

Vergaderjaar 1993–1994

**23 251**

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

**Nr. 7**

### **EINDVERSLAG**

Vastgesteld 13 mei 1994

Na kennisneming van de memorie van antwoord hadden verscheidene fracties uit de vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup> de behoefte nog vragen te stellen en opmerkingen te maken.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **1. Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij achtten de voorgestelde herijking van dwangmiddelen van groot belang om de omvang en aard van de explosief gestegen criminaliteit aan te pakken, die wat sommige vormen betreft gekenmerkt wordt door een sterk lucratief, professioneel en internationaal karakter. De als gevolg van de voorgestelde herijking ontstane verruiming van de bevoegdheden van politie en justitie laat evenwel – zo oordeelden de leden van de CDA-fractie – de centrale positie van de rechter-commissaris ten aanzien van de meer ingrijpende dwangmiddelen, zoals de doorzoeking van woningen en kantoren van geheimhouders, in het kader van het Wetboek van Strafvordering onverlet.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de door de regering gegeven antwoorden, die zij niet in alle opzichten bevredigend achtten.

Zo kwam het antwoord op de door deze leden gestelde vraag, namelijk of het geen aanbeveling zou verdienen om naast artikel 110 Sv dat aan de rechter-commissaris de algemene bevoegdheid tot het doorzoeken van plaatsen geeft, in de tekst van de wet duidelijk tot uitdrukking te brengen dat de rechter-commissaris ook buiten het gerechtelijk vooronderzoek de centrale autoriteit is, hun wat mager voor. Een dergelijke bepaling zou volgens de regering niet passen in de opzet van het wetboek.

De aan het woord zijnde leden constateerden dat ten aanzien van de spoeddoorzoeking, anders dan de regeling van de bevoegdheidsverdeling bij voorbeeld ten aanzien van de telefoontap, buiten het kader van het gerechtelijk vooronderzoek, er niet voor gekozen is de bevoegdheid van

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (GroenLinks), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Bloemen (CDA).

Piv. leden: Apostolou (PvdA), Willemse-van der Ploeg (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Dees (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Vliegthart (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stermerdink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA) en Koetje (CDA).

de rechter-commissaris als centrale autoriteit in de wettekst expliciet neer te leggen (waarna vervolgens zou moeten worden aangegeven welke autoriteiten een hiervan afgeleide bevoegdheid hebben en de voorwaarden waaronder zij die mogen hanteren), zodat deze rol van centrale autoriteit slechts uit de voorgestelde wettekst kan worden afgeleid.

Zij bleven van oordeel dat de opzet van het wetboek zich er geenszins tegen verzet de bevoegdheid van de rechter-commissaris als centrale autoriteit buiten het kader van het gerechtelijk vooronderzoek expliciet in de tekst tot uitdrukking te brengen.

De leden van de VVD-fractie dankten de regering voor de uitgebreide memorie van antwoord.

Zij stelden vast dat het om een ingrijpend wetsvoorstel gaat, waarbij de modernisering in feite betekent dat belangrijke bevoegdheden die aanvankelijk voorbehouden waren aan de rechter-commissaris gegeven worden aan het openbaar ministerie. Een belangrijke verdediging is dat het in de praktijk al zo gegroeid is. Dit geeft naar het oordeel van deze leden aan dat door de wet gestelde waarborgen onvoldoende zijn nageleefd, omdat de menskracht daarvoor ontbrak.

De leden van de D66-fractie hadden met interesse kennis genomen van de memorie van antwoord, die zij verhelderend, maar niet op alle onderdelen bevredigend vonden.

Voorts dankten zij de regering voor de inmiddels eveneens aan de Kamer gezonden notitie over de stand van zaken met betrekking tot de wetgeving ter herziening van het Wetboek van Strafvordering.

De leden van de GroenLinks-fractie hadden kennis genomen van de memorie van antwoord alsmede de nota van verbetering. De laatste was naar hun mening een illustratie van de haast waarmee het wetgevingsproces meer en meer gepaard gaat: de nota behelst voornamelijk verbetering van schrijffouten.

Opnieuw pleitten deze leden voor een pas op de plaats met betrekking tot verdere wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering, alsook het Wetboek van Strafrecht. Daar is toch voldoende reden voor, nu naar aanleiding van de discussie rondom de opheffing van het Interregionaal Rechercheteam de Kamer heeft besloten tot een parlementair onderzoek naar de grenzen van de rechtsstaat en de toelaatbaarheid van opsporingsmethoden. Deze leden meenden dat dit onderzoek eerst dient te zijn afgerond, voordat de strafwetgeving verder wordt gewijzigd.

Het stelsel van dwangmiddelen voldoet niet meer aan de eisen van de tijd, aldus de regering in de memorie van antwoord. Zij wenst echter niet in te gaan op suggesties van de Nederlandse Orde van Advocaten, zoals onder andere door de leden van de GroenLinks-fractie verwoord, om met behulp van moderne (tele)communicatiemiddelen, de noodzakelijk geachte aanpassing te doen plaatsvinden. In de voorstellen van de Orde blijven de rechtswaarborgen intact, zonder de opsporingsmethoden te frustreren. Deze leden waren verontrust dat in de memorie van antwoord wordt gesteld dat dit wetsvoorstel in feite een codificatie behelst van de reeds lang bestaande praktijk. Wat betekent dit bij voorbeeld in het licht van andere buitenwettelijke methoden, zoals het plegen van inbraken door opsporingsambtenaren ter voorbereiding van huiszoeking? Moet het antwoord op de aantasting van de rechtsstaat door criminelen gevonden worden in overschrijding van de grenzen van de rechtsstaat door de overheid?

#### 4. De mini-instructie op verzoek van de verdachte

Met de regering waren de leden van de CDA-fractie het eens dat het openbaar ministerie tijdens het gerechtelijk vooronderzoek oog en oor moet hebben voor belastend en ontlastend materiaal met betrekking tot de verdachte, hetgeen betekent dat een redelijk verzoek tot het verrichten van bepaalde onderzoekshandelingen van de zijde de verdachte door het openbaar ministerie gehonoreerd zal moeten worden, hetgeen een mini-instructie overbodig maakt.

Hoewel de argumenten van de regering tegen de door de commissie-Moons voorgestelde mini-instructie de leden van de PvdA-fractie zeker aanspraken, leek het hun niet geheel denkbeeldig dat met het uitbreiden van de bevoegdheden van politie en justitie, zoals nu wordt voorgesteld, de behoefte van de verdachte meer tegenwicht te kunnen bieden, sterker dan nu het geval is, zal worden gevoeld. Of de magistratelijke rol van het openbaar ministerie, die ook een normerende rol speelt bij de toepassing door de politie van de bijzondere opsporingstechnieken, klachten over het openbaar ministerie waarvan de regering stelt dat zij niet de indruk heeft dat die er in de praktijk op het moment zijn – ook na het tot stand komen van de voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden zal kunnen voorkomen, laat zich niet voorspellen.

Zij vroegen de regering nogmaals nader op deze kwestie te willen ingaan.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de regering zich fel verzet tegen de mini-instructie op verzoek van de verdachte. Zij kondigden aan hierop nader in te gaan bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel. Wel vonden zij het argument dat «onvoldoende recht wordt gedaan aan de magistratelijke aspecten van het werk van het openbaar ministerie, zoals reeds blijkt uit de beslissingen over het sepot en transactiebeleid» gezocht te vinden. Ook aan de politie is het recht gegeven tot sepot en transactie zonder dat zij wordt gekwalificeerd als magistratelijk. In dit verband wezen deze leden erop dat het openbaar ministerie naar hun oordeel onvoldoende functioneert. Op zichzelf brengt dat een verschraving van de taken met zich mee. Een wetsvoorstel als het onderhavige vereist voor de beoogde doelstelling een goed functionerend openbaar ministerie. De leden van de VVD-fractie misten daarvoor maatregelen.

De leden van de D66-fractie hadden met bijzondere belangstelling kennis genomen van de nadere argumentatie van de regering met betrekking tot de afwijzing van de door de commissie-Moons voorgestelde mini-instructie op verzoek van de verdachte. Zij waren door die argumenten echter nog niet overtuigd. In het bijzonder het feit dat de rechter-commissaris over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt en tegen een afwijzende beslissing op het verzoek van de verdachte geen beroep openstaat, bracht hen tot de overweging dat de mogelijkheid van een mini-instructie niet zonder meer als in strijd met het belang van het opsporingsonderzoek moet worden afgewezen. De leden van de D66-fractie schortten hun eindoordeel over dit onderdeel van het wetsvoorstel dan ook op.

De leden van de GroenLinks-fractie merkten op dat de regering in de memorie van antwoord spreekt over de normerende rol die het openbaar ministerie speelt bij de toepassing door de politie van de bijzondere opsporingsmethodieken, zoals de infiltratie en pseudokoop. Nu onlangs uit de IRT-affaire duidelijk is geworden dat de procureurs-generaal wat betreft die opsporingsmethoden niet op één lijn blijken te zitten, lijkt een gezond wantrouwen jegens het openbaar ministerie niet geheel misplaatst. Het vertrouwen in de rechtsstaat moet hersteld worden. Alle

reden voor de leden van de GroenLinks-fractie om te blijven pleiten voor een duidelijke controlerende functie van de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek. De mogelijkheid dat een verdachte of zijn raadsman zich rechtstreeks tot de rechter-commissaris kan wenden door middel van een mini-instructie, wordt in de ogen van deze leden te gemakkelijk door de regering afgewezen.

## **5. De regeling van de parallele en opgedragen opsporing**

De leden van de PvdA-fractie hadden niet de indruk willen wekken de vraag of de raadsman moet worden toegelaten bij *elk* politieverhoor in het kader van dit wetsvoorstel aan de orde te stellen. Overigens waren zij van oordeel dat een discussie over deze vraag niet uit de weg gegaan dient te worden en wilden zij de regering uitnodigen te gelegener tijd een notitie hierover aan de Kamer voor te leggen.

Het antwoord van de regering op de vraag waarom zij het door de commissie-Moons voorgestelde artikel 177b niet heeft overgenomen, had hen niet overtuigd. Deze commissie constateert dat het zwaartepunt van het door de wetgever vooropgestelde gerechtelijk vooronderzoek in de loop der tijd verschoven is naar het opsporingsonderzoek in het kader waarvan aan de verdachte en diens raadsman nog minder bevoegdheden zijn toegekend. Thans valt – volgens de commissie – een tendens waar te nemen waarbij met betrekking tot strafbare feiten waarvoor een gerechtelijk vooronderzoek is ingesteld, het accent tijdens het gerechtelijk vooronderzoek steeds meer verschuift naar de parallele opsporing – waarbij zij het WODC-rapport aanhaalt waaruit blijkt dat in iets minder dan de helft van de zaken (46%) tijdens het gerechtelijk vooronderzoek opsporingsonderzoek wordt verricht.

Nu de regering die constatering onderschrijft, vroegen deze leden of zij het ook onverkort eens kan zijn met de stelling van de commissie-Moons dat de leidinggevende positie van de rechter-commissaris onaangetast dient te blijven waar het gaat om de handhaving van het eerlijke karakter van het gerechtelijk vooronderzoek omdat de «fairness» van het gerechtelijk vooronderzoek bij uitstek tot de verantwoordelijkheid van de rechter-commissaris behoort. Het argument dat de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor in geval van parallele opsporing praktische bezwaren voor de politie zou opleveren – omdat telkens moet worden nagegaan of in een bepaalde zaak waarin de parallele opsporing plaatsvindt, tevens een gerechtelijk vooronderzoek gaande is – had deze leden niet overtuigd. De politie behoort er toch van op de hoogte te zijn of er in een bepaalde zaak een gerechtelijk vooronderzoek is ingesteld. Politie en openbaar ministerie dienen zich toch telkens af te vragen of het niet in het belang van het gerechtelijk vooronderzoek is dat de rechter-commissaris de verdachte of getuige verhoort. In verband met de centrale rol die in het gerechtelijk vooronderzoek toch voor de rechter-commissaris is weggelegd, riep de voorgestelde tekst van artikel 177a bij hen bovendien de vraag op welk onderzoeksbelang kan rechtvaardigen dat de rechter-commissaris informatie over het verloop van het onderzoek wordt onthouden. Nogmaals, zo stelden deze leden, de rechter-commissaris speelt toch de centrale rol in het gerechtelijk vooronderzoek en niet de politie of het openbaar ministerie. Ook recente ontwikkelingen geven aan dat rechterlijke controle bij opsporingsonderzoek bepaald geen overdreven waarborg is, zo meenden de leden van de PvdA-fractie.

Ook ten aanzien van dit onderdeel van het wetsvoorstel waren de leden van de D66-fractie nog niet overtuigd.

Zij doelden hierbij concreet op de afwijzing van het uitgangspunt dat de raadsman van de verdachte het door de rechter-commissaris opgedragen politieverhoor mag bijwonen.

Zij vroegen wat de regering verstaat onder de mogelijkheid dat de rechter-commissaris de waarborgen bepaalt waaronder het door hem opgedragen verhoor kan plaatsvinden. Gaat de regering er dan vanuit dat de rechter-commissaris bepaalt dat de raadsman het verhoor dient bij te wonen? Met andere woorden, is om die reden in de visie van de regering geen behoefte aan een nadere wettelijke waarborg?

Het antwoord van de regering op het verzoek de raadsman toe te laten tot het politieverhoor achtten de leden van de GroenLinks-fractie niet bevredigend. De regering meent «dat van de politie niet mag worden verlangd dat zij zich steeds realiseert of er bij een bepaald verhoor sprake is van een feit waarop een gerechtelijk vooronderzoek betrekking heeft». De leden van de GroenLinks-fractie wensten er daarentegen vanuit te kunnen gaan dat de politie bewust is waar ze mee bezig is. Hoe vaak is niet – bij wijze van spreken – een druk op de knop om te weten dat er in een bepaalde zaak een gerechtelijk vooronderzoek loopt. Een kleine moeite is vervolgens om de raadsman in te schakelen.

## **9. Toelichting per onderwerp**

### *9.10. De spoeddoorzoeking van plaatsen door de officier van justitie of de hulpofficier (artikelen 96c en 97)*

De leden van de CDA-fractie konden zich verenigen met de regering waar zij vasthoudt aan de bevoegdheid tot huiszoeking van kantoren van geheimhouders zonder machtiging van de rechter-commissaris vooraf, waarbij deze leden goede nota hadden genomen van het feit dat dit ook al onder het geldende recht (artikel 97) in gevallen van dringende noodzakelijkheid door de officier van justitie of de hulpofficier kan geschieden.

Het was de leden van de PvdA-fractie niet ontgaan dat ook het huidige artikel 97 de (hulp)officier van justitie, indien een gerechtelijk vooronderzoek wordt gevorderd, in spoedeisende gevallen de bevoegdheid geeft tot huiszoeking tegen de wil van de bewoner en in kantoren van verschoningsgerechtigden – onder de beperkende voorwaarden ex artikel 98. Nu ook in het voorgestelde artikel 97 de hulpofficier van justitie die, zoals de regering in de memorie van antwoord, bladzijde 3 stelt, geen lid is van het openbaar ministerie en een machtiging voor het binnentreden op grond van de Algemene wet op het binnentreden behoeft – tenzij ernstig en onmiddellijk gevaar bestaat voor de veiligheid van personen of goederen – , genoemde bevoegdheid wordt toegekend, vroegen deze leden of het zonder toestemming vooraf binnentreden (van woning tegen de wil van bewoner of kantoor van verschoningsgerechtigde) in verband met een spoeddoorzoeking wel altijd gerechtvaardigd kan worden door het bestaan van genoemd ernstig en onmiddellijk gevaar.

Uit de beantwoording van de regering hadden deze leden ook niet de indruk gekregen dat deze voorwaarde als zodanig gesteld wordt bij de spoeddoorzoeking ex het voorgestelde artikel 97. Dit in tegenstelling tot de situatie waarin de opsporingsambtenaar ter bevestiging van de zaak in beginsel voorafgaande toestemming voor het binnentreden behoeft.

De aan het woord zijnde leden vroegen wat zich ertegen verzet het voorgestelde artikel 97 zodanig te wijzigen, dat de hulpofficier van justitie de bevoegdheid wordt gegeven in spoedeisende situaties zonder machtiging vooraf de woning tegen de wil van de bewoner dan wel het kantoor van de verschoningsgerechtigde binnen te treden teneinde bevestigingsmaatregelen te treffen, zodat voor het doorzoeken ter inbeslagneming alsnog vooraf toestemming van de rechter-commissaris kan worden gevraagd. Met de moderne communicatiemiddelen kan dit toch geenszins op bezwaren stuiten. Bovendien behoort het toch bij de eisen van deze tijd dat per arrondissement een officier van justitie en een

rechter-commissaris telefonisch bereikbaar respectievelijk oproepbaar zijn, zo meenden deze leden. Ook in de door hen ontvangen commentaren op dit wetsvoorstel, onder andere van de Haagse rechter-commissaris de heer Ruys, wordt hierop gewezen.

De leden van de D66-fractie hielden vooralsnog in overweging een systeem waarbij de (hulp)officier in spoedgevallen zonder machtiging tegen de wil van de bewoner of de geheimhouder kan binnentreden, waarna in afwachting van de benodigde machtiging van de rechter-commissaris tot inbeslagneming reeds «bevrozingsmaatregelen» genomen kunnen worden.

Het was de leden van de GroenLinks-fractie uit de memorie van antwoord niet duidelijk geworden waarom de «bevrozingsbevoegdheid» van opsporingsambtenaren bij een spoeddoorzoeking van kantoren van geheimhouders in afwachting van toestemming van de rechter-commissaris, volgens de regering onvoldoende is.

#### *9.11. Het onderzoek van telecommunicatie (artikelen 125a-125m en 552t)*

De leden van de D66-fractie dankten de regering voor de uitvoerige uiteenzetting bij dit onderdeel van het wetsvoorstel, mede naar aanleiding van hun vragen. Zij merkten op dat ten gevolge van de behandeling van het wetsvoorstel direct af luisteren (23 047) inmiddels reeds duidelijkheid bestaat over de gronden waarop tot tappen van telecommunicatie en direct af luisteren kan worden overgegaan. Ook deze leden hadden het wetsvoorstel direct af luisteren gesteund, terwijl overigens door middel van een door één hunner ingediend amendement een grotere rol aan de rechter-commissaris in het wetsvoorstel is toebedeeld. In beide gevallen, dat wil zeggen in de pro-actieve fase enerzijds en in de repressieve fase anderzijds, is de grond voor het tappen en het direct af luisteren gelijk-luidend. De te ontwerpen richtlijn van de procureurs-generaal zal ten aanzien van de proportionaliteit en de subsidiariteit nadere regels moeten geven over de voorwaarden waaronder de beide dwangmiddelen mogen worden toegepast. Daarbij is het duidelijk dat direct af luisteren een veel ingrijpender dwangmiddel is waarvan dan ook veel terughoudender gebruik zal moeten worden gemaakt. De leden van de D66-fractie vroegen naar de totstandkoming van de richtlijn. Daarnaast vroegen zij naar de inmiddels noodzakelijk geworden aanpassing van artikel III van dit wetsvoorstel, waarvoor een nota van wijziging zal moeten worden ingediend.

Voorts vroegen de leden van de D66-fractie waarom de door de jurisprudentie geformuleerde waarborgen waaronder het af luisteren van verdachte advocaten toelaatbaar is, niet in de wet worden vastgelegd.

#### *9.12. Het deskundigenonderzoek op last van de (hulp)officier van justitie (artikel 151)*

De leden van de CDA-fractie achtten het van groot belang dat een eventuele onterechte afwijzing van het verzoek om een contra-expertise door de officier van justitie altijd alsnog kan worden gecorrigeerd door de onafhankelijke rechter.

Nu de regering zich tegen het invoeren van de mini-instructie verzet en daarvoor een aantal argumenten geeft die de leden van de PvdA-fractie op zichzelf aanspraken (voor hun overige opmerkingen over de mini-instructie wilden zij verwijzen naar hetgeen zij daarover hiervóór in het eindverslag hadden opgemerkt), vroegen deze leden, geheel los van de mini-instructie, opnieuw wat zich ertegen verzet de verdachte de mogelijkheid te geven zich tot de rechter-commissaris te wenden met het

verzoek een deskundige te benoemen ten behoeve van een contra-expertise, indien de officier van justitie niet aan een dergelijk verzoek wil voldoen (en ook geen gerechtelijk vooronderzoek vordert).

Anders dan het misbruik dat verdachte wellicht zou kunnen maken (bij de mini-instructie), namelijk om in een zo vroeg mogelijk stadium van het onderzoek te achterhalen of de politie informatie over hemzelf of over medeverdachten heeft, betreft het verzoek een andere deskundige te benoemen toch een situatie waarin bij de verdachte reeds bekend is dat ook het openbaar ministerie een (gedrags)deskundige heeft ingeschakeld.

De leden van de D66-fractie volstonden met de opmerking dat zij ook nu nog niet overtuigd waren van de argumenten van de regering tegen een rechtstreekse mogelijkheid voor de verdachte tot het doen benoemen van getuige-deskundigen.

#### *9.15. De vereenvoudiging van de sluitingsprocedure (artikelen 237 en 238)*

De leden van de CDA-fractie wensten op te merken dat het van belang is dat de raadsman van de verdachte erop kan vertrouwen dat hij, afgezien van routinezaken waarin de sluiting zo evident is dat overleg overbodig wordt geacht, bericht krijgt van de voorgenomen sluiting, zodat hij indien daartoe aanleiding is, contact kan opnemen met de rechter-commissaris.

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,  
De Gier