



de Rechtspraak

Aan de minister van Justitie
Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 22 januari 2009
van Kabinet & Communicatie
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail Voorlichting@rechtspraak.nl
onderwerp Adviesaanvraag wetsvoorstel versterking positie rechter-commissaris

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 15 september 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel betreffende de versterking van de positie van de rechter-commissaris (het “**Wetsvoorstel**”).

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Strekking van het advies

De Raad onderschrijft op zichzelf het doel van het Wetsvoorstel: de versterking van de positie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek. Met het Wetsvoorstel wordt beoogd terug te keren naar de situatie van vóór de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek met een ‘sterkere’ rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek. Daartoe worden het gerechtelijk vooronderzoek en de bij de herziening geïntroduceerde ‘mini-instructie’ afgeschaft. Het Wetsvoorstel voorziet echter niet in een (vervangend) kader waarbinnen de rechter-commissaris zijn taken en bevoegdheden kan uitoefenen. Er ontstaat een situatie waarin aan de rechter-commissaris zonder (voldoende) samenhang een reeks op zichzelf staande taken en bevoegdheden is toegekend. Voor het welslagen van de beoogde en door de Raad onderschreven versterking van de positie van de rechter-commissaris is zo’n overkoepelend kader echter onontbeerlijk.

Voorts wordt in de Memorie van Toelichting aangekondigd dat in voorstellen die nog zullen volgen, de rol van de rechter-commissaris verder gestalte zal krijgen, met name met betrekking tot de regeling van de processtukken, de positie van de verdediging en de regeling van de

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



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 2 van 21

opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen. Voor een deugdelijke en afgewogen beoordeling van het Wetsvoorstel is in de ogen van de Raad kennisneming van die andere voorstellen noodzakelijk. Verder acht de Raad het Wetsvoorstel in juridisch-technische zin niet voldragen.

De Raad adviseert daarom het Wetsvoorstel op te leggen totdat het in het kader van het Project Strafvordering 2011 in samenhang met en tegen de achtergrond van de andere aangekondigde voorstellen kan worden gezien. De Raad biedt tevens aan door middel van expertise uit het werkveld een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van het Wetsvoorstel.

Advies

De Raad heeft de volgende opmerkingen.

1. Opmerkingen

Het Wetsvoorstel beoogt de positie van de rechter-commissaris te versterken. In het Wetsvoorstel wordt daartoe onder meer voorgesteld de regelingen van het gerechtelijk vooronderzoek en de mini-instructie - en de daarmee samenhangende formaliteiten - te schrappen en deze te vervangen door de regeling in de nieuwe artikelen 181 t/m 185 van het Wetboek van Strafvordering. Alvorens hierop dieper in te gaan, zal kort worden stilgestaan bij de ontwikkelingen rond het gerechtelijk vooronderzoek in de laatste twee decennia.

Terugblik

Het rapport *Herziening van het gerechtelijk vooronderzoek*² van de Commissie herijking Wetboek van Strafvordering gaf in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw de voorzet voor het wetsvoorstel *Herziening van het gerechtelijk vooronderzoek*³ dat in 1993 is ingediend. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel werd de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden ingesteld. De werkzaamheden van deze commissie leidde in 1996 tot het rapport *Inzake opsporing* met een groot aantal aanbevelingen waaronder enkele ten aanzien van de rechter-commissaris.⁴

Het een en ander leidde tot de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek⁵, de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden⁶ en andere wet- en regelgeving die op 1 februari 2000 in werking zijn getreden. De systematiek die in de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden is gekozen, heeft tot gevolg dat de daarin genoemde bijzondere opsporingsbevoegdheden niet (meer) zijn gebonden aan het (vorderen van een) gerechtelijk vooronderzoek, maar vooral daarbuiten plaatsvinden. Daardoor

² *Herziening van het gerechtelijk vooronderzoek*, Gouda Quint 1990.

³ Kamerstukken II 1992-1993, nr. 23251.

⁴ *Inzake opsporing*, SDU Uitgevers 1996, p. 477.

⁵ Wet van 27 mei 1999 tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafvordering (*herziening van het gerechtelijk vooronderzoek*), Stb. 1999, 243.

⁶ Wet van 27 mei 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden tot opsporing en wijziging van enige andere bepalingen (*bijzondere opsporingsbevoegdheden*), Stb. 1999, 245.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 3 van 21

heeft het gerechtelijk vooronderzoek aan betekenis ingeboet. De officier is nadrukkelijk als leider van het opsporingsonderzoek aangewezen. De bevoegdheid van de rechter-commissaris om in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek (ambtshalve) dwangmiddelen toe te passen, is ingeperkt. Wel heeft hij buiten het gerechtelijk vooronderzoek een toetsende rol gekregen bij de toepassing van bepaalde opsporingsbevoegdheden. Per 1 januari 2005 is het belang van het gerechtelijk vooronderzoek verder afgenomen doordat de inbeslagneming, het bevelen van uitlevering ter inbeslagneming, de doorzoeking ter inbeslagneming en het doorzoeken van een geautomatiseerd werk door de rechter-commissaris ook mogelijk is gemaakt buiten dat onderzoek.⁷ In het wetsvoorstel Deskundigen in strafzaken⁸, dat thans in behandeling is bij de Eerste Kamer, wordt voortgegaan op de ingeslagen weg en wordt het benoemen van een deskundige door de rechter-commissaris ook mogelijk buiten het gerechtelijk vooronderzoek, zelfs ambtshalve (art. 176 Sv nieuw).⁹ Met de Wet herziening van het gerechtelijk vooronderzoek is onder meer als tegenwicht tegen het terugdringen van de rol van dat onderzoek de mini-instructie geïntroduceerd. Deze is onder meer bedoeld om op verzoek van de verdachte op korte termijn onderzoekshandelingen te verrichten, zoals het horen van getuigen. Door de weerbarstigheid van de praktijk is die rol echter niet bewaarheid geworden. Zo blijkt het op korte termijn horen van getuigen dikwijls bemoeilijkt te worden door het niet beschikbaar zijn van stukken en door de beschikbare capaciteit binnen de kabinetten van de rechters-commissarissen.

Doel van het Wetsvoorstel

Doel van het Wetsvoorstel is, zoals de titel al aangeeft, de positie van de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken, te versterken. Met het oog op een adequate voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting krijgt de rechter-commissaris, nadrukkelijker de taak toe te zien op de voortgang, de evenwichtigheid en de volledigheid van het gehele vooronderzoek. De leiding van het opsporingsonderzoek blijft echter in handen van de officier van justitie. De verdediging krijgt meer mogelijkheden om de rechter-commissaris om onderzoekshandelingen te verzoeken. Samen met een actievere opstelling van de rechter-commissaris moet dit volgens het Wetsvoorstel leiden tot een evenwichtige bijdrage aan het procesdossier dat aan de zittingsrechter wordt voorgelegd en tot een voorspoediger behandeling ter terechtzitting van strafzaken.

In het Wetsvoorstel wordt onderkend dat niet volstaan kan worden met een verbetering van de wettelijke positie van de rechter-commissaris, maar dat ook in kwalitatieve en kwantitatieve zin een materiële versterking van het rechtercommissariaat is vereist. Als onderdeel van de beoogde versterking worden het gerechtelijk vooronderzoek en de mini-instructie afgeschaft en vervangen door een nieuwe regeling die de rechter-commissaris ook in staat moet stellen om toezicht te houden op het opsporingsonderzoek en in bepaalde gevallen als arbiter op te treden. Tevens worden de

⁷ Wet van 10 november 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris, Stb. 2004, 577.

⁸ Wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot verbetering van de regeling van de positie van de deskundige in het strafproces (Wet deskundigen in strafzaken), Kamerstukken I 2007-2008, 31 116, nr. A.

⁹ Deze ambtshalve onderzoeksbevoegdheid van de rechter-commissaris buiten het gerechtelijk vooronderzoek past niet in het huidige systeem van de wet en is ook een uitzondering.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 4 van 21

mogelijkheden voor de rechter-commissaris om ambtshalve onderzoek te (laten) doen verruimd. Ten slotte wordt aangekondigd dat in voorstellen die nog zullen volgen de rol van de rechter-commissaris verder gestalte zal krijgen, met name met betrekking tot de regeling van de processtukken, de positie van de verdediging en de regeling van de opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen.

