

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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken te versterken. Het optreden van de rechter-commissaris wordt voorzien van een nieuwe, heldere grondslag en hij wordt beter in staat gesteld om zijn taken en bevoegdheden uit te oefenen. Het voorstel maakt deel uit van het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2007/08, 29 271, nr. 7).

Sinds het midden van de jaren '90 van de vorige eeuw is de positie van de rechter-commissaris aanzienlijk veranderd. Het openbaar ministerie is zich na de Commissie-Van Traa intensiever met de opsporing gaan bezighouden. Deze ontwikkeling is door de wetgever met de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek en de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden kracht bij gezet: het openbaar ministerie kan in de meeste gevallen zelfstandig bevoegdheden uitoefenen, soms na machtiging van de rechter-commissaris. Dit heeft geleid tot een sterk verminderde betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het vooronderzoek. Zo is het aantal gerechtelijke vooronderzoeken in enkele jaren tijd met tachtig procent afgenomen. Het wettelijk kader van het gerechtelijk vooronderzoek heeft dus duidelijk aan betekenis ingeboet en kan worden opgeheven. Het onderzoek in een aantal geruchtmakende strafzaken heeft de afgelopen jaren evenwel gewezen op het grote belang dat is gemoeid met een evenwichtige bewijsverzameling, waarin voldoende onderzoek à charge en à décharge plaatsvindt. Het toezicht hierop is bij uitstek een taak voor de rechter: tijdens het onderzoek ter terechtzitting voor de zittingsrechter en tijdens de bewijsverzameling in het vooronderzoek voor de rechter-commissaris. De vraag dringt zich op of de rechter-commissaris, gelet op zijn verminderde betrokkenheid bij het vooronderzoek in zijn huidige vorm, nog voldoende uitvoering kan geven aan deze taak. Om deze reden is bij aanbidding van het Programma versterking opsporing en vervolging, dat tot stand is gekomen naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord, een versterking van de positie van de rechter-commissaris aangekondigd (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 32). Hiermee werd gevolg gegeven aan het gevoel van een meerderheid in de Tweede Kamer, en tegemoet gekomen aan een reeds langere tijd

levende wens van de advocatuur, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur.

Het voorstel voorziet in een nieuwe opzet voor de rol van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris opereert niet meer primair als onderzoeksrechter, maar als «rechter in het vooronderzoek» die toezicht houdt op het goede verloop van het vooronderzoek en die op verzoek van de officier van justitie en van de verdachte onderzoekshandelingen verricht. De nieuwe rol wordt voorzien van passende bevoegdheden, zodat de rechter-commissaris weer zorg kan dragen voor voldoende rechterlijke betrokkenheid bij het vooronderzoek. Het bestaande formele kader van het gerechtelijk vooronderzoek dat niet meer aansluit bij de eisen van de praktijk en evenmin goed functioneert, wordt geschrapt.

Een verbetering van de wettelijke positie van de rechter-commissaris alleen kan niet de gewenste versterking van de rechterlijke betrokkenheid bij het vooronderzoek bewerkstelligen. Daarom streef ik in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak tevens een feitelijke versterking van het rechter-commissariaat na, in de zin van voldoende capaciteit, kwaliteit en ondersteuning. Deze feitelijke versterking is nodig om uitvoering te kunnen geven aan het wetsvoorstel. Met deze feitelijke versterking is onder auspiciën van de Raad voor de rechtspraak al aangevangen. Ik heb daar ook in het kader van de driejaarlijkse financiering van de rechtspraak voor de periode 2007–2010 extra gelden voor beschikbaar gesteld.

### *1.1 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel*

De versterking van de positie van de rechter-commissaris vindt inhoudelijk plaats door op basis van een nieuwe grondslag zijn bestaande taken en bevoegdheden beter vorm te geven en waar nodig uit te breiden. De nadruk ligt daarbij op de toegankelijkheid van de rechter-commissaris voor de officier van justitie en de verdediging, en het faciliteren van de rechter-commissaris in zijn werkzaamheden.

De verhouding tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris komt in de nieuwe regeling van het vooronderzoek duidelijker tot uitdrukking. De officier van justitie heeft de leiding over het opsporingsonderzoek, en daarmee tevens over het gehele vooronderzoek. De leiding van de officier van justitie volgt uit zijn verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

De rechter-commissaris krijgt op zijn beurt de taak om als rechter in het vooronderzoek toezicht uit te oefenen op het verloop van het opsporingsonderzoek. Het gaat om toezicht op de rechtmatige toepassing van opsporingsbevoegdheden, de voortgang van het onderzoek en de evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek.

In de plaats van het in onbruik geraakte gerechtelijk vooronderzoek komt een meer flexibele mogelijkheid voor de rechter-commissaris om onderzoekshandelingen te (doen) verrichten. De regeling van de mini-instructie wordt uitgebreid om beter te kunnen voldoen aan gerechtvaardigde onderzoekswensen van de verdediging. Gedacht kan worden aan de opdracht tot het verrichten van deskundigenonderzoek en het horen van getuigen. De nieuwe toezichthoudende rol van de rechter-commissaris maakt hem bij uitstek het aanspreekpunt voor de verdediging waar het gaat om het bewaken van de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek.

De hierna toegelichte feitelijke versterking van het rechter-commissariaat zorgt ervoor dat de rechter-commissaris beter in staat zal zijn om tijdig gehoor te geven aan verzoeken van de verdediging en vorderingen van de officier van justitie tot het verrichten van onderzoekshandelingen. Dit alles

draagt bij aan een adequate voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting. Het onderzoek ter terechtzitting behoeft dan niet meer onnodig te stagneren door terugwijzingen naar de rechter-commissaris voor aanvullend onderzoek, zoals het nu met regelmaat het geval is.

### *1.2 De herstructurering van het vooronderzoek*

Het wetsvoorstel is onderdeel van de herstructurering van het vooronderzoek, gebaseerd op het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II, 29 271, nr. 1–7). Het voorstel zorgt voor een herpositionering van de rechter-commissaris en een bevestiging van de leidende rol van de officier van justitie in het vooronderzoek. Daarmee verschaft het voorstel heldere uitgangspunten voor de andere voorstellen die in het kader van de herstructurering nog zullen volgen. Deze voorstellen zullen onder andere betrekking hebben op de samenstelling en inzage van de processtukken, en de regeling van de opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen. In deze voorstellen is ruimte voor accentuering van de taken van de rechter-commissaris en aanvulling van zijn bevoegdheden, op basis van de in dit voorstel gekozen uitgangspunten. De voorstellen zullen uiteindelijk alle gezamenlijk in werking treden. De inhoud van het wetsvoorstel is mede gebaseerd op het onderzoeksproject Strafvordering 2001, onder leiding van prof. mr. M. S. Groenhuijsen en prof. mr. G. Knigge. Ik heb de voorstellen van de onderzoekers als basis gebruikt voor het onderhavige voorstel en erop voortgebouwd. In het bijzonder hebben mijn ambtsvoorganger en ik de analyse die de onderzoekers in deze rapporten maakten van de functies van de rechter-commissaris, reeds grotendeels onderschreven. Zie verder paragraaf 7 van deze toelichting.

Ter voorbereiding van het voorstel heb ik voorts de Erasmus Universiteit Rotterdam onderzoek laten verrichten naar de praktijk rond de inverzekeringstelling en de bewaring (zie J. Uit Beijerse e.a., *Rechter-commissaris en inverzekeringstelling: een paar apart?*, BJU, Den Haag 2008). Tot slot werd in het voorjaar van 2008 een expertmeeting gehouden met rechters-commissarissen en officieren van justitie over de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel.

### *1.3 Ontvangen adviezen<sup>1</sup>*

Over een concept van dit wetsvoorstel dat mede was gebaseerd op de resultaten van de expertmeeting, is advies uitgebracht door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad van Hoofdcommissarissen, het openbaar ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Raad voor de rechtspraak. Alle adviesorganen onderschreven de wenselijkheid en de noodzaak om te komen tot een versterking van de positie van de rechter-commissaris.

In enkele adviezen – die van de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie – werd de sterke voorkeur uitgesproken om over alle voorstellen die zullen worden ontwikkeld in de kader van de herziening van het vooronderzoek in strafzaken gezamenlijk advies uit te brengen. Een goede beoordeling van het onderhavige voorstel zou anders niet mogelijk zijn. Het voorstel tot versterking van de positie van de rechter-commissaris legt een fundament voor de andere wetsvoorstellen in het kader van de herziening van het vooronderzoek. De herpositionering van de rechter-commissaris die het voorstel wil bewerkstelligen, is immers van invloed op de verhoudingen tussen alle betrokkenen bij het vooronderzoek. De nieuwe positie van de rechter-commissaris zal daarom in elk geval als belangrijk ijkpunt fungeren voor de bevoegdheidsverdeling in de nieuwe regeling voor de processtukken en de samenstelling van het procesdossier.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Datzelfde geldt voor de op stapel staande herinrichting van de regels betreffende de strafvorderlijke bevoegdheden. De verhouding tussen de verschillende wetsvoorstellen is daarmee duidelijk: dit wetsvoorstel geeft belangrijke uitgangspunten voor de herziening van het vooronderzoek in strafzaken, waarop in de voorstellen die volgen, kan worden voortgebouwd.

Voor de beoordeling van dit wetsvoorstel is het in dit opzicht geen noodzakelijke voorwaarde om in extenso kennis te nemen van de inhoud van de wetsvoorstellen die nog zullen volgen. In het kader van die wetsvoorstellen zal steeds beargumenteerd kunnen worden op welke wijze de daarin gemaakte keuzes passen binnen het gekozen raamwerk van bevoegdheden voor de rechter-commissaris. De in dit wetsvoorstel opgenomen uitgangspunten zijn daarvoor naar mijn oordeel toereikend. Mocht niettemin een aanpassing aan dit raamwerk nodig blijken, dan kan in deze aanpassing altijd nog worden voorzien bij gelegenheid van een van die wetsvoorstellen.

De NOvA, de NVvR, het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak benadrukten alle dat een wetswijziging alleen niet de gewenste versterking van de positie van de rechter-commissaris kan opleveren. Het wetsvoorstel zet daartoe wel de noodzakelijke eerste stappen.

De bestaande (wettelijke) positie van de rechter-commissaris als «onderzoeksrechter» verandert op grond van het voorstel in de positie van «rechter in het vooronderzoek». Door een eenduidige taakopdracht wil het voorstel daarnaast de positie van de rechter-commissaris ten opzichte van de overige actoren in het vooronderzoek duidelijk markeren. Tezamen met de feitelijke versterking van het rechter-commissariaat, waartoe inmiddels de nodige initiatieven zijn ontplooid, kan aldus een sterkere rechterlijke betrokkenheid bij het vooronderzoek worden gerealiseerd, waarbij als gezegd het accent op de toezichhoudende taken van de rechter-commissaris komt te liggen.

In de adviezen werd verder gevraagd om een uitgebreidere beschouwing over de rol en de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek. Deze is opgenomen in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting. De uitgebrachte adviezen droegen ook op andere onderdelen bij aan een nadere onderbouwing van het wetsvoorstel; zij komen in het navolgende puntsgewijs aan de orde.

#### *1.4 De feitelijke versterking van het rechter-commissariaat*

Een feitelijke versterking van het rechter-commissariaat is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede uitvoering van dit wetsvoorstel. Het openbaar ministerie, de NOvA, de NVvR en de Raad voor de rechtspraak onderschreven dit in hun adviezen en benadrukten het belang daarvan.

De benodigde feitelijke versterking van het rechter-commissariaat betreft op de eerste plaats het zorgdragen voor voldoende capaciteit, zodat de rechter-commissaris meer tijd heeft om zijn taken goed uit te voeren. De Raad voor de rechtspraak wees hierop in zijn notitie «In het belang van goede strafrechtspraak» van mei 2006 (zie blz. 11–13). Ook in de literatuur is het capaciteitsprobleem aan de orde gesteld (zie A. A. Franken, *De rol van de rechter-commissaris: tussen ideaal en praktijk, Delikt en Delinquent* 2006, blz. 266–276). Verder vroeg de Raad aandacht voor de toerusting van het rechter-commissariaat en de mogelijkheden tot opbouw van deskundigheid voor de rechter-commissaris.

Ter uitvoering van de notitie is de Raad voor de rechtspraak in samenwerking met het Landelijk overleg voorzitters strafsectoren (LOVS) onder

andere een project «deskundigheidsbevordering» gestart. Dit project bestaat uit een herziening van het competentieprofiel van de rechter-commissaris, verbetering van de organisatie van de kabinetten rechter-commissaris en het vervaardigen van een opleidingsprogramma voor rechters die de functie van rechter-commissaris gaan bekleden. Het is van groot belang dat de inmiddels uitgewerkte ideeën (zie De Strafrechter en Profiel; deskundigheidsbevordering van de strafrechter, Raad voor de rechtspraak/LOVS, Den Haag 2008, blz. 107–128) zo spoedig mogelijk worden gerealiseerd; zij moeten zorgen voor de praktische verankering van de positie van de rechter-commissaris die het wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen. Ook met de capaciteitsuitbreiding van het rechter-commissariaat is inmiddels een aanvang gemaakt (zie Raad voor de rechtspraak, jaarverslag 2008, p. 12–13).

Zoals het openbaar ministerie het in zijn advies aangaf, moet de rechter-commissaris zich kunnen specialiseren in zijn taak. De rechter-commissaris wordt dan een natuurlijke counterpart van de officier van justitie, niet alleen in het kader van de toepassing van bijzondere bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek, maar juist ook breder als de bedoelde «rechter in het vooronderzoek». In dit verband is het een nadeel dat de functie van rechter-commissaris een tijdelijke functie betreft van beperkte duur. In de praktijk bekleedt een rechter doorgaans maar twee à drie jaar de functie van rechter-commissaris. De functie wordt niet zelden slechts beschouwd als een noodzakelijke tussenstap in de rechterlijke loopbaan. Dit maakt het des te moeilijker voor de rechter-commissaris om ervaring en kennis op te bouwen, en in algemene zin, om de kwaliteit van de functie-uitoefening binnen het kabinet rechter-commissaris op peil te houden. Een verlenging van de aanstellingstermijn van rechters-commissarissen zou hierin een positieve verandering kunnen brengen (vgl. De Strafrechter en profiel, blz. 124–126).

Ik ga uit van een herwaardering van de functie van rechter-commissaris, op basis van de initiatieven van de Raad voor de rechtspraak en het LOVS. In samenspraak met de Raad voor de rechtspraak zal ik voorts bezien hoe de gewenste versterking van het rechter-commissariaat, naast de reeds in gang gezette verbeteringen en verstrekt budget, verder uitwerking kan krijgen.

De toelichting is in het hierna volgende aldus opgebouwd:

2. De positie van de rechter-commissaris in de huidige regeling van het vooronderzoek
  - 2.1 Geldend recht
  - 2.2 Knelpunten
3. Uitgangspunten voor de herpositionering van de rechter-commissaris
4. De versterking van de taakuitoefening van de rechter-commissaris
  - 4.1 Het toezicht op de rechtmatigheid van de toepassing van opsporingsbevoegdheden
  - 4.2 Het toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek
  - 4.3 Het toezicht op de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek
5. Het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris
  - 5.1 Algemeen
  - 5.2 De regeling inhoudelijk
    - 5.2.1 Het verrichten van onderzoekshandelingen op vordering van de officier van justitie
    - 5.2.2 Het verrichten van onderzoekshandelingen op verzoek van de verdachte

- 5.2.3 Het ambtshalve verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris
- 5.2.4 De introductie van een regiebijeenkomst
- 5.3 Het verzoek van de verdachte tot verrichten van onderzoekshandelingen
- 5.4 De beëindiging van de onderzoekshandelingen
- 5.5 De opheffing van de kennisgeving verdere vervolging
- 5.6 De verhouding tot het onderzoek ter terechtzitting
- 6. De regeling voor het verlenen van kleine rechtshulp
- 7. De herziening van het Wetboek van Strafvordering en het project Sv2001
- 8. Financiële consequenties
- 9. Artikelsgewijze toelichting

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

### *2.1. Geldend recht*

In het Wetboek van Strafvordering zoals dat in 1926 werd ingevoerd, was de taakuitoefening door de rechter-commissaris voor een groot deel gekoppeld aan de opening van een gerechtelijk vooronderzoek. Dit was in overeenstemming met de opsporingspraktijk destijds, waarin het zelfstandig verrichten van opsporingshandelingen door de rechter-commissaris een sterke impuls vormde voor het onderzoek in strafzaken. In de loop van de tijd is de praktijk van de opsporing echter van aard en omvang veranderd. Het aantal af te handelen strafbare feiten is vele malen groter geworden, het gebruik van technische middelen is toegenomen, als ook de kennis en expertise van opsporingsambtenaren.

Het kader waarin de opsporing heden gestalte krijgt is het opsporingsonderzoek. Dit opsporingsonderzoek geschiedt onder leiding van de officier van justitie. Het eindigt, in geval er een verdachte is gevonden, met een vervolgingsbeslissing. De officier van justitie bepaalt aan het einde van het opsporingsonderzoek of de verdachte wordt gedagvaard, of dat hij de zaak seponereert. Hij kan ook een transactie aanbieden of voorzien in een OM-afdoening. Met de dagvaarding van de verdachte begint formeel het eindonderzoek, de fase van berechting.

Het onderzoek wordt verricht door opsporingsambtenaren – van de politie of de bijzondere opsporingsdiensten – onder gezag van de officier van justitie. De officier van justitie kan een bevel geven tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Voor enkele van deze (ingrijpendere) bevoegdheden moet de rechter-commissaris eerst een machtiging verlenen. Het gaat bijvoorbeeld om een machtiging voor het bevel tot het opnemen van telecommunicatie (artikel 126m, 126t Sv) opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel (artikel 126l, 126s Sv) en het vorderen van toekomstige gegevens (artikel 126ne, 126ue Sv). Op nog enkele andere momenten is betrokkenheid van de rechter-commissaris vereist. Het gaat dan om doorzoeking van een woning of het kantoor van een geheimhouder (artikel 97, 110 Sv). In geval van spoed kan de rechter-commissaris hiertoe een machtiging verlenen, maar meestal zal hij de doorzoeking zelf verrichten. De Wet inzake inbeslagname en doorzoeking door de rechter-commissaris (Stb. 2004, 577) heeft de doorzoeking van woningen door de rechter-commissaris ook mogelijk gemaakt buiten het gerechtelijk vooronderzoek.

In de beginfase van het vooronderzoek in strafzaken staat de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het strafrechtelijk onderzoek aldus voornamelijk in het teken van de toetsing van bevoegdheden die de offi-

cier van justitie wil inzetten ten behoeve van het opsporingsonderzoek. Na de aanhouding van de verdachte komt het onderzoek vaak in een andere fase, waarin de persoon van de verdachte meer centraal staat. Er komt ook verandering in de betrokkenheid van de rechter-commissaris. Indien de in verzekeringstelling van de verdachte langer dan drie dagen duurt, moet de verdachte aan de rechter-commissaris worden voorgeleid, die de rechtmatigheid van de in verzekeringstelling toetst (artikel 59a Sv). Indien de officier van justitie de verdachte na de in verzekeringstelling, in voorlopige hechtenis wil plaatsen, vordert hij de bewaring van de verdachte. De rechter-commissaris beslist over de vordering na voorgeleiding van de verdachte (artikel 60, 63 Sv). Op grond van de Aanwijzing in verzekeringstelling van het openbaar ministerie (Stcr. 2004, 246) worden de voorgeleiding ter toetsing van de rechtmatigheid van de in verzekeringstelling en de vordering bewaring zoveel mogelijk gecombineerd. Na de periode van bewaring die veertien dagen duurt, kan de voorlopige hechtenis worden voortgezet met de gevangenhouding van de verdachte, die kan worden bevolen door de raadkamer van de rechtbank. Sinds 2007 kan de rechtbank in één keer de volle termijn van negentig dagen gevangenhouding toepassen (artikel 66, eerste lid, Sv).

Indien de officier van justitie het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris nodig acht, zoals het verhoren van getuigen, vereist de wet thans dat hij de opening van een gerechtelijk vooronderzoek vordert. In het kader van een gerechtelijk vooronderzoek kan de rechter-commissaris onder andere opdracht geven tot opneming van de verdachte ter klinische observatie of tot het verrichten van (tegen)onderzoek door een deskundige.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek kunnen onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris ook plaatsvinden in de vorm van een mini-instructie (artikel 36a Sv). De mogelijkheid om een mini-instructie te verzoeken staat open voor de verdediging, en kan, indien de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld, ook ambtshalve worden toegepast door de rechter-commissaris. De mini-instructie staat niet open voor de officier van justitie, die ook indien hij de rechter-commissaris slechts een enkele onderzoekshandeling wil laten verrichten, een gerechtelijk vooronderzoek moet vorderen.

In complexe onderzoeken naar ernstige strafbare feiten komt het regelmatig voor dat de maximale termijn voor voorlopige hechtenis van de verdachte in het vooronderzoek – 104 dagen – (artikel 66, derde lid, Sv) niet volstaat om het onderzoek af te ronden. In deze zaken zal dan een dagvaarding moeten worden uitgebracht. De zittingsrechter houdt vervolgens een zogenoemde «pro-formazitting», waarna de behandeling ter terechtzitting wordt geschorst en het onderzoek doorgaat. De voorlopige hechtenis wordt verlengd met termijnen van maximaal drie maanden (artikel 281, 282 Sv). Niet zelden stelt de rechtbank tijdens de inhoudelijke behandeling van de zaak op het onderzoek ter terechtzitting vast dat nog aanvullend onderzoek dient te worden verricht. Hoewel in een aantal gevallen dit onderzoek zou kunnen geschieden door een lid van de rechtbank de benodigde onderzoekshandeling te laten uitvoeren, volgt in het algemeen toch terugwijzing naar de rechter-commissaris. Dit komt de voortgang van de behandeling van de strafzaak niet ten goede.

## *2.2. Knelpunten*

De rol van de rechter-commissaris zoals hierboven beschreven, komt nog maar ten dele overeen met de oorspronkelijke, echter nog steeds aanwezige opzet van het vooronderzoek in het Wetboek van Strafvordering. Daarin was het optreden van de rechter-commissaris verbonden aan de instelling van een gerechtelijk vooronderzoek, dat fungeerde als een vast-

omlijnd kader en als een aparte onderzoeksfase in het vooronderzoek. De bevoegdheidsuitoefening van de rechter-commissaris vindt inmiddels echter grotendeels plaats buiten het gerechtelijk vooronderzoek. De rechter-commissaris is daardoor nog maar incidenteel betrokken bij het onderzoek. Omdat verzoeken tot machtiging van toepassing van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen bovendien niet altijd bij dezelfde rechter-commissaris terecht komen, kan een rechter-commissaris moeilijk het overzicht op een zaak verkrijgen. Voor de rechter-commissaris is het in de huidige situatie daarom vaak onduidelijk wat van hem wordt verwacht, hetgeen ook naar voren kwam tijdens de gehouden expertmeeting.

Het gegeven dat de rechter-commissaris niet langer automatisch bij het onderzoek betrokken is, stelt ons tevens voor de vraag of nog voldoende is voorzien in rechterlijke betrokkenheid bij het vooronderzoek. De zittingsrechter kan het verloop van het onderzoek pas helemaal aan het einde, op het onderzoek ter terechtzitting, toetsen. Betrokkenheid van de rechter-commissaris is daarom zeker in complexe onderzoeken van groot belang voor het goede verloop van het vooronderzoek. De rechter-commissaris kan aanvullend onderzoek verrichten en zorgen dat de verdediging voldoende aan bod komt. Gebeurt dit niet, dan ontstaat het gevaar dat het onderzoek eenzijdig verloopt en uiteindelijk op het onderzoek ter terechtzitting onvolledig blijkt te zijn. Een versterking van de positie van de rechter-commissaris is met andere woorden aangewezen om het evenwicht in het vooronderzoek te waarborgen.

Een vraagstuk van een andere orde betreft de overbelasting van het rechter-commissariaat. Tijdens de expertmeeting kwam de zorg hieromtrent nadrukkelijk aan de orde. Regelmatig is de werkdruk zo hoog, dat de rechter-commissaris alleen toekomt aan taken die bezwaarlijk kunnen wachten, zoals voorgeleidingen. Het gevolg is dat het verrichten van andere handelingen moet worden uitgesteld. De noodzaak van een feitelijke versterking van het rechter-commissariaat werd dan ook breed onderschreven. Tevens werd in dit verband gevraagd om initiatieven om de werkdruk enigszins te verlichten. De aandacht ging daarbij vooral uit naar het verminderen van het aantal terugwijzingen door de zittingsrechter, in het bijzonder van het gerechtshof, voor het verrichten van eenvoudige onderzoekshandelingen die de zittingsrechter vaak ook zelf met toepassing van de bij de Wet raadsheer-commissaris (Stb. 2003, 143) ingevoerde mogelijkheden kan verrichten. De tijd die de rechter-commissaris besteedt aan de uitvoering van rechtshulpverzoeken zou eveneens kunnen worden verminderd, door een wijziging van de wettelijke regeling.

### **3. Uitgangspunten bij de herpositionering van de rechter-commissaris**

In de adviezen werd door het openbaar ministerie, de NVvR en de Raad voor de rechtspraak verzocht om een integrale visie op de rol en de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek. In het hiernavolgende wordt deze visie uiteengezet, en aangegeven hoe deze tot uitdrukking komt in de voorgestelde nieuwe wettelijke regeling.

Het wetsvoorstel beoogt de rol aan de rechter-commissaris in het vooronderzoek te versterken. De bevoegdheidsuitoefening van de rechter-commissaris wordt van een nieuwe grondslag voorzien, door het formuleren van de opdracht toezicht uit te oefenen op de rechtmatige toepassing van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, de voortgang, de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek. Deze taakopdracht geldt als uitgangspunt voor de toedeling van wettelijke bevoegdheden aan de rechter-commissaris. Zij sluit aan bij de gedachte



dat de rechter-commissaris opereert als «rechter in het vooronderzoek». De meerwaarde van de tussenkomst van de rechter-commissaris ligt in het rechterlijke karakter van zijn optreden, dat hem in staat stelt toezicht uit te oefenen en in voorkomende gevallen afwegingen te maken van de verschillende – vaak tegengestelde – belangen van de procesdeelnemers. Een belangrijk verschil tussen de rechter-commissaris en de zittingsrechter, is dat de rechter-commissaris zich in het kader van de voorgestelde toezichthoudende rol richt op begeleiding en kwaliteitsbewaking van het lopende opsporingsonderzoek, terwijl de zittingsrechter op basis van de inhoud van het inmiddels afgeronde vooronderzoek in het eindonderzoek definitieve beslissingen neemt.

De keuze voor de rechter-commissaris als «rechter in het vooronderzoek» impliceert dat de rechter-commissaris geen rol vervult in de beslissing over de opsporing en vervolging van de verdachte. Deze taken komen geheel en al toe aan het openbaar ministerie. Dit komt in het wetsvoorstel mede tot uitdrukking door het opheffen van het gerechtelijk vooronderzoek. Het opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie wordt hierdoor het alomvattende processuele kader voor het onderzoek naar strafbare feiten. De officier van justitie draagt in het vervolg ook de verantwoordelijkheid voor het zaaksdossier. Een en ander komt overeen met de aanbevelingen van de onderzoekers van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* (zie M. S. Groenhuijsen en G. Knigge, *Afronding en Verantwoording; eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Kluwer, Deventer 2004, blz. 103).

De volgende vraag is hoe de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het onderzoek op grond van de nieuwe taakopdracht vorm kan krijgen. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar het onderzoek in complexe strafzaken naar zware misdrijven, waar het belang van een evenwichtige bewijsverzameling zich het meeste doet voelen (vgl. G. J. M. Corstens, *het Nederlands strafprocesrecht*, Kluwer 2008, blz. 314). Ik heb de Erasmus Universiteit Rotterdam het eerder aangehaalde onderzoek naar de praktijk van de inverzekeringstelling en bewaring, mede laten verrichten met het oog op de vraag of het mogelijk zou zijn de voorgeleiding van de verdachte als ijkpunt te nemen voor de beoordeling van de vraag of extra betrokkenheid van de rechter-commissaris in een zaak gewenst is. Zou de rechter-commissaris in een dergelijke voorziening deze vraag bevestigend beantwoorden, dan zou hij bij het vervolg van het onderzoek betrokken blijven. Aldus zou een kader ontstaan waarin hij alle onderdelen van de taakopdracht zou kunnen uitoefenen.

Een dergelijke voorziening blijkt echter moeilijk in te passen. De mate van complexiteit van het onderzoek en de ernst van de feiten lopen bij de voorgeleiding in de praktijk teveel uiteen, om als uitgangspunt te dienen voor stelselmatige betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het onderzoek. Bovendien zou verwarring ontstaan tussen de taken van de officier van justitie en de rechter-commissaris, en over de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor het opsporingsonderzoek. De figuur zou voorts onbedoeld de indruk kunnen wekken dat herstel van de oude regeling van het gerechtelijk vooronderzoek wordt nagestreefd. Naar andere mogelijkheden voor een formeel kader voor het optreden van de rechter-commissaris heb ik wel gezocht, maar geen daarvan als geschikt bevonden. Ook uit de consultatie zijn in dit opzicht geen bruikbare suggesties naar voren gekomen.

Om te bevorderen dat de officier van justitie in complexe strafrechtelijke onderzoeken zoveel mogelijk de rechter-commissaris bij zijn onderzoek betreft, zal ik het College van procureurs-generaal vragen een aanwijzing op te stellen. Daarin kan nader worden bepaald in welke gevallen het voor

de hand ligt dat de officier van justitie de rechter-commissaris bij het onderzoek betreft met een vordering tot het verrichten van onderzoekshandelingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan zaken waarin veel bijzondere opsporingsbevoegdheden moeten worden toegepast, zaken waarin een team grootschalige opsporing (TGO) in het leven is geroepen, of zaken die als «gevoelig» moeten worden aangemerkt in het kader van de door het openbaar ministerie gehanteerde Handleiding gevoelige zaken. Voorts blijft de mogelijkheid bestaan voor de rechter-commissaris om wanneer de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, zo nodig ambtshalve enkele onderzoekshandelingen te verrichten.

De taakopdracht van de rechter-commissaris moet dus per onderdeel worden bekeken en van voldoende bevoegdheden worden voorzien. Ik onderscheid daarbij de hierna nader beschreven onderdelen van de taakuitoefening van de rechter-commissaris, waarvan elk de mogelijkheid biedt tot versterking van de rechterlijke betrokkenheid in concrete zaken. Het betreft in het bijzonder het toezicht op de rechtmatigheid, de voortgang, de evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek.

De taak van de rechter-commissaris om toe te zien op de *rechtmatigheid* van inzet van bevoegdheden krijgt vorm door (voorafgaande) toetsing van de toepassing van een bevoegdheid door de officier van justitie, of het zelfstandig verrichten van de bevoegdheid door de rechter-commissaris. Toetsing vindt onder andere plaats ten aanzien van de rechtmatigheid van de in verzekeringstelling en het verstrekken van een machtiging tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Bij het zelfstandig verrichten valt te denken aan de doorzoeking van een woning en de beslissing tot inbewaringstelling van de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan. Een adequate toetsing van de rechtmatigheid is cruciaal voor de legitimiteit van de toepassing van dit soort bevoegdheden.

De taak van toezicht op de *voortgang* van het opsporingsonderzoek is algemeen van aard. Het is van belang dat de verdachte niet onnodig lang in het ongewisse blijft over het voortzetten van het onderzoek en van de vervolging tegen hem. Op verzoek van de verdachte of diens raadsman kan de rechter-commissaris de voortgang van het onderzoek beoordelen. Daarbij weegt hij de belangen van de opsporing en de verdediging. Zonodig kan hij de officier van justitie opdracht geven tot spoedige afronding van het onderzoek.

Het opsporingsonderzoek wordt logischerwijs bepaald door de activiteiten van de politie en de officier van justitie. Dit neemt niet weg, dat de verdachte ook een duidelijke positie toekomt. De rechter-commissaris kan daarom worden ingezet om toe te zien op het *evenwicht* tussen het onderzoeksbelang en belangen van de verdediging. Een voorbeeld is het door de Wet deskundige in strafzaken ingevoerde artikel 150b, tweede lid, Sv. Deze bepaling geeft de verdachte de mogelijkheid om de afwijzing van de officier van justitie om een deskundige aan te stellen, voor te leggen aan de rechter-commissaris. De rechter-commissaris zal hier een afweging maken tussen het onderzoeksbelang en het belang van de verdachte om in het kader van zijn verdediging onderzoek te kunnen laten verrichten door een door hem voorgestelde deskundige. Eenzelfde afweging is op andere plaatsen in het vooronderzoek aan de orde, bijvoorbeeld waar het gaat om de toepassing van bijzondere getuigenverhoren – van anonieme of afgeschermdde getuigen – waarbij de verdediging verminderde mogelijkheden heeft om te participeren.

De rechter-commissaris ziet ten slotte toe op de *volledigheid* van het onderzoek. Het belangrijkste onderdeel van de taakuitoefening van de

rechter-commissaris in dit verband is het verrichten van onderzoekshandelingen. Het onderzoek van de rechter-commissaris is in alle omstandigheden aanvullend van aard. De rechter-commissaris beschikt over een aantal bevoegdheden, zoals het horen onder ede van getuigen, of het doen opnemen van de verdachte voor psychiatrisch onderzoek, die het onderzoek kunnen completeren. Tevens kan hij onderzoekshandelingen verrichten op verzoek van de verdachte, of ambtshalve, indien hij daar met het oog op de volledigheid van het onderzoek de noodzaak van ondervindt.

Bij de voorbereiding van dit voorstel is aandacht besteed aan de vraag op welke wijze het toezicht op de volledigheid nog verder vorm zou kunnen krijgen, en of wellicht een nadere toetsing van de «zittingsrijpheid» van het dossier te overwegen zou zijn. Dit zou zich echter moeilijk laten verenigen met de verantwoordelijkheid van de officier van justitie die op basis van het opsporingsonderzoek en zijn eigen oordeel over de volledigheid daarvan, de beslissing over (verdere) vervolging neemt. Ook is de verhouding met de taak van de zittingsrechter niet evident: het uiteindelijke oordeel of zich voldoende elementen in het dossier bevinden voor een adequate beantwoording van de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv komt toe aan de zittingsrechter. Bovendien is in de huidige opzet van het strafproces juist in zaken waarin een toets van de zittingsrijpheid van het dossier zou kunnen plaatsvinden, het vooronderzoek in tijd beperkt. Op de officier van justitie rust immers de verplichting om binnen negentig dagen na aanvang van de gevangenhouding, de verdachte te dagvaarden. Hiermee begint formeel het eindonderzoek. Het ligt weinig voor de hand een toetsing van de volledigheid van het dossier in het vooronderzoek in te voeren, op een moment dat het onderzoek nog niet is afgerond. Om de genoemde redenen is afgezien van opnemings van een aanvullende regeling.

De taakopdracht van de rechter-commissaris wordt in de nieuwe wettelijke regeling uitgewerkt, door de verschillende onderdelen van de taakopdracht te voorzien van afdoende bevoegdheden. Daarbij wordt in aanmerking genomen welke bevoegdheden de rechter-commissaris nu reeds ten dienste staan, en waar deze uitbreiding behoeven. Daarbij geldt wederom, dat rekening moet worden gehouden met de voorstellen die nog in het kader van de herstructurering zullen volgen, onder andere met betrekking tot de samenstelling en de inzage van de processtukken, en de regeling van de opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen. Deze bieden verdere ruimte voor accentuering van de taken van de rechter-commissaris en aanvulling van zijn bevoegdheden, op basis van de in dit voorstel gekozen uitgangspunten.

Voor de relatie met de andere procesdeelnemers en in het bijzonder de officier van justitie, is verder nog het volgende van belang. Uitgangspunt is dat de rechter-commissaris in de toekomst een meer toezichthoudende rol in het vooronderzoek zal gaan vervullen. Dat vereist meer afstand tot de tactisch-operationele beslissingen in het opsporingsonderzoek. Het verklaart ook waarom de rechter-commissaris in beginsel alleen op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdediging onderzoekshandelingen zal verrichten. Maar het is voor een goede uitoefening van de toezichthoudende taak in bepaalde gevallen eveneens nodig dat de rechter-commissaris over bevoegdheden beschikt waarvan hij op eigen initiatief gebruik kan maken. Illustratief is in dit verband de bevoegdheid voor de rechter-commissaris om op basis van het voorgestelde artikel 185 Sv een regiebijeenkomst te organiseren. Een dergelijke bijeenkomst is bedoeld voor nader overleg met de officier van justitie en de verdediging over de stand van het onderzoek en de vraag welke onderzoekshandelingen nog nodig zijn in het kader van de evenwichtigheid en de volledigheid

van het onderzoek. De rechter-commissaris kan verder alleen ambtshalve bevoegdheden aanwenden in de gevallen waarin hij eerder bij het onderzoek betrokken is (vgl. de voorgestelde artikelen 180, tweede lid, en 182, zesde lid, Sv). Ook de uitoefening van deze bevoegdheden hangt samen met de toezichthoudende taak van de rechter-commissaris: zij staat in de sleutel van het streven naar een evenwichtig en volledig onderzoek dat zonder onnodige vertraging kan worden afgerond.

Hierna zal in paragraaf 4 worden in hoofdlijnen worden ingegaan op de versterking van de bevoegdheden van de rechter-commissaris. In paragraaf 5 volgt een uitleg van het nieuwe kader voor het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris.

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

##### *4.1 Het toezicht op de rechtmatigheid van de toepassing van opsporingsbevoegdheden*

De rechter-commissaris die de toetsing van de toepassing van een opsporingsbevoegdheid of dwangmiddel verzorgt, ondervindt niet zelden de nodige moeite om tijdig voldoende informatie te verkrijgen. Zo zag het kabinet rechter-commissaris van de Rechtbank Rotterdam zich eind 2007 genoodzaakt om van het openbaar ministerie te eisen, dat stukken voor de voorgeleiding van verdachten in het kader van de inbewaringstelling tenminste een half uur voor de desbetreffende voorgeleiding beschikbaar zouden zijn, hetgeen in dit verband toch wel als een absoluut minimum moet worden beschouwd. Het belang van een duidelijke regeling op het punt van de informatieverstrekking kwam naar voren tijdens de gehouden expertmeeting, en werd ook in de adviezen onderschreven.

Het gewijzigde artikel 177a Sv geeft daarom de opdracht aan de officier van justitie om de rechter-commissaris tijdig van alle relevante informatie voor de bevoegdheidsuitoefening te voorzien. Ik beoog met de bepaling te bevorderen dat de rechter-commissaris niet zelf het initiatief behoeft te nemen om de (standaard)informatie die hij nodig heeft voor zijn bevoegdheidsuitoefening te verkrijgen, en daar veel tijd aan kwijt raakt. Mocht de rechter-commissaris vervolgens van mening zijn dat hij nog aanvullende informatie nodig heeft, dan kan hij daar om verzoeken. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de rechter-commissaris bij de toetsing van de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid, een overzicht van de overige in het onderzoek toegepaste bevoegdheden verlangt. Ook daar biedt de bepaling ruimte voor.

In verschillende adviezen werd op basis van het voornemen om de informatiepositie van de rechter-commissaris te verbeteren, uitgegaan van de bedoeling van de wetgever om de rechter-commissaris dichter op de opsporing te plaatsen. Dit is niet het geval. Voor een goede taakuitoefening van de rechter-commissaris is enig inzicht in hetgeen zich voordoet in het onderzoek echter onmisbaar. Dat maakt ook een grondiger en coherenter beoordeling van de toewijsbaarheid van gevorderde machtigingen mogelijk. Maar betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het verloop van het opsporingsonderzoek, anders dan in de vorm van toetsing van opsporingsbevoegdheden en de uitoefening van andere hem opgedragen taken, acht ik niet aangewezen. Dit komt niet goed overeen met het rechterlijke karakter van zijn taakuitoefening. Wel draagt zijn grotere betrokkenheid bij aan de kwaliteit van de opsporing in het voorbereidend onderzoek.

#### *4.2 Het toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek*

Op grond van artikel 180 Sv waakt de rechter-commissaris over de voortgang van het opsporingsonderzoek. De bepaling is ingevoegd bij de wet van 10 november 2004 (Stb. 2004, 578). In het voorstel krijgt de bepaling een meer centrale positie als gevolg van de opheffing van de kennisgeving inzake verdere vervolging, en het daartegen gerichte bezwaarschrift. Ter verduidelijking van de werking en ter bevordering van de toepassing is het artikel op enkele punten gewijzigd en aangevuld. De uitoefening van bevoegdheid van de rechter-commissaris gaat uit van een stapsgewijze aanpak: hij zal zich een indruk vormen van de zaak, en daarbij de zienswijze van de verdachte en de officier van justitie betrekken. Indien hij dat nodig acht kan hij vervolgens een termijn stellen waarbinnen het onderzoek dient te worden afgerond. In het uiterste geval kan de rechter-commissaris het onderzoek doen beëindigen. De NOvA, NVvR en het openbaar ministerie vroegen in hun adviezen om verduidelijking van de gevolgen van deze beslissing. In een dergelijk geval zal de officier van justitie een beslissing moeten nemen of hij de zaak vervolgt of seponeert.

Het voorstel bevat tevens de bevoegdheid voor de rechter-commissaris om de zaak voor te leggen aan de rechtbank met het oog op toepassing van artikel 36 Sv, een verklaring dat de zaak is geëindigd. De rechtbank zal tot een dergelijke beslissing komen, indien het gelet op de inactiviteit van de kant van het openbaar ministerie en of de zeer lange duur van het onderzoek, onredelijk is dat de vervolging nog doorgang vindt. Het indienen van een verzoek tot beëindiging van de zaak is een belangrijk middel voor de verdediging om een voor haar gunstige beslissing uit te lokken.

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

Bij de taak om toe te zien op de evenwichtigheid van het onderzoek, gaat het met name om beslissingen in het vooronderzoek die een onpartijdige en zorgvuldige belangenafweging vereisen, door een rechter. De tussenkomst van de rechter-commissaris kan geschieden door een bepaalde bevoegdheid rechtstreeks door de rechter-commissaris te laten uitoefenen, of door beroep mogelijk te maken bij de rechter-commissaris in geval de officier van justitie een bepaald verzoek van de verdediging afwijst. In het laatste geval treedt de rechter-commissaris op als geschillenbeslechter. Nieuwe bevoegdheden krijgt de rechter-commissaris in het kader van het wetsvoorstel tot regeling van de samenstelling en inzage van processtukken, dat net als dit wetsvoorstel deel uitmaakt van de herstructurering van het vooronderzoek.

Het toezicht op de volledigheid van het onderzoek van de rechter-commissaris krijgt vooral vorm door het verrichten van onderzoekshandelingen. Het is niet alleen in het belang van de verdachte, maar ook in dat van de samenleving dat onpartijdig en objectief onderzoek mogelijk is (vgl. G. J. M. Corstens, het Nederlands strafprocesrecht, Kluwer, Deventer 2008, blz. 313). Het gaat bij het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris om aanvullend onderzoek. De onderzoekshandelingen hebben een verificatoir karakter. Ze bieden de mogelijkheid tot het controleren van eerdere aannames, het completeren van het bewijsmateriaal en het uit de weg helpen van onduidelijkheden. Het is daarmee een belangrijk instrument in het kader van de checks and balances in het vooronderzoek.

In de huidige opzet van het wetboek is het onderzoek dat de rechter-commissaris verricht, verspreid over verschillende regelingen. Wordt

onderzoek gevorderd door de officier van justitie, dan krijgt dit gestalte in de vorm van een gerechtelijk vooronderzoek. Indien de verdediging verzoekt om onderzoekshandelingen van de rechter-commissaris, dan dient dit te geschieden via de weg van een mini-instructie. Indien onderzoek van de rechter-commissaris gewenst is, maar het gerechtelijk vooronderzoek al is gesloten, geldt nu nog een aparte regeling (zie artikel 241 Sv).

De wens die in dit verband in de praktijk leeft, is die van een eenduidige voorziening op grond waarvan de rechter-commissaris op eenvoudige wijze onderzoekshandelingen kan verrichten. De toegang tot die voorziening behoort niet afhankelijk te zijn van formele vereisten, zoals bij de opening van een gerechtelijk vooronderzoek het geval was, zonder dat dit vanuit andere opzichten noodzakelijk is. Het doel is te bewerkstelligen dat de rechter-commissaris vaker bij het onderzoek wordt betrokken. Want zoals de NOvA het treffend in zijn advies opmerkte, heeft de verdachte er op het moment in een doorsnee zaak niets aan dat in het gerechtelijk vooronderzoek allerhande fraaie verdedigingsrechten worden toegekend, eenvoudigweg omdat in de doorsnee zaak geen gerechtelijk vooronderzoek wordt ingesteld.

## **5. Het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris**

### *5.1 Algemeen*

Het voorstel voorziet in een regeling voor het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris, op vordering van de officier van justitie, op verzoek van de verdachte, of ambtshalve door de rechter-commissaris indien de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft. De nieuwe regeling is opgenomen in de artikelen 181 tot en met 184 Sv.

Er wordt gesproken van «onderzoekshandelingen» waarmee zowel wordt benadrukt dat het onderzoek van de rechter-commissaris niet in alle gevallen omvangrijk hoeft te zijn, als de suggestie wordt vermeden van een eigen onderzoek door de rechter-commissaris parallel aan het opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie. De NVvR en het openbaar ministerie vroegen in hun adviezen aandacht voor het laatste. Indien het onderzoek van de rechter-commissaris onbegrensd zou zijn, zou het gevaar ontstaan van verwarring over de leiding van het onderzoek. Het zal echter duidelijk zijn, dat voor een eigen onderzoeksrol van de rechter-commissaris op basis van de nieuwe grondslag van zijn taakuitoefening geen plaats is. Ondanks een enkel pleidooi voor een terugkeer naar de situatie waarin de rechter-commissaris meer zeggenschap over de inhoud van het gerechtelijk vooronderzoek toekwam, bestaat er brede overeenstemming dat een dergelijke terugkeer niet reëel is. Niemand verlangt meer terug naar de spreekwoordelijke twee kapiteins op één schip.

De regeling van onderzoek door de rechter-commissaris is op meerdere punten ingekaderd: zo wordt telkens duidelijk bepaald onder welke omstandigheden de rechter-commissaris onderzoekshandelingen kan verrichten, de feiten waarop de onderzoekshandelingen betrekking hebben dienen altijd te worden aangeduid, de onderzoekshandelingen zelf moeten worden aangegeven en de afronding van de onderzoekshandelingen is van een duidelijke regeling voorzien. Tevens is het advies van de Raad voor de rechtspraak opgevolgd om in de regeling nadruk te leggen op de communicatie tussen de rechter-commissaris, de officier van justitie en de verdachte, zowel voor als tijdens het verrichten van de onderzoekshandelingen. Hiermee kan worden voorkomen dat de rechter-commissaris met zijn onderzoekshandelingen het opsporingsonderzoek onbedoeld

doorkruist. Bovendien ligt het voor de hand in onderling overleg verschillende wensen tot aanvullend onderzoek door de rechter-commissaris te bespreken, eventueel te combineren of op elkaar aan te laten sluiten (zie in dit verband de voorgestelde artikelen 183, 184 en 185 Sv).

## 5.2 De regeling inhoudelijk

### 5.2.1 Het verrichten van onderzoekshandelingen op vordering van de officier van justitie

Artikel 181 Sv geeft de officier van justitie de bevoegdheid om te vorderen dat de rechter-commissaris bepaalde onderzoekshandelingen verricht. Een dergelijke vordering zal de officier van justitie doen, indien hij met het oog op het completeren van het opsporingsonderzoek de uitoefening van bevoegdheden nodig acht die zijn voorbehouden aan de rechter-commissaris. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het horen van getuigen onder ede, of het geven van een bevel tot opname van de verdachte ter klinische observatie. Ook kan hij de rechter-commissaris bepaald onderzoek laten verrichten indien de verwachting bestaat dat de zittingsrechter daaraan behoefte heeft. De vordering tot het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris zal de officier van justitie ook doen, indien hij toepassing wenst van de bijzondere procedures tot verhoor van anonieme of afgeschermd getuigen.

De toegevoegde waarde van het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris is vooral aan de orde in complexe onderzoeken, al dan niet naar zware strafbare feiten. In deze onderzoeken is het voor een adequate voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting noodzakelijk dat het onderzoek evenwichtig plaatsvindt, met voldoende ruimte voor onderzoek à charge en à décharge. Het ligt dan ook voor de hand te bevorderen dat in dit soort zaken de rechter-commissaris bij het onderzoek wordt betrokken. Een andere reden voor de officier van justitie om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken kan zijn dat in een bepaalde zaak de integriteit van overheidsambtenaren – bijvoorbeeld opsporingsambtenaren – in het geding is, waardoor het aangewezen is in verband met het voorkomen van de schijn van vooringenomenheid, het aan de rechter-commissaris over te laten om bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten.

Ik zal het College van procureurs-generaal verzoeken om op basis van deze uitgangspunten een aanwijzing op te stellen, waarin uiteen gezet wordt in welke gevallen en op grond van welke overwegingen de officier van justitie een vordering tot het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris dient te richten. Het spreekt voor zich, dat de bevoegdheid van de officier van justitie om, na afloop van het opsporingsonderzoek en van de in aanvulling daarop door de rechter-commissaris verrichte onderzoekshandelingen, een vervolgingsbeslissing te nemen, ongewijzigd blijft.

### 5.2.2 Het verrichten van onderzoekshandelingen op verzoek van de verdachte

De verdachte kan op grond van artikel 182 Sv een verzoek richten aan de rechter-commissaris tot het verrichten van onderzoekshandelingen. Het betreft een aangepaste en uitgebreide versie van de in 2000 bij de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek ingevoerde mini-instructie.

Uit evaluatie-onderzoek is gebleken dat de mini-instructie weliswaar gebruikt wordt, maar nog niet tot volle wasdom is gekomen (zie EUR,

Evaluatie Wet herziening GVO, ministerie van Justitie/WODC, Cahier 2004–11, Den Haag 2004, blz. 45).

Het is van belang dat de verdediging ter voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting op elk moment in het vooronderzoek voldoende mogelijkheden bezit om het onderzoek aan te vullen, of zonodig daadwerkelijk de richting van het onderzoek bij te sturen. Het is niet wenselijk dat de verdediging steeds tot het onderzoek ter terechtzitting zou moeten wachten om haar zienswijze en wensen tot het verrichten van aanvullend onderzoek kenbaar te maken, ook om redenen van een efficiënte behandeling van de zaak op het onderzoek ter terechtzitting. Daartoe wordt de regeling van de mini-instructie uitgebreid en van een nieuwe opzet voorzien. Het gaat om een flexibele voorziening die de verdediging in staat stelt om de rechter-commissaris snel en adequaat bij het onderzoek te betrekken.

Het voorgestelde regeling is eenvoudiger van opzet dan de mini-instructie die zij vervangt.

De mini-instructie kende een betrekkelijk vaag criterium als eerste grond voor indiening van een verzoek. De verdachte kon de rechter-commissaris om het verrichten van onderzoekshandelingen vragen, wanneer jegens hem «door of vanwege de Staat een handeling is verricht waaraan hij in redelijkheid de verwachting kan ontlennen dat tegen hem terzake van een bepaald feit in Nederland een vervolging zal worden ingesteld» (artikel 36a, eerste lid, Sv). Voorgesteld wordt om in de plaats hiervan te bepalen dat de verdachte zich tot de rechter-commissaris kan wenden, naar aanleiding van het feit dat hij in een zaak als verdachte is verhoord. Dit geeft een voor iedereen duidelijk aanknopingspunt (vgl. EUR, Evaluatie Wet herziening GVO, blz. 37). De tweede grond voor instelling, het feit dat er een vervolging loopt tegen de verdachte, behoeft geen verduidelijking.

In beide gevallen bestond voor de rechter-commissaris vervolgens op grond van artikel 36b Sv de verplichting om de verdachte te horen omtrent het verzoek. In de praktijk werd van dit prealabele horen vaak afgezien. In de nieuwe regeling hoort de rechter-commissaris de verdachte alleen wanneer hij dat nodig acht. Zulks kan het geval zijn indien de inhoud van het verzoek niet aanstonds helder is, of onduidelijkheid bestaat omtrent de doelstelling van het verzoek. De rechter-commissaris wijst het verzoek af, indien de gevraagde onderzoekshandeling niet kan bijdragen aan enige in de zaak te nemen beslissing.

Artikel 183 Sv biedt de verdachte de mogelijkheid om aan te sluiten indien de rechter-commissaris onderzoekshandelingen verricht op vordering van officier van justitie, of wanneer hij heeft besloten om ambtshalve bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten.

### 5.2.3 Het ambtshalve verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris

De rechter-commissaris behoudt in de voorgestelde regeling ook de mogelijkheid zelf te besluiten om onderzoekshandelingen te verrichten in een opsporingsonderzoek, waarin de verdachte in voorlopige hechtenis is genomen. Artikel 182, zesde lid, Sv, biedt hiertoe de mogelijkheid. Enerzijds duidt de toepassing van voorlopige hechtenis op zaken van enige ernst (voorlopige hechtenis is op grond van artikel 67a, derde lid, Sv, alleen mogelijk indien de oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt verwacht), anderzijds stuit de rechter-commissaris bij de voorgeleiding van de verdachte voor de bewaring mogelijk op een lacune in het onderzoek, die de noodzaak met zich brengt van aanvullend onderzoek. Het kan bijvoorbeeld gaan om het opstellen van een persoonlijkheidsonderzoek over de verdachte.



#### 5.2.4 De introductie van een regiebijeenkomst

Artikel 185 Sv geeft de rechter-commissaris de mogelijkheid om de officier van justitie, de verdachte en diens raadsman bij zich te roepen om de stand van zaken in het onderzoek te bespreken. Het gaat om een regiebijeenkomst, waarin onder andere de resultaten van het door de rechter-commissaris verrichte onderzoek kunnen worden doorgenomen. De regiebijeenkomst biedt voorts de mogelijkheid om aanvullende wensen tot het verrichten van onderzoekshandelingen aan de orde te stellen. De regiebijeenkomst kan tot slot ook worden gebruikt om samen het verdere verloop van het onderzoek door te nemen, met name met het oog op afstemming tussen de onderzoekshandelingen die de rechter-commissaris verricht en het opsporingsonderzoek van de officier van justitie. Daarbij zal gelet worden op het evenwicht en de volledigheid van het onderzoek; het laatste met het oog op een optimale voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting. Zowel de NOvA, het openbaar ministerie, de NVvR en de Raad voor de rechtspraak gaven aan de introductie van de regiebijeenkomst toe te juichen.

#### 5.3 De beëindiging van de onderzoekshandelingen

Er is voorzien in een eenvoudige sluitingsprocedure voor het onderzoek door de rechter-commissaris (artikel 237 Sv). De rechter-commissaris doet na afronding van de onderzoekshandelingen de daarop betrekking hebbende processtukken aan de officier van justitie toekomen, om deze in het dossier te voegen. In afschrift gaan de stukken tevens aan de verdachte. Mocht de rechter-commissaris overleg met de officier van justitie en de verdachte nodig achten, dan kan hij dit met toepassing van artikel 185 Sv bewerkstellingen.

De officier van justitie moet een dagvaarding tegen de verdachte uitbrengen, voordat de gevangenhouding van de verdachte een termijn van negentig dagen overschrijdt. Hiermee komt het vooronderzoek ten einde. Wat gebeurt er indien de rechter-commissaris op dat moment nog onderzoekshandelingen verricht? Er is dan behoefte aan een «verkeersregel», zoals de NOvA het in zijn advies uitdrukte. Deze regel houdt in dat de rechter-commissaris zijn onderzoek beëindigt, tenzij dit op zeer korte termijn kan worden afgerond. Bij de beëindiging kan de rechter-commissaris tevens de opdracht geven aan de officier van justitie, om een procesverbaal van zijn hand in het dossier te doen opnemen, waarin wordt vermeld dat de rechter-commissaris zijn onderzoekshandelingen nog niet heeft afgerond. De zittingsrechter heeft dan de mogelijkheid om via toepassing van artikel 316 Sv de rechter-commissaris de onderzoekshandelingen alsnog te laten voltooien.

#### *5.4 Opheffing kennisgeving verdere vervolging en van het bezwaarschrift tegen verdere vervolging*

Met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek, kan ook de daaraan gekoppelde figuur van de kennisgeving van verdere vervolging komen te vervallen. De sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek markeerde het einde van een onderzoeksfase. De sluiting had daarmee gevolgen voor de status van het vooronderzoek en de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie. Het lag dan ook voor de hand om de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek te verbinden aan een formele kennisgeving aan de verdachte, te betekenen binnen een bepaalde termijn. De kennisgeving was ook verplicht in gevallen waarin geen gerechtelijk vooronderzoek had plaatsgevonden, maar de verdachte wel enige tijd in voorlopige hechtenis was genomen. De verdachte kon vervolgens een bezwaarschrift indienen tegen de kennisgeving. Dat kan nu eveneens komen te vervallen.

In de nieuwe opzet heeft de verdachte de mogelijkheid om duidelijkheid te verkrijgen omtrent de tegen hem lopende vervolging, door op voet van artikel 180 Sv de rechter-commissaris te verzoeken de voortgang van de zaak te bekijken. Ook blijft de verdachte beschikken over een mogelijkheid om te voorkomen dat hij moet verschijnen op het openbare onderzoek ter terechtzitting. Hij kan daartoe een bezwaarschrift indienen tegen de dagvaarding (artikel 262 Sv). Er is wel gesuggereerd om ook de laatstgenoemde bezwaarschriftprocedure te laten vervallen (zie J. B. H. M. Simmelink, Rondon de vervolgingsbeslissing, in: Groenhuijsen/Knigge (red.), Afronding en Verantwoording; eindrapport, Kluwer, Deventer 2004, blz. 221–222). Ik acht dit echter ongewenst. Het belang van het behoud van de procedure is ook aan de orde gekomen in de Werkgroep hoger beroep en verzet, die de wetswijziging (Stb. 2006, 470) heeft voorbereid. In zijn rapport wees de werkgroep erop dat dit rechtsmiddel met regelmaat zijn waarde in de praktijk bewijst (zie Werkgroep hoger beroep en verzet, Stroomlijnen in hoger beroep, 2003, blz. 82).

### *5.5 De verhouding tot het onderzoek ter terechtzitting*

De versterking van de mogelijkheden van de rechter-commissaris om het eindonderzoek voor te bereiden, is er mede op gericht het onderzoek ter terechtzitting op efficiënte wijze te laten verlopen. Dit roept de vraag op, of de verhouding tussen het vooronderzoek en onderzoek ter terechtzitting zou dienen te veranderen. Dit wordt niet door mij beoogd.

De zittingsrechter blijft over alle vrijheid beschikken om een oordeel te vellen over de inhoud en de rechtmatigheid van hetgeen aan onderzoek is verricht in het vooronderzoek. Dit geldt ook wat betreft de rechtmatigheid van instelling van onderzoek door de rechter-commissaris (vgl. HR 15 mei 2007, NJ 2007, 301) en de machtiging tot inzet van opsporingsbevoegdheden door de rechter-commissaris (HR 21 november 2006, NJ 2007, 233 m.nt. Mevis). Bovendien is het mogelijk dat na afsluiting van het vooronderzoek nog nieuwe elementen naar voren komen, die relevant zijn voor het onderzoek. Is de rechtbank van mening dat aanvullend onderzoek nodig is, dan kan dit altijd geschieden. Er wordt ook geen afbreuk gedaan aan het onmiddellijkheidsbeginsel.

Aan te nemen valt wel dat de brede mogelijkheid voor de verdediging om op ieder moment in het vooronderzoek de rechter-commissaris om onderzoekshandelingen te vragen, de ontvankelijkheid van verzoeken om aanvullend onderzoek ter zitting enige mate beperkt. Dit komt mij als wenselijk voor, temeer de indruk bestaat, zoals de Raad voor de rechtspraak het in zijn notitie «In het belang van goede strafrechtspraak» (zie blz. 15–16) aangaf, dat het aantal terugwijzingen naar de rechter-commissaris is toegenomen. In de tweede aanleg kan als alternatief voor terugwijzing inzet van de raadsheer-commissaris plaatsvinden voor het verrichten van aanvullend feitelijk onderzoek. Een geleidelijke toename daarvan het gebruik van de raadsheer-commissaris is reeds bij enkele gerechtshoven zichtbaar en zou een reële vermindering van de belasting van het rechter-commissariaat in eerste aanleg kunnen betekenen. Ik zal met de Raad voor de rechtspraak in overleg treden over de mogelijkheden om de raadsheer-commissaris beter te benutten en terugverwijzing naar de rechter-commissaris waar dit kan verder te beperken.

## **6. De regeling voor het verlenen van kleine rechtshulp**

Het Wetboek van Strafvordering bevat in de artikelen 552h e.v. Sv een regeling voor internationale rechtshulp in strafzaken, ook wel aangeduid als «kleine rechtshulp». De regeling bepaalt onder welke voorwaarden uitvoering kan worden gegeven aan een buitenlands verzoek tot het verrichten van onderzoekshandelingen en verwijst vervolgens voor wat

betreft de uitvoering van de betreffende onderzoekshandelingen veelal naar de reguliere regeling voor de toepassing van opsporingsbevoegdheden in het Eerste Boek. Op deze hoofdregel bestaat evenwel een aantal uitzonderingen. Zo bepaalt artikel 552n, eerste lid, onderdeel d, Sv dat bij het verlenen van kleine rechtshulp in alle gevallen inschakeling van de rechter-commissaris nodig is ter inbeslagneming van stukken. Dit levert een behoorlijke werklast op voor de rechter-commissaris.

In de regeling van de doorzoekingsbevoegdheden (artikelen 96 e.v. Sv), is sinds inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek in 2000 de tussenkomst van de rechter-commissaris nog slechts vereist voor zover het doorzoeken en inbeslagneming van stukken betreft in een woning of in een kantoor van een geheimhouder. Het voorstel is om de rechtshulpregeling hiermee in lijn te brengen. Bepaald wordt dat het verzoek tot inbeslagneming in handen van de rechter-commissaris wordt gesteld, indien zijn bevoegdheidsuitoefening op grond van de reguliere regeling is voorgeschreven. Daarnaast blijft het mogelijk om ook in andere gevallen het rechtshulpverzoek in handen te stellen van de rechter-commissaris, bijvoorbeeld indien de verzoekende staat heeft gevraagd om uitvoering door een rechter. Het kan uit hoofde van het bewijsrecht van de verzoekende staat nodig zijn dat bepaalde handelingen door een rechter worden uitgevoerd.

De nieuwe regeling vermindert de werklast van de rechter-commissaris. Ook komt er een einde aan mogelijke verwarring omtrent de inhoud van de wettelijke regeling. Een aantal auteurs en practici ging er met verwijzing naar de memorie van toelichting bij de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, blz. 92) van uit, dat de rechtshulpregeling al wel gelijk zou zijn aan de reguliere regeling van doorzoeken en inbeslagneming (E. van Sliedregt e.a., *Handboek Internationaal strafrecht*, Kluwer, Deventer 2008, blz. 276–277) (zie in dit verband ook *Rechtbank Amsterdam* 15 februari 2008, LJN BD2790).

## **7. De herziening van het Wetboek van Strafvordering en het project Sv 2001**

In de periode 1998–2003 is in opdracht van het Ministerie van Justitie door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en de Katholieke Universiteit Brabant wetenschappelijk onderzoek verricht naar de hoofdlijnen van de regeling van het strafproces, in het kader van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* (zie de rapporten onder redactie van prof. mr. M. S. Groenhuijsen en prof. mr. G. Knigge). In drie deelrapporten hebben zij verslag uitgebracht van hun bevindingen met betrekking tot het onderzoek ter zitting, het vooronderzoek in strafzaken, en de dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Een vierde en laatste deelrapport was gewijd aan de afronding en verantwoording van het project.

Een van de onderwerpen die in het project *Strafvordering 2001* zijn onderzocht, is de rechterlijke bemoeienis met het vooronderzoek in strafzaken. In een onderzoek opgenomen in het tweede deelrapport, inventariseren en heroverwegen de onderzoekers de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken (zie A. E. Hartevelde, E. F. Stamhuis, *De rechterlijke bemoeienis met het strafvorderlijk vooronderzoek*, in: Groenhuijsen/Knigge (red.), *het Vooronderzoek in strafzaken*, Gouda Quint, Deventer 2001).

Op basis van een analyse van de huidige bevoegdheden van de rechter-commissaris onderscheiden de onderzoekers twee rechterlijke functies in het vooronderzoek: het machtigen van toepassing van ingrijpende dwangmiddelen – de zogenoemde «toetsingsfunctie» – en het optreden ter voor-

bereiding van het onderzoek ter terechtzitting, de zogenoemde «voorpost-functie». De toetsingsfunctie behelst de beoordeling door de rechter-commissaris of een dwangmiddel of opsporingsbevoegdheid mag worden toegepast. Bij de voorpostfunctie moet worden gedacht aan «verrichtingen die naar hun aard een vrij definitief karakter hebben en sommige beslissingen omtrent de voorzetting van de zaak die dermate verstrekkend zijn, dat een evenwichtige voorbereiding daarvan alleen verantwoord kan geschieden door inschakeling van een rechter.» De rol van de rechter-commissaris dient volgens de onderzoekers geheel in het teken te staan van deze twee functies. Daarbij zijn zij van mening dat de rechter-commissaris in beginsel slechts in actie zou moeten komen, indien de officier van justitie of de verdediging een bepaalde beslissing of onderzoekshandelingen van hem verlangen.

De onderzoekers hebben hun gedachten over de functies van de rechter-commissaris niet uitgewerkt in voorstellen voor wijziging van regeling van het vooronderzoek. Wel hebben zij randvoorwaarden geschetst voor de herpositionering van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris moet niet gezien worden als «onderzoeksrechter» die verantwoordelijk is voor het «rond» krijgen van het onderzoek, of voor de volledigheid dan wel zorgvuldigheid van het voorbereidend onderzoek. In dit licht dient volgens de onderzoekers het gerechtelijk vooronderzoek te worden afgeschaft. Van belang is ten slotte, dat de onderzoekers hebben aangegeven dat binnen de geschetste randvoorwaarden, speelruimte bestaat voor rechtspolitieke afwegingen (zie Groenhuijsen/Knigge (red.), Afronding en Verantwoording; eindrapport, Kluwer, Deventer 2004, blz. 103).

De hoofdlijnen die de onderzoekers hebben aangegeven voor de herpositionering van de rechter-commissaris hebben hun plaats gekregen in het voorstel. Als uitgangspunt voor het wetsvoorstel heb ik het onderscheid van taken en bevoegdheden gehanteerd, in plaats van het door de onderzoekers gehanteerde functie-begrip. Dit sluit beter aan bij de vormgeving van de rol van rechter-commissaris in wetsartikelen.

Anders dan de onderzoekers ben ik van mening dat het toezicht op het rechtmatige en evenwichtige verloop van het onderzoek, alsmede de volledigheid van de bewijsverzameling gebaat is bij een actief optredende rechter-commissaris. Daarbij moet worden opgemerkt, dat er tussen het onderzoek van het project Strafvordering 2001 en het huidige voorstel enige tijd is verstreken, waarin de noodzaak van een krachtiger optredende rechter-commissaris, gelet ook op de teruglopende betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het vooronderzoek, zich inmiddels meer doet voelen. Dit betekent ook dat het van belang is dat de rechter-commissaris in bepaalde – in de praktijk eerder uitzonderlijke – gevallen over de mogelijkheid moet blijven beschikken om ambtshalve bevoegdheden uit te oefenen ter uitvoering van zijn toezichthoudende taken.

## **8. Financiële consequenties**

Het wetsvoorstel levert zowel een verlichting op als een verzwaring van de taken van de rechter-commissaris. Met de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek verdwijnen hieraan verbonden verplichtingen, zoals het verhoor van de verdachte aan het begin van het onderzoek en de sluitingsprocedure. Het wetsvoorstel brengt verder met zich mee, dat het beheer van het dossier overgaat naar de officier van justitie. Een taakverlichting levert ook de wijziging van de inbeslagnemings- en onderzoekingsbevoegdheden bij het verlenen van kleine rechtshulp op. Nu moet de rechter-commissaris immers vaak worden ingeschakeld voor het toepassen van veel voorkomende bevoegdheden, die binnen het bestek van een gewoon Nederlandse opsporingsonderzoek worden uitgeoefend door de

politie en de officier van justitie. In het voorstel wordt de voor het verlenen van kleine rechtshulp geldende regeling in lijn gebracht met de reguliere bepalingen in het wetboek. De mini-instructie wordt vervangen door een nieuwe mogelijkheid tot het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris. Doelstelling van het wetsvoorstel is echter om voor de verdediging en de officier van justitie aantrekkelijker te maken om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken, zodat de verwachting is dat het aantal zaken waarin de rechter-commissaris onderzoekshandelingen verricht zal toenemen.

Op dit moment kan met weinig zekerheid worden vastgesteld hoe de taakverlichtende en taakverzwarende elementen uit het wetsvoorstel zich zullen uitmiddelen. Wel staat vast dat de uitoefening van taakopdracht aan de rechter-commissaris een bij die taakopdracht passende toerusting vergt en dat er goede redenen zijn het rechter-commissariaat ook gegeven de huidige taakopdracht al feitelijk te versterken. Een feitelijke versterking is ook een absolute voorwaarde om uitvoering te geven aan het wetsvoorstel.

De feitelijke versterking betreft als gezegd zowel de capaciteit als de kwaliteit. Voor de uitbreiding van de capaciteit alsook voor het mogelijk maken van de door de Rechtspraak noodzakelijk geachte verbetering van de kwaliteit van het rechter-commissariaat, zijn bij de driejaarlijkse prijs-onderhandelingen met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2007–2010 in een oplopende reeks structurele gelden beschikbaar gesteld.<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak zal de komende jaren inzichtelijk maken op welke wijze deze gelden zijn ingezet en hebben bijgedragen aan de kwaliteitsambities. Daarin zal ook zijn betrokken of de gewijzigde taakopdracht na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de facto tot een verzwaring van de werklust leidt zoals in het advies van de Raad voor de rechtspraak werd voorzien.<sup>2</sup> Vooralsnog is uitgangspunt dat de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van het wetsvoorstel binnen de beschikbare kaders kunnen worden opgevangen.

<sup>1</sup> De Rechtspraak wordt  $p \times q$  gefinancierd: (p) = driejaarlijkse vastgestelde prijzen, (q) = jaarlijkse ramingen van aantallen zaken. Het gaat om een substantieel bedrag waarmee onder meer een uitbreiding van de 16 fte rechter-commissaris kan worden gefinancierd waarom werd gevraagd in de notitie «In belang van goede strafrechtspraak».

<sup>2</sup> In het advies van de Raad voor de rechtspraak werd de voorlopige schatting gemaakt dat de werklust van het rechter-commissariaat vanwege het wetsvoorstel met 20 procent zal toenemen. Die raming is echter deels achterhaald, omdat zij was gebaseerd op een voorstel in de consultatieversie van het wetsvoorstel die thans niet meer is opgenomen (punt 1). Bij de onder punten 2 en 3 genoemde gronden, gaat het niet om een uitbreiding van bevoegdheden, maar om reeds bestaande bevoegdheden die van een betere regeling worden voorzien. Punt 4 laat zich moeilijk inschatten, evenals punt 5. Of de onderscheiden rechters-commissarissen ook daadwerkelijk gebruik zullen maken van de mogelijkheden tot versterking van hun positie is in hoge mate afhankelijk van de taakopvatting van de individuele rechter-commissaris. Het is niet aan de wetgever om de rechter-commissaris in een keurslijf te dwingen. Door het beschikbaar stellen van gelden en een betere toerusting heb ik reeds te kennen gegeven dat ik het van belang acht dat ruimte ontstaat voor een algemenere zorg voor de kwaliteit van het vooronderzoek.

## 9. Artikelsgewijze toelichting

### ARTIKEL I

#### *Onderdeel A (artikel 12i)*

De mogelijkheid voor het gerechtshof om in het kader van een beklagprocedure een bevel te geven tot vervolging of verdere vervolging, kan gepaard gaan met de opdracht aan het openbaar ministerie om de rechter-commissaris in te schakelen. Dit zal in het vervolg niet meer de vorm aannemen van een vordering tot instelling van een gerechtelijk vooronderzoek, maar van een vordering tot het verrichten van bepaalde onderzoekshandelingen. Daarmee blijft de mogelijkheid bestaan om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken; ter controle van eerdere onderzoeksresultaten, of ter waarborging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het onderzoek indien de klacht bij het gerechtshof zich bijvoorbeeld zou richten op het niet-vervolgen van opsporingsambtenaren of andere gezagsdragers.

#### *Onderdelen B tot en met D (artikelen 30, 32 en 33)*

De bepalingen inzake de kennisneming van de processtukken worden in dit wetsvoorstel aangepast aan de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek. Daartoe beperkt het voorstel zich, omdat de regeling inzake inzage in de processtukken en voeging van stukken in het procesdossier van een nieuwe opzet zal worden voorzien door het wetsvoorstel inzake

de samenstelling en inzage van de processtukken, dat evenals het onderhavige voorstel deel uitmaakt van het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering. In laatstgenoemd voorstel zal de rechter-commissaris een rol krijgen, onder andere indien er verschil van mening bestaat tussen de officier van justitie en de verdediging over de inzage of over het voegen van stukken.

Het openbaar ministerie vroeg in zijn advies om een regeling die het mogelijk maakt om onder omstandigheden op grond van het onderzoeksbelang, bepaalde stukken uit het dossier te kunnen laten. Een voorstel hiertoe zal worden uitgewerkt in het wetsvoorstel inzake de samenstelling en inzage van de processtukken. Ook hier ligt een rol van de rechter-commissaris voor de hand. Mijn streven is erop gericht het wetsvoorstel inzake de samenstelling en inzage van de processtukken nog voor het einde van het jaar ter consultatie voor te leggen aan de adviesorganen.

#### *Onderdeel E (artikel 36)*

In artikel 36 Sv is geregeld dat de rechter-commissaris, in aanvulling op zijn bevoegdheid uit hoofde van artikel 180 Sv, een zaak kan voordragen aan de rechtbank met het oog op een verklaring dat de zaak geëindigd is. Het gaat om (uitzonderlijke) gevallen waarin de rechter-commissaris van opvatting is, dat er geen redelijke grond meer bestaat om de vervolging tegen de verdachte door te zetten. Met het oog op het verstrekking gevolg van een beslissing tot beëindiging van de vervolging, is deze beslissing in artikel 36 Sv overgelaten aan de raadkamer van de rechtbank.

#### *Onderdeel F (artikelen 36a tot en met 36e, 56, vijfde lid, 207, 208, 240, de zevende afdeling van titel III van het Tweede Boek, de artikelen 244 tot en met 245a, 246, derde lid, 248 tot en met 254, 257, en 509e)*

De figuur van de mini-instructie, geregeld in de artikelen 36a tot en met 36e Sv, wordt vervangen. Ervoor in de plaats komt een breed toegankelijke mogelijkheid voor het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris op grond van artikel 182 Sv. Ik verwijs naar paragraaf 5.2 van het algemene deel van deze toelichting, en de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel X.

Voorgesteld wordt ook de figuur van kennisgeving van verdere vervolging te schrappen, zoals deze was vervat in de artikelen 243 e.v. Sv. De kennisgeving van verdere vervolging was verbonden aan het gerechtelijk vooronderzoek, dat als aparte fase in het onderzoek na sluiting een formeel standpunt van het openbaar ministerie verlangde. Ook de bezwaarschriftprocedure gericht tegen de kennisgeving van verdere vervolging (neergelegd in de artikelen 250–255 Sv) kan vervallen. De rechtsbeschermende functie wordt overgenomen door de mogelijkheid van een bezwaarschrift tegen de dagvaarding – zie artikel 262 Sv. Ik verwijs verder naar paragraaf 5.4 van het algemene deel van de toelichting.

#### *Onderdelen G tot en met K (artikelen 39, 44, 47, 50, 56 en 62a)*

Betreft wijzigingen in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek.

#### *Onderdeel L (artikel 68)*

Betreft een aanpassing als gevolg van het vervallen van de kennisgeving verdere vervolging, en het bezwaarschrift daartegen.

*Onderdelen M tot en met Q (artikelen 104, 105, 110, 114, 117a en 125o)*

Deze artikelen worden aangepast in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek. Voorgesteld wordt om de inbeslagnemings- en doorzoekingsbevoegdheden zoveel mogelijk ongewijzigd te laten. Dit betekent dat de rechter-commissaris de bevoegdheden separaat kan uitoefenen op grond van een daartoe gerichte vordering van de officier van justitie, alsmede ambtshalve in het geval hij onderzoekshandelingen verricht uit hoofde van de artikelen 181 tot en met 183 Sv.

*Onderdelen R en S (artikelen 126b en 149)*

Betreft wijzigingen in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek.

*Onderdeel T (artikel 177a)*

Als gevolg van de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek kan artikel 177a Sv in de oude redactie vervallen. In de oude redactie voorzag de bepaling in een opdracht voor de officier van justitie om de rechter-commissaris te informeren over het opsporingsonderzoek, wanneer er tevens een gerechtelijk vooronderzoek was ingesteld.

In de plaats van deze bepaling wordt nu een algemene bepaling voorgesteld, welke ziet op het waarborgen van een goede informatiepositie van de rechter-commissaris ten behoeve van diens taakuitoefening in het vooronderzoek. In de bepaling wordt de officier van justitie opgedragen om bij een vordering tot bevoegdheidsuitoefening van de rechter-commissaris deze tijdig te voorzien van alle benodigde informatie om zijn bevoegdheid uit te oefenen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om de vordering tot het verlenen van een machtiging tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, een machtiging tot het verrichten van een spoeddoorzoeking in een woning (artikel 97, tweede lid, Sv), en de vordering bewaring (artikel 63 Sv).

Het openbaar ministerie suggereerde in zijn advies de bepaling zodanig vorm te geven, dat de rechter-commissaris eerst zelf aangeeft welke informatie hij nodig acht. De officier van justitie zou immers niet altijd weten aan welke informatie de rechter-commissaris precies behoefte heeft. De bepaling ziet echter in eerste instantie op het tijdig verstrekken van de informatie die standaard nodig is voor het nemen van de gevraagde beslissing. Voor zover het gaat om informatie die buiten dit bestek valt, ligt verstrekking door de officier van justitie na een daartoe strekkend verzoek van de rechter-commissaris voor de hand.

De NVvR vroeg aandacht voor de verhouding tussen de algemene regeling in artikel 177a Sv en de bijzondere regels vervat in artikel 184 Sv. Artikel 184 Sv ziet op het geval waarin de rechter-commissaris onderzoekshandelingen moet verrichten. Het is dan aangewezen dat hij over een afschrift van het volledige dossier beschikt en voorts op de hoogte wordt gehouden met betrekking tot de stand van zaken van het opsporingsonderzoek. De rechter-commissaris heeft deze informatie mogelijk nodig om onderzoekshandelingen zoals een verhoor of het opdragen van deskundigenonderzoek goed te kunnen verrichten. Er kan tevens mee worden voorkomen dat de rechter-commissaris dubbel onderzoek verricht of met zijn onderzoekshandelingen ongewild het opsporingsonderzoek doorkruist.

Het inzicht dat de rechter-commissaris in een bepaalde strafzaak heeft kan eveneens worden verbeterd door de bevoegdheidsuitoefening zoveel mogelijk onder te brengen bij dezelfde rechter-commissaris. Nu komt het nog voor, dat binnen een kabinet rechter-commissaris telkens een

verschillende rechter-commissaris de toetsing verricht met betrekking tot bevoegdheden die worden gebruikt in één zelfde opsporingsonderzoek. Een organisatorische aanpassing binnen de kabinetten rechter-commissaris kan hier winst opleveren.

*Onderdeel U (artikel 179)*

Betreft een wijziging in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek.

*Onderdeel V (artikel 180)*

Voor een toelichting van deze bepaling wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemene deel van deze toelichting. Opgemerkt kan nog worden, dat de bevoegdheid voor de rechter-commissaris om ambtshalve toezicht uit te oefenen op de voortgang van het opsporingsonderzoek in de nieuwe redactie is beperkt tot die gevallen waarin de rechter-commissaris reeds onderzoekshandelingen verricht in het onderzoek. Terecht werd wel gewezen op het feit, dat de rechter-commissaris deze bevoegdheid anders enigszins in het luchtledige zou uitoefenen, nu hij bij de meeste opsporingsonderzoeken niet meer rechtstreeks is betrokken (zie A. G. A. M. van de Ven, OM en RC: een revaluatie, Trema 2005, blz. 381–383).

*Onderdeel X (artikelen 181 tot en met 184)*

*(artikel 181)*

De nieuwe bepaling geeft de officier van justitie een eenvoudiger mogelijkheid om de rechter-commissaris snel enkele onderzoekshandelingen te laten verrichten. Aldus wordt tegemoet gekomen aan de wens om de mini-instructie ook voor de officier van justitie open te stellen. Daarbij werd gewezen op de omslachtigheid van de opening van een gerechtelijk vooronderzoek in deze gevallen (zie Erasmus Universiteit Rotterdam, Evaluatie Wet herziening GVO, ministerie van Justitie/WODC, Cahier 2004–11, Den Haag 2004, blz. 57). De vordering van de officier van justitie behoeft niet meteen aan de verdachte te worden verstrekt. Niet uit te sluiten is bijvoorbeeld dat het onderzoek een zaak betreft waarin de verdachte nog niet bekend is. Ook kan het onderzoeksbelang zich tegen kennisgeving verzetten. De verdachte wordt echter zo spoedig mogelijk geïnformeerd.

In een eerdere versie van het wetsvoorstel was aansluiting gezocht bij de in het Wetboek voorkomende term «enig onderzoek», maar dit is gelet op de uitleg die de Hoge Raad heeft gegeven aan dezelfde term in artikel 268 Sv, minder aangewezen (HR 11 januari 2000, NJ 2000, 196). In die uitleg is elke bevoegdheidsuitoefening van de rechter-commissaris die een element van onderzoek met zicht meebrengt, aan te merken als onderzoek – het gaat dan bijvoorbeeld ook om toetsing van de rechtmatigheid van de verzekeringsstelling op grond van artikel 59a Sv. Dit zou niet overeenkomen met de bedoelde inhoud van de voorgestelde regeling.

*(artikel 182)*

De verdachte kan de rechter-commissaris verzoeken onderzoekshandelingen in de zaak te verrichten. De regeling die artikel 182 Sv hiervoor geeft, is afgeleid van de mini-instructie. In verhouding tot de mini-instructie is de nieuwe regeling echter eenvoudiger van opzet. Op grond van artikel 36b Sv bestond de verplichting om de verdachte te horen omtrent het verzoek. In de praktijk werd van dit prealabele verhoor reeds vaak afgezien. In de nieuwe regeling hoort de rechter-commissaris de verdachte indien hij dat nodig acht. Zulks kan het geval zijn indien de inhoud van het verzoek niet aanstonds helder is, of onduidelijkheid



bestaat omtrent de doelstelling van het verzoek. De rechter-commissaris wijst het verzoek af, indien de gevraagde onderzoekshandeling niet kan bijdragen aan enige in de zaak te nemen beslissing.

*(artikel 182, zesde lid)*

Het gaat om een bevoegdheid van de rechter-commissaris die deze tot zijn beschikking had in het kader van de mini-instructie (artikel 36e Sv) en vóór de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek, ook in het kader van de regeling van het gerechtelijk vooronderzoek. In de praktijk wordt niet veel van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Toch is het van belang dat de rechter-commissaris de beschikking heeft over deze bevoegdheid, zodat hij indien hij tijdens zijn bevoegdheidsuitoefening – bijvoorbeeld tijdens het verhoor van de verdachte in het kader van de voorgeleiding tot inbewaringstelling – daartoe de noodzaak ervaart, aanvullende onderzoekshandelingen kan (laten) verrichten.

De rechter-commissaris kan op de voet van artikel 182, zesde lid, Sv, onderzoekshandelingen verrichten zolang de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, of wanneer de voorlopige hechtenis is geschorst. Met deze laatste vaststelling wordt de onduidelijkheid die daaromtrent bestond bij de regeling van de mini-instructie weggenomen (zie Erasmus Universiteit Rotterdam, Evaluatie Wet herziening GVO, Ministerie van Justitie/WODC, Cahier 2004–11, Den Haag 2004, blz. 56–57).

*(artikel 183)*

Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid voor de verdachte om te participeren in onderzoek dat de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie of ambtshalve verricht. Het betreft een recht van de verdachte, dat hem voorheen slechts toekwam in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek (vgl. artikel 207 Sv). Hij kan daartoe de rechter-commissaris verzoeken bepaalde onderzoekshandelingen aan zijn onderzoek toe te voegen. Anders dan bij het verzoek op grond van artikel 182 Sv, staat voor de verdachte de mogelijkheid open een bezwaarschrift in te dienen bij de rechtbank tegen een eventuele afwijzing van het verzoek door de rechter-commissaris.

*(artikel 184)*

Het is van belang dat de rechter-commissaris die onderzoekshandelingen verricht in een zaak, op elk moment kan beschikken over voldoende informatie. In het kader van het gerechtelijk vooronderzoek kon de rechter-commissaris beschikken over het procesdossier. In de nieuwe regeling ligt de verantwoordelijkheid voor het procesdossier bij de officier van justitie. Om te voorkomen dat het onderzoek van de rechter-commissaris inboet aan kwaliteit, dient deze te beschikken over een afschrift van de processtukken.

De NVvR adviseerde de mededeling door de rechter-commissaris met betrekking tot de onderzoekshandelingen die hij zal verrichten in een bepaling op te nemen. Dit teneinde de informatieverstrekking door de officier van justitie aan de rechter-commissaris op gang te brengen. Aan het advies is in artikel 184, eerste lid, Sv gevolg gegeven.

In artikel 184, tweede lid, is een voorziening opgenomen voor informatieverstrekking door de rechter-commissaris aan de officier van justitie. Deze bepaling vervangt artikel 183 Sv, dat een regeling bevatte voor het informeren van de officier van justitie tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. De voorgestelde bepaling is uitgebreid en bevat tevens een regeling voor het verstrekken van inlichtingen aan de verdachte.

*Onderdeel Z (artikel 185)*

Voor een nadere toelichting verwijs ik naar paragraaf 5.2.4 van het algemene deel van deze toelichting.

*Onderdeel AA (artikel 199)*

Deze bepaling stelt de rechter-commissaris in staat om vormverzuimen te doen herstellen. De bepaling is aangepast aan de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek. Over de praktische betekenis van artikel 199 Sv, zie J. L. M. Boek in Melai-Groenhuijsen, het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 4 bij artikel 199.

*(artikel 200)*

Het verhoor van de verdachte maakte verplicht onderdeel uit van het gerechtelijk vooronderzoek. Ook in het kader van het onderzoek dat de rechter-commissaris in de nieuwe regeling verricht, zal het vaak van belang zijn de verdachte te horen omtrent een bepaalde onderzoekshandeling of hem te verhoren inzake de feiten. In het kader van het onderzoek door de rechter-commissaris op basis van de artikelen 181 tot en met 183 Sv kan het echter ook gaan om onderzoekshandelingen waarbij het horen van de verdachte geen nut heeft, bijvoorbeeld omdat de verdachte reeds zelf uitgebreid gemotiveerd heeft aangegeven wat hij onderzocht zou willen zien. Dientengevolge vormt het verhoor van de verdachte geen verplicht onderdeel van het onderzoek. Bovendien is ruimschoots voorzien in de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om de verdachte te horen en voor de verdachte om zelf onderzoekshandelingen te vragen.

*Onderdeel BB (artikel 222)*

Betreft een wijziging in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek en herstel van een kennelijke misslag.

*Onderdelen CC tot en met EE (artikelen 223, 226g en 226j)*

Betreft wijzigingen in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek.

*Onderdeel GG (artikel 237)*

Het onderzoek dat de rechter-commissaris verricht in de zaak behoeft niet te worden voorzien van een aparte sluitingsprocedure. Het kan immers bijvoorbeeld ook gaan om het verrichten van een enkele onderzoekshandeling. De resultaten van het onderzoek doet de rechter-commissaris ter opneming in het dossier toekomen aan de officier van justitie en in afschrift tevens aan de verdachte. Indien de rechter-commissaris daar behoefte aan heeft, kan hij op grond van artikel 185 Sv besluiten de officier van justitie en de verdachte bij zich te roepen om de resultaten van het verrichte onderzoek te bespreken.

*(artikel 238)*

Deze bepaling behelst een verplichting voor de officier van justitie om de rechter-commissaris op de hoogte te stellen van zijn voornemen om een beslissing over verdere vervolging in de zaak te nemen. De rechter-commissaris beëindigt de onderzoekshandelingen. Op basis van de mededeling van de officier van justitie kan eventueel eerst nog overleg plaatsvinden, om te bezien of de onderzoekshandelingen die de rechter-commissaris verricht binnen korte termijn kunnen worden afgerond. Verder verwijs ik naar paragraaf 5.3 van het algemene deel van deze toelichting.

*Onderdeel II (artikel 243)*

In artikel 243 Sv zijn de voorschriften met betrekking tot de kennisgeving van niet-verdere vervolging geregeld. Deze werden, als gevolg van de samenhang met het gerechtelijk vooronderzoek, voorheen bepaald in de

artikelen 238 en 240 Sv. De inhoud van deze artikelen is nu verplaatst naar artikel 243 Sv.

#### *Onderdeel JJ (artikel 255)*

Artikel 255, derde lid, Sv, verbond het onderzoek naar strafbare feiten op grond van nieuwe bezwaren aan de figuur van het gerechtelijk vooronderzoek. Daarmee was de betrokkenheid van de rechter-commissaris verzekerd waar het gaat om de beoordeling of er nieuwe bezwaren bestaan die het instellen van nieuw onderzoek rechtvaardigen. Voorgesteld wordt om de tussenkomst van de rechter-commissaris in het vervolg de vorm aan te laten nemen van een machtiging. In het kader van het verlenen van de machtiging verifieert de rechter-commissaris of er sprake is van nieuwe bezwaren als bedoeld in artikel 255, tweede lid, Sv. Voor de officier van justitie staat tegen weigering door de rechter-commissaris om een machtiging te verlenen beroep open bij de rechtbank op grond van artikel 446 Sv.

Het openbaar ministerie vroeg in zijn advies aandacht voor de functie die het openen van het gerechtelijk vooronderzoek vervulde in verband met de stuiting van de verjaring. Met het vervallen van het gerechtelijk vooronderzoek zou de vraag zich voordoen of er behoefte bestaat aan een nadere regeling.

De stuiting van de verjaring wordt geregeld in artikel 72 Sr. Als uitgangspunt geldt dat elke daad van vervolging de verjaring stuit. Met «vervolging» wordt geduid op «het door het openbaar ministerie betrekken van een rechter bij de zaak» (zie G. J. M. Corstens, het Nederlands strafprocesrecht, Kluwer, Deventer 2008, blz. 117). Dit betekent dat ook een vordering tot het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris op grond van artikel 181 Sv als een daad van vervolging zal zijn aan te merken en de verjaring zal stuiten, evenals dat kan geschieden door het op andere wijze betrekken van de rechter(-commissaris) bij de zaak.

#### *Onderdeel KK (artikel 258)*

Het gerechtelijk vooronderzoek was in de oorspronkelijke opzet een min of meer aparte fase van het vooronderzoek. Het gerechtelijk vooronderzoek was dan ook voorzien van een verplichte sluitingsprocedure met de nodige vormvoorschriften. In artikel 258, tweede lid, Sv werd de verplichte sluitingsprocedure terzijde geschoven door de dagvaarding van de verdachte. Deze bepaling kan nu komen te vervallen, met verwijzing naar hetgeen bepaald is in artikel 238 Sv. Ik verwijs naar het algemene deel van deze toelichting in paragraaf 5.3 en de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel GG.

#### *Onderdelen LL en MM (artikelen 262 en 262a)*

Het betreft de aanpassing van de regeling van het bezwaarschrift tegen de dagvaarding, als gevolg van het vervallen van het bezwaarschrift tegen de kennisgeving verdere vervolging. De bezwaarschriftprocedure was inhoudelijk geregeld bij de bepalingen inzake de kennisgeving van verdere vervolging; artikel 262 Sv verwees daar slechts naar. Artikel 262 Sv bevat nu, voor zover relevant, de regeling zoals die gegeven was in de artikelen 250 tot en met 255 en 257 Sv. Artikel 262a Sv regelt in dit verband de beroepsmogelijkheid tegen de beslissing van de rechtbank.

#### *Onderdeel NN (artikel 295)*

Deze bepaling is aangepast aan de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek. Ik hecht eraan de mogelijkheid voor de zittingsrechter te behou-

den, om de rechter-commissaris bij het onderzoek naar mogelijke meened te betrekken en hem in dit verband onderzoekshandelingen te laten verrichten.

*Onderdeel OO (artikel 316)*

Het betreft een aanpassing in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek.

*Onderdelen PP en QQ (artikelen 370 en 371)*

Betreft wijzigingen in verband met het opheffen van de kennisgeving verdere vervolging en het daartegen gerichte bezwaarschrift.

*Onderdelen RR tot en met WW (artikelen 398, 411a, 420, 466, 509b, 526 en 542)*

Betreft wijzigingen in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek.

*Onderdeel XX (artikel 552n)*

In het eerste lid van artikel 552n Sv wordt in onderdeel d tot uitdrukking gebracht, dat de rechter-commissaris niet meer in alle gevallen bij inbeslagneming of doorzoeking in het kader van een verzoek om rechtshulp behoeft te worden betrokken. In het vervolg is de vraag bepalend of bevoegdheidsuitoefening nodig is, die op voet van de reguliere regeling met betrekking tot de inbeslagneming van stukken (artikel 94 e.v. Sv) en doorzoeking (artikel 96 e.v. Sv) is voorbehouden aan de rechter-commissaris.

Wanneer de verzoekende staat heeft aangegeven belang te hechten aan de uitvoering van de handeling door een rechter (vgl. artikel 4 van de EU Rechtshulpovereenkomst), staat niets eraan in de weg dat de officier van justitie het verzoek toch in handen stelt van de rechter-commissaris.

*Onderdeel YY (artikel 552o)*

Betreft een wijziging in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek.

*Onderdeel ZZ (artikel 552p)*

De stukken die de rechter-commissaris of de officier van justitie ter uitvoering van een rechtshulpverzoek in beslag hebben genomen, kunnen aan de verzoekende staat worden overgedragen. Artikel 552p, tweede lid, Sv wordt aangepast om te bewerkstelligen dat ook na wijziging van artikel 552n, eerste lid, Sv te allen tijde het verlov van de rechtbank nodig is, om in beslag genomen stukken aan de buitenlandse autoriteiten te kunnen overdragen. De regeling komt overeen met het bepaalde in artikel 552oa, vierde lid, Sv.

*Onderdeel AAA (artikel 552t)*

Betreft een wijziging in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek.

*Onderdeel BBB (artikel 591a)*

Betreft een wijziging in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek. De mogelijkheid van schadevergoeding nadat een straf-

zaak is geëindigd zonder strafoplegging, was deels gekoppeld aan het gerechtelijk vooronderzoek, dat in het voor bepaling van de schadevergoeding in aanmerking komende tijdvak geldt. Het lijkt redelijk om deze aan het instellen van vervolging in een zaak te koppelen: het moment waarop een rechter is betrokken bij de zaak (zie omtrent het begrip «vervolging» de toelichting bij onderdeel JJ).

#### **ARTIKELN II TOT EN MET X**

Het betreft redactionele aanpassingen als gevolg van de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek.

#### **ARTIKELN XI EN XII**

Betreft overgangsbepalingen in verband met de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek. Het ligt voor de hand om in zaken waarin reeds een gerechtelijk vooronderzoek is ingesteld, het gerechtelijk vooronderzoek te kunnen voltooien.

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