

Vergaderjaar 2003–2004

29 252

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De bevoegdheid tot inbeslagneming en de dwangmiddelen ter inbeslagneming worden de rechter-commissaris in het Wetboek van Strafvordering thans alleen ter beschikking gesteld in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek. Dat komt voor de gevallen waarin de rechter-commissaris wordt ingeschakeld voor het verrichten van een enkele onderzoekshandeling minder wenselijk voor. De omstandigheid dat een gerechtelijk vooronderzoek dient te worden geopend heeft namelijk een aantal consequenties. Zo moet de verdachte worden gehoord, althans daartoe opgeroepen worden, voordat het gerechtelijk vooronderzoek wordt gesloten, en moet het gerechtelijk vooronderzoek door de rechter-commissaris in beginsel worden gesloten bij een afzonderlijke beschikking. Daarnaast heeft de instelling van een gerechtelijk vooronderzoek tot gevolg dat het strafdossier onder de rechter-commissaris berust; instelling en sluiting van een gerechtelijk vooronderzoek nopen in beginsel dan ook tot verplaatsing van het dossier. Al deze consequenties komen minder wenselijk voor in gevallen waarin de daadwerkelijke activiteiten van de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek beperkt blijven tot, bijvoorbeeld, een enkele doorzoeking.

Voorgesteld wordt om deze reden, de onderhavige bevoegdheden van de rechter-commissaris ook buiten het gerechtelijk vooronderzoek toepasbaar te maken. Daarmee wordt mogelijk gemaakt dat, in de gevallen waarin er geen aanleiding is om de rechter-commissaris meer intensief bij het onderzoek te betrekken, de doorzoeking buiten het kader van een gerechtelijk onderzoek plaatsvindt. De formaliteiten die aan het instellen en sluiten van een gerechtelijk vooronderzoek verbonden zijn, kunnen in dat geval achterwege blijven. Tegelijkertijd blijft het mogelijk dat in de gevallen waarin dat wel in de rede ligt, bijvoorbeeld omdat er reeds een gerechtelijk vooronderzoek loopt, de doorzoeking in dat kader plaatsvindt.

Het wetsvoorstel is in consultatie gegeven bij het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) alsmede de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). De Raad voor de Rechtspraak is betrokken bij het door de NVvR uitgebrachte advies; zij heeft separaat nog geen advies uitgebracht.¹

¹ De uitgebrachte adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De NVvR kan instemmen met het concept-wetsvoorstel. De desbetreffende bevoegdheden zullen, aldus de NVvR, worden uitgeoefend door dezelfde functionaris als naar huidige recht het geval is. Aan de waarborg van een rechterlijke beoordeling wordt dus niet getornd. In de mogelijkheden om deze bevoegdheden in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek uit te oefenen brengt het voorstel evenmin verandering. De winst is voornamelijk dat een aantal administratieve handelingen worden uitgespaard. Het horen van de verdachte kan in een andere fase plaatsvinden.

De NVvR stipt in haar advies de vraag aan of het wenselijk is, in dit stadium het gerechtelijk vooronderzoek in het Wetboek van Strafvordering verder te ontmantelen. Diverse bevoegdheden zijn, zo bevestigt de NVvR, bij eerdere wetwijzigingen van het gerechtelijk vooronderzoek losgemaakt. De NVvR stelt dat het onderhavige wetsvoorstel niet hoeft te prejudiciëren op de uitkomsten van het onderzoek naar de wenselijkheid, de in het gerechtelijk vooronderzoek blijvende bevoegdheden anders in te kaderen. In de discussie over het horen van de verdachte, van getuigen en eventueel bedreigde getuigen door de rechter-commissaris staat centraal de verhouding tussen het gerechtelijk vooronderzoek en het onderzoek op de terechtzitting. In het onderhavige wetsvoorstel is de relatie tussen het gerechtelijk vooronderzoek en het onderzoek ter terechtzitting naar de mening van de NVvR – terecht – niet aan de orde.

Het OM geeft aan zeer ingenomen te zijn met het onderhavige wetsvoorstel. Door de bevoegdheden van de rechter-commissaris tot inbeslagname, tot doorzoeking en tot het bevelen van uitlevering ook buiten het gerechtelijk vooronderzoek toepasbaar te maken, komen de formaliteiten die aan het instellen en sluiten van een gerechtelijk vooronderzoek verbonden zijn, te vervallen. Voor de praktijk betekent dit dat een aantal administratieve handelingen en verplaatsing van dossiers achterwege kunnen blijven, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de verhoging van de efficiency van het strafproces.

