Keulen
Postbus 20301
2500 EH s-Gravenhage

16 juni 2003
Conceptwetsvoorstellen
W.H.J. Stemker Köster
070 - 361 9706
UIT 2079/ONTW WSK
5207845/03/6
Geen

Bij brief van 28 januari 2003 heeft U de Raad voor de rechtspraak advies gevraagd over een aantal conceptvoorstellen van wet. Gehoord de gerechten bericht de Raad voor de rechtspraak U het volgende. Onderstaand treft U drie adviezen, die zijn voorbereid door een werkgroep van leden van de studiekring strafrechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en een vertegenwoordiger van de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak heeft in navolging van de NVvR deze adviezen tot de zijne gemaakt. Een uitzondering vormt de opvatting van de werkgroep dat het aan te bevelen is de minderjarige verdachte niet in de gelegenheid te stellen afstand te laten doen van het verhoor als bedoeld in artikel 65 Sv. Naar de mening van de Raad voor de rechtspraak kan het aan het oordeel van de raadkamer worden overgelaten te beslissen of het wenselijk is dat de minderjarige, die voor afstand heeft getekend, alsnog moet worden gehoord.

1. Conceptwetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het horen van getuigen en enkele verwante onderwerpen

Inhoud voorstel

In dit voorstel gaat het om de volgende aanpassingen:

- a. Het voorstel beoogt uit te sluiten dat discussies over de wenselijkheid van het horen van bepaalde getuigen ter terechtzitting zonder noodzaak worden herhaald. Dit is mede van belang voor het houden van regiezittingen.
- b. Het voorstel opent de mogelijkheid dat de voorzitter van de strafkamer reeds vóór de aanvang van de terechtzitting aan de officier van justitie getuigen en/of deskundigen opgeeft teneinde deze te doen oproepen. Ook kan de voorzitter op voorhand aan de officier van justitie verzoeken nadere onderzoekshandelingen te (doen) verrichten of bepaalde documenten of stukken van overtuiging aan de rechtbank over te leggen.
- c. Het voorstel breidt de mogelijkheid uit om verzoeken tot het oproepen van getuigen of deskundigen af te wijzen. Voor de fase in hoger beroep wordt een aangepaste regel voorgesteld.

d. Tenslotte bevat het concept enkele kleinere voorstellen, waaronder de verwijzing van zaken door de meervoudige kamer naar de politierechter en een voorschrift omtrent de voorlezing van stukken ter terechtzitting.

Commentaar

algemeen

Aanleiding tot dit conceptvoorstel van wet is een rapport d.d. 23 december 2002 van de Commissie Verbetervoorstellen geweest. Deze op verzoek van de minister van Justitie door de Raad voor de rechtspraak ingestelde werkgroep heeft een aantal voorstellen gedaan, waaronder de verwijzing door de MK naar de politierechter en een wettelijke regeling van de regiezitting.

De problematiek uit zich met name in de ingewikkelde zaken (zgn. megazaken), waarin de verdediging een groot aantal getuigen ter terechtzitting wil laten horen, niet alleen over de toedracht van het telastegelegde feit maar dikwijls ook over de wijze waarop het vooronderzoek is verlopen. Dit vergt niet alleen dat in het rooster de nodige zittingstijd wordt ingeruimd, maar heeft – indien zulke verzoeken kort vóór of zelfs nog tijdens de behandeling ter terechtzitting worden gedaan - vaak tot gevolg dat zittingscapaciteit niet kan worden benut omdat te elfder ure opgegeven getuigen niet op tijd aanwezig kunnen zijn en de behandeling van de strafzaak tot een volgende terechtzitting moet worden aangehouden. In zulke gevallen kan het geruime tijd duren voordat in het overvolle zittingrooster ruimte is gevonden. De rechters moeten zich dan opnieuw in de zaak “inlezen”. Bovendien is niet gezegd dat alle betrokkenen op de nieuwe datum wel beschikbaar zijn. In de praktijk wordt getracht door een goede planning (regie) van de zitting te voorkomen dat zittingstijd verloren gaat. Hiertoe wordt in zulke zaken, voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de strafzaak, een zgn. regiezitting gehouden waarin, na de officier van justitie en de verdediging te hebben gehoord, wordt vastgesteld welke getuigen gehoord moeten worden (en in welke volgorde) en welke door de verdediging verlangde aanvullende informatie tijdens de inhoudelijke behandeling ter terechtzitting beschikbaar moet zijn.

Een verzoek om een getuige te horen kan altijd voor het eerst ter terechtzitting worden gedaan. De rechter beoordeelt het verzoek aan de hand van het zgn. “noodzaak-criterium” (art. 328 jo. 315 Sv). Voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting kan de verdachte – via de officier van justitie – getuigen laten oproepen (art. 263 Sv). Roept de officier van justitie de verzochte getuige niet op, dan beoordeelt de rechter, ingeval de verdediging het verzoek tot het horen van de getuigen ter terechtzitting handhaaft, dit verzuim of die weigering aan de hand van het – voor de verdediging gunstiger – criterium van het “verdedigingsbelang” (art. 288 Sv).

Voor de regiezitting is in de wet geen afzonderlijke regeling getroffen. Een regiezitting wordt wettelijk beschouwd als een eerste terechtzitting, waarin de behandeling van de strafzaak wordt geschorst tot de dag waarop het onderzoek zal worden hervat en de zaak inhoudelijk zal worden behandeld. Wanneer vervolgens nieuwe getuigen door de verdediging worden opgegeven, geldt de regel van het huidige art. 321 Sv, die meebrengt dat nieuwe, nog niet eerder opgeroepen of gehoorde getuigen kunnen worden opgeroepen op de voet van art. 263 Sv. De weigering van de officier van justitie om aan een dergelijk verzoek gevolg te geven, moet thans door de rechter worden beoordeeld aan de hand van het criterium van het “verdedigingsbelang” (en niet aan de hand van het striktere “noodzaak-criterium”).

Wanneer een regiezitting is gehouden en nadien nieuwe verzoeken tot het horen van getuigen worden gedaan die aan de hand van het criterium van het “verdedigingsbelang” moeten worden beoordeeld, gaat het voordeel van een regiezitting (nl. vooraf duidelijkheid over de vraag wie als getuigen moeten worden gehoord) grotendeels verloren. Ook in gevallen waarin geen regiezitting

is gehouden, kan de beschikbare zittingscapaciteit niet ten volle worden benut wanneer getuigen pas in een laat stadium worden opgegeven. Tegen deze achtergrond zal het niet verbazen dat de Raad voor de rechtspraak met het thans voorliggende conceptvoorstel van wet kan instemmen. Het conceptvoorstel van wet heeft niet tot gevolg dat de verdediging in haar recht tot het opgeven van getuigen wordt gekortwiek. Het heeft slechts gevolgen voor het tijdstip waarop de verdediging de door haar gewenste getuigen opgeeft. Bij aanvaarding van het wetsvoorstel doet de verdediging er verstandig aan, de door haar gewenste getuigen reeds op te geven vóór de eerste zitting. Voor later opgegeven getuigen zal immers het striktere noodzaak-criterium gaan gelden.

Om vergelijkbare redenen is het gewenst dat reeds vooruitlopend op de zitting door de voorzitter kan worden aangegeven welke aanvullende informatie nodig is om de strafzaak te kunnen afhandelen. Wanneer dit pas op de terechtzitting door de rechtbank aan de orde kan worden gesteld – zoals naar huidig recht formeel het geval is -, is het vrijwel onmogelijk om de aanvullende informatie direct te verschaffen en is het nodig de behandeling tot een nieuwe terechtzitting aan te houden.

De voorgestelde verwijzing naar de politierechter maakt het mogelijk om kleinere strafzaken uit een megazaak af te splitsen en op die wijze zittingsruimte van de meervoudige strafkamers uit te sparen. Ook hierin kan de Raad voor de rechtspraak zich vinden. De Raad voor de rechtspraak beperkt zich hieronder tot enkele opmerkingen van redactionele aard.

opmerkingen over de tekst

ad voorstellen onder A, B, E en G:

De oude terminologie (“de gezondheidstoestand van de getuige ... ernstig in gevaar wordt gebracht”) was in de praktijk inderdaad te eng. De vraag of de nieuwe formulering (“de gezondheid of het welzijn van de getuige”) daarentegen niet te ruim is, wordt door de Raad voor de rechtspraak ontkennend beantwoord: het wetsvoorstel voorziet telkens in een afweging door de rechter, die een aanvaardbare uitkomst mogelijk maakt

ad voorstellen onder C en D:

De Raad voor de rechtspraak verenigt zich, zoals gezegd, met de voorgestelde mogelijkheid dat de voorzitter reeds vóór de zitting bemoeienis met de zaak heeft opdat alle gewenste personen en documenten op tijd op de zitting aanwezig zijn en de strafzaak niet daarvoor behoeft te worden aangehouden. Wel verdient aanbeveling dat de strafprocessuele status van deze vóór de zitting genomen beslissingen in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt. Zo heeft de formulering van het voorgestelde art. 258, zesde lid, de vraag opgeroepen of hier niet zou moeten worden gesproken van een bevel (in plaats van: een verzoek) van de voorzitter en de vraag of dit verzoek van de voorzitter beschouwd moet worden als een beschikking (zie art. 138 Sv) dan wel als een vooruitlopen op een ter terechtzitting nog te nemen beslissing van de (meervoudige kamer van de) rechtbank. Indien de officier van justitie geen gevolg geeft aan het verzoek van de voorzitter, kan de rechtbank immers alsnog de oproeping van de getuige bevelen.

Hoewel de problematiek zich met name voordoet in meervoudige-kamerzaken, gaat de Raad voor de rechtspraak vooralsnog ervan uit dat de voorgestelde bevoegdheid van de voorzitter ook toekomt aan de politierechter (art. 367 Sv) en aan de kinderrechter. Het is wenselijk dat de memorie van toelichting op dit punt uitsluitend biedt.

ad voorstel onder J en L:

De Raad voor de rechtspraak stemt ermee in dat vermeden moet worden dat, wanneer eenmaal door de MK een (negatieve) beslissing is genomen over het verzoek tot het oproepen van een bepaalde getuige, de discussie over dat verzoek opnieuw moet worden gevoerd wanneer de strafzaak wordt aangehouden en de behandeling – vanwege de gewijzigde samenstelling van de rechtbank - op een volgende terechtzitting opnieuw aanvangt. Dat is het voorstel onder J. Het voorstel onder L lijkt nagenoeg letterlijk hieruit te zijn overgenomen. Wanneer een politierechter een zaak verwijst naar de MK, is daar een bijzondere reden voor (bijv. de ingewikkeldheid van de zaak of de samenhang met een reeds bij de MK aanhangige zaak). Zoals de voorgestelde tekst van het derde lid van art. 377 nu luidt, wordt de indruk gewekt dat de MK gebonden is aan de beslissingen die de politierechter in een eerder stadium heeft genomen. Voor zover dat inderdaad de bedoeling is, heeft de Raad voor de rechtspraak hier moeite mee. Vermoedelijk is slechts bedoeld dat de MK kan – niet: moet - volstaan met overneming van de beslissing van de politierechter. In de redactie van de bepaling of in de memorie van toelichting ware de bedoeling van de voorgestelde bepaling te verduidelijken.

Overigens laat het conceptvoorstel van wet – zo lijkt het - onverlet, dat wanneer de behandeling van de zaak *opnieuw* wordt aangevangen (dat is iets anders dan dat een geschorste behandeling wordt hervat), een verzoek om nieuwe, niet eerder opgegeven of gehoorde getuigen te horen, moet worden beoordeeld aan de hand van het criterium van het “verdedigingsbelang” en niet aan de hand van het “noodzaak-criterium”.

De overige voorstellen geven de Raad voor de rechtspraak geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Samenvatting en conclusie

De Raad voor de rechtspraak kan instemmen met het conceptvoorstel van wet en beperkt zich tot enkele opmerkingen van redactionele aard.

2. Het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering houdende enkele wijzigingen in de regeling van de voorlopige hechtenis

Inhoud voorstel

Het conceptvoorstel van wet houdt hoofdzakelijk het volgende in:

- a. de termijn van de bewaring wordt verlengd van 10 naar 14 dagen;
- b. de mogelijkheid dat een bevel tot gevangenhouding ineens voor 90 dagen wordt verleend;
- c. in hoger beroep wordt het systeem van tussentijdse verlengingen van de voorlopige hechtenis afgeschaft en wordt de in eerste aanleg opgelegde straf als zelfstandige grond voor voorlopige hechtenis aangemerkt;
- d. de rechter-commissaris wordt belast met het waken tegen nodeloze vertraging van het onderzoek;
- e. van het horen van de verdachte, voorafgaand aan het bevel tot gevangenhouding, kan worden afgezien wanneer de verdachte schriftelijk afstand doet van het recht om gehoord te worden;
- f. de verplichting om de verdachte te horen op een verzoek tot schorsing van de voorlopige hechtenis wordt beperkt;
- g. dagvaarding wordt mogelijk gemaakt voordat het gerechtelijk vooronderzoek gesloten is.