Noodzaak van een structuur

Met het Wetsvoorstel wordt weliswaar het gerechtelijk vooronderzoek afgeschaft en verdwijnt de mini-instructie weer van het toneel, maar in feite wordt beoogd terug te keren naar de situatie van vóór de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek met een 'sterkere' rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek. Het Wetsvoorstel voorziet echter niet in een (vervangend) kader waarbinnen de rechter-commissaris zijn taken en bevoegdheden kan uitoefenen. Er ontstaat een situatie waarin aan de rechter-commissaris zonder (voldoende) samenhang een reeks op zichzelf staande taken en bevoegdheden is toegekend. Het is daarom de vraag of de rechter-commissaris de aan hem in het Wetsvoorstel toebedeelde rol zal kunnen waarmaken. Het ontbreken van een kader is in de ogen van Raad een gemis. Voor het welslagen van de beoogde en door de Raad onderschreven versterking van de positie van de rechter-commissaris is zo'n kader onontbeerlijk. Het gerechtelijk vooronderzoek geeft niet alleen een *structuur* waarbinnen de rechter-commissaris met een zekere vrijheid van handelen kan opereren, maar door middel van de in de vordering tot gerechtelijk vooronderzoek opgenomen feiten ook een *kader* waaraan hij de noodzaak en de relevantie van handelen dat van hem wordt verlangd of waartoe hij ambtshalve wil overgaan, kan toetsen. In de voorgestelde regeling komt ook dat toetsingskader te vervallen.

In de nieuwe artikelen 181 t/m 185 Sv is de basis te vinden voor het verrichten van onderzoek door de rechter-commissaris:

- a. op vordering van de officier van justitie (art. 181 Sv);
- b. op verzoek van de verdachte (art. 182 Sv);
- c. ambtshalve als verdachte op enig moment in voorlopige hechtenis is gesteld (art. 183); en
- d. ambtshalve als hij al enige onderzoek verricht ingevolge artt. 181, 182 of 183 Sv (artt. 100, 101, 102, 104, 105, 110 en 114 Sv).

In de eerste twee gevallen is de rechter-commissaris voor het kunnen uitoefenen van zijn taken en bevoegdheden afhankelijk van het initiatief van anderen. In het laatstgenoemde geval is de basis voor het toepassen van de desbetreffende bevoegdheden gelegen in het onderzoek dat reeds door hem wordt verricht. Hier wordt als het ware de bevoegdheid tot het ontplooiën van nadere activiteiten gestapeld op het lopende onderzoek. Alleen in het onder c. genoemde geval is hij eigenstandig bevoegd op te treden. Hier is op zichzelf sprake van een verruiming van de bevoegdheid van de rechter-commissaris om ambtshalve onderzoek te verrichten. Die verruiming is echter beperkt. Bij veel delicten kan geen voorlopige hechtenis worden toegepast en in de minderheid van de zaken waarin dat wel kan, wordt voorlopige hechtenis toegepast. Zo wordt in fraudezaken (zowel commune fraudedelicten als delicten in de fiscale en sociale zekerheidwetgeving) en bij milieudelicten een verdachte in veel gevallen niet in voorlopige hechtenis gesteld. In dit verband wordt met name gewezen op de delicten die onder de vigeur van de Wet op de economische delicten vallen. Het gaat daarbij meestal om overtredingen, overigens met vaak een flinke strafbedreiging. Verder vallen alle delicten die door een rechtspersoon zijn gepleegd buiten de reikwijdte van art. 183 Sv omdat



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 5 van 21

voorlopige hechtenis in dat geval per definitie onmogelijk is. De Raad komt dan ook tot de conclusie dat de voorgestelde regeling de rechter-commissaris onvoldoende in staat stelt de hem in het Wetsvoorstel toebedeelde rol in het vooronderzoek te vervullen.

Nadere overweging verdient de vraag waarom de rechter-commissaris niet in staat wordt gesteld ook in niet voorlopige hechteniszaken onderzoekshandelingen - waar niet door een van de partijen om is gevraagd - te verrichten als die in zijn ogen in het belang van een evenwichtig vooronderzoek en/of ter voorbereiding van de behandeling ter terechtzitting gewenst zijn. Hetzelfde geldt voor de vraag waarom in voorlopige hechteniszaken het onderzoek zich niet mag uitstrekken tot andere feiten dan het feit waarvoor de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld. Deze vragen raken de kern van een versterking van de positie van de rechter-commissaris. De Raad adviseert de rechter-commissaris op deze punten een ruimere bevoegdheid toe te kennen.

In de MvT (p. 6) wordt opgemerkt dat het inzicht dat de rechter-commissaris in een bepaalde strafzaak heeft, ook kan worden verbeterd door de bevoegdheidsuitoefening zoveel mogelijk onder te brengen bij dezelfde rechter-commissaris. Hier wordt voorbijgegaan aan het feit dat juist de hiervoor geschetste geleidelijke ontmanteling van het gerechtelijk vooronderzoek, de invoering van de mini-instructie en het machtigingssysteem van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden in de hand werken dat verschillende rechters-commissarissen vanwege het ontbreken van samenhang tussen de bevoegdheden zich met een strafzaak bezighouden. Het gerechtelijk vooronderzoek heeft als voordeel dat het is gekoppeld aan één rechter-commissaris die alleen bij verhindering door een collega wordt vervangen. Inherent aan de voorgestelde regeling is dat, vooral in de grotere arrondissementen, het verschijnsel dat verschillende rechters-commissarissen zich met een strafzaak bezighouden, zich eerder vaker dan minder vaak zal voordoen. De Raad onderschrijft op zichzelf de in de MvT geuite wens, maar de verwezenlijking daarvan zou sterk worden bevorderd als voor het optreden van de rechter-commissaris in een strafzaak, al dan niet in een andere dan de huidige vorm, een overkoepelende structuur wordt gehandhaafd.

Juridisch-technische onvolkomenheden

Zoals uit de hiernavolgende paragrafen en de bijlagen zal blijken, is het Wetsvoorstel ook in juridisch-technische zin niet voldragen. Zo is geen rekening gehouden met de Wet deskundige in strafzaken¹⁰, is kennelijk over het hoofd gezien dat het gerechtelijk vooronderzoek ook in een achttal andere wetten dan het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht wordt genoemd, is het vervallen van bepalingen niet in andere bepalingen doorgevoerd en leidt de vervanging van het gerechtelijk vooronderzoek door andere termen op enkele plaatsen tot een waarschijnlijk onbedoelde, althans niet besproken of ongemotiveerde wijziging van de reikwijdte van die andere bepaling.

Advies tot uitstel

¹⁰ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de tekst van art. 176 (nieuw) Sv in de Wet deskundige in strafzaken, welke verwijst naar de regeling van de mini-instructie in art. 36a Sv, die met het Wetsvoorstel wordt afgeschaft.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 6 van 21

Het een en ander doet de vraag rijzen waarom dit Wetsvoorstel thans ter advisering is voorgelegd.¹¹ En waarom de in het Wetsvoorstel aangekondigde voorstellen niet in het Wetsvoorstel zijn opgenomen c.q. waarom niet is gewacht met het Wetsvoorstel totdat die andere voorstellen het licht hebben gezien zodat deze in onderlinge samenhang kunnen worden gezien. Voor een deugdelijke en afgewogen beoordeling van het Wetsvoorstel is kennisneming van die andere voorstellen noodzakelijk. In de MvT wordt gesproken over een “versterking” van de positie van de rechter-commissaris, over het “nadrukkelijker” toekennen aan de rechter-commissaris van de “taak toe te zien op de voortgang, de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek” en over een “actiever optreden van de rechter-commissaris”. Als die kwalificaties mede zijn gebaseerd op de aangekondigde voorstellen, is het van groot belang om eerst van die voorstellen kennis te nemen teneinde tot een samenhangende beoordeling te kunnen komen.

In de MvT wordt benadrukt dat een verbetering van de *wettelijke* positie van de rechter-commissaris vereist dat het rechter-commissariaat ook *materieel* wordt versterkt, in de zin van voldoende capaciteit, kwaliteit en ondersteuning. De Raad onderschrijft deze observatie nadrukkelijk. In zijn notitie ‘In het belang van goede strafrechtspraak’ van mei 2006 constateerde de Raad reeds dat door de veranderingen ten aanzien van het gerechtelijk vooronderzoek en de bijzondere opsporingsbevoegdheden de positie van de rechter-commissaris ten opzichte van de officier van justitie is afgezwakt, met de daaruit voortvloeiende risico’s voor de waarheidsvinding. Om de positie van de rechter-commissaris weer te versterken, stelde de Raad - naast de wettelijke herstructurering van diens positie - maatregelen voor op het gebied van de deskundigheidsbevordering, de herijking van het takenpakket (met name in relatie tot de nadere onderzoekshandelingen ex art. 316 Sv) en de toename van onderzoekscapaciteit en ondersteuning.

Deze voorstellen zijn uitgewerkt in het kader van het Programma Strafsector 2010 en hebben inmiddels tot de volgende resultaten geleid: er is een gedetailleerd opleidingsprofiel voor de rechter-commissaris vastgesteld¹², op basis waarvan de SSR momenteel het opleidingsaanbod herzielt. In 2007 heeft bijna de helft van de rechtbanken het aantal rechters-commissarissen in strafzaken uitgebreid, bijna eenderde van de gerechten heeft de ondersteuning vergroot.¹³ Voorts zijn in het kader van dit Programma fundamentele organisatorische aanbevelingen gedaan ter waarborging van deskundigheid en kwaliteit¹⁴. Op zeer korte termijn zullen deze aanbevelingen worden uitgewerkt in een plan van aanpak.

Kortom, de Rechtspraak heeft de feitelijke versterking van het rechter-commissariaat actief in gang gezet, al zijn de beoogde resultaten na deze relatief korte periode nog niet ten volle gerealiseerd. Naar het oordeel van de Raad biedt dit de wetgever de mogelijkheid om ook de wettelijke versterking van

¹¹ Zie ook de kritische beschouwing van P.P.J. van der Meij: *De wankele status van de rechter-commissaris in strafzaken*, NJB 2008, nr. 39, blz. 2444 e.v.

¹² Zie: De Strafrechter en Profiel, LOVS en Raad voor de rechtspraak 2008, p.102-128.

¹³ Cijfers voor 2008 nog niet beschikbaar.

¹⁴ Zoals: ondersteuning van de ervaringskennis door de oprichting van een landelijk Bureau rechter-commissaris; versterking van het kabinet van de rechter-commissaris met een vice-president inhoudelijk; verlenging van de duur van de aanstelling als rechter-commissaris tot 4 jaar; nader onderzoek naar de normering van de inzet van de rechter-commissaris per aard en soort strafzaak ten behoeve van de formatieve planning; onderzoek naar ressortelijke samenwerking.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 7 van 21

de positie van de rechter-commissaris eerst nader uit te werken tot een volledig en samenhangend pakket voorstellen.

De Raad adviseert daarom het Wetsvoorstel op te leggen totdat het in het kader van het Project Strafvordering 2011 in samenhang met en tegen de achtergrond van de andere aangekondigde voorstellen kan worden gezien. De Raad biedt tevens aan door middel van expertise uit het werkveld een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van het Wetsvoorstel.

Hierna wordt nader op het Wetsvoorstel ingegaan.

De rol van de rechter-commissaris

In het Wetsvoorstel worden het gerechtelijk vooronderzoek en de mini-instructie als grondslag voor het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris vervangen door het criterium “enig onderzoek”¹⁵ dat de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie verricht. Gesteld wordt dat in de plaats van het gerechtelijk vooronderzoek en de mini-instructie een brede mogelijkheid zal komen om de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek te betrekken (p. 2). Zoals hiervoor reeds is uiteengezet, blijft de rechter-commissaris echter voor het kunnen verrichten van onderzoek en voor de aard van de onderzoekshandelingen in belangrijke mate afhankelijk van een vordering van de officier van justitie dan wel een verzoek van de verdachte. Alleen het voorgestelde artikel 183 Sv leidt tot een verruiming van zijn bevoegdheid, maar uitsluitend voor het feit waarvoor de voorlopige hechtenis is bevolen.¹⁶ Als gesteld wordt dat de bewijsverzameling gebaat is bij een actief optredende rechter-commissaris dan wel het uitoefenen van toezicht op de voortgang van het onderzoek, kan dit alleen betrekking hebben op zaken waarin door de rechter-commissaris onderzoek wordt verricht, maar niet op andere zaken. Onduidelijk is of de passage:

“De rechter-commissaris moet daarom vaker bij het onderzoek kunnen worden betrokken, dan thans het geval is. Ik zal daartoe de mogelijkheden verruimen om de rechter-commissaris onderzoekshandelingen te laten verrichten.” (p. 5),

zo moet worden gelezen dat op dit punt nadere voorstellen zullen worden gedaan of dat dit alleen slaat op het in de art. 183 Sv bedoelde geval en de in de vorige paragraaf onder d. bedoelde gevallen.

In het Wetsvoorstel wordt gesteld dat met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek ruimte ontstaat om de rechter-commissaris in het vooronderzoek te laten optreden als arbiter/beroepsrechter als het gaat om de onthouding van stukken (art. 30 Sv), de weigering van de officier van justitie om de raadsman toegang tot de verdachte te geven (art. 50 Sv), het bevelen van maatregelen in het belang van het onderzoek (art. 62a Sv), de weigering van de officier van justitie om een deskundige voor een tegenonderzoek te benoemen (art. 150b Sv nieuw¹⁷) en de weigering van de officier van justitie de

¹⁵ Zie over de invulling van de terminologie “enig onderzoek” de toelichting op artikel 180 Sv bij de artikelsgewijze opmerkingen in dit advies.

¹⁶ De mogelijkheid tot het ambtshalve openen van een gerechtelijk vooronderzoek in het geval van voorlopige hechtenis bestond ook voor de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek en is bij die gelegenheid afgeschaft (art. 184, tweede lid, Sv oud).

¹⁷ Het wetsontwerp Deskundigen in strafzaken, EK 2007-2008, 31116 A.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 8 van 21

medewerking aan een bloedtest te bevelen (151g jo.177b Sv nieuw¹⁸). Op zichzelf is die nieuwe rol voor de rechter-commissaris een verbetering, maar tegelijkertijd wordt de rechter-commissaris de mogelijkheid ontnomen om zelf de bevoegdheden van de artikelen 30, 50 en 62a Sv toe te passen (onderdelen B, I en K van het Wetsontwerp). Nu het Wetsontwerp ertoe leidt dat de rechter-commissaris in meer gevallen onderzoek zal verrichten en ook in meer gevallen ambtshalve onderzoek zal kunnen doen, ligt het ontnemen van de bevoegdheid stukken te onthouden en de bevoegdheid om maatregelen in het belang van het onderzoek te bevelen (en in mindere mate om de raadsman de toegang tot de verdachte te weigeren) niet in de rede. Het gaat hier om niet te missen instrumenten om de effectiviteit en de waarde van het onderzoek te bewerkstelligen. Indien deze bevoegdheden aan de rechter-commissaris worden toegekend, moet wel worden voorzien in een (niet-schorsende) beroepsmogelijkheid op de raadkamer van de rechtbank.

Een belangrijk instrument voor de rechter-commissaris om de rol van toezichthouder op en arbiter in het gehele vooronderzoek, het opsporingsonderzoek daaronder begrepen, te vervullen, is het tijdig beschikken over relevante stukken met betrekking tot het vooronderzoek. Weliswaar bevat het Wetsvoorstel in aanvulling op reeds bestaande bepalingen nieuwe voorschriften die dat moeten bevorderen, maar die vormen ook samen geen waarborg dat in de toekomst de tijdige beschikbaarheid van stukken is verzekerd (zie hierna verder). De praktijk is op dit punt erg weerbarstig. Een voorstel met betrekking tot de regeling van de processtukken wordt in het vooruitzicht gesteld, maar nu dat nog niet beschikbaar is, kan dat niet in deze advisering worden betrokken.

Op een aantal wezenlijke punten blijft onduidelijk wat van de rechter-commissaris wordt verlangd. Zo wordt in de MvT (p. 1) opgemerkt dat het met het oog op het grote belang dat is gemoeid met rechterlijke betrokkenheid bij het vooronderzoek, ongewenst wordt geacht dat de rechter-commissaris – bedoeld wordt kennelijk: na de invoering van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek – op enige afstand van de opsporing is komen te staan en minder zicht heeft gekregen op hetgeen zich daarin afspeelt. Het Wetsvoorstel geeft echter onvoldoende basis voor het realiseren van de doelstelling dat de rechter-commissaris op minder grote afstand komt te staan en meer zicht zal hebben op het opsporingsonderzoek. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is hij veelal voor het kunnen optreden afhankelijk van het initiatief van de officier van justitie of de verdachte. Alleen in het geval de verdachte op enig moment in voorlopige hechtenis is gesteld, heeft hij vanaf dat moment een ambtshalve bevoegdheid, maar aan dat moment kan reeds een al dan niet omvangrijk opsporingsonderzoek zijn voorafgegaan. Aan de rechter-commissaris worden in dit Wetsvoorstel - behalve de bevoegdheid om de onverwijld of spoedige beëindiging te bevelen - ook geen bevoegdheden ten opzichte van de officier van justitie toegekend die neerkomen op een mogelijke bijsturing van een onderzoek dat onvoldoende objectief zou zijn. Met uitzondering van art. 180, derde lid, Sv worden immers geen concrete bevoegdheden gegeven die zien op het van hem verwachte nadrukkelijker toezicht op de voortgang, de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek. Weliswaar wordt met het voorgestelde art.177a Sv beoogd “*te bevorderen dat de rechter-commissaris vaker inzicht verlangt in de stand van het onderzoek, en een overzicht van de daarin toegepaste bevoegdheden*” (p. 6), maar deze bepaling geeft daartoe geen bevoegdheid aan de rechter-commissaris. Het Wetsvoorstel bevat slechts een verplichting voor de officier van justitie die zich

¹⁸ Het wetsontwerp Verplichte medewerking aan een bloedtest in strafzaken, EK 2008-2009, 31241 A.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 9 van 21

bovendien alleen voordoet als deze enig onderzoek door de rechter-commissaris heeft gevorderd. Ook het voorgestelde art.184a Sv bevat geen bevoegdheid van de rechter-commissaris maar een verplichting van de officier van justitie. Het nieuwe art.180, tweede lid, Sv bevat wel een bevoegdheid voor de rechter-commissaris maar ook voor die bevoegdheid geldt dat die pas ontstaat als hij enig onderzoek verricht.

Als de rechter-commissaris invulling moet geven aan de hem in de MvT toebedachte rol van toezichthouder op en bewaker van de evenwichtigheid van het onderzoek, zal hij dienen te beschikken over – ook ambtshalve uit te oefenen – bevoegdheden tot beïnvloeding van het onderzoek. Het verdient tenminste overweging om de rechter-commissaris indien hij van oordeel is dat het onderzoek niet in alle opzichten naar behoren verloopt, de bevoegdheid te geven de officier van justitie hiervan op de hoogte te brengen, daarover opmerkingen te maken of daarover met de officier van justitie te spreken. Hoe kan anders voldaan worden aan de volgende opmerking in de MvT: *“Het optreden van de rechter-commissaris vormt een waarborg voor een evenwichtig onderzoek, waarin voldoende aandacht bestaat voor onderzoek à décharge.”* (p. 8). Vooralsnog ontberen hem echter de toereikende middelen om aan de omschrijving “rechter in het vooronderzoek” concreet vorm te geven.

Uit de voorgestelde wijziging van art. 180 Sv en de MvT lijkt te volgen dat de rechter-commissaris na afsluiting van de onderzoekshandelingen het onderzoek moet blijven volgen. Als dat zo is, blijft echter onduidelijk hoe hij dat in de praktijk moet brengen nu de structuur van het gerechtelijk vooronderzoek komt te vervallen. Zo zal onduidelijk zijn wanneer het gehele vooronderzoek is afgesloten. In dit verband verdient ook aandacht tot welk moment de rechter-commissaris onderzoekshandelingen kan verrichten. Volgens het huidige art. 36a Sv is de mini-instructie slechts mogelijk indien het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen en geen gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgevonden. De artikelen 241 en 241a Sv, die in het Wetsontwerp worden geschrapt, bieden de mogelijkheid voor onderzoekshandelingen van de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie dan wel verzoek van de verdachte na een gerechtelijk vooronderzoek doch vóór aanvang van het onderzoek ter terechtzitting. Deze beperking is niet te vinden in de voorgestelde artikelen 181 en 182 Sv. Daarmee lijkt de mogelijkheid van een mini-instructie tijdens het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg in het leven te worden geroepen.¹⁹ Als dit inderdaad de bedoeling is, bijvoorbeeld omdat het wordt beschouwd als een verbreding van de mogelijkheden voor het verzoeken van onderzoek, is dit uit systematisch en praktisch oogpunt ongewenst. Over verzoeken die worden gedaan na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting en voor de uitspraak dient uitsluitend de zittingsrechter te beslissen.

Mogelijkheid om partijen te horen in het kader van een “regiezitting”

De rechter-commissaris zal in veel gevallen op de hoogte raken van een zaak op het moment dat de verdachte in het kader van vrijheidsbenemende dwangmiddelen aan hem wordt voorgeleid. Dat moment kan worden aangegrepen om onderzoekswensen kenbaar te maken, maar het kan te vroeg

¹⁹ Artikel 411a Sv, de pendant van art. 241 Sv voor de appelfase, blijft wel van kracht, zodat de bevoegdheid van de rechter-commissaris om op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van de verdachte nader onderzoek te verrichten eindigt zodra het onderzoek ter terechtzitting in hoger beroep is aangevangen.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 10 van 21

zijn en is ook vanwege de afwezigheid van de officier van justitie bij en de beschikbare tijd voor het verhoor niet altijd een gelegen moment. Het voorgestelde artikel 182, lid 2, Sv introduceert voor de rechter-commissaris de mogelijkheid om partijen naar aanleiding van een verzoek van de verdachte tot het verrichten van onderzoekshandelingen bijeen te roepen en te horen. De Raad vindt dit een verbetering. De rechter-commissaris wordt hierdoor beter in staat gesteld de regie te voeren over het onderzoek. Hoewel nieuwe verzoeken in latere stadia van het onderzoek niet zijn uit te sluiten, kan een dergelijke regiezitting ertoe bijdragen dat het voorbereidende onderzoek voortvarender verloopt en zaken sneller zittingsgereed zijn.

De maatstaf voor het beoordelen van verzoeken tot onderzoekshandelingen

Het Wetsvoorstel geeft geen maatstaf voor het afwijzen van verzoeken van de officier van justitie of de verdachte tot het verrichten van onderzoekshandelingen. Hoewel in de huidige regeling van het gerechtelijk vooronderzoek, de mini-instructie en de verzoeken ex art. 411a Sv voor de rechter-commissaris evenmin een maatstaf is opgenomen voor de beoordeling van verzoeken, acht de Raad het zeer gewenst dat beoordelingscriteria in de wet worden opgenomen of dat daarop wordt ingegaan in de MvT. Thans wordt verschillend geoordeeld wat betreft de vraag welk criterium de rechter-commissaris dient te hanteren bij het beoordelen van verzoeken. In dit verband is van belang dat de rechter-commissaris dient te beslissen bij “*een met redenen omklede beslissing*”. Bij gebrek aan een wettelijk toetsingskader wordt de rechter-commissaris hier in een lastige positie gebracht. De Raad adviseert voor die beoordeling als maatstaf te hanteren dat de gevorderde of verzochte onderzoekshandeling naar het oordeel van de rechter-commissaris in het belang van het onderzoek moet zijn. Omdat daarnaast ook logistieke aspecten een belangrijke rol spelen bij het (kunnen) uitvoeren van een onderzoekshandeling, bijvoorbeeld het verzoek is laat gedaan en/of niet meer voor de terechtzitting te realiseren, adviseert de Raad ook dat als beoordelingscriterium op te nemen. De officier van justitie of de verdediging kan vervolgens het verzoek desgewenst aan de zittingsrechter voorleggen.

De verhouding tussen de rechter-commissaris en de officier van justitie

Uit de MvT blijkt dat de rol van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek gehandhaafd blijft. De rechter-commissaris krijgt een verantwoordelijkheid toegekend als bewaker van de volledigheid, evenwichtigheid en voortgang van het onderzoek. De rechter-commissaris kan ook ambtshalve onderzoek (laten) verrichten. Hij doet hiervan vervolgens mededeling aan de officier van justitie en aan de verdachte. Niet helder blijkt uit de MvT bij wie de wetgever de nadruk wenst te leggen bij verschil van mening tussen de rechter-commissaris en de officier van justitie over het in te stellen onderzoek. Is het standpunt van de officier van justitie als *dominus litis* wat opsporing betreft doorslaggevend of dient de beslissing van de rechter-commissaris uitgevoerd te worden? De Raad adviseert hierop in de MvT nadrukkelijk in te gaan. Een soortgelijke discussie heeft zich voorgedaan ten aanzien van de doorzoeking in het kader van het strafrechtelijk financieel onderzoek. De Hoge Raad heeft aan die discussie een einde gemaakt door te beslissen dat de rechter-commissaris ook bij een dergelijke doorzoeking bevoegd is zelfstandig beslag te leggen (vgl. HR 19 november 1996, NJ 1997, 386).



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 11 van 21

Van groot belang is een goede communicatie tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris. Die communicatie moet in de wet goed zijn gewaarborgd. Zo niet dan dreigt een langs elkaar heen werken en dreigen misverstanden en conflicten. De officier van justitie en de rechter-commissaris dienen tijdig en toereikend op de hoogte te zijn van elkaars onderzoekshandelingen. Want hoe geschiedt de afstemming als zowel de officier van justitie als de rechter-commissaris op enig moment in het voorbereidend onderzoek onderzoekshandelingen (laten) verrichten? En hoe komen deze onderzoekshandelingen samen? En welke stukken belanden uiteindelijk in het strafdossier? De Raad adviseert dit onderwerp in een algemene bepaling in het Wetsvoorstel te regelen. Het is gewenst in die bepaling ook het belang van een gestructureerde dossiervorming (één procesdossier) vast te leggen, waarbij de rechter-commissaris permanent over een schaduw dossier dient te kunnen beschikken.

Met elkaar tegenstrijdige (of dubbele) onderzoekshandelingen kunnen worden tegengegaan door de rechter-commissaris de bevoegdheid te geven om de officier van justitie opdracht te geven tot het verrichten van bepaalde onderzoekshandelingen als hij dat nodig oordeelt in het belang van een evenwichtig onderzoek. Dit zal ook de samenhang van het voorbereidend onderzoek en de dossiervorming ten goede komen.

De rol van de raadsheer-commissaris

Het is een gemis dat in het Wetsvoorstel nauwelijks aandacht wordt besteed aan de (versterking van de) positie van de raadsheer-commissaris. De aandacht voor zijn positie blijft beperkt tot een opmerking op pagina 10 van de MvT:

“In de praktijk is gebleken dat de meeste rechters-commissarissen het behandelen van verzoeken tot nader onderzoek in zaken waarin het onderzoek ter terechtzitting al is begonnen, als een grote belasting ervaren. Het bemoeilijkt de uitvoering van werkzaamheden in het kader van het vooronderzoek in strafzaken, en legt in niet geringe mate beslag op de capaciteit van de kabinetten van de rechters-commissarissen. Ik zal met de Raad voor de rechtspraak in overleg treden over de mogelijkheden om de reeds bestaande figuur van de raadsheer-commissaris beter te benutten en terugverwijzing naar de rechter-commissaris zoveel mogelijk te beperken.”

Deze opmerking kan een verkeerde indruk wekken. Het onderzoek na terugverwijzing door de rechtbank of het hof is een van de taken van de rechter-commissaris en dat wordt ook zo gevoeld. Wat in de MvT aan de orde wordt gesteld, is een capaciteitsprobleem dat zich ook bij de raadsheer-commissaris kan voordoen. Het kan, in het bijzonder vanwege de aard en de omvang van de opgedragen onderzoekshandelingen, de voorkeur verdienen om niet de raadsheer-commissaris maar de rechter-commissaris in te schakelen. Overigens zal de grotere betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het voorbereidend onderzoek, vooral door gebruik te maken van zijn ambtshalve bevoegdheden, tot gevolg kunnen hebben dat in eerste aanleg en in hoger beroep minder behoeft te worden terugverwezen.

Deze kanttekeningen bij hetgeen in de MvT wordt opgemerkt over de raadsheer-commissaris, laten onverlet dat in de MvT (de versterking van) de positie van de raadsheer-commissaris beter uit de verf zou moeten komen. Dit Wetsvoorstel kan worden aangegrepen om gerezen onduidelijkheden over de



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 12 van 21

bevoegdheden van de raadsheer-commissaris zoveel mogelijk weg te nemen en diens positie en bevoegdheden in de wet duidelijker te verankeren.²⁰ Daarbij verdient vooral aandacht de bijzondere positie die een raadsheer die optreedt als gedelegeerd raadsheer-commissaris, inneemt ten opzichte van zijn rol als zittingsrechter.

Andere opmerkingen

In de bijlage bij deze brief wordt nog een groot aantal inhoudelijke, redactionele en wetgevingstechnische opmerkingen gemaakt.

2. Werklast

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de rechtspraak, in het bijzonder het rechtercommissariaat. Dat vloeit voort uit de deels nieuwe taken voor en bevoegdheden van de rechter-commissaris. De gevolgen voor de werklast van het rechtercommissariaat zijn echter op basis van het Wetsontwerp moeilijk in te schatten. Er kan hoogstens een *educated guess* worden gemaakt. Er is daarbij gebruik gemaakt van een voorzichtige schatting van inhoudelijke deskundigen. De werklastverhoging wordt vooral veroorzaakt door de algemene doelstelling van het Wetsvoorstel: de rechter-commissaris krijgt met het oog op een adequate voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting nadrukkelijker de taak toe te zien op de voortgang, de evenwichtigheid en de volledigheid van het gehele vooronderzoek. Deze doelstelling is echter moeilijk te kwantificeren, omdat die vooral bestaat in een andere, actievere rol van de rechter-commissaris. Daarom kiest de Raad er thans voor de werklastverhoging in een geschat percentage van de huidige werklast uit te drukken.

Aan de verwezenlijking van de nieuwe rol dragen vooral de volgende (nieuwe) taken en bevoegdheden bij:

1. het optreden als arbiter (artt. 30, 50, 62a, 150b (nieuw) en 151g (nieuw) jo.177b (nieuw) Sv);
2. het optreden als toezichthouder op het opsporingsonderzoek (o.a. art.180 Sv);²¹
3. de verruiming van de bevoegdheid om ambtshalve onderzoek te (laten) doen (art. 183 Sv.);
4. de vervanging van de mini-instructie door de regeling van art. 182 Sv waardoor verwacht mag worden dat meer dan nu het geval is, zijdens de verdachte zal worden verzocht enig onderzoek te doen;
5. het houden van een “regiezitting” (art. 182, tweede lid, Sv);

De rol van arbiter wordt in het Wetsvoorstel nog niet in regelgeving vastgelegd. Dit gebeurt in andere, deels reeds ingediende, deels nog in te dienen wetsvoorstellen. In de rol van arbiter treedt de rechter-commissaris voor een deel in de plaats van de raadkamer van de rechtbank, zodat in zoverre sprake is van een werklastverschuiving.

Het een en ander leidt tot de voorlopige schatting dat de werklast van het rechtercommissariaat met 20% zal toenemen. Dit percentage correspondeert met ca. 30 fte rechter-commissaris.²² In jaarlijkse

²⁰ Zie over de knelpunten in de praktijk van de raadsheer-commissaris: C.P.J. Scheele, *De Wet raadsheer-commissaris: de stand van zaken*, Strafolblad 2008, aflevering 5.

²¹ Maar ook als toezichthouder op het strafrechtelijk financieel onderzoek (art. 126e Sv).



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 13 van 21

meerkosten komt dit neer op een bedrag van €7.646.269,=. Dit bedrag betreft de kosten voor zowel de rechters-commissarissen als de ondersteunende medewerkers van de rechter-commissaris.

Ten slotte, als de verruiming van de reikwijdte van art. 591a Sv inderdaad wordt beoogd, komt niet alleen schade die een gewezen verdachte heeft geleden tengevolge van tijdverzuim door het gerechtelijk vooronderzoek voor vergoeding in aanmerking, maar ook schade ten gevolge van tijdsverzuim door het opsporingsonderzoek. Dit zal naar verwachting leiden tot een aanzienlijke toename van de verzoekschriften op grond van dit artikel. Hiermee is in voornoemde berekening geen rekening gehouden.

3. Huisvesting

De hiervoor genoemde uitbreiding van het aantal rechters-commissarissen vergt tevens voorzieningen in de huisvesting. Het kabinet van de rechter-commissaris vormt binnen een gerechtsgebouw vanwege de noodzakelijke beveiliging een afgezonderd, streng beveiligd gedeelte. Uitbreiding is daarom in de meeste gevallen moeilijk of slechts tegen hoge kosten te realiseren. Er moet zelfs rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat in een aantal gevallen binnen het bestaande gerechtsgebouw geen uitbreiding is te realiseren. Recent onderzoek naar de kosten van uitbreiding van een kabinet van de rechter-commissaris heeft opgeleverd dat de kosten niet kunnen worden gedekt uit de hiervoor beschikbare reguliere opslag voor huisvestingskosten. Een eerste indicatieve inschatting van de kosten van de landelijke aanpassing van de totale RC-voorziening komt op een bedrag uit van ca. €5 miljoen aan jaarlijkse extra kosten. In de prijsonderhandelingen 2011/2013 zullen hierover nog nadere afspraken worden gemaakt.

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

Hoogachtend,

mr. F.W.H. van den Emster
Voorzitter

²² Bovenop 112 fte rechter-commissaris die nu worden gefinancierd.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 14 van 21

Bijlage: Inhoudelijke, redactionele en wetstechnische opmerkingen

1. Inhoudelijke opmerkingen algemeen en artikelsgewijs

- *Algemeen:* In het Wetsvoorstel wordt de terminologie “*enig onderzoek*” als aanknopingspunt voor de betrokkenheid van de rechter-commissaris gebruikt. Nu deze term een nadrukkelijker rol krijgt dan in de huidige wetgeving acht de Raad het gewenst dat de reikwijdte van die term goed wordt omschreven. Moet “*enig onderzoek*” bijvoorbeeld zo worden uitgelegd dat daaronder ook zijn begrepen: het afgeven van een tapmachtiging, een toetsing van de invezekeringstelling of het verlenen van een bevel tot bewaring?
- *Artikel 30 Sv:* Heeft de onthouding van stukken aan de verdachte door het openbaar ministerie tot gevolg dat de rechter-commissaris die stukken evenmin tot zijn beschikking krijgt? En hoe verhoudt zich dit tot de stukken die de rechter-commissaris aan het procesdossier toevoegt? Stel dat de rechter-commissaris besluit om buiten aanwezigheid van de officier van justitie en de verdediging een verhoor af te nemen. Wie bepaalt dan of dit stuk aan het dossier wordt toegevoegd of dat het mag worden onthouden? De Raad acht het gewenst dat tenminste in de MvT op deze punten wordt ingegaan. Het is hoe dan ook gewenst dat deze leemte wordt ingevuld in de aangekondigde regeling met betrekking tot de processtukken.
- *Artikel 177a Sv:* De officier van justitie dient de rechter-commissaris te voorzien van alle inlichtingen en stukken die de rechter-commissaris nodig acht voor een goede uitoefening van diens taak (en dus niet - zoals het er nu lijkt te staan - slechts die informatie die de officier van justitie nodig acht). Het is daarom gewenst dat door de officier van justitie ook inlichtingen worden verschaft over de vraag welke stukken er zijn.
- *Art. 180, lid 1, Sv:* De Raad acht het gewenst dat de rechter-commissaris ook de mogelijkheid wordt gegeven om een termijn te stellen waarbinnen eventuele onderzoekswensen kenbaar gemaakt kunnen worden. Dat pas bij zijn taak het voorbereidend onderzoek, waaronder het door hem ingestelde onderzoek, voortvarend te doen verlopen en voorkomt onnodige vertraging als door de verdediging of het openbaar ministerie in een laat stadium nog onderzoekswensen worden ingediend. Bovendien kunnen onderzoekswensen op die wijze gebundeld worden. Voor de hand liggende momenten om zo'n termijn te stellen zijn de voorlegging en de “regiezitting”.
- *Art. 180, lid 2, Sv:* Dit lid komt te luiden:

“2. De rechter-commissaris kan op verzoek van de verdachte of diens raadsman, en indien hij in de zaak enig onderzoek verricht tevens ambtshalve, zich de processtukken doen overleggen.”

De Raad geeft in overweging om aan dit lid toe te voegen: “*en zich de benodigde inlichtingen doen verstrekken*”. Het komt in de praktijk regelmatig voor dat in de fase van het vooronderzoek een aantal belangrijke stukken van de zaak niet aan het dossier is toegevoegd, maar wel anderszins bekend is bij opsporingsdiensten en/of de officier van justitie.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 15 van 21

- *Art. 180, lid 2, Sv*: De rechter-commissaris krijgt de beschikking over de processtukken indien hij enig onderzoek in de zaak heeft verricht (art. 184a Sv). Artikel 180 Sv lijkt in te houden dat de rechter-commissaris op verzoek - en bij "enig onderzoek" ook ambtshalve - zich processtukken kan doen overleggen. Als de rechter-commissaris "enig onderzoek" heeft gedaan, zou de rechter-commissaris deze processtukken op grond van art. 184a Sv al in bezit hebben. Het is niet duidelijk waarin beide artikelen van elkaar verschillen.
- *Art. 181 Sv*: In de voorgestelde bepaling wordt de term "opsporingsonderzoek" gebezigd. In de structuur en de opzet van het Wetboek heeft deze term een specifieke betekenis (vergelijk het opschrift van Titel I van het Tweede Boek). Daarom verdient het geen aanbeveling deze term te gebruiken. De term "opsporing" ligt meer voor de hand. Daarnaast heeft het onderzoek door de rechter-commissaris, zoals uit de MvT blijkt, de functie het onderzoek ter terechtzitting voor te bereiden. Hoewel de term "gerechtelijk vooronderzoek" vervalft blijft het onderzoek door de rechter-commissaris onderdeel van het "voorbereidend onderzoek" (vergelijk onder meer art. 242 Sv). Sommige onderzoekshandelingen van de rechter-commissaris, waaronder het doen instellen van onderzoek naar de geestvermogens van verdachte, strekken eerder tot voorbereiding van de terechtzitting dan tot opsporing. Het verdient daarom overweging toe te voegen: "en de voorbereiding van de terechtzitting".
- *Artt. 182 en 184 Sv*: Een incongruentie lijkt te bestaan tussen de artikelen 182 en 184 Sv waar het gaat om de appelmogelijkheid. Deze incongruentie bestaat tot op zekere hoogte ook onder het huidige recht (vergelijk art. 36a e.v. Sv en art. 208 Sv). In de eerste plaats rijst hier de vraag of - gelet op het beginsel van *equality of arms* - niet één lijn dient te worden getrokken. Nu de officier van justitie op grond van art. 446 Sv tegen een afwijzing van een vordering in beroep kan komen, valt niet in te zien waarom de verdachte deze mogelijkheid niet eveneens zou moeten worden geboden. Daarmee kan voorkomen worden dat de zittingsrechter de zaak later alsnog naar de rechter-commissaris moet terugwijzen om het onderzoek te doen. Nu de voorgestelde regeling niet uitsluit dat een verzoek aan de rechter-commissaris wordt gedaan na de uitreiking van de dagvaarding voor ter terechtzitting in eerste aanleg c.q. de aanvang van de behandeling ter terechtzitting in eerste aanleg, zal als ook de verdachte de appelmogelijkheid wordt geboden, de zittingsrechter de mogelijkheid moeten hebben het appel rauwelijks af te wijzen indien binnen redelijke termijn het onderzoek op de terechtzitting een aanvang neemt dan wel wordt voortgezet.
- *Art. 182, lid 2 en 3, Sv*: Instemming verdient de aanpassing van de procedurevoorschriften rond het horen van partijen naar aanleiding van een onderzoeksverzoek van de verdachte.
- *Art. 182, lid 2 Sv*: Het is gewenst dat wordt toegevoegd dat de officier van justitie tevens bevoegd is vragen te stellen aan de verdachte.
- *Art. 183 Sv*: Deze bepaling geeft de rechter-commissaris de bevoegdheid om ambtshalve "bepaalde" onderzoekshandelingen te verrichten. "Bepaalde" is nogal onbepaald. Het is gewenst die bevoegdheden hier nader te specificeren of uitdrukkelijk te verwijzen naar art. 185 Sv, waarin die onderzoeksbevoegdheden wel worden opgesomd (horen getuigen, verdachte, deskundigen,



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 16 van 21

andere onderzoekshandelingen op basis van deze titel en bevoegdheden derde afdeling van titel IV van het Eerste Boek). Verder is onduidelijk of met “bepaalde onderzoekshandelingen” ook wordt bedoeld op de handelingen die de rechter-commissaris opdraagt aan anderen, bijvoorbeeld aan de politie.

- *Art. 184, lid 1, Sv*: Het is voor alle duidelijkheid gewenst dat wordt bepaald dat de verdachte zijn wensen schriftelijk kenbaar dient te maken.
- *Art. 184, lid 3, Sv*: Het is gewenst dat wordt bepaald dat de termijn van veertien dagen aanvangt na betekening van de beslissing van de rechter-commissaris en niet na de weigering om de nadere onderzoekswensen in te willigen.
- *Art. 184a Sv*: Om ambtshalve tot onderzoekshandelingen over te kunnen gaan, zal de rechter-commissaris op de hoogte moeten zijn van de inhoud van het onderliggende dossier. De officier van justitie krijgt in art. 184a Sv de verantwoordelijkheid om de rechter-commissaris van afschriften van het procesdossier te voorzien. Dat hoeft de officier van justitie echter - blijkens de tekst van dat artikel - slechts te doen als de rechter-commissaris in een zaak al enig onderzoek *verricht*. Hier wordt het paard achter de wagen gespannen want de rechter-commissaris zal eerst over het procesdossier dienen te beschikken alvorens te kunnen beoordelen of een (ambtshalve) onderzoek gewenst is.
- *Art. 184a Sv*: Gesproken wordt van “de processtukken”. In deze fase bepaalt de officier van justitie wat processtukken zijn. Om niet van zijn keuze afhankelijk te zijn, is het gewenst dat wordt bepaald dat “de relevante stukken” worden overgelegd.
- *Art. 226g, lid 1, Sv*: De wijziging van “het gerechtelijk vooronderzoek” in “een onderzoek” leidt tot een uitbreiding van de reikwijdte van deze bepaling omdat ook het opsporingsonderzoek daaronder komt te vallen. Wordt dit inderdaad beoogd?
- *Art. 237 Sv*: Het is gewenst dat wordt bepaald dat de rechter-commissaris de verdachte en de officier van justitie schriftelijk mededeling doet van de beëindiging van het onderzoek.
- *Art. 238 Sv*: Deze bepaling bevat de verplichting voor de officier van justitie om de rechter-commissaris op de hoogte te brengen van zijn voornemen om een beslissing over verdere vervolging in de zaak te nemen. Het is gewenst dat wordt bepaald dat dit *tijdig* geschiedt, zodat overleg kan plaatsvinden over de afronding van lopende onderzoeken van de rechter-commissaris en vermeden kan worden dat die onderzoeken worden doorkruist.
- *Art. 295, lid 4, Sv*: De wijziging van “het gerechtelijk vooronderzoek” in “een opsporingsonderzoek” leidt tot een uitbreiding van de reikwijdte van deze bepaling: de rechtbank kan een opsporingsonderzoek gelasten (die figuur kennen we nog niet).
- *Art. 591a, lid 2, Sv*: In die bepaling wordt - evenals in diverse andere bepalingen - "gerechtelijk vooronderzoek" vervangen door "opsporingsonderzoek". Hierdoor komt schade die een gewezen



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 17 van 21

verdachte heeft geleden tengevolge van tijdverzuim door het gehele opsporingsonderzoek (en niet slechts gedurende de fase van het gerechtelijk vooronderzoek) voor vergoeding in aanmerking. Wordt dit inderdaad beoogd? Deze forse uitbreiding wordt in de MvT niet toegelicht.

2. Inhoudelijke opmerkingen met betrekking tot de Memorie van Toelichting

- *Pagina 3, laatste alinea, en pagina 5, bovenaan, MvT:* Niet de bevoegdheden worden getoetst, maar getoetst wordt of aan de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheid is voldaan.
- *Pagina 4 (midden) MvT:* Opgemerkt wordt dat het de voortgang van de behandeling van de strafzaak niet ten goede komt als het onderzoek niet door een lid van de rechtbank wordt uitgevoerd, maar de zaak wordt verwezen naar de rechter-commissaris. Niet duidelijk is waarop die stelling is gebaseerd. Het is van per zaak verschillende factoren afhankelijk (bijvoorbeeld de beschikbare tijd en de omvang en de aard van het gewenste onderzoek) welke variant de voorkeur geniet. Het is aan de zittingsrechter om daarover te oordelen.
- *Pagina 5 bovenaan:* Het zou van een meer evenwichtige benadering getuigen als zou worden opgemerkt dat de verdachte en de rechter-commissaris (maar ook de zittingsrechter) soms wordt geconfronteerd met een officier van justitie met weinig ervaring of met een passieve opstelling of een zeer eenzijdige benadering van de strafzaak en de verdachte. Juist hierin ligt immers voor een belangrijk deel de rechtvaardiging voor het Wetsvoorstel.
- *Pagina's 6, 4.1, laatste alinea:* Opgemerkt wordt dat een organisatorische aanpassing binnen het kabinet van de rechter-commissaris winst zou kunnen opleveren waar wordt gesignaleerd dat het voorkomt dat telkens een verschillende rechter-commissaris de toetsing verricht met betrekking tot bevoegdheden die worden gebruikt in één en hetzelfde opsporingsonderzoek. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is die situatie in de hand is gewerkt door de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek, door het nadien verder uitkleiden van het gerechtelijke vooronderzoek en het invoeren van het machtigingsvereiste bij verschillende bijzondere opsporingsbevoegdheden zonder te voorzien in een voor de rechter-commissaris samenhangende structuur buiten het gerechtelijk vooronderzoek. Een gerechtelijk vooronderzoek heeft onder meer als voordeel dat daaraan één rechter-commissaris is gekoppeld. Hij neemt binnen dat onderzoek de noodzakelijke beslissingen. Alleen bij afwezigheid wordt hij vervangen door een collega. Zoals hiervoor al is verwoord, wordt met het Wetsvoorstel een situatie gecreëerd waarin sprake is van een reeks van op zichzelf staande bevoegdheden voor de rechter-commissaris waarbij iedere samenhang of structuur is verdwenen. Dat is een ernstig gemis en bemoeilijkt het optreden van de rechter-commissaris, met name ook de van hem verlangde toezichthoudende taak. Er is daarom van een versterking van de positie van de rechter-commissaris geen sprake, hoogstens van een beperkte verruiming van zijn bevoegdheden.
- *Pagina 8 MvT:* De functie van de rechter-commissaris bij de doorzoeking wordt ten onrechte gekenschetst als die van toezichthouder; de rechter-commissaris is immers degene die de doorzoeking verricht, in tegenwoordigheid van de officier van justitie en bijgestaan door anderen.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 18 van 21

- *Pagina 10 MvT*: Gesteld wordt dat valt aan te nemen dat de mogelijkheid voor de verdediging om op ieder moment in het vooronderzoek de rechter-commissaris om onderzoekshandelingen te vragen, de ontvankelijkheid van verzoeken om aanvullend onderzoek ter zitting zal beperken. Waarop deze aanname is gebaseerd, wordt niet uiteengezet en deze staat op gespannen voet met de wet. Het Wetsvoorstel brengt immers geen wijziging in de regeling van de beoordeling van verzoeken om getuigen ter terechtzitting te horen.

3. Redactionele opmerkingen artikelsgewijs

- *Artt. 126e en 180 Sv*: Bepaald wordt dat de rechter-commissaris zich de (proces)stukken kan doen overleggen, maar niet wie dat moet doen. Als dat de officier van justitie is, zou dat uitdrukkelijk dienen te worden opgenomen.
- *Art. 181 Sv*: Hier wordt gesproken van een omschrijving van “de feiten” terwijl in art. 182 Sv wordt gesproken van “het feit”.
- *Art. 182, lid 1, Sv*: De eerste zin van dit lid loopt niet: “De verdachte jegens wie (...) of indien reeds een vervolging (...)”. Dit zou moeten zijn: “De verdachte jegens wie de Staat een handeling heeft verricht (...) of tegen wie reeds een vervolging is ingesteld, (...)”.

De term “dienen” past niet bij de termen “verzoeken” en “wensen”. Overigens past de term “verzoeken” beter in de systematiek van het wetboek dan de term “wensen” (voorgesteld in art. 184 lid 1 Sv).

- *Art. 182, lid 2, Sv*: De eerste zin dat de verdachte wordt gehoord, ware te wijzigen in: "kan hij besluiten de verdachte over het verzoek te horen".
- *Art. 182, lid 3, Sv*: In de laatste zin ware tot uitdrukking te brengen dat de onderzoekshandelingen worden verricht voor zover het verzoek is toegewezen, bijvoorbeeld door de zinsnede “de verzochte onderzoekshandeling” te vervangen door “de te verrichten onderzoekshandeling”.
- *Art. 183 Sv*: De passage "in een opsporingsonderzoek" is overbodig. Dat zal altijd het geval zijn.
- *Art. 184, lid 1 Sv*: Dit lid zou moeten luiden: “De verdachte kan in het kader van een uit hoofde van artikel 181 of artikel 183 ingesteld onderzoek aan de rechter-commissaris onderzoekswensen kenbaar maken”.
- *Art. 184a Sv*: Dit artikel zou moeten luiden: “Indien de rechter-commissaris in een zaak onderzoek verricht, stelt de officier van justitie hem zo spoedig mogelijk de processtukken ter hand. De officier van justitie houdt de rechter-commissaris periodiek uit eigen beweging of op diens verzoek van de voortgang van het opsporingsonderzoek op de hoogte”.
- *Boek II, Titel III, Zesde Afdeling Wetboek van Strafvordering*: Deze afdeling blijft per abuis genaamd: “Sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek”.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 19 van 21

- *Art. 207, lid 1, Sv*: Dit lid zou moeten luiden: “Indien het onderzoek op vordering van de officier van justitie plaatsheeft, stelt de rechter-commissaris de verdachte ter gelegenheid van diens verhoor een afschrift van deze vordering ter hand”.
- *Art. 222, lid 2, Sv*: Dit lid zou moeten luiden: “Op verslag van de rechter-commissaris of op vordering van de officier van justitie kan de rechtbank, nadat zij de getuige opnieuw heeft gehoord, dat bevel telkens met twaalf dagen verlengen”.
- *Art. 552o Sv*: De passage “de rechter-commissaris, als bedoeld...”, moet zijn: “de rechter-commissaris, bedoeld...”

3. Redactionele opmerkingen met betrekking tot de Memorie van Toelichting

- *Pagina 3 MvT, tweede alinea*: “of dat hij de zaak seponeert” ware te wijzigen in ”of dat de zaak wordt geseponeerd”
- *Pagina 3 MvT, derde alinea*: "Het gaat bijvoorbeeld (...) (artikel 126m, 126t Sv) opnemen van vertrouwelijke communicatie (...)" moet zijn "Het gaat bijvoorbeeld (...) (artikel 126m, 126t Sv), het opnemen van vertrouwelijke communicatie (...)"
- *Pagina 3 MvT, laatste alinea*: ”Na de periode van bewaring die 14 dagen duurt” ware te wijzigen in “Na de periode van bewaring die maximaal 14 dagen duurt”.
- *Pagina 5 MvT, laatste alinea*: “de rechter-commissaris te versterken” moet zijn: “de positie van de rechter-commissaris te versterken”.
- *Pagina 7 MvT, vierde alinea*: "Ter uitvoering van (...) met het Landelijk overleg voorzitters strafsectoren (...) gestart" moet zijn "Ter uitvoering van (...) met het Landelijk overleg van voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken (LOVS)(...) gestart".
- *Pagina 7 MvT, vijfde alinea*: "In samenspraak (...) gezette verbeteringen en verstrekt budget, (...) kan krijgen" moet zijn "In samenspraak (...) gezette verbeteringen en het verstrekte budget, (...) kan krijgen".
- *Pagina 10 MvT, tweede alinea*: “Dit roept (...) tussen het vooronderzoek en onderzoek ter terechtzitting verandert” moet zijn "Dit roept (...) tussen het vooronderzoek en het onderzoek ter terechtzitting verandert".
- *Pagina 13 MvT, vijfde alinea*: "Als gevolg (...) artikel 177a in de huidige redactie vervallen" moet zijn "Als gevolg (...) zal artikel 177a in de huidige redactie komen te vervallen".
- *Pagina 13 en 14 MvT, onderdeel V*: anders dan elders in de MvT wordt hier steeds achter het artikelnummer “Sv” vermeld.



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 20 van 21

- *Pagina 14 MvT, laatste alinea:* "De verplichting (...) omtrent het verzoek de praktijk wordt" moet zijn "De verplichting (...) omtrent het verzoek wordt afgeschaft".
- *Pagina 15 MvT, tweede alinea:* "Als aangrijpingspunt (...) gegeven dat de verdachte zich op enig moment (...) is genomen" moet zijn "Als aangrijpingspunt (...) gegeven dat de verdachte op enig moment (...) is genomen".

5. Wetgevingstechnische opmerkingen

Bij de voorbereiding van het Wetsvoorstel is een groot aantal wettelijke bepalingen waarin het gerechtelijk vooronderzoek wordt genoemd over het hoofd gezien. Een lijst daarvan is met behulp van het basiswettenbestand op de website www.wetten.nl gegenereerd door te zoeken op het trefwoord "gerechtelijk vooronderzoek". Niet valt uit te sluiten dat er nog andere bepalingen zijn, waarin wordt verwezen naar (bepalingen van) het gerechtelijk vooronderzoek, maar bijvoorbeeld ook naar de bepalingen betreffende de mini-instructie. De term "gerechtelijk vooronderzoek" is in ieder geval naast de in het Wetsvoorstel genoemde plaatsen terug te vinden in de navolgende wetgeving en bepalingen:

- het Wetboek van Strafvordering, art. 233, lid 2 (indien de Wet deskundigen in strafzaken niet eerder in werking treedt);
- het Wetboek van Strafrecht, artt. 418 en 419;
- Uitvoeringswet Internationaal Strafhof, artt. 51 en 64;
- Wet op de economische delicten, artt. 28 en 29;
- Wet Nationale ombudsman, art. 4;
- Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, art. 96b;
- Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, art. 67;
- Wet op de lijkbezorging, art. 77;
- Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen, art 13d;
- Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, art. 46f.

Daarnaast zijn de volgende wijzigingen niet verwerkt in andere bepalingen:

- de zevende afdeling van Titel III (artt 241 en 241a Sv) vervalt: *art. 316, lid 3, art. 420, lid 2, art. 466, lid 1 en art. 542, lid 2, Sv*;



de Rechtspraak

datum 22 januari 2009
pagina 21 van 21

- art. 117a Sv vervalt: *art. 487, lid 1, Sv*;
- art. 199 Sv vervalt: *art. 256, lid 1, Sv*;
- art. 240 Sv vervalt: *art. 246, lid 3, Sv*;
- artt. 241 en 241a Sv vervallen: *art. 411a, lid 2, Sv*;
- art. 244 Sv vervalt: *art. 255, lid 4, nieuw art. 255, lid 5, Sv*.

Verder bevat het Wetsvoorstel nog de volgende technische omissies:

- *Art. 258 Sv*: Dit artikel telt slechts vijf leden en niet zes: het derde tot en met vijfde lid wordt het tweede tot en met vierde lid;
- *Art. 466, lid 1, Sv*: Dit lid wordt twee keer gewijzigd (onderdelen VV en WW);
- *Art. 526, lid 4, Sv*: Dit lid wordt eerder gewijzigd (onderdeel YY) dan art. 509e Sv (onderdeel ZZ);