Het OM meent wel dat een nadere principiële motivering van het onderhavige wetsvoorstel in de memorie van toelichting gewenst is. Het markeert, in de opvatting van het OM, een omslagpunt doordat de rechter-commissaris zelfstandig – dus ook buiten het gerechtelijk vooronderzoek – tot inbeslagname van alle daarvoor vatbare voorwerpen bevoegd wordt. Hiermee krijgt de rechter-commissaris een principiële andere positie in het door de officier van justitie geleide opsporingsonderzoek. De bestaande afhankelijkheid tussen rechter-commissaris en officier van justitie, waarbij de rechter-commissaris acteert op vordering van de officier van justitie, wordt daarmee volgens het OM losgelaten. De enkele constatering in de memorie van toelichting dat deze afhankelijkheid onpraktisch is, kan in de opvatting van het OM niet als een voldoende dragend argument worden beschouwd voor deze verandering.

Met het OM kan worden ingestemd dat de toekenning van een zelfstandige bevoegdheid tot inbeslagname aan de rechter-commissaris buiten het gerechtelijk vooronderzoek niet alleen kan worden gebaseerd op de vaststelling dat koppeling van deze bevoegdheid aan een vordering van de officier van justitie onpraktisch is. Dat is dan ook niet gebeurd: als tweede argument is aangevoerd dat de kans dat de inbeslagnemingsbevoegdheid door de rechter-commissaris op een wijze uitgeoefend wordt die niet in overeenstemming is met de wensen van de officier van justitie die de rechter-commissaris inschakelt, als bijzonder klein moet worden ingeschat. Met dat argument is verwezen naar de ratio voor het stellen van de eis van een vordering van de officier van justitie: gewaarborgd moet blijven dat deze de leiding over het opsporingsonderzoek behoudt. Daarop wordt ook gedoeld met de verwijzing naar de bevoegdheid van de officier van justitie om inbeslaggenomen voorwerpen terug te geven indien hij meent dat het voortduren van het beslag niet in het belang van

het onderzoek is. Zoals in het navolgende nog zal worden toegelicht is de voorgestelde wijziging van artikel 104 Sv, mede in het licht van het advies van het OM, nog meer op deze ratio toegesneden.

Het OM geeft aan, geen voorstander te zijn van de introductie van een ambtshalve mogelijkheid tot inbeslagneming door de rechter-commissaris. De rechter-commissaris zou dan kunnen interveniëren in een door de officier van justitie geleid opsporingsonderzoek, hetgeen invloed zou kunnen hebben op de wijze waarop het onderzoek wordt verricht en de daarin gemaakte tactische en strategische keuzes. Het OM is voorts van oordeel dat indien toch wordt vastgehouden aan de ambtshalve bevoegdheid van de rechter-commissaris tot inbeslagneming buiten het gerechtelijk vooronderzoek, hieraan de voorwaarde zou moeten worden verbonden dat hij hiertoe niet overgaat dan na «tussenkomst van de officier van justitie» (vergelijk bijvoorbeeld artikel 177 Sv). Dit betekent dat de officier van justitie op zijn minst op de hoogte moet zijn van de voornemens van de rechter-commissaris.

Het stellen van een dergelijke voorwaarde zou in de praktijk niet in vergaande mate afwijken van een wettelijke bepaling waarin voor elke inbeslagneming door de rechter-commissaris buiten het gerechtelijk vooronderzoek een vordering door de officier van justitie wordt geëist. Telkenmale zou, voorafgaand aan een dergelijke inbeslagneming, de officier van justitie moeten worden geadieerd. Zeker nu deze zich bij een doorzoeking eenvoudig kan laten vervangen door de hulpofficier van justitie, zou het stellen van een dergelijke voorwaarde de voorgestelde wijziging in belangrijke mate van zijn zin beroven.

Bedacht kan daarbij voorts worden dat de rechter-commissaris die in een gerechtelijk vooronderzoek een woning doorzoekt, ook niet aan een specifieke vordering van het OM strekkende tot inbeslagneming gebonden is. De wet laat de rechter-commissaris bij het uitoefenen van zijn inbeslagnemingsbevoegdheid volkomen vrij. Dat is ook verantwoord: het spreekt vanzelf dat de rechter-commissaris het oordeel van de autoriteit die hem heeft ingeschakeld, en wiens vervolgingsbeslissing hij voorbereidt, bij het hanteren van zijn inbeslagnemingsbevoegdheid zwaar laat wegen. Tegelijkertijd is het ook wenselijk dat de wet inbeslagneming door de rechter-commissaris bij verzet van de officier van justitie niet uitsluit, bijvoorbeeld in het geval materiaal gevonden wordt dat de verdachte kan ontlasten. Dat doorzoeking en dus ook inbeslagneming buiten het kader van een gerechtelijk vooronderzoek mogelijk wordt gemaakt, kan geen aanleiding zijn om deze verdeling van bevoegdheden die in de praktijk zijn waarde heeft bewezen, anders in te kaderen.

Wel heeft het verzoek van het OM ertoe geleid dat de toepassing van artikel 104 Sv is beperkt tot de gevallen waarin de rechter-commissaris enig onderzoek in de zaak verricht. Deze formulering is ontleend aan artikel 268 Sv. Deze beperking brengt met zich mee dat de rechter-commissaris die op grond van een vordering van de officier van justitie buiten een gerechtelijk vooronderzoek een woning doorzoekt (het voorgestelde artikel 110 Sv) tot inbeslagneming kan overgaan. Hetzelfde geldt voor de rechter-commissaris die onderzoek verricht op grond van artikel 105 of 125i Sv. Tenslotte kan ook de rechter-commissaris die op grond van artikel 36a of 241a Sv enig onderzoek in de zaak verricht tot inbeslagneming overgaan. Voor inbeslagneming door een rechter-commissaris die niet op een in de wet voorziene wijze geroepen is tot enig onderzoek in de betreffende strafzaak, biedt de voorgestelde bepaling echter geen ruimte. In dit verband zij nog aangestipt dat de inbeslagnemingsbevoegdheid niet de enige bevoegdheid is die de rechter-commissaris los van een gerechtelijk vooronderzoek kan uitoefenen. Gewezen kan worden op artikel 178 Sv: «Indien bij afwezigheid van den officier van justitie gedurende het onder-

zoek eenig strafbaar feit wordt begaan, doet de rechter-commissaris daarvan een proces-verbaal opmaken en dat toekomen aan het bevoegde openbaar ministerie. Hij kan tevens, in de gevallen en op de gronden in de artikelen 67 en 67a vermeld, ambtshalve een bevel van bewaring tegen den verdachte uitvaardigen. De bepalingen van de tweede afdeling van den Vierden Titel van het Eerste Boek zijn dan van toepassing.» Als een bevel tot bewaring bij afwezigheid van de officier van justitie zelfs mogelijk is, ligt een bevoegdheid tot inbeslagneming, geclausuleerd als voorgesteld, zeker voor de hand. Bedacht kan daarbij nog worden dat inbeslagnemingsbevoegdheden op ruime schaal aan gewone en buitengewone opsporingsambtenaren zijn verstrekt.

Het OM stelt voorts vast dat door de loskoppeling van de bevoegdheden van de rechter-commissaris van het gerechtelijk vooronderzoek ook het kader van de vordering van het gerechtelijk vooronderzoek wordt losgelaten. De verplichting voor de rechter-commissaris om het onderzoek te beperken tot het in de vordering omschreven feit komt feitelijk te vervallen, hetgeen de waarborgfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek vermindert. Ook aan dit aspect van de voorgestelde wijziging zou de memorie van toelichting enige aandacht dienen te besteden, zo meent het OM.

Artikel 181, tweede lid, Sv bepaalt dat de officier van justitie in de vordering gerechtelijk vooronderzoek het strafbare feit zo nauwkeurig mogelijk omschrijft. Ingevolge artikel 182 Sv dient hij een nadere vordering in, zodra het gerechtelijk vooronderzoek tot andere strafbare feiten moet worden uitgebreid. In het systeem van het oorspronkelijke wetboek was hierin een wezenlijk structurelement van de inrichting van het vooronderzoek gelegen. Aan de hand van de vordering kon bijvoorbeeld onder meer worden bepaald, terzake van welke feiten de rechter-commissaris het vooronderzoek «leidde». Dat aspect is in de loop der jaren evenwel sterk afgezwakt. Dat blijkt met name uit 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 desbetreffende processtukken worden toegezonden. Het opsporingsonderzoek kan derhalve doorlopen naast het gerechtelijk vooronderzoek. De waarborg dat het vooronderzoek bij een in de vordering gerechtelijk vooronderzoek omschreven feit door de rechter-commissaris plaatsvindt, is materieel derhalve al grotendeels vervallen. En de daarmee samenhangende functie van de vordering als afgrenzing van competenties van officier van justitie en rechter-commissaris is in dezelfde mate geërodeerd. Een systeem waarbij, zoals in dit wetsvoorstel opgenomen, per door de rechter-commissaris uit te oefenen bevoegdheid een vordering kan worden gedaan, betekent in beide opzichten dan ook geen grote verandering.

Het College adviseert tenslotte een overgangsbepaling op te nemen, in verband met de al lopende gerechtelijke vooronderzoeken. De aandacht verdient evenwel dat dit wetsvoorstel in geen enkel opzicht de mogelijkheden verkort om de onderhavige bevoegdheden in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek te blijven aanwenden. Het beperkt bestaande mogelijkheden niet, doch voegt nieuwe toe. Een overgangsbepaling komt in dat licht niet noodzakelijk voor.

De NOvA bespreekt het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel in een advies dat tevens betrekking heeft op drie andere concept-wetsvoorstellen die tegelijkertijd in consultatie zijn gegeven. In dat advies wordt opgemerkt dat de NOvA begrip heeft voor de wens om op onderdelen de wet aan te passen om het veiligheidsbeleid van het kabinet uit te voeren, maar tevens voorziet dat op deze wijze een integrale en samenhangende wijziging van het Wetboek van Strafvordering niet tot stand komt. Voorts zou door deze incidentele veranderingen de systematiek van

het Wetboek van Strafvordering onder druk komen te staan, waarmee het evenwicht in de strafrechtspleging en de positie van de verdediging in het geding zouden zijn. De NOvA signaleert echter ook dat de wetsvoorstellen mogelijk extra zittingscapaciteit opleveren, waardoor zaken sneller kunnen worden afgedaan. Dat wordt als een positief effect van de wetsvoorstellen beschouwd.

Vooropgesteld zij dat de vier wetsvoorstellen waar het onderhavige deel van uitmaakt geen integrale wijziging van het Wetboek van Strafvordering behelzen. Zij passen dat wetboek op onderdelen aan. Daarmee is echter niet gezegd dat zij geen verbetering van dat wetboek zouden opleveren. Naar het oordeel van het kabinet vereenvoudigen en verbeteren de onderhavige wetsvoorstellen de structuur van het Wetboek van Strafvordering op een aantal punten. Gememoreerd kan worden dat het gros van de voorstellen is ontleend aan de resultaten van het onderzoeksproject Strafvordering 2001, dat een richtinggevend kader heeft opgeleverd voor het verbeteren van het strafprocesrecht in de komende jaren. Daarbij is het verbeteren van de efficiency van het strafproces ook vanuit het evenwicht in de strafrechtspleging en de positie van de verdachte van groot belang. De NOvA vestigt zelf terecht de aandacht op het effect dat deze wetsvoorstellen op de doorlooptijden kunnen hebben. Voorts dragen de wetsvoorstellen eraan bij dat meer strafzaken kunnen worden afgedaan; ook dat kan positief gewaardeerd worden. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat er naarmate minder tijd verloren gaat met activiteiten die niet of onvoldoende substantieel aan de kwaliteit van de rechtspleging bijdragen, meer tijd kan overblijven voor activiteiten die dat wel doen.

De NOvA meent dat in het bijzonder aan het onderhavige wetsvoorstel risico's zijn verbonden in verband met de systematiek van het Wetboek van Strafvordering, het evenwicht in de strafrechtspleging en de positie van de verdediging. Zij is van oordeel dat de rol van de rechter-commissaris in het strafproces in één wetsvoorstel zou moeten worden herzien, zodanig dat recht wordt gedaan aan de rechtsbeschermende betekenis van het gerechtelijk vooronderzoek. De NOvA acht het raadzaam om tot dat moment de onderzoekingsbevoegdheid binnen het kader van het gerechtelijk vooronderzoek te handhaven.

In het voorgaande is aangegeven waarom in dit wetsvoorstel een andere keuze is gemaakt. De inkadering van de bevoegdheid tot doorzoeking door de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek wordt in het geval diens bemoeienis met de zaak zich daartoe beperkt vooral als een bron van betrekkelijk zinledige administratieve handelingen ervaren, niet als een wezenlijke waarborg. Betrekkelijk helder is daarbij dat, op welke wijze de positie van het gerechtelijk vooronderzoek op de wat langere termijn ook aangepast zal worden, het elimineren van zinledige administratieve handelingen die met het openen van een gerechtelijk vooronderzoek samenhangen daarbij een belangrijk aspect zal vormen. Betwijfeld hoeft dan ook niet te worden dat dit wetsvoorstel zich in dezelfde richting beweegt als het voor te bereiden bredere wetsvoorstel. Tenslotte zij aangestipt dat één van de waarborgen die in het gerechtelijk vooronderzoek thans bestaan, een systeem van voortgangscontrole, in het wetsvoorstel inzake de voorlopige hechtenis voor het opsporingsonderzoek door middel van een aanpassing van artikel 180 Sv wordt ingevoerd.

De adviescommissie van de NOvA merkt op dat het bij de doorzoeking van met name woningen gaat om een vergaande inbreuk op de burgerrechten van de verdachte (en eventueel andere burgers) en dat daar een aanmerkelijke mate van rechtsbescherming bij hoort. Die kan worden verkregen door een gerechtelijk vooronderzoek waarbinnen de verdachte en zijn raadsman de mogelijkheid hebben om het onderzoek te sturen in een andere richting dan die waarin het Openbaar Ministerie koerst. Dat wordt ten aanzien van de doorzoeking om tenminste twee redenen van belang geacht. In de eerste plaats kan de aanwezigheid van een gerechte-

lijk vooronderzoek met de mogelijkheden die de verdachte en zijn raadsman daarin hebben bijdragen tot een restrictief gebruik van de mogelijkheid tot doorzoeking. In de tweede plaats kan via het gerechtelijk vooronderzoek mede op geleide van hetgeen bij de doorzoeking is aangetroffen eerder en wel door een onafhankelijke derde, de rechter-commissaris, het onderzoek in een andere richting worden gedirigeerd. Ingevolge artikel 99a Sv is de verdachte bevoegd zich tijdens het doorzoeken van plaatsen door zijn raadsman te doen bijstaan, zonder dat de doorzoeking daardoor mag worden opgehouden. In artikel 110 Sv is dat artikel van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee is gegeven dat het mogelijk maken van doorzoeking door de rechter-commissaris buiten het gerechtelijk vooronderzoek geen wijziging brengt in het recht van de raadsman om de verdachte tijdens de doorzoeking bij te staan. Van belang is voorts dat het onderhavige wetsvoorstel bezien dient te worden tegen de achtergrond van een rechtspraktijk waarin betrekkelijk veel gerechtelijke vooronderzoeken enkel met het oog op een doorzoeking door de rechter-commissaris plaatsvinden. Voor het enkele geval waarin bijsturing van het onderzoek door de raadsman een optie is, kan tenslotte worden gememoreerd dat de verdachte jegens wie door of vanwege de Staat een handeling is verricht waaraan hij in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat tegen hem ter zake van een bepaald feit in Nederland een vervolging zal worden ingesteld, op grond van artikel 36a Sv de rechter-commissaris kan verzoeken enig onderzoek in te stellen.

In het navolgende zullen de voorgestelde aanpassingen nader worden toegelicht. Daarbij zullen ook de resterende opmerkingen uit de adviezen worden besproken.

2. De hoofdlijn van het wetsvoorstel

In het kader van de inbeslagneming zijn aan de rechter-commissaris een aantal bevoegdheden verleend. Van het grootste belang voor de praktijk zijn de inbeslagneming (artikel 104 Sv), het bevel tot uitlevering van voor inbeslagneming vatbare voorwerpen (artikel 105 Sv), alsmede de doorzoeking van alle plaatsen (artikel 110 Sv). Artikel 114 Sv bevat voorschriften omtrent de inbeslagneming, opening en kennisneming van poststukken. De bevoegdheden van de artikelen 108 en 109 Sv zijn aan artikel 105 Sv gekoppeld. De bepaling van artikel 125i Sv, tenslotte, ziet op onderzoek van gegevens in geautomatiseerde werken, en is aan de bevoegdheden tot het bevelen van uitlevering en doorzoeking verwant.

Kern van dit wetsvoorstel is, dat de bevoegdheden tot doorzoeking en tot het bevelen van uitlevering ook buiten het gerechtelijk vooronderzoek toepasbaar worden gemaakt. Daartoe wordt in de eerste plaats voorgesteld het opschrift van deze paragraaf aldus te wijzigen dat de woorden «tijdens het gerechtelijk vooronderzoek» vervallen. Vervolgens wordt voorgesteld in de artikelen 105 en 110 Sv de woorden «ambtshalve of op de vordering van de officier van justitie» te vervangen door: op vordering van de officier van justitie en in het gerechtelijk vooronderzoek tevens ambtshalve. Het resultaat van deze wijzigingen is dat de onderhavige bevoegdheden buiten het gerechtelijk vooronderzoek op vordering van de officier van justitie kunnen worden toegepast, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden om deze bevoegdheden binnen het gerechtelijk vooronderzoek toe te passen, ambtshalve of op vordering van de officier van justitie, onverkort blijven bestaan.

Toepassing van deze bevoegdheden buiten het gerechtelijk vooronderzoek is derhalve beperkt tot het geval waarin de officier van justitie een vordering daartoe aan de rechter-commissaris richt. Daarmee wordt bereikt, dat geen onduidelijkheid bestaat over de vraag wie het in het

opsporingsonderzoek voor het zeggen heeft. Dat is en blijft de officier van justitie. Mogelijk wordt slechts gemaakt dat de rechter-commissaris in het kader van dat opsporingsonderzoek door de officier van justitie kan worden benaderd met het oog op de aan hem toebedeelde bevoegdheden tot doorzoeking en het bevelen van uitlevering. Daarmee wordt aangesloten bij constructies die ook thans reeds, bij andere bevoegdheden, bestaan. Zo kan de officier van justitie de rechter-commissaris benaderen met de vordering een bevel tot bewaring van de verdachte te verlenen (artikel 64 Sv), en kan hij van de rechter-commissaris vorderen dat deze machtigt tot het opnemen van telecommunicatie met een technisch hulpmiddel (artikel 126m Sv).

Iets anders van opzet is de voorgestelde wijziging van artikel 104 Sv, inzake de inbeslagneming. Het eerste lid van dat artikel luidt thans: «De rechter-commissaris is tijdens het gerechtelijk vooronderzoek tot inbeslagneming van alle daarvoor vatbare voorwerpen bevoegd.» Voorgesteld wordt, deze zin aldus te wijzigen, dat de woorden «in het gerechtelijk vooronderzoek» vervallen. Inbeslagneming buiten een gerechtelijk vooronderzoek is vervolgens, mede naar aanleiding van het advies van het OM, beperkt tot de rechter-commissaris die enig onderzoek in de zaak verricht. De toepassing van deze bevoegdheid buiten het gerechtelijk vooronderzoek wordt daarmee niet expliciet van een vordering van de officier van justitie afhankelijk gemaakt. Daarmee borduurt de voorgestelde wijziging voort op een verschil in opzet dat ook thans reeds tussen artikel 104 Sv enerzijds en de artikelen 105 en 110 Sv anderzijds bestaat. Een vordering van de officier van justitie is in de beide laatste artikelen wel expliciet mogelijk gemaakt, in het eerste niet. Tegelijkertijd wordt in het voorgestelde art. 104 Sv wel een verband gelegd met de vorderingen van het openbaar ministerie alsmede verzoeken van de verdachte die aan het «onderzoek in de zaak» door de rechter-commissaris ten grondslag liggen. Zo wordt voorkomen dat de rechter-commissaris los van een dergelijke grondslag kan optreden.

Een belangrijke reden om het hanteren van de inbeslagnemingsbevoegdheid door de rechter-commissaris buiten het kader van het gerechtelijk vooronderzoek niet van een vordering van de officier van justitie afhankelijk te maken, is dat zulks onpraktisch zou zijn. Het resultaat zou zijn dat, in het geval tijdens een doorzoeking voorwerpen worden aangetroffen die voor inbeslagneming vatbaar zijn, door de officier van justitie telkens een vordering zou moeten worden gedaan om daadwerkelijk de inbeslagneming te bereiken. Dat zou met name ook lastig zijn in de gevallen waarin de officier van justitie verhinderd is en zich laat vervangen (artikel 110, tweede lid, Sv), een regelmatig voorkomend verschijnsel. De praktische voordelen die met dit wetsvoorstel bereikt kunnen worden, zouden dan in belangrijke mate verloren gaan. Daar komt bij dat de kans dat de inbeslagnemingsbevoegdheid, een binnen het scala van strafvorderlijke bevoegdheden niet zeer verstrekkende bevoegdheid die bijvoorbeeld ook in ruime mate aan opsporingsambtenaren is verstrekt, bij de voorgestelde inkadering door de rechter-commissaris op een wijze gehanteerd wordt die niet in overeenstemming is met de wensen van de officier van justitie die hem in het onderzoek heeft ingeschakeld, als bijzonder klein moet worden ingeschat. In het enkele geval waarin deze kans zich desalniettemin zou verwerkelijken, heeft het openbaar ministerie bovendien de bevoegdheid om de inbeslaggenomen voorwerpen terug te geven zodra het voortduren van het beslag niet meer in het belang van de strafvordering is (artikel 116, eerste lid, Sv).

Artikel 114 Sv bestaat uit twee artikelleden. Het eerste lid luidt: «De artikelen 100–102 vinden ten aanzien van de rechter-commissaris overeenkomstige toepassing.» Deze artikelen bevatten, kort gezegd, voorschriften

omtrent de inbeslagneming, opening en kennisneming van poststukken tijdens het opsporingsonderzoek. Artikel 100, eerste lid, Sv verklaart de officier van justitie bevoegd om in nader omschreven gevallen «ter inbeslagneming de uitlevering tegen ontvangstbewijs» te bevelen van pakketten, brieven, stukken etc. die aan een «instelling van vervoer» zijn toevertrouwd. Het tweede lid bepaalt dat ieder die ten behoeve van dat vervoer zodanige zaken onder zich heeft of krijgt, dienaangaande aan de officier van justitie of de hulpofficier van justitie de door deze gewenste inlichtingen geeft. Artikel 101, eerste lid, Sv bepaalt dat stukken waarvan de inbeslagneming niet wordt gehandhaafd, worden teruggegeven aan de vervoerder. Tot kennisneming van zaken wordt, voor zover deze gesloten zijn, ingevolge het tweede lid niet overgegaan dan na machtiging door de rechter-commissaris. Artikel 102 Sv bepaalt dat de officier van justitie de zaken die na opening van belang blijken voor het onderzoek bij de processtukken voegt.

Deze artikelen geven een adequate regeling voor het gewone opsporingsonderzoek. In aanvullende bevoegdheden van de rechter-commissaris voor die situatie behoeft dan ook niet te worden voorzien. Voorgesteld wordt daarom de beperking van artikel 114, eerste lid, Sv, die thans uit het opschrift van de onderhavige paragraaf in het Wetboek voortvloeit, te handhaven door de toepasselijkheid expliciet aan het gerechtelijk vooronderzoek te binden.

Het tweede lid van artikel 114 Sv geeft aan in welke gevallen de rechter-commissaris bevoegd is om te bepalen dat van de inhoud van inbeslaggenomen gesloten pakketten, brieven etc. wordt kennisgenomen. Dit voorschrift is zowel in verband met de machtiging van artikel 101, tweede lid, Sv als in verband met de toepassing van artikel 114, eerste lid, Sv van belang. De aanpassing van het opschrift van de derde paragraaf verduidelijkt deze dubbele betekenis van artikel 114, tweede lid, Sv, doordat de koppeling aan inbeslagneming door de rechter-commissaris tijdens het gerechtelijk vooronderzoek vervalt. De machtiging kan ook buiten het gerechtelijk vooronderzoek worden verleend, en artikel 114, tweede lid, Sv is ook dan van toepassing.

De NVvR meent dat de voorgestelde wijziging van artikel 114 Sv «hoewel niet onjuist, weinig helder is verwoord». Met de NVvR kan worden ingestemd dat de constructie waarbij in het eerste lid een bevoegdheid is opgenomen die uitsluitend tijdens het gerechtelijk vooronderzoek kan worden toegepast, en in het tweede lid een bevoegdheid die zowel binnen als buiten het gerechtelijk vooronderzoek geldt, geen schoonheidsprijs verdient. Die constructie is evenwel niet het gevolg van dit wetsvoorstel; zij bestaat thans reeds. De verdienste van dit wetsvoorstel is daarbij, dat zij deze constructie inzichtelijker maakt. De toepassing van de bevoegdheid van het eerste lid wordt in dat lid zelf tot het gerechtelijk vooronderzoek beperkt (en niet in het opschrift); dat de bevoegdheid van het tweede lid ook buiten het gerechtelijk vooronderzoek van belang is kan voortaan ook uit het artikellid zelf worden afgeleid. Voor een ingrijpende aanpassing van de wettelijke vormgeving van deze regeling, die een gevoelige materie betreft, biedt dit wetsvoorstel niet het juiste kader. Artikel 125i Sv, tenslotte, maakt deel uit van de bepalingen inzake het onderzoek van gegevens in geautomatiseerde werken. De meeste bepalingen van deze titel behoeven geen wijziging met het oog op de aanpassingen die in het voorgaande zijn voorgesteld. Artikel 125j Sv, bijvoorbeeld, biedt de mogelijkheid om tijdens een doorzoeking onderzoek te doen in een elders aanwezig geautomatiseerd werk. Deze mogelijkheid komt, als dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt en in werking treedt, ook ter beschikking als de doorzoeking buiten het gerechtelijk vooronderzoek plaatsvindt. Artikel

125j Sv behoeft daar evenwel niet voor gewijzigd te worden. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor de artikelen 125k-125n Sv.

Bij artikel 125i, eerste lid, Sv, wordt wel een wijziging voorgesteld, daar dit artikel de daar omschreven bevoegdheid koppelt aan het gerechtelijk vooronderzoek. De voorgestelde wijziging maakt de bevoegdheid om de daar omschreven bevelen te geven, bij een vordering van de officier van justitie, ook beschikbaar buiten het gerechtelijk vooronderzoek. Daarmee ligt deze wijziging in dezelfde lijn als de wijzigingen voorgesteld bij de artikelen 105 en 110 Sv.

3. Gevolgen voor het gerechtelijk vooronderzoek

De aanpassingen die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld, impliceren een volgende stap in een ontwikkeling waarbij de rechter-commissaris in toenemende mate onafhankelijk van een gerechtelijk vooronderzoek functioneert. Niet alleen de bewaring en de toetsing van de inverzekeringstelling, maar ook de machtiging tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel alsmede de machtiging tot het onderzoek van telecommunicatie zijn reeds buiten het kader van het gerechtelijk vooronderzoek geplaatst. Indien het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet krijgt en in werking treedt, zal dit ook gelden voor de bevoegdheden tot inbeslagneming, het bevelen van uitlevering en doorzoeking.

Daarmee rijst de vraag of er, in het geval dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt en in werking treedt, een toereikende rechtvaardiging is om de resterende bevoegdheden die de rechter-commissaris uitsluitend in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek ter beschikking staan, wel aan het kader van het gerechtelijk vooronderzoek te blijven binden. Praktisch van belang zijn daarbij vooral de bepalingen inzake het verhoor van de verdachte en getuigen, waaronder bedreigde getuigen. In het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 is deze vraag negatief beantwoord (het Vooronderzoek in Strafzaken, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, p. 45 e.v). De komende tijd zal bezien worden of er reden is de bevoegdheden die, in het geval dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt en in werking treedt, in het gerechtelijk vooronderzoek overblijven, op een andere wijze in te kaderen.

Het belang van de rechter-commissaris, als toetsende instantie en als verrichter van onderzoekshandelingen zoals verhoren en doorzoeken, staat bij dit onderzoek niet ter discussie. Bezien wordt vooral of het exclusief inkaderen van onderzoekshandelingen die de rechter-commissaris zelfstandig verricht in het gerechtelijk vooronderzoek nog langer functioneel is. Van een gerechtelijk vooronderzoek in de klassieke zin, waarbij de rechter-commissaris het vooronderzoek daadwerkelijk leidt, is thans immers zelden sprake meer.

4. Financiële consequenties

Het wetsvoorstel leidt tot werklastverlichting voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht, doordat een aantal administratieve handelingen die verband houden met het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek, achterwege blijven. De daardoor beschikbaar komende tijd kan worden benut voor de snellere afhandeling van strafzaken alsmede het afhandelen van meer strafzaken.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De verschillende onderdelen van Artikel I zijn in paragraaf 2 reeds toegelicht.

Artikel II

Het ligt in de bedoeling het onderhavige wetsvoorstel, indien het kracht van wet krijgt, zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner