



de Rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 25 februari 2016
contactpersoon Voorlichting
telefoonnummer 06-46 11 65 48
uw kenmerk 697228
onderwerp Advies conceptwetsvoorstel strekkende tot aanpassing van enkele bijzondere procedures van strafvorderlijke aard en tot regeling van enkele aanverwante onderwerpen met het oog op een doeltreffende uitvoeringspraktijk

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 3 december 2015 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘**Raad**’) advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten strekkende tot aanpassing van enkele bijzondere procedures van strafvorderlijke aard en tot regeling van enkele aanverwante onderwerpen met het oog op een doeltreffende uitvoeringspraktijk (het ‘**Wetsvoorstel**’).

Het Wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel heeft tot doel te komen tot een doeltreffende uitvoerings- en opsporingspraktijk, en vormt blijkens de Memorie van Toelichting (“**MvT**”) een uitwerking van eerder door de regering toegezegde maatregelen die wenselijk en noodzakelijk worden geacht ter versterking van de mogelijkheden tot bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (Kamerstukken 29 911, nr. 83).

Het Wetsvoorstel bevat de volgende voorstellen:

1. Concentratie van de taken van de rechter-commissaris ter uitvoering van enkele bijzondere strafvorderlijke procedures bij de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam.
2. Verduidelijking van het afwegingskader op grond waarvan de informatievoorziening over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden met het oog op zwaarwegende opsporingsbelangen kan worden beperkt.
3. Een regeling om burgers en particuliere instanties te betrekken bij het treffen van maatregelen ter afscherming van de identiteit van beschermde getuigen.
4. Een regeling om te bewerkstelligen dat ook opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten bevoegd zullen zijn uitvoering te geven aan een bevel tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie.
5. Enkele wijzigingen van overwegend technische aard.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

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



de Rechtspraak

datum 25 februari 2016
pagina 2 van 7

De Raad beperkt zich in dit advies tot het hierboven onder 1. genoemde voorstel tot concentratie van enkele taken van de rechter-commissaris bij de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam.

Hoofdpijnen van het advies

De voorgestelde concentratie van taken van de rechter-commissaris met betrekking tot de bijzondere procedures van de bedreigde getuige, de 'kroon'getuige en infiltratie stuit op een aantal bezwaren. Het is zonder nadere onderbouwing onduidelijk welk probleem hiermee wordt opgelost. Zo is het de vraag in hoeverre voor het uitvoeren van de betreffende strafvorderlijke regelingen dusdanig bijzondere expertise is vereist dat concentratie aan de orde is. Ook is het de vraag op basis van welke gegevens de huidige praktijk als problematisch moet worden beschouwd. Ook is het – zo er al sprake is van een probleem – de vraag waarom mogelijke alternatieve oplossingen hiervoor niet toereikend zouden zijn. Daarnaast is het de vraag in hoeverre het voorstel daadwerkelijk leidt tot een doeltreffender uitvoeringspraktijk. Ook roept het voorstel met betrekking tot de consequenties ervan voor de praktijk diverse nadere vragen op. Al deze vragen zijn vooralsnog niet beantwoord. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad u om dit onderdeel uit het Wetsvoorstel te schrappen. Mocht u echter toch tot enige vorm van concentratie als hier bedoeld wenst over te gaan, dan adviseert de Raad om deze te beperken tot de zeldzame regeling van de 'kroon'getuige binnen de bestaande regels van de relatieve competentie.

Advies

1. Huidige competentieregeling rechter-commissaris

Voor het optreden van de rechter-commissaris in strafzaken gelden in beginsel de regels van de relatieve competentie van de rechtbanken², met daarnaast de bepaling dat de rechter-commissaris een bepaalde onderzoekshandeling ook binnen het rechtsgebied van een andere rechtbank kan verrichten of doen verrichten, dan wel (bij dringende noodzakelijkheid) deze handeling kan overdragen aan de rechter-commissaris bij de rechtbank binnen welker rechtsgebied zij moet plaatshebben.³ Daarnaast kent de wet aan de rechter-commissaris in de rechtbank Rotterdam de exclusieve bevoegdheid toe tot het (doen) verrichten van onderzoekshandelingen met betrekking tot de afgeschermd getuigenregeling (kort gezegd: AIVD-gevallen).⁴ Volgens de MvT is de ratio van deze specifieke regeling erin gelegen dat het gaat om een zeer beperkte categorie van opsporingsonderzoeken, terwijl het belang van een eenduidige uitvoering zeer groot is, aangezien de duiding van AIVD-informatie hier in het geding is (MvT, p. 5). De toelichting bij het amendement-Wolfsen waarmee de betreffende regeling in de wet terecht is gekomen noemt in dit verband als redenen de bevordering van de deskundigheid van de verhorende rechter-commissaris en de uniformiteit van de wetstoepassing, en daarmee de optimale afweging van de belangen van de verdachte en de staatsveiligheid.⁵

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 werkklass 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.

² Art. 2 Sv. Zie ook G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2014, p. 163 e.v.

³ Art 178a lid 1, resp. lid 2, Sv.

⁴ Art 178a lid 3 Sv. Bij deze regeling gaat het om het horen van een getuige op een zodanige wijze dat diens identiteit en werkzaamheden worden afgeschermd indien het belang van de staatsveiligheid dat vereist (art 226m-226s Sv).

⁵ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 743, nr. 28. De Raad heeft over dit amendement overigens geen advies uitgebracht.



de Rechtspraak

datum 25 februari 2016
pagina 3 van 7

2. *Voorgestelde concentratiebepaling*

Volgens de MvT is in de opsporingspraktijk gebleken dat ook bij andere bijzondere en weinig voorkomende strafvorderlijke procedures dan de bestaande afgeschermdde getuigenregeling het belang van een eenduidige toepassing pregnant is, te weten:

- de bedreigde getuigenregeling (art. 226a – 226f Sv),
- de regeling inzake toezeggingen aan getuigen (art. 226g – 226k Sv, ook: ‘deal’- of ‘kroon’getuigeregeling), en
- de besluitvorming over de afscherming van opsporingsinformatie in strafzaken waarin een bevel tot infiltratie is gegeven (art. 149b Sv).

Het aantal opsporingsonderzoeken waarin deze bijzondere regelingen en bevoegdheden worden toegepast, is volgens de MvT relatief gering. Tegelijkertijd zijn hier de te beschermen beveiligingsbelangen groot. Dat vraagt om specifieke deskundigheid op het gebied van de risico’s die moeten worden afgewogen bij verzoeken om informatie ten behoeve van het strafproces. Die deskundigheid kan alleen worden opgebouwd en gehandhaafd wanneer de betrokken strafrechtelijke autoriteiten regelmatig met de toepassing van genoemde procedures van doen hebben. Dit geldt ook in het bijzonder voor de rechter-commissaris aan wie op dit terrein belangrijke besluitvormende taken zijn opgedragen.

Tegen deze achtergrond beoogt dit onderdeel van het Wetsvoorstel alle taken die samenhangen met de uitvoering van de genoemde regelingen en bevoegdheden in handen te stellen van de rechter-commissaris bij de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam, middels een nieuw lid 4 van artikel 178a Sv dat komt te luiden als volgt:

“4. De rechter-commissaris in de rechtbank Rotterdam en de rechter-commissaris in de rechtbank Amsterdam zijn bij uitsluiting bevoegd tot het geven van bevelen en het verrichten of het doen verrichten van onderzoekshandelingen als omschreven in de artikelen 226a tot en met 226f en 226g tot en met 226k, alsmede in het verlenen van een machtiging als omschreven in artikel 149b voor zover het een onderzoek betreft waarin voorgenoemde regelingen zijn toegepast dan wel waarin een bevel tot infiltratie is gegeven.”

3. *Standpunt Raad*

3.1 *Uitgangspunt: geen concentratie, tenzij bijzondere expertise is vereist*

Binnen de Rechtspraak geldt als uitgangspunt dat met de inwerkingtreding van de Wet Herziening Gerechtelijke Kaart (hierna: Wet HGK) per 1 januari 2013 alle gerechten groot genoeg worden geacht om alle zaken te behandelen, en dat alle gerechten goed in staat zijn kennis op diverse deelgebieden te organiseren.⁶ Rechterlijke concentratie is dan ook alleen wenselijk in het geval de behandeling van een categorie zaken *bijzondere rechterlijke expertise* vereist, en tevens indien zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient, gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners of om redenen van een gezonde bedrijfsvoering.⁷ De Raad stelt daarnaast voorop het rechtsstatelijke belang

⁶ Zie het advies van de Raad over de Wet HGK van 18 februari 2011, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nr. 2011/05, p. 5 e.v.

⁷ Zie naast het advies over de Wet HGK het hiervoor binnen de Rechtspraak opgestelde Toetsingskader wettelijke concentratie van 21 september 2011, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.



de Rechtspraak

datum 25 februari 2016
pagina 4 van 7

dat vervolgingsautoriteiten niet een te grote invloed moeten kunnen uitoefenen op de aanwijzing van de rechter die een bepaalde zaak gaat behandelen, omdat deze anders door hun keuze voor bepaalde rechters van wie zij vermoeden de meeste ondersteuning te krijgen, de afloop van het strafgeding in belangrijke mate mede kunnen bepalen.⁸

3.2 *Voor welk probleem is de voorgestelde concentratie een oplossing?*

De voorgestelde concentratie van taken van de rechter-commissaris stuit op een aantal bezwaren. Zo is het de vraag in hoeverre voor het uitvoeren van de betreffende strafvorderlijke regelingen dusdanig bijzondere expertise is vereist dat concentratie aan de orde is. De wettelijke regelingen lijken op zichzelf niet zo complex of ingewikkeld dat concentratie zonder meer een logische keuze zou zijn. Daarnaast is het de vraag op basis van welke empirische gegevens de huidige gedeconcentreerde praktijk in het licht van de met het Wetsvoorstel nagestreefde doelstellingen als problematisch moet worden beschouwd. Tot slot is het – zo er al sprake is van een probleem – de vraag waarom mogelijke alternatieve en minder verstreckende oplossingen (bijvoorbeeld in de sfeer van specialisatie binnen gerechten en/of opleiding) hiervoor niet toereikend zouden zijn. Op de genoemde vraagpunten wordt in de MvT niet ingegaan. Dit maakt dat het niet duidelijk is voor welk probleem de voorgestelde concentratie een oplossing is. De Raad kan zich er zonder nadere onderbouwing dan ook niet in vinden.

3.3 *In hoeverre leidt de voorgestelde concentratie tot een doeltreffender uitvoeringspraktijk?*

Op grond van de voorgestelde concentratiebepaling zal sprake zijn van enige concentratie van vakkennis bij rechters-commissarissen van de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam, en daarmee mogelijk tot enige efficiëntietoename. De Raad verwacht dat de omvang hiervan bescheiden zal zijn. Daar staat het volgende tegenover. Op grond van deze bepaling zal immers een rechter-commissaris (van een andere rechtbank dan Amsterdam of Rotterdam) die bezig is met een zaak, zijn werkzaamheden geheel of gedeeltelijk (zie hierna) moeten overdragen aan een collega van één van de twee voornoemde rechtbanken indien een bijzondere procedure als hier bedoeld aan de orde komt. Ook in het geval de overdracht zich beperkt tot de enkele inzet van de betreffende regeling, zal de ‘nieuwe’ rechter-commissaris zich moeten inlezen in het (mogelijk omvangrijke) dossier, terwijl de oorspronkelijke rechter-commissaris het dossier reeds kent. Daar komt bij dat het uit elkaar halen van de zaaks-rechter-commissaris en de voorgestelde gespecialiseerde rechter-commissaris leidt tot meerdere schijven van kennisoverdracht over de onderzoeken, als gevolg waarvan het afbreukrisico wordt vergroot, zeker als dit zich in de beginfase van die onderzoeken afspeelt. De bijzondere gespecialiseerde rechter-commissaris kan bovendien (als niet de zaak in zijn geheel wordt overgedragen) moeilijk de vinger aan de pols van het opsporingsonderzoek houden, wat juist in trajecten waarin sprake is van bedreigde getuigen/informanten/infiltranten noodzakelijk kan worden geacht. Daar komt bij dat tegen de hier bedoelde beslissingen van de rechter-commissaris rechtsmiddelen openstaan (zie hierna), waardoor de situatie kan ontstaan dat niet alleen meerdere rechters-commissarissen maar ook meerdere raadkamers van meerdere gerechten zich buigen over kwesties aangaande één en hetzelfde opsporingsonderzoek. De voorgestelde concentratie brengt aldus inefficiënties en risico's met zich. Het is de Raad niet duidelijk in hoeverre het belang van concentratie daartegen opweegt en daarmee leidt tot een doeltreffender uitvoeringspraktijk, en adviseert dit in de MvT nader te onderbouwen.

⁸ Zie ook G.J.M. Corstens, *a.w.*, p. 157.



de Rechtspraak

datum 25 februari 2016
pagina 5 van 7

3.4 Nadere vragen

Naast de vragen voor welk probleem het concentratievoorstel een oplossing is en in hoeverre het voorstel leidt tot een doeltreffender uitvoeringspraktijk, roept dit voorstel nadere vragen op met betrekking tot de consequenties ervan voor de praktijk. Deze worden hieronder besproken.

- *Hoe ver strekt de concentratie van de competentie van de rechter-commissaris?*

Het is de Raad niet duidelijk of de competentie van de rechter-commissaris alleen geconcentreerd wordt voor zover het toepassing van voornoemde regelingen betreft, of dat het voorstel geldt voor het gehele opsporingsonderzoek waarin bijzondere getuigen voorkomen of infiltratie is toegepast. Hierop wordt in de MvT niet ingegaan. Het heeft de voorkeur van de Raad, indien de wetgever besluit tot de voorgestelde concentratie over te gaan, dat deze – ondanks het hiervoor besproken mogelijke nadeel ten aanzien van het toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek – beperkt blijft tot de betreffende bijzondere procedures en zich dus niet uitstrekt tot andere handelingen in het kader van het betreffende opsporingsonderzoek. De Raad adviseert dit expliciet in het Wetsvoorstel tot uitdrukking te laten komen teneinde misverstanden te voorkomen.

- *Wat betekent de voorgestelde concentratie voor de inhoudelijke behandeling ter zitting?*

De Raad vraagt zich voorts af wat de voorgestelde concentratie van de competentie van de rechter-commissaris betekent voor de inhoudelijke behandeling door de zittingsrechter. De Raad gaat er vooralsnog van uit dat, aangezien het Wetsvoorstel geen wijziging van de algemene regels van relatieve competentie (art. 2 Sv) inhoudt, de voorgestelde concentratie in beginsel geen gevolgen heeft voor de vraag waar de inhoudelijke behandeling plaatsvindt. De Raad adviseert hierop echter vanwege rechtsstatelijke gevoeligheden in de MvT in te gaan. Indien de inzet van de betreffende bijzondere procedures wel gevolgen zou hebben voor de inhoudelijke behandeling door de zittingsrechter, zou dit immers kunnen betekenen dat de advocaat of de officier van justitie de zaak “uit een rechtbank zou kunnen halen”. Dit staat uiteraard op gespannen voet met het hiervoor weergegeven uitgangspunt omtrent het belang van matiging van de invloed op de vraag welke rechter een zaak zal behandelen. De Raad acht verduidelijking hieromtrent gewenst.

- *Welke rechtbank is bevoegd als tegen beschikking appel wordt aangetekend?*

Als gezegd staan tegen de hier bedoelde beschikkingen van de rechter-commissaris rechtsmiddelen open, te weten hoger beroep bij de (raadkamer van de) rechtbank.⁹ Dit roept de vraag op welke rechtbank bevoegd is om op dat appel te beslissen: de ‘oorspronkelijke’ rechtbank of één van de ‘concentratie rechtbanken’? Hierop wordt in de MvT niet ingegaan. De Raad acht verduidelijking gewenst.

- *Welk gerecht is bevoegd in de fase van het hoger beroep?*

De Raad wijst er – in het verlengde van de vorige vraag – op dat de betreffende bijzondere procedures ook in de fase van hoger beroep aan de orde kunnen komen. Dit roept de vraag op of dan de raadkamer van de rechtbank of de raadkamer van het gerechtshof bevoegd is om te beslissen over een eventueel

⁹ Zie art. 226b Sv (bedreigde getuige), art 226i lid 2 (‘kroon’getuige) en art. 446 jo. 149b Sv (beroep o/vj tegen afwijzende beslissing niet-voegen stukken in dossier).



de Rechtspraak

datum 25 februari 2016
pagina 6 van 7

appel tegen de beschikking van de rechter-commissaris. In de MvT wordt ook hierop niet ingegaan. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

- *Waarom concentratie bij 2 in plaats van 4 rechtbanken?*

Met de inwerkingtreding van de Wet HGK is de regeling van de relatieve competentie van de strafrechter (art. 2 Sv) aangevuld met een nieuwe mogelijkheid voor het openbaar ministerie om zaken van het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel Parket (FP) aan te brengen bij de rechtbanken Amsterdam, Oost-Brabant, Overijssel en Rotterdam. Het is de Raad niet duidelijk waarom bij de voorgestelde nieuwe concentratie is gekozen voor slechts twee van de vier genoemde rechtbanken. In de MvT wordt deze keuze niet toegelicht. De Raad acht het voorstelbaar dat de betreffende zaken zich niet beperken tot enkel de arrondissementen Amsterdam en Rotterdam, en acht verduidelijking gewenst.

- *In hoeverre is de bestaande concentratie van LP-zaken niet toereikend?*

De Raad kan zich voorstellen dat de regelingen inzake toezeggingen aan getuigen ('kroon'-getuigen) en afgeschermd getuigen in de meeste gevallen worden ingezet in zaken die door het LP worden aangebracht. De Raad wijst in dit verband op de hiervoor genoemde reeds bestaande concentratie bij vier rechtbanken voor FP- en LP-zaken. Het is de Raad niet duidelijk waarom deze bestaande mogelijkheid niet reeds toereikend is om tot de gewenste doeltreffender praktijk te komen. In de MvT wordt hierop niet ingegaan. De Raad acht verduidelijking gewenst.

- *Wat wordt precies onder infiltratie verstaan?*

Met het voorgestelde nieuwe art. 178a lid 4 Sv wordt als gezegd voorgesteld om de bevoegdheid tot het geven van de machtiging ex art. 149b lid 1 Sv om bepaalde stukken niet aan het dossier toe te voegen, te concentreren bij de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam in onder meer het geval er een bevel tot infiltratie is gegeven. Het is de Raad duidelijk dat hiermee wordt bedoeld op infiltratie als bedoeld in art. 126h Sv. Minder duidelijk is het echter of die machtiging ook ziet op de infiltratie als bedoeld in art. 126p Sv, 126w Sv en art. 126ze Sv. De Raad neemt aan van wel, aangezien het voorgestelde nieuwe art. 178a lid 4 de term 'infiltratie' niet nader beperkt. Het verdient echter naar mening van de Raad aanbeveling dit te verduidelijken teneinde misverstanden hierover uit te sluiten.

3.5 *Indien toch concentratie, dan alleen voor 'kroon' getuigeregeling*

Nog los van de hiervoor onder 3.2 weergegeven vraag of voor de toepassing van de betreffende procedures bijzondere expertise is vereist, ziet de Raad wat betreft de toetsing van de inzet van de bedreigde getuige ex art. 226a e.v. Sv ook in kwantitatief opzicht niet zonder meer aanleiding om te veronderstellen dat de rechter-commissaris buiten de grote steden daartoe over geen of te weinig ervaring beschikt. Deze procedure is immers aanzienlijk minder zeldzaam dan die rond de 'kroon'- en afgeschermd getuige. Hetzelfde geldt voor het machtigen als bedoeld in art. 149b lid 1 Sv met betrekking tot stukken rond infiltratie.¹⁰ Mocht de wetgever dan ook tot enige vorm van nadere concentratie als hier bedoeld wenst over te gaan, dan adviseert de Raad om deze te beperken tot de

¹⁰ Omtrent de feitelijke toepassing van de bedoelde procedures bestaat geen betrouwbare managementinformatie. Zeer globaal kan de toepassing van deze procedures worden geschat als volgt (landelijk op jaarbasis): bedreigde getuigen (226a e.v.): ca. 25 keer, infiltratietrajecten: ca. 40 keer (waarbij wordt aangetekend dat de infiltratie als bedoeld in art. 126ze Sv zelden voorkomt), dealgetuigen (226g e.v.): ca. 5 keer per jaar.



de Rechtspraak

datum 25 februari 2016
pagina 7 van 7

zeldzame regeling van de 'kroon'getuige, al dan niet met gebruikmaking van de reeds bestaande concentratiebepaling voor zaken van het LP.

Werklast

De Raad verwacht als gezegd dat de voorgestelde concentratie inefficiënties met zich brengt. Daar staat mogelijk een kleine efficiëntietoename tegenover in de vorm van concentratie van vakkennis. De verwachting is voornamelijk dat beide effecten in kwantitatief opzicht niet substantieel zullen zijn. De Raad behoudt zich het recht voor hierop later terug te komen indien daar aanleiding voor is.

Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad u om de voorgestelde concentratie uit het Wetsvoorstel te schrappen. Mocht u echter toch tot enige vorm van concentratie als hier bedoeld wenst over te gaan, dan adviseert de Raad om deze te beperken tot de zeldzame regeling van de 'kroon'getuige binnen de bestaande regels omtrent relatieve competentie.

Tot slot

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 Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgens 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. C.H.W.M. Sterk
Vicevoorzitter Raad voor de rechtspraak