

Vergaderjaar 1992-1993

23 251

Partiële wijziging van het Wetboek van Strafvordering (herziening van het gerechtelijk vooronderzoek)

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN DE MEMORIE VAN TOELICHTING, ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

I. VOORSTEL VAN WET

1. Onderdeel V is komen te vervallen.
2. De artikelen 125f tot en met 125r zijn vernummerd tot 125a tot en met 125m.
3. De onderdelen BB tot en met KK zijn toegevoegd.
4. De artikelen II tot en met V zijn vervallen. Een nieuw artikel II is toegevoegd.

II. MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Hoofdstuk 1 (Hoofdpijnen van het wetsvoorstel) is toegevoegd.
2. De volgende hoofdstukken zijn vervallen:
 - 2.1. Het gerechtelijk vooronderzoek: een korte schets.

Bij de totstandkoming van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in 1926 is de regeling van het voorbereidend onderzoek geheel herzien en ontstond één gerechtelijk vooronderzoek. De rechter-commissaris heeft in dat gerechtelijk vooronderzoek een wat tweeslachtige rol. Aan de ene kant

fungeert hij als een zelfstandig onderzoeker, zowel wat betreft de feiten als wat betreft de persoon van de verdachte. Van hem wordt verlangd dat hij in het verlengde van het opsporingsonderzoek, zij het met inachtneming van de rechterlijke onpartijdigheid en objectiviteit, de zaak zodanig tot klaarheid brengt dat het openbaar ministerie op de grondslag hiervan kan beslissen of al dan niet tot verdere vervolging dient te worden overgegaan. Aan de andere kant fungeert de rechter-commissaris als procesbewaker.

In beginsel kan een gerechtelijk vooronderzoek slechts op vordering van de officier van justitie door de rechter-commissaris worden ingesteld. Alleen als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt en aan hem nog geen dagvaarding of een kennisgeving van verdere vervolging is betekend, kan de rechter-commissaris, ambtshalve of op verzoek van de verdachte, een gerechtelijk vooronderzoek instellen. De grenzen van het gerechtelijk vooronderzoek worden dus in belangrijke mate door de officier van justitie bepaald. Dit is uitvloeisel van een belangrijk aan ons strafprocesrecht ten grondslag liggend beginsel, te weten het monopoliebeginsel, dat is het beginsel dat de vervolging van strafbare feiten uitsluitend is voorbehouden aan organen van de staat. De leiding van het gerechtelijk

vooronderzoek berust volgens de heersende opvatting bij de rechter-commissaris. Zo kan alleen de rechter-commissaris aan verdachten, getuigen en deskundigen rechtstreeks vragen stellen en is bij de huiszoeking ter inbeslagneming voorgeschreven dat deze door de rechter-commissaris geschiedt. De algemene bevoegdheid tot toepassing van de meest ingrijpende, niet-vrijheidsbenemende, dwangmiddelen, zoals de huiszoeking ter inbeslagneming en het afluisteren of opnemen van telefoongesprekken, is voorbehouden aan de rechter-commissaris. Deze dwangmiddelen kan hij ambtshalve binnen het kader van het gerechtelijk vooronderzoek toepassen. Bij sommige dwangmiddelen, zoals de huiszoeking ter inbeslagneming of het onderzoek aan de persoon van anderen dan de verdachte, is als extra waarborg tevens het voorafgaand verlof van de rechtbank voorgeschreven. In spoedgevallen kan niet op de instelling van een gerechtelijk vooronderzoek en het optreden van de rechter-commissaris worden gewacht. Daarom is de bevoegdheid tot toepassing van bepaalde dwangmiddelen die tot het exclusieve domein van de rechter-commissaris behoren, in geval van dringende noodzakelijkheid ook verleend aan de officier van justitie of hulpofficier. Op grond van de nodig geachte rechterlijke

controle op de toepassing van deze dwangmiddelen tijdens de opsporingsfase is de toepassing van deze dwangmiddelen door de officier van justitie of de hulpofficier afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de officier van justitie de instelling van een gerechtelijk vooronderzoek vordert. De rechter-commissaris kan aan alle opsporingsambtenaren, behalve de officier van justitie, het doen van bepaalde nasporingen opdragen en hun de daarbij passende opdrachten geven. De instelling van een gerechtelijk vooronderzoek staat aan een voortzetting van het opsporingsonderzoek, dat onder leiding van de officier van justitie wordt verricht, niet in de weg. Er is geen sprake van «equality of arms» tussen de officier van justitie enerzijds en de verdachte en diens raadsman anderzijds. De aan de verdachte en diens raadsman toekomende rechten kunnen in vele gevallen door de rechter-commissaris «in het belang van het onderzoek» worden ingeperkt. In de loop der jaren, in het bijzonder door toedoen van de rechtspraak van de Hoge Raad inzake het gebruik voor het bewijs van verklaringen «de auditu», waaronder in de regel ook zijn begrepen de verklaringen die door getuigen ten overstaan van de rechter-commissaris zijn afgelegd, is het zwaartepunt in ons strafproces bij het voorbereidend onderzoek, en voor wat betreft de gecompliceerde strafzaken bij het gerechtelijk vooronderzoek, komen te liggen. Sinds enige jaren zijn de structuur en het functioneren van het gerechtelijk vooronderzoek voorwerp van kritiek. Veel van deze kritiek richt zich op het feit dat de doeleinden die met het gerechtelijk vooronderzoek worden beoogd, niet of onvoldoende worden gerealiseerd. Puntsgewijs samengevat, komt deze kritiek op het volgende neer. In de eerste plaats wordt erop gewezen dat de centrale rol van de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek is uitgehold. Bijzondere wetten kennen aan opsporingsambtenaren bevoegdheden toe die het wetboek reserveert voor de rechter-commissaris. Ook de spoedhuiszoeking draagt hiertoe bij. Er is behoefte aan een herijking van de thans aan de rechter-commissaris toekomende strafvorderlijke bevoegdheden. In de tweede plaats wordt gewezen op de gecompliceerde voorschriften rondom het gerechtelijk vooronderzoek, in het

bijzonder de sluitingsprocedure. Het gerechtelijk vooronderzoek zou niet efficiënt zijn en vertragend werken. In de derde plaats worden de rechtspolitieke en de pragmatische argumenten die aan het gerechtelijk vooronderzoek ten grondslag liggen, bekritiseerd. De rechter-commissaris zou mede gelet op zijn bevoegdheid om dwangmiddelen te gelasten in de ogen van de verdachte in onpartijdigheid en objectiviteit niet veel verschillen van de officier van justitie. Het feit dat de voorlopige hechtenis niet in het gerechtelijk vooronderzoek is ondergebracht, terwijl dat juist met het oog op een vlotte afhandeling van het onderzoek te verwachten valt, duidt erop dat ook het pragmatisch argument beperkte waarde heeft. In de vierde plaats is van verschillende kanten de vraag opgeworpen of handhaving van de bestaande opzet van het gerechtelijk vooronderzoek en de daarmee samenhangende, door sommigen als inquisitor aangeduide, stijl van procederen zich wel verdraagt met de in Straatsburg ontwikkelde jurisprudentie inzake het vereiste van een eerlijk proces, in het bijzonder met betrekking tot het verhoor van getuigen en het gebruik voor het bewijs van de tijdens het voorbereidend onderzoek afgelegde getuigenverklaringen. Anders gezegd: dient een herwaardering van het onmiddellijkheidsbeginsel niet te leiden tot een andere opzet van het voorbereidend onderzoek?

2.4. De kritiek op het gerechtelijk vooronderzoek en de functies van het strafproces

De kwestie «handhaving of afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek» dient naar mijn oordeel te worden bezien in het licht van de functies van het strafproces. De inzet van het strafproces moet in de eerste plaats gericht zijn op waarheidsvinding. Strafvordering dient politie en justitie in staat te stellen bij gerezen verdenking vast te stellen of, en zo ja door wie en onder welke omstandigheden het desbetreffende strafbare feit is begaan. De waarheidsvinding heeft zowel betrekking op de feiten als op de persoon van de verdachte. Ik doel hier dus op de waarheidsvindende functie van het strafproces. De daarbij door politie en justitie te volgen procedure dient de rechten en belangen van burgers waar

mogelijk te eerbiedigen. Ik doel hier op de burgerbeschermende functie van het strafproces. Normoverschrijdend gedrag verschaft aan de politie en justitie de titel om met behulp van de door het strafprocesrecht toegekende bevoegdheden te reageren, doch zij zijn daartoe alleen gelegitimeerd onder de daarbij door datzelfde strafprocesrecht gestelde voorwaarden. Achter de burgerbeschermende functie van het strafproces kunnen contrasterende belangen schuil gaan die tot, soms voor de betrokkenen, diep ingrijpende keuzes moeten leiden. Het strafproces strekt immers niet alleen tot bescherming van de belangen van de verdachte doch ook tot bescherming van de belangen van anderszins belanghebbenden, zoals de benadeelde partij, de bedreigde getuige en de rechthebbende ten aanzien van inbeslaggenomen voorwerpen. Deze belangen lopen niet altijd synchroon doch kunnen onderling botsen en vereisen een zorgvuldige afweging. Het strafproces is meer dan alleen een tweepartijenproces. Het strafproces dient politie en justitie voorts in staat te stellen het strafbare feit op een effectieve wijze af te doen. Het strafproces is eindig. Dit einde dient op een voor de samenleving, de verdachte en het slachtoffer duidelijke en kenbare manier door besluitvorming van de bevoegde justitiële organen plaats te vinden. Ik doel hier op de besluitvormende functie van het strafproces⁵. De kritiek op het functioneren van het gerechtelijk vooronderzoek heeft betrekking op alle hiervoor genoemde functies van het strafproces. Het rapport van de resac-voorzitters legt vooral de nadruk op de waarheidsvindende (de regeling van de huiszoeking) en de besluitvormende functie van het gerechtelijk vooronderzoek (de sluitingsprocedure). Een oplossing van deze problemen zoekt de vergadering van resac-voorzitters vooral in de beperking van de gevallen waarin gerechtelijk vooronderzoek zou moeten worden ingesteld. Indien onderzoekshandelingen moeten worden verricht waarbij de essentie van het optreden van de rechter-commissaris is dat toetsing daarvan door een onafhankelijke rechterlijke instantie plaatsvindt, kunnen deze onderzoekshandelingen losgekoppeld worden van het gerechtelijk vooronderzoek. De vergadering is van oordeel dat zulks met volledig

behoud van de rechtsbeschermende functie van het optreden van de rechter-commissaris kan geschieden. De loskoppeling van onderzoekshandelingen uit het gerechtelijk vooronderzoek gaat derhalve gepaard met een terugdringing van de leidinggevende rol van de rechter-commissaris. De in de literatuur uitgeoefde kritiek heeft vooral betrekking op de rechtsbeschermende functie van het gerechtelijk vooronderzoek. Zo wijzen sommigen erop dat, vooral ten gevolge van bijzondere wetten, de centrale rol van de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek in belangrijke mate is uitgehold. Anderen bepleiten een herstel van de rechter-commissaris in zijn rechterlijke functie, waarin hij als controleur optreedt van de officier van justitie, zijnde de «dominus litis» tijdens het vooronderzoek. Vanuit een lijdelijke positie kan de rechter-commissaris alsdan het beleid van het openbaar ministerie hetzij vooraf legitimeren (door machtiging te verlenen voor de uitoefening van bepaalde bevoegdheden), hetzij achteraf controleren (door een beslissing ongedaan te maken). De rechtswaarborgen waarmee het gerechtelijk vooronderzoek is omkleed, kunnen dan zelfstandig en meer geprofileerd worden geregeld (kennismening van processtukken, bevoegdheden van de raadsman, garanties met betrekking tot de voortgang van de zaak). Ook de besluitvormende functie van het gerechtelijk vooronderzoek ontmoet kritiek. Sommigen stellen dat er nogal wat gerechtelijke vooronderzoeken zijn zonder een aanwijsbaar nut. Anderen twijfelen aan de efficiëntie van het gerechtelijk vooronderzoek en ervaren het gerechtelijk vooronderzoek als omslachtig. Ik onderschrijf de door de commissie naar voren gebrachte argumenten voor handhaving van het gerechtelijk vooronderzoek in de door de commissie bepleite vorm. Als ik deze argumenten bezie in het licht van genoemde functies van het strafproces, dan moet ik constateren dat handhaving van het gerechtelijk vooronderzoek vooral ten goede komt aan de besluitvormende functie van het strafproces. In de eerste plaats moet hierbij gedacht worden aan het verificatieve en tevens doelmatige karakter van het onderzoek ter terechtzitting. Het zwaartepunt bij het feiten- en persoonsonderzoek dient bij het

voorbereidend onderzoek te liggen. Tijdens het onderzoek ter terechtzitting dient de beantwoording van de vragen bedoeld in de artikelen 348 en 350 Sv centraal te staan. Een dergelijke stijl van procederen is in onze strafrechtspleging ingeburgerd en valt moeilijk weg te denken. Verstopping van het onderzoek ter terechtzitting moet worden voorkomen. De commissie koppelt het behoud van het verificatieve en doelmatige karakter van het onderzoek ter terechtzitting naar mijn oordeel terecht aan de positie van de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek. Een «fair» en onpartijdig vooronderzoek biedt hiervoor de beste garantie. Voorts is, gegeven de noodzaak van een rechterlijke tussenkomst als hiervoor vermeld bij de toepassing van ingrijpende dwangmiddelen, een centralisering van het onderzoek om redenen van efficiency gewenst. Behalve dat het belasten van één instantie met de toepassing van ingrijpende dwangmiddelen efficiënt en tijdsbesparend is, is van belang dat deze instantie het overzicht over het gehele onderzoek kan hebben en ervoor kan waken dat bij de toepassing van dwangmiddelen algemene beginselen van strafprocesrecht in acht genomen worden. In ongeveer drie procent van het totaal afgedane aantal gewone strafzaken heeft een gerechtelijk vooronderzoek plaatsgevonden.⁶ Door de bank genomen is een gerechtelijk vooronderzoek nodig in gevallen waarin ten aanzien van een verdachte van een ernstig misdrijf een of meer onderzoekshandelingen moeten worden verricht waarvoor de tussenkomst van de rechter-commissaris vereist is.⁷ Het gaat hier veelal om gecompliceerde zaken, waarin plaats is voor een zorgvuldige afweging van het opsporingsbelang versus het verdigingsbelang door een onafhankelijke onderzoeksrechter. In de voorstellen van de commissie wordt een aantal belangrijke knelpunten inzake het functioneren van het gerechtelijk vooronderzoek die alle de besluitvormende functie van het strafproces bevorderen, weggenomen. Een gerechtelijk vooronderzoek kan zonder veel omhaal worden gesloten. Het instellen van gerechtelijk vooronderzoek als voorwaarde voor de toepassing van dwangmiddelen door de (hulp)officier van justitie komt te vervallen. De telefoontap wordt

losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek. Het verlot van de rechtbank in geval van toepassing van dwangmiddelen door de rechter-commissaris komt te vervallen. Sommige bevoegdheden die gelet op de in het geding zijnde belangen ook door andere autoriteiten dan de rechter-commissaris kunnen worden uitgeoefend, worden overgedragen aan de officier van justitie of hulpofficier. Ten slotte kan als een uitvloeisel van de besluitvormende functie worden beschouwd dat zoveel mogelijk vermeden moet worden dat het onderzoek op de terechtzitting vertraging ondervindt, omdat alsnog bepaalde onderzoekshandelingen óf op een nadere zitting óf door de rechter-commissaris na een daartoe strekkende verwijzing moeten worden verricht. Handhaving van het gerechtelijk vooronderzoek komt daarnaast ook de burgerbeschermende functie van het strafproces ten goede. Het kan in bepaalde strafzaken gewenst zijn dat het vooronderzoek deels onder leiding van een onafhankelijk rechter plaatsvindt gelet op mogelijk verstrengde belangen, zoals bij de vervolging van overheidsfunctionarissen. Voorts kan als uitvloeisel van de burgerbeschermende functie van het strafproces worden beschouwd dat de tussenkomst van de rechter-commissaris bij het toepassen van ingrijpende dwangmiddelen, zoals de huiszoeking, niet beperkt blijft tot het verstrekken van een machtiging daarvoor. Bij dergelijke dwangmiddelen gaat het er vooral om dat de uitvoering daarvan op rechtmatige wijze geschiedt. Het gerechtelijk vooronderzoek biedt de verdachte tenslotte het recht om voor de sluiting daarvan door de rechter-commissaris te worden gehoord alsmede de mogelijkheid om door tussenkomst van de rechter-commissaris tegenbewijs, zoals het horen van getuigen à décharge, te verzamelen. Indien bij voorbeeld een huiszoeking binnen het kader van een gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgevonden, brengt de positie van de verdachte als procespartij mede dat hij in de gelegenheid wordt gesteld zich omtrent het resultaat van de huiszoeking tegenover de rechter-commissaris uit te laten en eventueel getuigen te doen horen. Een gerechtelijk vooronderzoek onderscheidt zich van een mini-instructie vooral in die zin dat de rechter-commissaris binnen het

kader van de door het openbaar ministerie opgestelde inbeschuldigingstelling ambtshalve onderzoekshandelingen mag verrichten. In geval van een mini-instructie verricht de rechter-commissaris één bepaalde onderzoekshandeling. Bij een gerechtelijk vooronderzoek geeft de rechter-commissaris leiding aan het onderzoek. Bij de bewijsverzameling ligt het zwaartepunt bij het voorbereidend onderzoek. Aan de verdachte komt een algemeen recht op het leveren van tegenbewijs⁸ toe. Dit recht dient effectief en praktisch te zijn. Tijdens een gerechtelijk vooronderzoek beschikt de verdachte over een gemakkelijke en informele toegang tot de rechter-commissaris. Voorts is er in geval van een gerechtelijk vooronderzoek sprake van een formele inbeschuldigingstelling waarop de verdachte al tijdens het voorbereidend onderzoek zijn verdediging kan richten. Ik wijs in dit verband ook op de beschouwingen van de commissie omtrent de inkadering van de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot het gelasten van een DNA-onderzoek in het gerechtelijk vooronderzoek.⁹ Juist bij onderzoekshandelingen waarbij de verdachte een recht op contra-expertise toekomt, dient dit onderzoek zoveel mogelijk met dezelfde processuele waarborgen te zijn omringd. De rechter-commissaris dient alvorens tot sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek over te gaan erop toe te zien dat de verdachte in de gelegenheid is gesteld van het recht op contra-expertise gebruik te maken. Deze taak van de rechter-commissaris is vooral van belang in geval van een anoniem gerechtelijk vooronderzoek, dat later, na het bekend worden van de verdachte, op naam is gesteld.

2.5. Het gerechtelijk vooronderzoek en de rechtspraak van het EHRM

De commissie heeft ruime aandacht besteed aan de regeling van het gerechtelijk vooronderzoek in het licht van de verdragen op het gebied van de rechten van de mens en de Grondwet (blz. 42-62). De commissie is van oordeel dat artikel 6 EVRM thans niet dwingt tot een wijziging van de wettelijke regeling van het gerechtelijk vooronderzoek. In het bijzonder valt uit de rechtspraak van de Straatsburgse organen niet af te leiden dat er bij de

inrichting van het gerechtelijk vooronderzoek sprake dient te zijn van een «equality of arms» tussen het openbaar ministerie enerzijds en de verdachte en diens raadsman anderzijds. Voorts verzet deze rechtspraak volgens de commissie zich er niet tegen dat tijdens het gerechtelijk vooronderzoek op de waarborgen neergelegd in artikel 6, in het bijzonder het recht van de verdachte op kennisneming van processtukken, de aanwezigheid van een raadsman bij verhoren van verdachten, getuigen en deskundigen en het recht van de verdachte of diens raadsman op ondervraging van getuigen en deskundigen, niet «in het belang van het onderzoek» mogen worden beperkt. Het door de commissie ingestelde onderzoek van de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot de artikelen 8 en 13 EVRM heeft de commissie aanleiding gegeven voorstellen tot wijziging van de regeling van het afluisteren of opnemen van telefoongesprekken te doen. Zie hiertoe paragraaf 8.12. In verband met recente rechtspraak van het EHRM staat thans vooral het gebruik bij de bewijsvoering van processen-verbaal van ten overstaan van de rechter-commissaris afgelegde getuigenverklaringen ter discussie. Immers de rechter ter terechtzitting is in dat geval niet in staat om zich tijdens de ondervraging van de getuige een oordeel te vormen omtrent diens betrouwbaarheid. In de zaak *Unterperinger* gaf het EHRM nog aan dat er niets op tegen is om schriftelijke getuigenverklaringen voor het bewijs te gebruiken, zolang de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht op ondervraging van de getuige, maar geëerbiedigd zijn¹⁰. In de zaak *Kostovski* herhaalt het EHRM deze eisen en scherpt hem aan¹¹. In beginsel moeten alle bewijsmiddelen worden geproduceerd ten overstaan van de verdachte tijdens een openbare behandeling, waarbij de verdachte de gelegenheid moet worden geboden deze bewijsmiddelen aan te vechten. Dit wil evenwel niet zeggen dat een getuigenverklaring altijd tijdens het onderzoek ter terechtzitting moet worden afgelegd, wil zij als bewijsmiddel kunnen worden gebezigd. Het gebruik van een tijdens het voorbereidend onderzoek afgelegde getuigenverklaring als bewijsmiddel is op zichzelf niet in strijd met het derde lid onder d en het eerste lid van

artikel 6 EVRM, indien en voorzover tenminste de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht op ondervraging van de getuige, zijn geëerbiedigd. Indien de getuige voor de verdediging anoniem is, worden door het EHRM in ieder geval voor wat betreft de ondervraging van de getuige door de rechter-commissaris strengere eisen gesteld. Zo zal de rechter-commissaris tenminste op de hoogte moeten zijn van de identiteit van de anonieme getuige. Voorts moeten de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht op ondervraging van de getuige zoveel mogelijk worden geëerbiedigd. Het recht op ondervraging van de getuige door de verdediging kan in ieder geval niet worden vervangen door de ondervraging op de terechtzitting door de verdediging van de politiefunctionarissen die de anonieme getuige hebben verhoord¹². In hoeverre ook het gebruik voor het bewijs van ten overstaan van de rechter-commissaris afgelegde anonieme getuigenverklaringen aan beperkingen onderhevig is in die zin dat deze verklaringen niet als doorslaggevend bewijs mogen worden gebezigd, valt nog niet eenduidig uit de rechtspraak van het EHRM af te leiden. Met betrekking tot het verhoor van anonieme getuigen en het gebruik van de door deze getuigen afgelegde verklaringen voor het bewijs heb ik kortgeleden een apart wetsvoorstel ingediend. Deze lijnen worden in recente rechtspraak van het EHRM doorgetrokken. In de zaak *Delta*¹³ werd de vraag opgeworpen in hoeverre de rechter ter terechtzitting verplicht is getuigen die in het voorbereidend onderzoek zijn verhoord ter terechtzitting te dagvaarden ten einde door de verdediging te kunnen worden ondervraagd en of, indien de rechter zulks heeft geweigerd, deze verklaringen niettemin voor het bewijs mogen worden gebruikt. In genoemde zaak waren de desbetreffende getuigen uitsluitend door de politie en niet door de rechter-commissaris verhoord. In de zaak *Asch*¹⁴ is op de terechtzitting alleen de politiefunctaris die de getuige heeft verhoord, ter terechtzitting ondervraagd, omdat de getuige zich naderhand beriep op haar verschoningsrecht. Het EHRM herhaalt dat het duidelijk de voorkeur had verdiend als de getuige op de terechtzitting had kunnen worden

ondervraagd doch overweegt tevens dat de uitoefening van het verschoningsrecht de vervolging niet mag blokkeren. Kort geleden heeft een beslissing van de ECRM in de zaak Cardot de aandacht getrokken. De ECRM overwoog in die zaak onder meer: «The Commission considers that the requirements of a fair trial and equality of arms generally make it necessary for all prosecution witnesses to be heard before the trial courts and during adversarial proceedings (...). It is also of the utmost importance that those courts should be able to observe the witness' demeanor under questioning and to form their own impression of their reliability». De ECRM achtte artikel 6 EVRM geschonden, niettegenstaande het feit dat de desbetreffende getuigen (medeverdachten die belastende verklaringen hadden afgelegd) door de rechter-commissaris waren gehoord en Cardot kennelijk de gelegenheid had gehad deze getuigen vragen te (laten) stellen. Het EHRM kwam aan een beslissing ten gronde niet toe, omdat Cardot had verzuimd de nationale rechtsmiddelen uit te putten¹⁵. Welke consequenties heeft deze rechtspraak nu voor de wettelijke regeling van het gerechtelijk vooronderzoek? Ik stel mij op het standpunt dat deze consequenties niet overschat dienen te worden. De betekenis van de hiervoor vermelde rechtspraak van het EHRM is vooral hierin gelegen dat onder omstandigheden een door de rechter-commissaris verhoorde getuige nogmaals op de terechtzitting zal moeten worden verhoord. Een dergelijke situatie zal zich vooral voordoen, indien de ten overstaan van de rechter-commissaris afgelegde getuigenverklaring door een geheel of gedeeltelijk ontkenkende verdachte wordt betwist. Het onderzoek ter terechtzitting zal door een toename van het aantal getuigenverhoren op de terechtzitting extra worden belast. Als er al sprake is van een noodzaak tot aanpassing van ons Wetboek van Strafvordering, dan zal deze aanpassing de regeling van het onderzoek op de terechtzitting en niet die van het gerechtelijk vooronderzoek betreffen. Uit de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot artikel 6 EVRM valt waar te nemen dat het uiteindelijk aan de nationale autoriteiten is overgelaten te bepalen of in het strafproces het zwaartepunt ligt bij

het voorbereidend onderzoek dan wel het onderzoek ter terechtzitting. Zo heeft het EHRM in de zaak Kostovski onderzocht of «the handicaps under which the defence laboured were counterbalanced by the procedures followed by the judicial authorities»¹⁶ en kwam het EHRM in de zaak Barberà, Messiqué en Jabardo¹⁷ tot de slotsom dat «the deficiencies at the trial stage were not compensated by procedural safeguards during the investigation stage». Gebreken in het voorbereidend onderzoek kunnen door het onderzoek ter terechtzitting worden gecompenseerd en vice versa. Het EHRM acht niet doorslaggevend in welke fase de verdachte het betreffende recht heeft geëffectueerd. Het EHRM ziet er in ieder geval op toe dat de verdedigingsrechten althans tenminste in enigerlei fase aan bod zijn gekomen¹⁸. Zulks geldt echter alleen ingeval het betreffende verdragsrecht vatbaar is voor compensatie. Kan bijv. een verdachte tijdens het voorbereidend onderzoek het recht op ondervraging van getuigen en deskundigen niet ten volle uitoefenen, dan kan zulks tijdens het onderzoek ter terechtzitting worden gerepareerd. In geval van toepassing van dwangmiddelen evenwel kan, indien daarbij één van de in artikel 6 EVRM voorkomende rechten is geschonden, een schending in de regel niet meer worden hersteld. De mogelijkheden tot correctie zijn in dat geval beperkt, zo niet onmogelijk. De gevolgen van een zodanige schending zullen pas bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van het verkregen bewijsmateriaal aan de orde komen. Op deze door sommige schrijvers aangeduide inquisitoire stijl van procederen bestaat kritiek en wordt een verschuiving van het zwaartepunt naar het onderzoek ter terechtzitting bepleit. De rechtspraak van het EHRM geeft deze schrijvers zeker morele steun. Het EHRM spreekt een duidelijke voorkeur uit voor een preparatoir vooronderzoek en een decisief eindonderzoek. Zo overweegt het EHRM in de zaak Asch¹⁹: «All the evidence must be produced in the presence of the accused at a public hearing with a view to adversarial argument. This does not mean, however, that the statement of a witness must always be made in court and in public if it is to be admitted in evidence; in particular, this may prove impossible in

certain cases. The use in this way of statements obtained at the pre-trial stage is not in itself inconsistent with paragraphs 3 (d) and 1 of Article 6, provided that the rights of the defence have been respected. As a rule, these rights require that the defendant be given an adequate and proper opportunity to challenge and question a witness against him, either when he was making his statement or at a later stage of the proceedings». In de volgende rechtsoverweging stelt het EHRM met betrekking tot het verhoor van een bepaalde vrouwelijke getuige dat «it would clearly have been preferable if it had been possible to hear her in person». Nu de jurisprudentie van het EHRM daartoe niet dwingt, bestaat er thans geen dringende noodzaak wijziging te brengen in de bestaande opzet van het vooronderzoek. Zulks zou te zeer ten koste gaan van de besluitvormende functie van het strafproces. Als een tijdens het gerechtelijk vooronderzoek door de rechter-commissaris gehoorde getuige nogmaals op de terechtzitting zal moeten worden verhoord, dan zal de getuige aan de hand van zijn tijdens het gerechtelijk vooronderzoek afgelegde verklaring op de terechtzitting kunnen worden ondervraagd. Dit komt een efficiënt verloop van het onderzoek ter terechtzitting ten goede. Het staat voorts de vonnisrechter vrij om, ingeval de afgelegde verklaringen niet identiek zijn, de ten overstaan van de rechter-commissaris afgelegde verklaring voor het bewijs te gebruiken.

Ons eindonderzoek wijkt ook in andere opzichten af van dat in de ons omringende landen. Strafrechters zijn in ons land beroepsrechters. Wij kennen geen lekenrechtspraak. Voorts kent ons strafprocesrecht een berechting in twee feitelijke instanties alsmede een beroep in cassatie. Opvallend is voorts dat Nederland in vergelijking met andere landen veel bekende verdachten kent en zulks legitimeert voor deze categorie van verdachten een kort en evaluerend eindonderzoek, met nadruk op de persoon van de verdachte in verband met de sanctietoepassing. Vervolgens dient te worden benadrukt dat ons Wetboek van Strafvordering, indien gewenst, de verdediging alle mogelijkheden biedt voor een volledig feiten- en persoonsonderzoek. Bij de betekenis van het

gerechtelijk vooronderzoek in het licht van de verdragen op het gebied van de rechten van de mens mag niet bij de verdachte worden halt gehouden. Bij een strafproces raken ook andere personen betrokken, wier verdragsrechten eveneens behoren te worden geëerbiedigd. Te wijzen valt op bepaalde categorieën van getuigen, zoals de bedreigde getuigen en de slachtoffer-getuigen. Het kabinet van de rechter-commissaris is bij uitstek de plaats waar tijdens het verhoor van deze getuigen verdragsrechten als het recht op persoonlijke veiligheid en het recht op eerbiediging van het privéleven (de artt. 5, eerste lid en 8, eerste lid, EVRM) kunnen worden gewaarborgd, zonder dat gezegd kan worden dat op ontoelaatbare wijze op de verdedigingspositie van de verdachte inbreuk wordt gemaakt. Tenslotte wijs ik nog eens op de bijzondere positie die de officier van justitie in ons strafvorderlijk bestel bekleedt. Met betrekking tot zijn taak op het gebied van de rechtshandhaving neemt het openbaar ministerie een centrale plaats in bij de strafrechtelijke handhaving en bescherming van de rechtsorde. Het openbaar ministerie is als eerste verantwoordelijk om de optimale afstemming van alle beschikbare rechtshandavingsinstrumenten te bewerkstelligen. Op microniveau wordt het rechtshandavingsbeleid gevoerd door de individuele officier van justitie. Hij is een ambtsdrager met eigen publiekrechtelijke bevoegdheden die, conform de wet en het ongeschreven recht, waaronder begrepen de beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging, moeten worden uitgeoefend. Als de officier van justitie na kennisneming van de resultaten van het opsporingsonderzoek kiest voor het rechtshandavingsinstrument van de vervolging en de rechter met dat doel adieert, dan neemt hij deze beslissing op grond van de overweging dat de vervolging in het concrete geval het meest geschikte instrument is. Zulks betekent dat de verantwoordelijkheid voor en de controle op het handelen van de officier van justitie tijdens de opsporing in belangrijke mate door de rechter wordt gerealiseerd. Tijdens de gehele strafrechtelijke procedure is het referentiekader van de officier van justitie de geschiktheid van de vervolging, en de daarop volgende veroordeling en

tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel, als rechtshandavingsinstrument. Behalve de centrale plaats die het openbaar ministerie bij de strafrechtelijke rechtshandhaving inneemt is een van de kenmerken van de positie van het openbaar ministerie dat het organiek verbonden is met de rechterlijke macht. Het zijn juist deze kenmerken die door sommigen als de magistraatelijke trekken van het openbaar ministerie worden aangeduid. Al is de officier van justitie geen «officer authorised by law to exercise judicial power» als bedoeld in artikel 5, derde lid, EVRM, de genoemde kenmerken zijn zeker voldoende om de officier van justitie aan te merken als een justitiële autoriteit die in staat is bij de toepassing van, voor de burger soms ingrijpende, dwangmiddelen tot een afgewogen oordeel te komen. Uitgangspunt bij de codificatie van het strafprocesrecht behoort te zijn dat een eerlijk en onpartijdig proces wordt gegarandeerd. Of hiervan sprake is, kan in de regel pas ten gronde worden beoordeeld als aan het einde van het strafproces de balans wordt opgemaakt. Zowel de wetgever als de rechter dienen de evenredigheid tussen de drie functies op het niveau van de gehele strafrechtelijke procedure te garanderen. De wetgever is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de regelgeving. De rechter dient in het bijzonder te waken voor een behoorlijk procesniveau in de concrete strafzaak.

5. De herijking van de aan de rechter-commissaris toekomende strafvorderlijke bevoegdheden

Wat de toedeling van bevoegdheden betreft kent het Wetboek van Strafvordering de volgende rangorde: rechter-commissaris, officier van justitie, hulpofficier van justitie en opsporingsambtenaar. Bevoegdheden die de potentiële of justitiële autoriteiten zelfstandig kunnen uitoefenen noem ik zelfstandige bevoegdheden. Zelfstandige bevoegdheden kunnen met en zonder machtiging of verlof van een hogere autoriteit worden uitgeoefend. Zelfstandige bevoegdheden kunnen op hun beurt weer worden onderscheiden in bevoegdheden die uitsluitend aan de bevoegde autoriteiten zijn toegekend en bevoegdheden die tevens aan de bevoegde autoriteit zijn toegekend.

Aan de zelfstandige bevoegdheden die tevens aan een lagere autoriteit zijn toegekend, zijn vaak in de wet beperkende voorwaarden verbonden, bij voorbeeld in die zin dat de desbetreffende bevoegdheid alleen in geval van verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, mogen worden uitgeoefend. De hoogste autoriteit bezit de meest algemene bevoegdheid. Aangezien het lang niet altijd mogelijk zal zijn om het optreden van de eerst aangewezen autoriteit af te wachten, bij voorbeeld omdat deze niet beschikbaar is en vertraging ertoe zal leiden dat de bevoegdheid niet meer of niet effectief uitgeoefend zal kunnen worden, voorziet het Wetboek van Strafvordering er in dat bepaalde bevoegdheden bij ontstentenis van de aangewezen autoriteit aan een lagere autoriteit kunnen toekomen. Zo verleent het Wetboek van Strafvordering aan de hulpofficier van justitie verschillende bevoegdheden die hij pas kan uitoefenen als het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht (zie de artt. 97, tweede lid, 125a, tweede lid, 158). Ik noem dit afgeleide bevoegdheden. Afgeleide bevoegdheden worden vooral gehanteerd bij spoedeisende onderzoekshandelingen. Ook voorziet het Wetboek van Strafvordering in de mogelijkheid in spoedeisende gevallen een zelfstandige bevoegdheid zonder de voorgescreven machtiging door de bevoegde autoriteit te laten uitoefenen. Bij de toekenning van afgeleide bevoegdheden of zelfstandige bevoegdheden zonder machtiging van een hogere autoriteit aan een lagere autoriteit dient de zwaarte van de inbreuk op de rechten van de burger te worden afgewogen tegen het belang om ook in spoedeisende gevallen het desbetreffende dwangmiddel te kunnen toepassen. Zo acht de commissie in haar rapport over het DNA-onderzoek in strafzaken (blz. 22) de bevoegdheid om aan de verdachte te bevelen dat van hem bloed wordt afgenomen dermate zwaar dat zij zelfs niet in spoedeisende gevallen in handen van de (hulp)officier van justitie kan worden gesteld. Het voorgaande valt het best te illustreren aan de hand van de wettelijke regeling van de huiszoeking. Een zelfstandige bevoegdheid tot huiszoeking komt

toe aan de rechter-commissaris (art. 111 Sv). Dit is een zelfstandige, uitsluitende bevoegdheid. Deze bevoegdheid kan de rechter-commissaris alleen na verkregen verlof van de rechtbank uitoefenen. Bij dringende noodzakelijkheid kan dit verlof achterwege blijven. De officier van justitie en de hulpofficier van justitie bezitten een afgeleide bevoegdheid tot huiszoeking als de komst van de rechter-commissaris onderscheidenlijk de officier van justitie niet kan worden afgewacht (art. 97 Sv). Naast het stelsel van bevoegdheden behoort een stelsel van waarborgen. Bevoegdheidsuitoefening en controlestructuur zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Naarmate de uitoefening van dwangmiddelen dieper ingrijpt in de rechten van de burger wordt het belang van een juiste afweging groter. Die afweging wordt dan toevertrouwd aan een hogere autoriteit, van wie kennelijk een meer gewogen en afstandelijk oordeel wordt verwacht. Voorts gebruikt de wetgever de voorafgaande machtiging van de hogere autoriteit of beperkende voorwaarden bij de bevoegdheidsuitoefening door de lagere autoriteit als waarborginstrumenten. Ten slotte verbindt de wet aan de uitoefening van sommige bevoegdheden vormvoorschriften, zoals de bevoegdheid zich te doen bijstaan door een raadsman (art. 99, derde lid, Sv), de verplichting binnen tweemaal vierentwintig uren procesverbaal op te maken (art. 192, vierde lid, Sv) en de hoorplicht (art. 195, tweede lid, Sv). Bij de toedeling van strafvorderlijke bevoegdheden dienen dus steeds de volgende vragen te worden beantwoord:

- a. aan welke autoriteit of welke autoriteiten dient de bevoegdheid te worden toebedeeld;
- b. met welke waarborgen dient de bevoegdheidsuitoefening te worden omgeven?

Het wettelijk stelsel van de opsporingsbevoegdheden en daarbij behorende waarborgen in het Wetboek van Strafvordering ondervindt in toenemende mate kritiek. Deze kritiek berust grotendeels op de ontoereikendheid van sommige bevoegdheden met het oog op de daaraan in de praktijk gestelde eisen en heeft dus betrekking op de waarheidsvindende functie van het strafproces. De praktijk is immers niet meer dezelfde als ten tijde van de inwerkingtreding van het

Wetboek van Strafvordering. De ontwikkeling van de criminaliteit, in het bijzonder onder invloed van de moderne technologie, door de grotere fraudegevoeligheid van de hedendaagse maatschappij en het winstgevende karakter van de georganiseerde criminaliteit, maakt het onontkoombaar dat het arsenaal van bevoegdheden wordt aangepast en uitgebreid. De kritiek is voorts gericht op de betekenis die het Wetboek van Strafvordering heeft met betrekking tot de toedeling van strafvorderlijke bevoegdheden. De bijzondere wetten hebben deze betekenis doen afnemen. De regelgeving van strafvorderlijke bevoegdheden is dientengevolge minder doorzichtig en toegankelijk geworden. Dit geldt zowel voor het stelsel van bevoegdheden als het stelsel van daarbij behorende waarborgen. In dit verband wijs ik nog eens op het bepaalde in artikel 107, eerste lid, van de Grondwet dat voorschrijft dat de wet het strafprocesrecht in een algemeen wetboek regelt, behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten. Ten slotte bestaat ook kritiek op het stelsel van waarborgen waarmee bepaalde strafvorderlijke bevoegdheden zijn omringd. In het bijzonder dient daarbij te worden gewezen op de wettelijke regeling van de telefoontap. Deze kritiek heeft dus betrekking op de burgerbeschermende functie van het strafproces. Nadat de commissie tot de slotsom was gekomen dat het aanbeveling verdiende in beginsel geen verandering te brengen in de bestaande koppeling van de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden door de rechter-commissaris aan de instelling van een gerechtelijk vooronderzoek, welke slotsom ik onderschrijf, heeft de commissie de aan de rechter-commissaris toekomende bevoegdheden herijkt. Richtsnoer voor deze herijking was of de verschillende functies van het strafproces, te weten de waarheidsvindende, de burgerbeschermende en de besluitvormende functie in het huidige Wetboek van Strafvordering nog wel voldoende tot hun recht komen. De toebedeling van bevoegdheden aan de rechter-commissaris aan lagere autoriteiten versterkt zowel de waarheidsvindende als de besluitvormende functie van het strafproces. Deze autoriteiten kunnen immers de hun

toekomende bevoegdheden op een slagvaardiger wijze uitoefenen, terwijl voorts de instelling van een gerechtelijk vooronderzoek kan worden voorkomen. Het een en ander zal moeten worden afgewogen tegen de veranderingen die de herverdeling van bevoegdheden teweegbrengt in het stelsel van waarborgen en de mogelijkheden tot het bieden van voldoende tegengewicht daartegen. De commissie heeft zich in het bijzonder afgevraagd of de aan de rechter-commissaris als hoogste autoriteit toekomende bevoegdheden ter inbeslagname niet tevens, al dan niet onder beperkende voorwaarden, kunnen worden toebedeeld aan lagere autoriteiten. De commissie heeft zich daarbij laten leiden door de in de praktijk aan de uitoefening van die bevoegdheden gestelde eisen en de eisen die in het bijzonder door de bepalingen van het EVRM en het IVBPR in het licht van het recht van de burger waarop door de uitoefening van de strafvorderlijke bevoegdheid inbreuk wordt gemaakt aan het stelsel van waarborgen dienen te worden gesteld.

11. Het wetgevingstraject

De voorstellen van de commissie hebben slechts betrekking op een partiële wijziging van het bestaande Wetboek van Strafvordering. De commissie heeft slechts hier en daar rekening gehouden met toekomstige wetgeving. In het onderhavige wetsontwerp zijn in de voorgestelde artikelen II tot en met IX voorstellen gedaan tot aanpassing van aanhangige wetsontwerpen. In het bijzonder de volgende wetsontwerpen zijn hier van belang:

1. het ontwerp voor een Algemene wet op het binnentreden (19 073)⁵²;
2. het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de herziening van het strafrecht voor jeugdigen (21 327)⁵³;
3. het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties (21 504)⁵⁴;
4. het gewijzigd voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van

Strafrecht en van het Wetboek van Strafvordering in verband met de voortschrijdende toepassing van informatietechniek (Wet computercriminaliteit) (21 551)⁵⁵.

Daarnaast zijn er nog enkele wetsontwerpen die thans bij de Raad van State aanhangig zijn en van belang zijn voor het onderhavige wetsvoorstel. Te noemen zijn:

a. het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten (Anonieme getuige);

b. het voorstel tot aanvulling van het Wetboek van Strafvordering met voorzieningen ten behoeve van het DNA-onderzoek in strafzaken;

c. het, met het ontwerp voor een Algemene wet op het binnentreden samenhangende, voorstel van wet tot wijziging van de binnentredingsbepalingen. Ten slotte zal spoedig ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd een voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het opnemen van gesprekken met een technisch hulpmiddel (richtmicrofoons). In het onderhavige wetsvoorstel heb ik vast die wijzigingen van de thans aanhangige wetsontwerpen opgenomen die naar mijn oordeel hieruit direct voortvloeien. De meeste wijzigingen zijn van technische aard en behoeven geen nadere toelichting. In artikel II zijn de uitbreidingen van de af luisterbepalingen krachtens het Ontwerp-Wet computercriminaliteit verwerkt in de voorstellen omtrent het onderzoek van telefoongesprekken. In artikel III heb ik reeds aangegeven welke wijzigingen in het Ontwerp-Wet computercriminaliteit ingevolge het onderhavige wetsvoorstel dienen te worden aangebracht, als beide voorstellen ongewijzigd tot wet worden verheven. Wat betreft het aftappen en opnemen van overgedragen gegevens is er een onderscheid tussen enerzijds gegevens die worden overgedragen over de en anderzijds gegevens die anderszins worden overgedragen. In het eerste geval kunnen zij ter beschikking komen zonder dat de betrokkene daarvan weet. In het tweede geval is, evenals dit bij de huiszoeking het geval, het verkrijgen van gegevens ten behoeve van justitieel onderzoek slechts mogelijk met medeweten van de betrokkene, althans weet de betrokkene van het onderzoek zodra

hij de locatie waar het onderzoek heeft plaatsgevonden betreedt. Degene bij wie de gegevens zijn opgenomen, behoudt de volledige beschikkingsmacht over de gegevens. Het Ontwerp-Wet computercriminaliteit verbindt de bevoegdheid om onderzoek te doen in een geautomatiseerd werk aan de bevoegdheid tot huiszoeking. Dit onderzoek wordt daardoor niet een onderdeel van huiszoeking, doch is een zelfstandige bevoegdheid die echter slechts in verband met een huiszoeking kan worden uitgeoefend. Aldus bevat het ontwerp de waarborg voor de burger dat niet gedurende enige tijd buiten zijn medeweten om gegevens, zolang deze niet over de worden overgedragen, ter kennis van de justitie kunnen komen⁵⁶. Omdat het onderzoek in geautomatiseerde werken ter vergaring en opneming van gegevens kenbaar onderzoek betreft stel ik voor dit onderzoek evenals de huiszoeking en de uitlevering ter inbeslagname niet los te koppelen van het gerechtelijk vooronderzoek. Het gaat hier immers niet, zoals bij de telefoontap, om een dwangmiddel dat structureel de verdachte als procespartij miskent⁵⁷. Het karakter van het gerechtelijk vooronderzoek verzet zich in het algemeen niet tegen een toepassing van dit dwangmiddel in dat kader. De gegevens in geautomatiseerde werken die zijn overgedragen over de vallen onder het toepassingsbereik van de thans voorgestelde artikelen 125f-125r. De gegevens in geautomatiseerde werken die anderszins zijn overgedragen vallen onder het toepassingsbereik van het in het Ontwerp-Wet computercriminaliteit voorgestelde artikel 125n. Deze gegevens moeten ingevolge dit artikel wordt vernietigd, zodra blijkt dat zij van geen betekenis zijn voor het onderzoek. Het in het Ontwerp-Wet computercriminaliteit voorgestelde artikel 125m, derde lid, schrijft voor dat, ingeval een huiszoeking of de toepassing van een andere in de negende afdeling genoemde bevoegdheden leidt tot vastlegging van gegevens opgeslagen door middel van een geautomatiseerd werk, aan de beheerder van dat geautomatiseerd werk een opgave van deze gegevens moet worden gedaan. In artikel VIII zijn enkele wijzigingen voorgesteld die verband houden met de Algemene wet op het binnentreden

en de daarmee samenhangende Wet tot wijziging van binnentredingsbepalingen. Beide wetten zullen gelijktijdig in werking treden. De Wet tot wijziging van de binnentredingsbepalingen bevat de wijzigingen van de binnentredingsbepalingen in het Wetboek van Strafvordering als gevolg van de Algemene wet op het binnentreden. De woorden «een woning waarvan de toegang door de bewoner wordt geweigerd» dient gelet op het bepaalde in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden telkens te worden vervangen door: een woning zonder toestemming van de bewoner. In de gevallen waarin aan een opsporingsambtenaar of een hulpofficier van justitie verlof tot doorzoeking van een bepaalde plaats is verleend (zie de voorgestelde artikelen 55a en 97), is een schriftelijke machtiging als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden niet vereist. Op het proces-verbaal van binnentreding in een woning zonder toestemming van de bewoner dient het bepaalde in de artikelen 10 en 11, tweede lid, van overeenkomstige toepassing te worden verklaard. Een dergelijk voorschrift zal worden opgenomen in de Wet tot wijziging van binnentredingsbepalingen. Om die reden kunnen de artikelen 110, vierde lid, en 192, derde lid, Sv komen te vervallen. In een apart wetsontwerp zullen voorstellen worden gedaan met betrekking tot de aanpassing in de bijzondere wetten ingevolge het onderhavige wetsvoorstel. Deze aanpassing betreft in het bijzonder de regeling van de inbeslagname en de doorzoeking. In overleg met de betrokken departementen zal worden nagegaan of en zo ja in hoeverre in de desbetreffende bijzondere wetten een afwijkende regeling noodzakelijk blijft.

12. Deregulering

De verschillende voor de deregulering relevante gezichtspunten zijn reeds bij de bespreking van de afzonderlijke voorstellen aan de orde gekomen. De voorstellen van de commissie strekken ertoe het gerechtelijk vooronderzoek te stroomlijnen en te moderniseren en in overeenstemming te brengen met de eisen die vanuit de praktijk en door het bepaalde in de Grondwet en de internationale verdragen op het gebied van de rechten van de

mens worden gesteld. De loskoppeling van de telefoontap uit het gerechtelijk vooronderzoek, de toekenning van algemene bevoegdheden met betrekking tot het aanvragen van deskundigenonderzoeken betreffende de persoonlijkheid van de verdachte en het doen van een schouw aan de (hulp)officier van justitie alsmede de afschaffing van de koppeling van een vordering tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek aan de uitoefening van bepaalde bevoegdheden door de (hulp)officier van justitie zullen een positief effect hebben op het aantal gerechtelijk vooronderzoeken. De verruiming van de mogelijkheden tot beëdiging van getuigen daarentegen zal het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek weer bevorderen. De mate waarin dat het geval zal zijn, is niet te taxeren. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat strafzaken aldus beter voorbereid op de terechtzitting komen en aldaar verbetering in de benutting van zittingscapaciteit kan optreden. Ook de mogelijkheid voor verdachten ten aanzien van wie de voorlopige hechtenis is geschorst om aan de rechter-commissaris te verzoeken een gerechtelijk vooronderzoek in te stellen kan tot een – geringe – toename van het aantal gerechtelijk vooronderzoeken leiden. Ook ten aanzien van deze gerechtelijk vooronderzoeken geldt dat aldus een terugverwijzing van de zaak naar de rechter-commissaris na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting kan worden voorkomen. Door de bank genomen bestaat de verwachting dat ten gevolge van het onderhavige wetsvoorstel het aantal gerechtelijk vooronderzoeken zal afnemen en deze onderzoeken beperkt zullen blijven tot gecompliceerde strafzaken. Het voorstel waarvan de grootste verzwarende van de werklast van de rechter-commissaris en de administratieve ondersteuning verwacht mocht worden, te weten de invoering van de mini-instructie op verzoek van de verdachte, is door mij niet gehandhaafd. De voorgestelde regeling van de doorzoeking van plaatsen ter inbeslagneming en ter aanhouding zal een groter beslag op de bereikbaarheid en aanwezigheid van de rechters-commissarissen en officieren van justitie leggen dan thans het geval is. Bij de doorzoeking ter aanhouding is in

beginsel een voorafgaand verlot van de officier van justitie voorgescreven. Dit voorschrift stelt eisen aan de bereikbaarheid van de officier van justitie. Bij de doorzoeking van andere plaatsen dan woningen en kantoren van geheimhouders is de officier van justitie de centrale autoriteit en heeft hij in beginsel de leiding van de doorzoeking. Dit voorschrift stelt extra eisen aan de aanwezigheid van de officier van justitie, in het bijzonder als het gaat om omvangrijke doorzoeken in kantoren of bedrijven. Ik heb niet de beschikking over gegevens over het aantal huiszoeken van panden, niet zijnde woningen of kantoren van geheimhouders. De mate waarin de werklast van officieren van justitie dientengevolge zal toenemen, is daarom moeilijk te kwantificeren. De rechter-commissaris behoeft niet meer aanwezig te zijn bij doorzoeken van andere plaatsen dan woningen en kantoren van geheimhouders; dit voorstel heeft derhalve een gunstige uitwerking op de werklast van de rechter-commissaris. De doorzoeking van woningen en kantoren van geheimhouders geschiedt ook thans onder leiding van deze magistraat. In het onderhavige wetsvoorstel is bij spoeddoorzoeking van woningen en kantoren van geheimhouders in beginsel een voorafgaand verlot van de rechter-commissaris voorgeschreven. Dit voorschrift stelt eisen aan de bereikbaarheid van de rechter-commissaris. De commissie acht blijkens haar rapport een rechter-commissaris van piket noodzakelijk⁵⁸. Ten gevolge van het nader gewijzigd voorstel van wet tot wijziging van enkele bepalingen van het Wetboek van Strafvordering omtrent de inverzekeringstelling⁵⁹ zullen met het oog op de voorgeleidingen voor officieren van justitie en rechters-commissarissen weekenddiensten moeten worden ingeroosterd. In het licht van dit wetsvoorstel zullen de personele en financiële gevolgen⁶⁰ van het onderhavige wetsvoorstel van beperkte omvang zijn. Van de overige voorstellen zijn geen noemenswaardige werklastverschuivingen te verwachten. De voorgestelde regeling van de telefoontap bevat een aantal nieuwe vormvoorschriften, zoals de meldingsplicht aan de houders van de afgeluisterde aansluitingen en het recht van de verdachte om de rechter-commissaris te verzoeken alsnog

processen-verbaal of andere voorwerpen, waaraan een gegeven kan worden ontleend dat is verkregen als gevolg van onderzoek van telefoongesprekken, bij de processtukken te voegen, die tot enige verandering in de werklast van de officier van justitie en de rechter-commissaris alsmede de administratieve ondersteuning leiden. Daarentegen kan de vereenvoudiging van de sluitingsprocedure als een ontlasting van de officier van justitie en de rechter-commissaris alsmede de administratieve ondersteuning worden aangemerkt. De uitbreiding van de bevoegdheden van opsporingsambtenaren tot het vorderen van uitlevering van voor inbeslagneming vatbare voorwerpen kan een gunstig effect hebben op een aantal doorzoeken. De afschaffing van het verlot of de machtiging van de rechtbank vooraf bij onderzoekshandelingen van de rechter-commissaris alsmede de verplichte opdracht van nader onderzoek door de rechtbank aan de rechter-commissaris na de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek zal de werklast van de rechtbanken positief beïnvloeden. De mogelijkheid om hangende het hoger beroep de rechter-commissaris nader onderzoek te laten kan gunstig uitwerken op het verloop van de terechtzitting in hoger beroep. Pro forma zittingen waarbij de zaak voor nader onderzoek wordt terugverwezen naar de rechter-commissaris kunnen worden vermeden. Ook de verruiming van de territoriale bevoegdheden van de officier van justitie en de rechter-commissaris zal een werkontlastend effect hebben. In het algemeen kan gesteld worden dat de voorgestelde regeling van de bevoegdheden ter inbeslagneming de doelmatigheid van het politietoedien bevestert. Het vereiste van voorafgaand verlot in geval van doorzoeking ter aanhouding en de spoeddoorzoeking ter inbeslagneming zal tot enige werklastverzwaring bij de politie aanleiding geven. Deze werklastverzwaring valt evenwel moeilijk te kwantificeren. Concluderend kan worden gesteld dat geen enorme veranderingen in de werklast van het openbaar ministerie en de rechters-commissarissen, de administratieve ondersteuning daaronder begrepen, alsmede de politie worden verwacht. Werklastverzwarende en -verlichtende effecten worden goedgevoel in evenwicht gehouden.

⁵ Zie HR 16 januari 1990, NJ 1990, 419, in welk arrest de cassatierechter overwoog dat onder omstandigheden de belangen van de een goede strafvordering – waaronder afdoening van de zaak binnen een redelijke termijn – zwaarder kunnen wegen dan het recht van de verdachte bij de behandeling van zijn zaak aanwezig te zijn.

⁶ Zie C. van der Werff en M.W. Bol, Het gerechtelijk vooronderzoek in woord en daad, a.w., blz. 31.

⁷ In het rapport van de commissie (blz. 35 en 36) is uiteengezet waarom een dwangmiddel waarbij de tussenkomst van de rechter-commissaris vereist is en dat structureel de verdachte als procespartij miskent, zoals de telefoontap, buiten het gerechtelijk vooronderzoek gehouden moet worden.

⁸ Zie omtrent het recht van de verdachte op verzameling van tegenbewijs de conclusie van AG Meijers bij HR 6 maart 1990, NJ 467 m. nt Schalken. Het komt de effectiviteit van dit recht ten goede als een verdachte in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek in de gelegenheid wordt gesteld te kennen te geven of hij thans reeds van dit recht gebruik wil maken en zo ja aan de rechter-commissaris te verzoeken een of meer onderzoekshandelingen te verrichten.

⁹ Het DNA-onderzoek in strafzaken. Een rapport van de commissie herijking Wetboek van Strafvordering, januari 1991, blz. 21–22.

¹⁰ EHRM Zaak Unterpertinger, arrest van 24 november 1986, Series A no. 119, NJ 1988, 745 m. nt E.A. Alkema, par. 31.

¹¹ EHRM Zaak Kostovski, arrest van 20 november 1989, Series A no. 166, NJ 1990, 245 m nt E.A. Alkema, par. 41.

¹² EHRM Zaak Windisch, arrest van 27 september 1990, Series A no. 186.

¹³ EHRM Zaak Delta, arrest van 19 december 1990, Series A. no. 191.

¹⁴ EHRM Zaak Asch, arrest van 26 april 1991, Series A. no. 203.

¹⁵ EHRM Zaak Cardot, arrest van 19 maart 1991, Series A. no. 200.

¹⁶ EHRM Zaak Kostovski, arrest van 20 november 1989, NJ 1990, 245 m nt E.A. Alkema, par. 43.

¹⁷ EHRM Zaak Barberà, Messigué en Jabardo, arrest van 6 december 1988, Series A no. 146, par. 84.

¹⁸ Aldus J.F. Nijboer, Strafrechtelijk bewijs in de jaren '90: meer dan een papieren werkelijkheid?, DD 20 (1990), blz. 149.

¹⁹ EHRM Zaak Asch, arrest van 26 april 1991, Series A no. 203.

⁵² Kamerstukken II, zitting 1984/85, 19 073, nr. 2.

⁵³ Kamerstukken II, zitting 1988/89, 21 327, nr. 2.

⁵⁴ Kamerstukken II, zitting 1989/90, 21 504, nr. 2.

⁵⁵ Kamerstukken II, zitting 1990/91, 21 551, nr. 8.

⁵⁶ Aldus de memorie van toelichting bij dit ontwerp (blz. 10).

⁵⁷ Aldus de commissie op bladzijde 36 van haar rapport.

⁵⁸ Blijkens het WODC-onderzoek (blz. 53) beschikken de meeste rechters-commissarissen over semafoons en zijn zij ook 's nachts bereikbaar.

⁵⁹ Kamerstukken II, zitting 1990–91, 21 225, nr. 10.

⁶⁰ Zie hieromtrent het rapport van de pro-

jectgroep wijziging verzekeringstellingsprocedure, dat ter inzage in de bibliotheken van de beide Kamers der Staten-Generaal is gelegd.