

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 maart 2010

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie. Het verheugt me dat de leden van nagenoeg alle fracties het belang van een versterking van de positie van de rechter-commissaris onderschreven.

De versterking van de positie van de rechter-commissaris is erop gericht het evenwicht in ons strafproces te behouden. Als gevolg van ontwikkelingen in wetgeving en praktijk ontbreekt het aan een duidelijke positie voor de rechter-commissaris in het vooronderzoek. Het wetsvoorstel behelst een herijking van de bevoegdheidsverdeling tussen het openbaar ministerie en de rechter-commissaris. Beoogd wordt een versterking van de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek, waarbij het accent ligt op het uitoefenen van toezichhoudende taken tijdens het opsporingsonderzoek. Op basis van deze taken zal de rechter-commissaris naar verwachting weer een meer actieve bijdrage kunnen leveren aan het vooronderzoek.

De vragen en opmerkingen van de leden van diverse fracties over en naar aanleiding van het wetsvoorstel geven mij de gelegenheid om de strekking en de inhoud van het wetsvoorstel te verduidelijken. Daarbij zal ik de gestelde vragen beantwoorden zoveel als mogelijk in de volgorde zoals opgenomen in het verslag van uw Kamer. Waar dit in de rede ligt, heb ik echter mijn antwoorden op gelijklopende vragen gegroepeerd.

1. Algemeen

Het doet mij genoegen dat de leden van de CDA-fractie hun steun uitspraken voor de versterking van de positie van de rechter-commissaris en het wetsvoorstel in dat licht als een goede stap beschouwden. Zoals deze leden opmerkten kunnen strafzaken door een actieve betrokkenheid van de rechter-commissaris beter en evenwichtiger voorbereid ter zitting worden gebracht, hetgeen in ieders belang is.

De leden van de CDA-fractie hadden wel nog een aantal vragen. Zij vroegen om te beginnen naar de plaats die het wetsvoorstel inneemt in het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering.

Het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering, zo kan ik deze leden antwoorden, is tot stand gekomen na afronding van het onderzoek van de universiteiten van Groningen en Tilburg naar de hoofdlijnen van het Wetboek van Strafvordering – het zogeheten onderzoeksproject Strafvordering 2001. In het Algemeen kader is niet gekozen voor een volledige herziening van het Wetboek van Strafvordering. Voor een dergelijke buitengewoon omvangrijke operatie bestond te weinig reden, hetgeen niet wegneemt dat delen van het wetboek aan herziening toe zijn. Het gaat om de herziening van onderdelen van ons wetboek die beter in overeenstemming kunnen worden gebracht met de praktijk en met veranderde inzichten, bijvoorbeeld op het terrein van de rechtsbescherming. Voorts kan een aantal bepalingen worden geschrapt of vereenvoudigd. Gekozen is voor een gefaseerde werkwijze, waarin de verschillende onderdelen van het Wetboek van Strafvordering stuk voor stuk worden herzien.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of er principieel voor deze gefaseerde werkwijze is gekozen of dat argumenten van praktische aard aan de keuze hadden bijgedragen. Beide is het geval geweest. Voor fasering van de voorstellen tot herziening van het Wetboek van Strafvordering is gekozen om de verschillende onderdelen van de herziening dusdanig af te bakenen dat zij nog hanteerbaar blijven. Dit geldt niet alleen voor de voorbereiding van de desbetreffende voorstellen, maar ook voor de beoordeling van het resultaat. Naar mijn mening verdienen de voorstellen tot herziening die elk een zeer verschillend onderdeel van ons wetboek betreffen, zoveel mogelijk een aparte weging en beoordeling, mede gelet op de verschillende belangen van de diverse procesdeelnemers. In het bijzonder dient daarbij telkens de vraag te worden gesteld of met de wijziging de nagestreefde doelen van verbetering en vereenvoudiging worden bereikt.

Ter voorbereiding van de herziening van het Wetboek van Strafvordering is een inventarisatie gemaakt van de verschillende onderdelen van het wetboek die aan vernieuwing toe waren. In het Algemeen kader is naar aanleiding hiervan een reeks wijzigingsvoorstellen aangekondigd. Een aantal voorstellen heeft vervolgens in overleg met de Tweede Kamer prioriteit gekregen, of is als uitvoeringsregelgeving van Europese instrumenten met voorrang in behandeling genomen. De keuzes die in dit verband zijn gemaakt zijn telkens toegelicht in de voortgangsberichten over het Algemeen kader (Kamerstukken II 29 271, nrs. 1–7). Met de indiening van het wetsvoorstel ter versterking van de positie van de rechter-commissaris wordt thans verder gewerkt aan de herijking van onderdelen van de regeling van het vooronderzoek in strafzaken.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom in het wetsvoorstel niet is gekozen voor een aanzienlijke verruiming van de bevoegdheden van de rechter-commissaris.

De primaire doelstelling van het wetsvoorstel is het herijken van de taak van de rechter-commissaris om toezicht te houden op het verloop van het opsporingsonderzoek. Vervolgens is nagegaan welke bevoegdheden de rechter-commissaris nodig heeft om deze taak goed te kunnen vervullen. Daarbij is vastgesteld dat zijn huidige bevoegdheden de rechter-commissaris reeds de nodige mogelijkheden bieden om uitvoering te geven aan zijn nieuwe taak, zij het nog binnen het beperkte kader van het gerechtelijk vooronderzoek. De rechter-commissaris beschikt immers over een scala aan bevoegdheden, van het verhoor van verdachte en getuigen, tot het opdragen van deskundigenonderzoek en tot het geven van onderzoeksoopdrachten aan de politie – artikel 177 Sv. Wel is in aanvulling hierop een aantal nieuwe kaderstellende bevoegdheden gecreëerd om de rechter-commissaris in staat te stellen om zijn bevoegdheden daadwerkelijk uit te oefenen; een raamwerk voor zijn taakuitoefening die bovendien wordt verruimd tot het gehele voorbereidend onderzoek. Te wijzen valt op de vereenvoudiging van de mogelijkheden voor de

verdediging en voor de officier van justitie om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken. Van belang is in dit opzicht verder het creëren van de regiebijeenkomst, bij gelegenheid waarvan de rechter-commissaris met de officier van justitie en de verdediging de stand van het onderzoek kan doornemen (het voorgestelde artikel 185 Sv). Ook is op een aantal punten het verband gelegd met de bevoegdheden van andere organen. Zo is de taak van de rechter-commissaris om de voortgang van het opsporingsonderzoek te bewaken voorzien van een koppeling aan de bevoegdheid van de rechtbank om te verklaren dat de zaak is geëindigd (zie het voorgestelde artikel 180, derde lid, Sv). Ook wijs ik op de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om een proces-verbaal te doen opnemen in het dossier teneinde de zittingsrechter erop te wijzen dat hij zijn onderzoekshandelingen niet heeft kunnen voltooien; zie het voorgestelde artikel 238, tweede lid, Sv.

Wanneer wordt verdere uitwerking gegeven aan de gewenste versterking van de positie van de rechter-commissaris, zo vroegen de leden van de fractie van het CDA zich af. Hier moeten we een onderscheid maken tussen de wettelijke versterking van de positie van de rechter-commissaris en de feitelijke versterking van het rechter-commissariaat. De wettelijke versterking van de rechter-commissaris vindt behalve in dit wetsvoorstel plaats in de andere wetsvoorstellen die fasegewijs en in samenhang met elkaar zullen worden ingediend in het kader van de herziening van het vooronderzoek. De feitelijke versterking van het rechter-commissariaat wordt uitgewerkt in het project «Versterking positie rechter-commissaris» onder leiding van de Raad voor de rechtspraak. Het gaat daarbij onder meer om het vaststellen van een nieuw functieprofiel voor de rechter-commissaris, de ontwikkeling van op de functie van rechter-commissaris toegesneden opleidingsmogelijkheden en verbetering van de organisatie en de ondersteuning van de kabinetten rechter-commissaris. Voorstellen hiertoe zijn reeds gedaan in het rapport «De strafrechter en profiel» van de Raad voor de rechtspraak en het Landelijk overleg voorzitters van strafsectoren (LOVS) (Den Haag 2008, blz. 108–128).

De leden van de CDA-fractie merkten op dat het openbaar ministerie in zijn advies ervoor pleitte dat de rechter-commissaris zich zou kunnen specialiseren in zijn taak. Ik zie dit met het openbaar ministerie inderdaad als een belangrijk onderdeel van de versterking van de positie van de rechter-commissaris. Indien wordt gesproken over specialisatie is het wel van belang te benadrukken, dat het daarbij vooral gaat om de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om zich toe te leggen op zijn functie; dat hem de kans wordt geboden daarin ervaring en specifieke deskundigheid op te bouwen. De nadruk op bevordering van ervaring bij de rechter-commissaris sluit aan bij de door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) in haar advies geopperde functie van «senior rechter-commissaris». Idealiter hebben een of meer rechters-commissarissen in het kabinet rechter-commissaris – naar gelang de grootte van het kabinet – op grond van hun ervaring de rang van vice-president van de rechtbank. Het komt mij minder gewenst voor dat in het kabinet rechter-commissaris verhoudingsgewijs vaak veel minder rechters met lange ervaring als strafrechter werkzaam zijn dan elders in de strafsector van de rechtbank. Naar gelang de grootte van het kabinet rechter-commissaris bij een rechtbank zouden een of meer rechters-commissarissen kunnen worden aangesteld als «senior-rechter-commissaris», met de rang van vice-president van de rechtbank. De senior rechter-commissaris zou, zo beantwoord ik een volgende vraag van de aan het woord zijnde leden, zich in dat geval kunnen ontfermen over de meest complexe en omvangrijke opsporingsonderzoeken, en tevens een rol kunnen spelen bij de opleiding en begeleiding van minder ervaren collega rechters-commissarissen.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vroegen zich af waarom het advies van de Raad van State, alsook van de andere adviserende organisaties, niet is gevolgd om alle voorstellen die met dit voorstel zijn verbonden, in een keer naar de Kamer te sturen. In hun ogen zou hierdoor het risico ontstaan dat het Wetboek van Strafvordering een lappendeken wordt. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen hiervoor aandacht. De zienswijze van deze leden deel ik niet. Het risico van een lappendeken ontstaat wanneer op verschillende momenten, los van elkaar, wetswijzigingen zouden worden geïnitieerd zonder acht te slaan op de onderlinge samenhang. Bij de herziening van het Wetboek van Strafvordering is het tegenovergestelde het geval. Het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering is juist opgesteld om op gestructureerde wijze onderdelen van het wetboek te herzien, met als doel de eenheid van het wetboek te bevorderen. De onderlinge samenhang tussen de voorstellen wordt daarom streng bewaakt.

Bij de leden van de PvdA-fractie was sprake van enige verbazing over het voornemen van de regering om alle voorstellen wel in één keer in werking te laten treden. Het streven naar een gezamenlijke inwerkingtreding van de wetsvoorstellen over het vooronderzoek ligt evenwel voor de hand. Bedacht moet worden dat de voorgenomen wetswijzigingen noodzaken tot het aanpassen van (geautomatiseerde) werkprocessen bij de politie, het openbaar ministerie, het kabinet rechter-commissaris en de zittende magistratuur. Het levert een onwerkbaar situatie en een onevenredige belasting van de praktijk op indien telkens opnieuw wijzigingen zouden moeten worden doorgevoerd. Ook zullen opsporingsambtenaren, leden van het openbaar ministerie, rechters en raadslieden in staat moeten worden gesteld om gedurende enige tijd kennis te nemen van de totstandgekomen wijzigingen. Een groot aantal opeenvolgende wijzigingen binnen een kort tijdsbestek zou in dit opzicht verwarring veroorzaken over het geldende recht. Inwerkingtreding zal dus moeten geschieden op een zodanig tijdstip dat de rechtspraktijk voldoende tijd is gegund zich op het geheel van de wijzigingen in onderlinge samenhang te prepareren.

Dezelfde leden vroegen zich verder af of een beoordeling van de gezamenlijke wetsvoorstellen door de Raad van State, adviesorganen en de Tweede Kamer de kwaliteit van die beoordeling niet ten goede zou komen. Vooropstaat dat het gaat om wetsvoorstellen over belangrijke onderdelen van het strafproces. De voorstellen verdienen daarom in mijn visie stuk voor stuk een zelfstandige beschouwing en afweging. Voor het bewaken van de samenhang acht ik de gekozen werkwijze eerder een garantie dan een belemmering. Bij elk wetsvoorstel zal steeds worden beargumenteerd op welke wijze de daarin gemaakte keuzes passen binnen het gekozen raamwerk van bevoegdheden voor de rechter-commissaris en de overige procesdeelnemers. De in dit wetsvoorstel opgenomen uitgangspunten zijn daarvoor naar mijn oordeel toereikend. Verdere accentuering van de rol van de rechter-commissaris kan, onder verwijzing naar dit wetsvoorstel, in de nog te volgen wetsvoorstellen plaatsvinden. Mocht een aanpassing van het raamwerk wenselijk worden bevonden, dan biedt de getrapte werkwijze daartoe eveneens de mogelijkheid. In een noodzakelijk of wenselijke geachte wijziging zal immers ter gelegenheid van de behandeling van een van de komende wetsvoorstellen kunnen worden voorzien.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts welke voorstellen de Kamer nog kan verwachten, wat de stand van zaken met betrekking tot deze voorstellen is, en welk tijdspad wordt gehanteerd voor de indiening van deze voorstellen bij de Kamer. De leden van de CDA-fractie stelden eenzelfde vraag. In aanvulling op het onderhavige wetsvoorstel is in het kader van de herziening van het vooronderzoek de komende tijd het voorstel tot herziening van de regels betreffende de processtukken in

strafzaken te verwachten. Over een concept van dit wetsvoorstel is inmiddels geadviseerd door de vaste adviesorganen. Na verwerking van deze adviezen zal het voorstel voor advies aan de Raad van State worden gezonden. Indiening bij de Tweede Kamer kan naar verwachting vóór 1 juli van dit jaar plaatsvinden. Het derde wetsvoorstel dat in het kader van de herziening van het vooronderzoek zal worden ingediend, betreft een voorstel voor de bijstand van de raadsman tijdens het politieverhoor, zoals aangekondigd in mijn brief van 15 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 77). Ik streef ernaar dit voorstel in het najaar voor consultatie te verzenden aan de vaste adviesorganen. Tot slot zullen nog een wetsvoorstel betreffende de bevoegdheden tot inbeslagneming en het vorderen van gegevens en een wetsvoorstel tot stroomlijning van bijzondere opsporingsbevoegdheden worden opgesteld. De inhoud van het laatstgenoemde voorstel zal beperkt blijven tot een nieuwe indeling en vereenvoudigde redactie van de bevoegdheden en aldus voor de verhoudingen tussen organen in het vooronderzoek geen noemenswaardige wijzigingen opleveren.

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Ook zij onderschreven het streven van de regering om de positie van de rechter-commissaris te versterken en diens functie op te waarderen van onderzoeksrechter tot rechter in het vooronderzoek. Deze leden gaven aan nog een overkoepelende visie op de versterking van de rechter-commissaris en de rechtspolitieke visie op verhoudingen op het vooronderzoek te missen. Zij hadden er om die reden moeite mee te beoordelen of dit wetsvoorstel in de beoogde herstructurering paste. Ook de leden van de PvdA-fractie gaven aan behoefte te hebben aan een nadere uitleg over de hernieuwde positie van de rechter-commissaris. Graag neem ik naar aanleiding van de vragen van de leden van deze fracties de gelegenheid te baat de gekozen hoofdlijnen te verduidelijken. Het voorstel is gebaseerd op een strikt onderscheid tussen de taken in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten enerzijds, en rechterlijke controle anderzijds. Het openbaar ministerie is belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten, oefent daartoe gezag uit over de politie en heeft de leiding over het opsporingsonderzoek. De rechter-commissaris is op zijn beurt belast met toezichthoudende taken ten behoeve van het rechtmatige verloop van het opsporingsonderzoek. Het gaat daarbij om toezicht op de rechtmatigheid van de inzet van ingrijpende opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, de voortgang van het opsporingsonderzoek, het evenwicht en de volledigheid van het onderzoek.

Het onderscheid in taken wordt ondersteund door de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek. Het gerechtelijk vooronderzoek heeft altijd een tweeslachtig karakter gehad. De rechter-commissaris was erin geëxperimenteerd als leider van het onderzoek. Dit leverde een ongewenste cumulatie op met zijn andere taken in het vooronderzoek, onder andere de beslissing over toepassing van vrijheidsbenemende dwangmiddelen. Het feit dat de rechter-commissaris verantwoordelijk was voor de koers in het onderzoek kon een schijn van vooringenomenheid opleveren als hij vervolgens moest beslissen over inbewaringstelling van de verdachte. Een extra complicatie vormde het gegeven dat tijdens het gerechtelijk vooronderzoek het opsporingsonderzoek onder gezag van de officier van justitie kon doorlopen. Deze samenloop – gesproken werd van «parallele opsporing» – leidde tot een onduidelijke situatie waarin conflicten tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris over de te kiezen richting in het onderzoek niet te vermijden waren. In de nieuwe regeling van het vooronderzoek wordt gekozen voor één uniform onderzoekskader, het opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie. De officier van justitie bepaalt op basis van zijn taken van opsporing en vervolging de richting van het onderzoek. De rechter-commissaris is in dit kader

belast met toezichthoudende taken. Voor zover de rechter-commissaris zelf onderzoek verricht of laat verrichten, is dit verificatoir of aanvullend van aard en heeft het tot doel evenwicht in en volledigheid van het onderzoek te bewerkstelligen, met het oog op het eindonderzoek op de terechtzitting.

De leden van de fractie van D66 zagen niet in waarom dit wetsvoorstel behandeld zou moeten worden voordat de andere herstructureringsvoorstellen betreffende het vooronderzoek beschikbaar zijn. Ook de leden van de VVD-fractie stelden dat het in hun ogen beter was geweest de voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht te laten samenvallen met een groter pakket van veranderingen, waardoor de samenhang beter zou zijn geborgd. Bij de herziening van het Wetboek van Strafvordering is de gedachte leidend dat de gestelde doelen van verbetering en vereenvoudiging van het wetboek alleen kunnen worden bereikt, indien op gestructureerde wijze te werk wordt gegaan. Daarbij is het bewaken van de samenhang tussen de verschillende voorstellen uiteraard van het grootste belang. Om dit te realiseren is het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering opgesteld waarin de hoofdlijnen voor de herziening van het Wetboek van Strafvordering zijn gedefinieerd en vervolgens per onderdeel worden uitgewerkt. Daarnaast wordt in de toelichting bij ieder wetsvoorstel, de inhoud van het desbetreffende voorstel geplaatst in het bredere verband van de herstructurering van het wetboek. Op deze wijze worden de adviesorganen, de Raad van State en de parlementaire wetgever in staat gesteld om de consistentie van de verschillende voorstellen te beoordelen. Voorts biedt de getrapte werkwijze de mogelijkheid tot accentuering of, indien dit nodig of wenselijk wordt geacht, aanpassing van het voor de versterking van de positie van de rechter-commissaris gekozen raamwerk. Dat de getrapte werkwijze naar behoren functioneert, blijkt in mijn ogen uit het advies dat de NVvR heeft uitgebracht ter zake van het concept-wetsvoorstel tot herziening van de regels betreffende de processtukken in strafzaken. In haar advies stelt de NVvR dat het genoemde concept-wetsvoorstel een heldere bevoegdheidsverdeling tussen de officier van justitie en de rechter biedt, in het bijzonder de rechter-commissaris. De NVvR gaf daarbij aan dat het concept-voorstel goed aansluit bij het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie stelden vast dat de wijze waarop het onderzoek in een aantal geruchtmakende strafzaken heeft plaatsgevonden voor veel verbetering vatbaar is. Een op de waarheidsvinding toezicht houdende rechter-commissaris met voldoende bevoegdheden werd daarom door deze leden verwelkomd. Ik dank deze leden voor de uitgesproken steun. Deze leden vroegen om een nadere toelichting op de ook door hen gewenste feitelijke versterking van het rechter-commissariaat. Een feitelijke versterking van de positie van de rechter-commissaris is van groot belang om een adequate invulling te geven aan het samenstel van taken en bevoegdheden waarin door dit wetsvoorstel wordt voorzien. Daarbij merk ik nog op, dat deze feitelijke versterking ook los van het wetsvoorstel nodig is om het rechter-commissariaat op peil te houden en te verbeteren. In zijn notitie «In het belang van goede strafrechtspraak» heeft de Raad voor de rechtspraak in 2006 reeds aangegeven dat een materiële versterking van het rechter-commissariaat nodig was om de kwaliteit van het functioneren van het rechter-commissariaat te waarborgen. Voor deze versterking is bij de driejaarlijkse prijsonderhandelingen met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2007–2010 een olopende reeks structurele gelden beschikbaar gesteld voor uitvoering van de door de Raad aangegeven plannen.

Met de leden van de SP-fractie deel ik de wens om de functie van rechter-commissaris aantrekkelijker te maken, zodat de functie door rechters niet louter als verplicht tussenstation in hun loopbaan wordt gezien. Een van de aandachtspunten van het eerder in deze nota door mij genoemde Project versterking positie rechter-commissaris is het opstellen van een apart functieprofiel voor de rechter-commissaris. Hierin moet het veeleisende karakter van de functie van rechter-commissaris beter tot uitdrukking komen. Rechter-commissaris zijn vergt immers het nodige van een rechter. Voor de rechter-commissaris begint een gemiddelde werkdag vaak al in de vroege ochtenduren met een doorzoeking, om vervolgens de rest van de dag geconfronteerd te worden met een opeenvolging van voorgeleidingen en intensieve verhoren. Rechters-commissarissen hebben daarnaast bij toerbeurt piketdienst waardoor zij ook 's avonds of 's nachts en in het weekeinde kunnen worden opgeroepen. Een drietal maatregelen ter bevordering van de aantrekkelijkheid van de functie dringt zich op. In de eerste plaats zou de functie van rechter-commissaris beter gewaardeerd moeten worden, in de zin van de mogelijkheid tot bevordering in rang ook tijdens het vervullen van de functie. In de tweede plaats is het, naar ik vermoed, voor veel rechters die de functie van rechter-commissaris ambiëren een weinig aantrekkelijk perspectief dat zij na twee jaar, net op het moment dat zij enige ervaring in de functie hebben opgedaan, de functie alweer moeten verlaten. De duur van de aanstelling verdient in dit opzicht heroverweging, juist ook omdat voldoende ervaring voor het functioneren van de rechter-commissaris cruciaal is. En in de derde plaats zou het in het functionehuis dat geldt voor de rechterlijke macht aantrekkelijk moeten worden gemaakt voor rechters om op later moment in hun loopbaan rechter-commissaris te worden. Zo wordt het ook mogelijk voor rechters die eerder al eens de functie van rechter-commissaris hebben vervuld, dit nogmaals te doen. Hiervoor is de mogelijkheid van een aanstelling in een hogere schaal nodig, in voorkomende gevallen als vice-president van de rechtbank.

Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie werd in het wetsvoorstel miskend dat er een leidende rol is voor de officier van justitie met betrekking tot de voortgang van het opsporingsonderzoek en de bewijslevering.

Deze opmerking van de leden van de VVD-fractie kan ik niet onderschrijven. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, bewerkstelligt het wetsvoorstel een strikter onderscheid tussen de genoemde taken van de officier van justitie en de taak van de rechter-commissaris dan het Wetboek van Strafvordering tot dusver heeft gekend. Hiermee wordt uitdrukkelijk aansluiting gezocht bij de bestaande praktijk, waarin de officier van justitie als leider van het onderzoek optreedt. Uiteraard blijft het zo, dat de bewaking van sommige aspecten van het onderzoek zowel uit de taak van de officier van justitie als uit de taak van de rechter-commissaris voort kan vloeien. Dit is ook niet meer dan logisch. Zo zullen de officier van justitie en de rechter-commissaris beiden letten op het respecteren van de redelijke termijn. Dit geldt ook voor de bewijsverzameling. De officier van justitie kijkt hiernaar met het oog op de vervolgingsbeslissing en het rondkrijgen van de zaak tegen de verdachte, de rechter-commissaris richt zich op het evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek. Ik zie daar geen bezwaar in: de «checks and balances» die dit oplevert, kunnen alleen maar ten goede komen aan de kwaliteit van het strafrechtelijk onderzoek. Deze checks and balances zijn ook uitdrukkelijk als wens naar voren gekomen in het kader van de follow-up van de Schiedammer parkmoord en bij de parlementaire gedachtenwisseling hierover.

De leden van de VVD-fractie wilden in dit verband weten bij welke functionaris – de rechter-commissaris of de officier van justitie – bij verschil van mening de nadruk ligt. Het antwoord op deze vraag wordt

door het Wetboek van Strafvordering gegeven. Zo kan de rechter-commissaris bijvoorbeeld besluiten een verzoek van de verdediging te honoreren tot het verrichten van onderzoekshandelingen, terwijl de officier van justitie het daar niet mee eens is. Soms zal de rechter-commissaris ook een beslissing nemen wanneer de officier van justitie het niet eens is met een wens van de verdediging, bijvoorbeeld om een – in zijn ogen niet relevant – stuk te doen toevoegen aan het procesdossier. Maar aan de officier van justitie komt aan het einde van het vooronderzoek, op basis van al het verrichte onderzoek en het verzamelde bewijs, het definitieve oordeel toe over de vervolging van de verdachte (artikel 242 Sv). Bovendien voorziet het wetboek vaak in de mogelijkheid voor de officier van justitie om in beroep te gaan tegen beslissingen van de rechter-commissaris (artikel 446 Sv).

Met het College van procureurs-generaal waren de leden van de VVD-fractie van mening dat een duidelijke begrenzing van de bevoegdheden van de rechter-commissaris ontbrak. Ook de leden van de D66-fractie wezen op het belang van een goede afbakening van de rol en de bevoegdheden van enerzijds de rechter-commissaris en anderzijds de officier van justitie.

De verwoorde zorg over de afbakening van de taken van de officier van justitie en de rechter-commissaris heeft mij enigszins bevreed. Juist op dit punt hakt dit wetsvoorstel knopen door. In het Wetboek van Strafvordering heeft, voornamelijk vanwege het tweeslachtige karakter van het gerechtelijk vooronderzoek, altijd onduidelijkheid bestaan over de grenzen tussen de taken en bevoegdheden van de officier van justitie enerzijds en die van de rechter-commissaris anderzijds. De vraag betrof steeds wie er verantwoordelijk was voor de richting van het onderzoek. Het gerechtelijk vooronderzoek wordt nu afgeschaft. De leiding over het opsporingsonderzoek, in het vervolg het enige onderzoekskader, ligt geheel bij de officier van justitie. Ook de verantwoordelijkheid voor het procesdossier die op grond van de regeling van artikel 30 Sv in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek overging van de officier van justitie op de rechter-commissaris, om na sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek weer terug te komen bij de officier van justitie, ligt in het vervolg eenduidig bij de officier van justitie. Dit sluit aan bij de bevoegdheid van de officier van justitie om te beslissen over de (verdere) vervolging. Dit alles leidt in mijn ogen tot de conclusie, dat dit wetsvoorstel zeker ook op het punt van de afbakening van de rol en bevoegdheden belangrijke verbeteringen doorvoert.

De leden van de VVD-fractie benadrukten dat zonder een aanzienlijke financiële impuls de invoering van de nieuwe wettelijke regeling er geen feitelijke en kwalitatieve verbetering van de positie van de rechter-commissaris wordt bereikt.

Uit de hierboven gegeven antwoorden zal duidelijk zijn dat ik het belang van investering in het rechter-commissariaat volledig onderschrijf. Een feitelijke versterking is nodig om de ook door dit wetsvoorstel nagestreefde actieve rol voor de rechter-commissaris te verwezenlijken. Die actieve rol kan alleen tot stand komen, indien de rechter-commissaris in praktijk voldoende in staat wordt gesteld om zijn taak uit te oefenen. Dit vergt de beschikking over voldoende tijd en een adequate toerusting. Het verheugt mij dat de Raad voor de rechtspraak deze opvatting onderschrijft en naast uitbreiding van capaciteit, in samenspraak met het LOVS het Project versterking positie rechter-commissaris is gestart. Een spoedige uitvoering van de gemaakte plannen is uiteraard van groot belang. De rechter-commissaris zal vervolgens de hem geboden mogelijkheden om een actieve opstelling aan te nemen ook daadwerkelijk moeten benutten. Het is bekend dat de wijze waarop de rechter-commissaris zijn taak vervult, in de praktijk sterk uiteenloopt en per rechter verschilt. In dit opzicht is een actieve rol niet met wetgeving af te dwingen. Daarom juich

ik het toe dat in het kader van het Project versterking positie rechter-commissaris ook – waar nodig – wordt gestreefd naar een attitudeverandering van de rechter-commissaris. Dit komt tot uitdrukking in de bekwaamheidseisen die aan de rechter-commissaris worden gesteld. Het bevorderen van een actieve opstelling van de rechter-commissaris staat centraal in de toegesneden cursussen die voor rechters-commissarissen worden ontwikkeld. Tot slot zal ook de verlenging van de aanstellingsduur van de rechter-commissaris een positieve invloed kunnen hebben.

De leden van de VVD-fractie dachten te bemerken dat het wetsvoorstel veel procedurele regels aanscherpte of verwijderde. In zijn geheel is het aantal regels rond de opsporing volgens deze leden aanzienlijk vermeerderd. Zij vroegen mij of ik dit met hen als een ongewenste ontwikkeling bestempelde.

Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens dat dient te worden voorkomen dat de regeling van het vooronderzoek van steeds meer voorschriften wordt voorzien. Soms valt dit niet te vermijden: te denken valt aan het gegeven dat technologische ontwikkelingen en nieuwe opsporingsmiddelen in ons recht bijna noodzakelijkerwijs regels met zich brengen aangaande de voorwaarden voor toepassing. Het onderhavige wetsvoorstel springt er in dit opzicht positief uit. De keuze voor één uniform onderzoekskader (het opsporingsonderzoek), het schrappen van het gerechtelijk vooronderzoek met zijn procedurele vereisten en de vereenvoudiging van de mini-instructie bevorderen een efficiënt verloop van het vooronderzoek. Ook de omslachtige regeling inzake de kennisgeving van verdere vervolging en de mogelijkheid van het indienen van een bezwaarschrift daartegen vervalt.

De leden van de VVD-fractie bleken beducht te zijn voor het teveel opschonen van procedurele regels, in plaats van het versterken van de positie van de rechter-commissaris. Daarmee geven deze leden in mijn ogen goed het dilemma weer waarvoor de wetgever zich bij de herziening van het Wetboek van Strafvordering geplaatst ziet. Ook deze invalshoek is betracht bij het concipiëren van dit wetsvoorstel. Zorgvuldige weging heeft plaatsgevonden waar het gaat om de wettelijke bepalingen waaruit de rechter-commissaris de mogelijkheden put om zijn taak uit te oefenen. Het gerechtelijk vooronderzoek is hiertoe als basis en leidraad immers ongeschikt geworden. Gekozen is voor een raamwerk, bestaande uit verschillende mogelijkheden om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken en enkele kaderstellende bevoegdheden – zoals de organisatie van een regiebijeenkomst – waardoor hij in staat wordt gesteld een kwalitatieve bijdrage aan het onderzoek te leveren.

Het deed mij deugd dat de leden van de D66-fractie de hoofdlijnen van de beoogde taakverdeling tussen de rechter-commissaris en de officier van justitie steunden. De officier van justitie krijgt daarin de leiding over het gehele vooronderzoek. De rechter-commissaris oefent toezichhoudende taken uit met betrekking tot de toepassing van bevoegdheden en de voortgang, de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek, ook wel zoals deze leden stelden, de poortwachtersfunctie genoemd. Hij wordt in het vooronderzoek ook het aanspreekpunt bij uitstek voor de verdediging. Voorts behoudt hij zijn taken op het gebied van de toepassing van de vrijheidsbenemende dwangmiddelen.

De leden van de fractie van D66 vroegen wel aandacht voor het ontbreken van een regeling op grond waarvan de rechter-commissaris systematisch bij het onderzoek zou worden betrokken. In de ogen van deze leden zou zonder een dergelijke regeling het gevaar ontstaan dat de rechter-commissaris bij nog minder strafzaken betrokken zou worden dan nu het geval is. Dezelfde leden vroegen hoe de afweging kan worden gemaakt of er al dan niet behoefte is aan een rechter in het vooronderzoek.

Ik kan deze leden als volgt antwoorden. Uitgangspunt is dat de rol van de rechter-commissaris vooral van belang is in complexe onderzoeken naar zware misdrijven. De behoefte aan rechterlijke controle van het opsporingsonderzoek doet zich in die gevallen het sterkste voelen. Betrokkenheid van de rechter-commissaris bij deze onderzoeken is in de meeste gevallen een gegeven. De rechter-commissaris wordt bij het onderzoek betrokken hetzij door de vordering inbewaringstelling, hetzij omdat de uitoefening van andere bevoegdheden nodig is die aan hem is voorbehouden. Daarnaast heeft de verdediging de mogelijkheid om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken door hem te verzoeken de voortgang van het onderzoek onder de loep te nemen of om bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. Ik begrijp de vraag van de leden van de D66-fractie evenwel zo, dat zij een scherpere inkadering dan thans het geval wenselijk achten. Vooropgesteld moet worden, dat het huidige wetboek nooit een regeling heeft gekend die de rechter-commissaris structureel bij een bepaald type zaken betrok. De vordering tot opening van het gerechtelijk vooronderzoek, waaraan bevoegdheidsuitoefening van de rechter-commissaris bijna exclusief was opgehangen, is voor de officier van justitie altijd facultatief geweest. In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel heb ik de Erasmus Universiteit Rotterdam onderzoek laten verrichten naar de inbewaringstelling als mogelijk aangrijpingspunt voor vaste betrokkenheid van de rechter-commissaris. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de inbewaringstelling daarvoor te weinig indicatief was: in een groot aantal zaken waarin de verdachte in bewaring wordt gesteld is er inhoudelijk geen reden voor verdere betrokkenheid van de rechter-commissaris in de zin van het verrichten van onderzoekshandelingen. Aannemelijk is dat een onderscheid naar categorieën misdrijven om dezelfde redenen niet doorslaggevend zou zijn. Omdat ik desalniettemin hecht aan een nadere aanduiding van de factoren die meer stelselmatig moeten leiden tot betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek, zal ik het College van procureurs-generaal vragen in een aanwijzing de afwegingen weer te geven die een officier van justitie op het spoor moeten zetten om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken. Het gaat dan om een indicatie van de gevallen waarin dit is aangewezen, op basis van een combinatie van soort delict, de complexiteit van het onderzoek, en het stadium waarin het onderzoek zich bevindt.

De aan het woord zijnde leden onderstreepten dat bij de ook in hun ogen noodzakelijke feitelijke versterking van het rechter-commissariaat waarschijnlijk eveneens in organisatorisch opzicht winst valt te behalen. Uit de hierboven door mij reeds gegeven antwoorden kunnen de leden van de fractie van D66 afleiden dat ik hun visie inzake specialisatie van de rechter-commissaris onderschrijf. Daarbij verdient het door hen aangehaalde aspect van organisatorische verbetering zeker aandacht. In de praktijk is het nu al zo dat de meeste kabinetten rechter-commissaris worden geleid door een ervaren rechter. Er vindt binnen de kabinetten voorts een vorm van werkverdeling plaats en er wordt periodiek werkoverleg gevoerd. Daarbij is het in veel kabinetten regel dat zoveel mogelijk dezelfde rechter-commissaris betrokken blijft bij hetzelfde opsporingsonderzoek en onder meer de opeenvolgende machtigingsverzoeken behandelt. Ook wordt de nodige aandacht geschonken aan de zaakoverdracht tussen rechters-commissarissen. Het is de bedoeling dat al deze organisatorische facetten ter verdere verankering een plaats krijgen in het Project versterking positie rechter-commissaris van de Raad voor de rechtspraak.

In het kader van de versterking van de positie van de rechter-commissaris schaarden de leden van de D66-fractie zich achter de idee van het College van procureurs-generaal om de rechter-commissaris een duidelijke

formele positie in de Wet op de rechterlijke organisatie te geven en verzochten zij deze gedachte nader uit te werken. Ik vind dit een interessante gedachte. Tot de wet van 3 juni 1992 (Stb. 278) was de benoemingsduur van de rechter-commissaris opgenomen in het Wetboek van Strafvordering. De betreffende bepaling is destijds geschrapt omdat deze als overbodig werd beschouwd. Sindsdien is het aan de gerechten om de aanstellingsduur te bepalen. We moeten echter vaststellen dat de functieduur van twee jaren die daarbij als uitgangspunt wordt genomen, in praktijk te weinig mogelijkheden biedt voor de rechter-commissaris om ervaring op te doen in zijn functie. Ervaring is cruciaal voor het goed functioneren van de rechter-commissaris: het levert het benodigde inzicht in de opsporingspraktijk op en is daarnaast essentieel voor de overtuigingskracht van de rechter-commissaris die zich met regelmaat gesteld ziet voor het nemen van moeilijke beslissingen. In de huidige situatie verlaten rechters-commissarissen hun post vaak op het moment dat zij met hun vergaarde ervaring echt van toegevoegde waarde zijn. Onvermeld mag niet blijven dat de vele functiewisselingen ook een nadelige invloed hebben op de continuïteit van het kabinet rechter-commissaris. De conclusie is dan ook dat een minimum aanstellingsduur een belangrijk middel is om de kwaliteit van het rechter-commissariaat te borgen. Ik zal op korte termijn met de Raad voor de rechtspraak bezien op welke wijze tot een langere aanstellingsduur kan worden gekomen.

De leden van de D66-fractie vroegen ten slotte naar de resultaten van het overleg met de Raad voor de rechtspraak over de feitelijke versterking van de positie van de rechter-commissaris.

De twee belangrijkste onderdelen van het overleg met de Raad voor de rechtspraak over de feitelijke versterking zijn hierboven al aan de orde gekomen. Het betreft de vergroting van de capaciteit voor het rechter-commissariaat en het opstellen en uitvoeren van het Project versterking positie rechter-commissaris. Ik verwacht dat het project aan het begin van het volgende jaar tot een afronding zal komen. Beide onderdelen blijven voorwerp van overleg en mijn ministerie blijft nauw betrokken bij de verdere uitwerking van het versterkingsproject.

Ook de leden van de SGP-fractie gaven tot mijn genoegen aan met belangstelling van het wetsvoorstel te hebben kennisgenomen. Zij ondersteunden de gedachte dat bezinning op de positie van de rechter-commissaris in het strafproces gewenst is, aangezien zijn (wettelijke) positie van onderzoeksrechter onduidelijk is geworden. De door deze leden gestelde vragen komen in het hierna volgende aan bod.

2. De positie van de rechter-commissaris in de huidige regeling van het vooronderzoek

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de rechter-commissaris onder de huidige wetgeving zijn werk niet goed kan verrichten. Zij vroegen zich af in hoeverre tijdgebrek daarvan de oorzaak was. Enkele jaren geleden is in de rechtsliteratuur en vanuit de praktijk aandacht gevraagd voor de overbelasting van het rechter-commissariaat. Voor deze overbelasting en het daaruit voortvloeiende tijdgebrek zijn meerdere oorzaken aangevoerd. De eerste oorzaak is het relatief lage aantal rechters-commissarissen. In reactie daarop is – zoals ik eerder heb aangegeven – de capaciteit van het rechter-commissariaat de afgelopen jaren uitgebreid. Een tweede oorzaak voor de overbelasting betrof de gebrekkige informatiepositie. Veel tijd gaat volgens rechters-commissarissen verloren aan het verzamelen van stukken die zij nodig hebben voor standaardhandelingen, bijvoorbeeld de voorgeleiding van de verdachte. Vaak is het voor de voorgeleiding aangeleverde dossier onvolledig. Het kost de rechter-commissaris dan veel tijd om de benodigde stukken

alsnog tijdig te achterhalen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in de algemeen geldende regel dat de officier van justitie zorg draagt voor een volledige en tijdige informatieverstrekking van de rechter-commissaris op het moment dat hij een vordering doet. Een andere veelgehoorde klacht van rechters-commissarissen had betrekking op het grote aantal terugwijzingen van zaken door de zittingsrechter voor nader onderzoek. Hierdoor worden zij geconfronteerd met een vaak volstrekt onbekende zaak, waarin ze zich moeten inlezen, om vervolgens vaak slechts een enkele onderzoekshandeling te verrichten. De terugwijzingen door zittingsrechters zijn echter, zoals verwacht werd, de afgelopen tijd afgenomen door de inwerkingtreding van de Wet inzake de raadsheer-commissaris (Stb. 2003, 143). Deze wet heeft de mogelijkheid gecreëerd voor de zittingsrechter – rechtbank of gerechtshof – om een van de rechters of raadsheren aanvullend onderzoek te laten verrichten, vaak in de zin van een extra getuigenverhoor, buiten de zitting om. De rechter-commissaris hoeft dan niet meer te worden ingeschakeld.

De aan het woord zijnde leden merkten verder op dat extra geld ter beschikking wordt gesteld ter uitvoering van dit wetsvoorstel, maar dat in hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting de verwachting wordt uitgesproken dat de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van het wetsvoorstel binnen de beschikbare kaders kunnen worden opgevangen. Zij vroegen hoe beide opmerkingen zich tot elkaar verhielden. Graag verduidelijk ik dat hier een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de effecten van het wetsvoorstel voor de werklust van de rechter-commissariaat en anderszins de capaciteit en kwaliteit die binnen het rechter-commissariaat nodig zijn voor een goede taakuitoefening. Wat betreft de effecten van het wetsvoorstel is het niet goed mogelijk om een precieze inschatting te maken. Het wetsvoorstel introduceert een aantal nieuwe bevoegdheden, zoals de regiebijeenkomst, die in de uitvoering de nodige tijd van de rechter-commissaris vragen. Andere onderdelen van het wetsvoorstel zorgen voor een vermindering van de werklust van de rechter-commissaris. Zo zal de rechter-commissaris als gevolg van het opheffen van het gerechtelijk vooronderzoek niet meer zorg te hoeven dragen voor het beheer van het procesdossier. Ook de te doorlopen formaliteiten rond de mini-instructie worden vereenvoudigd. Verder zorgt aanpassing van de regeling inzake inbeslagneming ten behoeve van internationale rechtshulp voor een verlichting van de werklust van de rechter-commissaris. Dit leidt tot de voorlopige conclusie dat – louter en alleen naar de inhoud van de wettelijke regeling gekeken – de werklust van de rechter-commissaris ongeveer gelijk zal blijven. Een en ander staat los van het besproken streven naar een actievere opstelling van de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken. Deze is noodzakelijk om de in het wetsvoorstel voorgestane toezichthoudende taken tot wasdom te laten komen. Binnen de kabinetten rechter-commissaris zal – wil dit mogelijk zijn – te allen tijde voldoende capaciteit beschikbaar moeten zijn om tot een kwalitatieve invulling van de bevoegdheden te komen. In het kader van de financiering van de rechtspraak heb ik daarom mede naar aanleiding van de notitie van de Raad voor de rechtspraak «In het belang van goede strafrechtspraak» uit 2006, gelden beschikbaar gesteld. Op basis hiervan is het rechter-commissariaat de afgelopen jaren uitgebreid met 11 fte rechter-commissaris, hetgeen een toename van het aantal rechters-commissarissen met tien procent betekent.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat de memorie van toelichting vermeldt dat in de afgelopen twee decennia in het strafrecht wijzigingen zijn doorgevoerd die tot gevolg hebben gehad dat het gerechtelijk vooronderzoek aan betekenis heeft ingeboet en daarmee de positie van de

rechter-commissaris. Zij vroegen zich af of de criminaliteitsontwikkeling daarbij een rol heeft gespeeld.

De vraag van deze leden kan ik bevestigend beantwoorden. Door de opkomst van georganiseerde criminaliteit en de bestrijding daarvan, heeft de opsporing wijzigingen ondergaan. Georganiseerde criminaliteit wordt bestreden door intensief onderzoek te verrichten in de voorfase van de opsporing, waarbij het accent ligt op inzet van heimelijke bevoegdheden. Dit onderzoek vergt allerhande tactische en operationele keuzes, zoals die welke opsporingsbevoegdheden op welk moment worden ingezet. Dit zijn keuzes die op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging toekomen aan de officier van justitie, die tevens in dit soort onderzoek intensief sturing geeft aan de politie. De rechter-commissaris komt pas inhoudelijk aan bod, wanneer het komt tot voorgeleiding van de verdachten en doorzoeking van plaatsen. In de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden is deze bevoegdheidsverdeling tot uitdrukking gebracht door de telefoontap, die voordien alleen kon worden toegepast binnen het kader van het gerechtelijk vooronderzoek daar buiten te plaatsen en ook voor inzet van andere ingrijpende bijzondere opsporingsbevoegdheden – voorzover deze machtiging vereisen van de rechter-commissaris – niet de koppeling met het gerechtelijk vooronderzoek te leggen. Dit heeft tot een vermindering van de inhoudelijke betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek geleid.

De aan het woord zijnde leden stelden de vraag of in dit type zaken in het verleden opgetreden fouten en misslagen mede de verklaring vormden voor de noodzaak tot herziening van de positie en rol van de rechter-commissaris.

De gang van zaken in enkele geruchtmakende strafzaken heeft in zoverre een rol gespeeld dat deze mij hebben gesteund in de gedachte dat een versterking van de rechter-commissaris kan bijdragen aan het evenwicht in het vooronderzoek. Maar de gebeurtenissen in deze strafzaken zijn zeker niet bepalend geweest voor de totstandkoming van het wetsvoorstel. De aanleiding voor het wetsvoorstel is met name gelegen in de vaststelling dat de rol van de rechter-commissaris in de wetgeving en in de praktijk de afgelopen decennia drastisch is veranderd. De wettelijke taak van de rechter-commissaris – het leiden van het gerechtelijk vooronderzoek – sluit niet meer aan bij bevoegdheden die hij in de praktijk uitoefent, en zijn zwakker geworden positie maakt het moeilijk zijn bevoegdheden goed inhoud te geven. De vraag is in dit opzicht niet of, maar wanneer versterking van de positie van de rechter-commissaris plaatsvindt. Naar mijn mening geeft onderhavig wetsvoorstel een duidelijk antwoord op de vraag hoe deze versterking vorm moet krijgen.

De leden van SGP-fractie vroegen voorts hoe zij de mededeling moesten verstaan dat de rechter-commissaris een onderzoeksrol wordt toegekend onder andere in zaken die als gevoelig moeten worden aangemerkt. De aanwijzing die het College van procureurs-generaal zal opstellen bevat indicatoren voor de officier van justitie om te bepalen of de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek betrokken zou moeten worden teneinde door hem aanvullende onderzoekshandelingen te laten verrichten. Het ligt voor de hand dat een van deze indicatoren het eventueel gevoelige karakter van de zaak is: te denken valt aan rechtsorde schokkende feiten, de mogelijke betrokkenheid van gezagsdragers, zaken die grote media-aandacht genereren of die anderszins een zeker afbreukrisico meebrengen. In deze gevallen kan het toegevoegde waarde hebben om een rechter bij de zaak te betrekken. De rechter-commissaris heeft bijvoorbeeld de bevoegdheid om getuigen onder ede te horen, en in algemene zin kan zijn bijdrage gelden als blijk van objectiviteit van het onderzoek. Doel van het vooronderzoek is immers om de officier van justitie in staat te stellen een goed gefundeerde beslissing te nemen over

het instellen van vervolging. Een uitgebreidere uiteenzetting van de beoogde inhoud van de aanwijzing zal ik hieronder geven in paragraaf 3.

De leden van de SGP-fractie stelden tevens de vraag of er gezien de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek en de herziening van de positie van de rechter-commissaris, geen aanleiding zou bestaan om de betiteling «rechter-commissaris» te herzien.

In het licht van het streven naar de verandering van de rol van de rechter-commissaris van «onderzoeksrechter» naar «rechter in het vooronderzoek» kan ik mij goed voorstellen dat de leden van de fractie van de SGP op de gedachte kwamen om de rechter in het vooronderzoek ook een nieuwe naam te geven. Enig onderzoek wijst echter uit dat de titel «rechter-commissaris» historisch niet verbonden is aan de hoedanigheid van onderzoeksrechter. Toen in de voorbereiding van het Wetboek van Strafvordering van 1838 de wetgever afstand wilde nemen van de tot dan toe – ook na de Franse aftocht in 1813 – nog steeds geldende Franse Code d'instruction criminelle, is voor de benaming «rechter-commissaris» gekozen. Daarmee wilde de wetgever refereren aan het stelsel van strafvordering zoals dat in Nederland – in meer of mindere mate van consistentie – bestond vóór de komst van de Fransen. Dit stelsel bestond uit een onderzoek dat in goede banen werd geleid door een aantal rechtsingangen, te verlenen door de rechtbank. Teneinde de zitting voor te bereiden kon een van de rechters, als commissaris van de rechtbank, worden aangewezen om nadere onderzoekshandelingen te verrichten. Rechter-commissaris betekent dus feitelijk niets meer of minder dan rechter van de rechtbank belast met het verrichten van nader onderzoek. Zo bezien dekt de benaming rechter-commissaris ook na inwerkingtreding van dit voorstel nog steeds naar behoren de taakuitoefening van de rechter-commissaris en is een naamswijziging niet nodig.

In de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van enkele praktische problemen die zich bij de vervulling van de taak van de rechter-commissaris voordoen, waaronder overbelasting. De leden van de SGP-fractie vroegen om een verklaring van dit verschijnsel, nu uit de toelichting op het wetsvoorstel juist naar voren komt hoezeer de betrokkenheid van de rechter-commissaris in het vooronderzoek is teruggedrongen.

De mate waarin de rechter-commissaris – inhoudelijk – betrokken is bij een onderzoek, moet worden onderscheiden van zijn werklast. Illustratief is in dit verband de stijging van het gebruik van telefoontaps. De rechter-commissaris heeft hierdoor veel meer verzoeken om een machtiging tot inzet van dit opsporingsmiddel te verwerken gekregen. Hierin ligt – naar moet worden aangenomen – de verklaring voor de discrepantie die de leden van de SGP-fractie waarnamen: deze toetsingen leveren veel werk op voor de rechter-commissaris, zonder dat hij verder inhoudelijk bij de onderliggende zaken betrokken is.

Tevens vroegen deze leden of het onderhavige wetsvoorstel en de voorstellen die nog zullen volgen niet juist voor een vermeerdering van de werklast van de rechter-commissaris zouden zorgen omdat de rechter-commissaris dossiers veel intensiever dan thans het geval is, zal moeten volgen. Zoals ik eerder in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven, leidt het wetsvoorstel zelf naar verwachting niet tot een grotere belasting van de rechter-commissaris. Het wetsvoorstel moet echter samen met de feitelijke versterking van de rechter-commissariaat leiden tot een intensievere betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het vooronderzoek. Met het oog daarop zal worden geïnvesteerd in de capaciteit en de toerusting van het rechter-commissariaat.

Op dit moment lijkt een nadeel voor de vervulling van de functie van rechter-commissaris dat het een zeer tijdelijke functie is. De leden van de SGP-fractie vroegen in dit verband of het tijdelijke karakter van de functie concreet betekent dat de functie gemiddeld twee tot drie jaar wordt vervuld en dat de functie door rechters doorgaans wordt gezien als een onvermijdelijke tussenstap in hun carrière. Als dit het geval is, dringt zich volgens deze leden de vraag op of het wetsvoorstel de rol van de rechter-commissaris meer aanzien zal geven, zodat de belangstelling voor deze functie zal worden geactiveerd.

In antwoord op vragen van de SP-fractie ben ik in het voorgaande reeds ingegaan op de mogelijkheden om de functie van rechter-commissaris aantrekkelijker te maken. Ik acht het zeer wel voorstelbaar dat het wetsvoorstel in dit opzicht een positieve bijdrage kan leveren. Het wetsvoorstel onderstreept de belangrijke rol die de rechter-commissaris vervult in ons strafproces en brengt dit met een herijking van zijn taakopdracht ook tot uitdrukking.

3. Uitgangspunten bij de herpositionering van de rechter-commissaris

De leden van de CDA-fractie merkten op dat, om te bevorderen dat de officier van justitie in complexe strafrechtelijke onderzoeken zoveel mogelijk de rechter-commissaris bij zijn onderzoek betreft, het College van procureurs-generaal gevraagd zal worden een aanwijzing op te stellen.

Het doel van deze aanwijzing is – zoals de aan het woord zijnde leden terecht aangaven – te bepalen in welke gevallen en op grond van welke overwegingen de officier van justitie een vordering tot het verrichten van onderzoekshandelingen, waaronder ik begrijp het organiseren van een regiebijeenkomst, zal doen. De aanwijzing stelt de afweging door de officier van justitie centraal en doet recht aan diens taak: het bij het onderzoek betrekken van de rechter-commissaris is immers een daad van vervolging.

Een belangrijk voordeel van de keuze voor een aanwijzing boven een wettelijke regeling is de mogelijkheid veel uitgebreider en meer in detail de overwegingen weer te geven, die de officier van justitie moet maken bij de vraag of het vorderen van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris aangewezen is. Een aanwijzing is daarnaast als regelgevend instrument flexibeler en eenvoudiger aan te passen aan de ontwikkelingen in de rechtspraak. Het naleven van de inhoud van de aanwijzing in een concrete zaak kan binnen het openbaar ministerie worden bewaakt, en is daarnaast ook inzichtelijk voor de zittingsrechter en voor de verdediging.

Inhoudelijk stel ik mij voor dat de aanwijzing in grote lijnen zal overeenkomen met de inhoud van de concept-aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor (vermeld in mijn brief van 15 december jl., Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 77), die eerdaags vastgesteld wordt. In deze concept-aanwijzing worden ter bepaling van de noodzaak van bijstand van verdachten voorafgaand aan het eerste politieverhoor drie categorieën zaken onderscheiden. In de «A»-categorie is bijstand van een raadsman voorafgaand aan het politieverhoor altijd geïndiceerd; in de B en C-categorie kan de verdachte afstand doen van zijn recht op consultatiebijstand. De zaken omschreven in deze A-categorie zouden naar mijn opvatting altijd aanleiding moeten geven tot het betrekken van de rechter-commissaris bij het onderzoek, op basis van een vordering als bedoeld in artikel 181 Sv. Als categorie A-zaken worden in de concept-aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor onder andere aangemerkt zaken waarbij sprake is van een verdenking van een misdrijf dat voldoet aan de criteria voor de inzet van een Team Grootschalig Onderzoek (TGO)

(opzettelijke levensdelicten, zeer ernstig zedendelicten, brandstichting met ernstige gevolgen, gijzeling, ontvoering en andere misdrijven tegen de lichamelijke integriteit), zaken waarin aan de aanhouding van verdachte projectmatig opsporingsonderzoek naar georganiseerde criminaliteit vooraf is gegaan en zaken waarbij sprake is van een verdenking van een misdrijf waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is en waarvan redelijkerwijs valt aan te nemen dat zij zullen voldoen aan het begrip «gevoelige zaak». Bij de laatste categorie van zaken moet worden gedacht aan zaken die vanwege het rechtsorde schokkende karakter, de mogelijke betrokkenheid van gezagsdragers of te verwachten media-aandacht een zeker afbreukrisico meebrengen. In aanvulling hierop denk ik nog aan complexe zaken van financieel-economische criminaliteit.

Ten slotte ligt het in de rede dat de aanwijzing een indicatie geeft van het stadium van het onderzoek waarin de officier van justitie zich de vraag dient te stellen of een rechter-commissaris bij het onderzoek moet worden betrokken. Vanzelfsprekend moet de officier van justitie in de beginfase van de opsporing de nodige ruimte worden gegund om onderzoek te verrichten. Het onderzoek van de rechter-commissaris is aanvullend en verificatoir van aard. Aanvullend onderzoek zou voorbarig zijn als het opsporingsonderzoek zich nog een vroegtijdig stadium bevindt en nog geen verdachte heeft opgeleverd. Concreet kom ik dan uit op het moment waarop de voorlopige hechtenis wordt gevorderd. De opsporing heeft dan reeds geleid tot het aannemen van ernstige bezwaren tegen de verdachte. In onderzoeken waarin geen voorlopige hechtenis wordt toegepast, kan als stadium waarin de officier van justitie dient te overwegen de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken, het moment worden gekozen waarop het onderzoek ernstige bezwaren tegen de verdachte heeft opgeleverd.

Deze leden van de CDA-fractie vroegen mij voorts nog op welke termijn de aanwijzing zal worden opgesteld.

Het College van procureurs-generaal pleegt de voorbereiding van een aanwijzing ter hand te nemen op het moment dat er zekerheid bestaat over de inhoud van een nieuwe wet. Dit betekent dat dit tegen het einde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, en uiteraard met inachtneming van hetgeen tijdens de beraadslagingen over het wetsvoorstel naar voren is gekomen, zal geschieden. Ik zal uw Kamer te zijner tijd graag over de inhoud van de aanwijzing berichten. In het voorgaande schetste ik al de contouren van de inhoud van de aanwijzing.

Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie schoot de uitwerking van de positie van de rechter-commissaris bij complexe strafrechtelijke onderzoeken nog te kort. Daarbij gingen deze leden ervan uit, dat de regering concretisering van deze visie en beleid aan het OM over zou laten.

Het opstellen van een aanwijzing komt toe aan het College van procureurs-generaal. Dit zal echter geschieden op basis van de uitgangspunten zoals die hierboven zijn geschetst en hetgeen in het kader van de verdere behandeling van het wetsvoorstel aan de orde zal komen. Indien het College van procureurs-generaal een aanwijzing gereed heeft, wordt deze vóór definitieve vaststelling voorgelegd aan de Minister van Justitie. Uitgangspunt bij het opstellen van de aanwijzing zal uiteraard het handelen van de officier van justitie zijn. Ik heb alle redenen om ervan uit te gaan dat de inhoud van de aanwijzing uiteindelijk het resultaat zal zijn van een gedeeld inzicht over de gevallen waarin de rechter-commissaris door de officier van justitie bij het onderzoek dient te worden betrokken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts aandacht voor het feit dat in hun ogen de taken van de rechter-commissaris veranderden van de toetsing van bevoegdheden die de officier van justitie wil inzetten ten

behoefte van het opsporingsverzoek naar een meer toezichthoudende rol. Zij vroegen de regering in te gaan op het verschil tussen beide taken. Met betrekking tot de taakuitoefening van de rechter-commissaris kunnen verschillende vormen van toezicht worden onderscheiden: toezicht op de rechtmatigheid van bevoegdheidsuitoefening, de voortgang van het onderzoek, het evenwicht in en de volledigheid van het onderzoek. De controlerende rol van de rechter-commissaris verschilt naar gelang een van de onderdelen van zijn taakuitoefening aan de orde is. Bij de vordering van de officier van justitie tot machtiging van de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid staat de rechtmatigheid van de inzet van deze bevoegdheid centraal. Wanneer de rechter-commissaris echter door een vordering van de officier van justitie of een verzoek van de verdediging bij het onderzoek wordt betrokken, strekt zijn controlerende rol zich uit tot het onderzoek in zijn geheel. Hij kan dan, indien hij daartoe aanleiding ziet, met de verdediging en de officier van justitie een regiebespreking houden en de stand van zaken opmaken: de volledigheid van het onderzoek fungeert daarbij als de belangrijkste toetssteen.

De aan het woord zijnde leden vroegen verder hoe de rechter-commissaris initiatief kan nemen in het onderzoek, bijvoorbeeld tot het horen van deskundigen of getuigen, terwijl hij op enige afstand het onderzoek volgt. Zij gaven aan dat in de literatuur wel is betoogd dat de positie van de rechter-commissaris de afgelopen jaren door diverse wetswijzigingen is verzwakt, hetgeen tot uitdrukking kwam in afstand tot het onderzoek. Zij vroegen zich af hoe dit moet worden uitgelegd.

Het aan het gerechtelijk vooronderzoek verbinden van ingrijpende opsporingsbevoegdheden verzekerde in de oorspronkelijke opzet van ons wetboek de tussenkomst van de rechter-commissaris in het onderzoek. Tevens had de rechter-commissaris op basis van het gerechtelijk vooronderzoek een overzicht over de zaak: hij leidde het onderzoek en beheerde tijdens het gerechtelijk vooronderzoek het dossier. In de loop der tijd trad hierin in die verandering op dat de rechter-commissaris veelal alleen nog maar bij de toepassing van enkele opsporingsbevoegdheden werd betrokken en dus feitelijk slechts incidenteel met het onderliggende onderzoek te maken kreeg. Het wetsvoorstel wil de mogelijkheden om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken vereenvoudigen en de rechter-commissaris toegankelijk maken gedurende het gehele vooronderzoek. De rechter-commissaris kan bij het onderzoek worden betrokken door een vordering van de officier van justitie (artikel 181 Sv), of een verzoek van de verdediging (artikelen 180, 182 Sv). In een enkel uitzonderlijk geval kan de rechter-commissaris zelf besluiten onderzoekshandelingen te verrichten: namelijk wanneer de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld.

In vervolg hierop vroegen de leden van de PvdA-fractie wat de rechter-commissaris zal doen besluiten zelfstandig een onderzoek in te stellen. Leidend hierbij zal de taakopdracht van de rechter-commissaris zijn om toezicht te houden op het evenwicht en de volledigheid van het onderzoek. Indien de rechter-commissaris twijfelt aan de evenwichtigheid van het onderzoek of de volledigheid van de bewijsverzameling tot dusver kan hij ter verificatie of aanvulling onderzoek (laten) verrichten. Aanleiding kan zijn een eigen beoordeling van het onderzoek – bijvoorbeeld ter gelegenheid van de voorgeleiding van de verdachte – of de vordering of het verzoek van de verdediging om onderzoekshandelingen te verrichten. Om meer duidelijkheid te verkrijgen over de standpunten van de officier van justitie en de verdediging over de gang van zaken in het onderzoek, kan de rechter-commissaris ook een regiebijeenkomst organiseren. Ook de uitkomst hiervan kan aanleiding geven tot nader onderzoek. Wanneer de rechter-commissaris betrokken is bij het opsporingsonderzoek – hetzij door een vordering van de officier van justitie om onderzoekshandelingen te verrichten, hetzij door de verdediging of

ambtshalve in geval van een voorlopig gehechte verdachte – oefent hij zijn toezichtstaak ten volle uit. Daarbij, zo beantwoord ik een laatste vraag die de leden van de PvdA-fractie in dit verband stelden, geldt echter nog steeds als uitgangspunt dat de rechter-commissaris enige afstand betracht tot de operationele beslissingen die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de opsporing en vervolging in het vooronderzoek. Dit komt de zuiverheid van ieders rol in het vooronderzoek ten goede.

De leden van de SP-fractie vonden de aangekondigde aanwijzing van het College van procureurs-generaal te vrijblijvend. Zij vreesden dat de situatie zou ontstaan, waarin de officier van justitie zelf de keuze krijgt of hij de rechter-commissaris bij het onderzoek betreft. Naar de mening van deze leden zou de rechter-commissaris omwille van de waarheidsvinding per definitie betrokken moeten worden bij de zaken waar de aanwijzing op gericht zal zijn.

Anders dan deze leden ben ik niet bevreesd voor onwilligheid of terughoudendheid van de kant van het openbaar ministerie. Voorop staat dat de rechter-commissaris betrokken moet worden in de gevallen bij de wet bepaald, zoals voor het horen van getuigen en deskundigen. In aanvulling daarop worden aan de officier van justitie meer inhoudelijke richtsnoeren gegeven. De aanwijzing die wordt opgesteld, zal duidelijke criteria bevatten aan de hand waarvan de officier van justitie een afweging moet maken voor zijn beslissing of hij bij het onderzoek een rechter-commissaris betreft. Daarnaast moet niet uit het oog worden verloren dat het openbaar ministerie er zelf ook baat bij heeft om de rechter-commissaris op gestructureerde wijze bij het onderzoek te betrekken. De officier van justitie zal ook vaak zelf een beroep willen doen op de rechter-commissaris, bijvoorbeeld om een getuige onder ede te horen. Ook een beoordeling van de volledigheid van het onderzoek door de rechter-commissaris, kan de officier van justitie tot steun zijn bij de voorbereiding van zijn vervolgingsbeslissing. De officier van justitie kan verder via inschakeling van de rechter-commissaris ook de verdediging aanspreken, opdat deze niet pas tijdens de behandeling op het onderzoek ter terechtzitting met onderzoekswensen komt.

Het is tot slot goed om te benadrukken, dat er altijd uitzonderingen op het in de aanwijzing neergelegde afwegingskader mogelijk moeten zijn. In sommige gevallen zal het naar het oordeel van de officier van justitie geen nut dienen om de rechter-commissaris in te schakelen, of zullen er andere dwingende redenen bestaan om daarvan af te zien. Het komt aan de officier van justitie toe om daar in fine een oordeel over te vellen.

Deze leden wezen erop dat er voldoende capaciteit bij het rechter-commissariaat moet zijn voor eigen onderzoek. Zoals deze leden aangaven, kan de rechter-commissaris ervoor zorgen dat de zaak zittingsrijp wordt, indien naar zijn oordeel het bewijsmateriaal nog onevenwichtig is. Wel zal moeten worden voorkomen dat zaken pas laat bij de rechter-commissaris worden aangebracht en dat er omwille van proceseconomie van nader onderzoek in de voorbereidende fase wordt afgezien. Om dit te ondervangen stel ik voor om in de aanwijzing van het College van procureurs-generaal ook een indicatie te geven van het stadium waarin de officier van justitie de rechter-commissaris bij het onderzoek zou moeten betrekken. Van de verdediging zal mogen worden verlangd dat zij gebruik maakt van de mogelijkheid om de rechter-commissaris onderzoekshandelingen te laten verrichten, in plaats van te wachten met het kenbaar maken van haar wensen tot het onderzoek ter terechtzitting. De zittingsrechter kan bij het ongebruikt laten van deze mogelijkheid door de verdediging dit betrekken bij de beoordeling van onderzoekswensen van de verdediging die eerst ter zitting of kort voor de zitting worden gedaan.

De leden van de VVD-fractie bleken enigszins verwonderd te zijn over wat zij beschouwden als een uitgangspunt van deze wetswijziging, namelijk dat er meer aandacht zou moeten worden geschonken aan de rechten van de verdediging in het opsporingsonderzoek. Zij vroegen of het de bedoeling van de regering was om de positie van de officier van justitie in het strafproces minder pregnant te maken.

Ik kan de leden van de VVD-fractie op dit punt geruststellen: het wetsvoorstel heeft zeker niet tot doel om de taken van de officier van justitie in het vooronderzoek te relativiseren. Uit de schets van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel blijkt naar mijn mening genoegzaam van het tegendeel. De leidende rol van de officier van justitie in het vooronderzoek wordt bevestigd. Daarbij geldt dat het zeker ook in het belang van de andere procesdeelnemers – de officier van justitie, de verdachte en de zittingsrechter – is om een beroep te kunnen doen op een goed functionerende rechter-commissaris in het vooronderzoek. Het College van procureurs-generaal heeft er in zijn advies terecht op gewezen dat dit voor een goede voorbereiding van strafzaken van groot belang is. De versterking van de positie van de rechter-commissaris heeft in dit opzicht de verdienste, dat zij zowel voor de officier van justitie de mogelijkheden verruimt om het onderzoek goed voorbereid op zitting te krijgen, als ook de positie van de verdediging in deze verbetert. Naar ik meen is dit in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dan ook voldoende benadrukt.

De leden van de D66-fractie waren van mening dat het wetsvoorstel te veel op twee gedachten hinkt. Aan de ene kant is de rechter-commissaris rechter in het vooronderzoek en aan de andere kant moet hij in de meeste gevallen afwachten of op hem in die hoedanigheid een beroep wordt gedaan. Voor een echte rechter in het vooronderzoek zou de rechter-commissaris volgens deze leden onvoldoende zijn toegerust. Zij vroegen zich met de Raad voor de rechtspraak af of de beperking van eigen onderzoek door de rechter-commissaris tot de gevallen waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, wel in overeenstemming is met het doel van dit wetsvoorstel, te weten de versterking van de positie van de rechter-commissaris. De leden van de VVD-fractie stelden in dit verband de vraag of het niet gewenst is dat de rechter-commissaris te allen tijde ambtshalve onderzoekshandelingen kan verrichten na de officier van justitie daarover te hebben ingelicht.

In de regeling van het vooronderzoek komt het betrekken van de rechter bij het onderzoek, als daad van vervolging, toe aan het openbaar ministerie, dat immers exclusief met de vervolging van strafbare feiten is belast. In aanvulling daarop zijn mogelijkheden gecreëerd voor de verdediging om via het verzoeken van onderzoekshandelingen aan de rechter-commissaris ook een bijdrage te leveren aan het onderzoek. De bevoegdheid voor de rechter-commissaris om ambtshalve onderzoekshandelingen te verrichten, verhoudt zich minder goed met deze uitgangspunten. Niet zonder reden is de wetgever altijd beducht geweest voor mogelijke gevolgen van een dergelijke bevoegdheid voor de rechter-commissaris: waar twee autoriteiten – de officier van justitie en de rechter-commissaris – beide onderzoek kunnen verrichten, ligt het gevaar van conflicten op de loer. Daarom dient het ambtshalve aanwenden van bevoegdheden door de rechter-commissaris in mijn ogen gereserveerd te blijven voor de gevallen waarin de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft: dit is bij uitstek het geval wanneer de verdachte van zijn vrijheid is benomen. Bovendien geldt als belangrijke tweede voorwaarde, dat de rechter-commissaris zelf in enige mate bij het onderzoek betrokken is en zich op grond daarvan een goed oordeel kan vormen over de inhoud van de zaak en de wenselijkheid van een interventie. De vraag van de leden van de PvdA-fractie of ik heb overwogen om de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om ambtshalve te onderzoeken hechtenis te

verbreden, kan ik bevestigend beantwoorden. Het leek mij echter na ampel beraad en gelet op de hierboven weergegeven overwegingen beter om het primaat in dezen te leggen bij de officier van justitie.

4. De versterking van de taakuitoefening van de rechter-commissaris

4.1 Het toezicht op de rechtmatigheid van de toepassing van opsporingsbevoegdheden

De leden van de CDA-fractie merkten op dat teneinde optimaal toezicht te kunnen houden op de rechtmatigheid van de toepassing van opsporingsbevoegdheden, de rechter-commissaris tijdig van alle relevante informatie dient te worden voorzien. Deze leden vroegen wat de consequentie is indien de informatie niet tijdig wordt gegeven.

De kern van de toetsing door de rechter-commissaris is een beoordeling of aan de criteria voor inzet van de bevoegdheid is voldaan. Indien we artikel 126m Sv inzake het opnemen van telecommunicatie tot voorbeeld nemen, gaat het om toetsing of sprake is van een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is en dat een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Voorts dient het onderzoek de inzet van de bevoegdheid dringend te vorderen (toetsing proportionaliteit en subsidiariteit). Indien de voor de toetsing benodigde informatie de rechter-commissaris niet bereikt, zal de rechter-commissaris de vordering moeten afwijzen.

De leden van de PvdA-fractie lazen in artikel 177a Sv dat de rechter-commissaris tijdig alle relevante stukken moet ontvangen van de officier van justitie. Ingevolge artikel 184, eerste lid, Sv moet de officier van justitie een afschrift van de processtukken aan de rechter-commissaris doen toekomen. Zou de rechter-commissaris de stukken die behoren bij het verzoek om een onderzoek niet al volgens artikel 177a Sv in zijn bezit moeten hebben?

Graag verduidelijk ik deze leden dat het hier gaat om twee naar hun doel en toepassingsbereik verschillende regels. Het voorgestelde artikel 177a Sv geeft een algemene regel voor de informatieverstrekking aan de rechter-commissaris. Maar het betreft telkens de voor de verlangde toetsing of uitvoering van een bevoegdheid (denk aan een doorzoeking ex artikel 110 Sv), benodigde stukken. Daarvoor is het meestal niet nodig om het gehele procesdossier ter beschikking te stellen aan de rechter-commissaris. De bepaling van artikel 184, eerste lid, Sv, reikt verder. Wanneer de rechter-commissaris zelf onderzoek verricht, moet hij over het gehele dossier beschikken. Het onderzoek zal zich doorgaans dan ook in een verdergevoerd stadium bevinden. Op basis van het inzicht in de onderzoeksresultaten kan de rechter-commissaris dan de verdachte of getuigen verhoren en kan hij tot een beoordeling van de volledigheid van het onderzoek komen.

De leden van de SP-fractie waren van mening dat een meer grondige en coherente beoordeling van de toewijsbaarheid van gevorderde machtigingen een verdergaande informatievoorziening aan de rechter-commissaris behoeft. Juist het rechterlijke karakter van zijn taakuitoefening, als voorpost van de rechter ter zitting, vereist inzicht in samenhang van het onderzoek.

In antwoord op vraag van deze leden wijs ik er graag op dat enig onderscheid dient te worden gemaakt tussen de inhoud van de toezichthoudende taak van de rechter-commissaris, waar het gaat om het toezicht op de rechtmatigheid van inzet van bevoegdheden enerzijds, en het toezicht op bijvoorbeeld de volledigheid van het opsporingsonderzoek anderzijds. In het laatste geval is zicht op het gehele dossier vereist, terwijl met het oog op een toetsing van de rechtmatigheid van de inzet van een

bevoegdheid alleen de daarvoor relevante stukken nodig zullen zijn. Anders dan de indruk die de memorie van toelichting mogelijk heeft kunnen wekken – daarmee beantwoord ik meteen een vraag van de leden van de D66-fractie – zal een overzicht van de – voor zover relevant – in het onderzoek toegepaste opsporingsbevoegdheden behoren tot de stukken die de officier van justitie op grond van het nieuwe artikel 177a Sv zelf dient te overleggen in het kader van zijn vordering aan de rechter-commissaris tot inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid. Mij is inmiddels gebleken, dat de rechter-commissaris zich in de praktijk juist om dit overzicht te verkrijgen veel moeite moet getroosten, terwijl het voor toetsing van de proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid onontbeerlijk is

De leden van de D66-fractie vroegen tot slot nog aandacht voor de wens van het College van procureurs-generaal om een voorziening te treffen voor de toetsing van geheime opsporingsmethoden door de rechter-commissaris. Ik kan deze leden mededelen dat een voorziening voor het afschermen van bepaalde informatie, uiteraard voorzien van de nodige rechtswaarborgen, zal worden opgenomen in het wetsvoorstel herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken

4.2 Het toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek

De leden van de D66-fractie merkten op dat de rechter-commissaris van geval tot geval zal moeten kunnen beoordelen of sprake is van voldoende voortgang. Naar de mening van deze leden zou de rechter-commissaris zich steeds als hem een onderzoek onder ogen komt een oordeel moeten kunnen vormen over de voortgang van het onderzoek en niet alleen indien hem verzocht wordt opsporingshandelingen te verrichten. De gedachte van deze leden vind ik begrijpelijk. De rechter-commissaris heeft in beginsel ook in elk opsporingsonderzoek de bevoegdheid om zich over de voortgang uit te spreken. Echter, in de gevallen waarin hij zelf geen onderzoekshandelingen verricht in de zaak, kan hij de voortgang alleen beoordelen naar aanleiding van een verzoek daartoe van de verdediging. Op basis van dat verzoek kan hij zich de stukken doen overleggen en tot een oordeel komen. Wanneer de rechter-commissaris zelf onderzoekshandelingen in een zaak verricht, bezit hij een kopie van het dossier en heeft hij uit die hoofde overzicht over het onderzoek. Dit overzicht moet naar mijn stellige overtuiging altijd als basis dienen voor het ambtshalve toepassen van bevoegdheden door de rechter-commissaris. Zou dit niet zo zijn, dan ontstaat het gevaar dat de rechter-commissaris het onderzoek van de officier van justitie onnodig doorkruist. Het beperkte zicht op de zaak dat de rechter-commissaris verkrijgt in het kader van de toetsing van de inzet van opsporingsbevoegdheden is onvoldoende om dit te voorkomen.

4.3 Het toezicht op de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek

Het onderhavige wetsvoorstel voegde volgens de leden van de D66-fractie op het punt van de evenwichtigheidstoets weinig toe. In de memorie van toelichting wordt in dit verband verwezen naar andere nieuwe wetgeving met betrekking tot de herstructurering van het vooronderzoek, te weten het wetsvoorstel tot regeling van de samenstelling en inzage van processtukken. Ik streef ernaar, dit in antwoord op de vraag van deze leden, dit wetsvoorstel vóór het zomerreces bij de Tweede Kamer te laten indienen.

Voor wat betreft de toetsing van de volledigheid van het onderzoek is de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot het verrichten van eigen

onderzoek van groot belang. De leden van de D66-fractie waren van mening dat de rechter-commissaris in de uitvoering van deze taak wettelijk ondersteund zou moeten worden met bevoegdheden die hij ook ten opzichte van de officier van justitie zou moeten kunnen invoeren. Het systeem van ons wetboek gaat niet uit van een hiërarchische relatie tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris. Het gaat om twee magistraten die in de regeling van het strafproces ieder een eigen taak hebben gekregen. Met dit stelsel spoort minder de introductie van bevoegdheden waarmee de ene magistraat de andere tot iets zou kunnen dwingen. Dit is ook niet nodig. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin de rechter-commissaris ter gelegenheid van een regiebijeenkomst, na de verdediging en de officier van justitie te hebben gehoord, tot het oordeel komt dat het voor de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek nodig is om nog een bepaalde onderzoekshandeling te verrichten. Daar kan hij zelf toe overgaan, of hiertoe de politie opdracht geven met gebruikmaking van artikel 177 Sv. Is de rechter-commissaris van mening dat het openbaar ministerie zelf zorg zou moeten dragen voor aanvulling van het onderzoek en is de officier van justitie het hiermee niet eens, dan kan de rechter-commissaris dit in een proces-verbaal van bevindingen aangeven. Hierdoor wordt zijn standpunt zichtbaar, zowel voor de verdediging als later voor de zittingsrechter, die hun conclusies hieruit kunnen trekken.

5. Het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris

5.1 Algemeen

De leden van de CDA-fractie merkten terecht op dat de verdediging in het wetsvoorstel meer ruimte krijgt om zich te richten tot de rechter-commissaris. Zij vroegen aandacht voor de vraag of verdachten in de praktijk hiervan gebruik zullen maken omdat zij zich mogelijk geen advocaat kunnen veroorloven en omdat niet in alle gevallen in rechtsbijstand is voorzien.

Ook in de huidige situatie heeft de verdediging reeds de mogelijkheid om de rechter-commissaris te verzoeken onderzoekshandelingen te verrichten – via de mini-instructie, artikel 36a Sv. Het wetsvoorstel beoogt op dit punt vooral het voor de verdediging eenvoudiger te maken om een verzoek te richten aan de rechter-commissaris tot het doen van (aanvullend) onderzoek. Voor wat betreft de rechtsbijstand aan verdachten in strafzaken geldt het volgende. In gevallen waarin de verdachte op grond van een wettelijke maatregel rechtens zijn vrijheid is ontnomen, is rechtsbijstand kosteloos. Tijdens de fase van in verzekeringstelling heeft de verdachte recht op de bijstand van een (piket)advocaat. Deze advocaat krijgt hiervoor over het algemeen een vaste vergoeding van 1,5 punt. Vanaf de inbewaringstelling door de rechter-commissaris heeft de verdachte recht op rechtsbijstand die wordt verleend op basis van een door de rechter verstrekte last tot ambtshalve toevoeging. Er vindt daarbij geen inkomens- en vermogenstoets plaats. Vanaf dat moment geldt deze last voor de strafvervolgning in iedere aanleg: dus ook als de verdachte voor aanvang van de terechtzitting uit de voorlopige hechtenis wordt ontslagen en ook in hoger beroep. Is eenmaal een ambtshalve toevoeging afgegeven, dan blijven de kosten voor rekening van de Staat. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of door het wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat alle onderzoekshandelingen in een en dezelfde zaak door één rechter-commissaris wordt uitgevoerd. Het wetsvoorstel bevat hiervoor geen regeling. Het is in de praktijk ook niet altijd wenselijk dat dezelfde rechter-commissaris alle handelingen in

een zaak verricht. Dit zou ook onmogelijk zijn, omdat een rechter-commissaris soms verhinderd zal zijn en een andere rechter-commissaris hem of haar zal moeten waarnemen. Bovendien kan het een overweging zijn om in bijzondere gevallen meer rechters-commissarissen in een zaak op te laten treden – bijvoorbeeld omdat er sprake is van vele verdachten – met het oog op het vermijden van de schijn van vooringenomenheid. Er kan ook een gespecialiseerde rechter-commissaris worden ingezet – ik wijs ook op artikel 178a, derde lid, Sv. Het voorgaande neemt niet weg dat in het kader van het Project versterking positie rechter-commissaris wordt bevorderd dat zoveel mogelijk één rechter-commissaris bevoegdheden uitoefent in een zaak. Immers krijgt de rechter-commissaris zo overzicht over een zaak, hetgeen ten goede komt van zijn taakuitoefening. Ik merk nog op dat in de organisatie van de werkzaamheden in een aantal kabinetten rechter-commissaris dit al als uitgangspunt wordt gehuldigd.

De leden van de D66-fractie meenden met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) te constateren dat er nog al wat onevenwichtigheden zijn in de positie van enerzijds de verdachte en anderzijds het OM. Dit betrof onder meer een ongelijke informatiepositie met betrekking tot aan de rechter-commissaris gerichte verzoeken tot het verrichten van onderzoek en de ongelijke mogelijkheden om in appel te gaan tegen beslissingen van de rechter-commissaris dienaangaande. Zij vernamen graag waarom de adviezen van de NOvA in deze niet zijn gevolgd. De adviezen van de NOvA om de positie van de verdachte en de officier van justitie bij de regeling voor het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris zoveel mogelijk identiek te doen zijn, zijn voor een deel gevolgd. Een volledige gelijkschakeling van de bevoegdheden zou evenwel de kern van het Nederlandse strafproces miskennen. Dit strafproces kenmerkt zich immers niet als een accusatoir proces in de betekenis dat het openbaar ministerie en de verdediging als twee gelijkwaardige partijen ieder zelf bewijs verzamelen. In de voorgestelde regeling komt tot uitdrukking dat het niet in alle gevallen is aangewezen dat de rechter-commissaris de inhoud van een vordering van de officier van justitie meteen meedeelt aan de verdachte. Het onderzoeksbelang kan zich hiertegen verzetten. Dat uitgangspunt kent de huidige regeling ook al en daarin wordt geen verandering gebracht. Wat betreft het ontbreken van de mogelijkheid voor de verdediging om in appel te gaan tegen een weigering van de rechter-commissaris om een gevraagde onderzoekshandeling te verrichten, geldt dat gewaakt moet worden voor een redelijke voortgang van het onderzoek. Het is niet de bedoeling dat de mogelijkheid voor de verdediging wordt gecreëerd om het onderzoek met talloze onderzoeksverlangens, gevolgd door even zovele procedure-incidenten bij weigering door de rechter-commissaris, te vertragen. Dit neemt niet weg dat de mogelijkheden voor de verdediging om onderzoekswensen in te dienen, ruimschoots aanwezig zijn. Aan te nemen valt dat rechter-commissaris verzoeken zal inwilligen, tenzij deze relevantie missen.

Deze leden van de fractie van D66 vroegen tot slot waarom in het wetsvoorstel geen rekening is gehouden met het feit dat de toevoeging van een advocaat pas mogelijk is na een dagvaarding ter zitting. De veronderstelling van deze leden dat toevoeging eerst kan worden verstrekt na ontvangst van de dagvaarding berust op een misverstand. In het debat dat de Staatssecretaris van Justitie op 9 december 2008 en 28 januari 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 753, nrs. 4 en 10) met uw Kamer voerde over de taakstelling gesubsidieerde rechtsbijstand is deze vraag uitvoerig aan de orde geweest. Desgevraagd hebben de Raden voor rechtsbijstand aangegeven dat het erom gaat dat rechtsbijstand noodzakelijk is. Indien er een dagvaarding is uitgebracht kan de toevoegingsaan-

vraag vaak summier worden toegelicht, omdat de zaak dan vanuit de meegezonden dagvaarding meestal duidelijk naar voren komt. Ook als een brief wordt overgelegd van het openbaar ministerie waarin de vervolging of dagvaarding wordt aangekondigd kan zonder uitgebreide toelichting een toevoeging worden versterkt. In andere situaties is uitgebreidere toelichting nodig. In dat geval is van belang dat de advocaat genoegzaam toelicht waarom rechtsbijstand in dit stadium noodzakelijk is en welke de te verrichten werkzaamheden zijn. Volgens het Handboek toevoegingen van de Raden voor rechtsbijstand kan worden toegevoegd indien substantiële werkzaamheden verricht moeten worden, zoals bijvoorbeeld werkzaamheden in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek of mini-instructie en het bewerkstelligen van een sepot. Om de bekendheid met het beleid op dit punt te vergroten en om te komen tot een uniforme uitleg en toepassing daarvan, zijn door de Raad voor rechtsbijstand interne werkinstructies opgesteld.

5.2 De regeling inhoudelijk

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag waar precies de grens ligt voor de voorheen zo genoemde mini-instructie (nu artikelen 181 en 182 Sv), zowel wanneer onderzoekshandelingen door de verdediging als wanneer het door de officier van justitie worden gevraagd. Naast de formele vereisten opgenomen in de aangehaalde artikelen, zal de rechter-commissaris de relevantie toetsen van de gevorderde of gevraagde onderzoekshandelingen. De rechter-commissaris zal vervolgens de onderzoekshandelingen (laten) verrichten en daarvan verslag doen aan de officier van justitie en de verdachte. Indien de rechter-commissaris dit nodig acht, kan hij de resultaten van zijn onderzoek bespreken in een regiebijeenkomst. Daarin kan de rechter-commissaris eventueel ook met de officier van justitie en de verdediging van gedachten wisselen over de wenselijkheid van aanvullend onderzoek.

In de nieuwe opzet heeft de verdachte de mogelijkheid om duidelijkheid te verkrijgen omtrent de tegen hem lopende vervolging door ingevolge artikel 180 Sv de rechter-commissaris te verzoeken de voortgang te bekijken. De leden van de CDA-fractie vroegen naar mogelijkheden voor beperking om te voorkomen dat de rechter-commissaris te pas en te onpas wordt ingezet.

De bevoegdheid van artikel 180 Sv ziet op het voorkomen van ernstige vertraging in het vooronderzoek. Hiervoor moet worden gewaakt, onder andere om te voorkomen dat de verdachte onevenredig lang in onzekerheid verkeert omtrent zijn strafrechtelijke positie. Wordt hij inderdaad verdacht van een strafbaar feit? Dient hij er rekening mee te houden dat hij zich voor de rechter zal moeten verantwoorden? Bepalend voor de actie van de rechter-commissaris is de reeds in het onderzoek verstreken tijd. De rechter-commissaris zal zich dus met een blik op het onderzoek vermoedelijk snel een indruk kunnen vormen over de vraag of de voortgang van het onderzoek nader onderzoek behoeft. Als dit niet zo is, dan zal hij het verzoek afwijzen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of met dit wetsvoorstel meer recht wordt gedaan aan het principe van «equality-of-arms». Het wetsvoorstel draagt bij aan het evenwicht in het vooronderzoek, doordat de verdediging meer mogelijkheden krijgt om via de rechter-commissaris een bijdrage te leveren aan het onderzoek. Daarnaast zal de rechter-commissaris vaker kunnen optreden als geschillenbeslechter, indien de officier van justitie en de verdediging van mening verschillen. Denk bijvoorbeeld aan het geval waarin de officier van justitie een verzoek van de verdediging afwijst om deskundigenonderzoek te laten verrichten (artikel 150b, tweede lid, Sv). Maar het is bovenal de feitelijke versterking van de

rechter-commissaris, die ertoe moet leiden dat de verdediging zich weer verzekerd weet van een aanspreekbare rechter-commissaris, die tijd heeft om zich te verdiepen in de zaak.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan blij te zijn met de uitbreiding van de mini-instructie. Zij meenden dat dit instrument kan leiden tot waardevolle informatie en een evenwichtig strafdossier. Ik deel de opvatting van deze leden, waarbij ik met deze leden aantekenen dat het wel van belang is dat de verdediging vaker gebruik maakt van de mini-instructie. Het wetsvoorstel biedt daar aanleiding toe, omdat de wijze waarop de rechter-commissaris bij het onderzoek kan worden betrokken wordt vereenvoudigd. Ik ben het eveneens met deze leden eens dat de rechter-commissaris – of de officier van justitie – bijvoorbeeld ter gelegenheid van een regiebijeenkomst door het aansporen van de verdediging om haar zienswijze kenbaar te maken en eventuele onderzoekswensen in te dienen, gebruik van de mini-instructie kan bevorderen. Daarbij is wel enige structuur aangewezen. Vanuit het rechter-commissariaat werd erop gewezen dat een wettelijke bevoegdheid om termijnen te kunnen stellen, bijvoorbeeld voor het onderbouwen door de verdediging van door haar geuite onderzoeksvragen, wenselijk zou zijn. De rechter-commissaris zou met een dergelijke bevoegdheid kunnen bevorderen dat de verdediging op de juiste manier en op het juiste moment gebruik maakt van de haar door de wet geboden mogelijkheden. Ik zal hiertoe bij nota van wijziging een voorstel doen.

De aan het woord zijnde leden merkten op dat de verdachte niet direct op de hoogte hoeft te worden gebracht van het feit dat de officier van justitie een onderzoekshandeling heeft gevorderd bij de rechter-commissaris. Andersom wordt de officier van justitie wel op de hoogte gebracht van het feit dat de verdachte om een onderzoek heeft gevraagd. Zij vroegen waarom er geen evenwichtigheid op dit punt bestond. Van een volledige gelijkschakeling op dit punt kan geen sprake zijn. Te denken valt aan de situatie waarin op het moment dat de officier van justitie vordert dat de rechter-commissaris onderzoekshandelingen verricht, er nog geen verdachte in beeld is. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het geval waarin de getuigen van een ernstig misdrijf tegenstrijdige verklaringen afleggen over wat ze precies hebben waargenomen. Het kan dan overweging verdienen de rechter-commissaris hen te laten horen. Ook de wens tot afscherming van een getuige kan reden zijn om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken. In sommige gevallen kan het in het belang van het onderzoek aangewezen zijn, om de vordering van de officier van justitie niet aanstonds ter kennis te brengen van de verdachte. De rechter-commissaris kan in het belang van het onderzoek kennisgeving uitstellen, zoals bepaald in artikel 181, derde lid, Sv. Verder bepaalt artikel 181, derde lid, Sv dat de rechter-commissaris uiterlijk de eerste maal dat hij de verdachte verhoort hem de vordering en zijn beslissing hierop doet toekomen. De leden van de VVD-fractie vroegen verduidelijking op dit punt. Bedoeld is: op het moment dat de verdachte in het kader van de vordering door de rechter-commissaris wordt verhoord. Dit spreekt eigenlijk voor zich. Daar, zoals de leden van de VVD-fractie aangaven, deze slotzin van het derde lid in de huidige redactie ook voor verwarring zou kunnen zorgen, stel ik voor deze bij nota van wijziging te laten vervallen.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de verdachte een met redenen omkleed schriftelijk verzoek moet richten aan de rechter-commissaris. Ik kan de vraag van deze leden of ook de vordering van de officier van justitie op schrift zal moeten zijn gesteld, bevestigend beantwoorden. Daarentegen hoeft de vordering van de officier van justitie niet uitgebreid met redenen te zijn omkleed. Uitgangspunt is dat

officier van justitie – net als in de regeling van het gerechtelijk vooronderzoek – onderzoek vordert wanneer hij dat nodig acht. Ik meen dat het redelijk en gerechtvaardigd is dat aan de indiening van onderzoekswensen door de verdediging een iets hogere eis wordt gesteld. Bij legitieme onderzoekswensen behoeft de motivering geen beletsel te vormen. De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of er situaties denkbaar waren waarin, in het belang van het onderzoek, de officier van justitie niet onverwijld op de hoogte wordt gesteld van een onderzoekswens van de verdediging, bijvoorbeeld omdat deze zou zijn gebaseerd op een vermoeden van onrechtmatig handelen van de officier van justitie. Mijn antwoord op die vraag luidt dat ik het graag aan de rechter-commissaris zou willen overlaten om in bijzondere gevallen als deze te handelen naar bevind van zaken. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de rechter-commissaris het verzoek van de verdediging voorlegt aan de hoofdofficier van justitie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre de verdachte in het vervolg nog verzoeken moet richten aan de officier van justitie, of dat verzoeken tevens ook via de rechter-commissaris zouden kunnen worden verwezenlijkt.

Waar de wet expliciet de mogelijkheid biedt het verzoek te richten aan de officier van justitie, ligt het in de rede dat de verdediging hier gebruik van maakt. Een voorbeeld hiervan vormt artikel 150 Sv. De rechter-commissaris zal daar ook op letten, wanneer hij moet beslissen over een verzoek van de verdachte. Meestal voorziet de wet overigens in een «geschillenregeling» voor het geval de officier van justitie het verzoek van de verdediging afwijst. Niet zelden vervult de rechter-commissaris daarin een rol. Deze leden wilden verder weten wat de rol van de rechter-commissaris is ten aanzien van verzoeken van de verdediging om deskundigen te horen. Daarover kan ik meedelen dat zowel de officier van justitie als de rechter-commissaris over de bevoegdheid beschikken om deskundigenonderzoek op te dragen. De officier van justitie kan echter alleen geregistreerde deskundigen onderzoek opdragen. Wanneer de verdediging deskundigenonderzoek door een geregistreerde deskundige wil laten verrichten kan zij conform artikel 150 Sv de officier van justitie hierom vragen. Indien de officier van justitie het verzoek afwijst, kan de verdediging deze afwijzing voorleggen aan de rechter-commissaris (artikel 150b, tweede lid, Sv).

De leden van de PvdA-fractie merkten op met de regering veel te verwachten van de regiebijeenkomst. Zij vroegen of ook het openbaar ministerie en de verdediging raadsman om een regiebijeenkomst konden verzoeken.

Ten antwoord op deze vraag kan ik aangeven dat de officier van justitie en de verdachte de rechter-commissaris hierom zeker kunnen verzoeken, bijvoorbeeld in het verlengde van de vordering of het verzoek om onderzoekshandelingen. De rechter-commissaris, zo beantwoord ik een tweede vraag die deze leden in dit verband stelden, kan een regiebijeenkomst gebruiken om de resultaten van door hem verrichte onderzoekshandelingen te bespreken of om de stand van zaken in het onderzoek op te maken met de officier van justitie en de verdediging. Daarbij zal telkens een beoordeling plaatsvinden van de evenwichtigheid en volledigheid van het opsporingsonderzoek – ofwel de zittingsrijpheid van de zaak.

De leden van de PvdA-fractie suggereerden de mogelijkheid open te stellen voor de rechter-commissaris om ambtshalve onderzoek te verrichten indien rechtspersonen voorwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek. Gelet op de hierboven gegeven beschrijving van de OM aanwijzing lijkt me het meer voor de hand liggen om te overwegen daarin de door deze leden geschetste zaak op te nemen, als geval waarin de

officier van justitie dient te overwegen om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken.

Ook de leden van de SP-fractie gaven aan veel te verwachten van de nauwere betrokkenheid van de rechter-commissaris bij onderzoek en de regiebijeenkomst. Met deze leden onderschrijf ik de door hen geuite gedachte dat de rechter-commissaris in moeilijke onderzoeken samenwerking tussen de verdediging en de officier van justitie kan bevorderen, bijvoorbeeld bij de keuze van deskundigen en het horen van getuigen.

5.3. De verhouding tot het onderzoek ter terechtzitting

De leden van de CDA-fractie merkten op dat aangenomen wordt dat, nu de verdediging als gevolg van het wetsvoorstel op ieder moment in het vooronderzoek de rechter-commissaris om onderzoekshandelingen kan vragen, de ontvankelijkheid van verzoeken om aanvullend onderzoek ter zitting enigermate wordt beperkt. Zij vroegen de regering wat meer licht te werpen op de eventuele scheidslijn die voor de verdediging zal gelden. De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband naar de consequenties voor de verdediging als zij in het vooronderzoek de onderzoeksbevoegdheden van de rechter-commissaris niet benut.

Verzoeken tot aanvullend onderzoek die ter zitting worden gedaan, worden beoordeeld aan de hand van het noodzakelijkheids criterium, dat onder andere is neergelegd in artikel 315 Sv (vgl. Hoge Raad 12 mei 2009, LJN: BG9964 en HR 19 juni 2007, NJ 2007, 626). De noodzaak tot het horen van een getuige zal vaak ontbreken in het geval de getuige eerder door de rechter-commissaris is gehoord. Hetzelfde oordeel zou kunnen gelden indien de verdediging eerder ruimschoots in de gelegenheid is geweest om onderzoekshandelingen te laten verrichten en daarop bijvoorbeeld tevergeefs door de rechter-commissaris en de officier van justitie is gewezen.

Deze leden vroegen voorts wat werd bedoeld met de zin «(i)n de tweede aanleg kan als alternatief voor terugverwijzing inzet van de raadsheer-commissaris plaatsvinden voor het verrichten van aanvullend onderzoek». Graag verduidelijk ik dat de eerder aangehaalde Wet inzake de raadsheer-commissaris de mogelijkheid heeft gecreëerd voor de zittingsrechter – ook het gerechtshof – om een van zijn leden aan te wijzen als raadsheer-commissaris om buiten de zitting een aanvullende onderzoekshandeling te verrichten, bijvoorbeeld het horen van een getuige. Dit voorkomt dat de behandeling van de zaak grote vertraging oploopt als gevolg van terugwijzing naar de rechter-commissaris.

6. De regeling voor het verlenen van kleine rechtshulp

De leden van de SP-fractie wilden graag weten of ik heb overwogen om bij de kleine rechtshulp ook criteria van toepassing te laten zijn, vergelijkbaar met die welke in de aanwijzing van het College van procureurs-generaal voor het betrekken bij onderzoek van de rechter-commissaris opgenomen kunnen worden. Zij dachten hierbij vooral aan zaken die als gevoelig moeten worden aangemerkt.

De wijze waarop een rechtshulpverzoek wordt uitgevoerd, wordt grotendeels bepaald door het van toepassing zijnde verdrag, aangevuld door de regeling voor wederzijdse rechtshulp in het Wetboek van Strafvordering. Artikel 552n Sv geeft in het bijzonder de gevallen weer waarin de uitvoering van het rechtshulpverzoek aan de rechter-commissaris toekomt. Daarnaast geldt als belangrijke ontwikkeling dat in het internationale rechtshulpverkeer dat steeds meer de wensen van de verzoekende staat inzake de wijze waarop het verzoek wordt uitgevoerd tot uitgangspunt worden genomen. Ik wijs bijvoorbeeld op artikel 4, eerste

lid, van de EU-rechtshulpovereenkomst. Voor zelfstandige overwegingen omtrent het bij de zaak betrekken van de rechter-commissaris is tegen deze achtergrond dus veel minder plaats dan in eigen Nederlands opsporingsonderzoek.

7. Financiële consequenties

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de feitelijke versterking van het rechter-commissariaat zowel de capaciteit als de kwaliteit betreft. Bij de financiering van de rechtspraak over de periode 2007–2010 is ten behoeve van de versterking van het rechter-commissariaat in totaal circa 14 miljoen euro ter beschikking gesteld. Op de vraag van deze leden wat daar reeds mee is bewerkstelligd, kan ik antwoorden dat 11 fte extra aan rechter-commissaris is verwezenlijkt in de kabinetten rechter-commissaris. Verder is geïnvesteerd in de ondersteuning van het rechter-commissariaat en is aandacht besteed aan het rechter-commissariaat in het project deskundigheidsbevordering, deel uitmakend van het Programma Strafsector 2010. De resultaten van dit project zijn opgenomen in het eerdergenoemde rapport «De strafrechter en profil» van de Raad voor de rechtspraak en het LOVS.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering nadrukkelijk om de voorgestelde versterking van de positie van de rechter-commissaris ook daadwerkelijk mogelijk te maken door de Raad voor de rechtspraak de benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen. Gelet op de hierboven is voor de versterking een zekere basis gelegd. Ik blijf uiteraard met de Raad in gesprek over de verdere uitwerking van de versterkingsplannen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie naar de (definitieve) financiële gevolgen van het nu voorliggende wetsvoorstel, zou naar mijn mening kunnen worden betrokken bij de evaluatie van de effecten van het wetsvoorstel enkele jaren na inwerkingtreding. Deze evaluatie zeg ik hierbij graag toe.

8. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdeel X

(artikel 181)

De leden van de VVD-fractie vroegen of de beschikking als bedoeld in het tweede lid een beschikking is, waartegen beroep door het OM kan worden ingesteld bij de raadkamer van de rechtbank. Onder verwijzing naar artikel 446 Sv kan deze vraag bevestigend worden beantwoord. Op de vraag van deze leden over artikel 181, derde lid, Sv heb ik hiervoor in deze nota reeds een reactie gegeven.

(artikel 182)

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of het bepaalde in het tweede lid niet met zich meebrengt dat meer dan één rechter-commissaris uit verschillende arrondissementen bij een en hetzelfde opsporingsonderzoek wordt betrokken. Dit zal niet het geval zijn. Wanneer blijkt dat het opsporingsonderzoek loopt in een ander arrondissement ligt hier voor de hand dat de rechter-commissaris de zaak doorverwijst naar de rechter-commissaris in dat arrondissement.

(artikel 184)

Ten aanzien van de voorgestelde wijziging van het tweede lid vroegen de leden van de VVD-fractie of de informatieplicht door de rechter-commissaris aan de officier van justitie niet eenzelfde informatieplicht moest zijn

als die omschreven in het eerste lid. Het leek deze leden onwenselijk dat de rechter-commissaris met zijn onderzoekshandelingen het onderzoek van de officier van justitie zou doorkruisen.

De informatieplicht die in artikel 184 Sv is opgenomen, ziet primair op informatieverstrekking door de officier van justitie aan de rechter-commissaris. Meer dan voorheen zal immers het primaat zal liggen bij het opsporingsonderzoek dat wordt geleid door de officier van justitie. De officier van justitie beheert ook het procesdossier. Dit neemt niet weg dat de rechter-commissaris ook van zijn kant de officier van justitie zal moeten informeren over door hem verrichte onderzoekshandelingen, ter voorkoming van eventuele misverstanden. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 184, tweede lid, Sv. Daaraan kan, voor de volledigheid, worden toegevoegd dat de rechter-commissaris ook eigener beweging informatie kan verstrekken. Ik zal dit bij nota van wijziging voorstellen.

Onderdeel Z

(artikel 185)

Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie miskende het voorgestelde artikel 185 Sv de zelfstandige positie van de officier van justitie ten opzichte van de rechter-commissaris. Zij gaven er de voorkeur aan dat zou worden gesproken van het uitnodigen van de officier van justitie. De essentie van de regiebijeenkomst is dat rechter-commissaris samen met de officier van justitie en de verdediging de stand van zaken van het onderzoek kan bespreken. Daartoe zullen beiden aanwezig moeten zijn. Dit beoogt de gekozen formulering tot uitdrukking te brengen. Daarmee verschilt de situatie van het bijwonen van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris, bijvoorbeeld het verhoor van de verdachte, waar de officier van justitie het recht heeft bij aanwezig te zijn en waartoe hij wordt uitgenodigd. Voor de duidelijkheid vermeld ik dat er niet voorzien is in enige vorm van dwang in relatie tot de officier van justitie.

Onderdeel DD

(artikel 226g)

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over de wijziging artikel 226g, eerste lid, Sv kan ik melden dat slechts bedoeld is om dit artikel aan te passen aan de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek. De term «strafzaak» waarvoor aanvankelijk is gekozen, kan zoals deze leden terecht opmerkten, leiden tot verwarring. Ik stel daarom bij nota van wijziging alsnog voor om «strafzaak» te vervangen door «opsporingsonderzoek».

Onderdeel LL

(artikel 262)

Het door de leden van de VVD-fractie aangehaalde artikel 262, vijfde lid, Sv ten slotte betreft een letterlijke overname van artikel 250, vierde lid, Sv. De redactie is enigszins ingewikkeld, daar de regeling op een groot aantal verschillende situaties betrekking heeft.

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