Commentaar

Algemeen

Over het conceptvoorstel, in het bijzonder over de voorgestelde mogelijkheid dat een bevel tot gevangenhouding ineens voor 90 dagen wordt verleend, wordt verschillend gedacht. In haar rapport d.d. 23 december 2002 (punt 2) heeft de Commissie Verbetervoorstellen, een door de Raad voor de Rechtspraak ingestelde werkgroep van rechters, zich geen voorstander betoond van de gedachte de gevangenhouding voor de termijn van 90 dagen ineens te bevelen. De commissie heeft gewezen op de wenselijkheid van een periodieke en ambtshalve toetsing van de noodzaak van het voortduren van de voorlopige hechtenis.

De Raad voor de rechtspraak onderschrijft op zich de wenselijkheid van een periodieke, ambtshalve toetsing door de rechter van de noodzaak van het voortduren van de voorlopige hechtenis. Tegelijkertijd moet echter worden geconstateerd dat gevallen bestaan, waarin evident is dat de voorlopige hechtenis zal voortduren tot en met de behandeling ter terechtzitting. In zulke gevallen kan de raadkamerbehandeling van de verlenging van de voorlopige hechtenis – door het uitblijven van nieuwe ontwikkelingen sedert de vorige behandeling – door alle betrokkenen worden ervaren als een nodeloze herhaling van zetten in afwachting van de inhoudelijke berechting. Dat is voor niemand bevredigend.

De thans gedane voorstellen kunnen ertoe bijdragen dat het aantal raadkamerbehandelingen vóór de terechtzitting enigszins wordt teruggedrongen en dat de aldus vrijkomende (personele) capaciteit wordt ingezet voor de inhoudelijke behandeling van strafzaken ter terechtzitting. Hoewel enkele van de voorstellen op microniveau een teruggang in de rechten van de verdachte inhouden (in het bijzonder het bevel tot gevangenhouding voor 90 dagen ineens), kunnen zij op macroniveau bijdragen tot het terugdringen van de periode die in voorlopige hechtenis wordt doorgebracht.

De thans gedane voorstellen verplichten de raadkamer van de rechtbank niet om het bevel tot gevangenhouding voor een periode van 90 dagen ineens te geven, maar scheppen slechts de mogelijkheid om dat te doen. De raadkamer kan derhalve zelf in de hand houden of – gelet op de aard van de zaak, de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en de stand van het vooronderzoek – een bevel tot gevangenhouding voor 90 dagen wenselijk is dan wel een bevel voor een kortere periode waarna een periodieke toetsing plaatsvindt. Wel moet worden voorkomen dat een bevel tot gevangenhouding voor 90 dagen een automatisme wordt. Met deze reserve, kan de Raad voor de rechtspraak met de voorstellen instemmen. Overigens keert hier de wal het schip: wanneer in niet-evidente gevallen bevelen tot gevangenhouding zouden worden gegeven voor een tijdvak van 90 dagen, neemt de kans op verzoeken aan de rechtbank om opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis aanzienlijk toe. De beoogde werkbeparing door de lange termijn van het bevel gevangenhouding wordt dan tenietgedaan door het extra werk dat de opheffings- en schorsingsverzoeken meebrengen.

De Raad voor de rechtspraak beperkt zich hieronder tot enkele opmerkingen van redactionele aard.

Opmerkingen over de tekst

ad voorstel onder B:

Het voorstel met betrekking tot de afstandsverklaring heeft de vraag opgeroepen of de raadsman namens de verdachte afstand kan doen van het recht gehoord te worden. De tekst doet vooralsnog vermoeden dat alleen van het horen kan worden afgezien indien de verdachte zelf voor afstand tekent. Verduidelijking in de memorie van toelichting ware wenselijk.

ad voorstel onder F:

Niet duidelijk is, waarom in art. 75, eerste lid, aan het slot de woorden “na verlenging” zijn opgenomen.

In het derde lid van dit artikel is de uitdrukking “voor ten hoogste honderdtachtig dagen” dubbelzinnig. Vermoedelijk is bedoeld: tot ten hoogste 180 dagen, en is niet bedoeld: met een periode van 180 dagen.

ad voorstel onder H:

Dit voorstel, tot wijziging van art.180 Sv, is niet duidelijk. Het huidige art.180 Sv heeft betrekking op het toezicht dat de rechtbank uitoefent op de voortgang van het gerechtelijk vooronderzoek door de rechter-commissaris. Het heeft weinig zin om de rechter-commissaris te belasten met het toezicht op het door hemzelf verrichte onderzoek. Wanneer het de bedoeling mocht zijn de rechter-commissaris te belasten met het toezicht op het opsporingsonderzoek (in het bijzonder in de gevallen waarin geen gerechtelijk vooronderzoek plaatsvindt), zou de bepaling anders moeten worden geredigeerd en wellicht ook op een andere plaats in het wetboek thuishoren.

Samenvatting en conclusie

De Raad voor de rechtspraak kan instemmen met de voorstellen.

3. Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris.

Inhoud voorstel

Naar huidig recht heeft de rechter-commissaris in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek (GVO) de bevoegdheid tot inbeslagneming van voorwerpen en beschikt hij over de daartoe benodigde dwangmiddelen. Het conceptvoorstel van wet beoogt de bevoegdheden van de rechter-commissaris tot inbeslagneming en doorzoeking ook buiten het kader van een GVO mogelijk te maken. Het voordeel hiervan is, dat - in gevallen waarin de onderzoekshandelingen van de rechter-commissaris in het GVO beperkt zouden zijn tot een doorzoeking en inbeslagneming - de formaliteiten die aan opening en sluiting van een GVO verbonden zijn en het horen van de verdachte achterwege kunnen blijven. Voor het uitoefenen van de bevoegdheid tot doorzoeking en inbeslagneming buiten het kader van een GVO is wel een vordering van de officier van justitie nodig.

Commentaar

Directe aanleiding tot het conceptvoorstel van wet is het rapport van de Commissie Verbeterovertellingen d.d. 23 december 2002. Deze, door de Raad voor de Rechtspraak ingestelde werkgroep heeft om redenen van doelmatigheid geadviseerd de desbetreffende bevoegdheden van de rechter-commissaris los te maken van het GVO.

De Raad voor de rechtspraak kan met het voorstel instemmen. De desbetreffende bevoegdheden zullen worden uitgeoefend door dezelfde rechterlijke functionaris als naar huidig recht het geval is. Aan de waarborg van een rechterlijke beoordeling wordt dus niet getornd. In de mogelijkheid om deze bevoegdheden wel in het kader van een GVO uit te oefenen brengt het voorstel evenmin

verandering. De winst is voornamelijk dat een aantal administratieve handelingen wordt uitgespaard. Het horen van de verdachte kan in een andere fase plaatsvinden.

Zoals paragraaf 3 van de conceptmemorie van toelichting reeds laat doorschemeren, is het voornaamste discussiepunt bij dit wetsvoorstel, of het wenselijk is in dit stadium het GVO in het Wetboek van Strafvordering verder te ontmantelen. Diverse bevoegdheden van de rechter-commissaris zijn bij gelegenheid van een eerdere wetwijziging losgemaakt van het GVO. Er wordt thans onderzocht of er reden is om de resterende bevoegdheden van de rechter-commissaris los te maken van het GVO. Naar de mening van de Raad voor de rechtspraak behoeft het onderhavige conceptvoorstel niet te prejudiciëren op de uitkomsten van dat onderzoek. In de discussie over het horen van de verdachte, van getuigen en eventueel bedreigde getuigen door de rechter-commissaris staat centraal de verhouding tussen het gerechtelijk vooronderzoek en het onderzoek ter terechtzitting.

In het huidige conceptvoorstel is de relatie tussen GVO en het onderzoek ter terechtzitting echter niet aan de orde.

Over de voorgestelde tekst heeft de Raad voor de rechtspraak slechts de opmerking dat de voorgestelde wijziging in art. 114 Sv, hoewel niet onjuist, weinig helder is verwoord. In het opschrift van de paragraaf vervallen de woorden “tijdens het gerechtelijk vooronderzoek” (zie art. I onder A). Vervolgens wordt in het eerste lid van art. 114 een bevoegdheid opgenomen die uitsluitend binnen het GVO geldt, terwijl de bevoegdheid in het tweede lid van art. 14 zowel binnen als buiten het GVO geldt. De toelichting heeft de twijfels niet weggenomen.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak kan instemmen met het conceptvoorstel van wet.

Bovenstaande conceptwetsvoorstellen brengen werklastconsequenties met zich. Voor de berekening daarvan mag de Raad U verwijzen naar de inbreng vanuit de Raad in de departementale werkgroep “Budgettaire gevolgen voor de rechtspraak van het Veiligheidsprogramma”.

Met betrekking tot het conceptwetsvoorstel bekende verdachte zal de Raad U afzonderlijk adviseren.

Hoogachtend,

D.J. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak