

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 18 december 2009

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Algemeen	2
2. De positie van de rechter-commissaris in de huidige regeling van het vooronderzoek	6
3. Uitgangspunten bij de herpositionering van de rechter-commissaris	7
4. De versterking van de taakuitoefening van de rechter-commissaris	8
4.1. Het toezicht op de rechtmatigheid van de toepassing van opsporingsbevoegdheden	8
4.2. Het toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek	9
4.3. Het toezicht op de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek	9
5. Het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris	10
5.1. Algemeen	10
5.2. De regeling inhoudelijk	10
5.3. De verhouding tot het onderzoek ter terechtzitting	12
6. De regeling voor het verlenen van kleine rechtshulp	12
7. Financiële consequenties	12
8. Artikelsgewijze toelichting	13

¹ Samenstelling:

Leden: De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), Ondervoorzitter de Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Roemer (SP), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Bouwmeester (PvdA), Anker (CU) en Van Toorenburg (CDA).
Plv. leden: Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Besselink (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Leijten (SP), Sterk (CDA), Ulenbelt (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Van Gent (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Karabulut (SP), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Bouchibti (PvdA), Slob (CU) en Smilde (CDA).

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Dat de positie van de rechter-commissaris wordt versterkt, is in beginsel een goede zaak. Het wetsvoorstel is in dat licht bezien een goede stap. Met name de toezichthoudende taak wordt meer centraal gesteld en gelet op de ontwikkelingen in de rechtspraak is dat cruciaal. Zaken kunnen daardoor beter, evenwichtiger, voorbereid ter zitting worden gebracht en dat is in een ieders belang. Wel hebben deze leden nog enkele vragen en opmerkingen die zij graag voorleggen. Kan de regering aangeven welke plaats het onderhavige wetsvoorstel precies inneemt in het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering?

De regering geeft in het nader rapport aan dat het voorliggende wetsvoorstel onderdeel is van een reeks wetsvoorstellen die de regeling van het vooronderzoek in strafzaken op een groot aantal onderdelen zal moderniseren. Zij geeft tegelijkertijd aan dat deze wetsvoorstellen uiteindelijk, zodra zij door beide Kamers aangenomen zijn en tot wet zijn verheven, op hetzelfde tijdstip in werking zullen treden. Waarom worden deze wetsvoorstellen niet min of meer tegelijkertijd ter advisering aangeboden en ingediend, zodat zij meer in onderlinge samenhang kunnen worden bestudeerd? Is er juist principieel voor deze werkwijze gekozen of hebben argumenten van praktische aard hieraan bijgedragen, zo vragen genoemde leden.

Kan de regering nader verduidelijken waarom in voorliggend wetsvoorstel niet is gekozen voor een aanzienlijke verruiming van de bevoegdheden van de rechter-commissaris? Wanneer wordt verdere uitwerking gegeven aan de gewenste versterking van de positie van de rechter-commissaris? De leden van de CDA-fractie merken op dat het Openbaar Ministerie (OM) in zijn advies stelt dat de rechter-commissaris zich moet kunnen specialiseren in zijn taak, waardoor hij een natuurlijke counterpart wordt van de officier van justitie. Deelt de regering deze zienswijze? Zo ja, kan zij dat nader toelichten?

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) spreekt in haar advies over een te vormen functie van senior rechter-commissaris met name de grotere onderzoeken. Is de regering het met dit advies eens? Zo ja, waarin zou deze functie verschillen van de gewone rechter-commissaris, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Impliceert een dergelijke functiedifferentiatie ook een carrièreperspectief?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Een van de argumenten van de Raad van State, alsook van de andere adviserende organisaties, om het wetsvoorstel niet naar de Kamer te sturen, is gelegen in het feit dat niet alle voorstellen die met dit voorstel verbonden zijn in een keer naar de Kamer worden gestuurd. Jaren geleden hebben deze leden al vastgesteld dat de laatste decennia er veel gesleuteld is aan het Wetboek van Strafvordering, waardoor het een lappendeken is geworden. Dit voorstel bevestigt deze eerder gedane uitspraak. Ondanks kritiek van de Raad van State en andere organisaties heeft de regering toch gemeend de lappendeken nog meer te moeten verknippen in plaats van één geheel ervan te maken. De leden van de PvdA-fractie zijn hier des te meer over verbaasd nu blijkt de regering van plan is alle voorstellen in één keer in werking te laten treden. Waarom gaat de regering voorbij aan bovengenoemde adviezen om alles in zijn geheel te laten beoordelen door de Raad van State, andere adviesorganen en de Tweede Kamer, maar laat zij de voorstellen wel gezamenlijk in werking treden? Komt een beoordeling van de gezamenlijke wetsvoorstellen door de Raad van State, adviesorganen en de Tweede Kamer de kwaliteit van die beoordeling niet ten goede? Zo nee, waarom meent de

regering dat een goede beoordeling van de voorstellen niet direct afhankelijk is van een compleet beeld van alle met elkaar samenhangende voorstellen? Welke aanvullende voorstellen kan de Kamer verwachten? Wat is de stand van zaken van deze voorstellen? Graag ontvangen deze leden een overzicht, inclusief een tijdspad.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat de wijze waarop de onderzoeken in een aantal geruchtmakende strafzaken plaats heeft gevonden voor veel verbetering vatbaar is. Waarheidsvinding dient het uitgangspunt te zijn. Te vaak is helaas gebleken dat waarheidsvinding ondergeschikt is gemaakt aan vervolging. Deze leden onderschrijven daarom het uitgangspunt dat een sterkere positie voor de rechter-commissaris een bijdrage kan leveren aan een meer evenwichtige bewijsverzameling. Onafhankelijk toezicht op de vervolging in een vroeg stadium kan problemen verder in het proces voorkomen. Met name in ingewikkelde en grote zaken kan de formele sturing van de officier van justitie ertoe leiden dat de blik gericht is op vervolging en minder op waarheidsvinding. Voorkomen moet worden dat een zaakofficier kan worden verweten dat er sprake is van «te grote betrokkenheid en te weinig distantie», zoals de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafbzaken (CEAS) concludeerde in de Enschedese zedenzaak. Een op de waarheidsvinding toezicht houdende rechter-commissaris met voldoende bevoegdheden wordt daarom verwelkomd. Deze leden vragen daarbij wel een toelichting op de gewenste feitelijke versterking voor wat betreft voldoende capaciteit, kwaliteit en ondersteuning. Hoe zal hier invulling aan worden gegeven en worden hier ook de benodigde financiële middelen voor ingezet? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de functie van rechter-commissaris, die nu veelal door rechters als tussenstation wordt gezien, juist een invulling zal gaan krijgen waarbij ervaring behouden blijft, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de VVD-fractie delen het standpunt van sommige adviesorganen dat niet op voorhand valt in te zien dat er voldoende samenhang is tussen de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel en de voorgestelde maatregelen. Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat hier een soort van lappendeken wordt gecreëerd. Deelt de regering die zienswijze? Zo nee, waarom niet?

Het komt deze leden voor dat het beter was geweest de voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht te laten samenvallen met een groter pakket van veranderingen, waardoor de samenhang beter zou zijn geborgd. Wat is het oordeel van de regering hierover?

Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie wordt in het wetsvoorstel ook miskend dat er een leidende rol is voor de officier van justitie met betrekking tot de voortgang van het opsporingsonderzoek en de bewijslevering. Deelt de regering dit standpunt? Kan de regering aangeven bij welke functionaris (de rechter-commissaris of de officier van justitie) in het geval van verschil van mening de nadruk ligt? Met het College van procureurs-generaal delen zij de mening dat er geen sprake is van een duidelijke begrenzing van de bevoegdheden van de rechter-commissaris. Waarom heeft de regering daar niet voor gekozen? Anders dan de regering vrezen deze leden dat zonder een aanzienlijke financiële impuls door de invoering van dit wetsvoorstel er geen feitelijke en kwalitatieve verbetering van de positie van de rechter-commissaris wordt bereikt. Eerder het tegendeel. Deelt de regering dit standpunt? Zo nee, welke verbetering ziet de regering in zijn algemeenheid optreden?

Het valt deze leden op dat het wetsvoorstel nauwelijks een materiële verbetering van de positie van de rechter-commissaris en geen uitbreiding van zijn bevoegdheden bevat, maar wel veel procedurele regels aanscherpt of verwijdert. Zien de leden van de VVD-fractie dit goed? Het valt deze leden op dat er aanzienlijk meer formaliteiten worden verwacht

ten aanzien van handelingen die kunnen of moeten worden verricht door de rechter-commissaris. In zijn geheel is het aantal regels rond de opsporing aanzienlijk vermeerderd. Deelt de regering de mening dat dit als een ongewenste ontwikkeling moet worden bestempeld?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het streven van de regering om de positie van de rechter-commissaris te versterken en diens functie op te waarderen van onderzoeksrechter tot rechter in het vooronderzoek.

Deze leden hebben kennisgenomen van de mededeling dit wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van een breder wetgevingsprogramma, gebaseerd op het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering en dat strekt tot herstructurering van het vooronderzoek. Na dit wetsvoorstel, zo hebben zij begrepen, volgen er in ieder geval nog wetsvoorstellen ten aanzien van de inzage van processtukken, de positie van de verdediging en de regeling van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen. Deze wetsvoorstellen zullen uiteindelijk allen gezamenlijk in werking treden. Met de NVvR moeten deze leden helaas constateren dat de in dit wetsvoorstel aan de rechter-commissaris toegedachte versterkte positie niet is terug te voeren op een overkoepelende visie op het vooronderzoek als zodanig. Zij hebben er om die reden moeite mee te beoordelen of dit wetsvoorstel in de beoogde herstructurering past. Anders dan de regering, zien deze leden niet in waarom dit wetsvoorstel behandeld zou moeten worden voordat de andere herstructureringsvoorstellen betreffende het vooronderzoek beschikbaar zijn. Weliswaar bevat het onderhavige wetsvoorstel uitgangspunten voor het vooronderzoek als geheel die door hen worden onderschreven, maar door het ontbreken van inzicht in de samenhang met de nog volgende wetsvoorstellen, kunnen zij onvoldoende beoordelen welk gewicht deze uitgangspunten uiteindelijk in de schaal zullen leggen als het gaat om de verbetering van de kwaliteit van het vooronderzoek. Bovendien is er op dit moment nog onvoldoende zicht op de beantwoording van de vraag hoe na de herstructurering de positie van de rechter-commissaris zich zal verhouden tot die van de officier van justitie. Nu de andere wetsvoorstellen nog niet beschikbaar zijn, is het naar het oordeel van de leden van de D66-fractie thans nog niet te voorzien hoe de uitoefening van beider bevoegdheden zich tot elkaar zullen verhouden en hoe de mogelijke knelpunten daarin door de wetgever zullen worden opgelost. Deze onzekerheid betreft zowel de feitelijke gang van zaken rond het procesdossier en de informatieverstrekking over en weer, als de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van het verloop van het vooronderzoek en het verrichten van onderzoekshandelingen. De enkele opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek, de uitbreiding van de regeling van de mini-instructie en het oprekken van de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot het doen van onderzoek gedurende de gehele periode van het vooronderzoek, leiden naar de mening van deze leden niet automatisch tot een versterking van de positie van de rechter-commissaris. Door het ontbreken van een duidelijk kader waarbinnen de rechter-commissaris zijn bevoegdheden kan uitoefenen zou zijn feitelijke invloed zelfs kunnen doen afnemen. De rechter-commissaris zal daardoor, zo vrezen deze leden, mogelijk in nog minder strafzaken betrokken worden dan nu het geval is. Deze leden vragen hoe ook in dit soort zaken de afweging kan worden gemaakt of er al dan niet behoefte is aan een rechter in het vooronderzoek.

De rechtspolitieke keuze omtrent de verhouding tussen de rechter-commissaris en de procespartijen verdient ook naar het oordeel van de leden van de D66-fractie een grondiger uitwerking. Voorts wordt een goede afbakening van de rol en de bevoegdheden van enerzijds de rechter-commissaris en anderzijds de officier van justitie node gemist.

De leden van de D66-fractie vinden het positief dat met de beoogde versterking van de positie van de rechter-commissaris feitelijk ook de positie van de verdachte wordt versterkt. Een rechter in het vooronderzoek die toeziet op een evenwichtige bewijsvoering heeft immers tot taak de belangen van beide partijen in het oog te houden.

De aan het woord zijnde leden delen de opvatting van de regering en van alle over dit wetsvoorstel geraadpleegde adviseurs dat alleen een wettelijke versterking van de positie van de rechter-commissaris niet tot het beoogde resultaat zal leiden. De rechter-commissaris zal met het oog op zijn toekomstige taak beter geëquipeerd moeten worden, zowel functioneel als organisatorisch. Deze leden onderstrepen dat daarbij niet alleen gaat om zaken als capaciteit, opleiding en ondersteuning, maar dat ook organisatorisch een en ander zal moeten veranderen. Zij vinden dat de functie van rechter-commissaris een opwaardering moet ondergaan, in ieder geval in immateriële zin, en zich zou moeten ontwikkelen tot een specialisme binnen de rechtbanken. Dit staat haaks op de huidige praktijk waarin de rechter-commissaris een tijdelijke functie is en waar vooral in complexe strafzaken steeds weer andere rechters-commissarissen bij de zaak betrokken worden.

In het kader van de versterking van de positie van de rechter-commissaris vinden deze leden het idee van het College van procureurs-generaal om de rechter commissaris een duidelijke formele positie in de Wet Rechterlijke Organisatie te geven interessant en verzoeken zij de regering deze gedachte nader uit te werken.

In zijn advies over dit wetsvoorstel geeft de Raad voor de rechtspraak aan al met de regering in gesprek te zijn over de feitelijke versterking van de positie van de rechter-commissaris. Er wordt zelfs al aangegeven hoeveel formatie-uitbreiding daarvoor nodig zou zijn en hoeveel dat zou kosten. Deze leden zijn benieuwd naar de feitelijke maatregelen ter versterking van de positie van de rechter-commissaris die de regering op het oog heeft.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de beoogde taakverdeling op hoofdlijnen tussen de rechter-commissaris en de officier van justitie. De officier van justitie krijgt de leiding over het gehele vooronderzoek. De rechter-commissaris oefent toezicht uit op de rechtmatige toepassing van bevoegdheden en op de voortgang, de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek, ook wel de poortwachtersfunctie genoemd. Hij wordt in het vooronderzoek ook het aanspreekpunt bij uitstek voor de verdediging. Deze leden vinden dit een goede werkverdeling. Zij vragen hoe in het algemeen zal worden verzekerd dat de rechter-commissaris ook toekomt aan de uitvoering van al deze hem door de wetgever toebedeelde taken. Het onderhavige wetsvoorstel bevat immers geen regeling op grond waarvan de rechter-commissaris systematisch wordt betrokken bij het vooronderzoek van alle of tenminste van bepaalde type zaken. Als er geen opsporingsbevoegdheden hoeven te worden ingezet waar zijn machtiging voor nodig is en als de verdediging geen beroep op hem doet, zal de rechter-commissaris daarom als regel in de gemiddelde strafzaak niet toekomen aan een beoordeling van de voortgang, de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek. Gelet op de huidige praktijk zal deze gang van zaken eerder regel dan uitzondering zijn. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat in het licht van hetgeen met dit wetsvoorstel wordt beoogd een meer structurele betrokkenheid van de rechter-commissaris verzekerd zou moeten worden. Hoe staat de regering hier tegenover en welke mogelijkheden ziet zij om dit doel te bereiken?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij ondersteunen de gedachte dat bezinning op de positie van de rechter-commissaris in het strafproces gewenst is, aange-

zien zijn (wettelijke) positie van onderzoeksrechter onduidelijk is geworden.

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

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering concludeert dat de rechter-commissaris onder de huidige wetgeving zijn werk niet goed kan verrichten. Klopt de indruk dat de grootste knelpunten in de praktijk ten aanzien van de uitoefening van de taken van de rechter-commissaris gelegen zijn in tijdgebrek bij de rechter-commissaris en aan onderbezetting? Kan dit de reden zijn dat de rechter-commissaris op dit moment zijn werkzaamheden op enige afstand uitoefent, omdat hij geen tijd heeft om zich meer te verdiepen in de zaak? Hoe moet dit wetsvoorstel dit knelpunt opheffen? Er wordt extra geld ter beschikking gesteld ter uitvoering van dit voorstel, maar in hoofdstuk 8 van de toelichting gaat de regering ervan uit dat de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van het wetsvoorstel binnen de beschikbare kaders kunnen worden opgevangen. Hieruit maken de leden op dat deze operatie budgettair neutraal moet verlopen. Deelt de regering deze conclusie? Kan de regering uitleggen hoe beide opmerkingen in de toelichting zich tot elkaar verhouden? Deelt zij de mening dat het welslagen van dit voorstel wordt bepaald door de beschikbaar gestelde capaciteit?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de memorie van toelichting erop wijst dat in de afgelopen twee decennia in het gerechtelijk vooronderzoek wijzigingen zijn opgetreden die tot gevolg hebben gehad dat het gerechtelijk vooronderzoek aan betekenis heeft ingeboet. Tegelijkertijd is de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek gereduceerd. Deze leden vragen in welke zin hier van – onvermijdelijke – samenhangende ontwikkelingen sprake is en in hoeverre van een bewust bevorderde ontwikkeling gesproken kan worden.

Deze leden stellen ook de vraag of de regering kan toelichten welke ontwikkelingen in de strafrechtspleging geleid hebben tot uitholling van de betekenis van het gerechtelijk vooronderzoek en de rol van de rechter-commissaris. Is de criminaliteitsontwikkeling daarbij een factor geweest? Bij de introductie van de nieuwe taakopdracht wordt in de memorie van toelichting een relatie gelegd met onderzoek in complexe strafzaken naar zware misdrijven. Deze leden stellen de vraag of in dit type zaken in het verleden opgetreden fouten en misslagen mede de verklaring vormen voor de noodzaak tot herziening van de positie en rol van de rechter-commissaris. In aansluiting op deze vraag vragen zij hoe de mededeling moet worden verstaan dat de rechter-commissaris een onderzoeksrol wordt toegekend onder andere in zaken die als gevoelig moeten worden aangemerkt.

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

In de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van enkele praktische problemen die zich bij de vervulling van de taak van de rechter-commissaris voordoen, waaronder overbelasting. Deze leden vragen om de verklaring van dit verschijnsel, nu uit de toelichting op het wetsvoorstel juist naar voren komt hoezeer de betrokkenheid van de rechter-commissaris in het vooronderzoek is teruggedrongen. Tevens vragen zij of het onderhavige wetsvoorstel en de voorstellen die nog zullen volgen, tot vermindering van de belasting zullen leiden, wanneer de rechter-commissaris meer op afstand van de opsporing wordt geplaatst. Of zal het gevolg juist zijn dat de rechter-commissaris veel meer zaken te

verwerken krijgt en de dossiers veel intensiever dan thans het geval is, zal moeten volgen?

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

3. Uitgangspunten bij de herpositionering van de rechter-commissaris

De leden van de CDA-fractie merken op dat, om te bevorderen dat de officier van justitie in complexe strafrechtelijke onderzoeken zoveel mogelijk de rechter-commissaris bij zijn onderzoek betreft, het College van procureurs-generaal gevraagd zal worden een aanwijzing op te stellen. Daarin kan nader worden bepaald in welke gevallen en op grond van welke overwegingen de officier van justitie een vordering tot het verrichten van onderzoekshandelingen tot de rechter-commissaris dient te richten. Op welke termijn zal deze aanwijzing wordt opgesteld? Op welke wijze wordt de Kamer hierbij betrokken? De aanwijzing zal naar verwachting dermate gewicht krijgen dat het goed is als de Kamer zich daarover ook een oordeel van vormen. Het is een belangrijk uitvloeisel van voorliggend wetsvoorstel, zo menen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Raad van State heeft geadviseerd dit wetsvoorstel niet naar Kamer te sturen omdat het een integrale visie mist op de plaats van het vooronderzoek in het strafgeding en de rol van de rechter-commissaris daarin en in relatie tot de taak van de officier van justitie. De regering heeft in de toelichting aandacht besteed aan dit verzoek en een integrale visie geformuleerd. Deze leden hebben behoefte aan een nadere uitleg over de hernieuwde positie van de rechter-commissaris en de visie waarop deze positie is gebaseerd. Zij concluderen dat de visie heeft geleid tot meer vragen dan oplossingen. Zo lijkt de visie niet te leiden tot een uitgewerkt voorstel van de positie van de rechter-commissaris bij complexe strafrechtelijke onderzoeken. De regering stelt wel vast dat juist in deze zaken een evenwichtige bewijsverzameling belangrijk is, maar concretisering van deze visie in beleid laat de regering aan het OM over. Doet dit niets af aan de eigen visie van de regering? In hoeverre is de regering betrokken bij de aanwijzing die het OM gaat opstellen over de verhouding tussen het OM en de rechter-commissaris bij complexe zaken?

De taken van de rechter-commissaris veranderen van de toetsing van bevoegdheden die de officier van justitie wil inzetten ten behoeve van het opsporingsverzoek naar een meer toezichthoudende rol in het vooronderzoek. Kan de regering ingaan op het verschil tussen het toetsen van en het toezicht houden op het onderzoek en de bevoegdheden? Hoe kan de rechter-commissaris initiatief nemen in het onderzoek (bijvoorbeeld door het horen van deskundigen of getuigen), terwijl hij op afstand het onderzoek moet volgen? Welke signalen zal de rechter-commissaris doen besluit zelfstandig een onderzoek in te stellen?

In de literatuur wordt wel betoogd dat de positie van de rechter-commissaris de afgelopen jaren door diverse wetswijzigingen is verzwakt. Dit heeft bewerkstelligd dat de afstand van de rechter-commissaris tot de opsporing is vergroot. De betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de opsporing moet door dit wetsvoorstel worden vergroot, terwijl de rechter-commissaris op sommige momenten op afstand moet functio-

neren, zoals bij complexe zaken. Hoe moeten de leden van de PvdA-fractie deze – op het eerst gezichttegenstrijdigheid lezen?

De leden van de SP-fractie zijn ongelukkig met de naar hun mening te vrijblijvende aanwijzing van het College van procureurs-generaal. De situatie die zal ontstaan, is dat de officier van justitie zelf de keuze krijgt of hij de rechter-commissaris bij het onderzoek betreft. Naar de mening van deze leden zal de rechter-commissaris omwille van de waarheidsvinding per definitie betrokken moeten worden bij de zaken waar de aanwijzing op gericht zal zijn.

Deze leden wijzen erop dat er voldoende capaciteit bij de rechters-commissarissen moet zijn, zowel in menskracht als financieel, om aanvullende eigen onderzoeken te kunnen laten doen. Zodoende kan een dossier zittingsrijp worden gemaakt indien naar het oordeel van de rechter-commissaris bijvoorbeeld het bewijsmateriaal onevenwichtig is. Verder zal voorkomen moeten worden dat zaken pas laat bij de rechter-commissaris worden aangebracht en dat er omwille van proceseconomie van nader onderzoek in de voorbereidende fase wordt afgezien. Onderkent de regering deze gevaren?

De leden van de VVD-fractie hebben zich enigszins verwonderd over de uitgangspunten van deze wetswijziging, namelijk dat er meer aandacht zou moeten worden geschonken aan de rechten van de verdachte en de verdediging in het opsporingsonderzoek. Is de regering van mening dat de positie van de verdachte en de verdediging moet worden versterkt op basis van enkele incidenten, of is de voorgenomen wetgeving ingegeven door de ervaringen rond de implementatie van het Programma versterking opsporing en vervolging? Gezien de reacties van met name het College van procureurs-generaal, vragen deze leden af of dit voorstel niet te veel het opschonen van procedurele regels behelst in plaats van het versterken van de positie van de rechter-commissaris. Zij vragen of het de bedoeling van de regering is om de positie van de officier van justitie in het strafproces minder pregnant te maken.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel te veel op twee gedachten hinkt. Aan de ene kant is de rechter-commissaris rechter in het vooronderzoek en aan de andere kant moet hij in de meeste gevallen maar afwachten of op hem in die hoedanigheid een beroep wordt gedaan. Voor een echte rechter in het vooronderzoek is de rechter-commissaris, zoals hij uit dit wetsvoorstel naar voren komt, volgens deze leden onvoldoende toegerust. In de meeste strafzaken blijft hij immers lijdelijk. Hij zal, buiten het geval dat de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, alleen de voortgang, de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek kunnen beoordelen als hij door de officier van justitie of de door de verdachte op enig moment bij het onderzoek betrokken wordt. De aan het woord zijnde leden vragen zich met de Raad voor de rechtspraak af of de beperking van eigen onderzoek door de rechter-commissaris tot de gevallen waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt wel in overeenstemming is met het doel van dit wetsvoorstel, te weten de versterking van de positie van de rechter-commissaris.

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

4.1. Het toezicht op de rechtmatigheid van de toepassing van opsporingsbevoegdheden

De leden van de CDA-fractie merken op dat, teneinde optimaal toezicht te kunnen houden op de rechtmatigheid van de toepassing van opsporingsbevoegdheden, de rechter-commissaris tijdig van alle relevante informatie

dient te worden voorzien. Deze leden vragen wat gebeurt als hem de informatie niet tijdig bereikt. Wat zou daarvan de consequentie zijn?

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

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

De leden van de D66-fractie constateren dat het gewijzigde artikel 177a Sv de officier van justitie de opdracht geeft de rechter-commissaris tijdig van alle relevante informatie te voorzien. Zij leggen dit zo uit dat alle informatie die nodig is voor de rechtmatigheidstoets moet worden verstrekt en dat daar – vanwege de toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel – in ieder geval toe behoort de informatie over eerder toegepaste opsporingsbevoegdheden. Gaarne vernemen zij of deze interpretatie juist is. Het College van procureurs-generaal ziet het als een gemiste kans dat er in dit wetsvoorstel geen voorziening is getroffen voor de toetsing van geheime opsporingsmethoden door de rechter-commissaris. Deze leden willen graag de overwegingen van de regering dienaangaande vernemen.

4.2. Het toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek

De leden van de D66-fractie merken op dat de rechter-commissaris van geval tot geval zal moeten kunnen beoordelen of er sprake is van voldoende voortgang. In de praktijk zal hij echter alleen die gevallen kunnen beoordelen die hem bekend zijn of die aan hem worden voorgelegd. Om die reden vinden deze leden de regeling in dit wetsvoorstel te weinig structureel van karakter. De rechter-commissaris zou zich steeds als hem een onderzoek onder ogen komt een oordeel moeten kunnen vormen over de voortgang van het onderzoek. Niet alleen indien hem verzocht wordt opsporingshandelingen te verrichten maar ook als hem een om machtiging voor de toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid of van een dwangmiddel wordt verzocht.

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

Het onderhavige wetsvoorstel voegt volgens de leden van de D66-fractie op het punt van de evenwichtigheidstoets weinig toe. In de toelichting wordt in dit verband verwezen naar andere nieuwe wetgeving met betrekking tot de herstructurering van het vooronderzoek, te weten het wetsvoorstel tot regeling van de samenstelling en inzage van processtukken. Deze leden vragen op welke termijn zij het hier bedoelde wetsvoorstel tegemoet kunnen zien.

Voor wat betreft de toetsing op volledigheid van het onderzoek is de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot het verrichten van eigen onderzoek van groot belang. De leden zijn van mening dat de rechter-commissaris in de uitvoering van deze taak wettelijk ondersteund zou

moeten worden met bevoegdheden die hij ook ten opzichte van de officier van justitie zou moeten kunnen inroepen.

5. Het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris

5.1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie merken op dat de verdediging in het wetsvoorstel meer ruimte krijgt om zich te richten tot de rechter-commissaris. De vraag rijst evenwel of het toekennen van meer bevoegdheden ook daadwerkelijk zal leiden tot een evenwichtiger vooronderzoek in meer strafzaken. Door de advocatuur wordt de zorg uitgesproken dat veel verdachten van deze mogelijkheden de facto geen gebruik zullen (kunnen) maken omdat zij zich geen advocaat kunnen veroorloven en omdat niet in alle gevallen in rechtsbijstand is voorzien. Wat is hieromtrent de zienswijze van de regering?

De leden van de PvdA-fractie vragen of door wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat alle onderzoekshandelingen in een en dezelfde zaak door één rechter-commissaris wordt uitgevoerd. Zo nee, waarom niet? Zo ja, waar blijkt dat uit?

De leden van de D66-fractie constateren met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) dat er nog al wat onevenwichtigheden zijn in de positie van enerzijds de verdachte en anderzijds het OM. Het betreft onder andere een ongelijke informatiepositie met betrekking tot aan de rechter-commissaris gerichte verzoeken tot het verrichten van onderzoek en de ongelijke mogelijkheden om in appel te gaan tegen beslissingen van de rechter-commissaris dienaangaande. Zij vernemen graag waarom de adviezen van de NOvA in deze niet zijn gevolgd.

Deze leden vragen waarom in het wetsvoorstel geen rekening is gehouden met het feit dat de toevoeging van een advocaat pas mogelijk is na een dagvaarding ter zitting. Dit impliceert dat de gelijkwaardigheid van partijen in hun positie ten opzichte van de rechter-commissaris in het vooronderzoek nog altijd een illusie is. Zonder rechtsbijstand zal de verdachte immers tijdens het vooronderzoek in het algemeen onvoldoende voor zijn belangen kunnen opkomen ook tegenover de rechter-commissaris.

5.2. De regeling inhoudelijk

De leden van de CDA-fractie vragen waar de grens precies ligt voor de voorheen zo genoemde mini-instructie (nu artikelen 181 en 182 Sv), zowel wanneer het door de verdediging als wanneer het door de officier van justitie wordt gevraagd.

In de nieuwe opzet heeft de verdachte de mogelijkheid om duidelijkheid te verkrijgen omtrent de tegen hem lopende vervolging door ingevolge artikel 180 Sv de rechter-commissaris te verzoeken de voortgang te bekijken. Deze leden zien het nut en de noodzaak hiervan beslist in, maar vragen of hieraan nog beperkingen worden gesteld. Het zou zijn doel voorbij schieten wanneer de rechter-commissaris te pas en te onpas wordt ingezet.

De leden van de PvdA-fractie vragen of met dit wetsvoorstel meer recht wordt gedaan aan het principe van «equality-of-arms». Kan hierbij worden betrokken het evenwicht dat dit voorstel beoogt te bereiken tussen het onderzoeksbelang en belangen van de verdediging?

De leden van de PvdA-fractie zijn blij met het behoud en de uitbreiding van de mini-instructie. Zij menen dat dit een goed instrument kan zijn in

het onderzoek. Het gebruik van dit instrument kan leiden tot waardevolle informatie en een evenwichtig strafdossier. Tevens kan bij goed gebruik de mini-instructie de efficiëntie van het strafproces bevorderen. Deelt de regering deze constatering?

Uit de toelichting blijkt dat de mini-instructie de afgelopen jaren zeer beperkt is gebruikt. Welke wijziging van de mini-instructie moet ervoor zorgen dat de mini-instructie in de toekomst meer gebruikt zal worden? Hoe zal kan de rechter-commissaris bewerkstelligen dat de verdediging op een juiste manier en op het juiste moment gebruikmaakt van de onderzoeksbevoegdheden van de rechter-commissaris? Wat zijn de consequenties voor de verdediging als zij in het vooronderzoek de onderzoeksbevoegdheden van de rechter-commissaris niet benut?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in dit voorstel de officier van justitie de bevoegdheid krijgt om een onderzoekshandeling te vorderen bij de rechter-commissaris. De verdachte hoeft niet per direct op de hoogte gebracht te worden van het feit dat de officier van justitie een onderzoek heeft gevorderd. Andersom wordt de officier van justitie wel op de hoogte gebracht van het feit dat de verdachte om een onderzoek heeft gevraagd. In hoeverre moeten deze leden hierin een evenwichtigheid in het onderzoek zien? Wordt de verdachte op enig moment op de hoogte gesteld van het feit dat de rechter-commissaris een onderzoek is gestart? Zo ja, wanneer is dat moment aangebroken? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de verdachte een met redenen omkleed schriftelijk verzoek moet richten aan de rechter-commissaris. Dit geldt niet voor de officier van justitie? Hoe verhoudt zich dit tot het beoogde evenwicht in het onderzoek en de «equality-of-arms»? Wat is de rol van de rechter-commissaris ten aanzien van verzoeken van de verdediging om deskundigen te horen. Blijft dit voorbehouden aan de officier van justitie?

De officier van justitie wordt onverwijld op de hoogte gesteld van een onderzoeksverzoek van de verdachte. Zijn er redenen denkbaar, juist in het belang van het onderzoek, waarin de officier van justitie niet onverwijld op de hoogte wordt gesteld, bijvoorbeeld als er een onderzoeksverzoek komt waaruit mogelijk onrechtmatig handelen van de officier van justitie zou kunnen blijken, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de verdachte in een vooronderzoek nog verzoeken moet richten aan de officier van justitie als dit voorstel eenmaal kracht van wet heeft? Om welke verzoeken gaat dat? Kunnen deze verzoeken ook gericht worden aan de rechter-commissaris? De leden van de PvdA-fractie verwacht veel van de regiebijeenkomst. Hieruit blijkt dat dit wetsvoorstel en dus ook de rechter-commissaris streeft naar evenwichtigheid in het onderzoek. Zijn er mogelijkheden voor het OM en de verdachte en zijn raadsman om een regiebijeenkomst te verzoeken, indien daar behoefte toe bestaat bij andere partijen dan de rechter-commissaris? Welke redenen kan de rechter-commissaris hebben een regiebijeenkomst te beleggen? Welke redenen kan hij hebben om dit juist niet te doen?

Klopt het dat de rechter-commissaris alleen ambtshalve een onderzoek kan verricht als verdachte in voorlopige hechtenis zit, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Is overwogen om deze beperking op te heffen en het aan de rechter-commissaris over te laten wanneer hij een ambtshalve onderzoek wil verrichten? Deze leden pleiten ervoor dat in het geval het een vervolging van een rechtspersoon betreft de rechter-commissaris ook de bevoegdheid heeft om ambtshalve onderzoek te verrichten. Zij kunnen zich voorstellen dat zo'n onderzoek wenselijk zou kunnen zijn in het geval de strafvervolging grote maatschappelijke onrust zou veroorzaken. Kan de regering hierop ingaan?

De leden van de SP-fractie verwachten dat het betrekken van de verdediging bij onderzoeken, waarbij deskundigen zijn betrokken, tot veel verbe-

tering in de voortgang zal kunnen leiden. De rechter-commissaris, de officier van justitie en de verdediging zullen zich bij de toepassing van zowel artikel 181 Sv als artikel 182 Sv hiervan bewust moeten zijn. Het bevorderen van verdere samenwerking in bijvoorbeeld de keuze van deskundigen of de vraagstelling is naar mening van deze leden een belangrijke taak van de rechter-commissaris. Wordt deze zienswijze onderschreven? Zij verwelkomen daarom ook de mogelijkheid van een regie-bijeenkomst.

Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat het ongewenst is dat de rechter-commissaris alleen ambtshalve onderzoekshandelingen kan verrichten indien er sprake is van voorlopige hechtenis ten aanzien van de verdachte. Artikel 182, zesde lid, Sv maakt hier melding van. Deze leden vragen of het niet gewenst is dat de rechter-commissaris te allen tijde ambtshalve onderzoekshandelingen kan verrichten na de officier van justitie daarover te hebben ingelicht.

5.3. De verhouding tot het onderzoek ter terechtzitting

De leden van de CDA-fractie merken op dat aangenomen wordt dat, nu de verdediging als gevolg van het wetsvoorstel op ieder moment in het vooronderzoek de rechter-commissaris om onderzoekshandelingen kan vragen, de ontvankelijkheid van verzoeken om aanvullend onderzoek ter zitting in enige mate wordt beperkt. Kan de regering nog wat meer licht werpen op de eventuele scheidslijn die hierin voor de verdediging zal worden getrokken?

Deze leden vragen wat precies wordt bedoeld met de zin «(i)n de tweede aanleg kan als alternatief voor terugverwijzing inzet van de raadsheer-commissaris plaatsvinden voor het verrichten van aanvullend onderzoek».

6. De regeling voor het verlenen van kleine rechtshulp

De leden van de SP-fractie vragen of de regering heeft overwogen om bij de kleine rechtshulp ook criteria van toepassing te laten zijn, vergelijkbaar met die welke in de aanwijzing van het College van procureurs-generaal voor het betrekken bij onderzoek van de rechter-commissaris opgenomen kunnen worden. Deze leden denken hierbij vooral aan zaken die als gevoelig moeten worden aangemerkt.

7. Financiële consequenties

De leden van de CDA-fractie merken op dat de feitelijke versterking van het rechter-commissariaat zowel de capaciteit als de kwaliteit betreft. Voor de periode 2007–2010 is een oplopende reeks structurele gelden beschikbaar gesteld. Wat is de precieze omvang van die gelden? Wat is daarmee reeds bewerkstelligd?

Volgens de regering kan met weinig zekerheid worden vastgesteld hoe de taakverlichtende en taakverzwarende elementen uit het wetsvoorstel zich zullen uitmiddelen. Aangegeven wordt dat het uitgangspunt is dat de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van het wetsvoorstel binnen de beschikbare kaders kunnen worden opgevangen. De leden van de CDA-fractie hechten hier ook aan en vragen op welke termijn de regering verwacht enig zicht te hebben op de financiële gevolgen van het nu voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vragen de regering nadrukkelijk om de voorgestelde versterking van de positie van de rechter-commissaris ook daadwerkelijk mogelijk te maken door de Raad voor de rechtspraak de benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen.

8. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdeel X

(artikel 181)

De leden van de VVD-fractie vragen of de beschikking als bedoeld in het tweede lid een beschikking is, waartegen beroep door het OM kan worden ingesteld bij de raadkamer van de rechtbank. In het derde lid is expliciet de mogelijkheid voor de verdachte opgenomen om een bezwaarschrift in te dienen tegen een weigering van de rechter-commissaris om onderzoekshandelingen te verrichten.

Deze leden vragen met betrekking tot het derde lid hoe deze nieuwe voorgestelde bepaling zich verhoudt met de achterhouding van de vordering als bedoeld in bijvoorbeeld artikel 226a Sv. Is achterhouding van een vordering voor de verdachte in het belang van het onderzoek nog wel mogelijk na het eerste verhoor van de verdachte in het belang van het onderzoek?

(artikel 182)

De leden van de VVD-fractie vragen of het bepaalde in het tweede lid niet met zich meebrengt dat meer dan één rechter-commissaris uit verschillende arrondissementen bij een en hetzelfde opsporingsonderzoek wordt betrokken. Zo ja, wat is daarvan dan de meerwaarde?

(artikel 184)

Ten aanzien van de voorgestelde wijziging van het tweede lid vragen de leden van de VVD-fractie of de informatieplicht door de rechter-commissaris aan de officier van justitie niet eenzelfde informatieplicht moet zijn als die omschreven in het eerste lid. Het lijkt deze leden onwenselijk dat de rechter-commissaris met zijn onderzoekshandelingen de waarheidsvinding door de officier van justitie belemmert of nodeloos frustreert. Deelt de regering dit standpunt?

Onderdeel Z

(artikel 185)

Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie miskent het voorgestelde artikel 185 Sv de zelfstandige positie van de officier van justitie ten opzichte van de rechter-commissaris. Zij vragen of het niet verstandiger is om in deze bepaling op te nemen dat de officier van justitie kan worden uitgenodigd om te verschijnen.

Onderdeel DD

(artikel 226g)

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te verklaren wat wordt bedoeld met een strafzaak als bedoeld in artikel 226g. Ook missen zij bepalingen over de heropening van het onderzoek door de rechter-commissaris nadat het eenmaal is gesloten. Wat is hierover het standpunt van de regering?

Onderdeel LL

(artikel 262)

Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat de tekst van artikel 262, vijfde lid, taalkundig niet juist is. Is de regering voornemens daar verbeteringen in aan te brengen?

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,
Nava