

Vergaderjaar 2009–2010

32 177

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten tot versterking van de positie van de rechter-commissaris (Wet versterking positie rechter-commissaris)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 augustus 2009 en het nader rapport d.d. 12 oktober 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 mei 2009, no. 09.001441, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten tot versterking van de positie van de rechter-commissaris (Wet versterking positie rechter-commissaris), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt deel uit van het Algemeen kader herziening van het Wetboek van Strafvordering (werktitel «Strafvordering 2011»)² en vormt een fundament voor de omvangrijke herstructurering van het vooronderzoek in strafzaken in het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Met het wetsvoorstel wordt beoogd de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek te versterken. De bevoegdheidsuitoefening door de rechter-commissaris wordt van een nieuwe grondslag voorzien door het formuleren van de volgende taken: toezicht op de rechtmatige toepassing van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen en op de voortgang, evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek. Daarnaast wordt een nieuw kader geschapen voor het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris. Dit kader komt in de plaats van het gerechtelijk vooronderzoek en de mini-instructie. De nieuwe regeling moet het voor de verdediging en de officier van justitie aantrekkelijker maken de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken. Daarnaast wordt, in samenspraak met de Raad voor de Rechtspraak, een feitelijke en kwalitatieve versterking van het rechter-commissariaat en de herwaardering van de functie van de rechter-commissaris gerealiseerd. In een aantal vervolgwetsvoorstellen worden op basis van de in het onderhavige wetsvoorstel gekozen uitgangspunten de taken en bevoegdheden van de rechter-commissaris verder ingevuld. De wetsvoorstellen zullen betrekking hebben op de samenstelling en inzage van de processtukken, de regeling van de opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen en zullen alle gezamenlijk in werking treden.³

De Raad van State onderschrijft de wenselijkheid te komen tot een versterking van de positie van de rechter-commissaris, maar mist een integrale visie op de plaats van het vooronderzoek in het strafgeding en de rol van de rechter-commissaris daarin, meer in het bijzonder in relatie tot de taak van de officier van justitie. Voorts maakt de Raad een opmerking met betrekking tot de effectiviteit van het voorstel in verband met de beoogde versterking van de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1, e.v.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.

positie en de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek. Het feit dat de aangekondigde aanvullende voorstellen nog niet beschikbaar zijn, maakt een weloverwogen beoordeling van het voorstel echter niet mogelijk. De Raad adviseert het voorstel nogmaals ter advisering voor te leggen als ook de aangekondigde aanvullende voorstellen beschikbaar zijn, dan wel in de toelichting een nadere uiteenzetting te geven omtrent de wijze waarop de regering met de nog volgende aanvullingen tot de realisering van de doelstelling van het wetsvoorstel denkt te komen. Ook in dat geval gaat de Raad ervan uit dat het voorstel opnieuw ter advisering wordt voorgelegd. In dat verband kan over het voorstel in deze vorm niet positief worden geadviseerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 mei 2009, no. 09.001441, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 augustus 2009, no. W03.09.0165/II, bied ik U hierbij aan.

Het verheugt mij dat de Raad van State in zijn advies de wenselijkheid van het doel en de achtergrond van dit wetsvoorstel onderschrijft. Met onderhavig wetsvoorstel wordt in de ogen van het kabinet een eerste, belangrijke stap gezet in het streven naar een versterking van de positie van de rechter-commissaris. Het voorstel zorgt voor een herpositionering van de rechter-commissaris in de regeling van het vooronderzoek in strafzaken. De rechter-commissaris krijgt een duidelijke taak en er komt een eenduidige structuur voor zijn optreden. De eveneens noodzakelijke feitelijke versterking van het rechter-commissariaat is inmiddels ter hand genomen door de Raad voor de rechtspraak, in samenwerking met het Landelijk overleg voorzitters strafsectoren.¹

Het voorstel is onderdeel van een reeks van wetsvoorstellen die de regeling van het vooronderzoek in strafzaken op een groot aantal onderdelen zal moderniseren. Daarbij is, gelet op de omvang van deze wetgevingsoperatie, gekozen voor een stapsgewijze benadering: de verschillende wetsvoorstellen zullen één voor één in procedure worden gebracht, ter advisering worden voorgelegd aan de Raad van State en vervolgens, vergezeld van het advies van de Raad van State en het bijbehorende nader rapport, bij de Tweede Kamer worden ingediend. De wetsvoorstellen zullen uiteindelijk, indien zij door beide Kamers zijn aanvaard en tot wet zijn verheven, op hetzelfde tijdstip in werking treden. Zoals de Raad van State terecht opmerkt, legt het onderhavige voorstel voor de andere wetsvoorstellen in het kader van de herziening van het vooronderzoek een fundament. De herpositionering van de rechter-commissaris die het voorstel wil bewerkstelligen, is immers van invloed op de verhoudingen tussen alle betrokkenen bij het vooronderzoek. De nieuwe positie van de rechter-commissaris zal daarom in elk geval als belangrijk ijkpunt fungeren voor de bevoegdheidsverdeling in de nieuwe regeling voor de processtukken en de samenstelling van het procesdossier. Datzelfde geldt voor de op stapel staande herinrichting van de regels betreffende de strafvorderlijke bevoegdheden. De verhouding tussen de verschillende wetsvoorstellen is daarmee duidelijk: dit wetsvoorstel geeft belangrijke uitgangspunten voor de herziening van het vooronderzoek in strafzaken, waarop in de voorstellen die nog zullen volgen, kan worden voortgebouwd.

De Raad van State merkt – in het verlengde van de opvattingen die daarover te berde zijn gebracht door enkele adviesorganen – dat een integrale visie op de plaats van het vooronderzoek in het strafgeding en de rol van de rechter-commissaris daarin wordt gemist. Naar aanleiding van de reacties van de adviesorganen heb ik echter in paragraaf 3 van het algemene deel van de memorie van toelichting een passage opgenomen waarin nader wordt ingegaan op de door de regering gewenste accenten waar het gaat om de rechterlijke betrokkenheid bij het vooronderzoek in strafzaken. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de officier van justitie de leiding heeft over het opsporingsonderzoek, terwijl de rechter-commissaris een aantal toezichtstaken uitoefent. Het kabinet beoogt daarmee een omvorming van de positie van het rechter-commissariaat in het vooronderzoek. Zijn bestaande (wettelijke) positie van «onderzoeksrechter» zal veranderen in de positie van «rechter in het vooronderzoek». Dit wetsvoorstel wil deze omvorming, onder meer door opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek, in gang zetten. Door een eenduidige taakopdracht wil het voorstel daarnaast de positie van de rechter-commissaris

¹ In dit verband kan worden gewezen op maatregelen ter bevordering van de deskundigheid van de rechter-commissaris en de deels reeds gerealiseerde uitbreiding van het aantal rechters-commissarissen. Zie Raad voor de rechtspraak, jaarverslag 2008, p. 12–13.

ten opzichte van de overige actoren in het vooronderzoek duidelijk markeren. Tezamen met de feitelijke versterking van het rechter-commissariaat, waartoe inmiddels de nodige initiatieven zijn ontplooid, kan aldus een sterkere rechterlijke betrokkenheid bij het vooronderzoek worden gerealiseerd, waarbij als gezegd het accent op de toezichthoudende taken van de rechter-commissaris komt te liggen. In de opmerkingen van de Raad van State heb ik aanleiding gezien de memorie van toelichting nader op dit punt aan te vullen. Anders dan de Raad van State ben ik van mening dat het voor de beoordeling van dit wetsvoorstel geen noodzakelijke voorwaarde is om in extenso kennis te nemen van de inhoud van de wetsvoorstellen die nog zullen volgen. In het kader van die wetsvoorstellen zal steeds beargumenteerd worden op welke wijze de daarin gemaakte keuzes passen binnen het gekozen raamwerk van bevoegdheden voor de rechter-commissaris. De in dit wetsvoorstel opgenomen uitgangspunten zijn daarvoor naar mijn oordeel toereikend. Mocht niettemin een aanpassing aan dit raamwerk nodig blijken, dan kan in deze aanpassing altijd nog worden voorzien bij gelegenheid van een van die wetsvoorstellen. Gelet hierop en tegen de achtergrond van de keuze die is gemaakt om de herinrichting van het vooronderzoek door middel van afzonderlijke wetsvoorstellen te realiseren, ligt het niet in de rede om onderhavig voorstel op een later moment opnieuw voor advies aan de Raad van State voor te leggen. Zodra immers een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend, moet constitutioneel gesproken de fase van het raadplegen van de adviesorganen van de regering voor dat voorstel als afgerond worden beschouwd. Dat neemt niet weg dat de in dit wetsvoorstel neergelegde uitgangspunten een leidraad kunnen bieden voor de toetsing van de toekomstige wetsvoorstellen wanneer zij voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd. De betekenis van deze regeling voor de wetsvoorstellen die nog in zullen worden voorbereid, heb ik nader verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Ik hecht er ten slotte aan te benadrukken dat in dit wetsvoorstel niet is gekozen voor een aanzienlijke verruiming van de bevoegdheden van de rechter-commissaris. Wel bevat het wetsvoorstel een verduidelijking en verruiming van het onderzoekskader waarin de rechter-commissaris beter gebruik kan maken van zijn bevoegdheden en daardoor beter zal kunnen functioneren. Ik acht vooral van belang dat hij eerder en beter in staat zal zijn verzoeken van de verdediging te beoordelen en te honoreren. Tegen deze achtergrond kan ik de appreciatie van de Raad dat er geen sprake zou zijn van een integrale visie op de positie van de rechter-commissaris niet delen.

