

**WODC**  
**Onderzoeksnotities**

**2002/3**

**Evaluatie Wet  
Herziening  
gerechtelijk  
vooronderzoek**

Eerste fase van het onderzoek

**P.A.M. Verrest**  
**E.M.Th. Beenackers**

*Justitie*



**Wetenschappelijk  
Onderzoek- en  
Documentatiecentrum**

## Voorwoord

In dit rapport wordt verslag gedaan van de bevindingen van de eerste fase van het evaluatieonderzoek naar de wet Herziening Gerechtelijk vooronderzoek. Deze evaluatie is door de Minister van Justitie toegezegd bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer.

Dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage 1) voor de prettige wijze waarop zij het onderzoek begeleid hebben. Dank gaat eveneens uit naar de leden van de interne leescommissie van het WODC, Willemien de Jongste en Gerard Paulides, voor hun uitvoerige commentaar.

Uiteraard gaat onze dank uit naar de respondenten die bereidwillig hun medewerking hebben verleend.



# Inhoud

## **Samenvatting 3**

### **1 Inleiding 11**

- 1.1 Aanleiding 11
- 1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen 13
  - 1.2.1 Doel van het onderzoek en probleemstelling 13
  - 1.2.2 Fasering van het onderzoek 13
  - 1.2.3 De onderzoeksvragen voor de eerste fase van de evaluatie 14
- 1.3 Methoden 15
- 1.4 Beperkingen van het onderzoek 16
- 1.5 Inhoud en opbouw van het rapport 16

### **2 De achtergronden van de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek 19**

- 2.1 Het werk van de commissie-Moons 19
  - 2.1.1 Het onderzoek van de commissie-Moons 21
  - 2.1.2 De aanbevelingen van de commissie-Moons 23
- 2.2 De wetsgeschiedenis 25
- 2.3 Veranderingen in een periode van tien jaren 30
- 2.4 Conclusie 35

### **3 De wijzigingen als gevolg van de nieuwe wet 37**

- 3.1 De implementatie van de wet 37
- 3.2 De mini-instructie 41
  - 3.2.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur 43
  - 3.2.2 De praktijk 47
- 3.3 Doorzoekings-en inbeslagnemingsbepalingen 53
  - 3.3.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur 54
  - 3.3.2 Praktijk per artikel 57
- 3.4 Deskundigenonderzoek, meer in het bijzonder de rapportage in verband met de persoonlijkheid van de verdachte 71
  - 3.4.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur 72
- 3.5 Informatievoorziening bij parallelle opsporing 77
  - 3.5.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur 77
  - 3.5.2 De praktijk 78
- 3.6 De vereenvoudigde sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek 79
  - 3.6.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur 79
  - 3.6.2 De praktijk 81
- 3.7 Het overgangsrecht 83
  - 3.7.1 De praktijk 83

<b>4</b>	<b>De algemene gevolgen van de wet</b>	<b>85</b>
4.1	Aantallen gerechtelijke vooronderzoeken, werklust	85
4.2	De rol van de rechter-commissaris	88
4.3	De rechtspositie van de verdachte	90
<b>5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>93</b>
	<b>Summary</b>	<b>99</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>101</b>
	<b>Bijlage</b>	
1	Samenstelling van de begeleidingscommissie	105

# Samenvatting

## Aanleiding en probleemstelling

Op 1 februari 2000 is de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek in werking getreden. Deze bracht een aantal belangrijke wijzigingen in ons Wetboek van Strafvordering met zich mee, op het gebied van het gerechtelijk vooronderzoek en op het gebied van doorzoeking- en inbeslagnemingsbepalingen.

Door de minister van Justitie is een evaluatie van de wet toegezegd aan het parlement, binnen een termijn van vijf jaren na inwerkingtreding. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het WODC. Als opdrachtgevers fungeren de Directie Opsporingsbeleid (DOb) en de Directie Wetgeving (DW) van het ministerie van Justitie.

Tegelijkertijd met de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek is de Wet op de Bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOb) ingevoerd. Ook deze wordt door het WODC geëvalueerd. Hoewel de twee wetten afzonderlijke zaken regelen, zijn zij beide van invloed op hetzelfde terrein van opsporing en vervolging.

Het doel van het onderzoek is het informeren van de wetgever over de gevolgen van de inwerkingtreding van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek.

De probleemstelling valt uiteen in een onderzoek naar de totstandkoming en implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek (vraag 1) en een nader onderzoek naar het functioneren in de praktijk van de belangrijkste wijzigingen in de regeling van het vooronderzoek, aangebracht door de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek (vraag 2).

Het evaluatieonderzoek naar de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek is gesplitst in twee fasen: een eerste verkennende fase, en een tweede, verdiepende fase.

In het voorliggende rapport worden de resultaten van de eerste fase van het evaluatieonderzoek weergegeven. In deze eerste, verkennende fase van het onderzoek is aandacht besteed aan de aanleiding, achtergronden en doel van de wet, aan de implementatie en aan de eerste signalen over de uitvoerbaarheid en gevolgen van de nieuwe wetgeving in de praktijk.

## Methode van onderzoek

Er zijn verschillende onderzoeksmethoden aangewend. Er is literatuuronderzoek gedaan, en de wetsgeschiedenis is bestudeerd. Ook is de belangrijkste jurisprudentie onderzocht met betrekking tot het gerechtelijk vooronderzoek en de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken. Om een indruk te krijgen van de implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek en de eerste signalen op te vangen van het gebruik van de nieuwe wetsbepalingen, is praktijkonderzoek gedaan. Er zijn gestruc-

tureerde interviews gehouden met de voornaamste personen – organen – die met de wet te maken hebben. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode mei-juni 2001 in drie arrondissementen, namelijk Den Haag, Breda en Maastricht. In elk van de arrondissementen is gesproken met een officier van justitie, een parketsecretaris, een (coördinerend) rechter-commissaris, een griffier en een politiefunctionaris. In één arrondissement is met twee rechters-commissarissen gesproken en in één arrondissement met twee politiefunctionarissen. Opgemerkt moet nog worden dat er met opzet voor gekozen is om met politiefunctionarissen te spreken met een zeer divers werkteerrein (een recherche-coördinator, functionarissen van een interregionaal fraudeteam en van een divisie regionale recherche). Tevens zijn drie advocaten geïnterviewd, gespecialiseerd in het strafrecht. Deze waren op één na niet afkomstig uit de gekozen arrondissementen, omdat zij over het algemeen landelijk optreden en omdat hun specialisatie en terdege kennis van zaken van groter belang waren voor het onderzoek, dan hun plaats van vestiging.

Ook zijn gesprekken gevoerd met een lid van de commissie-Moons en een raadadviseur bij de Directie Wetgeving, betrokken bij de laatste fase van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

Tenslotte is bij enkele instanties specifiek informatie gevraagd over de implementatie van de wet. Ook kon enige informatie over de implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek uit het WODC-evaluatieonderzoek naar de Wet BOB gehaald worden: de implementatie van beide wetten heeft namelijk grotendeels gecombineerd plaatsgevonden. Ook bij andere daarvoor in aanmerking komende onderwerpen is informatie ontleend aan het rapport over het onderzoek naar de evaluatie van de Wet BOB.

### **De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek**

De titel van de wet 'Herziening gerechtelijk vooronderzoek' blijkt bij nader inzien de lading niet geheel te dekken. De wet ziet niet alleen op het gerechtelijk vooronderzoek, maar op allerlei onderdelen van het vooronderzoek en het eindonderzoek. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende.

Een aantal bevoegdheden van de rechter-commissaris is losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek en sommige bevoegdheden zijn overgeheveld van de rechter-commissaris naar de officier van justitie. Een belangrijke wijziging is het invoeren van een nieuw kader waarin de verdachte de rechter-commissaris kan verzoeken om onderzoekshandelingen te verrichten, de zogenaamde mini-instructie. De doorzoeking- en inbeslagnemingsbepalingen zijn aangepast. De sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek is vereenvoudigd. Na sluiting kunnen de officier van justitie en de verdachte zich tot de rechter-commissaris wenden met het verzoek om voor het onderzoek ter terechtzitting bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. Tevens is geregeld dat de officier van justitie de rechter-commissaris moet informeren bij zogenoemd parallel onderzoek, opsporingsonderzoek dat plaats vindt als er ook al een gerechtelijk vooronderzoek loopt.

De aanleiding tot de wetswijziging was het instellen in 1988 van de commissie-Moons, die onder meer over het gerechtelijk vooronderzoek adviseerde.

Deze commissie had een bredere taak, namelijk het herijken van het strafproces: het Wetboek van Strafvordering was in lange tijd niet meer aangepast, zodat het niet meer voldeed aan de eisen van de tijd. De commissie-Moons deed voorstellen voor wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering in haar in 1990 uitgebrachte rapport. Zij kwam na een diepgaand onderzoek van theorie en praktijk tot de conclusie dat het gerechtelijk vooronderzoek niet afgeschaft, maar op een aantal punten herzien diende te worden. Omdat dit de rechtspositie van de verdachte zou kunnen verzwakken, werd het voorstel gedaan om de mini-instructie in te voeren.

In 1993 werd een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd waarin de voorstellen van de commissie-Moons voor een groot deel opgevolgd waren. In het oorspronkelijke voorstel was de mini-instructie niet opgenomen. Door de volgende minister kreeg zij alsnog een plaats, en zij werd ook in de uiteindelijke wet opgenomen. Het duurde ruim negen jaar voordat de wet een feit was en bijna tien jaar voordat de wet in werking trad. Een van de redenen voor het langer duren was de zogenaamde crisis in de opsporing, die leidde tot de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOb). Beide wetten zijn gezamenlijk behandeld in het parlement.

Het doel van de wet, zoals geformuleerd in de memorie van toelichting is 'het gerechtelijk vooronderzoek te stroomlijnen 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.' Dit doel is te algemeen omschreven, om er een duidelijk toetsingskader voor een evaluatie uit af te kunnen leiden. De wetgever heeft er voor gekozen om deze algemene doelstelling niet nader uit te leggen. Bij de afzonderlijke onderdelen van de Herziening gerechtelijk vooronderzoek is wel meer duidelijkheid omtrent toepassingsveld en beweegredenen voor wijziging gegeven.

Voor het onderzoek is dan ook vooral aansluiting gezocht bij de beschrijving per bepaling. De nadruk van het onderzoek komt op deze wijze, nog meer dan bij andere evaluatieonderzoeken, te liggen op het in kaart brengen van de gevolgen van de wet, afzonderlijk per gewijzigde bepaling. Ook zijn in het onderzoek betrokken de gevolgen voor de rol van de rechter-commissaris en voor de rechtspositie van de verdachte.

Onderzoek naar de 'zuivere' gevolgen van de wet is echter niet eenvoudig, omdat de praktijk sinds de voorstellen voor wetswijziging en het totstandkomen van de wet veranderd is, door nieuwe wetgeving (niet in het minst door de gelijktijdig ingevoerde Wet BOB), nieuwe jurisprudentie en veranderingen in de opsporings- en vervolgingspraktijk, alsmede die van het gerechtelijk vooronderzoek.

## **Resultaten**

De conclusies op grond van deze eerste verkenning zijn uiteraard bescheiden. Het is mogelijk om tot conclusies te komen ten aanzien van de implementatie van de wet en de werking van het overgangsrecht. De conclusies met betrekking tot de gevolgen van de wet dragen echter een voorlopig karakter.



Het is immers mogelijk dat zij naar aanleiding van de tweede fase van het onderzoek bijgesteld dienen te worden. Het ging er vooral om eerste signalen op te vangen, die aanleiding geven om in de tweede fase nader te onderzoeken.

De *implementatie* van de wet heeft tegelijk met die van de Wet BOB plaatsgevonden, aangezien beide wetten op dezelfde dag van kracht geworden zijn en zij aangrenzende gebieden bestrijken. Voor de Wet BOB is een groot implementatietraject vanuit een projectgroep van het departement van Justitie opgezet, waarbij allerlei aspecten aan bod kwamen, zoals cursussen en het opstellen van formulieren. De implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek heeft zich bij dit traject aangesloten. Het is overigens de vraag, of als de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek niet tegelijkertijd met de Wet BOB ingevoerd zou zijn, zij als zodanig een groot opgezet implementatietraject gekend zou hebben. Nu was het zo dat de aandacht vooral uitging naar de Wet BOB. Er werden bijvoorbeeld cursussen gegeven, waarbij aan het einde nog ingegaan werd op de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek.

De implementatie is goed verlopen in de zin dat kennis verspreid is. Naast de landelijke initiatieven zijn zowel bij politie, parketten als kabinetten van de rechter-commissaris plaatselijk initiatieven genomen. Aangezien er veel mensen op de werkvloer zijn die op de hoogte gesteld moeten worden, is dit wat cursussen betreft vrij logisch. Verwonderlijk is dat op sommige plaatsen eigen formulieren zijn ontworpen, omdat er landelijk nog geen formulieren verspreid waren.

Met het invoeren van de mogelijkheid tot *mini-instructie* is voor de verdachte een volledig nieuw kader in de wet vastgelegd, waarin hij de rechter-commissaris kan verzoeken om onderzoekshandelingen te verrichten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het horen van getuigen, of om een onderzoek door een deskundige. De mini-instructie is mede ingevoerd, omdat het geldende kader waarin de verdachte aan de rechter-commissaris kan vragen onderzoekshandelingen te verrichten, het gerechtelijk vooronderzoek, minder vaak zou worden toegepast als gevolg van de eerder genoemde wijzigingen.

In de oude situatie kon de verdachte, als hij in voorlopige hechtenis zat, aan de rechter-commissaris verzoeken een gerechtelijk vooronderzoek te openen. In de wetsgeschiedenis en in mindere mate de literatuur, zijn velerlei bezwaren geuit tegen de mini-instructie. Deze verschilden van dogmatische bezwaren, tot de vrees voor misbruik. Deze werd vooral ingegeven door het feit dat een verdachte al om een mini-instructie kon verzoeken als er jegens hem 'door of vanwege de Staat een handeling is verricht waarvan hij in redelijkheid de verwachting kan ontleenen dat tegen hem ter zake van een bepaald feit in Nederland een vervolging zal worden ingesteld'. Men vreesde zogenaamde *fishing expeditions*, het uitvissen van een misdadiger of er wellicht een opsporingsonderzoek naar hem loopt. In de praktijk is hier ten tijde van de interviews niets gebleken.

De mini-instructie is zeer normaal, zelfs in een mate dat de vraag wordt gesteld wat nu het verschil is met het gerechtelijk vooronderzoek. Dit is voor

een groot aantal van de respondenten een serieuze vraag en zeker geen gedachteoefening. Bij de ambtshalve mini-instructie is dit zeker het geval. Buiten voorlopige hechtenis wordt nog weinig gebruik gemaakt van de mini-instructie. De vrees van de wetgever in eerste instantie voor conflicten tussen rechter-commissaris en officier van justitie, is voorzover uit de interviews blijkt, ongegrond gebleken. Ook hebben rechters-commissarissen nog geen problemen gehad in verband met de 'handeling' die door de Staat verricht moet zijn, dat wil zeggen dat zij de verzoekers als verdachte konden aanmerken. Opvallend is dat een in de wet voorgeschreven procedure in de praktijk blijkt te worden overgeslagen: het prealabele horen van de verdachte naar aanleiding van zijn verzoek om opening van een mini-instructie.

Er schijnt van de kant van de verdediging ook geen behoefte aan te zijn, behalve als de onderzoekshandeling geweigerd wordt: dan zouden advocaten graag nader uitleggen waarom de handeling nodig zou zijn.

Tijdens het onderzoek naar de mini-instructie in de praktijk ontstond duidelijk het gevoel, dat het beeld van de mini-instructie nog gaat veranderen. Waargenomen is de voorlopige uitwerking die aan een figuur wordt gegeven, die nog veel verborgen kanten kent. Er zijn wel degelijk verschillen met het gerechtelijk vooronderzoek. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er veel meer verzoeken zullen worden ingediend dan nu het geval is. Het is ook zeker niet uit te sluiten dat er nog verandering optreedt in de wijze waarop met de procedurevoorschriften wordt omgesprongen.

De wijzigingen in de *doorzoekings- en inbeslagnemingsbepalingen* zijn, kort aangeduid, de volgende. De bevoegdheden zijn verruimd, en een aantal bevoegdheden van de rechter-commissaris is overgedragen aan de officier van justitie. De term 'huiszoeking' is vervangen door 'doorzoeking'. Dit omdat de bevoegdheid 'huiszoeking' lijkt te slaan op de plaats van onderzoek, terwijl het om de wijze van onderzoek gaat, namelijk 'stelselmatig en gericht'. 'Doorzoeken' is dan de meest vergaande manier van onderzoek doen, het betreft ieder onderzoek dat verder gaat dan 'zoekend rondkijken'. De gewone opsporingsambtenaar heeft, in gevallen van ontdekking op heterdaad, of van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, een algemene bevoegdheid tot het betreden van plaatsen ter inbeslagneming gekregen. Hij mag dan bij het volgen van een voorwerp alleen zoekend rondkijken. Hij heeft de bevoegdheid gekregen vervoermiddelen te doorzoeken, en de bevoegdheid om de uitlevering van een voorwerp ter inbeslagneming te bevelen. Hij heeft ook een bevoegdheid tot het doorzoeken van plaatsen ter aanhouding, op voorwaarde dat de officier van justitie een machtiging heeft afgegeven.

De bevoegdheid tot het doorzoeken van woningen is bij de rechter-commissaris gebleven. De bevoegdheid tot spoeddoorzoeking van de officier van justitie, respectievelijk de hulpofficier is gebleven. De voorwaarde dat achteraf, na het verrichten van de spoedhuiszoeking, verplicht een gerechtelijk vooronderzoek gevorderd moest worden is vervallen. In plaats daarvan is een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris voorgeschreven. Deze kan mondeling (telefonisch) worden gevraagd en gegeven.

Er is geen verlot van de rechtbank meer nodig.

De officier van justitie heeft de bevoegdheid gekregen tot het betreden van plaatsen anders dan woningen.

Het betreft dus zeer uiteenlopende bepalingen, met ieder hun eigen toepassingsbereik en onderliggende casuïstiek.

De reacties van de respondenten met betrekking tot het geheel van de doorzoekingsbepalingen is positief. Sommige van de bepalingen kunnen duidelijk gekoppeld worden aan situaties in de praktijk, namelijk artikel 96b Sv, het doorzoeken van vervoermiddelen, het gebruik van andere bepalingen ligt minder voor de hand, namelijk artikel 55a Sv, zoeken ter aanhouding. Bij sommige bepalingen bestaat enige twijfel over de interpretatie en reikwijdte van het artikel, zoals bij artikel 96 lid 1 Sv de bevoegdheid tot inbeslagneming en artikel 96a Sv bij het opvragen van financiële gegevens. Op grond van dit laatste artikel mag namelijk alleen uitlevering van voorwerpen gevraagd worden, zodat papieren stukken er wel onder vallen, maar gegevens in geautomatiseerde bestanden niet. Deze moeten opgevraagd worden in het kader van 125i Sv, waar een gerechtelijk vooronderzoek voor nodig is. In de praktijk is hier verwarring over.

In geval van spoed bij de doorzoeking van een woning, blijken er in de praktijk meerdere varianten te zijn. Na de eerste fase van het onderzoek blijft het enigszins onduidelijk hoe hier precies mee wordt omgegaan.

Het feit dat geen verlov van de rechtbank meer gevraagd hoeft te worden voor huiszoekingen is een verbetering aangezien het geen toegevoegde waarde had, en alleen een extra procedure vormde.

Zowel de officier van justitie als de rechter-commissaris kunnen voortaan een *persoonlijkheidsonderzoek* gelasten: de bedoeling was om de officier van justitie, die de verdachte eerder ziet dan de rechter-commissaris, hier een logische taak te geven. De deskundigheid met betrekking tot het uitvoeren van het onderzoek ligt vooral bij de Forensisch psychiatrische dienst (FPD); het is de vraag of het derhalve veel uitmaakt of het de rechter-commissaris dan wel de officier is die persoonlijkheidsrapportage aanvraagt. Er valt bij een rechter-commissaris enige scepsis waar te nemen over het aanvragen van de rapportage in de praktijk, maar dat is misschien niet meer dan 'onwennigheid'. Alleen vaste gerechtelijk deskundigen mogen door de officier van justitie ingeschakeld worden: als een dergelijke deskundige niet beschikbaar is, dan kan alleen de rechter-commissaris hiertoe overgaan.

De regeling van *parallele opsporing* is een voorbeeld van een aanpassing van de wet aan in de praktijk opgetreden veranderingen. Parallele opsporing, opsporingsonderzoek dat plaats vindt als er ook al een gerechtelijk vooronderzoek loopt, is een figuur die in de rechtspraak al geruime tijd voorkomt. Het nut van het nieuwe artikel 177a Sv dat regelt dat de officier van justitie de rechter-commissaris moet inlichten bij onderzoekshandelingen in het kader van parallel onderzoek is in de interviews niet duidelijk naar voren gekomen. De communicatie bij parallele opsporing had, aldus respondenten, niet in de wet geregeld hoeven te worden, zij moet vanzelfsprekend zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat de informatievoorziening door de officier van justitie aan de rechter-commissaris overal goed loopt.

In de praktijk lijkt iedereen zich te kunnen vinden in de nieuwe regeling met betrekking tot *vereenvoudigde sluiting*. Dit geldt voor rechters-commissarissen, officieren van justitie en advocaten. Wel wijzen officieren van justitie er op dat onder de nieuwe regeling eerder actie van hen wordt verwacht. De termijn waarbinnen de verdachte een kennisgeving omtrent verdere vervolging moet krijgen of een dagvaarding betekend moet zijn is, gerekend vanaf de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek korter geworden, namelijk twee maanden. Advocaten zijn van mening dat de vereenvoudigde sluitingsprocedure de verdediging een aantal mogelijkheden ontnemt, maar dat dit ruimschoots gecompenseerd wordt door de artikelen 241 en 411a Sv.

Het *overgangsrecht* leek heel duidelijk neergelegd in de wet, maar in de praktijk waren er onduidelijkheden. Deze zijn door middel van collegiaal overleg opgelost. Zij zijn door het landelijk overleg van rechters-commissarissen besproken, dat ook aanwijzingen heeft opgesteld.

De wet heeft behalve gevolgen per gewijzigd wetsartikel, ook algemene gevolgen. Uit de interviews blijkt dat er over het geheel genomen weinig verandering in *werklast* is voor de rechters-commissarissen en hun griffiers na inwerkingtreding van de nieuwe wet. Er zijn wel verschuivingen: tegenover de komst van de mini-instructie, staat het feit dat er minder gerechtelijke vooronderzoeken en minder doorzoekingen zijn. De grootste administratieve verschuiving heeft plaats gevonden door iets wat uiteindelijk in de Wet BOB geregeld is: het feit dat de telefoontap niet meer binnen het gerechtelijk vooronderzoek valt. Daardoor is het administratief verwerken daarvan, wat zeer arbeidsintensief en tijdrovend is, overgegaan van griffiers bij de kabinetten van de rechters-commissarissen naar de administratie van de parketten.

De wet heeft ook gevolgen voor de *rol* van de rechter-commissaris en voor de *rechtspositie* van de verdachte. Het verband tussen deze aspecten bestaat in de wijze waarop de rechter-commissaris zijn rol kan effectueren, en de mate van rechtsbescherming die hier voor de verdachte uit voortkomt.

De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek heeft geen duidelijke keuze gemaakt voor het al of niet uitoefenen van bevoegdheden binnen het gerechtelijk vooronderzoek en niet voor het al of niet betrokken zijn van de rechter-commissaris bij bepaalde bevoegdheden. De meningen van de rechters-commissarissen over het al of niet veranderen van hun rol zijn dan ook verschillend: enerzijds verandert er niets, zij zijn nog steeds de persoon die over het toepassen van dwangmiddelen oordeelt, zij hebben nog steeds een toezichthoudende en onderzoekende rol, anderzijds menen zij dat hun rol kleiner geworden is, en moeilijker uitvoerbaar omdat veel buiten gerechtelijk vooronderzoek plaats vindt. De rol binnen het gerechtelijk vooronderzoek is niet veranderd.

Van belang is het beeld dat de rechter-commissaris heeft van het onderzoek, om inhoud te kunnen geven aan zijn toetsende en controlerende taken. Hier gaat het om beschikbaarheid van stukken rond de mini-instructie, informatie over het onderzoek bij het uitoefenen van toetsingsbevoegdheden en delen van het onderzoek waarin de rechter-commissaris zelf actief is. Door het loskoppelen van bevoegdheden van het gerechtelijk vooronderzoek, toebedeling

van veel opsporingsbevoegdheden aan de officier van justitie (mede voortvloeiend uit de Wet BOB) en de complexiteit van opsporingstrajecten bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit dreigt de tussenkomst van de rechter-commissaris op een zeer geïsoleerd moment te geschieden.

### **Conclusie**

De implementatie is redelijk goed verlopen en de eerste signalen inzake de toepassing van de wet in de praktijk zijn positief. Er is onder respondenten een redelijke consensus over de interpretatie en de werkbaarheid van de wet.

### **Vervolg van het onderzoek**

In de vervolgfase van het onderzoek kan sprake zijn van verbreding door het aantal te onderzoeken arrondissementen met enkele uit te breiden. Ook kan cijfermatig onderzoek plaats vinden, naar aantallen gerechtelijk vooronderzoek en mini-instructies. Verder kan sprake zijn van verdieping, bijvoorbeeld naar de inhoud van de mini-instructie en het gerechtelijk vooronderzoek, en naar de gevolgen voor de rol van de rechter-commissaris en de rechtspositie van de verdachte. Dit eventueel, in samenhang met het WODC-onderzoek naar de Wet BOB, naar de inhoud van de andere bevoegdheden van de rechter-commissaris.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 1 februari 2000 is de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek in werking getreden en heeft voor een aantal belangrijke wijzigingen in ons Wetboek van Strafvordering gezorgd. Het doel van de wet was 'om het gerechtelijk vooronderzoek te stroomlijnen 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.'<sup>1</sup>

De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek heeft een buitengemeen lange totstandkomingsgeschiedenis. Anders dan bij de Wet BOb, die gelijktijdig werd ingevoerd, ligt de oorsprong voor een belangrijk deel in het onderzoek van de Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering (commissie-Moons).<sup>2</sup>

De commissie-Moons kwam in 1990 na een diepgaand onderzoek van theorie en praktijk tot de conclusie dat het gerechtelijk vooronderzoek niet afgeschaft, maar op een aantal punten herzien diende te worden.<sup>3</sup> Voorts kon in haar ogen een aantal bevoegdheden van de rechter-commissaris losgekoppeld worden van het gerechtelijk vooronderzoek. Bovendien bevestigde de commissie de praktijk van zogenaamde 'parallele opsporing', het parallel doorlopen van het opsporingsonderzoek na opening van een gerechtelijk vooronderzoek.

De rechtsbeschermende functie van het gerechtelijk vooronderzoek zou als gevolg van dit loskoppelen van bevoegdheden van de rechter-commissaris en het institutionaliseren van de parallele opsporing, in minder gevallen de verdachte kunnen dienen. De commissie-Moons voorzag mede daarom een nieuw kader waarin de verdachte de rechter-commissaris om het verrichten van nader onderzoek zou kunnen verzoeken: de *mini-instructie*. Toentertijd kon de verdachte die in voorlopige hechtenis zat aan de rechter-commissaris verzoeken een gerechtelijk vooronderzoek te openen, om in dat kader onderzoekshandelingen te verrichten, met name om ontlastend materiaal te verzamelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het horen van getuigen, of om een onderzoek door een deskundige. Het voorstel was dat de verdachte de rechter-commissaris in een eerder stadium en los van het gerechtelijk vooronderzoek zou kunnen vragen onderzoekshandelingen te verrichten.

Het enthousiasme van de wetgever om de aanbevelingen van de commissie-Moons tot wet te maken was niet heel groot. Er kwam in 1993 een wetsvoor-

<sup>1</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 2.

<sup>2</sup> Zie Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990.

<sup>3</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, pp. 63-86.

stel<sup>4</sup> dat op enkele belangrijke punten afweek van het door de commissie-Moons voorgestelde. De toenmalige minister van Justitie (Hirsch Ballin) sprak zich uit tegen het voorstel om een mini-instructie in te voeren en het voorstel de raadsman toegang te verschaffen tot verhoren van de verdachte door de politie tijdens het gerechtelijk vooronderzoek.<sup>5</sup>

Na een eerste behandeling in de Vaste Kamercommissie voor Justitie<sup>6</sup> volgde een periode van inactiviteit. De komst van een nieuwe minister van Justitie (Sorgdrager) zorgde voor belangrijke wijzigingen in het voorstel. Na een tweede behandeling in de commissie, volgde echter wederom een tijd van stilte: door het instellen van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, werd de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek opgeschort.<sup>7</sup>

De Enquêtecommissie Opsporingsmethoden had in haar onderzoek geen specifieke aanbevelingen voor de rechter-commissaris. Zij onderschreef de voorstellen zoals die waren neergelegd in het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek (behalve die aangaande de telefoontap).<sup>8</sup> Aan de andere kant zag zij wel een belangrijke rol voor de rechter-commissaris weggelegd bij de toetsing van bijzondere opsporingsmethoden.<sup>9</sup>

Naar aanleiding van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden kwam er een wetsvoorstel ter normering van bijzondere opsporingsbevoegdheden (25 403). Het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek diende mede als uitgangspunt bij de keuzes die gemaakt werden voor de verdeling van bevoegdheden in het wetsvoorstel BOB.<sup>10</sup> De rechter-commissaris kreeg er een minder belangrijke rol dan de Enquêtecommissie opsporingsmethoden zich had voorgesteld. In het wetsvoorstel BOB werd ook een nieuwe regeling van de telefoontap opgenomen. Hiermee verdween één van de kern-elementen van de Herziening gerechtelijk vooronderzoek uit het wetsvoorstel. Nadat het wetsvoorstel BOB gereed was gekomen, werd de parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen samengetrokken.

De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek kwam uiteindelijk tot stand op 27 mei 1999 (Stb. 1999, 243) en is op 1 februari 2000 in werking getreden, gelijktijdig met de Wet Bijzondere Politierregisters en de Wet BOB.<sup>11</sup>

### *Evaluatie*

Door de minister van Justitie is een evaluatie van de wet toegezegd aan het parlement.<sup>12</sup> Een volledige evaluatie zou moeten volgen binnen een termijn van vijf jaren na inwerkingtreding van de wet.<sup>13</sup> Als opdrachtgever voor dit onderzoek, dat door het WODC wordt uitgevoerd, fungeren de Directie

<sup>4</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 1-2.

<sup>5</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, pp. 7-8, 10.

<sup>6</sup> TK 1993-1994, 23 251, nrs. 5, 6, 7 en 1994-1995, nrs. 8, 9, 11 en 13.

<sup>7</sup> TK 1996-1997, 23 251, nr. 15, p. 1.

<sup>8</sup> Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996b, pp. 287 en TK 23 251, nr. 15, p. 1.

<sup>9</sup> Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, p. 477.

<sup>10</sup> TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, pp. 7-8, 15.

<sup>11</sup> Stb. 1999, 244 en 245.

<sup>12</sup> Handelingen II, 2000-2001, 27 400 VI, nr. 3, p. 39.

<sup>13</sup> Handelingen II, 2001-2002, 28 000 VI, nr. 2, p. 1563.

Opsporingsbeleid (DOb) en de Directie Wetgeving (DW) van het ministerie van Justitie.

Het voorliggende rapport geeft de eerste resultaten weer van een eerste verkennende onderzoeksfase.

## 1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

### 1.2.1 Doel van het onderzoek en probleemstelling

Het doel van het gehele onderzoek is het informeren van de wetgever over de gevolgen van de inwerkingtreding van de wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek. Daarbij staan centraal de doelstelling van de wet en de aandachtspunten zoals die in de parlementaire behandeling naar voren zijn gekomen. Zo zal er in de evaluatie speciale aandacht voor het functioneren van de mini-instructie zijn.<sup>14</sup>

De probleemstelling valt uiteen in een onderzoek naar de totstandkoming en implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek (vraag 1) en een nader onderzoek naar het functioneren in de praktijk van de belangrijkste wijzigingen in de regeling van het vooronderzoek, aangebracht door de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek (vraag 2).

De twee hoofdvragen bij de probleemstelling zijn dan:

- 1 Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek en welke knelpunten openbaren zich in dit verband?
- 2 Welke concrete gevolgen heeft de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek voor de strafrechtspleging en welke per wijziging afzonderlijk?

### 1.2.2 Fasering van het onderzoek

Besloten is om het onderzoek te splitsen in twee opeenvolgende fasen. Hier bestaan meerdere gronden voor. Op de eerste plaats is op het moment een *volledige* evaluatie nog niet mogelijk:

- belangrijke toetsingsmiddelen voor de nieuwe wetgeving zijn nog niet beschikbaar. Denk bijvoorbeeld aan rechtspraak: strafzaken waar de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek op van toepassing was, hebben zich nog niet of nauwelijks aangediend<sup>15</sup>
- voor beoordeling van de – werkelijke – effecten van de wet in de praktijk is enige tijd nodig. Sommige aanvangsproblemen zijn misschien simpel op te lossen, van andere vraagstukken moet wellicht nog de ware omvang blijken
- cijfers over de nieuwe figuren (met name de mini-instructie) zijn niet of nauwelijks voorhanden. De periode sinds inwerkingtreding van de wet is bovendien nog te kort om uit statistisch onderzoek conclusies te kunnen trekken, ook bijvoorbeeld over de vermoede daling van het aantal gerechtelijke vooronderzoeken

<sup>14</sup> Handelingen II, 12 november 1998, p. 1563.

<sup>15</sup> Met name nog niet bij de Hoge Raad.



Aan de andere kant is het juist *wel* aan te bevelen om het onderzoek vroeg aan te vangen. Zo kunnen de problemen die zich voordoen in de aanloop tot of kort na invoering van de wet, heel relevant zijn. Deze zullen echter in voorkomende gevallen binnen bepaalde tijd opgelost worden, bijvoorbeeld door afspraken tussen openbaar ministerie en rechter-commissariaat. Indien een evaluatie-onderzoek pas enkele jaren later plaatsvindt zijn dergelijke episodes vaak al vergeten en vergeven.

Het bestuderen van de totstandkomingsgeschiedenis kan wel direct een aanvang nemen. De resultaten hiervan kunnen leiden tot een scherpere blik op het praktijk-onderzoek.

Een belangrijke reden om het onderzoek *te splitsen in fasen* en te beginnen met een verkennend onderzoek, is de mogelijkheid die een dergelijke aanpak biedt om de evaluatie op basis van een eerste verkenning toe te spitsen op de meest interessante vraagstukken. De eerste fase heeft daarom tot doel om zoveel mogelijk signalen op te vangen over de uitwerking van de wet in de praktijk: op welke gebieden doen zich problemen dan wel interessante ontwikkelingen voor.

In een tweede fase zal het onderzoek voort worden gezet, zowel in de zin van verbreding als verdieping. *Verbreding* kan, zonder dat het onderzoek grote vormen hoeft aan te nemen plaats vinden door het aantal te onderzoeken arrondissementen met enkele uit te breiden. Verder kan enig statistisch onderzoek licht werpen op de gevolgen van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek. Relevant voor de evaluatie zijn onder andere het aantal gerechtelijke vooronderzoeken (vergelijking met de situatie vóór inwerking-treding van de wet), het aantal mini-instructies (onderverdeeld in opening op verzoek verdachte en ambtshalve door de rechter-commissaris) en cijfers over de verschillende sluitings- en beëindigingmodaliteiten van het gerechtelijk vooronderzoek.

*Verdieping* kan allereerst plaatsvinden door nader onderzoek te verrichten naar enkele cruciale bepalingen van de wet, zoals de mini-instructie. Daarnaast is onderzoek naar algemene figuren in het vooronderzoek mogelijk zoals de verspreiding van stukken, waar de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek verandering in heeft gebracht. Tevens zijn er vragen te stellen over het moment van opening, de motieven voor opening en de inhoud van het gerechtelijk vooronderzoek. Ook de gevolgen voor rol van de rechter-commissaris en de rechtsbescherming van de verdachte verdienen aandacht.

### 1.2.3 De onderzoeksvragen voor de eerste fase van de evaluatie

De onderzoeksvragen waarop we in fase I een antwoord zoeken zijn:

- 1 Wat zijn de aanleiding en achtergronden van het wetsvoorstel?
- 2 Welke gevolgen zijn met de wet beoogd?
- 3 Op welke wijze is de nieuwe wetgeving geïmplementeerd?
- 4 Wat zijn de eerste signalen over de uitvoerbaarheid en gevolgen van de nieuwe wetgeving in de praktijk?
- 5 Hoe zou de tweede fase van het onderzoek er globaal uit moeten komen te zien?

### 1.3 Methoden

Het onderzoek is gebouwd rond literatuuronderzoek, gestructureerde interviews en gesprekken.

#### *Literatuuronderzoek*

Er is onderzoek gedaan naar de wetsgeschiedenis, de werkzaamheden van de commissie-Moons, algemene literatuur over het strafprocesrecht en literatuur over de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek. Ook is de belangrijkste jurisprudentie onderzocht met betrekking tot het gerechtelijk vooronderzoek en de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken.

#### *Interviews en gesprekken*

Om een indruk te krijgen van de implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek en de eerste signalen op te vangen van het gebruik van de nieuwe wetsbepalingen, hebben we praktijkonderzoek gedaan. Omdat het vooral om een eerste indruk ging, is gekozen voor de methode van interviews met betrokkenen. Er zijn derhalve gestructureerde interviews gehouden met de voornaamste personen – organen – die met de wet te maken hebben, te weten de rechter-commissaris, griffier, officier van justitie, parketsecretaris, politiefunctionarissen en advocaten.

De interviews hebben in de periode mei-juni 2001 plaatsgevonden in drie arrondissementen, te weten Den Haag, Breda en Maastricht. De keuze voor deze arrondissementen is tot stand gekomen enerzijds vanuit de wens om diversiteit aan te treffen in de aard en omvang van zaken en mogelijke verschillen in werkprocedures, anderzijds in aanvulling op de keuze van de onderzoekers van het project Evaluatie Wet BOB (deze wet wordt ook door het WODC geëvalueerd). Dit laatste in verband met het verkrijgen van een globale indruk van de rechtspraktijk alsmede complementariteit, ter bepaling van de aandachtspunten voor een – eventueel deels gemeenschappelijke – tweede fase van onderzoek.

In elk van de arrondissementen hebben we met vijf functionarissen gesproken: met een officier van justitie, een parketsecretaris, een (coördinerend) rechter-commissaris, een griffier en een politiefunctionaris. In één arrondissement hebben we met twee rechters-commissarissen gesproken en in één arrondissement met twee politiefunctionarissen. Opgemerkt moet nog worden dat er met opzet voor gekozen is om met politiefunctionarissen te spreken met een zeer divers werkterrein (een recherchecoördinator, functionarissen van een interregionaal fraudeteam en van een divisie regionale recherche). Tevens hebben we drie advocaten geïnterviewd, gespecialiseerd in het strafrecht. Deze waren op één na niet afkomstig uit de gekozen arrondissementen, omdat zij over het algemeen landelijk optreden en omdat hun specialisatie en terdege kennis van zaken van groter belang waren voor het onderzoek, dan hun plaats van vestiging.

Ook hebben we gesprekken gevoerd met een lid van de commissie-Moons en een raadadviseur bij de Directie Wetgeving, betrokken bij de laatste fase van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

Tenslotte hebben we bij enkele instanties specifiek informatie gevraagd over de implementatie van de wet. Ook kon enige informatie over de implemen-

tatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek uit het WODC-evaluatieonderzoek naar de Wet BOB gehaald worden: de implementatie van beide wetten heeft namelijk grotendeels gecombineerd plaatsgevonden. Ook bij andere daarvoor in aanmerking komende onderwerpen is informatie ontleend aan het rapport over het onderzoek naar de evaluatie van de Wet BOB.

#### 1.4 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek kent op het moment nog een aantal beperkingen. We hebben hierboven al opgemerkt dat het te vroeg is om tot een volledige evaluatie te komen. Aan de andere kant waren er ook gegronde redenen om het onderzoek alvast aan te vangen.

De eerste fase van het onderzoek is vooral *verkennend* van aard. In het onderzoek is het tot nu toe niet zozeer gegaan om het verkrijgen van een volledig beeld van de praktijk, als wel om het opvangen van zoveel mogelijk indrukken. Hiermee kan het vervolg van het onderzoek gestuurd worden.

Het onderzoek heeft zich beperkt tot drie van de negentien arrondissementen, zodat – hoewel zij geselecteerd zijn om zoveel mogelijk diversiteit aan te treffen – niet gegarandeerd kan worden dat de resultaten een algemeen geldend beeld geven.

Een andere beperking is gelegen in het feit dat er nog weinig afgeleid kan worden uit statistische gegevens. Een probleem hierbij is ook het vinden van een betrouwbare ‘nulmeting’, nog onder de situatie vóór inwerkingtreding van de wet.

In algemene zin geldt voor dit tussenrapport, dat het niet de plaats biedt om tot bespiegelingen te komen omtrent de dieperliggende keuzes die in de wet zijn gemaakt met betrekking tot het behoud van het gerechtelijk vooronderzoek en de rol van de rechter-commissaris. Ook zijn geen vergelijkingen getrokken met het buitenland.<sup>16</sup>

Een belangrijk onderdeel van het voorgestelde door de commissie-Moons was een nieuwe regeling van de telefoontap. Deze figureerde aanvankelijk wel in het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek, maar is komen te vervallen na opnemings van een dergelijke regeling in het wetsvoorstel BOB. Voor ons onderzoek betekent dit, dat de nieuwe regeling van de telefoontap is onderzocht in de Evaluatie Wet BOB.<sup>17</sup>

#### 1.5 Inhoud en opbouw van het rapport

In dit eerste rapport besteden we aandacht aan de totstandkoming van de wet, aan de implementatie van de nieuwe regelgeving en aan de eerste signalen die uit de praktijk zijn op te maken over de gevolgen van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek. Het doel van de wet, namelijk ‘het gerechtelijk vooronderzoek te stroomlijnen en in overeenstemming te brengen met de eisen die vanuit de praktijk en door het bepaalde in de Grondwet en

<sup>16</sup> Zie daarvoor o.a. Verrest, 2001, Harteveld en Stamhuis, 2001, de Smet, 1996.

<sup>17</sup> Zie Bokhorst e.a., 2002 (nog te verschijnen).

de internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens worden gesteld' wordt door de wetgever omgezet in een aantal samenhangende of losstaande veranderingen in het Wetboek van Strafvordering. Derhalve zijn wijzigingen afzonderlijk bestudeerd. Tevens hebben we gezocht naar meer algemene gevolgen van de herziening.

De implementatie van de wet is globaal onderzocht. Van de ontstane indrukken wordt verslag gedaan.

Het onderzoek naar de eerste signalen in de praktijk, is in eerste instantie zeer breed geweest. In beginsel zijn alle wijzigingen onderzocht. Na enige selectie, is het merendeel van deze wijzigingen ook onderwerp van vraagstelling geweest tijdens de interviews.

In dit rapport besteden we echter alleen aandacht aan de onderdelen van de wet, die daadwerkelijk een verandering van de praktijk inhouden of anderszins noemenswaardig zijn. Dit betekent dat we in het rapport geen aandacht besteden aan de regels inzake het verhoor door de rechter-commissaris, die vooral een consolidatie van de reeds bestaande praktijk betekenden. In de interviews is verder gebleken dat er nauwelijks iets te melden valt over een aantal andere veranderingen, zoals die rond de schouwbevoegdheid, of de regeling voor inbeslagneming van poststukken.

Daarentegen is in dit eerste rapport veel plaats ingeruimd voor de gang van zaken bij de mini-instructie, mede op grond van de toezeggingen aan de Kamer.

De opbouw van het rapport is getrapt. In hoofdstuk 2 komen de grote lijnen van de wet naar voren in een beschrijving van het werk van de commissie-Moons en de wetsgeschiedenis. Ook doelen en verwachtingen aangaande de wet komen aan bod. In hoofdstuk 3 gaan we vooral in op de uitvoerbaarheid en de gevolgen van de afzonderlijke wijzigingen in de praktijk. In hoofdstuk 4 bezien we de algemene gevolgen, namelijk de gevolgen voor de werklust van de verschillende organen die met de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek te maken hebben, alsmede de gevolgen die de wet heeft voor de rol van de rechter-commissaris en de rechtspositie van de verdachte. In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken.



## 2 De achtergronden van de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek

### 2.1 Het werk van de commissie-Moons

De minister van Justitie besluit in het najaar van 1988 een commissie in te stellen die kan adviseren over herijking van het strafproces. De Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering krijgt als voorzitter mr. Ch.M.J.A. Moons en leden afkomstig uit de wetenschap, de zittende magistratuur, het OM, de advocatuur en van het Ministerie van Justitie.<sup>18</sup>

Uit de installatierede van de minister van Justitie blijkt welke overwegingen hebben geleid tot het instellen van de commissie. De minister maakt in de rede op de eerste plaats gewag van publieke verontwaardiging over het stuklopen van een aantal grote rechtszaken wegens vormfouten. Zoekend naar dieperliggende redenen, stelt de minister vast dat het Wetboek van Strafvordering een gematigd accusatoir karakter heeft en uitgaat van structureel overwicht van de politie en het openbaar ministerie. Echter, de criminaliteit heeft een ander gezicht gekregen en de verdachte een sterkere rechtspositie, onder andere als gevolg van de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM). Doordat het Wetboek van Strafvordering slechts ten dele aan deze ontwikkelingen is aangepast, voldoet het op een aantal punten niet meer aan de behoefte van de praktijk.

Gezocht moet worden naar een herdefiniëring van evenwicht tussen belangen van *crime control* en *due process* in het strafproces.<sup>19</sup> De minister denkt aan een stroomlijning van de strafvordering, zonder te tornen aan de verworvenheden van de mensenrechtenverdragen.<sup>20</sup>

De commissie-Moons krijgt van de minister een drieledige vraagstelling mee:

- Behoeft de regeling van het gerechtelijk vooronderzoek wijziging, in die zin dat instelling daarvan niet nodig is voor de uitoefening van bepaalde opsporingshandelingen?
- Is er aanleiding om tot een wijziging van de gevallen en gronden voor voorlopige hechtenis te komen?
- Welke conclusies verbindt de commissie aan een beschouwing van het op dat moment reeds aanhangige wetsvoorstel tot vereenvoudiging van procedurevoorschriften?

Bij Besluit van 13 januari 1990 is de taakomschrijving van de commissie gewijzigd in het adviseren van de minister van Justitie over de vraag of

<sup>18</sup> Laatstgenoemden fungeerden als 'adviserende leden' en secretaris van de commissie.

<sup>19</sup> Packer, 1968.

<sup>20</sup> Installatierede minister van Justitie Korthals Altes, als bijlage opgenomen in Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 282-286.

bepaalde, door de minister aan te wijzen, onderdelen van het Wetboek van Strafvordering dienen te worden herijkt.<sup>21</sup>

Gaandeweg krijgt de commissie een aantal additionele verzoeken van de Minister. Dit betrof onder andere het verzoek om te adviseren inzake een regeling ten behoeve van DNA-onderzoek<sup>22</sup>, een nader advies over de regeling van de telefoontap (naar aanleiding van de EHRM Kruslin- en Huvig-arresten), een vereenvoudigde procedure voor de bekende verdachte, en de regeling van de in verzekeringstelling. Uiteindelijk zou de commissie-Moons in de vier jaren die zij functioneerde, maar liefst tien rapporten uitbrengen.<sup>23</sup>

Als belangrijkste uitgangspunt voor het onderzoek van de commissie geldt de kritiek uit de praktijk op verschillende onderdelen van het Wetboek van strafvordering, verwoord in een rapport van de voorzitters van de toentertijd bestaande 'ressortelijke adviescommissies'. Deze resac-voorzitters hadden onder andere gewezen op 'grote problemen in de praktijk' met de regeling van de huiszoeking en als gevolg van de ingewikkelde sluitingsprocedure van het gerechtelijk vooronderzoek. Op deze punten was volgens hen het Wetboek van Strafvordering aan wijziging toe.<sup>24</sup>

De commissie kan voor haar onderzoek ook putten uit de vele betogen die kort voor haar installatie of tijdens haar werkzaamheden in de literatuur verschenen en die pleitten voor opheffing of aanpassing van het gerechtelijk vooronderzoek.<sup>25</sup> Met name de rede van Schalken en Machielse, alsmede verschillende publicaties van Harteveld komen in het rapport van de commissie aan bod.

De commissie-Moons betreft zelf ook nadrukkelijk de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale mensenrechtenverdragen in haar beraadslaging: met name de jurisprudentie van het EHRM op grond van de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Tenslotte laat de commissie de wetenschappers Tak en Lensing rapporteren over de regeling van het vooronderzoek in Duitsland, Frankrijk, Engeland en Wales.<sup>26</sup> Het WODC (Van der Werff en Bol) krijgt opdracht om onderzoek te doen naar het functioneren van het gerechtelijk vooronderzoek in de praktijk.<sup>27</sup> Ook de uitkomsten van deze onderzoeken zijn in de rapportage betrokken.

<sup>21</sup> Stc. 1990, 190.

<sup>22</sup> Zie ook Corstens G.J.M. (red.), *Rapporten herijking Strafvordering 1989-1992*, Arnhem

<sup>23</sup> Corstens, G.J.M. (red.), *Rapporten herijking Strafvordering 1993*, Arnhem, Gouda Quint, 1993, pp. 1-4.

<sup>24</sup> Bijlage bij TK 1987-1988, 19 774, nr. 5.

<sup>25</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 18-23.

<sup>26</sup> Tak en Lensing, 1990.

<sup>27</sup> Van der Werff en Bol, 1991.

### 2.1.1 *Het onderzoek van de commissie-Moons*

#### *Afschaffing of herziening van het gerechtelijk vooronderzoek?*

Centraal in het onderzoek van de commissie staat de vraag of het gerechtelijk vooronderzoek afgeschaft danwel gemoderniseerd dient te worden. De commissie wijdt hier in haar rapport een uitvoerig betoog aan.

Veel auteurs plaatsen vraagtekens bij het de noodzaak van het voortbestaan van het gerechtelijk vooronderzoek. Zo stelde Machielse in zijn oratie dat het gerechtelijk vooronderzoek geen meerwaarde biedt voor de vereisten van onafhankelijkheid en objectiviteit in het optreden van de rechter-commissaris. Het gerechtelijk vooronderzoek biedt noch in praktijk, noch in de wettelijke regeling van dwangmiddelen, een centraal kader voor uitoefening van bevoegdheden door de rechter-commissaris.

Dat het gerechtelijk vooronderzoek niet meer de rechtspolitieke en praktische functie heeft die het door de wetgever was toegedicht, is volgens hem het gevolg van gebreken in de regeling zelf, maar ook van latere ontwikkelingen in de organisatie van de opsporing en onderlinge verhoudingen in de strafrechtspleging. Zo is bijvoorbeeld de regeling van de voorlopige hechtenis buiten het gerechtelijk vooronderzoek geplaatst.<sup>28</sup>

Voor de commissie is de inzet van de rechter-commissaris in het vooronderzoek van groot belang. Maar het gerechtelijk vooronderzoek lijkt voor het optreden van de rechter-commissaris geen absolute vereiste.

Een eerste optie zou de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek zijn.

Een tweede mogelijkheid is het invoeren van mini-instructies, eventueel *naast* het gerechtelijk vooronderzoek. Op deze wijze zouden met name bepaalde onderzoekshandelingen losgekoppeld kunnen worden van het gerechtelijk vooronderzoek.

Om de volgende redenen kiest de commissie-Moons uiteindelijk voor het behoud van het gerechtelijk vooronderzoek.<sup>29</sup>

- De vrees bestaat dat een overdracht van de leiding van het vooronderzoek aan de officier van justitie ten koste zal gaan van de rechtsbescherming van de verdachte.
- Opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek zou waarschijnlijk zorgen voor een accentverschuiving in het strafproces. Er zou mogelijk een zwaardere druk komen op de zittingsrechter.
- Het gerechtelijk vooronderzoek is een belangrijk kader voor onderzoek in zaken waarin de overheid of overheidsfunctionarissen vervolgd kunnen worden.
- De uitoefening van een aantal dwangmiddelen, zoals de doorzoeking van een woning, vraagt om meer dan alleen toestemming van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris dient in bepaalde gevallen ook zelf deze onderzoekshandelingen uit te voeren.
- De bepaling dat het gerechtshof na het gegrond verklaren van een beklaag op grond van artikel 12 Sv opdracht kan geven dat de officier van justitie

<sup>28</sup> Machielse, 1989, pp. 15, 16 en 44.

<sup>29</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 32, 33, 37 en 38. Voor een interpretatie van deze argumenten zie TK 23 251, 1992-1993, nr. 3, p. 4.



een gerechtelijk vooronderzoek vordert. Dit is nodig daar anders de officier van justitie die in eerste instantie niet wilde vervolgen, de zaak weer volledig onder zich zou krijgen. Deze situatie is niet wenselijk gelet op eisen van objectiviteit en onpartijdigheid van het verdere onderzoek.

- Gegeven de noodzaak van een rechterlijke tussenkomst bij ingrijpende dwangmiddelen, is ook een centralisering van het onderzoek om redenen van efficiency gewenst. Het is namelijk van belang dat de rechter-commissaris voor uitvoering van zijn taken *overzicht* over het gehele vooronderzoek kan hebben en ervoor kan waken dat bij de toepassing van dwangmiddelen algemene beginselen van strafprocesrecht in acht worden genomen.

Het gerechtelijk vooronderzoek blijft gehandhaafd, maar de commissie ziet wel reden om de regeling te stroomlijnen. Verder kiest zij ervoor om toch ook de figuur van de mini-instructie een rol te laten spelen in het vooronderzoek in strafzaken. Tenslotte dienen zich nog veel andere wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering aan.

#### *Aanpassing van het Wetboek van Strafvordering*

De vraag over het voortbestaan van het gerechtelijk vooronderzoek eenmaal positief beantwoord, onderzoekt de commissie welke aanpassingen het Wetboek van Strafvordering desalniettemin behoeft.

De commissie besteedt behoorlijk wat aandacht aan de eisen die de internationale mensenrechtenverdragen stellen aan het Nederlandse recht, vooral het EVRM. Artikel 6 EVRM, het 'fair trial'-artikel, garandeert de verdachte onder andere een 'right to court', behandeling van zijn zaak binnen redelijke termijn, en een 'fair hearing', voldoende mogelijkheid om een adequate verdediging te voeren ten aanzien van de feiten waarvan hij wordt beschuldigd. Artikel 8 EVRM waarborgt de privacy van personen en is een belangrijke toetsingsgrond voor de regeling van de telefoontap.<sup>30</sup>

Uit de vereiste van 'fair hearing' van artikel 6 EVRM komt het voorstel van de commissie voort<sup>31</sup> om de verdachte via de rechter-commissaris bijvoorbeeld getuigen te kunnen laten horen.<sup>32</sup> De commissie voorziet een inbreuk op de vereiste van fair hearing, als de verdachte hiertoe niet de kans heeft gehad en de getuige niet meer beschikbaar zou blijken te zijn om ter zitting te verschijnen.

Uitvoerige beschouwingen wijdt de commissie-Moons ook aan de parallelle en opgedragen opsporing, de regeling van doorzoeking en inbeslagneming, en tenslotte de regeling van de telefoontap.

Het Wetboek van Strafvordering brengt geen absolute scheiding aan tussen opsporingsonderzoek en gerechtelijk vooronderzoek. Dit betekent dat het opsporingsonderzoek parallel aan het gerechtelijk vooronderzoek kan doorlopen.<sup>33</sup> Parallelle opsporing wordt door de commissie beschouwd als een

<sup>30</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 42-62.

<sup>31</sup> De Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering baseert zich ook op de stellingname van een aantal auteurs, met name Balkema.

<sup>32</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 63-70.

<sup>33</sup> M.n. HR 02-06-1987, NJ 1988, 180.

gegeven, vooral gebaseerd op de taken en bevoegdheden van de officier van justitie. Deze bepaalt het *kader* van de opsporing en vervolging: hij beslist over (verdere) vervolging van de verdachte en over het betrekken van de rechter-commissaris bij de zaak (vordering tot gerechtelijk vooronderzoek, verzoeken om een machtiging voor het gebruik van dwangmiddelen). In verhouding met de rol van de officier van justitie is het optreden van de rechter-commissaris 'doelgericht en incidenteel van karakter'.<sup>34</sup>

De commissie wil evenwel dat de rechter-commissaris goed op de hoogte wordt gehouden door de officier van justitie. Verder mag de parallelle opsporing niet ten koste gaan van de rechtsbescherming die het gerechtelijk vooronderzoek biedt aan de verdachte.<sup>35</sup>

De commissie wil de regeling van doorzoeking en inbeslagneming uitbreiden. In beginsel zou niet alleen de rechter-commissaris, maar elke opsporingsambtenaar de bevoegdheid moeten krijgen tot het betreden van plaatsen ter inbeslagneming en een algemene inbeslagnemingsbevoegdheid moeten hebben. De commissie wijdt ook een uitvoerige beschouwing aan de spoedhuiszoeking.<sup>36</sup>

De regeling van de telefoontap wordt op een aantal punten gewijzigd. De commissie-Moons kiest hierbij voor wat we aan zouden kunnen duiden als een *tweesporen-regeling*: dezelfde bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend binnen of buiten het gerechtelijk vooronderzoek, op basis van een verschillende procedure.<sup>37</sup> Dit model impliceert een duidelijke keuze voor het gerechtelijk vooronderzoek als alternatief 'onderzoekskader': de rechter-commissaris kan in een gerechtelijk vooronderzoek zelf putten uit onderzoeksbevoegdheden. Ook zonder een dergelijk systeem is dit mogelijk – op grond van artikel 177 Sv –, maar dit wordt alom gezien als een bepaling voor uitzonderingsgevallen.

### 2.1.2 De aanbevelingen van de commissie-Moons

Het onderzoek van de commissie-Moons resulteert in een groot aantal aanbevelingen, die de commissie meteen vertaalt in het voorstellen van nieuwe artikelen voor het Wetboek van Strafvordering.

De belangrijkste aanbevelingen zijn (met tussen haakjes de voorgestelde nieuwe artikelen):<sup>38</sup>

- De verdachte jegens wie door of vanwege de Staat een handeling is verricht, waaraan hij in redelijkheid de verwachting kan ontleen dat tegen hem ter zake van een bepaald feit een vervolging zal worden ingesteld, krijgt het recht om de rechter-commissaris te verzoeken om bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten (36a-36d Sv, de al eerder genoemde mini-instructie).

<sup>34</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 78.

<sup>35</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 77-83.

<sup>36</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 87-109.

<sup>37</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, p. 114. Deze figuur komen we soms ook in het Franse recht tegen: zie bijvoorbeeld de artt. 56-1 en 706-32 CPP.

<sup>38</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, p. 193-197.

- De sluitingsprocedure van het gerechtelijk vooronderzoek dient vereenvoudigd te worden (237, 238 Sv).
- Na sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek kunnen de officier van justitie en de verdachte zich rechtstreeks wenden tot de rechter-commissaris met het verzoek om vóór de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting nog bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten (241 Sv).
- In geval van parallelle opsporing rust er een plicht op de officier van justitie om de rechter-commissaris ten spoedigste in te lichten over dit onderzoek en te zorgen dat hem de stukken worden gestuurd (177a Sv).
- Wanneer een verdachte of andere persoon ter zake van een feit waarop een gerechtelijk vooronderzoek betrekking heeft wordt verhoord door de politie, dienen dezelfde voorwaarden te gelden als bij een verhoor door de rechter-commissaris (177b Sv).
- Zoveel mogelijk wordt bij de uitoefening van bevoegdheden door officier van justitie of politie die de toestemming van de rechter-commissaris behoeven, de voorwaarde van vordering van een gerechtelijk vooronderzoek verlaten.
- Het verlot van de rechtbank voor bepaalde handelingen van de rechter-commissaris komt te vervallen, behalve bij het overdragen aan buitenlandse autoriteiten van stukken die in beslaggenomen zijn in het kader van internationale rechtshulp.
- De bevoegdheden ter inbeslagneming en van het betreden van plaatsen ter inbeslagneming, dienen aangepast en uitgebreid te worden (55a, 96 e.v., 110 Sv). De spoeddoorzoeking van een woning mag alleen geschieden na toestemming van de rechter-commissaris.
- Er moet een nieuwe regeling van de telefoontap komen. De bevoegdheid wordt deels losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek.

De benaming 'herziening gerechtelijk vooronderzoek' dekt niet geheel de lading: het gaat vooral over het herdefiniëren van de bevoegdheidsuitoefening van de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken.<sup>39</sup> Het gaat om verschillende vraagstukken die met elkaar gemeen hebben, dat de rechter-commissaris erbij betrokken is of was. Zo wordt en passant het systeem van inbeslagneming en doorzoeking geheel herzien. Pas op de tweede plaats gaat het over één van de mogelijke kaders waarin de rechter-commissaris optreedt: de figuur van het gerechtelijk vooronderzoek. Meest in het oog springend is uiteraard de aanbeveling om de mini-instructie op te nemen in de wet. Hiertegen bestaan namelijk ook in de ogen van de commissie zelf de nodige bezwaren.<sup>40</sup> Het is daarom niet verwonderlijk dat er later in de wetsgeschiedenis nog heel wat over gedebatteerd is.

<sup>39</sup> Zie Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, p. 18.

<sup>40</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 33-35. Zie hierna 3.2.2.

## 2.2 De wetsgeschiedenis

Na het rapport van de commissie-Moons wordt er – met enige vertraging –<sup>41</sup> door het ministerie van Justitie een wetsvoorstel ontwikkeld, dat op 23 juli 1993 bij de Tweede Kamer wordt ingediend.<sup>42</sup> Het doel van de wet is ‘om het gerechtelijk vooronderzoek te stroomlijnen 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.’<sup>43</sup> De formulering is letterlijk ontleend aan het rapport van de commissie-Moons.<sup>44</sup>

### *Het initiële voorstel 23 251*

Het wetsvoorstel wijkt op enkele belangrijke punten af van hetgeen de commissie-Moons had voorgesteld. In de Memorie van Toelichting keert minister van Justitie Hirsch Ballin zich tegen invoering van de mini-instructie en tegen de aanwezigheid van de raadsman bij verhoor van de verdachte door de politie tijdens het gerechtelijk vooronderzoek.

De Raad van State adviseerde om de mini-instructie in te voeren.<sup>45</sup> De minister haalt echter ‘zwaarwegende redenen’ aan om niet tot invoering van de mini-instructie over te gaan.<sup>46</sup> Politie en OM hebben de vrees uitgesproken dat de figuur zou kunnen worden misbruikt voor ‘*fishing expeditions*’: criminelen zouden om onderzoekshandelingen kunnen vragen om uit te vissen of en welk onderzoek tegen hen loopt. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) vreesde daarbij ook voor een verhoogde werklust. De Nederlandse Orde van Advocaten<sup>47</sup> was wel voorstander van invoering van de mini-instructie.

De minister onderschrijft het gevaar dat sommige verdachten de procedure zouden misbruiken om informatie te verkrijgen over lopend opsporingsonderzoek. Ook meer praktische argumenten spelen een rol. Conflicten tussen officier van justitie en rechter-commissaris zouden niet van de lucht zijn, als gevolg van hun verschillende benadering van de strafzaak.<sup>48</sup> Bovendien zijn er volgens de minister meer dogmatische argumenten in te brengen tegen de mini-instructie. De figuur doorbreekt het uitgangspunt dat de rechter-commissaris alleen optreedt op vordering van de officier van justitie. Diens vordering vervult ook als formele inbeschuldigingstelling meerdere functies in ons recht. Een ‘formele’ inbeschuldigingstelling ontbreekt overigens in het Nederlandse strafprocesrecht.<sup>49</sup> Gedoeld wordt op de grondslag-

<sup>41</sup> Deze is o.a. het gevolg van het wachten op de rapporten van de commissie-Moons met betrekking tot de overige opdrachten die zij had ontvangen en verkiezingen.

<sup>42</sup> TK 1992-1993, 23 251, nrs 1-2 en 3.

<sup>43</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 2.

<sup>44</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, p. 193.

<sup>45</sup> TK 1992-1993, 23 251, B, pp. 1-3.

<sup>46</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 7.

<sup>47</sup> Nederlandse Orde van Advocaten, wetgevingsadvies nr. 119, Den Haag, 29-10-1993.

<sup>48</sup> TK 1992-1993, nr. 3, pp. 7-9.

<sup>49</sup> Deze bestaat wel in het Franse en Belgische recht.

functie en informatiefunctie die de vordering gerechtelijk vooronderzoek heeft.<sup>50</sup>

Verder stelt de minister nog als argument tegen de mini-instructie, dat de officier van justitie een redelijk verzoek van de verdachte om een gerechtelijk vooronderzoek te vorderen zal opvolgen.<sup>51</sup>

Het door de commissie-Moons voorgestelde artikel 177b Sv-nieuw stuit eveneens op bezwaren. Dit artikel bevat een regeling voor toegang van de raadsman bij een verhoor ter zake van feit waarvoor een gerechtelijk vooronderzoek is geopend. Voor de minister lijkt het geen twijfel dat er zo onwerkbaar situaties ontstaan. Een opsporingsambtenaar kan nooit precies weten tegen wie op welk moment terzake van welk feit een gerechtelijk vooronderzoek geopend is. Er dreigt het gevaar van vormfouten. De Hoge Raad heeft in zijn ogen 'de juiste maatstaf aangelegd' toen hij stelde dat alleen bij bewust vermijden van verhoor door de rechter-commissaris de verdachte in zijn rechten wordt geschaad.<sup>52</sup> Ook zou de rechter-commissaris met gebruik van artikel 177 Sv de politie de opdracht kunnen geven de raadsman bij het verhoor toe te laten.<sup>53</sup>

Tenslotte ziet de minister bezwaren in de regeling van de spoeddoorzoeking van woningen. Hij wil anders dan de commissie een mogelijkheid behouden voor opsporingsambtenaren om zonder voorafgaande toestemming van de rechter-commissaris tot de doorzoeking over te gaan.

Verder voelt de minister niets voor de *twee sporen-regelingen* die de commissie had voorzien voor de telefoontap en de spoeddoorzoeking van een woning.

Op voorspraak van de NVvR is een bepaling opgenomen die ook beroep op de rechter-commissaris tijdens de periode tussen eerste aanleg en hoger beroep mogelijk maakt (artikel 411a Sv).<sup>54</sup>

De behandeling in de vaste kamercommissie Justitie leverde geen nieuwe inzichten op.

#### *De eerste wijziging van het wetsvoorstel*

Minister Sorgdrager heroverweegt aan het begin van haar ambtsperiode het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek en komt tot de conclusie dat daarin de voorstellen van de commissie-Moons tot uitbreiding van de bevoegdheden van het openbaar ministerie en de politie zijn overgenomen, maar dat de voorstellen tot verbetering van de rechtsbescherming van de verdachte zijn komen te vervallen. Zij acht invoering van de mini-instructie nodig om tegengewicht te bieden tegen de 'drastische uitbreiding van de

<sup>50</sup> Zie Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 30-31 en Hartevelde, 1990, pp. 112-114.

<sup>51</sup> Dit argument wordt aangevallen door de NOvA (1993) onder 4). De minister van Justitie heeft een zeer 'magistraal' OM voor ogen, zie bijvoorbeeld ook TK 1993-1994, 23 251, nr. 6, p. 7.

<sup>52</sup> HR 02-06-1987, NJ 1988, 180.

<sup>53</sup> TK 1992-1993, nr. 3, pp. 9-10.

<sup>54</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 50.

bevoegdheden van de politie en openbaar ministerie in het afgelopen decennium'.<sup>55</sup>

De minister presenteert een gewijzigd wetsvoorstel waarin de mini-instructie en de preventieve toets van de rechter-commissaris bij de spoeddoorzoeking van een woning zijn opgenomen. De behandeling van het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek gaat hiermee een tweede ronde in.<sup>56</sup> De behandeling van het wetsvoorstel wordt echter na enige tijd gestaakt, als gevolg van de instelling van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden.

#### *De Parlementaire Enquêtecommissie opsporingsmethoden*

De Enquêtecommissie Opsporingsmethoden kwam tot de conclusie dat er sprake was van een 'drievoudige crisis in de opsporing'.<sup>57</sup> Het gaat daarbij ten eerste om een normeringscrisis, aangezien er geen goede normstelling was voor het optreden van politie en justitie tegen de georganiseerde misdaad. Ten tweede was er sprake van een organisatiecrisis omdat de vele organisaties die betrokken zijn bij de opsporing, onderling niet goed samenwerkten. En ten derde was er sprake van een gezagscrisis, aangezien het gezag van het openbaar ministerie over de politie ter discussie stond. Blijkens de uiteenzetting van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden bestond er onduidelijkheid over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze betrof ook het optreden van de rechter-commissaris in het vooronderzoek. De rechter-commissaris was veelal niet of nauwelijks op de hoogte van de opsporing die plaatsvond gelijktijdig met het gerechtelijk vooronderzoek. Hoewel de Enquêtecommissie opsporingsmethoden wel degelijk een wat actievere rechter-commissaris voor ogen had in de komende wetgeving inzake bijzondere opsporingsbevoegdheden, onderschreef zij de uitgangspunten van het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek.

Het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek was één van de uitgangspunten bij de keuzes die gemaakt werden voor de verdeling van bevoegdheden in het wetsvoorstel BOb.<sup>58</sup> De minister stelt in de memorie van toelichting dat 'beide wetsvoorstellen uitvloeisel zijn van eenzelfde rechtsontwikkeling'.<sup>59</sup> Het wetsvoorstel BOb ziet – mede op grond van het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek – een minder grote rol voor de rechter-commissaris weggelegd, dan de Enquêtecommissie opsporingsmethoden zich voorstelde.<sup>60</sup> De rechter-commissaris heeft uitdrukkelijk geen bevoegdheden gekregen inzake infiltratie of stelselmatige observatie. Ook bij de nieuwe bepalingen inzake het opnemen van vertrouwelijke communicatie, is alleen sprake van een preventieve toets van de rechter-commissaris, overigens los van het gerechtelijk vooronderzoek. De minister van Justitie draagt hier de volgende redenen voor aan:

<sup>55</sup> TK 1994-1995, 23 251, nr. 8, pp. 1 en 6.

<sup>56</sup> TK 1994-1995, 23 251, nr. 9.

<sup>57</sup> Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996a, pp. 419-421.

<sup>58</sup> TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, pp. 7-8, 15.

<sup>59</sup> TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, p. 66.

<sup>60</sup> Zie Van Asbeck en Jongeneel-Van Amerongen, 1998, pp. 5-17.

'Ik meen dat het niet wenselijk is de rechter-commissaris op grotere schaal in te schakelen in de opsporingsfase. Daarbij staan (..) drie argumenten centraal. Het eerste is, dat de officier van justitie de leider is van het opsporingsonderzoek, en dat een al te frequente inschakeling van de rechter-commissaris in dit kader aan deze positie, en daarmee aan de heldere verdeling van verantwoordelijkheden, afbreuk doet. Het tweede is de omstandigheid dat deze bevoegdheden in het geheim worden aangewend. Het derde is de positie van de zittingsrechter ...'

Nader uitgelegd:

'-... het al te frequent inschakelen van de rechter-commissaris (doet) afbreuk aan de verantwoordelijkheid van het OM voor de opsporing  
 -... een gevolg van intensieve inschakeling van de rechter-commissaris in de "geheime" opsporingsfase kan bovendien zijn, dat de rechter-commissaris – in ieder geval in de ogen van de verdachte – aan geloofwaardigheid verliest als onafhankelijke en onpartijdige autoriteit. De verdachte die naar aanleiding van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in bewaring wordt genomen door een rechter-commissaris die tot die toepassing heeft gemachtigd, zal de rechter-commissaris waarschijnlijk niet zozeer zien als de persoon die zijn rechten heeft bewaakt ...  
 -...toetsing van de rechtmatigheid door de zittingsrechter. Ook deze toets biedt de verdachte een grote mate van rechtsbescherming (...) de rechter-commissaris toetst preventief of aan de voorwaarden voor toepassing van een bevoegdheid is voldaan (...) De officier van justitie die, niet voorzien van een rechterlijke machtiging, de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft bevolen, moet deze ter terechtzitting echter integraal kunnen verantwoorden. Ook dat werpt zijn schaduw vooruit en heeft preventieve effecten.'<sup>61</sup>

De toegevoegde waarde van de rechter-commissaris voor de opsporing lijkt dus te moeten worden gezocht in zijn toetsende rol en in zijn rol jegens de verdachte. Deze toetsing kan los van het gerechtelijk vooronderzoek plaatshebben. De rechter-commissaris toetst op rechtmatigheid (proportionaliteit en subsidiariteit). De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt niet bij hem: Dit blijkt uit het feit dat de nieuwe BOB-regeling van de telefoontap de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de tap bij de officier van justitie legt.

De Enquêtecommissie was ook tot de aanbeveling gekomen dat het rechter-commissariaat versterkt moest worden.<sup>62</sup> Hierbij werd gedacht aan een betere organisatie van de kabinetten rechter-commissaris, het aanstellen van zuiver gekwalificeerde rechters als rechter-commissaris en vooral aan een betere ondersteuning.

Bij de implementatie van de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (IPEO) werd derhalve de 'versterking van het rechter-commissariaat' een actiepoint en werd een Commissie Versterking

<sup>61</sup> TK 1996-1997, 25 403, nr. 7, pp. 23-24. Zie voorts EK 1998-1999, 25 403/23 251, nr. 119b, pp. 5-6.

<sup>62</sup> Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, p. 477.

rechter-commissaris ingesteld.<sup>63</sup> Deze commissie-Meijeringh bracht een rapport uit, waarin, zoals de titel aangeeft, vooral aandacht werd besteed aan voorstellen voor de versterking van het rechter-commissariaat, zowel wat betreft de magistraten als ondersteuning. Gekeken is naar kwaliteitseisen die gesteld kunnen worden, meting van de werklast, de gewenste ondersteuning, en naar opleiding. De commissie stelt onder andere voor een buffer te creëren door rechters-commissarissen ook (politierechter) zittingen te laten doen, en de formatie op grond daarvan vast te stellen. Hierdoor kunnen pieken in werkzaamheden opgevangen worden. Tevens zouden er bij de ondersteuning hogere functies dan de toen gebruikelijke moeten komen, bijvoorbeeld die van stafjurist en gerechtssecretaris. Het volgen van opleidingen zou niet meer vrijblijvend moeten zijn. Deze zouden modulair van opzet moeten zijn.<sup>64</sup>

#### *De tweede wijziging van het wetsvoorstel*

De tweede wijziging van het voorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek komt tot stand in 1997. De regeling van de telefoontap verhuist naar de Wet BOB, en er zijn enkele andere wijzigingen naar aanleiding van de Wet BOB.<sup>65</sup>

Er worden twee interessante amendementen ingediend. Ten eerste het amendement Vos ter opneming van artikel 177b Sv, inhoudende dat een raadsman bevoegd is aanwezig te zijn bij het verhoor van een verdachte door een opsporingsambtenaar als er ook een gerechtelijk vooronderzoek loopt, teneinde deze verdachte bij parallelle opsporing dezelfde positie te geven als bij gerechtelijk vooronderzoek. Ten tweede een amendement Van de Camp om de mini-instructie weer uit het voorstel te schrappen. Beide amendementen worden niet aangenomen.

De plenaire behandeling van beide wetsvoorstellen in de Tweede Kamer leverde veel discussies op over de Wet BOB en slechts beperkte discussie over de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek.

Bijna elf jaar na instelling van de commissie-Moons, zo'n negen jaar na haar rapport over de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek en zes jaar na het begin van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, is de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek een feit.

De belangrijkste wijzigingen betreffen het loskoppelen van een aantal bevoegdheden van de rechter-commissaris van het gerechtelijk onderzoek, het invoeren van de mini-instructie, het wijzigen van de doorzoekings- en inbeslagnemingsbepalingen en het vereenvoudigen van de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek. Na sluiting kunnen de officier van justitie en de verdachte zich tot de rechter-commissaris wenden met het verzoek om voor het onderzoek ter terechtzitting bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. Tevens is geregeld dat de officier van justitie de rechter-com-

<sup>63</sup> Zie TCEO, pp. 179-180.

<sup>64</sup> Rapport van de werkgroep rechter-commissaris (voorz. J.R. Meijeringh), 1997, pp.13-21

<sup>65</sup> TK 23 251, nrs 17 en 19.



missaris moet informeren bij parallel onderzoek, opsporingsonderzoek dat plaats vindt als er ook al een gerechtelijk vooronderzoek loopt.

Alles bij elkaar is er een aanzienlijke periode verstreken tussen het onderzoek van de commissie-Moons waarop de uiteindelijke wet nog steeds in belangrijke mate berust. We zouden ons de vraag kunnen stellen of in de tussentijd de zin van de wet niet is vervallen en of de werking van de wet in belangrijke mate is gewijzigd doordat de *context* van de wet is veranderd. Er lijkt reden om stil te staan bij de ontwikkelingen die recht en praktijk in de tussentijd hebben doorgemaakt.

### 2.3 Veranderingen in een periode van tien jaren

De veranderingen die sinds de commissie-Moons hebben plaatsgevonden kunnen we onderscheiden in vier categorieën: nieuwe wetgeving, nieuwe jurisprudentie, veranderingen in de opsporingspraktijk en tot slot veranderingen in de praktijk van het gerechtelijk vooronderzoek zelf.

#### *Nieuwe wetgeving*

Gedurende de lange periode die de aanbevelingen van de commissie-Moons scheidt van de definitieve totstandkoming van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek, zijn er meerdere wetten gekomen die van invloed waren op de verschillende onderdelen van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek, op het gerechtelijk vooronderzoek of, en dit is een kernpunt, die de rol van de rechter-commissaris hebben beïnvloed.

De commissie-Moons heeft met sommige van deze ontwikkelingen rekening kunnen houden.<sup>66</sup> Dit geldt op de eerste plaats voor voorstellen waarover de commissie zelf advies heeft uitgebracht: onder andere voor een regeling inzake DNA-onderzoek. Van andere voorstellen waren tijdens de werkzaamheden van de commissie de hoofdlijnen bekend. We moeten echter een lijn trekken, bij het rapport van de commissie over de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek in 1990: van welke voorstellen was zij toen op de hoogte en waarmee heeft zij rekening kunnen houden bij de gedachtevorming over het gerechtelijk vooronderzoek. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Wet inzake Anonieme en bedreigde getuigen.<sup>67</sup> Maar dit geldt niet voor de Wet Ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel, de Wet Computercriminaliteit (I), de Wet Reorganisatie OM, de Wet BOB, en het wetsvoorstel inzake Toezeggingen aan getuigen.<sup>68</sup>

De commissie-Moons heeft ook niet kunnen voorzien welk een vlucht de gedachtevorming over de verdeling van bevoegdheden tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris zou krijgen, als gevolg van de IRT-affaire en de Enquêtecommissie opsporingsmethoden. We zijn daar reeds verschillende voorbeelden van tegengekomen.

<sup>66</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 12-13.

<sup>67</sup> Wet van 11-11-1993, Stb. 603.

<sup>68</sup> TK 1998-1999, 26 294, nr. 1-2.

Nog een laatste punt moeten we hier aanstippen. Zoals Stamhuis<sup>69</sup> aantoont, is het ook in de periode na het werk van de commissie-Moons niet geheel duidelijk hoe de wetgever tot een keuze komt om bij de introductie van nieuwe bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering wel of niet de rechter-commissaris in te schakelen. Wordt besloten tot inzet van de rechter-commissaris in nieuwe wetgeving, dan is het niet duidelijk hoe het onderscheid wordt aangelegd tussen een optreden van de rechter-commissaris gekoppeld aan het gerechtelijk vooronderzoek of los hiervan. Harteveld en Stamhuis tonen dit later opnieuw aan<sup>70</sup> in het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001, dat de bedoeling heeft de wetenschappelijk discussie over de gehele strafvordering te bevorderen en te komen tot systematische grondslagen voor een eventueel nieuw te ontwerpen wetboek. De onderzoeksgroep hoopt met de resultaten van het tweede onderzoeksjaar onder meer uitwegen te vinden in de discussie over het gerechtelijk vooronderzoek.<sup>71</sup>

Harteveld en Stamhuis komen tot een schets van uitgangspunten voor een nieuwe regeling, ervan uitgaande dat een rechter een rol moet houden in het vooronderzoek. Zij gingen daarbij niet uit van het idee dat het gerechtelijk vooronderzoek al of niet afgeschaft moet worden, maar gingen uit van de kerntaken van de rechter in het voorbereidend onderzoek, en van een goede mogelijkheid voor verdachten tot toegang tot de rechter. Geconcludeerd kan worden, aldus Groenhuijsen<sup>72</sup>, dat er geen grond meer is het gerechtelijk vooronderzoek als zelfstandig onderzoekskader te behouden.

#### *Nieuwe jurisprudentie*

De exacte weerslag van jurisprudentie op de praktijk en regelgeving is vaak moeilijk aan te geven. Dit geldt zeker als we op zoek zijn naar mogelijke beïnvloeding van de rol van de rechter-commissaris en de praktijk van het gerechtelijk vooronderzoek. Uit een kort onderzoek en uit de interviews kwamen echter onder andere de volgende ontwikkelingen naar voren. De eerste heeft betrekking op het horen van getuigen door de rechter-commissaris. Het verhoor van getuigen is een belangrijke reden voor inschakeling van de rechter-commissaris bij de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting.<sup>73</sup> Wanneer de rechter-commissaris een getuige heeft gehoord, zal deze vaak niet meer ook nog eens door de zittingsrechter gehoord worden. Soms is dit expliciet de bedoeling, als de zittingsrechter de rechter-commissaris opdraagt getuigen buiten de zitting te horen. Overwegingen die hier spelen blijken op grond van recente wetgeving duidelijk ook de

<sup>69</sup> Stamhuis, 1998.

<sup>70</sup> Harteveld en Stamhuis, 2001.

<sup>71</sup> Groenhuijsen, 2001.

<sup>72</sup> Groenhuijsen, 2001, p. 258.

<sup>73</sup> Blijkens het onderzoek van Honig (p.55) is in 14 procent van de door de officier van justitie gevorderde gerechtelijke vooronderzoeken, in 30 procent van de ambtshalve door de rechter-commissaris ingestelde gerechtelijke vooronderzoeken en in bijna alle door de verdachte verzochte gerechtelijke vooronderzoeken de reden het horen van getuigen

mogelijkheden van afscherming of bescherming te zijn, die de beslotenheid van het kabinet rechter-commissaris kan bieden.<sup>74</sup>

Deze 'voorpost-functie' van de rechter-commissaris<sup>75</sup> kent echter haar grenzen. De verhoren dienen niet om het vooronderzoek volledig dicht te spijkeren: in het Nederlandse recht wordt juist uitgegaan van een toetsing van de regelmatigheid van het vooronderzoek door de zittingsrechter.<sup>76</sup> We zijn hierboven de redering van de BOB-wetgever al tegen gekomen, die wil dat de rechter-commissaris niet met zijn handelen in de weg staat aan een volledige toetsing van het vooronderzoek door de zittingsrechter: de verantwoording die de officier van justitie aan de zittingsrechter moet afleggen bevordert effectieve sturing en controle.<sup>77</sup>

Corstens ziet echter een lichte verschuiving van het horen van getuigen naar de zitting. Deze is een gevolg van de rechtspraak van het EHRM, die vragen oproept over het gemak waarmee in Nederland met de-auditu verklaringen wordt omgesprongen.<sup>78</sup> Er lijkt meer aandacht te komen voor het onmiddellijkheidsbeginsel: de zittingsrechter in eerste aanleg, en vooral ook in hoger beroep, hecht eraan zoveel mogelijk zelf getuigen te horen<sup>79</sup>.

De vraag is wel in hoeverre hierop daadwerkelijk wordt geanticipeerd in het vooronderzoek en of er ook in deze zin al sprake is van een verminderd beroep op de rechter-commissaris.

Een andere ontwikkeling in de jurisprudentie, van dogmatische aard maar met belangrijke praktische uitwerking, is die rond de vereiste van onpartijdigheid van de zittingsrechter. De rechter-commissaris mag niet optreden als zittingsrechter in een zaak, waarin hij als rechter-commissaris 'enig onderzoek heeft verricht'. Hiervoor bestaan twee gronden, artikel 268 lid 1 Sv en in meer algemene zin, artikel 6 lid 1 EVRM. De afgelopen jaren is dit verbod in de jurisprudentie aangescherpt.<sup>80</sup> De Hoge Raad verbiedt in een arrest van 11 januari 2000<sup>81</sup> het optreden van een rechter in een strafzaak, die eerder als rechter-commissaris op grond van artikel 59a Sv de rechtmatigheid van de inverzekeringstelling van de verdachte in dezelfde zaak had getoetst.

De praktijk wil dat een rechter-commissaris over het algemeen slechts twee à drie jaren zijn functie vervult, waarna hij terugkeert als zittingsrechter, mogelijk in de strafsector van zijn rechtbank.

De beschreven ontwikkeling compliceert dit wisselen van functies duidelijk. Hoewel de rechter-commissaris als gevolg van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek nog meer incidenteel bij het onderzoek betrokken wordt, en bijna alleen in een toetsende rol, is dit op grond van deze jurisprudentie telkens aan te merken als 'enig onderzoek'.

<sup>74</sup> TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, p. 20.

<sup>75</sup> Hartevelde 1990, pp. 106-107.

<sup>76</sup> Zie o.a. Mevis, 1997.

<sup>77</sup> Kamerstukken II, 25 403, nr. 7, p. 24.

<sup>78</sup> Corstens, 1999, pp. 639-442.

<sup>79</sup> Toch wordt door rechters ook wel terugverwezen naar de rechter-commissaris.

<sup>80</sup> Zie uitgebreid Van Dorst, A.J.A., De partijdige rechter-commissaris in strafzaken, in: *Homo advocatus* (Spong bundel), Den Haag, Sdu, 1998, pp. 23-42.

<sup>81</sup> HR 11-01-2000, NJ 2000, 196.

### *Veranderingen in de opsporingspraktijk*

In haar rapport verwijst de commissie-Moons naar '*knelpunten in de praktijk*', die wetswijzingen noodzakelijk maken. Ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gebeurt dit. Genoemd worden met name de spoedhuiszoeking en de ingewikkelde procedure om het gerechtelijk vooronderzoek te sluiten.

Daarnaast wordt in het rapport van de commissie-Moons en de memorie van toelichting veelvuldig gewezen op onderdelen van de wetgeving, die niet meer lijken te corresponderen met hetgeen gebruikelijk is in de praktijk. Veelal wordt dit beschouwd als een grond om tot aanpassing van bestaande wetgeving over te gaan: de praktijk evolueert en de wetgeving dient gelijke pas te houden. Dit speelt onder andere met betrekking tot de parallelle opsporing.

Juist die praktijk is in velerlei opzichten veranderd de afgelopen tien jaar. Allereerst kunnen we denken aan veranderingen die in de maatschappij hebben plaatsgevonden door technische ontwikkelingen: de opmars van de mobiele telefoon, de opkomst van internet. Deze ontwikkelingen gaan voor een deel gepaard met een verandering in praktisch handelen, maar ook bijvoorbeeld in het denken over inbreuken op privacy. Denk bijvoorbeeld aan de DNA-techniek, die met rasse schreden vooruit is gegaan, maar de toepassing ervan in de opsporing eveneens. De vereisten die de wet stelt aan het gebruik van DNA-materiaal worden steeds minder zwaar.<sup>82</sup>

Op de tweede plaats is het beeld van de criminaliteit in de afgelopen twaalf jaar gewijzigd. In vergelijking tot de situatie nu, waren toen bijvoorbeeld nog slechts de contouren van de georganiseerde criminaliteit in Nederland zichtbaar. De dreiging was wellicht groter, of het besef minder: inmiddels weten we daar meer over, onder andere door de Enquêtecommissie opsporingsmethoden.<sup>83</sup> Voor organisatiecriminaliteit geldt dat deze zich pas sinds een gering aantal jaren op aandacht mag verheugen.<sup>84</sup>

Door nieuwe wetgeving inzake het herstel van vormfouten is de frustratie rond vrijspraak voor grote zaken afgenomen. In plaats van de aandacht voor vormfouten, zoals ten tijde van de commissie-Moons en het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek, is de afgelopen jaren de belangstelling voor het vermeend onrechtmatig gebruik van (eventueel op hun beurt vermeend onrechtmatige) opsporingsmethoden gekomen.

Ook op een ander punt zijn deze opsporingsmethoden van belang geweest. Met de erkenning van het 'nieuwe' karakter van deze bijzondere opsporingsmethoden, zoals direct afluisteren en het sluiten van deals met criminelen (toezeggingen aan getuigen), speelt direct ook de vraag op wie de bevoegdheid tot het inzetten ervan krijgt toebedeeld van de wetgever en op welke gronden.

Verder is het van belang te wijzen op het gebruik van nieuwe onderzoekstechnieken, zoals het financieel rechercheren.

<sup>82</sup> Zie nieuwe wetgeving 'Wet van 5 juli 2001 tot wijziging van de regeling van het DNA-onderzoek in strafzaken', Stb. 2001, 335.

<sup>83</sup> Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996c.

<sup>84</sup> Hier komen we eveneens bij veranderingen in 'prioriteitstelling' in de bestrijding van verschillende vormen van criminaliteit en de bewustwording die hieraan ten grondslag ligt.

Ook hebben er allerlei veranderingen plaatsgevonden in de organisatie van de opsporing. Het OM is gereorganiseerd en voorzien van nieuwe, landelijk coördinerende structuren op het gebied van criminaliteitsbestrijding. Het College van procureurs-generaal, het Landelijk Parket en de Centrale Toetsingscommissie (CTC) spelen hierin een hoofdrol. Nieuwe inzichten, voornamelijk als gevolg van de IRT-affaire, hebben ertoe geleid dat de sturing van de politie door de officier van justitie is geïntensiveerd. Er zijn CIE-officieren van justitie gekomen, recherche-officieren van justitie, team-officieren van justitie<sup>85</sup> en landelijk coördinerend officieren van justitie. De *specialisatie* onder officieren van justitie is enorm toegenomen, en niet alleen op het gebied van sturing. Dit alles lijkt aan de rechter-commissaris voorbij te zijn gegaan.

Tot slot heeft er ook een verandering plaatsgevonden in de criminaliteit die wordt bestreden. De verschijningsvormen van criminaliteit zijn wellicht veranderd, maar zeker is ook dat andere vormen van criminaliteit meer aandacht zijn gaan genieten van de kant van politie en justitie.

#### *Veranderingen in de praktijk van het gerechtelijk vooronderzoek*

De veranderingen in de wet en in de opsporingspraktijk hebben mogelijk tot gevolg dat het gerechtelijk vooronderzoek op een andere wijze gezien en gebruikt wordt, een andere inhoud krijgt. Dit blijkt duidelijk, als we enkele kengetallen van het gerechtelijk vooronderzoek vergelijken uit de onderzoeken naar de praktijk van het gerechtelijk vooronderzoek van het WODC (Van der Werff en Bol, 1991) en Honig (1997).<sup>86</sup>

Een belangrijke 'graadmeter' voor het belang van het gerechtelijk vooronderzoek in het geheel van het vooronderzoek, is de mate waarin parallelle opsporing plaatsvindt.<sup>87</sup> Uit het WODC-onderzoek bleek dit tijdens 45% van de gerechtelijke vooronderzoeken het geval, Honig kwam uit op een percentage tussen de 60% en 75%.

Het aantal handelingen dat in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek door de rechter-commissaris werd verricht, was volgens Honig zeer gering. In slechts 25% van de dossiers werd door de rechter-commissaris, naast het verplichte verhoor van de verdachte (mits bekend), meer dan één andere handeling verricht. Hieruit komt een beeld naar voren van een gerechtelijk vooronderzoek dat zeer doelgericht wordt gevorderd door de officier van justitie, omdat één bepaalde onderzoekshandeling van de rechter-commissaris nodig is. Reden voor opening van een gerechtelijk vooronderzoek was in 24% van de gevallen een telefoontap, in ongeveer een gelijk aantal een benodigd persoonlijkheidsonderzoek.

<sup>85</sup> Verbonden aan kernteams, interregionale fraudeteams of speciale units.

<sup>86</sup> We moeten hier wel vermelden dat de onderzoeken van het WODC en Honig qua opzet en omvang van elkaar verschillen. Het onderzoek van Van der Werff en Bol betrof een landelijk representatieve steekproef van in 1987 ingeschreven strafzaken waarin een gerechtelijk vooronderzoek is ingesteld. Honig heeft dossiers bestudeerd in de periode oktober 1995 tot maart 1996, in vier arrondissementen.

<sup>87</sup> Hier spelen overigens nog andere mogelijke redenen.

De knelpunten 'spoedhuiszoeking' en 'sluiting gerechtelijk vooronderzoek' zijn ook cijfermatig onderzocht. Volgens Honig<sup>88</sup> is de spoedhuiszoeking in onbruik geraakt.

Het gerechtelijk vooronderzoek kan op verschillende wijzen beëindigd worden. Sluiting is één van de mogelijkheden, daarnaast is het mogelijk dat de officier tot dagvaarding overgaat ('wegdagvaarding'), of dat hij aan de rechter-commissaris schriftelijk laat weten dat hij van verdere vervolging afziet.

Het blijft de vraag of de wet inderdaad door de veranderde context een andere werking of functie heeft gekregen, of sommige bepalingen overbodig geworden zijn of andere juist al bijna weer onvoldoende zijn. Daaromtrent zullen we in hoofdstuk 3 enkele aanwijzingen tegen komen.

## 2.4 Conclusie

De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek laat zich niet gemakkelijk onderzoeken. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat er verschillende zaken in geregeld zijn. Een aantal elementen van deze wet is op zijn minst uitzonderlijk te noemen, de lange totstandkomingsgeschiedenis voorop.

Bij bestudering van het werk van de commissie-Moons en de literatuur die handelt over het gerechtelijk vooronderzoek blijkt op de eerste plaats, dat de benaming 'herziening van het gerechtelijk vooronderzoek' de lading niet geheel dekt. De kernvraag betreft de rol en de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek<sup>89</sup>, al dan niet uit te oefenen op basis van het gerechtelijk vooronderzoek.

Op de tweede plaats gaat de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek aldus over één van de mogelijke kaders voor het optreden van de rechter-commissaris: het gerechtelijk vooronderzoek. Dit wordt gerelativeerd, deels verlaten, maar wordt ook meteen gecompenseerd door de mini-instructie. Op de derde plaats voorziet de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek in de regeling van een groot aantal bevoegdheden waar de rechter-commissaris (zijdelings) mee te maken had of heeft. Het gaat hier met name om de bevoegdheden van doorzoeking en inbeslagneming.

Ten aanzien van de kernvraag, de *rol van de rechter-commissaris*, geldt dat de commissie-Moons geen knopen heeft doorgehakt. De wetgever heeft dit vervolgens bij de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek ook niet gedaan. Beide hebben gekozen voor het bewandelen van een middenweg. Deze bestaat uit deels het gerechtelijk vooronderzoek aanhouden, aan de andere kant loskoppeling van bevoegdheden en daarbij nog de introductie van een nieuwe figuur voor het optreden van de rechter-commissaris, de mini-instructie. Echt heel duidelijke keuzes zijn hier niet uit af te leiden. In de memorie van toelichting – bij het initiële wetsvoorstel – wordt bijvoorbeeld terecht opgemerkt dat de argumenten vóór behoud van het gerechtelijk vooronderzoek, deels dezelfde zijn als de argumenten tegen instelling van de

<sup>88</sup> Honig, 1997, p. 97.

<sup>89</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, p. 28.

mini-instructie.<sup>90</sup> Eigenlijk is pas bij de komst van het wetsvoorstel BOB meer duidelijkheid gekomen over de ontwikkeling van de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek: daarin is geregeld dat bevoegdheden in de opsporingsfase (die daarvoor grotendeels nog niet geregeld waren) vooral bij de officier van justitie liggen, en geen bemoeienis van de rechter-commissaris behoeven.

Verder verdienen de mogelijke gevolgen van de lange totstandkomings-geschiedenis van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek aandacht. Allereerst hebben we gezien dat met een beroep op – noodzaak in – de praktijk veranderingen werden voorgesteld, die pas tien jaar later in werking traden. Mogelijk heeft dezelfde praktijk sommige knelpunten die door het wetsvoorstel geregeld werden, ook weer zelf heeft opgelost (parallele opsporing, spoedhuiszoeking).

Verder hebben tijdens de lange totstandkoming heel veel veranderingen plaatsgevonden. De omgeving – praktijk – waarin de Herziening gerechtelijk vooronderzoek toegepast ging worden, is langzaam veranderd. We hebben hier meerdere voorbeelden van aangehaald. Deze veranderingen hebben misschien niet tot een ontwikkeling geleid in een andere richting dan de commissie-Moons voor ogen stond, of voorzag, maar wel scherper en meer geaccentueerd.

<sup>90</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 5.

## 3 De wijzigingen als gevolg van de nieuwe wet

In dit hoofdstuk doen we verslag van de bevindingen van de eerste fase van het onderzoek naar de belangrijkste wijzigingen die de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek heeft gebracht. We hebben ervoor gekozen de wijzigingen te plaatsen in de context van de wetsgeschiedenis en relevante literatuur. Onder het kopje 'praktijk' worden vervolgens de belangrijkste resultaten van de gehouden interviews weergegeven.

We zullen eerst aandacht besteden aan de implementatie van de wet.

### 3.1 De implementatie van de wet

Hoewel het voor de hand ligt dat nieuwe regelgeving op enigerlei wijze onder de aandacht van de personen gebracht wordt die er in de praktijk mee moeten werken, is dit geen vanzelfsprekendheid. Een beleidsambtenaar van het ministerie van Justitie merkte in dit verband een keer op: 'men vergeet wel eens dat je na een zorgvuldig afgerond wetgevingstraject ook nog met het circus het land door moet'.

Onder implementatie zullen we in het geval van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek verstaan het verspreiden van kennis over de nieuwe regelgeving door middel van cursussen, het ter hand stellen van hand- en leerboeken en het tijdig aanleveren van nieuwe formulieren alsmede aanpassing van software.

Het onderzoek is er niet op gericht geweest om te komen tot een exacte reconstructie van de verschillende 'trajecten' die zijn bewandeld voor de implementatie, noch om te komen tot een oordeel over het kennisniveau van de personen en organen die met de nieuwe wetgeving moeten werken. Wel heeft het onderzoek een aantal duidelijke indrukken opgeleverd. Naast de indrukken die verkregen zijn op grond van de interviews met medewerkers in het veld, is materiaal bestudeerd dat verkregen is in het kader van het evaluatieonderzoek dat door het WODC naar de invoering van de Wet BOB gedaan wordt.<sup>91</sup> De implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek vond namelijk gelijktijdig met die van de Wet BOB plaats, omdat beide wetten tegelijkertijd inwerking traden. Dit bracht met zich mee dat de aandacht bij de implementatie vooral uitging naar de Wet BOB, omdat deze nieuwe bepalingen bracht, op een gevoelig terrein, terwijl dit bij de Herziening gerechtelijk vooronderzoek minder het geval was.

Er zijn verschillende organen in het strafproces die met de gewijzigde wet te maken hebben gekregen: de politie, de Rechterlijke macht, zowel OM als ZM, en de advocatuur. Bij de Rechterlijke macht gaat het om officieren van

<sup>91</sup> Bokhorst e.a., 2002 (nog te verschijnen).



justitie, rechters-commissarissen en zittingsrechters, en hun ondersteunend personeel, met name parketsecretarissen en griffiers.

Al deze groepen moesten geïnformeerd worden. Er zijn daartoe verschillende implementatietrajecten geweest, zowel op centraal niveau als op decentraal niveau.

Vanuit het departement, de Directie Opsporingsbeleid is er een implementatietraject opgezet voor de Wet BOB en Herziening gerechtelijk vooronderzoek. Dit traject zag op alle aspecten van de nieuwe wetgeving. In eerste instantie was het implementatieproject echter alleen bedoeld voor de Wet BOB<sup>92</sup>; pas later, in de zomer van 1999 is de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek alsnog meegenomen in de implementatie. Het project heeft zich gericht op het informeren van de politie, openbaar ministerie en rechters. De advocatuur viel buiten de directe bemoeienis (de doelgroep) van het departement.

Plaatselijk, dat wil zeggen bij de arrondissementsparketten, rechtbanken, in de politieregio's en bij de lokale afdelingen van de Nederlandse Orde van Advocaten zijn ook initiatieven genomen, zowel op het gebied van scholing als informatievoorziening. Zo is bijvoorbeeld op het parket Den Haag het initiatief genomen om de eigen medewerkers zoveel mogelijk van het implementatietraject en van de problemen die daarbij naar voren kwamen op de hoogte te houden, middels het rondsturen van 'nieuwsbrieven'.

#### *Cursussen*

De projectgroep ingesteld door het ministerie van Justitie voor het implementatietraject, splitste zich in tien werkgroepen, die ieder een eigen stuk van de implementatie voor hun rekening namen. Een daarvan was de werkgroep opleiding en voorlichting. Er is overleg geweest met de centrale opleidingsinstituten van de politie, het LSOP, Politie Onderwijs- en kenniscentrum, en dat van de rechterlijke macht, de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR). Beide organisaties waren vertegenwoordigd in de werkgroep die zich bezig hield met voorlichting en opleiding. De SSR was op dat moment al bezig een cursusprogramma op te zetten voor de rechterlijke macht, aangezien vanuit de Directie Rechtspleging van het departement daartoe geld beschikbaar was gesteld.

Door het LSOP zijn vooral kerninstructeurs opgeleid. Dit waren functionarissen uit verschillende politieregio's die de door hen opgedane kennis in hun eigen organisatie verder zouden verspreiden. Deze cursus duurde drie dagdelen. Verder waren er voorlichtingsprogramma's van een dagdeel bedoeld voor respectievelijk leidinggevenden op het operationele niveau (teamleiders) en eindverantwoordelijken voor het rechercheproces. Deze activiteiten hebben plaatsgevonden in de periode april 1999 tot de eerste helft van 2000.

De SSR heeft themadagen georganiseerd in mei 1999 tot en met december 1999. Deze waren bestemd voor officieren van justitie, rechters en parketsecretarissen. Er zijn ook themadagen voor administratie, parketsecretarissen en griffiers gegeven. Daarnaast zijn en worden nog steeds verdiepingscursus-

<sup>92</sup> Plan van aanpak door minister van justitie en college van PG's goedgekeurd in juli 1998.

sen gegeven, van twee dagen, voor officieren van justitie, rechters en parketsecretarissen die werkzaam zijn op het gebied van de bestrijding van (zware) georganiseerde criminaliteit. Tevens worden door de (docenten van de) SSR opleidingen op locatie gegeven – op verzoek van een parket of rechtbank – op contractbasis. Dit zijn tweedaagse cursussen, die echter ook als eendaagse cursus gegeven kunnen worden.

Inmiddels zijn zowel de Wet BOB als de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek onderdeel gaan uitmaken van reguliere cursusprogramma's, zowel voor politie als bijvoorbeeld van de cursus voor rechters-commissarissen.

Vanaf de werkvloer gezien komt het volgende beeld naar voren. De rechters-commissarissen hebben zich vooral geïnformeerd door middel van zelfstudie, sommigen hebben ook cursussen gevolgd. Hoe men zich precies voorbereidde lijkt per rechter-commissaris en/of per kabinet verschillend.

Sommige griffiers vinden dat zij redelijk tot goed voorbereid zijn, andere niet. Zo vertelt de ene griffier dat hij een SSR-cursus gevolgd heeft en documentatiemateriaal gekregen heeft, en een andere dat hij een interne cursus verzorgd door het parket heeft gehad. Een derde zegt dat hij noch een cursus, noch een goede voorbereiding heeft genoten en dat hij het documentatiemateriaal over de nieuwe wetgeving pas laat gekregen heeft. Het OM, zowel officieren als parketsecretarissen, heeft veel gebruik gemaakt van de SSR-cursussen (ook 'inhouse' gegeven), en heeft soms ook (per parket) eigen cursussen ontwikkeld (of laten ontwikkelen). Daar waar een cursus voor het parket georganiseerd werd, kon deze soms ook aan geïnteresseerden bij politie en rechtbank gegeven worden.

De politie heeft de voorbereiding naar het zich laat aanzien per regio en politiefunctie georganiseerd. Zo bleek bijvoorbeeld uit onze interviews dat een interregionaal fraudeteam een goede cursus had gehad, maar dat er voor de overige onderdelen van het politiekorps in de kernregio weinig gedaan was. Een recherchecoördinator van een wijkteam bleek een cursus van een dagdeel gevolgd te hebben (BOB/Herziening gerechtelijk vooronderzoek). De gewone rechercheurs hebben daar geen cursus gekregen. Ook de cursussen zelf waren volgens de respondenten niet altijd van even goede kwaliteit. Het is overigens de vraag, of de kennis bij de politie, lager in de organisatie, aanwezig hoeft te zijn: belangrijker is dat deze hogerop in de organisatie aanwezig is.

Advocaten hebben zowel via zelfstudie, als via cursussen kennis genomen van de wijzigingen door de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek. Het essentiële van hun voorbereiding lijkt zich echter in kantoorverband te hebben afgespeeld. Twee van de geïnterviewde advocaten, gespecialiseerd in strafrecht, bleken ook voor de Orde – algemene – cursussen straf(proces-)recht te verzorgen, waarin voorbereiding op de nieuwe wetgeving werd opgenomen.

In alle cursussen, en leerboeken, lijkt zoals eerder vermeld, de aandacht vooral gericht te zijn geweest op de Wet BOB; de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek kwam letterlijk pas helemaal aan het einde van de cursus of op de laatste pagina's van de documentatie. De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek was echt 'een exercitie voor de volhouder'.

Overall is wel voldoende documentatiemateriaal uitgedeeld, in de vorm van wetsteksten en/of syllabi, of het boekje GVO en BOB van Koopstra en Ende.<sup>93</sup> Ook zijn er kennissystemen, zoals bijvoorbeeld het intranet systeem bij de politie.

#### *Modellen/software*

Vanuit het implementatieproject van het departement zijn ook initiatieven genomen voor het ontwikkelen van formulieren en het aanpassen van software. Dit gold vooral formulieren voor de Wet BOB. De werkgroep 'toolkit', oorspronkelijk een onderdeel van het departementale project, later overgenomen door het OM, heeft namelijk formulieren ontwikkeld die landelijk zouden moeten worden gebruikt.

De politie is hierbij niet betrokken, omdat deze – per regio verschillende – eigen automatiseringssystemen heeft.

Daarnaast heeft ook de landelijke vergadering van rechters-commissarissen gezorgd voor het opstellen van formulieren, die nu door de rechters-commissarissen gebruikt worden. De formulieren waartoe besloten was in de Landelijke vergadering van rechters-commissarissen, met name met betrekking tot de mini-instructie, zijn op verschillende plaatsen – rechtbanken – in Nederland ontwikkeld en naderhand verspreid.

Wat betreft de administratieve verwerking, bijvoorbeeld via geautomatiseerde systemen, waren er eerst ook wat problemen, bijvoorbeeld met het beschikbaar zijn van formulieren in COMPAS (formulieren voor vorderingen, machtigingen en bevelen op grond van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek waren eerst bijvoorbeeld alleen in het tekstprogramma Word beschikbaar). Het betrof echter vooral problemen voor de Wet BOB.

#### *Wetsuitleg*

In de praktijk zijn er ook vragen geweest over de uitleg van allerlei artikelen in de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek.

In tegenstelling tot de Wet BOB, waar een zeer uitvoerige 'Handleiding bijzondere opsporingsbevoegdheden' door het OM voor is opgesteld en verspreid, was er geen landelijke handleiding voor de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek. Wel bleek in ons onderzoek op een parket een lokale handleiding gemaakt te zijn, die mede gericht was op de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek, ten behoeve van de plaatselijke praktijk. Op vragen van toepasbaarheid is bijvoorbeeld in een intern op een parket verspreide nieuwsbrief ingegaan.

In het begin zijn problemen gerezen rond het overgangsrecht (zie hierover nader in de betreffende paragraaf). De landelijke vergadering van rechters-commissarissen heeft hierover aanwijzingen opgesteld, die ook verspreid zijn.

De vraag is of het niet mooier was geweest als er ook een 'Handleiding' voor de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek beschikbaar was geweest.

<sup>93</sup> Koopstra, W. en P. Ende. GVO en BOB: herziening gerechtelijk vooronderzoek en de bijzondere opsporingsbevoegdheden, 1999.

Weer een andere vraag is of het ontbreken van een dergelijke, gezaghebbende leidraad, ook tot problemen heeft geleid. Voor het laatste zijn we in ieder geval geen directe aanwijzingen tegengekomen.

Bovendien zijn de respondenten het erover eens dat er ondanks het feit dat men zich voorbereid had, of het nu middels cursussen dan wel zelfstudie was, dingen toch vooral in de praktijk moeten blijken. Theorie is één ding, maar in de praktijk doen zich altijd weer verrassingen voor. Daar worden verschillende redenen voor aangegeven, de belangrijkste lijkt echter dat op veel problemen niet geanticipeerd kan worden: deze moeten van geval tot geval opgelost worden. Oplossingen zijn gevonden in het oprichten van helpdesks (vooral voor de Wet BOB), in het verspreiden van nieuwsbrieven, in het overleggen met collega's.

#### *Samenvatting en conclusie*

Er zijn initiatieven vanuit het departement genomen, zowel ten aanzien van cursussen als van opstellen van formulieren e.d. Daarnaast zijn zowel bij politie, parketten als kabinetten van de rechter-commissaris plaatselijk initiatieven genomen.

Wat betreft cursussen is dit waarschijnlijk niet verwonderlijk: er zijn veel betrokkenen actief op de werkvloer, zodat niet iedereen via centrale cursussen op de hoogte gesteld kan worden. Dit is zeker het geval bij de politie. Wel verwonderlijk is dat op plaatsen eigen formulieren e.d. zijn ontworpen, omdat er landelijk nog geen formulieren verspreid waren.

### **3.2 De mini-instructie**

Per wijziging wordt telkens de letterlijke wetstekst weergegeven.

#### *Artikel 36a Sv*

1. De verdachte, jegens wie door of vanwege de Staat een handeling is verricht waarvan hij in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat tegen hem ter zake van een bepaald feit in Nederland een vervolging zal worden ingesteld, kan de rechter-commissaris binnen wiens rechtsgebied de handeling is verricht, verzoeken dienaangaande enig onderzoek in te stellen.
2. Indien ter zake van een bepaald feit de vervolging is aangevangen doch geen gerechtelijk vooronderzoek is ingesteld, kan de verdachte, zolang het onderzoek op de terechtzitting nog niet is aangevangen, een verzoek bedoeld in het eerste lid indienen bij de rechter-commissaris binnen wiens rechtsgebied het feit wordt vervolgd.
3. Het verzoek wordt schriftelijk gedaan. Het behelst een opgave van het feit en de handelingen van onderzoek die door de rechter-commissaris dienen te worden verricht, en is met redenen omkleed.

#### *Artikel 36b Sv*

1. De rechter-commissaris geeft de verdachte schriftelijk bericht van ontvangst van het verzoek en zendt de officier van justitie onverwijld een afschrift daarvan.
2. De verdachte wordt, tenzij hij in zijn verzoek kennelijk niet ontvankelijk is of het verzoek kennelijk ongegrond is, gehoord, althans behoorlijk opgeroepen. De verdachte is bevoegd zich bij het verhoor door een raadsman te doen bijstaan.

3. De rechter-commissaris stelt de officier van justitie op de hoogte van tijd en plaats van het verhoor. De officier van justitie is bevoegd het verhoor bij te wonen en daarbij de nodige opmerkingen te maken.
4. De rechter-commissaris beslist zo spoedig mogelijk. De beschikking is met redenen omkleed en wordt schriftelijk ter kennis van de verdachte en de officier van justitie gebracht. In geval van toewijzing van het verzoek vermeldt de beschikking het feit waarop het onderzoek betrekking heeft en verricht de rechter-commissaris zo spoedig mogelijk de verzochte handeling van onderzoek.
5. Nadat de onderzoekshandeling is voltooid, zendt de rechter-commissaris daarop betrekking hebbende stukken aan de officier van justitie. Een afschrift zendt hij aan de verdachte.

*Artikel 36c Sv*

1. Op het onderzoek van de rechter-commissaris zijn de bepalingen van de tweede tot en met de vijfde afdeling van de Derde titel van het Tweede boek van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de artikelen 207, 208, derde lid en 232 tot en met 234.
2. Van de beëindiging van het onderzoek wordt door de rechter-commissaris aan de officier van justitie en aan de verdachte schriftelijk kennis gegeven.

*Artikel 36d Sv*

Een verzoek bedoeld in de artikelen 36, eerste lid, of 36a , tweede lid, kan ook door de raadsman van de verdachte worden gedaan.

*Artikel 36e Sv*

1. Zolang de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt kan de rechter-commissaris ten aanzien van het feit waarvoor de voorlopige hechtenis is bevolen, ambtshalve bepaalde handelingen van onderzoek verrichten
2. Artikel 36c is van overeenkomstige toepassing.

De nieuwe artikelen 36a tot en met 36e Sv brengen de mogelijkheid van het verrichten van onderzoek door de rechter-commissaris, los van het kader van het gerechtelijk vooronderzoek.

De wet voorziet twee figuren: opening van een mini-instructie door de rechter-commissaris op verzoek van de verdediging (verdachte of diens raadsman)<sup>94</sup> of door de rechter-commissaris ambtshalve. Deze laatste mogelijkheid bestaat voor de rechter-commissaris als de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft.

De figuur van de mini-instructie komt dicht in de buurt van de mogelijkheid tot opening van een gerechtelijk vooronderzoek door de rechter-commissaris zelf, zoals die bestond onder de oude wetgeving (artikel 184 lid 2 Sv-oud). Deze mogelijkheid bestond alleen als de verdachte in voorlopige hechtenis verbleef. De rechter-commissaris kon op verzoek van de verdachte, danwel ambtshalve, een gerechtelijk vooronderzoek openen en onderzoekshandelingen verrichten.

<sup>94</sup> Artikel 36d Sv.

### 3.2.1 *Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur*

#### *Commissie-Moons*

De commissie-Moons kwam in haar rapport over de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek tot de aanbeveling om in het vooronderzoek de figuur van de mini-instructie op te nemen.

De commissie zag geen reden het recht van de verdachte om aan de rechter-commissaris de opening van een gerechtelijk vooronderzoek te verzoeken, te beperken tot de verdachte die in voorlopige hechtenis verkeert. Belangrijke argumenten ontleende zij voorts aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 6 EVRM. Daar kan weliswaar het recht voor de verdachte om een gerechtelijk vooronderzoek uit te lokken niet rechtstreeks uit worden afgeleid – artikel 6 EVRM ziet immers in beginsel op het onderzoek ter terechtzitting–, maar het de verdachte de mogelijkheid weigeren om ontlastend materiaal te laten verzamelen onder leiding van de rechter-commissaris, zou ook een aantasting van het recht op een ‘fair hearing’ kunnen betekenen. De *Unterpertinger-zaak*<sup>95</sup> had bovendien geleerd, dat de verdachte op enigerlei moment de mogelijkheid in het strafproces moest hebben gehad om een getuige à charge te ondervragen.

Er zijn ook praktische redenen om de verdachte toegang tot de rechter-commissaris te geven. Het bespaart de zittingsrechter een hoop werk, als de raadsman bijvoorbeeld eerder een persoonlijkheidsonderzoek had kunnen verzoeken. Tenslotte verschaft de mini-instructie het vooronderzoek een meer contradictoir karakter, hetgeen ten goede komt aan de onpartijdige positie van de rechter-commissaris.<sup>96</sup>

Het scheppen van de mini-instructie als kader voor onderzoekshandelingen van de rechter-commissaris, leidt mede tot het terugdringen van het meer omslachtige gerechtelijk vooronderzoek, tot die ingrijpende zaken waarin een breder kader voor het onderzoek van de rechter-commissaris noodzakelijk is.

Aan de andere kant sprak de commissie op verschillende plaatsen in haar rapport ook twijfel uit over de figuur. Door de mini-instructie kan de structuur van het voorbereidend onderzoek diffuus worden. Verder kan het zo zijn dat de rechter-commissaris die aan de hand van de mini-instructie wordt ingeschakeld, het overzicht over de zaak ontbeert. Juist bij ingrijpende opsporingshandelingen is een overzicht van alle beschikbare gegevens over de strafzaak een voorwaarde voor een verantwoorde beslissing over de opportuniteit van de toepassing ervan. Voor de mini-instructie zal verder een apart dossier moeten worden aangelegd, wat tot vertraging en andere problemen kan leiden.<sup>97</sup>

De commissie verwachtte daarentegen geen misbruik van de bepalingen door verdachten die proberen inzicht te verkrijgen in geheime opsporingsinformatie, doordat de voorwaarden voor instelling van een mini-instructie streng

<sup>95</sup> EHRM 24-11-1986, Series A, nr. 110, NJ 1988, 745.

<sup>96</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 63-65.

<sup>97</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, pp. 34-35.

zijn.<sup>98</sup> De voorgestelde procedure met een prealabel verhoor waarbij de officier van justitie bevoegd is aanwezig te zijn en met ruime mogelijkheden voor de rechter-commissaris om het verzoek af te wijzen, zorgen ervoor dat als de verdachte niet ondubbelzinnig heeft aangetoond dat hij een respectabel belang heeft bij de verzochte onderzoekshandeling of indien het lopende opsporingsonderzoek zich tegen verrichting van de betreffende opsporingshandeling zou verzetten, probleemloos kan worden geweigerd.<sup>99</sup>

#### *De wetsgeschiedenis*

Ongetwijfeld de voornaamste gebeurtenis in de parlementaire geschiedenis van het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek is de omslag die plaats heeft gevonden wat betreft de mini-instructie.

Waar minister Hirsch Ballin in 1993 pertinent invoering van een mini-instructie op verzoek van de verdachte afwees, bracht zijn opvolgster minister Sorgdrager de mini-instructie alsnog in het voorstel.

De belangrijkste argumenten die in 1993 in de Memorie van toelichting werden aangevoerd tegen invoering van de mini-instructie waren:

- de mini-instructie zou tegen het wettelijke systeem ingaan, waarin de officier van justitie bepaalt wie als verdachte wordt aangemerkt en waarin de vordering gerechtelijk vooronderzoek een belangrijke grondslagfunctie vervult;
- de mini-instructie, onder leiding van de rechter-commissaris, zou tot conflicten leiden met de officier van justitie (de leider van het opsporingsonderzoek);
- van alle kanten (politie, OM en NVvR) voorzag men gevaar voor misbruik; de verdachte zou zich bijvoorbeeld kunnen wagen aan zogenaamde '*fishing expeditions*': verzoeken die er alleen maar op zijn gericht om erachter te komen of politie en OM met een onderzoek tegen hem bezig zijn;<sup>100</sup>
- de criteria voor opening van een mini-instructie zijn onduidelijk: er zullen allerlei discussies ontstaan met de rechter-commissaris of de verzoeker als verdachte kan worden aangemerkt en of er tegen hem een 'handeling' is verricht waaruit hij kan afleiden dat er tegen hem een vervolging ingesteld zal worden;
- de werklast voor het kabinet rechter-commissaris zou onaanvaardbaar verzaard worden;
- de officier van justitie zou aan een redelijk verzoek van de verdediging om de opening van een gerechtelijk vooronderzoek te vorderen toch wel gevolg geven.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, p. 132.

<sup>99</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, p. 70.

<sup>100</sup> Zie bijvoorbeeld de Wit, 1991, die als officier van justitie allerlei oneigenlijk gebruik en misbruik voorzag vooral door personen betrokken bij georganiseerde misdaad. De Roos, 1991, was van mening dat dit wel mee zou vallen. Hij ging er van uit dat dit soort verzoeken wel regelmatig gedaan zou worden, maar ook niet echt vaak, mede omdat een verzoeker het risico loopt zich bloot te geven.

<sup>101</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 6-8.

Minister Hirsch Ballin verkoos op grond van deze overwegingen handhaving van het artikel 184 Sv-oud.

*Belang in de praktijk?*

Was de mini-instructie op verzoek van de verdachte een zware politieke slag waard? Als alleen gekeken zou worden naar de aantallen gevallen waarin de verdachte verzocht heeft een gerechtelijk vooronderzoek te openen, dan zou het nauwelijks van belang zijn.

Uit het onderzoek van het WODC<sup>102</sup> was namelijk gebleken dat het gerechtelijk vooronderzoek in 97% van de gevallen werd geopend op vordering van de officier van justitie, in 3% van de gevallen ambtshalve door de rechter-commissaris en slechts in 0,3% op verzoek van de verdachte die in voorlopige hechtenis verbleef. Het belang van de figuur van de mini-instructie lijkt in dit opzicht te verwaarlozen.

Honig kwam op grond van haar onderzoek tot 8,5% ambtshalve openingen en 2,2% opening door de rechter-commissaris op verzoek van de in voorlopige hechtenis verblijvende verdachte. Ze geeft ook een mogelijke reden voor het lage aantal gerechtelijke vooronderzoeken op verzoek van de verdachte, door vast te stellen dat hoewel niet verplicht, in bijna alle gevallen dat de verdachte in voorlopige hechtenis verbleef er ook een gerechtelijk vooronderzoek was geopend (in 87% van de geopende gerechtelijke vooronderzoeken was er sprake van een verdachte die verbleef in voorlopige hechtenis of was deze voorlopige hechtenis geschorst). Dit betekent dat er voor de verdachte geen gebruik van artikel 184 lid 2-oud hoefde te worden gemaakt.<sup>103</sup>

Het belang van de mogelijkheid tot mini-instructie kan echter niet alleen aan de hand van deze aantallen afgemeten worden: het gaat om het toekennen van een principieel recht van de verdachte tot toegang tot de rechter-commissaris. Bovendien lag het in de bedoeling het aantal gerechtelijke vooronderzoeken te verminderen.

Minister Sorgdrager introduceert bij nota van wijziging de mini-instructie in het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek.<sup>104</sup>

Zij acht invoering van de mini-instructie nodig om tegengewicht te bieden tegen de 'drastische uitbreiding van de bevoegdheden van de politie en openbaar ministerie in het afgelopen decennium'.

Andere argumenten zijn dat het de verdachte de mogelijkheid biedt zich tot de rechter-commissaris te wenden teneinde getuigen à decharge te horen die op het punt staan naar het buitenland te vertrekken, dat vertraging bij het onderzoek ter terechtzitting voorkomen kan worden doordat de verdachte zich al in voorbereidend onderzoek tot de rechter-commissaris heeft kunnen wenden. Bovendien wordt het contradictoire karakter van het voorbereidend onderzoek vergroot, en wordt de onafhankelijke positie van de rechter-commissaris versterkt. De verdachte die zich nog niet in voorlopige hechtenis

<sup>102</sup> Van der Werff en Bol, 1991, p. 2.

<sup>103</sup> Honig, 1997, p. 51.

<sup>104</sup> TK 1994-1995, 23 251, nr. 9.



bevindt, kan ook belang hebben bij deze bevoegdheid: hij kan invloed uitoefenen op de beslissing al of niet te vervolgen, op richting en omvang van de vervolging.

Zij zag niet in dat er misbruik van de procedure gemaakt zou worden, gezien de waarborgen daartegen.

Met een amendement probeerde het kamerlid Van de Camp de mini-instructie op een later moment vergeefs weer te schrappen.<sup>105</sup> De mini-instructie bleef echter waar en wat zij was: een compleet nieuwe figuur, centraal in het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek.

Toch onthouden we uit het rapport van de commissie-Moons en de wetsgeschiedenis enkele van de kritische opmerkingen ten aanzien van de mini-instructie:

- de formulering en motivering van de voorwaarden waaraan een verdachte moet voldoen wil hij in zijn verzoek om opening van een mini-instructie slagen, leiden op het moment dat nog geen vervolging is ingesteld, mogelijk tot onduidelijkheid;
- de mini-instructie is een nieuw onderzoekskader, beperkt in tijd, waarin de rechter-commissaris zonder dat hij het complete overzicht over een zaak heeft, onderzoek moet verrichten.

#### *De literatuur*

In de literatuur is op verschillende momenten en vanuit verschillende invalshoeken gepleit voor een figuur die op de huidige mini-instructie lijkt.

Balkema had zich in 1975 al op het punt gesteld, dat artikel 184 lid 2 Sv-oud, dat de mogelijkheid aan de verdachte gaf om tot opening van een gerechtelijk vooronderzoek te verzoeken, algemeen zou moeten gelden, zodat ook een verdachte die zich niet in voorlopige hechtenis bevond de rechter-commissaris om het verrichten van onderzoekshandelingen kon vragen.<sup>106</sup> De commissie-Moons gebruikte zijn argumentatie deels ter onderbouwing van het voorstel voor de mini-instructie.

Harteveld komt om andere redenen tot het voorstel van een systeem, dat lijkt op de mini-instructie. Zijn benadering is gebaseerd op de gedachte dat de rechter-commissaris zijn bevoegdheden uit kan oefenen binnen losse (machtingings- of onderzoeks-)kaders, die de rechter-commissaris in staat stelt tot een degelijke bevoegdheidsuitoefening en waarmee de rechtsbescherming van de verdachte afdoende is gewaarborgd.<sup>107</sup>

Vanuit justitie en politie werden – zoals gezien – bezwaren geuit tegen het voorstel van de commissie-Moons, die later in de Memorie van toelichting zijn overgenomen. De bezwaren zijn onder andere verwoord door officier van justitie de Wit<sup>108</sup>. Hij wees vooral op het gevaar van misbruik van de regeling, zowel van *fishing expeditions* als van het verstoren en vertragen van het onderzoek. De Roos<sup>109</sup> was van mening dat deze bezwaren te zwaar werden

<sup>105</sup> Amendement Van de Camp, TK 1997-1998, 23 251, nr. 20.

<sup>106</sup> Balkema, 1975.

<sup>107</sup> Harteveld, 1990, pp. 110-135.

<sup>108</sup> De Wit, 1991 en 1991a.

<sup>109</sup> De Roos, 1991.

aangezet, en niet konden opwegen tegen het belang van de burger. Volgens hem was er zeker behoefte aan een dergelijke regeling, die de contradictoire aard van het strafproces ook in het voorbereidend onderzoek duidelijker maakt.

Over – de komst van – de mini-instructie zelf is de laatste jaren niet veel geschreven. Eigenlijk zijn alleen enige practici in de pen geklommen. Van der Bel<sup>110</sup> laat zich positief uit over de mini-instructie. De belangrijkste redenen tegen invoering, het doorbreken van het wettelijke systeem en het gevaar van misbruik relativeert hij. Er zijn gemakkelijk situaties te bedenken waarin de mini-instructie goed werk kan verrichten. Bijvoorbeeld door de mogelijkheid die de mini-instructie biedt om – al dan niet op aangeven van de verdediging – getuigen te horen die mogelijk niet meer beschikbaar zijn op een later moment in het onderzoek.

Dozy<sup>111</sup> gaat uitvoeriger in op de mini-instructie. Zij neemt de hele procedure stap voor stap door. Naast de theoretische vraagstukken die we al tegen waren gekomen bij de commissie-Moons en in de wetsgeschiedenis komen ook enkele praktische aspecten aan de orde (informatie-uitwisseling tussen rechter-commissaris en officier van justitie, wanneer is er sprake van niet-ontvankelijkheid van de verzoeker, wanneer is het verzoek ongegrond). Dozy betreft verder het ontbreken van de mogelijkheid van hoger beroep tegen afwijzing van een verzoek om een mini-instructie. De meerwaarde van onderzoek door de rechter-commissaris is juist gelegen in het feit dat deze een deel van het onderzoek kan klaren. Maar als de raadkamer zich niet ook over het verzoek heeft kunnen laten uitspreken, wordt de kans groter dat dit verzoek weer op het onderzoek ter terechtzitting wordt gedaan en eventueel toch weer moet worden terugverwezen naar de rechter-commissaris. Tot slot spreekt Dozy de verwachting uit dat de mini-instructie tot een verzwaring van de werklast voor het kabinet rechter-commissaris leidt.<sup>112</sup>

### 3.2.2 *De praktijk*

De eerste conclusie die valt te trekken uit ons onderzoek is simpel, maar gezien de kritiek in de wetsgeschiedenis zeker niet voor de hand liggend: de mini-instructie is realiteit geworden en functioneert. Honig kon ten tijde van haar onderzoek (1996) nog enige scepsis optekenen onder rechters-commissarissen over de mini-instructie.<sup>113</sup> Deze scepsis lijkt op grond van onze interviews verdwenen te zijn. Wat verder opvalt in de praktijk, is dat er weinig uitgesproken meningen over de mini-instructie bestaan. De geïnterviewde rechters-commissarissen, advocaten en officieren van justitie zijn hooguit nieuwsgierig hoe het gebruik van de regeling zich in de praktijk verder ontwikkelt.

Niet iedereen heeft inmiddels ervaring met de mini-instructie. Respondenten uit kringen van politie en parket-secretarissen blijken geen ervaring met de

<sup>110</sup> Van der Bel, 2000.

<sup>111</sup> Dozy, 2000.

<sup>112</sup> Dozy, 2000, p. 56.

<sup>113</sup> Honig, 1997, p. 57.

mini-instructie te hebben: ze staan er ver van af. Ook niet alle officieren van justitie hebben te maken gehad met mini-instructies.

De mini-instructie kan alleen geopend worden, indien er nog geen gerechtelijk vooronderzoek geopend is ten aanzien van hetzelfde feit. Niet vergeten moet worden dat ook dit gerechtelijk vooronderzoek een kader biedt voor onderzoek door de rechter-commissaris op verzoek van de verdachte (artikel 208 Sv).

In een aantal gevallen zal op wat uit ons onderzoek de typische momenten voor indiening van een verzoek voor een mini-instructie blijken te zijn (met name bij de voorgeleiding) al een gerechtelijk vooronderzoek geopend zijn: denk aan het geval van dat een groot onderzoek wordt afgesloten met een aanhouding van de verdachte, gepaard gaande met een doorzoeking van diens woning (artikel 111 Sv).

*De mini-instructie op grond van een verzoek van de verdediging,  
artikel 36a Sv*

Artikel 36a Sv beschrijft twee verschillende gevallen waarin door de verdachte om enig onderzoek door de rechter-commissaris kan worden verzocht. In lid 1 is een 'handeling' grondslag voor het verzoek aan de rechter-commissaris.

In lid 1 is de nu al fameuze frase over deze handeling opgenomen: 'de verdachte, jegens wie door of vanwege de Staat een handeling is verricht waaraan hij in redelijkheid de verwachting kan ontlennen dat tegen hem ter zake van een bepaald feit in Nederland een vervolging zal worden ingesteld'.

Lid 2 handelt over de situatie waarin de *vervolging* al wel is aangevangen, doch geen gerechtelijk vooronderzoek is geopend.

In dit verband is het van belang om te wijzen op de definitie van 'vervolging'.

Van vervolging is van oudsher sprake 'wanneer door het OM een rechter in de zaak wordt betrokken.'<sup>114</sup> Dit is het geval als de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld, een gerechtelijk vooronderzoek is geopend of tegen de verdachte een dagvaarding is uitgebracht. Echter, er zijn als gevolg van nieuwe wetgeving – Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek, Wet BOB – steeds meer andere situaties waarin de rechter-commissaris bij de zaak wordt betrokken, zij het incidenteel.

In de praktijk is het de advocaat die namens de verdachte het verzoek om enig onderzoek te verrichten doet (artikel 36d Sv). De geïnterviewde advocaten – alle gespecialiseerd in strafrecht – lieten zich positief uit over de mini-instructie. Wel nuanceerden zij het nieuwe, eigen karakter van de mini-instructie: de mini-instructie lijkt toch veel op een gerechtelijk vooronderzoek. Of het door hen gevraagde onderzoek wordt verricht in het kader van een mini-instructie, of een gerechtelijk vooronderzoek maakt niet uit. Een enkele advocaat ziet echt een meerwaarde van de mini-instructie, en wijst daarbij op de volgende situaties.

- Er heeft nog geen voorgeleiding van cliënt plaatsgevonden, maar er zijn meerdere aanwijzingen dat cliënt zal worden vervolgd; het onderzoek geniet algemene bekendheid en cliënt ondervindt hiervan nadeel; boven-

<sup>114</sup> Corstens, 1999, p. 107.

dien kan op een transactie aangestuurd worden, hetgeen veroorzaakt dat er helemaal geen rechter naar de zaak kijkt.

- Tegen cliënt is al veel onderzoek verricht, en het is vrij zeker dat het tot een zaak zal komen (bijvoorbeeld door ontvangst van een kennisgeving van verdere vervolging) maar intussen verstrijken er maanden. Mogelijk kan met het verhoor van enkele getuigen de zaak ‘opengebrouwen’ worden.<sup>115</sup>

De door de advocaten gevraagde onderzoekshandelingen betreffen met name het verhoor van getuigen en deskundigenonderzoek. Het deskundigenonderzoek bestaat uit persoonlijkheidsonderzoek of technisch onderzoek.

Kleine verschillen tussen de drie onderzochte arrondissementen daargelaten, is de procedure voor een verzoek ex. 36a lid 1 en 2 Sv als volgt. De advocaat verzoekt de rechter-commissaris om enig onderzoek te verrichten. Uit onze interviews blijkt dat de advocaat soms expliciet om opening van een mini-instructie vraagt, soms alleen met verwijzingen naar artikelen, of zonder nadere aanduiding om ‘het verrichten van enig onderzoek’ vraagt, het aan de rechter-commissaris overlatend hoe hij dit verzoek precies interpreteert. Advocaten geven aan dat in sommige gevallen – bijvoorbeeld als ter gelegenheid van een voorgeleiding contact is geweest met de rechter-commissaris – deze is gepolst over het verzoek of van de inhoud van het verzoek op de hoogte is gesteld. De advocaat zou van de griffier een bevestiging van de ontvangst van zijn verzoek moeten ontvangen, maar soms is dit niet het geval.

Een afschrift van het verzoek wordt doorgestuurd naar de officier van justitie. Vervolgens lopen praktijk en wet enigszins uit elkaar. De verdachte zou moeten worden opgeroepen voor een inleidend verhoor, waarna de rechter-commissaris zijn beslissing neemt over het verzoek, tenzij het verzoek al als kennelijk ongegrond of wegens niet-onvankelijkheid van de verdachte afgewezen moet worden. Artikel 36b lid 2 en lid 3 Sv geeft de mogelijkheid aan de officier van justitie om dit prealabele verhoor bij te wonen. In de praktijk wordt het prealabele verhoor echter in alle drie de onderzochte arrondissementen niet gehouden. Uit de interviews met de advocaten, die zaken voeren in een veelvoud aan arrondissementen, blijkt eveneens dat er meestal geen prealabele verhoren plaatsvinden. Een advocaat merkt op dat sommige rechters-commissarissen er wel op staan dat er eerst een verhoor plaats heeft.

De reden die door de rechters-commissarissen wordt opgegeven voor het overslaan van het prealabele verhoor is de omslachtigheid van de procedure. Advocaten lijken hier ook geen behoefte aan te hebben. Alleen als de rechter-commissaris overweegt over te gaan tot afwijzing van hun verzoek, zouden zij dit wel nader willen toelichten, om hem te kunnen overtuigen toch over te gaan tot opening van een mini-instructie. De officier van justitie wordt – doch niet in alle arrondissementen – de mogelijkheid gegeven om binnen een bepaalde termijn te reageren.

<sup>115</sup> Gebruik van artikel 36 Sv ware ook te overwegen.

Uit ons onderzoek ontstaat de indruk, dat rechters-commissarissen niet vaak verzoeken hoeven af te wijzen. Dit betekent dat de verdachte die een mini-instructie verzoekt meestal zonder probleem als verdachte aangemerkt kan worden en er jegens hem een handeling is verricht. We hebben gezien dat hier veel om te doen is geweest in de aanloop. Kennelijk stellen de genoemde knelpunten (systeem van inbeschuldigingstelling, *fishing expeditions*) de practici (nog) niet voor problemen.

Alle respondenten – rechters-commissarissen, officieren van justitie en advocaten – zijn het met elkaar eens dat er sprake zal moeten zijn van een duidelijke aanwijzing dat de verdachte vervolgd zal worden, wil opening van een mini-instructie toegestaan worden. Wel behouden advocaten zich duidelijk het recht voor om een verzoek *in te dienen*, wanneer dat het belang van hun cliënt kan dienen. In bepaalde gevallen, kan dit ook nodig zijn om zicht te krijgen op de inhoud van het onderzoek tegen hun cliënt, als dit in hun ogen ten onrechte ontbreekt.

Daar veel mini-instructies worden geopend<sup>116</sup> tijdens of na de voorgeleiding, speelt de vraag van artikel 36a lid 1 Sv minder. Immers, in deze gevallen is er ofwel sprake van reeds aangevangen vervolging (de verdachte is bijvoorbeeld net in voorlopige hechtenis gesteld) of van een handeling waaruit duidelijk blijkt dat hij grote kans loopt vervolgd te worden (de verdachte heeft er drie dagen verzekering opzitten). Toch is iedereen zeer geïnteresseerd in de vraag wat de jurisprudentie inzake artikel 36a Sv zal brengen.

In ons onderzoek is van *fishing expeditions* in de praktijk niet of nauwelijks iets gebleken. Respondenten hebben na lang nadenken hooguit een enkele ervaring die er enigszins op leek. Zo werd het voorbeeld genoemd van een advocaat die meerdere rechters-commissarissen verspreid over het land had benaderd met de vraag of er in hun arrondissement een onderzoek tegen zijn cliënt liep. De wettelijke regelgeving geeft voldoende middelen om dergelijke verzoeken af te wijzen.<sup>117</sup>

De geïnterviewde rechters-commissarissen stemmen in met een verzoek om mini-instructie, indien dit in hun ogen redelijk is. Meestal lijkt hier geen apart bericht naar de verdediging over uit te gaan, maar wordt er bijvoorbeeld meteen al een datum vastgesteld voor het gevraagde verhoor van getuigen.

Een interessant punt is de informatie-uitwisseling rond de figuur van de mini-instructie. Zoals Dozy aangeeft<sup>118</sup> zal de rechter-commissaris moeten kunnen vaststellen of voldaan wordt aan het vereiste van een verdenking en een 'handeling'. Maar ook in andere gevallen zal de rechter-commissaris informatie nodig hebben, omdat hij zich lang niet altijd een goede indruk zal kunnen vormen van het onderzoek dat onder leiding van de officier van justitie gaande is. Mogelijk heeft hij hier wel iets van gezien, bijvoorbeeld in het kader van een verzoek om een machtiging tot aftappen van telecommunicatie, maar dit is dan hoogstens een deel. De wetgever lijkt in het midden te hebben gelaten, hoe de rechter-commissaris aan zijn informatie moet

<sup>116</sup> Zowel op verzoek van de verdachte, als ambtshalve door de rechter-commissaris.

<sup>117</sup> Artikel 36b Sv.

<sup>118</sup> Dozy, 2000, p. 53.

komen. De mini-instructie vindt plaats tijdens het opsporingsonderzoek, waarin de officier van justitie het dossier beheert. Een regeling voor informatie-uitwisseling tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris ontbreekt.

Uit de artikelen 177 en 177a Sv valt bijvoorbeeld geen grond af te leiden, voor het delen van informatie tussen officier van justitie en rechter-commissaris ten behoeve van de mini-instructie.

Van der Bel gaat ervan uit dat de officier van justitie de rechter-commissaris 'vertrouwelijk informeert' over het onderzoek.<sup>119</sup> Het is volgens hem niet de bedoeling, dat de verdachte bij het prealabele verhoor naar aanleiding van zijn verzoek om een mini-instructie in te stellen, afschrift van stukken krijgt die door de officier van justitie aan de rechter-commissaris zijn overlegd. Maar dit prealabele verhoor blijkt in de praktijk niet plaats te vinden.

Welke informatie zouden de advocaten moeten krijgen? Dit is eveneens niet uit de wet op de maken. Om een verzoek te onderbouwen hebben ze wellicht wat informatie nodig, maar deze zullen ze bij de officier van justitie moeten vragen. Deze beslist op grond van artikel 30 Sv. Als de mini-instructie is geopend en de rechter-commissaris de gevraagde onderzoekshandeling gaat verrichten – bijvoorbeeld een getuigenverhoor – zijn er in het kader van de voorbereiding wel gevallen te bedenken waar het verstrekken van informatie een functie voor de verdediging kan hebben. Maar ook hier is geen sprake van enige verplichting. Dit zal echter toch wel anders zijn, als de het gaat om het resultaat van het gevraagde onderzoek.

Hoe wordt het vraagstuk van informatie-uitwisseling in de praktijk opgelost? De geïnterviewde rechters-commissarissen geven aan, dat de officier van justitie op hun vragen gewoon de benodigde informatie geeft. De rechters-commissarissen stellen zich verder op het standpunt, dat in beginsel ook de verdediging recht heeft op aanvullende informatie.

De nieuwe wetgeving maakt het mogelijk om enig onderzoek door de rechter-commissaris te laten verrichten. De mini-instructie is het kader voor dit onderzoek. De twee zijn aan elkaar gekoppeld: zijn de gevraagde onderzoekshandelingen verricht, dan eindigt de mini-instructie. Dit is een zeer groot verschil met het gerechtelijk vooronderzoek. Voor advocaten is dit een nadeel; een respondent gaf aan dat hij zijn verzoeken zo probeerde in te kleden, dat eventueel op basis van de geopende mini-instructie ook nog later door hem opgegeven onderzoekshandelingen konden worden verricht.

Tegen afwijzing van een verzoek ex. 36a Sv staat geen rechtsmiddel open. Aan de andere kant is het altijd mogelijk om weer een nieuw verzoek in te dienen. Hier komen we op een ander belangrijk punt van ons onderzoek. Als de mini-instructie restrictief zou worden toegepast en telkens voor een nieuw verzochte handeling een mini-instructie geopend zou worden, dan gaat de regeling wellicht een zwaar beslag leggen op de rechter-commissaris en zijn kabinet. Dit kan ook het geval zijn als de mini-instructie aan populariteit wint. Daar elk verzoek op zijn minst gemotiveerd zal moeten worden gewezen, kunnen de gevolgen voor de werklust omvangrijk zijn.

<sup>119</sup> Van der Bel, 2000, p. 18.

Op het moment van ons onderzoek bleek de verhoging van de werklust als gevolg van het introduceren van de mini-instructie in de praktijk voorlopig erg mee te vallen. Uit de interviews blijkt, dat bijna alle griffiers en rechters-commissarissen nauwelijks een verzwaring van de werklust constateren, na inwerkingtreding van de nieuwe wet. Hooguit is er sprake van verschuivingen: tegenover de komst van de mini-instructie, staat het feit dat er minder gerechtelijke vooronderzoeken en minder zoekingen zijn. Desondanks signaleert één van de ondervraagde griffiers wél een zware belasting door de komst van de mini-instructie.

*De ambtshalve mini-instructie door de rechter-commissaris, op grond van artikel 36e Sv*

De rechter-commissaris maakt in een aantal gevallen gebruik van zijn bevoegdheid om ambtshalve enig onderzoek te verrichten. Op grond van de interviews moeten we vooral denken aan het volgende voorbeeld.

De verdachte wordt aan de rechter-commissaris voorgeleid. Tijdens het verhoor komt de rechter-commissaris tot de conclusie dat een persoonlijkheidsonderzoek noodzakelijk is. Zoals hierna beschreven zal worden, kan de officier van justitie onder de nieuwe wetgeving dit onderzoek bevelen; in een aantal gevallen heeft hij dit echter niet gedaan. De rechter-commissaris opent dan ambtshalve een mini-instructie en vraagt een persoonlijkheidsonderzoek aan.

Honig voert ook het deskundigenonderzoek (waarin een groot deel persoonlijkheidsonderzoeken) aan als een belangrijke reden voor ambtshalve opening van een gerechtelijk vooronderzoek; dit betreft naar schatting 70% van de gerechtelijke vooronderzoeken.<sup>120</sup>

Voorbeelden die verder te bedenken zijn, betreffen het verifiëren door de rechter-commissaris van verklaringen die ten overstaan van hem zijn afgelegd. Het gaat in de meeste gevallen om corrigerend optreden van de rechter-commissaris in het kader van de rechtsbescherming.

Sommige rechters-commissarissen bleken in oriënterende gesprekken voorafgaand aan het onderzoek, de voorkeur te geven aan opening van een mini-instructie op basis van artikel 36e Sv, ook na een verzoek van de verdediging om opening van een mini-instructie op grond van artikel 36a Sv.

Ook enkele van de geïnterviewde advocaten zijn hier voor: als een rechter-commissaris op basis van artikel 36e het gevraagde onderzoek ter hand neemt, heeft dit meer betekenis. Daar wordt door een rechter-commissaris tegen in gebracht, dat een dergelijke handwijze de vervelende suggestie opwekt dat de rechter-commissaris er rekening mee houdt dat de verdachte nog wel even in voorlopige hechtenis zal blijven. De wettekst stelt immers dat dit onderzoek op basis van artikel 36e Sv kan plaatsvinden *zolang de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt*.

Dit brengt ons op een ander punt. Kan de rechter-commissaris een op basis van 36e Sv aangevangen onderzoek voortzetten, als de voorlopige hechtenis van de verdachte wordt geschorst? In de Landelijke vergadering van rechters-commissarissen is dit punt aan de orde gekomen. Uiteindelijk is men daar

<sup>120</sup> Honig, 1997, pp. 50 en 55.

volgens een respondent tot de conclusie gekomen, dat reeds aangevangen onderzoek mag worden voltooid.<sup>121</sup>

### *Aantallen*

In dit verkennende onderzoek hebben wij ook gekeken naar de aantallen mini-instructies in de onderzochte arrondissementen. Deze aantallen moeten echter met grote voorzichtigheid gezien worden, omdat zij een eerste indicatie geven over een nieuw ingevoerde figuur. Zoals gezien, moet deze figuur zijn weg nog vinden en is het gebruik ervan zeker nog niet uitgekristalliseerd. De indruk bestaat bijvoorbeeld dat er aan de kant van de advocatuur enige gewenning heeft moeten plaatsvinden en dat daarom in het begin het aantal mini-instructies (laag) lager was. Verder heeft er enige onduidelijkheid in een aantal kabinetten rechter-commissaris geheerst wat betreft de mogelijkheden voor ambtshalve onderzoek door de rechter-commissaris. In meerdere gevallen tijdens het onderzoek kwam naar voren dat rechters-commissarissen zich kort na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving niet hadden gerealiseerd dat het niet meer mogelijk is om ambtshalve een gerechtelijk vooronderzoek te openen, maar dat ambtshalve onderzoek wel mogelijk is ex artikel 36e Sv-nieuw.

In het arrondissement Den Haag zijn in het jaar 2000 163 mini-instructies geregistreerd, en 225 in het jaar 2001. Er is dus duidelijk een stijgende tendens. Het gaat daarbij vooral om mini-instructies op grond van artikel 36a Sv, en een enkele op grond van artikel 36e Sv. In Den Haag komen veel verzoeken schriftelijk binnen, na voorgeleiding.

In het arrondissement Breda zijn in het eerste jaar, 2000, slechts 8 mini-instructies (op grond van zowel artikel 36a als 36e Sv.) geregistreerd. Dit komt waarschijnlijk doordat brieven en verzoeken van verdachten nog niet als mini-instructie onderkend werden en derhalve niet geregistreerd werden. In 2001 zijn er 85 geregistreerd. Overigens worden verzoeken om onderzoekshandelingen vaak bij voorgeleiding gedaan, aldus de geïnterviewden.

In het arrondissement Maastricht gaat het om 2 mini-instructies in 2000, en om 13 mini-instructies in 2001. De hoeveelheid is bescheiden omdat alleen de mini-instructies op grond van artikel 36a Sv geregistreerd worden. De mini-instructies op grond van artikel 36e worden kennelijk nog geregistreerd als ambtshalve gerechtelijk vooronderzoek.

### **3.3 Doorzoekings-en inbeslagnemingsbepalingen**

Het gaat hierbij om verruiming van bevoegdheden inzake inbeslagneming. Het betreft drie soorten bevoegdheden: de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen, het doen van onderzoek en de bevoegdheid tot inbeslagneming. Bij alle hier besproken bevoegdheden, is telkens het bestaan van een heterdaad-situatie of verdenking van een misdrijf in de zin van artikel 67 Sv (een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten) vereist.

<sup>121</sup> Uit andere bron is gebleken dat dit in de praktijk niet duidelijk is. Rechters-commissarissen handelen verschillend als de voorlopige hechtenis meteen geschorst wordt.



### 3.3.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur

#### *Commissie-Moons*

De commissie heeft een verruiming van deze bevoegdheden voorgesteld. Dit lag ook in de lijn der verwachting: deze gedachte leefde breed, zowel in de literatuur als in de praktijk. De redenen hiervoor zullen verderop per bevoegdheid ter sprake komen. Bovendien waren in bijzondere wetten bepalingen opgenomen waarin een ruimere bevoegdheid was neergelegd (bijvoorbeeld de Opiumwet).

De commissie heeft gekeken of bepaalde bevoegdheden waarover alleen de rechter-commissaris beschikte, niet konden worden overgedragen aan de officier van justitie, dan wel de opsporingsambtenaar.

Allereerst vond de commissie dat de gewone opsporingsambtenaar een algemene bevoegdheid tot het betreden van plaatsen ter inbeslagneming zou moeten hebben. Dit in gevallen van ontdekking op heterdaad, of van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Hij zou dan bij het volgen van een voorwerp alleen zoekend mogen rondkijken en zelf niet tot een huiszoeking mogen overgegaan. Indien dit nodig zou blijken, zou de situatie kunnen worden 'bevroren', totdat aan de in artikel 97 Sv gestelde voorwaarden is voldaan.

De term 'huiszoeking' moest vervangen worden door 'doorzoeking'. Hiermee wordt duidelijker aangegeven dat het om de wijze van onderzoek gaat, namelijk 'stelselmatig en gericht'<sup>122</sup>, en niet om de specifieke plaats van onderzoek (hoeft niet een huis te zijn, maar kan bijvoorbeeld een kantoor of een bank zijn). 'Doorzoeken' is dan de meest vergaande manier van onderzoek doen, het betreft ieder onderzoek dat verder gaat dan 'zoekend rondkijken'.

De bevoegdheid tot het doorzoeken van een woning moest volgens de commissie bij de rechter-commissaris blijven. Dit om erop toe te kunnen zien dat de doorzoeking gebeurt volgens de daaraan door de wet en ongeschreven recht gestelde grenzen. Het doorzoeken moest onder *leiding* van de rechter-commissaris plaats vinden, zodat het niet nodig was dat de rechter-commissaris voortdurend aanwezig zou zijn, wel dat hij bij de aanvang van de huiszoeking aanwezig zou zijn. Daarna moest hij op afroep beschikbaar zijn.

Het verlof van de rechtbank tot huiszoeking kon vervallen.

De bevoegdheid tot spoeddoorzoeking van de officier van justitie respectievelijk de hulpofficier moest in de ogen van de commissie gehandhaafd blijven. De voorwaarde dat achteraf, na het verrichten van de spoedhuiszoeking, verplicht een gerechtelijk vooronderzoek gevorderd moet worden, kon vervallen. In plaats daarvan zou een machtiging door de rechter-commissaris voorgeschreven moeten worden. Deze zou meestal wel mondeling (telefonisch) worden gevraagd en gegeven. De commissie vond (in tegenstelling tot de toen gangbare opvatting) dat er tijdens een gerechtelijk vooronderzoek ook spoeddoorzoeking mogelijk moest zijn door de officier van justitie, of bij diens verhindering ook door de hulpofficier van justitie,

<sup>122</sup> HR 28-5-1985, NJ 1985, 822.

na daartoe verkregen verlof van de rechter-commissaris. Deze zou dan moeten zorgen dat hij zo snel mogelijk ter plaatse zou zijn (voorgesteld artikel 111 Sv).

Een aantal andere bevoegdheden tot doorzoeking, op andere plaatsen dan woningen, zou aan de officier van justitie dan wel de opsporingsambtenaar gegeven kunnen worden. Het betreft in beginsel uitsluitend gevallen waarin sprake is van heterdaad, of van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

De commissie stelde voor de officier van justitie de bevoegdheid te geven tot het betreden van plaatsen anders dan woningen. Hij zou daarbij de centrale autoriteit moeten zijn. De gewone opsporingsambtenaar moest de bevoegdheid krijgen vervoermiddelen te doorzoeken. Daarbij hoort de bevoegdheid om auto's te dwingen tot stoppen. Ook werd voorgeteld opsporingsambtenaren de bevoegdheid toe te kennen, om aan een persoon de uitlevering van een voorwerp ter inbeslagneming te bevelen. Deze bevoegdheid was voordien voorbehouden aan de rechter-commissaris, en stond vooral in het teken van huiszoeking. De opsporingsambtenaar zou deze bevoegdheid moeten hebben om op een eenvoudige manier de beschikking over voor inbeslagneming vatbare voorwerpen te kunnen verkrijgen. Er hoefde dan niet overgegaan te worden tot het veel ingrijpender dwangmiddel van het doorzoeken van een woning en er hoefde geen gerechtelijk vooronderzoek geopend te worden. Voordien was het zo dat de keuze tot inbeslagneming of doorzoeking voorgelegd moest worden aan de rechter-commissaris en dat deze een beslissing nam. Dit leidde tot vertraging en tot het kiezen voor huiszoeking om veiligheidsredenen. De commissie verwachtte dat door de bevoegdheid aan de opsporingsambtenaar te geven het aantal doorzoeken naar alle waarschijnlijkheid af zou nemen. Volgens de commissie vormde het geen zodanige inbreuk op de privacy of recht van de burger met betrekking tot het inbeslaggenomen voorwerp dat toepassing van dit dwangmiddel aan een justitiële dan wel rechterlijke autoriteit moest worden overgelaten. Bovendien lieten vele bijzondere wetten deze bevoegdheid al over aan de gewone opsporingsambtenaar. Het bevel mag niet aan de verdachte worden gegeven, omdat deze niet aan zijn eigen veroordeling hoeft mee te werken.

De bevoegdheid tot doorzoeken van plaatsen ter aanhouding was niet geregeld. Die werd afgeleid uit de combinatie van de bevoegdheid tot aanhouding en de bevoegdheid tot het betreden van de plaats ter aanhouding. De commissie stelde voor de officier van justitie de bevoegdheid te geven elke plaats te doorzoeken ter aanhouding van de verdachte. De hulpofficier van justitie zou deze bevoegdheid moeten kunnen uitoefenen na verkregen verlof van de officier van justitie, wederom alleen in geval van ontdekking op heterdaad, of een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

#### *Wetsgeschiedenis*

De meeste voorstellen van de commissie-Moons zijn door de wetgever overgenomen. Ten aanzien van spoeddoorzoeking zijn de voorstellen niet geheel gevolgd. De minister – Hirsch Ballin – vond<sup>123</sup> anders dan de commissie, dat

<sup>123</sup> Memorie van toelichting bij voorstel van wet, TK 1992-1993, 23 251, nr. 3.

de wettelijke regeling van de spoeddoorzoeking zowel binnen als buiten het gerechtelijk vooronderzoek hetzelfde moest zijn. Hij vond dat het voorgestelde artikel 111 Sv (dat spoeddoorzoeking tijdens gerechtelijk vooronderzoek regelt) niet overgenomen moest worden. Hij zag namelijk niet in dat er binnen een gerechtelijk vooronderzoek zwaardere eisen zouden moeten gelden dan daarbuiten. Bovendien kan het in de praktijk voor de politie verwarrend zijn, omdat zij niet meteen weet of er al een gerechtelijk vooronderzoek loopt of niet.

Verder stelde de minister – in afwijking van het voorstel van de commissie – voor dat in situaties waarin het te lang zou duren om de prealabele machtiging te vragen (wegens onbereikbaarheid van de rechter-commissaris, spoed) het mogelijk zou moeten zijn om de machtiging van de rechter-commissaris achteraf te verkrijgen, namelijk binnen drie dagen daarna. De rechter-commissaris zou de machtiging dan, ook al zou er inmiddels een doorzoeking hebben plaatsgevonden, alsnog kunnen weigeren. In dat geval zouden ‘de gevolgen van de doorzoeking zoveel mogelijk ongedaan moeten worden gemaakt.’

Bij de parlementaire behandeling hadden sommige Tweede Kamerleden<sup>124</sup> kritiek op het feit dat er ook achteraf een machtiging van de rechter-commissaris gevraagd kon worden: het moest gezien de moderne communicatiemiddelen toch altijd mogelijk zijn om de rechter-commissaris vooraf te bereiken.

De minister meende dat het vooraf machtiging geven, zoals voorgesteld door de commissie-Moons in de praktijk op ‘onoverkomelijke problemen’ zou stuiten.<sup>125</sup> Bovendien zou een machtiging vooraf ook slechts gebaseerd zijn op summiere gegevens, zodat deze inhoudelijk niet zo veel meerwaarde zou brengen.

De volgende minister – Sorgdrager – vond dat, gezien de beschikbaarheid van moderne telecommunicatiemiddelen, de spoeddoorzoeking van woningen en kantoren van geheimhouders wel gekoppeld moest worden aan een machtiging vooraf door de rechter-commissaris. Zij vond de argumenten van haar voorganger hiertegen niet overtuigend.

De gedachte de rechter-commissaris zo spoedig mogelijk bij een spoeddoorzoeking aanwezig te doen zijn, achtte de minister niet zinvol, omdat de ervaring zou leren dat bij een spoedzoeking, de rechter-commissaris bijna altijd te laat komt om nog echt invloed te kunnen uitoefenen op de gang van zaken.

### *Literatuur*

Vellinga-Schootstra bespreekt evenals Huisman en van Tuijn, de nieuwe doorzoekingsbepalingen. Vellinga-Schootstra<sup>126</sup> is van mening dat de wetgever duidelijke taal gesproken heeft ten aanzien van doorzoeking: op grond van de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen in combinatie met een inbeslagnemingsbevoegdheid is de opsporingsambtenaar gerechtigd tot het

<sup>124</sup> Voorlopig verslag, TK 1993-1994, 23 251, nr. 5.

<sup>125</sup> Memorie van antwoord, TK 1993-1994, 23 251, nr. 6.

<sup>126</sup> Vellinga-Schootstra, 2000, p. 931.

instellen van een onderzoek waarbij alleen zoekend mag worden rondgekeken. Doorzoeking omvat ieder verderstrekkend onderzoek. De rechter moet nu daaraan vast houden: bevoegdheden in bijzondere wetten moeten niet met een beroep op doelmatige opsporing opgerekt worden. Als de bevoegdheden in de praktijk te kort zouden schieten, is het aan de wetgever af te wegen of in bijzondere wetten bijvoorbeeld de Opiumwet een doorzoekingsbevoegdheid opgenomen moet worden.<sup>127</sup>

Huisman en Van Tuijn<sup>128</sup> bespreken de bepalingen vooral gezien vanuit de politiepraktijk. Zij wijzen met name op de problemen die toepassing van artikel 55a hun inziens met zich meebrengt.

### 3.3.2 *Praktijk per artikel*

In het navolgende wordt telkens eerst een korte omschrijving gegeven van de veranderde of nieuwe doorzoekingsbepaling. Vervolgens geven we weer wat uit de gesprekken met de respondenten naar voren is gekomen. De respondenten zijn per artikel ondervraagd over de gevolgen van de wijziging en over het toepassingsbereik van de wetsbepaling. De respectieve wijzigingen raken niet direct alle functionarissen. Soms betreft het meer de politie, soms meer de rechter-commissaris of de officier van justitie. Derhalve spreekt niet ieder uit eigen ervaring over de betreffende bevoegdheden.

#### *Doorzoeking ter aanhouding*

##### *Artikel 55a Sv*

1. In geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, kan iedere opsporingsambtenaar ter aanhouding van de verdachte elke plaats doorzoeken. Hij behoeft daartoe de machtiging van de officier van justitie, behoudens het geval van dringende noodzakelijkheid. In het laatste geval wordt de officier van justitie onverwijld van de doorzoeking op de hoogte gesteld.
2. Indien de officier van justitie aan een opsporingsambtenaar een machtiging heeft verleend ter aanhouding van de verdachte een woning zonder toestemming van de bewoner te doorzoeken, is voor het binnentreden in de woning door de betrokken opsporingsambtenaar geen machtiging als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden vereist.

Dit artikel is bedoeld voor de gevallen waarin vermoed wordt dat iemand zich zal verstoppen. De bepaling is nieuw ingevoerd. Voorheen was slechts de bepaling opgenomen dat een opsporingsambtenaar ter aanhouding elke plaats kan betreden. In de literatuur was men het niet eens hoever deze

<sup>127</sup> Vellinga-Schootstra, 2000, p. 931.

<sup>128</sup> Huisman en Van Tuijn, 2000, p. 792.

bevoegdheid zich uitstrekke: mocht de te betreden plaats doorzocht worden of niet?<sup>129</sup>

Uit de gesprekken met de geïnterviewden bleek dat er enige onduidelijkheid bestaat over het exacte toepassingsgebied van dit artikel. Sommigen vragen zich af, wat de toegevoegde waarde van dit artikel is, aangezien het volgens hen nauwelijks voorkomt dat een verdachte zich verstoort teneinde aanhouding te voorkomen. Een respondent verwoordde het als volgt: 'de bevoegdheid werd niet gemist, de praktijk redde zich wel'.

Meestal gaat het om een gecombineerde actie ter aanhouding van de verdachte en ter doorzoeking van het pand (woning) waar deze verblijft: de politie gaat naar binnen en arresteert de verdachte, vervolgens betreedt de rechter-commissaris de woning voor de doorzoeking. Alleen aanhouden komt bijna niet voor.

Sommige respondenten vertellen anekdotes van gevallen waarin een verdachte zich verstoort. Een politiefunctionaris is juist van mening dat een verdachte zich eigenlijk nooit verstoort: hij ligt bij binnentreden in bed ('s ochtends om zes uur) of zit voor de tv ('s avonds om acht uur). Een andere politiefunctionaris zegt dat het best vaak voorkomt dat verdachten zich verstoppen. Zij hebben ook vragen over deze nieuwe bevoegdheid gehad: mag de politie als zij is binnentreden ter aanhouding in een la kijken, of in de koelkast (antwoord: ja, als deze zo groot is dat de verdachte zich er in kan verstoppen). Deze politieman meent ook dat het artikel een bevestiging is van hetgeen zij al deden.

De officieren van justitie springen op verschillende manieren om met deze bevoegdheid en met het afgeven van een machtiging.

Een officier van justitie vertelt dat hij de machtiging meteen geeft als er naar gevraagd wordt. Hij vindt het echter een 'domme' regeling. Als je binnentreedt in een woning, zou het volgens hem vanzelfsprekend moeten zijn dat gekeken mag worden waar iemand zich verstoort. Hij vreest dat het vragen van een machtiging een keer vergeten wordt, en het dan later een probleem wordt.

Op een ander parket is het algemene beleid juist dat niet afgeweken moet worden van hoe het vroeger gedaan werd: de gewone bevoegdheid wordt gebruikt, tenzij deze speciale bevoegdheid echt nodig is.

Over het aantal malen dat de bevoegdheid wordt gebruikt, ontstaat geen helder beeld. Zo vertelt een officier van justitie dat hij slechts één keer heeft meegemaakt dat een verdachte werd aangehouden met behulp van artikel 55a Sv: toen ze hem wilden aanhouden had de verdachte zich verstoort in een winkel.

Een andere officier van justitie vertelde dat na inwerkingtreding van het artikel de politie meende steeds vooraf al een bevel nodig te hebben, terwijl dat niet zo is: dat is alleen zo als vooraf al het vermoeden bestaat dat de verdachte zich zal verstoppen. Zij gaven de machtiging dus niet af. 'In het

<sup>129</sup> Zie daarover Huisman en Van Tuijn, 2000, p. 779. Zij vinden het een positief punt dat deze bevoegdheid nu wettelijk is geregeld, aangezien er volgens hen in de praktijk behoefte aan bestond: in de praktijk werd doorgezocht, vooral in loodsen en bedrijven, terwijl daar volgens hen een wettelijke basis voor ontbrak. Anderzijds vinden zij dat deze bevoegdheid wel ver gaat en vrezen zij misbruik ervan.

begin zijn zij platgebeld door politiemensen die meenden dat zij dat bevel nodig hadden en zij hebben steeds nee gezegd'. Deze mening is schriftelijk verwoord door Van der Bel<sup>130</sup>: 'standaard een dergelijke bevoegdheid toepassen is nodeloos belastend voor de rechthebbende(n) inclusief de gebruiker(s) tot de plaats die wordt betreden. Doet het geval zich voor dat de verdachte inderdaad niet gevonden wordt, dan kan er een bevel gevraagd worden'. Er bestaat onder respondenten enige verwarring of in het geval van een gecombineerde actie ter aanhouding van de verdachte en doorzoeking van zijn woning, een apart bevel ex. artikel 55a Sv nodig is voor het geval de binnentredende politie de verdachte niet kan vinden. De rechter-commissaris bevindt zich nog buiten, de doorzoeking *ter inbeslagneming* is nog niet aangevangen. Of valt wellicht de hele actie onder de doorzoekingsbevoegdheid van de rechter-commissaris? Respondenten geven op dit punt verschillende antwoorden.<sup>131</sup>

### *Bevoegdheid opsporingsambtenaar tot inbeslagneming*

#### *Artikel 96 lid 1 Sv*

In geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67 eerste lid, is de opsporingsambtenaar bevoegd de daarvoor vatbare voorwerpen in beslag te nemen en daartoe elke plaats te betreden.

In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op deze algemene bevoegdheid. Duidelijk wordt nog eens gesteld dat de opsporingsambtenaar 'enig onderzoek' mag verrichten, in de vorm van zoekend rondkijken. Op basis van dit onderzoek mogen voorwerpen die voor de hand liggen en vatbaar zijn voor inbeslagneming, in beslag worden genomen. De betreffende voorwerpen moeten met het oog waarneembaar zijn. Precieze grenzen tussen 'zoekend rondkijken' en 'doorzoeking' moeten door de rechtspraak bepaald worden.<sup>132</sup>

Er worden door geïnterviewden grofweg twee soorten toepassingsmogelijkheden gegeven van de bevoegdheid van artikel 96 lid 1 Sv.

De opsporingsambtenaar heeft op de eerste plaats de bevoegdheid binnen te treden als hij doelgericht iets in beslag wil nemen en daarvoor alleen maar 'zoekend hoeft rond te kijken'. Verder geeft het artikel op de tweede plaats de bevoegdheid om, eenmaal binnen, ook andere zaken dan waarvoor de opsporingsambtenaar is binnentreden, in beslag te nemen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn, aldus een geïnterviewde politieman, dat binnentreden wordt op grond van een verdenking van drugsdelicten (Opiumwet) en dat vervolgens een gestolen fiets aangetroffen wordt. Vroeger kon deze fiets dan

<sup>130</sup> Van der Bel, 2000, p. 18.

<sup>131</sup> Huisman en Van Tuijn halen aan dat er bij opleidingen tot hulpofficier blijkt dat er onduidelijkheid is: men denkt vaak dat de toestemming tot het betreden van een plaats ter aanhouding automatisch toestemming tot doorzoeking van die plaats inhoudt, terwijl dat niet zo is. Als echter een machtiging tot doorzoeking is gegeven, mag er ook binnentreden worden.

<sup>132</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 17.

wel in beslag genomen worden op grond van voortgezette uitoefening van bevoegdheden en het construeren van een doorlopend delict heling (echter niet als de persoon in kwestie duidelijk een dief is). In dat laatste geval moest overwogen worden over te gaan tot spoedhuiszoeking, in de praktijk een zwaar middel.

Belangrijker nog is dat de opsporingsambtenaar nu een zelfstandige bevoegdheid heeft ter inbeslagneming van de betreffende fiets een pand te kunnen betreden. Dit is de tweede toepassingsmogelijkheid van artikel 96 Sv.<sup>133</sup>

Een rechter-commissaris gaf een voorbeeld voor het gebruik van de eerste toepassingsmogelijkheid van het nieuwe artikel 96 Sv. Een verdachte had thuis een slagwapen en bedreigde anderen daarmee. Op grond van de bevoegdheid van artikel 96 Sv had de politie het huis binnen kunnen gaan om het wapen in beslag te nemen.

Een officier van justitie maakte gewag van de mogelijkheid die artikel 96 Sv biedt voor een opsporingsambtenaar om een woning te betreden om een foto in beslag te nemen, die hij tijdens een eerder bezoek gezien heeft, en die in de tussentijd relevant voor het onderzoek is geworden.

Het is de vraag of artikel 96 lid 1 Sv veel gebruikt wordt door de politie. Een rechter-commissaris is van mening dat er te weinig gebruik van gemaakt wordt en dat er vaak geen doorzoeking nodig is. Er is volgens hem veel discussie over de exacte inhoud van de bepaling tussen kabinet rechter-commissaris en het parket.

Een andere rechter-commissaris is van mening dat de bevoegdheid prettig is voor de politie, omdat zij 'nu zelf haar gezonde verstand kan gebruiken en geen machtiging nodig heeft'.

Volgens twee officieren van justitie in andere arrondissementen wordt het artikel regelmatig gebruikt. Een officier van justitie vertelt dat hij de politie ook voortdurend op de bevoegdheid wijst. Een parketsecretaris heeft de indruk dat de politie deze bevoegdheid niet vaak zelfstandig uitoefent, en dat zij op zeker speelt, door op te bellen naar de parketsecretaris of de officier van justitie.

Bij de politie lijkt verder het gebruik van het artikel af te hangen van het soort werkzaamheden. Bij een interregionaal fraudeteam wordt het artikel niet of nauwelijks gebruikt, omdat een dergelijk gespecialiseerd team een zaak voorbereidt. Derhalve werken zij bijna altijd op basis van een gerechtelijk vooronderzoek, zodat bij doorzoekingen ook een officier van justitie of een rechter-commissaris aanwezig is. In een andere regio is de geïnterviewde politiemans van mening dat de situaties waarop het artikel ziet zich niet veel voordoen. Bovendien zal als een opsporingsambtenaar is binnengetroten voor iets anders, en hij bijvoorbeeld wietplanten ziet, meestal bevroren en om een (spoed)doorzoeking vragen.

<sup>133</sup> Zie Huisman en Van Tuijn, 2000, p. 782.

### *Inbeslagneming bij derden*

#### *Artikel 96a Sv*

1. In geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, kan de opsporingsambtenaar een persoon die redelijkerwijs moet worden vermoed houder te zijn van een voor inbeslagneming vatbaar voorwerp bevelen dat hij dit ter inbeslagneming zal uitleveren
2. Het bevel wordt niet gegeven aan de verdachte (lid 3 t/m 5 niet opgenomen)

Artikel 96a Sv geeft een bevoegdheid tot het geven van een bevel tot uitlevering van voorwerpen. De bevoegdheid is met de inwerkingtreding van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek verruimd tot opsporingsambtenaren.

Grofweg kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende toepassingsvormen. Op de eerste plaats kan het heel letterlijk gaan om een verzoek tot – fysieke – uitlevering van een voorwerp.

Een functionaris van de regionale recherche geeft als voorbeeld de toepassing bij vrienden en vriendinnen van de verdachte, die mogelijk spullen van hem onder zich hebben. Deze politiefunctaris gebruikt deze constructie regelmatig en vindt het prettig dat hij deze bevoegdheid nu zelf kan hanteren zonder tussenkomst van de rechter-commissaris. Een officier van justitie vertelt dat hij in het verleden wel eens bij een vriendin van de verdachte om uitlevering van een vuurwapen heeft gevraagd. Hier was toen geen expliciete bevoegdheid voor, maar op basis van artikel 49 WWM bestond in dat geval de mogelijkheid over te gaan tot een doorzoeking.

Om een doorzoeking te voorkomen, kan voortaan een weigering om het voorwerp vrijwillig te geven op grond van artikel 99 Sv, worden gevolgd door een bevel om zulks alsnog te doen. Bij het verzoek om uitlevering hoeft dan van de bevoegdheid tot doorzoeking geen gebruik gemaakt te worden.

Op de tweede plaats blijkt artikel 96a Sv in de praktijk een grote rol te spelen bij financieel onderzoek, bijvoorbeeld om banken en telecommunicatiemaatschappijen tot afgifte van documenten te dwingen. Bij het onderzoek van de commissie-Moons en in de wetsgeschiedenis komen we deze functie van artikel 96a Sv nog nauwelijks tegen.<sup>134</sup> De ontwikkeling van financieel rechercheren heeft hierin verandering gebracht.

Uit de interviews komt naar voren dat de rol van artikel 96a Sv allesbehalve eenduidig is. De bevoegdheden om op dit terrein tot uitlevering van informatie te komen, zijn niet dekkend. Zo ziet artikel 96a Sv bijvoorbeeld alleen op bestaande voorwerpen, in casu documenten. Is dit het geval als de gegevens die de opsporingsambtenaar wil hebben, opgeslagen zijn in een computerbestand? Met één druk op de knop, is er een geprinte versie en is er wel sprake van een voor uitlevering vatbaar voorwerp. Echter gegevens in een geautomatiseerd bestand zijn geen voorwerpen die voor inbeslagneming vatbaar zijn. Voor dat soort onderzoek in geautomatiseerde bestanden, is in

<sup>134</sup> Zie Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, pp. 106-108. Zie evenwel TK. 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 19.



beginsel artikel 125i Sv van toepassing. Dit artikel geeft de bevoegdheid om een onderzoek te gelasten aan de rechter-commissaris *in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek*. Het opvragen van computergegevens op grond van artikel 96a is derhalve onrechtmatig.<sup>135</sup> Hierbij speelt het belang van het beschermen van de privacy een rol: het gaat vooral om persoonsgegevens die door particuliere instanties voor specifieke bedrijfsdoelen verzameld zijn, dus voor andere doelen dan die waarvoor ze door opsporingsambtenaren opgevraagd worden.

Aan de andere kant valt er, zo blijkt uit de interviews, ook informatie te verkrijgen op basis van artikel 11 Wet Persoonsregistraties (WPR).<sup>136</sup> Dit gebeurt vooral als er nog sprake is van een oriënterende fase, zoals een verkennend onderzoek of een opsporingsonderzoek dat zich nog in de beginfase bevindt, en getracht wordt informatie op vrijwillige basis te verkrijgen.<sup>137</sup> Het gaat dan om gegevens als naam, adres en woonplaats. Aan de hand van literatuur en rechtspraak kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij dit gebruik. Het belang van de opsporing moet namelijk afgewogen worden tegen dat van de privacy. Zo oordeelde de rechtbank Roermond<sup>138</sup> dat een verzoek om verstrekking op grond van artikel 11, tweede lid WPR onrechtmatig was, omdat niet voldaan werd aan de eis van een dringende en gewichtige reden (er was geen sprake van een noodsituatie of calamiteit).<sup>139</sup> Het Gerechtshof te Den Bosch<sup>140</sup> oordeelde in deze zaak echter dat er een onderscheid is tussen het verstrekken van de gegevens en het vergaren ervan door de officier van justitie. In het onderhavige geval moest de situatie vanuit opsporingsbelang met voortvarendheid worden aangepakt, zodat er een dringende en gewichtige reden was in de zin van artikel 11 tweede lid WPR. De belangen van de verdachte werden niet onevenredig geschaad. De verstrekker van de gegevens was derhalve bevoegd tot het verstrekken ervan en de officier van justitie handelde niet onrechtmatig door deze te vergaren.

Tenslotte schrijft de OM-richtlijn 'Aanwijzing Optreden bij banken' voor dat de bevoegdheid van artikel 96a Sv alleen via de officier van justitie wordt uitgeoefend.<sup>141</sup>

Uit de interviews blijkt dat verstrekkers van gegevens vaak hun eigen eisen stellen aan politie of openbaar ministerie. Sommige verstrekkers eisen een verzoek van de officier van justitie, daar waar het gaat om bevoegdheden die iedere opsporingsambtenaar toekomen.

<sup>135</sup> Van Stratum, 2000, pp. 2087-2088.

<sup>136</sup> De Wet Persoonsregistraties is per 01-09-2001 vervangen door de Wet Bescherming persoonsgegevens (WBP).

<sup>137</sup> Van Stratum, 2000, p. 2087.

<sup>138</sup> 15 mei 2000, NJ 2000, 527.

<sup>139</sup> Wegens deze uitspraak gaf de branchevereniging van Internet-providers NLIP haar leden de aanbeveling geen naam-, adres-, woonplaats gegevens meer te verstrekken aan politie en justitie, Kaspersen, 2001, p. 46

<sup>140</sup> Gerechtshof 's Hertogenbosch, november 2000. Zie over beide uitspraken Kaspersen, Computerrecht nr. 1, 2001, p. 39-46. Zie ook rechtbank Leeuwarden, 16 november 2000, Nieuwsbrief Strafrecht, 22 december 2000.

<sup>141</sup> College van procureurs-generaal, Aanwijzing optreden bij banken in het kader van justitiële onderzoeken, 11-01-2000.

Een gevolg voor het gebruik van artikel 96a Sv lijkt te zijn, dat hoewel iedere opsporingsambtenaar (dus elke politiefunctionaris) de bevoegdheid mag aanwenden, vaak toch geleund wordt op de officier van justitie 'voor de zekerheid'.

Dit gebeurt volgens de geïnterviewde officieren van justitie en parketsecretarissen om uiteenlopende redenen, maar vooral wegens onzekerheid bij de politie ('laat de officier van justitie maar bellen naar ...'). De officier van justitie heeft een grotere autoriteit. Bovendien wordt ook gesteld dat betrokkenheid van de officier van justitie beter is voor diens inbedding in en kennis van het onderzoek. Dit laatste geldt vooral bij de grotere zaken.

Het opvragen van persoonsgegevens door opsporingsinstanties heeft, zie van Stratum,<sup>142</sup> geleid tot klachten van het bedrijfsleven bij de Registratiekamer (inmiddels College Bescherming Persoonsgegevens). Deze heeft de minister van Justitie aangeschreven, en deze was evenals het College van procureurs-generaal van mening dat artikel 96a Sv geen deugdelijke basis voor dit soort gegevensverstrekking vormt. Registratiehouders kon alleen verzocht worden (voor zover er geen specifieke wettelijk regeling is voor dit soort gegevensverstrekking) op grond van artikel 11 WPR de betreffende gegevens te verstrekken. Zoals vermeld is de wet WPR inmiddels vervangen door de wet Bescherming persoonsgegevens.

Onderzoek van de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij (commissie-Mevis) heeft inmiddels ook uitgewezen dat de situatie rond het vorderen van gegevens op meerdere punten verwarrend, onduidelijk en deels ontoereikend is.<sup>143</sup> Een nieuwe wettelijke regeling voor het vorderen van gegevens is in voorbereiding.

### *Doorzoeken vervoersmiddelen ter inbeslagneming*

#### *Artikel 96b Sv*

1. In geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, is de opsporingsambtenaar bevoegd ter inbeslagneming een vervoermiddel, met uitzondering van het woongedeelte, zonder toestemming van de bewoner, te doorzoeken en zich daartoe de toegang tot dit vervoermiddel te verschaffen.
2. Indien zulks met het oog op de uitoefening van de in het eerste lid verleende bevoegdheid noodzakelijk is, kan de opsporingsambtenaar:
  - a. van de bestuurder van het vervoermiddel vorderen dat hij het vervoermiddel tot stilstand brengt, en
  - b. het vervoermiddel vervolgens naar een daartoe door hem aangewezen plaats overbrengen of door de bestuurder laten overbrengen.

Artikel 96b schept een nieuwe bevoegdheid.

In de literatuur en in de interviews wordt aangegeven dat op het punt van het doorzoeken van voertuigen in de wetgeving een lacune bestond. In deze zin

<sup>142</sup> Van Stratum, 2000, .p. 2088

<sup>143</sup> Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij, *Gegevensvergaring in de strafvordering*, 2001, pp. 35-36.

lijkt hier inderdaad sprake van een 'knelpunt in de praktijk' geweest te zijn en van een grote behoefte aan een wettelijke bepaling.<sup>144</sup>

In het verleden heeft dit nogal eens geresulteerd in optreden dat zou kunnen worden bestempeld als 'détournement de pouvoir', het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden. Zo werd de bevoegdheid tot het doorzoeken van een voertuig 'geconstrueerd' op basis van de theorie van de 'voortgezette toepassing van bevoegdheden'.<sup>145</sup> Hierbij vormden verkeerscontrolebevoegdheden, 'de gevarendriehoek-constructie', of het onderzoek naar de deugdelijkheid van de LPG-tank de basis.<sup>146</sup> Aan de grens maakte de politie in samenwerking met de Douane of Marechaussee (wegens Mobiel toezicht vreemdelingen) ook wel gebruik van de bevoegdheden van deze instanties om in voertuigen te kijken.

Eventueel was ook een constructie van afgeleide opsporingsbevoegdheden denkbaar, bijvoorbeeld op grond van de Opiumwet of de Wet Wapens en munitie.<sup>147</sup> Doorzoeking van voertuigen diende te geschieden door de rechter-commissaris, op basis van een gerechtelijk vooronderzoek. Rechters-commissarissen deden inderdaad wel zoekingen van vervoermiddelen. Tegenwoordig zijn zij er niet meer bij en nemen ze alleen bij doorzoekingen van woningen nog wel 'auto's mee bij de zoeking'.

De nieuwe bevoegdheid is derhalve zeer welkom, zo blijkt uit de interviews met politiefunctionarissen, officieren van justitie en rechters-commissarissen. Gewezen wordt onder andere op het werk van de surveillancedienst. Het is nu makkelijker om naar aanleiding van een heterdaad-actie een auto tot stoppen te dwingen en te doorzoeken.

Het is nu op basis van artikel 96b Sv zelfs mogelijk een auto mee te nemen naar het bureau en daar grondig te doorzoeken. Dit voorkomt inbeslag-neming van het voertuig.<sup>148</sup>

Een probleem lijkt evenwel te blijven bestaan. Ook op grond van de nieuwe bevoegdheid zal er sprake moeten zijn van een verdenking, ook praktisch gezien om een bestuurder tot stoppen te dwingen. Door het gebruik (of misbruik) van controlebevoegdheden in het verleden, kon vooral ook dit probleem omzeild worden.<sup>149</sup> Volgens een advocaat valt de zittingsrechter hier echter zelden over.

### *Bevoegdheid tot doorzoeken plaatsen*

#### *Artikel 96c Sv*

1. In geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, kan de officier van justitie ter inbeslagneming elke plaats, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner en een kantoor van een persoon met bevoegdheid tot verschoning als bedoeld in artikel 218 doorzoeken.

<sup>144</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 20. Zie ook Van der Bel, 2000, p. 19.

<sup>145</sup> Toegestaan in HR 02-12-1935, NJ 1936, 250.

<sup>146</sup> In de zin van artikel 160 WVV. Zie Corstens, 1999, pp. 252-254.

<sup>147</sup> Artikel 9 Opiumwet, artikel 49 WWM.

<sup>148</sup> Zie Dozy, 2000, p. 58.

<sup>149</sup> Artikel 160 lid 1 WVV.

2. Bij dringende noodzakelijkheid en indien het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht, kan een hulpofficier deze bevoegdheid uitoefenen. Hij behoeft daartoe de machtiging van de officier van justitie. Indien vanwege de vereiste spoed of de onbereikbaarheid van de officier van justitie de machtiging niet tijdig kan worden gevraagd, kan de machtiging binnen drie dage na de doorzoeking door de officier van justitie worden verleend. Weigert de officier van justitie de machtiging dan draagt hij zorg dat de gevolgen van de doorzoeking zoveel mogelijk ongedaan worden gemaakt.
3. Het doorzoeken van plaatsen overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid geschiedt onder leiding van de officier van justitie, of in geval van toepassing van het tweede lid, onder leiding van de hulpofficier.
4. Artikel 96, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

De wetgever heeft met het artikel 96c Sv beoogd de officier van justitie als centrale autoriteit bij doorzoekingen aan te wijzen in alle plaatsen, met uitzondering van woningen en kantoren van geheimhouders. Hiervoor is sinds invoering van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek noch een gerechtelijk vooronderzoek nodig, noch tussenkomst van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris is niet meer nodig voor doorzoekingen van loodsen,<sup>150</sup> kantoren, fabriekspanden en (uitpandige) garages. Overigens is het gebruik dat de rechter-commissaris bij doorzoekingen van woningen nog wel steeds kantoorpanden behorend bij een woning (kantoor aan huis) doorzoekt.

Echter, dit soort doorzoekingen kan ook binnen gerechtelijk vooronderzoek plaatsvinden. In grote zaken, waarbij een serie geplande doorzoekingen plaatsvindt, wordt eventueel een pragmatische afweging gemaakt: als het zowel om woningen als om bedrijven gaat dan kan het bijvoorbeeld zo zijn dat de rechter-commissaris de woningen binnengaat en de officier van justitie de bedrijfspanden.

In een arrondissement zijn de officieren van justitie, aldus de rechters-commissarissen, erg voorzichtig. Men handelt toch nog vaak binnen het kader van het gerechtelijk vooronderzoek.

De meningen van de rechters-commissarissen over de nieuwe bevoegdheid van de officier van justitie zijn verdeeld: de één vindt het geen gemis voor de oordeelsvorming, een ander vindt dat wel.

Volgens de rechters-commissarissen is de werklast verminderd. Er zijn minder doorzoekingen in het bijzijn van de rechter-commissaris. Griffiers hebben niet allemaal de indruk dat er sprake van een feitelijke vermindering van het aantal doorzoekingen in het bijzijn van de rechter-commissaris is: het aantal bedrijven dat doorzocht moet worden, valt wel mee, het gaat veelal toch om woningen.

De officier van justitie kan een doorzoeking overlaten aan de hulpofficier van justitie in geval van spoed. Hiertoe dient hij een machtiging te verstrekken. Anders dan bij de doorzoeking van een woning – zie hierna –, mag deze machtiging ook nog binnen drie dagen na de zoeking worden gegeven.

<sup>150</sup> Geschiedde ook vaak op basis van artikel 9 Opiumwet.

Een officier van justitie meldt dat hij zoveel mogelijk meegaat naar 'fatsoenlijke' bedrijven; bij loodsen, garageboxen en dergelijke, wil hij in geval van spoed de zoeking wel overlaten aan de hulpofficier van justitie. Een advocaat denkt dat artikel 96c Sv vrij veel gebruikt wordt en gebruikt zal worden, waarbij vaak de politie zal handelen. Hij vindt dat de rechter-commissaris ook bij andere plaatsen dan woningen de centrale autoriteit zou moeten zijn. De rechter-commissaris staat volgens hem in voor een meer objectieve controle.

*Artikelen 97/110 Sv (spoed)doorzoeking in woningen en kantoren van geheimhouders*

*Artikel 97 Sv*

1. In geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, kan de officier van justitie, bij dringende noodzakelijkheid, en indien het optreden van de rechter-commissaris niet kan worden afgewacht, ter inbeslagneming de volgende plaatsen doorzoeken:
  - a. een woning zonder toestemming van de bewoner, en
  - b. een kantoor van een persoon met bevoegdheid tot verschoning als bedoeld in artikel 218.
2. Voor een doorzoeking als bedoeld in het eerste lid behoeft de officier van justitie de machtiging van de rechter-commissaris. Deze machtiging is met redenen omleed.
3. Kan ook het optreden van de officier van justitie niet worden afgewacht, dan komt de bevoegdheid tot doorzoeking toe aan de hulpofficier. Het eerste en het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing. De machtiging van de rechter-commissaris wordt zo mogelijk door tussenkomst van de officier van justitie gevraagd.
4. Indien de rechter-commissaris aan een hulpofficier van justitie machtiging heeft verleend ter inbeslagneming een woning zonder toestemming van de bewoner te doorzoeken, is voor het binnentreden in de woning door de betrokken hulpofficier van justitie geen machtiging als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden vereist.
5. artikel 9, tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

*Artikel 110 Sv*

1. De rechter-commissaris kan, ambthalfve of op vordering van de officier van justitie, ter inbeslagneming elke plaats doorzoeken. Hij kan zich daarbij doen vergezellen van bepaalde door hem aangewezen personen.
2. Het doorzoeken van plaatsen overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid geschiedt onder leiding van de rechter-commissaris in tegenwoordigheid van de officier van justitie, of in geval van diens verhindering, van een hulpofficier van justitie.
3. de artikelen 98, 9, en 99a zijn van overeenkomstige toepassing.

*Artikel 96 lid 2 Sv*

De opsporingsambtenaar kan in afwachting van de komst van de rechter of ambtenaar die bevoegd is ter inbeslagneming elke plaats te doorzoeken, de maatregelen

nemen die redelijkerwijs nodig zijn om wegmaking, onbruikbaarmaking, onklaarmaking of beschadiging van voor inbeslagneming vatbare voorwerpen te voorkomen. Deze maatregelen kunnen de vrijheid van personen die zich ter plaatse bevinden beperken.

Het gaat hierbij om het doorzoeken van woningen, alsmede de kantoren van geheimhouders. Hoofddregel bij deze doorzoeking is artikel 110 Sv, doorzoeking door de rechter-commissaris binnen het kader van het gerechtelijk vooronderzoek.

Is de rechter-commissaris niet aanwezig op het moment dat er doorzocht moet worden, dan kunnen opsporingsambtenaren in afwachting van diens optreden alvast de te doorzoeken ruimte binnengaan. Ze hebben op grond van artikel 96 lid 2 Sv de bevoegdheid<sup>151</sup> de toestand te 'bevriezen'.

Valt de komst van de rechter-commissaris echter niet binnen een bepaalde tijd te verwachten en is er aan de andere kant noodzaak om te starten met de doorzoeking, dan geldt artikel 97 Sv. In geval van 'spoed' kan ook worden doorzocht zonder de aanwezigheid van de rechter-commissaris.

Wel moet de rechter-commissaris dan vooraf een machtiging afgeven. De officier van justitie hoeft na het verrichten van deze 'spoeddoorzoeking' geen gerechtelijk vooronderzoek meer te vorderen, zoals dat voor de Herziening gerechtelijk vooronderzoek wel het geval was.

De officier van justitie moet in beginsel bij de spoeddoorzoeking aanwezig zijn. Bij uiterste spoed is echter ook aanwezigheid van een hulpofficier van justitie voldoende.

Hoofddregel blijft de bevoegdheid tot doorzoeken van de rechter-commissaris, op basis van 110 Sv. Deze bevoegdheid is gekoppeld aan het gerechtelijk vooronderzoek. Voor toepassing van 110 Sv zal dus een gerechtelijk vooronderzoek geopend moeten zijn.

Het verlot van de rechtbank in het kader van deze bevoegdheid, is na de Herziening gerechtelijk vooronderzoek komen te vervallen. In de praktijk lijkt niemand hier treurig over. De meeste respondenten zijn van mening dat deze toets een formaliteit was, 'een rituele dans'. Een enkele rechter-commissaris vond het wel een echte toets, die naar zijn mening soms ook een waardevolle discussie opleverde. In de ogen van de overige respondenten was het verlot van de rechtbank echter nodeloos complicerend voor het onderzoek en belastend voor de rechtbank: er moesten altijd onder tijdsdruk drie rechters bij elkaar gezocht worden. Een advocaat wijst erop dat een eventuele afwijzing van de rechtbank niet in de stukken kwam, zodat hij daar niet van op de hoogte was en dit ook niet kon gebruiken in zijn verdediging.

Laten we nu kijken hoe het doorzoeken van woningen na de Herziening gerechtelijk vooronderzoek in de praktijk geschiedt. De volgende situaties kunnen zich voordoen:

- 1 Er is sprake van een doorzoeking binnen het gerechtelijk vooronderzoek op grond van artikel 110 Sv. Deze situatie doet zich voor in grote onderzoeken of anderszins, indien de doorzoeking een geplande actie is.

<sup>151</sup> Van der Bel leest in de formulering van artikel 96 Sv meer een verplichting dan een bevoegdheid. Van der Bel, 2000, p. 19.

- 2 Er is sprake van een doorzoeking waar spoed bij is. Er is nog geen gerechtelijk vooronderzoek geopend. De rechter-commissaris overweegt of hij aanwezig zal zijn. Dan zijn er twee mogelijkheden:
  - 2a De rechter-commissaris is aanwezig bij de doorzoeking. De doorzoeking vindt plaats op basis van 110 Sv. De officier van justitie vordert op weg naar de zoeking of ter plaatse mondeling de opening van een gerechtelijk vooronderzoek. Hij bevestigt deze vordering later schriftelijk.
  - 2b De rechter-commissaris is niet aanwezig. De doorzoeking wordt een 'spoeddoorzoeking' op basis van artikel 97 Sv: de rechter-commissaris geeft een machtiging aan de officier van justitie.
- 3 Er is wederom sprake van een spoedsituatie. Er is wel al een gerechtelijk vooronderzoek. (Op het moment van de aanvraag was de doorzoeking dus nog niet gepland, of zij was voor een later tijdstip voorzien). Ook hier maakt de rechter-commissaris een afweging of hij wel of niet zelf aanwezig zal zijn bij de zoeking.
  - 3a Als de rechter-commissaris overgaat tot doorzoeking, vindt deze plaats op grond van artikel 110 Sv.
  - 3b Als de rechter-commissaris niet kan komen, vindt de zoeking doorgang op grond van artikel 97 Sv mits de rechter-commissaris een machtiging afgeeft.

Gezien het voorgaande, kan er gemakkelijk een spraakverwarring optreden bij het woord 'spoeddoorzoeking', omdat dit zowel op een doorzoeking binnen als buiten een gerechtelijk vooronderzoek kan slaan. Voorheen was een spoeddoorzoeking alleen mogelijk als er geen gerechtelijk vooronderzoek liep.

Voorts kan de doorzoeking niet gepland zijn, en onder omstandigheden van spoed plaatsvinden, zonder dat er gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid van spoeddoorzoeking. Bijvoorbeeld als de opsporingsambtenaren binnentreden, de situatie bevriezen en vervolgens de komst van de rechter-commissaris afwachten, welke optreedt op basis van artikel 110 Sv.

In de drie onderzochte arrondissementen ziet de praktijk er als volgt uit.

In één arrondissement gaat de rechter-commissaris volgens de respondenten altijd naar doorzoekingen in woningen. Er is (bijna) nooit sprake van zodanige spoed, dat er zonder de rechter-commissaris moet worden opgetreden, omdat alles op goede reisafstand ligt.<sup>152</sup> De zaak kan eventueel bevroren worden in afwachting van de rechter-commissaris. Concreet gaat het dan als volgt: de politie belt de officier van justitie en gaat alvast. De toestand wordt bevroren. De officier van justitie belt de rechter-commissaris en vordert mondeling de opening van een gerechtelijk vooronderzoek. De rechter-commissaris begeeft zich vervolgens zo snel mogelijk naar de plaats van doorzoeking.

In een ander arrondissement lijkt de afweging van de rechter-commissaris om zich naar een doorzoeking te begeven, bij spoed meer van zijn bezig-

<sup>152</sup> Iedere plaats binnen het arrondissement kan binnen anderhalf uur bereikt worden door de rechter-commissaris.

heden op dat moment af te hangen. Heeft hij geen tijd (hij is bijvoorbeeld bezig met een verhoor), dan wordt een machtiging afgegeven.

In een ander arrondissement zegt de rechter-commissaris in beginsel altijd mee te willen. Er is echter een fysieke grens. Is het overdag, dan wordt de rest met machtigingen gedaan, of er wordt bevroren. Is het 's nachts en er is geen andere rechter-commissaris beschikbaar, dan wordt een machtiging afgegeven.

De afweging van de rechter-commissaris om in spoedgevallen bij een doorzoeking aanwezig te zijn, blijkt op grond van de interviews vooral af te hangen van praktische argumenten (heeft hij meteen tijd, pas later op de dag, of kan hij echt niet komen). Daarnaast geven rechters-commissarissen aan dat ook enkele andere argumenten een rol spelen. Zijn er wellicht kinderen in het pand aanwezig, gaat het om bejaarden? In deze gevallen wil je als rechter-commissaris zoveel mogelijk aanwezig zijn, maar is aan de andere kant bevroren vaak ook een zware last voor betrokkenen. Als het gaat om een dealer in een drugspand, ligt het weer anders. In dat geval is er minder sprake van een woonsituatie: het gevoel dat er rechten te beschermen zijn, is wat minder sterk.

Door de rechters-commissarissen wordt samenvattend een beeld geschetst dat zij eigenlijk altijd aanwezig zijn bij doorzoeken in woningen, ook al zijn deze niet gepland. Alleen als zij echt geen tijd hebben, of het is diep in de nacht, dan maken zij eventueel de keuze om een machtiging te geven. In de verschillende arrondissementen is daar, uitgaande van de gesprekken met rechters-commissarissen, griffiers, officieren van justitie en parketsecretarissen in meer of mindere mate sprake van.

Uit de interviews komt naar voren, dat alle rechters-commissarissen voor zichzelf een belangrijke taak weggelegd zien bij doorzoeken in woningen. Als onafhankelijke toezichthouder op de rechtmatigheid en doelmatigheid van het zoeken, of als vertrouwenwekkend aanspreekpunt voor betrokkenen.

In een arrondissement wordt er door rechter-commissaris en griffier op gewezen dat hoewel een doorzoeking formeel ook plaats kan vinden als de bewoner toestemming geeft, zij hier geen voorstander van zijn. Zij vragen zich af of een overdonderde bewoner in staat moet worden geacht een beslissing te nemen of hij toestemming geeft voor een zoeking. De officier van justitie in dat arrondissement meldt dat verdachten vaak toestemming geven voor een doorzoeking.

Van de kant van de politie wordt gemeld dat doorzoeken meestal in het kader van gerechtelijk vooronderzoek plaatsvinden. Als er spoedzoeken uitgevoerd worden, zijn deze heel gericht op bepaalde situaties. In beginsel wordt dan de komst van de officier van justitie afgewacht. Voor de politie is de officier van justitie het ijkpunt: hij verzorgt het contact met de rechter-commissaris, als hij zelf ook de mening is toegedaan dat er sprake is van spoed.

Bij een politiefunctaris bestaat de indruk dat de rechter-commissaris vooral 's nachts nogal eens verstek laat gaan, en de doorzoeking aan de politie overlaat.

De geïnterviewde advocaten hebben een ander idee over het gebruik van spoedzoeken: deze komen in hun ogen vaak voor. De politie zou vaak zelf een doorzoeking doen en eventueel spoed fingers of een spoedsituatie



creëren. De politie zegt bijvoorbeeld dat de officier van justitie niet te bereiken was. Opsporingsambtenaren kunnen ook vragen of ze binnen mogen en als dat niet mag, ter plaatse een bevel opstellen. Een advocaat zegt weinig gevallen van bevriezen mee te maken. Ook wijst hij erop dat cliënten stelselmatig een verklaring van geen bezwaar tekenen als dat hen gevraagd wordt. Hoe daar mee omgegaan wordt verschilt wellicht echter per arrondissement.

De antwoorden en zienswijzen van de verschillende groepen respondenten ten aanzien van dezelfde vragen verschillen aanzienlijk waar het gaat om de doorzoekingsbevoegdheden. Mogelijk wordt dit veroorzaakt door het geringe aantal respondenten dat in het onderzoek bevraagd is. Verschillende gevallen worden aangeduid, maar misschien zijn dit gewoon alle denkbare situaties. Zou het aantal respondenten groter zijn, dan zouden de gevallen wellicht dezelfde blijven, maar zouden deze meer of minder onderschreven worden.

Een andere verklaring kan zijn dat vooral de ondervraagde advocaten redeneren vanuit het idee van 'zoeken in woningen', ook bijv. op grond van artikel 96 Sv-nieuw. Zij hebben in ieder geval de mening dat de politie te makkelijk binnentreedt. Mogelijk is ook nog dat ze de geschetste situaties teveel bezien vanuit het oude artikel 97 Sv, waarbij de politie zonder machtiging van de rechter-commissaris woningen mocht doorzoeken.

#### *Samenvatting en conclusie*

Over het algemeen lijkt men tevreden over de nieuwe doorzoekings- en inbeslagnemingsbepalingen.

Dat geldt zeker voor artikel 96b Sv, het doorzoeken van vervoersmiddelen. Waar voorheen een kromme redenering opgezet moest worden om het doorzoeken te legitimeren (bijvoorbeeld controle op grond van verkeerswetgeving), of het binnen gerechtelijk vooronderzoek moest, kan dit nu eenvoudigweg door de politie op grond van dit artikel (weliswaar alleen bij betrapping op heterdaad, of een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan).

Op sommige artikelen zat men in de praktijk niet zo te wachten, zoals bijvoorbeeld art. 55a Sv. Dit omdat het volgens sommigen niet vaak voorkomt dat een verdachte zich verstopt. Meestal is er sprake van aanhouding en doorzoeking ter inbeslagneming. Het is de vraag wanneer een politieman precies een machtiging nodig heeft. Officieren van justitie verschillen van mening: of zij geven geen machtigingen af, behalve als deze echt nodig is (dus als duidelijk is dat de verdachte zich verstopt), of zij geven zonder meer een machtiging af als de politie er om vraagt. Een vraag bij dit artikel is of het om gescheiden bevoegdheden gaat: doorzoeking en inbeslagneming en doorzoeking ter aanhouding.

Sommige artikelen leveren in de praktijk wat onduidelijkheden op, zoals art. 96a Sv bij het opvragen van financiële gegevens. Het betreft twee dingen. Ten eerste is in het artikel sprake van voorwerpen, zodat papieren stukken er wel onder vallen, maar gegevens in geautomatiseerde bestanden niet. Deze moeten opgevraagd worden in het kader van 125i, waar een gerechtelijk vooronderzoek voor nodig is.

Het artikel 96 Sv geeft de politie vrij vergaande bevoegdheden waar misschien in de praktijk nog weinig gebruik van wordt gemaakt. Het gaat eigenlijk om twee dingen: inbeslagneming van zaken voortkomend uit een delict waar je niet voor kwam (wat vroeger via voortgezette handeling, helingsbepalingen werd gelegitimeerd), en doelgericht, als je weet dat iets bepaalds er is, binnentreden en dat inbeslagnemen zonder alles overhoop te halen. Dan zou geen doorzoeking nodig zijn. Over het artikel is, aldus een rechter-commissaris veel discussie tussen het kabinet van de rechter-commissaris en parket. Het is een vrij vergaande bevoegdheid, waarvan jurisprudentie zal moeten uitwijzen, wat precies wel en niet zal mogen.

Dan is er nog artikel 96c Sv waarin geregeld is dat er geen rechter-commissaris meer nodig is voor is doorzoeking in andere plaatsen dan woningen. Als de officier van justitie niet aanwezig kan zijn, kan de hulpofficier van justitie het bij dringende noodzakelijkheid zelf doen. Het gaat daarbij om loodsen, kantoren, garages. Dit maakt het voor de politie gemakkelijker en ontlast de rechter-commissaris (hoewel de meningen daarover verdeeld zijn).

Wat de artikelen 97 Sv en 110 Sv kan het volgende gezegd worden. Er is nu officieel de mogelijkheid tot bevroeren; deze heeft tevens tot gevolg dat spoedzoekingen eigenlijk niet nodig zouden hoeven zijn, omdat de rechter-commissaris toch snel ter plaatse kan zijn. Los van de wettelijke bepalingen is een en ander snel veranderd: de noodzaak dat de rechter-commissaris de hele tijd ter plaatse is, is minder groot, nu de communicatie goed loopt (dankzij de moderne communicatiemiddelen, zoals de mobiele telefoon).

Het is prettig dat het verlot van de rechtbank niet meer gevraagd hoeft te worden, omdat het tijd kostte, terwijl het geen toegevoegde waarde had. De rechters-commissarissen geven aan dat zij in principe meegaan met een doorzoeking in een woning. De praktijk lijkt per arrondissement verschillend. In het ene arrondissement is eerder sprake van spoed dan in het andere. De gevolgde procedures zijn hetzelfde (aanvragen machtiging e.d.). Ook wordt er regelmatig bevroeren. De advocaten schetsen een ander beeld: volgens hen wordt er vaak doorzocht terwijl er geen rechter-commissaris bij is. Zij geven aan dat dit per arrondissement verschillend is.

### **3.4 Deskundigenonderzoek, meer in het bijzonder de rapportage in verband met de persoonlijkheid van de verdachte**

#### *Artikel 151 Sv*

1. De officier van justitie kan, ambtshalve of op het verzoek van de verdachte of diens raadsman, een of meer vast gerechtelijke deskundigen, bedoeld in artikel 228, tweede lid, benoemen, die tot taak hebben hem voor te lichten of bij te staan, alsmede, zo nodig een onderzoek, een onderzoek omtrent de persoonlijkheid van de verdachte daaronder begrepen, in te stellen en daarover een schriftelijk verslag uit te brengen. Bij de benoeming worden vermeld de opdracht die moet worden vervuld en de termijn binnen welke de deskundige het schriftelijk verslag uitbrengt.
2. Deze bevoegdheid komt ook toe aan de hulpofficier, met dien verstande dat door hem benoemde deskundigen niet tot taak hebben een onderzoek omtrent de

persoonlijkheid van de verdachte in te stellen en daarover schriftelijk verslag uit te brengen.

Anders dan voorheen is er geen vordering gerechtelijk vooronderzoek meer nodig, voordat de officier van justitie deze bevoegdheid kan uitoefenen. We hebben ons in het onderzoek geconcentreerd op de gang van zaken rond het persoonlijkheidsonderzoek, waarin de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek de belangrijkste verandering heeft veroorzaakt. Het persoonlijkheidsonderzoek kan voortaan door de officier van justitie worden bevolen, in de praktijk meestal bij de eerste voorgeleiding. De rechter-commissaris komt eenzelfde bevoegdheid toe in het kader van de mini-instructie en binnen het gerechtelijk vooronderzoek. De bevoegdheid een last te geven ter overbrenging naar een inrichting ter observatie, in voorkomende gevallen het Pieter Baan Centrum, blijft de exclusieve bevoegdheid van de rechter-commissaris. Wil er door de zittingsrechter een vrijheidsbenemende straf of maatregel opgelegd kunnen worden, dan moet er een persoonlijkheidsonderzoek hebben plaatsgevonden.

#### 3.4.1 *Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur*

##### *Commissie-Moons*

De commissie-Moons stelde voor de bevoegdheid om deskundigen te benoemen aan de officier van justitie te geven, en los te koppelen van het gerechtelijk vooronderzoek. Het was onder de oude wetgeving namelijk zo dat de officier van justitie om deskundigen voor persoonlijkheidsrapportage in te schakelen, een gerechtelijk vooronderzoek moest vorderen.<sup>153</sup> Derhalve was er een soort gerechtelijke vooronderzoeken dat alleen ingesteld werd om een persoonlijkheidsrapportage te kunnen uitvoeren. Volgens de commissie had een gerechtelijk vooronderzoek dan weinig zin, zeker niet als de verdachte en zijn raadsman geen bezwaar tegen het doen van persoonlijkheidsonderzoek hadden. De commissie ging er hierbij van uit dat de officier van justitie daarover met hen zou overleggen. De commissie wilde alleen de benoeming van vaste gerechtelijk deskundigen mogelijk maken, omdat de beëdiging van vaste deskundigen door het gerechtshof een zekere garantie zou bieden voor de deskundigheid en de betrouwbaarheid van de deskundige.

De commissie was van mening dat een bijkomend voordeel van het toekennen aan de officier van justitie van de bevoegdheid deskundigen te benoemen inzake persoonlijkheidsonderzoek zou zijn dat er dan een mogelijkheid geschapen werd om richtlijnen te ontwerpen voor de gevallen waarin dergelijke rapportage aangevraagd moet worden. Dit was (en is nog steeds) redelijk willekeurig (waarbij verwezen wordt naar Haffmans, 1989<sup>154</sup>)

<sup>153</sup> Het was theoretisch mogelijk deze in te schakelen op grond van artikel 150 Sv, maar dit kon alleen in afwachting van de RC, bij dringende noodzakelijkheid. Dit was (haast vanzelfsprekend) een dode letter, omdat er nooit een 'dringende noodzakelijkheid' was.

<sup>154</sup> Overigens hoeft het ontwerpen van richtlijnen niet gekoppeld te zijn aan de officier van justitie, dit kan ook voor de rechter-commissaris.

Voor zover het geen persoonlijkheidsonderzoek betrof, zouden vaste gerechtelijke deskundigen niet alleen door de officier van justitie, maar ook door de hulpofficier van justitie benoemd moeten kunnen worden. Overigens was het in de praktijk al gebruikelijk en in de jurisprudentie toegestaan, dat rapporten die in opdracht van de politie door vaste gerechtelijk deskundigen waren opgemaakt, tot bewijs konden strekken. Zij hoefden dus niet met toepassing van artikel 151 Sv (oud) tot stand gekomen te zijn.

#### *Wetsgeschiedenis*

Over het toekennen van deze bevoegdheid aan de officier van justitie is bij de parlementaire behandeling geen discussie geweest. Wel is, zowel bij het advies van de Raad van State als tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, aan de orde gekomen dat de verdachte zelf ook een mogelijkheid zou moeten hebben om deskundigenonderzoek te vragen. Deze was er in het initiële voorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek niet, omdat de artikelen 227-236 Sv waarin het inschakelen van deskundigen binnen het gerechtelijk vooronderzoek geregeld wordt niet van overeenkomstige toepassing verklaard werden.<sup>155</sup> De Raad van State vond de mogelijkheid om de officier van justitie te verzoeken een gerechtelijk vooronderzoek te openen in haar advies onvoldoende.<sup>156</sup> Ook was in het eerste wetswijzigingsvoorstel, het idee van de commissie-Moons om de mogelijkheid tot mini-instructie op te nemen, niet overgenomen. Derhalve zou de verdachte geen mogelijkheid hebben om buiten het gerechtelijk vooronderzoek bij de rechter-commissaris tegenonderzoek te vragen.<sup>157</sup> Uiteindelijk is de mogelijkheid tot mini-instructie toch in de wet opgenomen, zodat de verdachte zich ook buiten gerechtelijk vooronderzoek tot de rechter-commissaris kan wenden om deskundigenonderzoek te vragen.

Een ander punt dat tijdens de parlementaire behandeling naar voren kwam, is dat de beperking van het benoemen van vaste deskundigen, misschien een zekere garantie voor betrouwbaarheid geeft, maar niet voor deskundigheid. Het artikel is verder ongewijzigd in de wet opgenomen.

#### *Literatuur*

Ook in de literatuur is weinig discussie geweest over de voorgestelde wijziging om de officier van justitie de bevoegdheid te geven tot het aanvragen van deskundigenonderzoek, en om de aanvraag los te koppelen van het gerechtelijk vooronderzoek. Over dit laatste merken Van Kalmthout en Oei op dat er vooral geen reden meer is tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek sinds het een wettelijke eis is dat een gedragsdeskundig

<sup>155</sup> Artikel 227 Sv regelt dat de rechter-commissaris binnen gerechtelijk vooronderzoek, ambthelpe, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte deskundigen kan benoemen.

<sup>156</sup> TK 1992-1993, 23 251 B, p. 9.

<sup>157</sup> De verdachte in voorlopige hechtenis kon aan de rechter-commissaris vragen om een gerechtelijk vooronderzoek in te stellen, zodat hij zijn rechten wel uit kon oefenen. Overigens heeft de verdachte altijd het recht deskundigen in te schakelen, hij moet dan wel kunnen beschikken over voor de strafzaak relevant onderzoeksmateriaal, en de kosten betalen (Hielkema, 1996).

advies uitgebracht wordt om bepaalde vrijheidsbenemende maatregelen te kunnen opleggen.<sup>158</sup>

Opmerkelijk is dat zelfs in het beleidsplan van de Landelijk forensisch psychiatrische dienst 1999-2002, nog helemaal niet uitgegaan wordt van het feit dat het voortaan vooral de officier van justitie zou zijn die de persoonlijkheidsrapportage aan zou vragen. Er is geen rekening gehouden met de wijzigingen door de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek.<sup>159</sup> Van Kordelaar<sup>160</sup> wijst erop dat zowel de rechter-commissaris als de officier van justitie de beslissing om een gedragsdeskundig rapport aan te vragen neemt op strafrechtelijke/strafprocessuele gronden (bewijs, (on)toerekeningsvatbaarheid, het opleggen van een straf of een maatregel) en dat noch officier van justitie noch rechter-commissaris verdere inhoudelijke kennis hebben, bijvoorbeeld over welke deskundige precies nodig is. Zij vragen een deskundigenonderzoek aan bij de Forensisch psychiatrische dienst (FPD) en laten de keuze met betrekking tot de deskundige over aan die dienst. In sommige regio's was er (volgens het beleidsplan van de Landelijke FPD) namelijk een samenwerking gegroeid tussen FPD en rechter-commissaris, waarbij deze de FPD mandaat heeft gegeven om de aard van een te verrichten gedragskundig onderzoek te beoordelen en om vervolgens gedragsdeskundigen aan te zoeken. Tevens toetst de FPD de kwaliteit van de psychiatrische en psychologische rapportage. Het lijkt ons dat deze samenwerking ook goed met de officieren van justitie plaats kan vinden.<sup>161</sup>

Van Kalmthout en Oei<sup>162</sup> zijn van mening dat het ook in de lijn van de bestaande praktijk zou zijn geweest de centrale rol van de FPD bij het aanzoeken van rapporteurs en de toetsing van kwaliteit van de psychiatrische en psychologische rapportages wettelijk te verankeren.

Taken van een rechter-commissaris bij het aanvragen van een deskundigenrapportage<sup>163</sup> waren het tegen elkaar afwegen van een aantal zaken, zoals inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, onaantastbaarheid van het lichaam, vertraging bij berechting en het te verwachten rendement van rapportage i.v.m. berechting, kosten. Men kan zich de vraag stellen of een officier van justitie dit op dezelfde wijze zal doen.

Hielkema<sup>164</sup> vraagt zich af waarom de beëdiging van deskundigen door het gerechtshof een zekere waarborg zou zijn voor de deskundigheid en betrouwbaarheid van de deskundige. Het is niet duidelijk waarom deze beëdiging deskundigen betrouwbaarder (integerder) zou maken dan andere deskundigen die in eerste instantie niet worden beëdigd, of dan deskundigen die incidenteel door een rechter-commissaris worden ingeschakeld en worden

<sup>158</sup> Van Kalmthout en Oei, 2000, p. 146.

<sup>159</sup> Van Kalmthout en Oei, 2000, p. 146.

<sup>160</sup> Van Kordelaar, 2000, p. 112.

<sup>161</sup> Overigens is begonnen met het opstellen van richtlijnen voor het aanvragen van psychologische en psychiatrische rapportages, omdat uit onderzoek onlangs nogmaals bleek (van Kordelaar, 2000) dat de praktijk daaromtrent per arrondissement nog steeds zeer verschillend is, zowel wat betreft de hoeveelheid aangevraagde onderzoeken, de soorten onderzoek, de gestelde vragen en de soorten advies die gegeven werden.

<sup>162</sup> Van Kalmthout en Oei, 2000, p. 147.

<sup>163</sup> Zie bijvoorbeeld Haffmans, 1989, p. 129.

<sup>164</sup> Hielkema, 1996, p. 42-43.

beëdigd. Men kan zich afvragen of van een door de politie of de officier van justitie ingeschakelde deskundige niet eenzelfde onpartijdige en onafhankelijke houding zou mogen worden verwacht. Wat de kwaliteit van een deskundige betreft, deze kan beter gecontroleerd worden door de procesdeelnemers.

Van Kamthout en Oei<sup>165</sup> daarentegen vragen zich af waarom het inschakelen van beëdigde gedragdeskundigen niet ook geldt voor deskundigen die door rechter-commissaris of rechtbank worden benoemd.

### *De praktijk*

De wijziging is in de praktijk niet overal met evenveel enthousiasme ontvangen, en is ook niet overal doorgevoerd.

Zo zijn er in een arrondissement besprekingen gevoerd waarbij uiteindelijk na enig heen- en weer- gaan besloten is dat de officieren van justitie het aanvragen van persoonlijkheidsonderzoek voor hun rekening nemen. Er is vervolgens een procesbeschrijving gemaakt samen met FPD en rechter-commissaris. In een ander arrondissement laten de rechters-commissarissen zich alleen maar uit over praktische problemen, bijvoorbeeld dat uit het bijgevoegde formulier en uit COMPAS soms niet duidelijk is of de officier van justitie inmiddels een deskundigenonderzoek heeft aangevraagd. In een arrondissement is afgesproken dat de rechter-commissaris deze rapportages voorlopig blijft aanvragen omdat zich daar een apart probleem voordoet: er was daar ten tijde van onze interviews geen vaste gerechtelijke deskundige,<sup>166</sup> althans geen psychiater.

De meningen over hoe het gebruik van de nieuwe wetgeving in de praktijk verloopt, zijn niet eenduidig. Een rechter-commissaris is bijvoorbeeld van mening dat de officier van justitie bij voorgeleiding van verdachten in bepaalde gevallen meteen zou moeten zien, dat een oordeel van de FPD gewenst is (met name over het feit of de verdachte wel 'detentiegeschikt' is (er tegen kan in detentie te zitten, of 'helemaal gek is' en bijvoorbeeld gedwongen moet worden opgenomen op grond van de BOPZ). Officieren van justitie komen soms wel in het cellenblok kijken, maar hebben meestal te weinig tijd om van een echte voorgeleiding te kunnen spreken. Volgens deze rechter-commissaris zou de FPD het ook liever bij het oude hebben gelaten. Zelf vindt hij het een gemis. Officieren van justitie doen zijns inziens hun best, maar goed gaan doet het niet.

Een officier van justitie (uit een ander arrondissement) vindt deze kritiek niet terecht. Op het door de rechter-commissaris naar voren gebrachte argument dat de officier van justitie een verdachte alleen bij voorgeleiding ziet, merkt hij op dat dat ook voor de rechter-commissaris geldt, en dat de rechter-commissaris dan ook een beperkte tijd heeft. Hij heeft niet de indruk dat rechters-commissarissen de rapportage omtrent de geestesvermogens bij zich zouden hebben willen houden. Verder zijn er wat aanvangsproblemen, en de FPD moet nog wennen.

<sup>165</sup> Van Kalmthout en Oei, 2000, p 147.

<sup>166</sup> Er is wel een psycholoog als vaste deskundige.

Binnen het kabinet van de rechter-commissaris werd het verloop van het verzoek goed gevolgd; de indruk bestaat bij de ondervraagde rechters-commissarissen (en griffiers) dat dit op parketten minder het geval is. Overigens kan een rechter-commissaris zelf ambtshalve een persoonlijkheidsonderzoek aanvragen op grond van artikel 36e Sv (mits de verdachte in voorlopige hechtenis verkeert) als hij het noodzakelijk acht en de officier van justitie nog geen verzoek gedaan heeft.

Interessante vragen hierbij zijn of de rechter-commissaris een andere mening dan de officier van justitie heeft omtrent het aanvragen van persoonlijkheidsrapportage in een specifiek geval, en of het voor de rapportage uitmaakt of het de officier van justitie dan wel de rechter-commissaris is die de persoonlijkheidsrapportage aanvraagt. Dit laatste zou kunnen omdat de rapportage dan in het kader van – bruikbaarheid voor de – vervolging aangevraagd zou kunnen worden, min of meer *à charge*.

Waarschijnlijk is dit echter niet: zo wijzen advocaten erop dat de FPD standaardvragen, krijgt, die ook standaard worden uitgewerkt. Bovendien kan de verdediging ook vragen stellen aan dezelfde deskundige, en kan zij om een contra-expertise vragen. Toch vindt een advocaat dat het persoonlijkheidsonderzoek gevoelsmatig bij de rechter-commissaris thuishoort.

Naar de mening van een parketsecretaris wordt er te 'makkelijk' om een persoonlijkheidsonderzoek gevraagd, terwijl deze kostbaar zijn.

Omdat het aanvragen van persoonlijkheidsonderzoek nu vooral door de officier van justitie gebeurt, zou verwacht kunnen worden, dat er minder werklast bij de kabinetten van de rechter-commissaris is, en meer bij de officieren van justitie, in casu parketsecretarissen.

In de praktijk bleek dat het administratieve werk dat het verzoeken van persoonlijkheidsonderzoek oplevert, vooral bij de griffiers en de administratie van het parket verricht wordt. De laatste heeft doordat officieren van justitie nu de mogelijkheid hebben een persoonlijkheidsonderzoek aan te vragen meer werk gekregen. De administratie van het parket viel echter buiten onze interviewreeks. Het beeld is onder ander hierdoor niet geheel duidelijk. Er lijken verschillen te bestaan tussen de inhoud van het werk van de griffiers: in een arrondissement moe(s)t de griffier voor de psychiater/per deskundige een apart schaduw dossier maken, en actueel houden. In een ander arrondissement hoefde hij alleen het formulier uit te draaien, en op te sturen (het kopiëren van het dossier werd gedaan door de administratie).

#### *Concluderend*

De contacten lagen tussen rechter-commissaris en FPD, en moeten nu dus opgebouwd worden tussen de officier van justitie en de FPD.

De deskundigheid ligt vooral bij de FPD; het is de vraag of het derhalve veel uitmaakt of het de rechter-commissaris dan wel de officier van justitie is die persoonlijkheidsrapportage aanvraagt.

Het zou kunnen dat het uitmaakt dat de rechter-commissaris persoonlijkheidsrapportage aanvraagt omdat deze laatste meer vanuit de rechtspositie van de verdachte denkt (en zich dus ook meer afvraagt of het wel nodig is en hij het belang van de inbreuk op de privacy van de verdachte beter afweegt tegen het belang van het onderzoek, terwijl de officier van justitie meer redeneert vanuit het vergaren van bewijs en het eisen van straf.

Om te zien of er verschillen zijn, zou dit nader onderzocht moeten worden.

### 3.5 Informatievoorziening bij parallele opsporing

#### *Artikel 177a Sv*

In geval ter zake van een feit waarop een gerechtelijk vooronderzoek betrekking heeft, opsporing geschiedt, draagt de officier van justitie zorg dat de rechter-commissaris hieromtrent ten spoedigste wordt ingelicht en aan deze de betreffende processtukken worden toegezonden.

#### 3.5.1 *Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur*

In de praktijk was het al langere tijd aanvaard dat er opsporing plaats kan vinden terwijl er een gerechtelijk vooronderzoek loopt.

De officier van justitie is namelijk 'dominus litis', hij is de leider van het opsporingsonderzoek en neemt de beslissing over vervolging. De rechter-commissaris is belast met het leiden van het gerechtelijk vooronderzoek, maar dit moet restrictief worden uitgelegd: de rechter-commissaris verricht de bevoegdheden die hem toekomen in het gerechtelijk vooronderzoek of laat deze bevoegdheden onder zijn leiding verrichten (denk aan artikel 177 Sv), maar hij heeft niet de leiding over het hele onderzoek zoals dat plaatsvindt ten tijde van het gerechtelijk vooronderzoek. Voor het laatste kan het opsporingsonderzoek als kader blijven dienen.

Er is geen gezagsrelatie tussen rechter-commissaris en officier van justitie, zodat deze ook niet kan dienen als basis voor een permanente informatie-uitwisseling. Om toch voldoende op de hoogte te blijven van het onderzoek voor het nemen van de beslissingen die hun toekomen in het onderzoek, zullen ze desalniettemin met elkaar moeten overleggen.

Zowel de commissie-Moons als in het spoor daarvan, de wetgever, vinden dan dat de officier van justitie de rechter-commissaris telkens goed moet informeren over wat er zich in de opsporing voordoet. Deze regel is nodig, omdat het accent van het onderzoek, aldus de commissie-Moons, in de loop der jaren lijkt te verschuiven van terechtzitting naar voorbereidend onderzoek, en vervolgens van het gerechtelijk vooronderzoek naar het opsporingsonderzoek, waarbij de verdachte steeds minder rechten heeft. De rechter-commissaris loopt een informatieachterstand op en verliest het overzicht over het opsporingsonderzoek. Dit mag niet ten koste gaan van de rechtspositie van de verdachte. Daarom moet de leidinggevende positie van de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek onaangetast blijven en moet hij geïnformeerd worden over opsporingshandelingen, zodat hij overleg kan voeren met de officier van justitie als het beleid van de rechter-commissaris ten aanzien van de rechtspositie van de verdachte doorkruist dreigt te worden.

Een ander voorstel van de commissie-Moons was dat verdachten die verhoord worden bij parallele opsporing terwijl er een gerechtelijk vooronderzoek loopt, in dezelfde positie zouden moeten verkeren als bij gerechtelijk vooronderzoek. Er zou derhalve een raadsman aanwezig moeten zijn. Dit voorstel heeft het echter niet gehaald. Het heeft wel aanleiding gegeven tot discussie in de Tweede Kamer en tot een amendement dat beoogde het



voorstel van de commissie-Moons alsnog in het wetsvoorstel te doen opnemen. Het amendement heeft het echter niet gehaald.<sup>167</sup>

### 3.5.2 De praktijk

De meeste geïnterviewden vinden het volkomen normaal dat de officier van justitie de rechter-commissaris bij parallelle opsporing inlicht en zijn van mening dat daar geen wetsartikel voor nodig is: 'Het is de bevordering van iets dat eigenlijk helemaal niet in wet thuishoort', en bovendien ook voor de komst van deze regel al volop geschiedde.

Dat neemt niet weg dat de uitvoering in de praktijk niet overal goed loopt. De communicatie vindt vooral mondeling, telefonisch of in de wandelgangen plaats. Sommige rechters-commissarissen vinden dat dat goed gaat, anderen zijn er minder over te spreken.

Zo zijn de lijnen in één arrondissement erg kort en loopt de officier van justitie gewoon binnen en vertelt wat er gebeurt en wat er gaat gebeuren. Een andere rechter-commissaris merkt juist op dat de officier van justitie nooit komt praten, wegens tijdgebrek. Ook een andere rechter-commissaris vindt dat er niks van terecht komt en dat de officier van justitie achterloopt wat informatieverschaffing betreft. Zeker ook wat betreft het toesturen van stukken. In de praktijk wordt dat overigens snel opgelost door deze op te vragen. Een andere rechter-commissaris denkt echter dat er helemaal geen stukken worden opgestuurd.

De rechters-commissarissen zijn ook zonder deze communicatie wel op de hoogte van de grote lijnen van het opsporingsonderzoek, vooral doordat zij tap-machtigingen afgeven. De officier van justitie motiveert een dergelijk verzoek met een korte, meestal schriftelijke uiteenzetting van het onderzoek. Informatie over parallelle opsporing op basis van het nieuwe artikel 177a Sv wordt zo blijkt uit onds onderzoek, zeker niet schriftelijk doorgegeven, zoals van der Bel<sup>168</sup> in zijn artikel in *Opportuun* voorstelde.

De officieren van justitie bevestigen zelf het beeld zoals dat door de rechters-commissarissen geschetst wordt.

Het lijkt erop dat vooral het stukken toesturen nog wel eens te wensen overlaat.

Het beeld dat naar voren komt uit het onderzoek naar de Wet BOB is niet echt verschillend. Ook hier blijkt dat de cultuur tussen de verschillende kabinetten verschillend is.

De regeling van artikel 177a Sv heeft ook iets eigenaardigs. Het artikel voorziet een oplossing voor een situatie – die van parallelle opsporing tijdens een gerechtelijk vooronderzoek terwijl naar verwachting als gevolg van dezelfde wet het aantal gerechtelijke vooronderzoeken behoorlijk zal teruglopen. Er zijn minder gerechtelijke vooronderzoeken doordat de telefoontap buiten het gerechtelijk vooronderzoek plaatsvindt en de spoedhuiszoeking en enkele andere bevoegdheden losgekoppeld zijn (van de opening van) een gerechtelijk vooronderzoek. Dit neemt niet weg dat een goede communicatie ook bij

<sup>167</sup> Amendement lid O.P.G. Vos, TK 1997-1998, 23 251, nr. 18.

<sup>168</sup> Van der Bel, 2000, p. 19.

deze bevoegdheden zoals de telefoontap belangrijk is. Als de rechter-commissaris een machtiging moet verstrekken, is een goede indruk van het verloop van de opsporing gewenst, naast het feit dat de officier van justitie het verzoek goed moet motiveren. De nieuwe regeling van artikel 177a Sv ziet echter niet op deze gevallen.

### 3.6 De vereenvoudigde sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek

#### *Artikel 237 Sv*

1. Indien de rechter-commissaris oordeelt dat het gerechtelijk vooronderzoek is voltooid of dat tot voortzetting daarvan geen grond bestaat, sluit hij het onderzoek bij een beschikking, waarin de reden der sluiting is vermeld.
2. De rechter-commissaris doet de beschikking toekomen aan de officier van justitie en, indien deze bekend is, aan de verdachte.

#### *Artikel 238 Sv*

Indien de officier van justitie aan de rechter-commissaris schriftelijk mededeelt dat van verdere vervolging wordt afgezien, eindigt het gerechtelijk vooronderzoek.

#### 3.6.1 *Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur*

##### *Commissie-Moons*

Zoals we hebben gezien heeft de commissie-Moons voorstellen gedaan om de sluitingsprocedure van het gerechtelijk vooronderzoek te vereenvoudigen. De sluitingsprocedure werd namelijk omslachtig en ingewikkeld bevonden.<sup>169</sup> Drie gevallen worden specifiek aangehaald:

- Bij kennisgeving van niet-verdere vervolging door de officier van justitie tijdens het gerechtelijk vooronderzoek, was toch een sluitingsbeschikking van de rechter-commissaris nodig.
- De sluiting was niet onherroepelijk. De officier van justitie kon heropening vorderen en ook de verdachte kon hierom verzoeken. De termijn waarbinnen dit kon gebeuren, was aanzienlijk.<sup>170</sup> Daarenboven bestond voor zowel officier van justitie als de verdediging weer de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een afwijzing.
- Buiten het voorgaande geval, was heropening dan juist weer moeilijk: deze behoefde toestemming van de rechtbank.

Bovendien zorgde de verplichte koppeling van een aantal exclusieve bevoegdheden van de rechter-commissaris aan het gerechtelijk vooronderzoek – gewezen wordt onder andere op het persoonlijkheidsonderzoek –, ervoor dat de hele procedure inzake sluiting moest worden doorlopen als gevolg van slechts één onderzoekshandeling.<sup>171</sup>

De omslachtige sluitingsprocedure leidde tot vormfouten en tijdverlies. In een aantal gevallen, vooral wanneer de verdachte in voorlopige hechtenis verbleef, ging de officier van justitie daarom over tot het uitbrengen van een

<sup>169</sup> Zie Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, pp. 70-76.

<sup>170</sup> Artikel 237 jo 238 Sv-oud resulteerden in een termijn van twee maanden.

<sup>171</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, p. 72.

dagvaarding. Dit heeft tot gevolg dat het gerechtelijk vooronderzoek zonder officiële sluiting eindigt.<sup>172</sup>

Veel vormvoorschriften strekten ertoe dat de verdachte en het OM alsnog onderzoek door de rechter-commissaris konden laten verrichten. Hiertoe waren echter ook mogelijkheden buiten het gerechtelijk vooronderzoek en bovendien konden verzoeken ook op informele wijze aan de rechter-commissaris worden voorgelegd. Al met al vond de commissie dat de vormvoorschriften niet meer in verhouding stonden tot het beschermde belang en pleitte zij voor een regeling met zo min mogelijk vormvoorschriften.<sup>173</sup> De commissie heeft nog overwogen of wettelijk geregeld moest worden dat de officier van justitie en de verdachte, c.q. zijn raadsman gehoord moest worden alvorens tot sluiting over te gaan. Zij kwam tot het oordeel dat dit niet hoefde, omdat betrokkenen meestal instemmen met sluiting. Om dezelfde reden vond zij dat het voornemen tot sluiting niet schriftelijk hoefde te worden meegedeeld. Een andere reden is dat artikel 237 Sv vereist dat de rechter-commissaris het gerechtelijk vooronderzoek pas sluit als hij van mening is dat het onderzoek voltooid is. Dit impliceert dat de rechter-commissaris zowel bij de verdediging, als de officier van justitie nagaat of zij nog verder onderzoek willen.

Op de eerste plaats stelde de commissie voor om een kennisgeving van niet-verdere vervolging, door de officier van justitie uitgebracht tijdens het gerechtelijk vooronderzoek, automatisch het gerechtelijk vooronderzoek te laten beëindigen (artikel 238 Sv-nieuw).

In de ogen van de commissie moest voorts de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek door de rechter-commissaris onherroepelijk worden. De sluitingsbeschikking hoeft niet langer door de officier van justitie aan de verdachte te worden betekend. Dit vereiste leidde tot vormfouten.

Wel stelde de commissie voor het artikel 241 Sv zo te wijzigen dat zowel officier van justitie als verdachte zich na de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek tot de rechter-commissaris kunnen wenden met een verzoek onderzoekshandelingen te verrichten voor de terechtzitting.

De rol van de rechtbank bij deze heropening komt te vervallen. Aansluiting wordt gezocht bij de figuur zoals deze ook geldt bij de mini-instructie, waar de rechter-commissaris rechtstreeks door de verdediging kan worden benaderd buiten het gerechtelijk vooronderzoek. Er staat geen rechtsmiddel open tegen de beslissing van de rechter-commissaris. Het onderzoek ex artikel 241 Sv geldt als gerechtelijk vooronderzoek.

Nadat het onderzoek ter terechtzitting begonnen is vervalt de mogelijkheid tot heropening op grond van artikel 241Sv.

Mocht er nog nader onderzoek door de rechter-commissaris nodig zijn, bijvoorbeeld als gevolg van een pro-forma zitting, dan kan dit geschieden op basis van artikel 316 Sv.

In algemene zin, zal het loskoppelen van een aantal bevoegdheden van de rechter-commissaris van het gerechtelijk vooronderzoek, bijdragen tot minder sluitingsperikelen. Dit omdat het aantal gerechtelijke vooronderzoeken

<sup>172</sup> Artikel 258 lid 2 Sv.

<sup>173</sup> Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, pp. 73-74.

naar verwachting zal afnemen, met name de 'lege gerechtelijke vooronderzoeken' waarin nauwelijks meer dan één door de rechter-commissaris te verrichten handeling plaatsvindt, en waarbij sluiting gevoelsmatig gold als nodeloze vertraging.

De commissie-Moons wilde het gebruik van artikel 258 Sv, het dagvaarden met als gevolg het eindigen van het gerechtelijk vooronderzoek, niet onmogelijk maken. Aan de andere kant wilde zij het ook niet apart regelen.<sup>174</sup> De situatie blijft op dit punt dus ongewijzigd.

#### *Wetsgeschiedenis en literatuur*

De voorstellen van de commissie-Moons zijn in het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek integraal overgenomen.<sup>175</sup> Interessant is het opnemen van een nieuw artikel 411a Sv in het wetsvoorstel. Dit artikel maakt het mogelijk om analoog aan de figuur van artikel 241 Sv een verzoek om onderzoek aan de rechter-commissaris te doen, tussen het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg en tweede aanleg in.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek vroegen sommige kamerleden waarom niet wettelijk werd vastgelegd dat de rechter-commissaris alvorens tot sluiting over te gaan, de officier van justitie en de raadsman moest raadplegen. De minister vond dit overeenkomstig de commissie-Moons overbodig, aangezien de rechter-commissaris dat toch al doet om te weten of het onderzoek inderdaad gesloten kan worden en het een vormvoorschrift zou vormen, dat weer aanleiding zou geven tot allerlei discussies over sancties als het niet toegepast zou worden.

Nergens in de literatuur valt enige kritiek te lezen over de vereenvoudiging van de sluitingsprocedure.

#### *3.6.2 De praktijk*

In de praktijk lijkt eveneens iedereen zich te kunnen vinden in de nieuwe regeling. Dit geldt voor rechters-commissarissen, officieren van justitie en advocaten. Wel wijzen officieren van justitie er op dat onder de nieuwe regeling eerder actie van hen wordt verwacht. De termijn waarbinnen de verdachte een kennisgeving omtrent verdere vervolging moet krijgen of een dagvaarding betekend moet zijn is, gerekend vanaf de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek korter geworden, namelijk twee maanden. Dit kan problematisch zijn. De verwerking van de sluiting gebeurt door de administratie van de parketten. Die houdt in de gaten dat er daarna een vervolg komt, namelijk een kennisgeving van niet verdere vervolging, of een dagvaarding.

Verder is het in de praktijk inderdaad zo dat het gerechtelijk vooronderzoek meestal niet zomaar gesloten wordt: er is sprake van een informele vooraan-

<sup>174</sup> De officier van justitie zou anders het gerechtelijk vooronderzoek – onder leiding van de rechter-commissaris – kunnen 'doorkruisen'. Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, p. 75.

<sup>175</sup> TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 43.

kondiging door de rechter-commissaris. Bovendien is deze over het algemeen ook bereid het gerechtelijk vooronderzoek geopend te laten als de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Griffiers wijzen er op dat bij een voorgenomen sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek, wel nog steeds moet worden gelet op de vereiste van artikel 200 Sv: de verdachte moet voor sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek gehoord worden of althans behoorlijk zijn opgeroepen.<sup>176</sup> Overigens doet volgens een griffier de verdachte in 80% van de gevallen afstand van dit recht, na daarover per brief geïnformeerd te zijn.

Een griffier wees, zonder hierover expliciet naar gevraagd te zijn, op het gebruik van het verzoek om door de rechter-commissaris onderzoek te laten verrichten in de periode tussen eerste en tweede aanleg. Hij zei al drie van dergelijke verzoeken te hebben gehad, die alledrie werden afgewezen, omdat de rechter-commissaris van mening was dat hij anders mogelijk in het oordeel van de rechter in eerste aanleg zou treden. In voorkomende gevallen ging het bijvoorbeeld om het horen van getuigen, die niet in eerste aanleg waren gehoord. Als dit het gevolg is van een weigering van de rechtbank om de betreffende getuigen te horen, kan de verdediging hiertegen in beroep bij het gerechtshof. Het hof kan bovendien andere getuigen in de zaak oproepen, of de zaak terugverwijzen naar de rechter-commissaris.

Advocaten zijn van mening dat de vereenvoudigde sluitingsprocedure de verdediging een aantal mogelijkheden ontnemt, maar dat dit ruimschoots gecompenseerd wordt door de artikelen 241 en 411a Sv. Vaak lag vroeger na een kennisgeving omtrent verdere vervolging de zaak stil. Nu kan op grond van artikel 241 Sv zonder al te veel rompslomp weer in de procedure ingebroken worden, nog voor aanvang van het onderzoek ter terechtzitting (en voor het uitbrengen van een dagvaarding). Ook artikel 411a Sv wordt van groot belang geacht, omdat de tijdsperiode tussen eerste aanleg en hoger beroep lang is. Het is moeilijk voor de verdediging tijdens deze periode enige vooruitgang in de behandeling van de zaak te bewerkstelligen. Artikel 411a Sv biedt hiertoe voortaan echter een mogelijkheid.

Een nadeel van een verzoek op basis van de artikelen 241 en 411a Sv zou volgens de advocaten kunnen zijn dat een dergelijk verzoek makkelijk afgewezen kan worden, bijvoorbeeld omdat het verzoek terecht komt bij dezelfde rechter-commissaris die eerder de zaak heeft behandeld. Bovendien is tegen afwijzing geen beroep mogelijk.

Een geïnterviewde advocaat zei voorstander te zijn van behandeling van het verzoek ex. 411a Sv door een raadsheer-commissaris te creëren.

<sup>176</sup> Artikel 200 lid 2 en 3 Sv.

### 3.7 Het overgangsrecht

#### 3.7.1 De praktijk

De overgangsregeling die in de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek is neergelegd lijkt heel duidelijk.<sup>177</sup> Zij is als volgt geformuleerd: 'in strafzaken waarin ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet reeds een gerechtelijk vooronderzoek is ingesteld of dit gerechtelijk vooronderzoek nog niet onherroepelijk is gesloten, blijven de op dat tijdstip vervallen bepalingen van toepassing op de wijze waarop het gerechtelijk vooronderzoek wordt verricht en gesloten'.

Volgens de respondenten is de uitvoering van de regel in de praktijk echter soms niet eenvoudig. Op grond van het artikel is duidelijk dat alle gerechtelijke vooronderzoeken die al ingesteld waren toen de wet gewijzigd werd, 'oud' blijven, en dat de 'oude' regels erop van toepassing blijven (zowel voor taps, als printers, als voor huiszoekingen. Niet geregeld is echter wanneer de nieuwe bevoegdheden (die niet direct met het gerechtelijk vooronderzoek samenhangen) gebruikt mogen worden: mogen deze ook in zaken met een oud gerechtelijk vooronderzoek gebruikt worden? Kan de nieuwe spoedzoeking volgens artikel 97 Sv bijvoorbeeld worden toegepast in oude gerechtelijke vooronderzoeken? Moest een gerechtelijk vooronderzoek tegen NN geopend voor 1 februari 2000 en op naam gezet na 1 februari, beschouwd worden als een 'oud' gerechtelijk vooronderzoek? (op beide vragen is het antwoord overigens 'ja').

De overgangsregeling heeft in deze zin aanleiding gegeven tot collegiaal overleg c.q. discussie over het toepassen ervan in bepaalde praktijkgevallen. Enkele problemen zijn ook agendapunten geweest in de landelijke vergadering van rechters-commissarissen. Daar zijn landelijke 'aanwijzingen' uit voortgekomen, die verspreid zijn.

Praktisch gezien kon de regeling ook een probleem opleveren, omdat in Nederland de gewoonte bestaat een gerechtelijk vooronderzoek per bekende verdachte in te stellen, terwijl deze toch deel uit maken van één zaak. Tegen de ene verdachte kan dan een 'oud' gerechtelijk vooronderzoek zijn ingesteld en tegen een ander een 'nieuw', als in het kader van een reeds lopend gerechtelijk vooronderzoek een nieuwe verdachte in beeld is gekomen. Het kan dan voorkomen dat in één zaak bijvoorbeeld tien nieuwe gerechtelijke vooronderzoeken en zes oude ingesteld zijn. Daar moet goed op gelet worden, bijvoorbeeld bij sluiting. Overigens wordt het probleem ondervangen door op de betreffende dossiers heel duidelijk aan te geven dat het oud is. Het probleem lost zich vanzelf op: naarmate de tijd verstrijkt, zijn er steeds minder oude gerechtelijke vooronderzoeken. Behoudens in kabinetten rechter-commissaris waar de archiefkast opschoning behoeft, komen er

<sup>177</sup> Stb. 1999, 243, artikel X.

alleen in complexe, langerlopende onderzoeken met veel verdachten op het moment nog oude gerechtelijke vooronderzoeken voor.

## 4 De algemene gevolgen van de wet

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de algemene gevolgen van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek, namelijk voor de aantallen gerechtelijke vooronderzoeken en voor de werklast, voor de rol van de rechter-commissaris, en voor de rechtspositie van de verdachte.

### 4.1 Aantallen gerechtelijke vooronderzoeken, werklast

Een van de doelstellingen van de wet was het stroomlijnen van het gerechtelijk vooronderzoek en – impliciet – het terugdringen van het aantal gerechtelijke vooronderzoeken.<sup>178</sup> Helaas zijn de aantallen gerechtelijke vooronderzoeken op dit moment bij het CBS slechts bekend tot 1995<sup>179</sup> zodat we hier landelijk gezien niets over kunnen zeggen. Om toch enige indicatie te geven, zijn de aantallen gerechtelijk vooronderzoek in de door ons onderzochte arrondissementen opgevraagd. Zie tabel 1. In tabel 2 zijn de aantallen mini-instructie per arrondissement aangegeven.

Tabel 1: Aantallen gerechtelijk vooronderzoek, geopend in 1998 t/m 2001, in de arrondissementen Den Haag, Breda en Maastricht

jaar	Den Haag	Breda	Maastricht
1998	1.008		259
1999	1.107	653	363
2000	455*	404*	212*
2001	387	329	345

\* De wet trad in werking op 1 februari van dit jaar

Tabel 2: Aantallen mini-instructies in het jaar 2000 en 2001, in de arrondissementen Den Haag, Breda en Maastricht

jaar	Den Haag	Breda	Maastricht
2000	163	8*	2*
2001	225	85	13*

\* Zie uitleg in de tekst.

Deze aantallen zijn wat betreft de arrondissementen Den Haag en Breda in overeenstemming met de algemene verwachting dat het aantal gerechtelijke vooronderzoeken terug loopt als gevolg van het feit dat een aantal bevoegd-

<sup>178</sup> Zo was de opdracht bij de instelling van de commissie- Moons in 1988 onder andere advies te geven over de vraag of de regeling van het gerechtelijk vooronderzoek gewijzigd zou moeten worden, vooral wat betreft het aantal gevallen waarin instelling voorwaarde was voor het toekennen van bevoegdheden aan het openbaar ministerie bepaalde handelingen te verrichten (Zie Memorie van toelichting, TK 1992-1993, 23 251, nr. 3, p. 4).

<sup>179</sup> Volgens een zegsman van het CBS zijn de cijfers momenteel incompleet en ligt het wel in de bedoeling dat zij te zijner tijd bekend gemaakt zullen worden.



heden van de rechter-commissaris is losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek. Uit het onderzoek van Honig<sup>180</sup> bleek namelijk dat veel gerechtelijke vooronderzoeken ingesteld werden wegens één dwangmiddel of onderzoekshandeling, terwijl er verder nauwelijks handelingen in verricht werden. Tevens blijkt dat het aantal mini-instructies toeneemt. In deze arrondissementen worden alle mini-instructies geregistreerd en wordt geen onderscheid gemaakt naar mini-instructie op grond van artikel 36a Sv dan wel artikel 36e Sv. In het arrondissement Breda wordt de kanttekening geplaatst dat in het begin niet alle brieven en verzoeken van de verdachte als mini-instructie onderkend werden en derhalve niet geregistreerd werden. In het arrondissement Maastricht worden de mini-instructies op grond van artikel 36e kennelijk nog geregistreerd als ambtshalve gerechtelijk vooronderzoek, zodat de aantallen gerechtelijk vooronderzoek niet teruglopen. De hoeveelheid mini-instructies is bescheiden omdat daarbij alleen die op grond van artikel 36a Sv geregistreerd worden. De aantallen mini-instructies zijn eveneens aan bod gekomen in paragraaf 3.2.2.

#### *Werklast*

Op grond van literatuurstudie en enige voorbereidende gesprekken met sleutelinformanten, zou een verhoging of verlaging van de werklast als gevolg van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek voor de verschillende betrokken organen vooral te verwachten zijn wegens wijzigingen op de volgende punten:

- De telefoontap; als gevolg van de Wet BOB (in een eerder stadium het initiële wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek) is de telefoontap losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek. Het aantal gerechtelijke vooronderzoeken zal hierdoor dalen. Daarnaast heeft de Wet BOB de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de taps van de rechter-commissaris op de officier van justitie doen overgaan. De rechters-commissarissen hoeven de tap dus niet meer te bewaken, zij hoeven alleen nog te beoordelen of zij een machtiging af willen geven.
- Doorzoekingen; de bevoegdheid tot het doorzoeken van plaatsen niet zijnde woningen is van de rechter-commissaris op de officier van justitie overgegaan (artikel 96c Sv). Voorts is ten aanzien van doorzoekingen door de rechter-commissaris het vereiste van verlof van de rechtbank komen te vervallen.
- Persoonlijkheidsonderzoek; door het ontstaan van de mogelijkheid voor de officier van justitie om dergelijk onderzoek aan te vragen, zal dit minder door de rechter-commissaris hoeven te gebeuren.
- Mini-instructie; de rechter-commissaris krijgt door deze nieuwe figuur extra werkzaamheden. Voor een groot aantal gevallen geldt echter dat de mogelijkheid van mini-instructie in de plaats is gekomen van het gerechtelijk vooronderzoek.

<sup>180</sup> 24 procent is ingesteld wegens telefoontap, ongeveer evenveel voor een benodigd persoonlijkheidsonderzoek, 25% ingesteld wegens huiszoeking inclusief spoedhuiszoeking, 6,5% wegens spoedhuiszoeking (Honig, 1997).

- Sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek; de vereenvoudiging van de sluitingsprocedure levert wellicht minder administratieve werkzaamheden op, en door het verkorten van de termijnen wordt wellicht onnodig wachten voorkomen.

In het algemeen blijkt uit de interviews dat de werklust meer *verschoven* lijkt te zijn, dan verhoogd of verlaagd. Weinig respondenten stellen namelijk dat hun werklust door de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek sterk is toegenomen of afgenomen.

De verschuivingen betreffen vooral ondersteunende werkzaamheden. Hierbij moeten we de aantekening maken, dat niet alle administratieve ondersteuners die te maken hebben met de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek in het onderzoek zijn opgenomen. Met de administratieve medewerkers van de arrondissementsparketten is niet gesproken.

Vooraf het feit dat de *telefoontap* niet meer binnen het gerechtelijk vooronderzoek valt heeft een aanzienlijke verschuiving in werklust met zich mee gebracht. Het archiveren van de taps kost namelijk veel tijd en wordt nu dus op de parketten gedaan, en niet meer door de griffiers op de kabinetten van de rechter-commissaris. Soms worden nog wel schaduwdoossiers op de kabinetten van de rechter-commissaris bijgehouden, maar dit kost aanzienlijk minder tijd.

Wat het aanvragen van *persoonlijkheidsrapportage* betreft, lag het administratieve werk vooral bij de griffiers, en ligt het nu bij de administratie van het parket. De grootte van werklustverschuiving is verschillend. Het hangt er vanaf welk werk precies gedaan moest worden: of er per psychiater/deskundige een apart schaduwdoossier gemaakt en actueel gehouden moet worden, of dat alleen het aanvraagformulier uitgedraaid en opgestuurd hoeft te worden.

Met betrekking tot *doorzoekingen* van woningen en kantoren van geheimhouders komt er geen duidelijk beeld naar voren. Volgens rechters-commissarissen is hun werklust verminderd, doordat zij alleen nog bij doorzoekingen in woningen (en kantoren van geheimhouders) aanwezig zijn, griffiers daarentegen denken dat het toch veelal om woningen gaat. Ook de officieren van justitie zijn niet zo duidelijk over een eventueel toegenomen werklust bij het doorzoeken van panden anders dan woningen.<sup>181</sup> Een apart punt dat genoemd wordt, is dat doorzoekingen ter inbeslagneming op basis van een internationaal rechtshulpverzoek nog steeds onder leiding van de rechter-commissaris moeten geschieden.<sup>182</sup> Dit brengt, zeker in een arrondissement in de grensstreek, veel werk met zich mee. Het feit dat er voor huiszoekingen geen verlof van de rechtbank meer gevraagd hoeft te worden, scheelt enigszins in werklust.

Of het invoeren van de mogelijkheid tot *mini-instructie* een verhoogde werklust tot gevolg heeft is op grond van de interviews niet duidelijk. Het wordt door de respondenten niet als werkverzwarend aangeduid, behalve door één van de ondervraagde griffiers. Deze wijst erop dat een probleem is

<sup>181</sup> Wij hebben dat ook niet altijd even duidelijk gevraagd.

<sup>182</sup> Artikel 552n Sv.

dat artikel 36a-Sv verzoeken beperkt zijn tot de concreet gevraagde onderzoekshandelingen. Bij iedere nieuwe vraag van de verdediging moet er dan een nieuw verzoek komen, wat weer extra werk oplevert. De ambtshalve mini-instructies, ingesteld door de rechter-commissaris, betreffen zonder uitzondering zaken waarin vroeger ambtshalve een gerechtelijk vooronderzoek werd ingesteld. Respondenten zijn dan ook van mening dat er weinig verandering is wat de werklast betreft.

De vereenvoudigde *sluiting* schijnt wat tijdsbeslag betreft, geen grote gevolgen te hebben voor rechters-commissarissen en hun kabinet. Nog steeds geldt dat de verdachte eventueel moet worden opgeroepen voor een verhoor. Een officier van justitie geeft aan dat het terugbrengen van de duur van de sluitingsprocedure, de termijn voor het nemen van een beslissing omtrent verdere vervolging heeft verkleind. Dit kan leiden tot extra werkdruk.

#### 4.2 De rol van de rechter-commissaris

Laten we nu kijken naar de gevolgen van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek voor de rol van de rechter-commissaris en de manier waarop hij deze kan vervullen.

De rechter-commissaris heeft een onderzoekende en een controlerende (toetsende) rol in het vooronderzoek. Hij toetst onafhankelijk of het gebruik van dwangmiddelen nodig is en of de inbreuk op grondrechten gerechtvaardigd is. Hij maakt daarbij de afweging tussen het belang van de opsporing en dat van de verdachte. In andere gevallen, verricht hij zelf een onderzoeks-afdeling – denk aan de doorzoeking van een woning of het verhoor van verdachte en getuigen.

Zoals we hebben gezien heeft de commissie-Moons noch de Herziening gerechtelijk vooronderzoek-wetgever een andere rol beoogd voor de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek: de positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris daarin moest over het geheel genomen gehandhaafd blijven. Wel is een aantal bevoegdheden buiten het gerechtelijk vooronderzoek geplaatst. In de Wet BOB is geregeld dat bevoegdheden in de opsporingsfase (die daarvoor grotendeels nog niet geregeld waren) vooral bij de officier van justitie liggen, en geen bemoeienis van de rechter-commissaris behoeven. Dit beïnvloedt de positie van de rechter-commissaris en die van de officier van justitie.

Bij het antwoord op de vraag of hun rol veranderd is, benadrukken de rechters-commissarissen verschillende aspecten. De indruk die uit de interviews ontstaat, is dat hun rol niet is veranderd in de zin dat zij nog steeds dezelfde taken uitoefenen (onderzoeken, controleren, het tegen elkaar afwegen van belangen van opsporing en van verdachte). Wel is de rol die zij spelen en kunnen spelen kleiner geworden. Vooral de manier waarop de rol uitgeoefend kan worden, is in hun ogen moeilijker geworden.

Zo wijst een rechter-commissaris er op dat er geen minimalisering is van de rol die de rechter-commissaris speelt, aangezien hij nog steeds de persoon is die beslist over de inzet van dwangmiddelen. Anderzijds wijst hij er ook op dat de onderzoekende rol minder wordt, wat hij jammer vindt, omdat een

actievere rechter-commissaris ook de rechtspositie van de verdachte kan verbeteren.

Van belang is het feit dat de officier van justitie nu een centrale rol in het voorbereidende onderzoek speelt. Doordat de officier van justitie vergaande bevoegdheden heeft gekregen, bijvoorbeeld bij de doorzoekingsbepalingen, dreigt een stukje controle op de officier van justitie en de politie weg te vallen. De controlerende functie van de rechter-commissaris op het onderzoek is minder.

Deze ontwikkeling is ook het gevolg van het feit dat rechters-commissarissen in het systeem dat de BOB-wetgever voor ogen stond vooral betrokken zijn bij het geven van machtigingen en niet meer bij het verrichten van de handelingen zelf. Een rechter-commissaris verwoordde het als volgt: 'Als rechter-commissaris moet je er onder de nieuwe regelgeving zelf voor zorgen dat je betrokken blijft, anders word je een handtekeningmachine'. Iets dergelijks werd ook door een officier van justitie gezegd: 'het kabinet van de rechter-commissaris wordt (sterk gezegd) meer een administratiekantoor'. De geïnterviewde officieren van justitie constateren eveneens dat de rol van de rechter-commissaris veranderd is, nu zij als officier van justitie de leiders van het opsporingsonderzoek geworden zijn en de inhoudelijke sturing geven. De rechters-commissarissen staan meer op afstand.

Uit het voorgaande kunnen we concluderen dat vooral de *mogelijkheden* voor de rechter-commissaris om zijn rol *uit te oefenen* zijn verminderd. De rechter-commissaris mist in zeker opzicht 'slagkracht'. Dit hangt onder andere samen met het feit dat de telefoontap buiten het gerechtelijk vooronderzoek geplaatst is en met het feit dat er steeds meer sprake is van parallelle opsporing. De rechter-commissaris heeft geen zicht op alle onderdelen van de zaak, staat voor een deel geïsoleerd van informatie en raakt zo het overzicht van een zaak kwijt.

Voor de vraag hoe de rechter-commissaris zijn rol uitoefent en kan uitoefenen lijken twee aspecten van belang, namelijk: 1. opstelling en 2. communicatie.

Op de eerste plaats is de opstelling in het onderzoek van belang, de wijze waarop hij bijvoorbeeld invulling geeft aan zijn toetsende bevoegdheden. Dit blijkt bijvoorbeeld bij het verlenen van (verlengings)machtigingen voor de telefoontap: de ene rechter-commissaris stelt zich actiever op dan de andere. De een leest tapverslagen door, de ander alleen de samenvattingsprocessenverbaal. In twee van de drie arrondissementen wordt binnen het kabinet van de rechter-commissaris een soort schaduw dossier bijgehouden van de taps ten behoeve van de rechters-commissarissen, zodat deze kunnen teruggrijpen op eerdere stukken als ze bijvoorbeeld een machtiging moeten verlenen. In één van de drie arrondissementen is er ook expliciet voor gekozen om alle verzoeken om taps die voortkomen uit een zaak, ook als er nog geen gerechtelijk vooronderzoek geopend is, bij één rechter-commissaris te concentreren.

Op de tweede plaats is het van groot belang of de communicatie met de officier van justitie goed verloopt. Een advocaat vindt dat de betrokkenheid van de rechter-commissaris steeds minder zal worden. Hij vreest dat de rechter-commissaris vaak niet zal weten wat hij precies aan het doen is, afgezet tegen het geheel van het onderzoek. Dit is vooral het geval bij project-

matige onderzoeken, met allerlei deeltrajecten en verschillende doelstellingen. Eén advocaat noemt de betrokkenheid van de rechter-commissaris zelfs 'marginaal'. Een derde advocaat zegt sowieso niet zo'n hoge dunk van de toetsing in het gerechtelijk vooronderzoek te hebben: op de vraag of het gerechtelijk vooronderzoek nog een meerwaarde heeft na de herziening, antwoordt hij dat dat eraan ligt of je vindt dat de rechter-commissaris als rechter essentiële waarborgen voor het onderzoek meebrengt.

Een rechter-commissaris merkt op dat er nu meer duidelijkheid is over de bevoegdheden van de rechter-commissaris en die van de officier van justitie. De officier kan bepaalde beslissingen nu ook zelf nemen, zonder telkens bevestiging van de rechter-commissaris te hoeven zoeken (hij denkt dat de officier wellicht te voorzichtig was).

Ook de politie merkt dat de rol van de rechter-commissaris veranderd is: zij heeft minder met de rechter-commissaris te maken en de rechter-commissaris is alleen toetsend.

Ook in het evaluatieonderzoek naar de Wet BOB is gevraagd naar de veranderde rol van de rechter-commissaris.<sup>183</sup> De antwoorden verschillen niet met die uit het voorliggende onderzoek. De rol van de rechter-commissaris is volgens sommige respondenten als gevolg van de invoering van de wetten BOB en Herziening gerechtelijk vooronderzoek meer naar de achtergrond verschoven. Over het geheel genomen is er echter niet veel veranderd. Verschillende officieren van justitie vinden dat de rol van de rechter-commissaris in de praktijk al vrij marginaal was, onder meer door het feit dat er parallel onderzoek plaats vond, en het gerechtelijk vooronderzoek alleen gevorderd werd om te tappen. Andere officieren wijzen erop dat rechters-commissarissen zich goed laten informeren over het opsporingsonderzoek, en daardoor net zo goed als voor de wetwijziging kunnen toetsen of bijvoorbeeld een verlenging van een tap terecht wordt aangevraagd. Opmerkelijk is dat sommige officieren vermelden dat sommige rechters-commissarissen hun vroegere rol niet kunnen loslaten. In de praktijk is dan afgesproken dat veel bevoegdheden, zoals het doen van doorzoekingen, of het nu wel of niet om een woning gaat, nog steeds door de rechter-commissaris worden uitgeoefend. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de sturende rol sterk afhankelijk is van de persoon van de rechter-commissaris.

### 4.3 De rechtspositie van de verdachte

Een aantal wijzigingen in de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek zal veranderingen met zich mee brengen voor de rechtspositie van de verdachte. Het gaat om verschillende soorten veranderingen, die afzonderlijk of in samenhang met elkaar van invloed zijn.

Alleen aan de advocaten is expliciet gevraagd naar de gevolgen van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek voor de rechtspositie van de verdachte. Bij de overige respondenten is dit meer terloops aan de orde geweest, bijvoorbeeld als vraag naar de gevolgen en de inhoud van de mini-instructie.

<sup>183</sup> Bokhorst e.a., 2002 (nog te verschijnen).

Veelal wordt door respondenten gesproken over de gevolgen van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek en Wet BOB gezamenlijk.

De geïnterviewde advocaten zijn van mening dat de rechtspositie van de verdachte formeel minder is geworden door de overgang van bevoegdheden van de rechter-commissaris naar de officier van justitie. Zij vinden dit niet goed, omdat van het openbaar ministerie minder onafhankelijkheid verwacht kan worden dan van de rechter-commissaris. De advocaten zijn van mening dat er een verslechtering over de hele linie is, maar relativeren dit meteen door te zeggen dat dit in de praktijk waarschijnlijk wel meevalt, gezien de reeds daarvoor bestaande praktijk.

We kunnen de opmerkingen over de rechtspositie van de verdachte rangschikken naar drie aandachtspunten.

- Wijzigingen in de bepalingen betreffende de doorzoeking en inbeslagneming, waarbij ook nieuwe bevoegdheden voor de politie in het leven zijn geroepen.
- De rol die de rechter-commissaris kan spelen, nu een aantal bevoegdheden van de rechter-commissaris naar de officier van justitie is overgegaan, en sommige bevoegdheden buiten het gerechtelijk vooronderzoek zijn geplaatst.
- De toegang van de verdachte tot de rechter-commissaris. Deze is enerzijds ingeperkt nu meer buiten het gerechtelijk vooronderzoek plaats vindt, en is anderzijds uitgebreid door de mogelijkheid van mini-instructie.

#### *Doorzoeking en inbeslagneming*

Het stelsel van doorzoeking en inbeslagneming is opnieuw vastgesteld, waarbij lacunes zijn opgevuld. Dit betekent dat duidelijker is welke bevoegdheid de politie precies heeft, bijvoorbeeld bij het doorzoeken ter aanhouding (artikel 55a Sv), of het doorzoeken van vervoermiddelen (artikel 96b Sv). Sommige bepalingen roepen echter vragen op, zoals artikel 96 lid1 Sv, waarbij jurisprudentie duidelijk zal moeten maken hoever deze bevoegdheid zich precies uitstrekt. In de praktijk is daar discussie over. Sommige respondenten vinden dat deze bevoegdheid erg ver gaat. Advocaten spreken ten aanzien van het nieuwe systeem van doorzoeking en inbeslagneming, mede als gevolg van hun indruk dat de politie beschikt over veel speelruimte bij bijvoorbeeld spoeddoorzoekingen, van een bevestiging van een voor de rechtsbescherming negatieve situatie.

#### *Rol van de rechter-commissaris*

Zoals we in de voorgaande paragraaf hebben gezien, is de rol van de rechter-commissaris niet anders geworden in de zin dat hij nog steeds een toezichthoudende rol heeft en nog steeds de belangen van de opsporing en die van de verdachte tegen elkaar afweegt, maar zijn de mogelijkheden om de rol uit te (kunnen) oefenen minder geworden.

Het feit dat de officier van justitie de leider van het onderzoek is en een grotere rol speelt brengt het gevaar met zich mee van een te grote vereenzelviging met de politie, en te weinig aandacht voor de belangen van de verdachte. Dit gevaar zou volgens een officier van justitie wel meevallen,

omdat de politie (na de IRT-affaire) veel meer gericht is op de rechtmatigheid, en doordrongen is van wat zij wel en niet mag.

Het feit dat de rechter-commissaris geen rol meer hoeft te spelen bij het aanvragen van persoonlijkheidsrapportage maakt waarschijnlijk geen verschil voor de verdachte, omdat officieren van justitie dit niet op een andere manier zullen doen dan de rechters-commissarissen, zeker nu geprobeerd wordt te komen tot richtlijnen voor het aanvragen ervan. Gevoelsmatig hoort het volgens een van de advocaten echter bij de rechter-commissaris thuis. Dit omdat de privacy van de verdachte beter afgewogen zal worden tegen het belang van het onderzoek, terwijl de officier van justitie het vergaren van bewijs en het eisen van straf als uitgangspunt zal nemen. Een rechter-commissaris is niet tevreden over de uitwerking in de praktijk: officieren hebben te weinig tijd, en zien bijvoorbeeld niet dat een verdachte niet detentiegeschikt is.

Of het feit dat de telefoontap buiten het gerechtelijk vooronderzoek is geplaatst, veel verschil voor de rechtspositie van de verdachte uitmaakt is een moeilijke vraag, aangezien de indruk bestaat dat de ene rechter-commissaris uitvoeriger toetst en toetste dan de andere. De geïnterviewde advocaten zijn van mening dat de rechter-commissaris altijd al makkelijk toestemming tot tappen gaf, en tot verlenging ervan. Een officier van justitie vraagt zich af of de rechter-commissaris nog wel kritisch genoeg is. Hij denkt dat officieren van justitie vaak te weinig tijd hebben om kritisch te kijken. Als over de gehele linie te weinig tijd genomen wordt, heeft dat zijn invloed op de rechtspositie van de verdachte, waar dan te weinig op gelet wordt.

#### *Toegang tot rechter-commissaris*

Het feit dat tegenwoordig een mini-instructie mogelijk is, dat wil zeggen dat de verdachte al voordat hij in voorlopige hechtenis is gesteld toegang tot de rechter-commissaris heeft, zou een verbetering moeten inhouden van de rechtspositie van de verdachte.

In de praktijk lijkt het bij de mini-instructie vaak om verzoeken te gaan die door de verdachte die in voorlopige hechtenis verblijft of daartoe voorgeleid wordt, gedaan worden. Voorheen waren deze verzoeken ook mogelijk. Dit maakt dan voor de rechtspositie van de verdachte niet veel uit in de zin dat het verzoek door de rechter-commissaris behandeld wordt, maar gezien het feit dat er geen gerechtelijk vooronderzoek is, wordt er op het kabinet van de rechter-commissaris verder geen dossier bijgehouden, zodat de rechter-commissaris niet op de hoogte is van het verdere verloop van de zaak (één rechter-commissaris noemde dit als bezwaar). Uiteraard is er wel een dossier voor de mini-instructie zelf.

Er lijkt nog weinig toepassing te zijn in gevallen buiten voorlopige hechtenis, hoewel sommige advocaten er naar hun zeggen wel gebruik van hebben gemaakt. Volgens een rechter-commissaris hebben verdachten weliswaar eerder toegang tot de rechter-commissaris, maar kwam dat ook vroeger wel bij hen terecht.

## 5 Conclusie

De conclusies aan het einde van de eerste fase van het onderzoek naar de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek blijven bescheiden. Dit ligt voor de hand in een tussenrapport. Bovendien is het onderzoek tot nu toe verkennend van aard geweest.

De conclusies met betrekking tot de gevolgen van de wet dragen een voorlopig karakter. Het is immers mogelijk dat zij naar aanleiding van de tweede fase van het onderzoek, bijgesteld dienen te worden.

Het is aan het einde van de eerste fase van het evaluatieonderzoek wel mogelijk om tot min of meer volledige conclusies te komen ten aanzien van de onderdelen van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek die als afgesloten beschouwd kunnen worden, met name de totstandkoming van de wet, de implementatie en de werking van het overgangsrecht. Daarnaast zullen we ook enkele opmerkingen van analytische aard maken op grond van de eerste signalen over de gevolgen van de Herziening gerechtelijk vooronderzoek in de praktijk. Deze opmerkingen dienen mede ter bepaling van de aard en de inhoud van het onderzoek in de tweede fase.

Het doel van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek was 'om het gerechtelijk vooronderzoek te stroomlijnen en in overeenstemming te brengen met de eisen die vanuit de praktijk en het door het bepaalde in de Grondwet en de internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens worden gesteld'.

Uit het onderzoek blijkt dat de titel van de wet 'Herziening gerechtelijk vooronderzoek' de lading niet geheel dekt en het door de wetgever geformuleerde doel van de wet onduidelijk is.

De titel van de wet dekt de lading niet helemaal, omdat de wet niet alleen ziet op het gerechtelijk vooronderzoek, maar op allerlei onderdelen van het vooronderzoek en het eindonderzoek. De enige samenhang tussen deze bepalingen, is dat het gaat om oude of nieuwe bevoegdheden van de rechter-commissaris. De taken en bevoegdheden van de rechter-commissaris worden door de Herziening duidelijk beïnvloed. Echter de rol van de rechter-commissaris wordt niet uitsluitend door de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek bepaald. Ook allerlei andere wetgeving heeft invloed op deze rol, waarbij zeker moet worden gedacht aan de Wet BOB.

Het doel van de wet is te algemeen omschreven, om er een duidelijk toetsingskader voor een evaluatie uit af te kunnen leiden. De wetgever heeft er voor gekozen om deze algemene doelstelling niet nader uit te leggen. Bij de afzonderlijke onderdelen van de Herziening gerechtelijk vooronderzoek is wel meer duidelijkheid omtrent toepassingsveld en beweegredenen voor wijziging gegeven. De algemene doelstelling van de wet valt in dit opzicht hooguit als een – door de vaagheid simpel toepasbare – overkoepeling te zien.

Voor het onderzoek hebben we vooral aansluiting gezocht bij de beschrijving per bepaling. De nadruk van het onderzoek komt op deze wijze, nog meer dan bij andere evaluatieonderzoeken, te liggen op het in kaart brengen van de gevolgen van de wet, afzonderlijk per gewijzigde bepaling.



Bij het onderzoek naar de gevolgen van de wetgeving is de vrij uitzonderlijke totstandkomingsgeschiedenis van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek een complicerende factor. De wet bevat wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering op voorstel van de in 1988 ingestelde commissie-Moons, die in 1990 haar rapport over de Herziening gerechtelijk vooronderzoek uitbracht.

Het duurde na het rapport van de commissie-Moons nog ruim negen jaar voordat de wet een feit was, en bijna tien jaar vooraleer de wet op 1 februari 2000 in werking trad, dit terwijl de commissie-Moons evenals de wetgever de 'noodzaak' van de wijzigingen in 'de praktijk' als argument aanhalen. Juist die praktijk, in de zin van context voor de wet, is in de periode die is verstreken veel veranderd. We moeten hierbij denken aan veranderingen in de vorm van nieuwe wetgeving, nieuwe jurisprudentie, veranderingen in de opsporingspraktijk en veranderingen in de praktijk van het gerechtelijk vooronderzoek. Onderzoek gericht op de – zuivere- gevolgen van de wet is in dit opzicht niet eenvoudig.

Een andere opmerking die gemaakt kan worden over de behoefte van de praktijk, is die omtrent de 'noodzaak' van invoering van bepaalde wijzigingen. Voor een deel blijkt deze urgentie relatief, daar de wijzigingen konden uitblijven zonder absolute misstanden. Misschien valt overigens wel een klein verband te trekken met de door de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden vastgestelde normeringscrisis. Voor een ander deel geldt dat de praktijk zich gewoon heeft aangepast.

De aandacht die voor de Herziening gerechtelijk vooronderzoek bestaat, is aan verandering onderhevig. Eerst wordt de Herziening zoals voorgesteld door de commissie-Moons als baanbrekend ervaren. Er is een debat over de wenselijkheid van onderdelen van de Herziening als de mini-instructie. De minister van Justitie doet de mini-instructie en de strakke regeling van de spoeddoorzoeking van woningen in de ban. De discussie ebt vervolgens weg, hetgeen duidelijk naar voren komt op het moment dat een nieuwe minister van Justitie de omstreden onderdelen alsnog opneemt in het wetsvoorstel. Als na de Enquêtecommissie opsporingsmethoden de draad weer wordt opgepakt, verkeert de Herziening gerechtelijk vooronderzoek volledig in de schaduw van de Wet BOB. De verwachtingen die ten aanzien van de wet in de literatuur en de praktijk bestaan, vallen misschien daarom inhoudelijk en qua aantal tegen. Alleen de mini-instructie mag zich op redelijk wat aandacht verheugen.

Het onderzoek heeft veel informatie opgeleverd over de afzonderlijke wijzigingen van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek. Hierbij is de aandacht vooral uitgegaan naar de eerste signalen van de gevolgen van de nieuwe wetgeving in de praktijk. In het rapport zijn deze uitvoerig beschreven. Op deze plaats zullen we voorzichtig ook het algemene doel van de wet – in de zin van 'stroomlijning' – hierbij betrekken.

De *mini-instructie* valt te zien als een afgeleide van de wens van stroomlijning van het gerechtelijk vooronderzoek. Uitgaande van de gedachte dat het aantal gerechtelijke vooronderzoeken daalt,

als gevolg van loskoppeling van belangrijke bevoegdheden als de telefoontap, bestaat er in minder gevallen een kader van rechtsbescherming voor de verdachte. De mini-instructie biedt op deze punten uitkomst.

In de wetsgeschiedenis en in mindere mate de literatuur, zijn velerlei bezwaren geuit tegen de mini-instructie. Deze verschilden van dogmatische bezwaren, tot de vrees voor misbruik in de zin van zogenaamde *fishing expeditions*. In de praktijk blijkt van dit alles nagenoeg niets. De mini-instructie is zeer normaal, zelfs in een mate dat de vraag wordt gesteld wat nu het verschil is met het gerechtelijk vooronderzoek. Dit is voor een groot aantal van de respondenten een serieuze vraag en zeker geen gedachteoefening. Bij de ambtshalve mini-instructie is dit zeker het geval.

Opvallend is dat een in de wet voorgeschreven procedure in de praktijk blijkt te worden overgeslagen: het prealabele horen van de verdachte naar aanleiding van zijn verzoek om opening van een mini-instructie.

De wijzigingen en aanvullingen van de regeling van *doorzoeking en inbeslag-neming* betreffen zeer uiteenlopende bepalingen, met ieder hun eigen toepassingsbereik en onderliggende casuïstiek. Sommige van de bepalingen kunnen duidelijk gekoppeld worden aan situaties in de praktijk (artikel 97 Sv), het gebruik van andere bepalingen ligt minder voor de hand (artikel 55a Sv). Bij sommige bepalingen bestaat enige twijfel over de exacte inhoud (art. 96 Sv, art. 96b Sv).

De reacties van respondenten met betrekking tot het geheel van de doorzoekingsbepalingen, zijn positief. Een opvallende situatie bestaat bij de praktijk in geval van spoed bij de doorzoeking van een woning. Uitleg van de wet bevestigt hier het bestaan van meerdere varianten. Na de eerste fase van het onderzoek blijft het enigszins onduidelijk hoe hier in de praktijk precies mee wordt omgegaan.

Het nagestreefde effect van stroomlijning lijkt vooralsnog slechts ten dele op te treden met betrekking tot het bevelen van *persoonlijkheidsonderzoek*. Officier van justitie en rechter-commissaris kunnen voortaan beide dergelijk onderzoek gelasten: de bedoeling was om de officier van justitie, die eerder de verdachte ziet dan de rechter-commissaris, hier een logische taak te geven. Voorlopig komt dit niet helemaal uit, zo lijkt het. Er valt ook bij een van de rechters-commissarissen enige scepsis waar te nemen, maar deze is misschien niet meer dan 'onwennigheid'.

De regeling van *parallele opsporing* is een voorbeeld van een aanpassing van de wet aan in de praktijk opgetreden veranderingen. Parallele opsporing is een figuur die in de rechtspraak al geruime tijd voorkomt. Het nieuwe artikel 177a Sv is slechts van ondergeschikt belang. Het nut van het artikel is door het onderzoek niet duidelijk naar voren gekomen.

De *vereenvoudigde sluiting* van het gerechtelijk vooronderzoek heeft op grond van het onderzoek geringe gevolgen voor de praktijk. Door alle respondenten wordt de wijziging als positief ervaren.

Het onderzoek heeft ten slotte aanwijzingen opgeleverd van hiaten bij de *implementatie* en met betrekking tot het *overgangsrecht*. Deze lijken overigens niet daadwerkelijk tot problemen te hebben geleid.

Misschien vormt dit alles reden om de Herziening gerechtelijk vooronderzoek qua belang te relativiseren. We hebben te maken met een nieuwe wet, die

simpelweg een aantal veranderingen in het Wetboek van Strafvordering brengt. Voor een deel gaat het hierbij ook om codificatie van reeds in de praktijk ingevoerde of opgetreden wijzigingen. De implementatie heeft geen echte problemen voortgebracht en de eerste signalen inzake de toepassing van de wet in de praktijk zijn positief. Er is onder respondenten een redelijke consensus over de interpretatie en de werkbaarheid van de wet. De meeste onder hen hadden hieromtrent geen hooggespannen verwachtingen. Van verwachtingen, en dan nog vooral in de zin van nieuwsgierigheid, was eigenlijk alleen sprake bij de mini-instructie.

De Herziening gerechtelijk vooronderzoek zouden we gewoon kunnen zien als een stelselmatige, periodieke herziening van het Wetboek van Strafvordering, zoals er – in kleinere vorm – met regelmaat plaatsvinden. Zoals er alweer nieuwe wijzigingen op stapel staan en er bijvoorbeeld ook naar aanleiding van het onderzoeksproject Sv 2001, wellicht nog een groot aantal te verwachten is.

Een belangrijke reden om toch de Herziening gerechtelijk vooronderzoek de nodige aandacht te schenken, ontstaat bij een poging de wijzigingen in iets groter verband te bezien.

Zijn er wellicht belangrijke algemene gevolgen naar aanleiding van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek, eventueel ook in samenhang met andere wetgeving?

Deze algemene gevolgen zouden kunnen bestaan met betrekking tot de werklast voor de verschillende organen in het vooronderzoek. Uit het onderzoek blijkt dit voorlopig niet het geval te zijn. Het gaat niet zozeer om verhoging van de werklast in algemene zin, alswel de verschuiving van een aantal taken. Deze verschuivingen zijn duidelijk waar te nemen. De gevolgen blijken echter in de interviews letterlijk en figuurlijk niet noemenswaardig.

Twee redenen komen echter uit het onderzoek naar voren, die de Herziening gerechtelijk vooronderzoek tot een interessant en belangrijk onderzoeksobject maken.

Op de eerste plaats betreft dit de mini-instructie. Weliswaar hebben we geconstateerd dat de toepassing zonder veel tastbare gevolgen lijkt plaats te vinden, maar daar is de lading die de mini-instructie in zich heeft niet mee gedekt.

De figuur van de mini-instructie is in wettechnisch opzicht een kleine revolutie. Samen met de nieuwe artikelen 241 Sv en 411a Sv vormt de mini-instructie zoals we het in het rapport hebben uitgedrukt 'zwevende kaders' voor rechtsbescherming. De inhoud hiervan (wat je ermee kunt, waartoe het aangewend zal worden en met welke (rechts-)gevolgen), de verhouding tot andere onderdelen van het strafproces moet zich nog uitkristalliseren. Zo is de mogelijke interferentie met het onderzoek ter terechtzitting zeer interessant.

Tijdens het onderzoek naar de mini-instructie in de praktijk ontstond duidelijk het gevoel, dat de praktijk van de mini-instructie nog gaat veranderen. Wat we hebben kunnen waarnemen is de voorlopige uitwerking die aan een figuur wordt gegeven, die nog veel verborgen kanten kent. Er zijn wel degelijk verschillen met het gerechtelijk vooronderzoek. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er veel meer verzoeken zullen worden ingediend dan nu het geval is. Het

is ook zeker niet uit te sluiten dat er nog verandering optreedt in de wijze waarop met de procedurevoorschriften wordt omgesprongen.

Hier komen mogelijke onderwerpen uit voort voor verdieping van het onderzoek, en verbreding van het onderzoek door er kwantitatieve elementen in te brengen.

Wat is de inhoud van de mini-instructie en het gerechtelijk vooronderzoek, wat is het moment in het onderzoek waarop deze onderzoeken plaatsvinden en met welk gevolg?

Op de tweede plaats ontstaan in onze ogen belangrijke vragen over de rol van de rechter-commissaris en de positie van de verdachte.

Het verband tussen deze aspecten bestaat in de wijze waarop de rechter-commissaris zijn rol kan effectueren, en de mate van rechtsbescherming die hier voor de verdachte uit voortkomt.

Van belang is het beeld dat de rechter-commissaris heeft van het onderzoek, om inhoud te kunnen geven aan zijn toetsende en controlerende taken. Hier gaat het om beschikbaarheid van stukken rond de mini-instructie, informatie over het onderzoek bij het uitoefenen van toetsingsbevoegdheden en delen van het onderzoek waar de rechter-commissaris zelf actief is. Door het loskoppelen van bevoegdheden van het gerechtelijk vooronderzoek, toebedeling van veel opsporingsbevoegdheden aan de officier van justitie (met name voortvloeiend uit de Wet BOB) en de complexiteit van opsporingstrajecten bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit dreigt de tussenkomst van de rechter-commissaris op een zeer geïsoleerd moment te geschieden.

Hierin is wederom een argument te vinden voor een verdieping van het onderzoek naar de inhoud van de mini-instructie en het gerechtelijk vooronderzoek en eventueel, in samenhang met het WODC-onderzoek naar de Wet BOB, naar de inhoud van de andere bevoegdheden van de rechter-commissaris.



## Summary

# First phase of the evaluation research on the Preliminary Judicial Investigation Revision Act

This report presents the results of an inventory research on evaluation of the Act amending preliminary judicial investigation provisions. This act introduced changes in the Dutch Code of Criminal Procedure, concerning the preliminary judicial investigation and search and seizure. The changes have been in force since 1 February 2000.

In the Netherlands there are two kinds of pre-trial investigation: the police investigation under the direction of a public prosecutor and the judicial investigation by an examining judge. Some powers can only be exercised by the examining judge within the framework of a judicial preliminary investigation. In order to reduce the number of preliminary judicial investigations, the law now allows some of these powers to be exercised outside preliminary judicial examination. The law has transferred some powers to the public prosecutor which were formerly accorded to the examining judge and has given more powers to the police.

It is now possible for the suspect to ask for a inquiry by the examining judge outside the preliminary judicial examination, even before a formal charge has been made.

This first evaluation outlines the history of the law and looks at the reasons for and background of the legislation. In order to catch the first signals of the consequences of the law in practice, interviews were conducted with those who apply the law: examining judges, public prosecutors, clerical staff, police and lawyers. Eighteen persons in three court districts were interviewed, during the period May-June 2001.

The law gave rise to no great problems in practice. The law has consequences for the role of the examining judge. This role, the weighing of the interests of the suspect against the interest of the investigation, has not really changed, but the way it can be exercised has changed.



# Literatuur

**Asbeck, F.D. van, M. Jongeneel-Van Amerongen**

Uitgangspunten van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden.  
In: P.J.P. Tak (red.), *Bespiegelingen omtrent de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden*  
Deventer, Kluwer, 1998, pp. 5-17

**Balkema, J.P.**

Het nieuwe artikel 184 lid 2 Sv  
*Delikt en delinkwent*, jrg. 5, nr. 8, 1975, pp. 490-496

**Bel, D. van der**

De Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek: fundamentele wijzigingen  
*Opportuun*, 2000, nr. 7, pp. 17-20

**Bokhorst, R.J. C.H. de Kogel, C.F.M. van der Meij**

*Bijzondere opsporingsbevoegdheden in de praktijk; onderzoek naar de eerste ervaringen met de wet BOB*  
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2002 (nog te verschijnen)

**Commissie Herijking wetboek van strafvordering (voorz. Ch.M.J.A. Moons)**

*De herziening van het gerechtelijk vooronderzoek*  
Arnhem, Gouda Quint, 1992

**Corstens, G.J.M.**

*Het Nederlands strafprocesrecht*  
Arnhem, Gouda Quint, 1999

**Dorst, A.J.A. van**

De partijdige rechter-commissaris in strafzaken. In: G.P.M.F. Mols, M. Wladimiroff (red.), *Homo advocatus* (Spong bundel)  
Den Haag, Sdu, 1998

**Dozy, R.A.**

Herziening van het gerechtelijk vooronderzoek, in het bijzonder de mini-instructie  
*Trema*, 2000, nr. 2, pp. 49-59

**Enquêtecommissie Opsporingsmethoden**

*Inzake Opsporing*  
Den Haag, Sdu, 1996, Eindrapport (1996a) en Bijlage VI (1996b)

**Fijnaut, C.J.C.F., E. Kolthoff (red.)**

*Afschaffing of herziening van het gerechtelijk vooronderzoek ?*  
Arnhem, Gouda Quint, 1991



**Groenhuijsen, M.S.**

Het vooronderzoek in strafzaken; de belangrijkste resultaten van het tweede jaar van het onderzoeksproject 'strafvordering 2001'  
*Delikt en delinkwent*, jrg. 31, nr. 3, 2001, pp. 251-263

**Haffmans, Ch.**

*De berechting van de psychisch gestoorde delinquent; handleiding voor juristen bij vraagstukken op het raakvlak van strafrecht en psychiatrie*  
 Arnhem, Gouda Quint, 1989

**Harteveld, A.E.**

*De rechter-commissaris in strafzaken; enkele oriënterende beschouwingen*  
 Arnhem, Gouda Quint, 1990

**Harteveld, A.E., E.F. Stamhuis**

De rechterlijke bemoeienis met het strafvorderlijk vooronderzoek.  
 In: M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red). *Het vooronderzoek in strafzaken; tweede interimrapport onderzoeksproject strafvordering 2001*  
 Deventer, Gouda Quint, 2001, pp. 497-588

**Hielkema, J.**

*Deskundigen in Nederlandse strafzaken*  
 Den Haag, Sdu Juridische en fiscale uitgeverij, 1996

**Honig, R.**

*Het gerechtelijk vooronderzoek in de praktijk*  
 Deventer, Kluwer, 1997

**Huisman, E. K. van Tuijn**

De betredings- en doorzoekingsbevoegdheden in het gewijzigde Wetboek van Strafvordering  
*Delikt en delinkwent*, jrg. 30, nr. 8, 2000, pp. 775-792

**Kalmthout, A.M. van, T.I. Oei**

De rol van de forensisch psychiater in het verkeer tussen Volksgezondheid en Justitie; het beleidsplan 1999-2002; de forensisch psychiatrische dienst.  
 In: T.I. Oei, M.S. Groenhuijsen (red.), *Forensische psychiatrie anno 2000; actuele ontwikkelingen in breed perspectief*  
 Deventer, Gouda Quint, 2000, pp. 145-153

**Koopstra, W., P. Ende**

*GVO en BOB: herziening gerechtelijk vooronderzoek en de bijzondere opsporingsbevoegdheden*  
 Lelystad, Vermande, 1999

**Kordelaar, W.F. van**

Over de ontwikkeling van richtlijnen voor de besluitvorming inzake het gedragsdeskundig onderzoek pro Justitia; een tussenstand. In: T.I. Oei,

M.S. Groenhuijsen (red.), *Forensische psychiatrie anno 2000; actuele ontwikkelingen in breed perspectief*  
Deventer, Gouda Quint, 2000, pp. 97-118

**Machielse, A.J.M.**

*Een requiem voor het gerechtelijk vooronderzoek*  
Arnhem, Gouda Quint, 1989

**Packer, H.L.**

*The limits of the criminal sanction*  
Stanford, Stanford University press, 1968

**Rapport van de Werkgroep rechter-commissaris (voorz. J.R. Meijeringh)**

Den Haag, Ministerie van Justitie, 1997

**Roos, Th.A. de**

Naar een contradictoir vooronderzoek? Mini-instructie op verzoek van de verdachte  
*Delikt en delinkwent*, jrg. 21, nr. 6, 1991, pp. 599-611

**Smet, B. de**

*De hervorming van het strafrechtelijk vooronderzoek in België; moet het gerechtelijk onderzoek in zijn huidige vorm behouden blijven?*  
Antwerpen, Intersentia, 1996

**Stamhuis, E.F.**

*De strafvorderlijke regeling van het vooronderzoek; inzet van de rechter in het vooronderzoek*  
Groningen, 1998 (ongepubliceerd)

**Stratum, M. van**

Privacy en opsporing II  
*Nederlands juristenblad*, jrg. 77, nr. 43, 2000, pp. 2087-2088

**Tak, P.J.P. , J.A.W. Lensing**

*Het vooronderzoek rechtsvergelijkend onderzocht*  
Arnhem, Gouda Quint, 1990

**Vellinga-Schootstra, F.** Van huiszoeking naar doorzoeking: een stille revolutie  
*Nederlands juristenblad*, 2000, nr. 18, pp. 928-931

**Verrest, P.A.M.**

Ter vergelijking: een studie naar het Franse vooronderzoek in strafzaken  
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2001  
Onderzoek en beleid, nr. 194

**Werff, C. van der, M.W. Bol**

*Het gerechtelijk vooronderzoek in woord en daad*

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1991

Onderzoek en beleid, nr. 110

**Wit, L.A.J.M. de**

'Herziening van het gerechtelijk vooronderzoek'; de Commissie Moons, advisering in z'n achteruit

*Delikt en delinkwent*, jrg. 21, nr. 6, 1991, pp. 592-598

**Wit, L.J.A.M. de**

De herziening van het gerechtelijk vooronderzoek: een visie vanuit het openbaar ministerie. In: C.J.C.F. Fijnaut, E. Kolthoff (red.), *Afschaffing of herziening van het gerechtelijk vooronderzoek?*

Arnhem, Gouda Quint, 1991a, pp. 59-72

# Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie

## Voorzitter

prof. mr. Th. A. de Roos                      Hoogleraar strafrecht Rijksuniversiteit Leiden

## Leden

mr. N.J. Epker Laverman                      directeur Directie Opsporingsbeleid (plv.),  
Directoraat-Generaal Rechtshandhaving,  
Ministerie van Justitie  
opgevolgd door:

dr. H.C.L. Vreugdenhil                      Beleidsadviseur Directie Opsporingsbeleid,  
Directoraat-Generaal Rechtshandhaving,  
Ministerie van Justitie

Dhr. H.A. Jansen                              Hoofd Regionale Recherchedienst, Politie  
Rotterdam-Rijnmond

mr. M. Jongeneel-  
van Amerongen                              Raadadviseur Directie Wetgeving,  
Directoraat-Generaal wetgeving, rechts-  
pleging en rechtsbijstand, Ministerie van  
Justitie

mr. N.C.J. Meijering                            Advocaat, Kantoor Seegers, Meijering, Ficq  
en Van Kleef

mr. U. van de Pol                              Collegelid College Bescherming Persoons-  
gegevens (voorheen plv. voorzitter  
Registratiekamer)

mr. J. Silvis                                      Raadsheer in het gerechtshof te 's Graven-  
hage (voorheen: vice-president rechtbank  
Rotterdam)

mr. J.M. Valente                              Rechercheofficier, Landelijk parket,  
Rotterdam

mr. G.S. Crince le Roy                        Rechter-commissaris in strafzaken,  
rechtbank Amsterdam



# Inhoud

## **Samenvatting 3**

### **1 Inleiding 11**

- 1.1 Aanleiding 11
- 1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen 13
  - 1.2.1 Doel van het onderzoek en probleemstelling 13
  - 1.2.2 Fasering van het onderzoek 13
  - 1.2.3 De onderzoeksvragen voor de eerste fase van de evaluatie 14
- 1.3 Methoden 15
- 1.4 Beperkingen van het onderzoek 16
- 1.5 Inhoud en opbouw van het rapport 16

### **2 De achtergronden van de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek 19**

- 2.1 Het werk van de commissie-Moons 19
  - 2.1.1 Het onderzoek van de commissie-Moons 21
  - 2.1.2 De aanbevelingen van de commissie-Moons 23
- 2.2 De wetsgeschiedenis 25
- 2.3 Veranderingen in een periode van tien jaren 30
- 2.4 Conclusie 35

### **3 De wijzigingen als gevolg van de nieuwe wet 37**

- 3.1 De implementatie van de wet 37
- 3.2 De mini-instructie 41
  - 3.2.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur 43
  - 3.2.2 De praktijk 47
- 3.3 Doorzoekings- en inbeslagnemingsbepalingen 53
  - 3.3.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur 54
  - 3.3.2 Praktijk per artikel 57
- 3.4 Deskundigenonderzoek, meer in het bijzonder de rapportage in verband met de persoonlijkheid van de verdachte 71
  - 3.4.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur 72
- 3.5 Informatievoorziening bij parallelle opsporing 77
  - 3.5.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur 77
  - 3.5.2 De praktijk 78
- 3.6 De vereenvoudigde sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek 79
  - 3.6.1 Totstandkomingsgeschiedenis en literatuur 79
  - 3.6.2 De praktijk 81
- 3.7 Het overgangsrecht 83
  - 3.7.1 De praktijk 83

<b>4</b>	<b>De algemene gevolgen van de wet</b>	<b>85</b>
4.1	Aantallen gerechtelijke vooronderzoeken, werklast	85
4.2	De rol van de rechter-commissaris	88
4.3	De rechtspositie van de verdachte	90
<b>5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>93</b>
	<b>Summary</b>	<b>99</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>101</b>
	<b>Bijlage</b>	
1	Samenstelling van de begeleidingscommissie	105