1. Inleiding

Het gerechtelijk vooronderzoek (gvo) onder leiding van de rechter-commissaris biedt de mogelijkheid van een onpartijdig en objectief onderzoek in een vroeg stadium van het strafgeding. In dat kader kan de rechter-commissaris ingrijpende dwangmiddelen toetsen en bepaalde onderzoekshandelingen verrichten (horen van getuigen, bevel tot opnemings verdachte ter klinische observatie of verrichten van onderzoek door deskundigen).

De wijzigingen die in de afgelopen twee decennia in het gvo en de taak en positie van de rechter-commissaris zijn doorgevoerd¹, hebben tot gevolg dat het gvo aan betekenis heeft ingeboet en de rol van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek is gereduceerd. De gevallen van verplichte inschakeling van de rechter-commissaris in het kader van het gvo zijn sterk teruggebracht.² De leiding van het onderzoek is bij de officier van justitie komen te liggen; de rechter-commissaris toetst vooral de rechtmatigheid van de inzet van opsporingsmethoden en dwangmiddelen. Voor de inschakeling van de rechter-commissaris in het vooronderzoek wordt veel vaker een machtigingsprocedure of een mini-instructie voorgeschreven dan een gvo. Het stelsel is zo diffuus geworden dat de inkadering in het gvo op zichzelf geen inzicht meer verschaft in wat met de inschakeling van een rechter wordt beoogd.³

Onderzoeksproject Strafvordering 2001

In het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 is het gvo opnieuw ter discussie gesteld. In dat verband gedane voorstellen tenderen tot afschaffing van het gvo zonder de rechter-commissaris overigens geheel uit het vooronderzoek te bannen. De onderzoekers werken twee kerntaken van de

¹ Te beginnen met de voorstellen van de Commissie herijking Wetboek van Strafvordering (Commissie Moons I, 1990), gevolgd door de Wet herziening gvo (Stb. 1999, 243), waarbij onder meer de mini-instructie werd geïntroduceerd, voorts de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet bob) als gevolg van de Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (Commissie Van Traa, 1994) en de Wet van 10 november 2004 in verband met de inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris (Stb. 2004, 577).

² De rechter-commissaris kan nu buiten het verband van het gvo gebruik maken van bepaalde onderzoeksbevoegdheden (inbeslagneming, bevel tot uitlevering van voorwerpen ter inbeslagneming, doorzoeking ter inbeslagneming). In het wetsvoorstel deskundige in het strafproces (Kamerstukken 31 116) wordt ook het benoemen van een deskundige – zelfs ambtshalve – door de rechter-commissaris mogelijk buiten het gvo (het voorgestelde artikel 176 van het Wetboek van Strafvordering (Sv)).

³ M. S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interim-rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer: Gouda Quint 2001, blz. 498.

rechter in het voorbereidend onderzoek uit. In de eerste plaats dient de rechter-commissaris belast te worden met het uitvoeren van bepaalde onderzoekshandelingen op geïsoleerde punten («voorpostrechter»). Daarnaast zal hij de toepassing van ingrijpende dwangmiddelen dienen te toetsen («machtigingsrechter»). Thans oefent de rechter-commissaris in het gvo beide taken uit, buiten het gvo de laatstgenoemde. De onderzoekers constateren dat de inzet van de rechter-commissaris is veranderd. Hoewel zijn inbreng wordt verlangd binnen het kader van het gvo, heeft hij niet langer de rol van «spelbepaler» en is hij niet belast met de verantwoordelijkheid voor het gehele onderzoek.¹ Het is onwenselijk om zelfs in gevoelige strafzaken het (voor)onderzoek primair onder de volle verantwoordelijkheid van een rechter te brengen. De onderzoekers gaan tevens in op de verhouding tussen de zittingsrechter en de officier van justitie.² Zij constateren dat afstand is genomen van de gedachte dat het de primaire functie van de rechter-commissaris is de zaak in volle omvang «panklaar» te maken voor de zitting.

Problemen met de huidige regeling

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de problemen die worden ondervonden als gevolg van het feit dat de bevoegdheidsuitoefening door de rechter-commissaris inmiddels grotendeels plaatsvindt buiten het gvo. De rechter-commissaris wordt nog maar incidenteel bij het opsporingsonderzoek als geheel betrokken. De incidentele verzoeken van het OM komen bij verschillende rechter-commissarissen terecht doordat een zaak niet aan één rechter-commissaris is toebedeeld. Ook krijgt de rechter-commissaris vaak niet tijdig de relevante informatie van het OM. Het gevaar doet zich voor dat het onderzoek te eenzijdig verloopt en ter terechtzitting onvolledig blijkt te zijn. Ook de mogelijkheid van de mini-instructie wordt niet ten volle benut.³

1. Inleiding

In kernachtige bewoordingen vat de Raad van State de onderliggende problematiek samen waarvoor dit wetsvoorstel (mede) een oplossing wil bieden. Door veranderingen in de rechtspraak, deels mogelijk gemaakt door een aantal wetswijzigingen, is de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het vooronderzoek verminderd en versnipperd. Er bestaat daarnaast bij de rechter-commissaris vaak onduidelijkheid over hetgeen van hem wordt verwacht. Het gerechtelijk vooronderzoek dat voorheen een leidraad bood voor het optreden van de rechter-commissaris, vervult deze rol niet meer. De Raad stelt terecht vast dat het stelsel zo diffuus is geworden dat de inkadering van de betrokkenheid van de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek op zichzelf geen inzicht meer verschaft in wat met de inschakeling van een rechter wordt beoogd.

Onderzoeksproject Strafvordering 2001

De Raad wijst erop dat in het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 het gerechtelijk vooronderzoek opnieuw ter discussie is gesteld. De onderzoekers hebben in dat verband twee kerntaken van de rechter in het voorbereidend onderzoek uitgewerkt, namelijk die van het uitvoeren van bepaalde onderzoekshandelingen («voorpostrechter») en die van het toetsen van de toepassing van ingrijpende dwangmiddelen («machtigingsrechter»). Waar de Raad overigens opmerkt dat de voorstellen van de onderzoekers tenderen tot afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek, meen ik dat de onderzoekers deze afschaffing zelfs volmondig bepleiten.⁴ De Raad geeft voorts onder meer aan dat ook de onderzoekers hebben vastgesteld dat de inzet van de rechter-commissaris in de loop der tijd is veranderd. Ik merk op dat de voorstellen van de onderzoekers van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 als een belangrijke inspiratiebron hebben gediend voor dit wetsvoorstel (zie ook paragraaf 7 van de memorie van toelichting). Niettemin hebben ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na de publicatie van de voorstellen ook bijgedragen aan de waardering daarvan; ik wijs in het bijzonder op de extra aandacht voor kwaliteit in mijn Programma versterking opsporing en vervolging en de notitie In het belang van een goede strafrechtspraak van de Raad voor de rechtspraak.

¹ Idem, blz. 47.

² Idem, blz. 577 e.v.

³ Memorie van toelichting, paragrafen 2.2 en 4.1.

⁴ Zie M. S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), «Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001», Deventer: Kluwer, 2004, p. 103.

Problemen met de huidige regeling

De Raad refereert voorts aan enkele verwante problemen met de huidige regeling waarvoor ik in de memorie van toelichting aandacht vraag. Deze inleidende beschouwingen van de Raad overziende, acht ik de conclusie gerechtvaardigd dat er brede overeenstemming bestaat over het feit dat een herformulering van de taken van de rechter-commissaris moet uitmonden in een versterking van diens positie in vooronderzoek. Dit wetsvoorstel beoogt daarvoor de nodige handvatten aan te reiken.

2. Doelstelling van het wetsvoorstel

Het voorliggende wetsvoorstel heeft tot doel de rol en positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek te versterken, wat nodig is om het evenwicht in het vooronderzoek te waarborgen.¹ De rechter-commissaris zal opereren als rechter in het vooronderzoek, die toezicht houdt op het goede verloop van het vooronderzoek en op verzoek van de officier van justitie en de verdachte onderzoekshandelingen verricht.² Zijn taken worden geherformuleerd en daaraan vervolgens bepaalde bevoegdheden gekoppeld. Het gvo en de mini-instructie worden afgeschaft.

In vrijwel alle adviezen³ die zijn uitgebracht naar aanleiding van het concept-wetsvoorstel wordt geconstateerd dat in de toelichting onvoldoende wordt ingegaan op de aard van de gebreken in het huidige functioneren van de rechter-commissaris en dat het voorstel geen versterking van de rol en positie van de rechter-commissaris oplevert. Aangezien nog aanvullende voorstellen te verwachten zijn, wordt vrijwel unaniem geadviseerd het onderhavige voorstel tegelijkertijd met de aanvullende voorstellen ter advisering voor te leggen. De Raad constateert dat in de toelichting nauwelijks op deze adviezen is ingegaan. Bovendien is niet gereageerd op een aantal concrete punten in de adviezen, zoals bijvoorbeeld het voorstel van het College van procureurs-generaal met betrekking tot het creëren van een voorziening voor de toetsing van het gebruik van opsporingsbevoegdheden waar bijzondere belangen een rol spelen. Voorts stelt de toelichting dat «in complexe strafrechtelijke onderzoeken» via een aanwijzing van het College van procureurs-generaal zoveel mogelijk de rechter-commissaris zal worden betrokken.⁴ Een wettelijke waarborg daartoe ontbreekt evenwel.

Ook de Raad is van oordeel dat het voorliggende voorstel niet leidt tot verwezenlijking van het doel ervan, te weten versterking van de positie van de rechter-commissaris en dat zonder kennis van aanvullende voorstellen, zoals die over de informatievoorziening, een afgewogen beoordeling niet mogelijk is.

In de eerste plaats is het onzeker of de introductie van een brede algemene mogelijkheid om de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek te betrekken als een versterking van de positie van de rechter-commissaris moet worden beschouwd. Het wetsvoorstel gaat uit van de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij elke zaak waarin voorlopige hechtenis is toegepast. De Raad betwijfelt echter of de rechter-commissaris die rol in de praktijk zal kunnen vervullen. Niet alleen de materiële omstandigheden zijn voor een effectief optreden essentieel, maar ook de informatievoorziening ten behoeve van de voorziene regiefunctie is van cruciaal belang. Het voorgestelde artikel 177a Sv betreft slechts de gevallen waarin de officier van justitie een vordering heeft gedaan; in de gevallen waarin de rechter-commissaris op eigen initiatief geacht wordt op te treden, is niet duidelijk hoe hij tijdig de beschikking krijgt over de relevante stukken. Maar ook al zou daarvoor een regeling zijn, dan nog bestaat het gevaar dat deze algemene betrokkenheid slechts een fictie zal zijn. Wellicht dat de aangekondigde aanvullende voorstellen daarin de noodzakelijke duidelijkheid verschaffen.

Onverminderd het voorgaande maakt de Raad nog de volgende opmerking.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2., tweede alinea.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.

³ Adviezen zijn uitgebracht door de Raad voor de Rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad van Hoofdcommissarissen en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

2. Doelstelling

De Raad van State is van mening dat in de memorie van toelichting onvoldoende wordt ingegaan op een aantal onderdelen van de adviezen die zijn uitgebracht naar aanleiding van het concept-wetsvoorstel. Ik ben evenwel van oordeel dat op deze adviezen, ook op de onderdelen waarnaar de Raad verwijst, genoegzaam wordt ingegaan. In dit verband kan in het bijzonder worden gewezen op paragraaf 2 van de memorie van toelichting waarin een uiteenzetting wordt gegeven van de positie van de rechter-commissaris in de

huidige regeling en de knelpunten die daarbij spelen. Paragraaf 3 is vervolgens gewijd aan de uitgangspunten bij de herpositionering van de rechter-commissaris, waarbij ook – mede naar aanleiding van de adviezen – aandacht wordt besteed aan het bredere perspectief waarin deze regeling moet worden geplaatst. Het is echter juist dat niet bij elke aanvullende passage wordt aangegeven dat zij is opgenomen in reactie op dan wel op verzoek van één van de adviesorganen. In het ene geval heb ik ervoor gekozen om een bepaald advies eruit te lichten, hoewel andere adviezen hetzelfde punt ook aanstipten. In het andere geval heb ik in de adviezen aanleiding gezien om een bredere beschouwing op te nemen zonder daarbij te vermelden dat zij mede op verzoek van de adviesorganen is ingevoegd. Met enkele aanvullingen heb ik dit thans in de memorie van toelichting verduidelijkt.

Ook is, zo gaf ik al aan, de memorie van toelichting aangevuld met een passage die meer inzicht verschaft over de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de verschillende voorstellen die nog in het kader van de herstructurering van het vooronderzoek zullen volgen. Deze passage maakt voorts duidelijk dat bepaalde onderdelen uit de adviezen, zoals het concrete punt uit het advies van het College van procureurs-generaal waaraan de Raad van State refereert, buiten het bestek van dit wetsvoorstel vallen. Deze onderdelen zullen nadere aandacht krijgen in de wetsvoorstellen die nog in procedure worden gebracht. Volgens de Raad van State is het onzeker of de introductie van een brede algemene mogelijkheid om de rechter-commissaris te betrekken bij het opsporingsonderzoek als een versterking van de positie van de rechter-commissaris moet worden beschouwd. Dienaangaande merk ik het volgende op. Het onderhavige voorstel verschaft de basis voor een nieuwe rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek. Deze is nodig, omdat de oude structuur van het gerechtelijk vooronderzoek niet meer functioneert en de daarin besloten liggende idee van de rechter-commissaris als «onderzoeks-rechter» niet langer overeenkomt met zijn feitelijke taakuitoefening. De taken van de rechter-commissaris worden daarom opnieuw gedefinieerd. Het wetsvoorstel geeft verder een nieuwe structuur voor het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor de officier van justitie en voor de verdediging om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken. Dat zal uiteraard niet in elke strafzaak aan de orde zijn, ook niet – zoals de Raad lijkt te veronderstellen – telkens wanneer de voorlopige hechtenis wordt bevolen. Ook zaken waarbij de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, kunnen immers bewijs-technisch eenvoudig van aard zijn. Om het rechter-commissariaat in staat te stellen aan de nieuwe positie adequaat invulling te geven, zijn voorts – daar wijst de Raad van State terecht op – verbeteringen van de materiële omstandigheden en een goede informatievoorziening noodzakelijk. Bij de feitelijke versterking is capaciteitsuitbreiding een belangrijk streven, zodat de rechter-commissaris daadwerkelijk een kwalitatieve bijdrage kan leveren. Ook de deskundigheidsbevordering die in gang is gezet, en een verlenging van de aanstellingstermijn van de rechter-commissaris kunnen hieraan bijdragen.¹ Met betrekking tot de informatievoorziening wijs ik nog op de voorgestelde artikelen 180, tweede lid, en 184, eerste lid, Sv. Deze bepalingen beogen, in verlengde van het voorgestelde artikel 177a Sv, te verzekeren dat de rechter-commissaris ook in de gevallen waarin hij op eigen initiatief optreedt, tijdig de beschikking krijgt over de relevante stukken.

3. De rol en positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek
Het wetsvoorstel bevat een aantal op zichzelf staande regelingen van taken en bevoegdheden van de rechter-commissaris, maar bevat geen nieuw kader waarbinnen hij zijn taak uitoefent. Ook de toelichting bevat geen geïntegreerde visie op de rol en positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek, noch over de verwachtingen die de regering koestert ten aanzien van de werking van de voorstellen in de praktijk. De rollen van en verhoudingen tussen de afzonderlijke procespartijen in het algemeen en de rol en positie van de rechter-commissaris in het bijzonder zijn niet helder gedefinieerd. Meer specifiek betreft dat de rolverdeling tussen de rechter-commissaris en de officier van justitie, die als leider van het opsporingsonderzoek wordt gepositioneerd.

Ook ten aanzien van de rol van de rechter-commissaris in het algemeen hinkt het voorstel op twee gedachten: het uitoefenen van toezicht door de rechter-commissaris op het verloop van het opsporingsonderzoek en de voortgang,

¹ Zie De Strafrechter en profil; deskundigheidsbevordering van de strafrechter, Raad voor de rechtspraak/LOVS, Den Haag 2008, blz. 124–126).

evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek geschiedt op vordering van de officier van justitie of van de verdediging en is derhalve geen ambtshalve toezichtstaak.¹ De rechter-commissaris kan in elke stand van het onderzoek door de officier van justitie of verdediging worden betrokken, maar in het wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk niet gesproken over de eigen verantwoordelijkheid van de rechter-commissaris voor de waarheidsvinding in de strafzaak. Met andere woorden: de rechter-commissaris is lijdelijk. Anderzijds dient de rechter-commissaris wel een eigenstandige rol te vervullen op grond van het eerste lid van artikel 180 Sv, namelijk waken tegen nodeloze vertraging van het opsporingsonderzoek. Daaruit volgt dat de rechter-commissaris (op eigen initiatief) de regie voert over – in elk geval de voortgang van – het onderzoek. Hem wordt de bevoegdheid toegekend het opsporingsonderzoek te beëindigen of de zaak voor te leggen aan de rechtbank die kan bepalen dat de zaak geëindigd is. Tevens kan hij op grond van het voorgestelde artikel 185 Sv de officier van justitie en de raadsman oproepen voor hem te verschijnen, indien hij dit voor het goede verloop van het onderzoek noodzakelijk acht. De rechter-commissaris kan zich op verzoek van de officier van justitie of de raadsman de processtukken doen overleggen. Naar aanleiding daarvan kan hij de officier van justitie en de verdachte horen. Voor deze tegenstrijdigheid wordt in de toelichting geen nadere motivering gegeven, noch wordt aangegeven hoe de rechter-commissaris geacht wordt tijdig de informatie te verkrijgen op grond waarvan hij in staat wordt gesteld de regie over het vooronderzoek te voeren. De Raad adviseert het voorstel aan te passen dan wel de toelichting in het licht van het vorenstaande substantieel aan te vullen en daarbij in het bijzonder ook in te gaan op de relatie tussen de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek en de positie van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek.

3. De rol en de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek
De Raad van State geeft terecht aan dat dit wetsvoorstel geen nieuw kader bevat waarbinnen de rechter-commissaris zijn taken en bevoegdheden uitoefent. Een dergelijk wettelijk kader is niet nodig voor een geïntegreerde visie op de rol en positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek. Die rol en positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek kunnen naar mijn mening ook heel goed zonder onderzoekskader worden afgeleid uit het samenstel van bepalingen betreffende de taken en bevoegdheden van de rechter-commissaris. Het verleden heeft laten zien, zoals de Raad ook zelf onderkent, dat de inkadering van het gerechtelijk onderzoek op zichzelf geen inzicht (meer) verschaft in wat met de inschakeling van een rechter-commissaris wordt beoogd. Vanzelfsprekend dient het nieuwe stelsel van bepalingen betreffende de taken en bevoegdheden van de rechter-commissaris wel adequaat en in samenhang te worden toegelicht, ook in relatie tot de overige procesdeelnemers. Hierboven heb ik reeds aangegeven dat ik in de opmerkingen van de Raad aanleiding heb gezien om de memorie van toelichting op dit punt nader aan te vullen.

De Raad van State is van mening dat de door het wetsvoorstel toegekende rol en positie van de rechter-commissaris op twee gedachten hinkt. Het uitoefenen van toezicht op het verloop van het opsporingsonderzoek en de voortgang, evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek is geen ambtshalve toezichtstaak. Dat zou erop wijzen dat de rechter-commissaris lijdelijk is. Tegelijk dient de rechter-commissaris ingevolge artikel 180, eerste lid, Sv een eigenstandige rol te vervullen. Het gaat dan om het waken tegen nodeloze vertraging van het opsporingsonderzoek. In dit verband somt de Raad ook nog enkele bevoegdheden op waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de rechter-commissaris de regie voert over het onderzoek.

Uitgangspunt is dat de rechter-commissaris in de toekomst een meer toezichthoudende rol in het vooronderzoek zal gaan vervullen. Dat vereist meer afstand tot de tactisch-operationele beslissingen in het opsporingsonderzoek. Het verklaart ook waarom de rechter-commissaris in beginsel alleen op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdediging onderzoekshandelingen zal kunnen verrichten. Maar het is voor een goede uitoefening van de toezichthoudende taak in bepaalde gevallen eveneens nodig dat de rechter-commissaris over bevoegdheden beschikt waarvan hij op eigen initiatief gebruik kan maken. Illustratief is in dit verband bijvoorbeeld de bevoegdheid voor de rechter-commissaris om op basis van het voorgestelde

¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij het gewijzigde artikel 180 Sv.

artikel 185 Sv een regiebijeenkomst te organiseren. Een dergelijke bijeenkomst is bedoeld voor nader overleg met de officier van justitie en de verdediging over de vraag welke onderzoekshandelingen nodig zijn in het kader van de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek. De rechter-commissaris kan verder alleen ambtshalve bevoegdheden aanwenden in de gevallen waarin hij eerder bij het onderzoek betrokken is (vgl. het voorgestelde artikel 180, tweede lid, Sv). Ook de uitoefening van deze bevoegdheden hangt samen met de toezichthoudende taak van de rechter-commissaris: zij staat in de sleutel van het streven naar een evenwichtig en volledig onderzoek dat zonder onnodige vertraging kan worden afgerond. Ik meen dan ook in de taken en bevoegdheden die dit wetsvoorstel aan de rechter-commissaris wil toebeden, geen tegenstrijdigheden te kunnen ontwaren.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.09 0165/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In Artikel I, onderdeel J, onderdeel 3, in de te verwijderen tekst «zodra» schrappen.
- In Artikel I, onderdeel Q, onderdeel 1, in de te vervangen tekst «dan wel» schrappen.
- In Artikel I, onderdeel V, «door hem verrichte onderzoekshandelingen» vervangen door: de door hem verrichte onderzoekshandelingen.
 - In Artikel I, onderdeel Y, in artikel 183, eerste lid, «183» vervangen door: 182.
 - In Artikel I, onderdeel VV, in artikel 509b, eerste lid, «den rechter-commissaris, zolang deze met het gerechtelijk vooronderzoek is belast» vervangen door: den rechter-commissaris, zolang deze met het gerechtelijk vooronderzoek is belast of.
 - De tekst van Artikel I, onderdeel XX, vervangen door: In artikel 542, tweede lid, vervalt «geldt als een gerechtelijk vooronderzoek en» en wordt «de tweede tot en met vijfde en de achtste afdeling» vervangen door: de tweede tot en met de vijfde en de zevende afdeling.
 - In Artikel I, onderdeel AAA, «in beslaggenomen» vervangen door: inbeslaggenomen.
 - In Artikel I, onderdeel CCC, in artikel 591a, tweede lid «gerechtelijk vooronderzoek» vervangen door: het gerechtelijk vooronderzoek.
 - In Artikel II de zinsnede «In de artikelen 53, eerste lid, en 54, eerste lid» vervangen door: In de artikelen 53, eerste lid, 54, eerste lid, 418 en 419.
 - In artikel VIII, artikel 77 als volgt formuleren: De bevoegdheden die artikel 76 aan de officier van justitie toekent, komen mede toe aan de rechter-commissaris die onderzoekshandelingen in de zaak verricht.