

Vergaderjaar 2003–2004

**29 252**

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

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 17 mei 2004

De vaste commissie voor Justitie heeft een verslag uitgebracht van haar bevindingen inzake dit wetsvoorstel. Graag zal ik hieronder op de daarin gemaakte opmerkingen reageren en de gestelde vragen beantwoorden.

#### **Inleiding**

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van CDA en PvdA met instemming, en de leden van de fracties van VVD, SP en GroenLinks met belangstelling kennisgenomen hebben van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie stelden terecht vast dat niet is getornd aan de waarborgen die inschakeling van de rechter-commissaris biedt. Met de leden van de PvdA-fractie meen ik dat aan de rechten van de verdediging geen afbreuk wordt gedaan. Het uitgangspunt van de leden van de VVD-fractie, dat het aantal onnodige administratieve handelingen zoveel mogelijk moet worden beperkt, deel ik; dit wetsvoorstel strekt daartoe. De rechtsbescherming van de verdachte, waar de leden van de SP-fractie over spraken, wordt door het wetsvoorstel niet aangetast. Met de leden van de GroenLinks-fractie kan dit wetsvoorstel in verband worden gebracht met het zoveel mogelijk beperken van formaliteiten.

#### **De hoofdlijn van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie merkten terecht op dat de officier van justitie ter ondersteuning van een vordering tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek gewoonlijk redenen aanvoert. Zij gaven aan ervan uit te gaan dat ook bij de rechter-commissaris aldus onderbouwde verdenkingen worden ingebracht teneinde een daadwerkelijke inbeslagneming of doorzoeking gedaan te krijgen. Dat is inderdaad beoogd. Naar aanleiding van de opmerking van deze leden is het wetsvoorstel bij nota van wijziging aangepast teneinde zulks verder te verduidelijken.

De aan het woord zijnde leden haalden een in de memorie van toelichting aangehaalde opmerking uit het advies van de NVvR aan: «Het horen van de verdachte kan in een latere fase plaatsvinden.» Deze opmerking van de NVvR hangt samen met artikel 200, derde lid, Sv. Dat artikel schrijft voor: «In geen geval wordt het gerechtelijk vooronderzoek gesloten voordat de verdachte is gehoord, althans opgeroepen.» Uit deze bepaling vloeit voort

dat de verdachte thans moet worden gehoord voordat een gerechtelijk vooronderzoek wordt gesloten, ook als daarin enkel een doorzoeking heeft plaatsgevonden, en dit horen geen enkel doel meer dient. Veelal zal dit horen plaatsvinden door de rechter-commissaris die de doorzoeking heeft uitgevoerd. Als een doorzoeking buiten het gerechtelijk vooronderzoek gaat plaatsvinden, zoals dit wetsvoorstel mogelijk wil maken, behoeft dit horen niet langer plaats te vinden. Inderdaad zal, zoals de NVvR vaststelt, het horen in dat geval veelal in een latere fase plaatsvinden, mogelijk eerst ter terechtzitting. De rechters-commissarissen worden daardoor ontlast.

De leden van de CDA-fractie stelden terecht vast dat de rechter-commissaris in beginsel voorwerpen in beslag kan nemen waarbij dat volgens de officier van justitie beter niet zou kunnen gebeuren. De wettelijke regeling zoals zij komt te luiden als dit wetsvoorstel wet wordt en in werking treedt, bevat evenwel een aantal waarborgen dat dit geval zich niet gemakkelijk zal kunnen voordoen. Ik stel daarbij voorop dat, mede naar aanleiding van een vraag van deze leden, de grondslag van de doorzoeking buiten het gerechtelijk vooronderzoek duidelijker is omschreven. Een vordering van de officier van justitie, houdende een onderbouwde verdenking, is in dat geval vereist. Daarmee wordt de doorzoeking gekoppeld aan een concrete verdenking: in dat opzicht wijkt de doorzoeking buiten het gerechtelijk vooronderzoek derhalve ook niet wezenlijk meer af van de doorzoeking binnen het gerechtelijk vooronderzoek. Voorts kan de officier van justitie bij de doorzoeking aanwezig zijn (artikel 110, tweede lid, Sv). Tenslotte kan de officier van justitie voorwerpen teruggeven aan de beslagene zodra het belang van de strafvordering zich daartegen niet meer verzet (artikel 116 Sv). Dat maakt dat het niet in de rede zal liggen dat de rechter-commissaris voorwerpen in beslag zal nemen als duidelijk is dat de officier van justitie daar geen prijs op stelt. De huidige praktijk, waarin de rechter-commissaris binnen het gerechtelijk vooronderzoek ruime ambtshalve inbeslagnemingsmogelijkheden heeft, wijst ook niet uit dat hier risico's liggen.

Van belang blijft daarbij, dat de rechter-commissaris de mogelijkheid behoudt om voorwerpen die ontlastend materiaal voor de verdachte bevatten, zelfstandig in beslag te nemen. Anders dan de aan het woord zijnde leden veronderstelden, zullen dergelijke zaken niet altijd door de verdediging naar voren kunnen worden gebracht. Te denken valt aan materiaal dat wijst in de richting van een andere verdachte, en dat door deze niet uit eigen initiatief aan de verdachte waar het onderzoek zich op richt ter beschikking zal worden gesteld.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat in de laatste decennia veel is gesleuteld aan het Wetboek van Strafvordering, waardoor het een lappendeken zou zijn geworden. Zij stelden dat het recent afgeronde onderzoeksproject Strafvordering 2001 voorstellen bevat ter verbetering van de structuur van het wetboek, doch dat deze veelal niet zouden zijn overgenomen door de regering. Daarin verschil ik met deze leden van mening. Het onderzoeksproject Strafvordering 2001 bevat een scala van voorstellen, die zien op verschillende aspecten van het strafproces. Voorstellen die op de structuur van het wetboek zien maken daarvan onderdeel uit. De voorstellen beogen een substantiële verbetering van het strafprocesrecht over de gehele linie: zij betreffen naast de structuur ook de doelmatigheid en effectiviteit van de strafrechtelijke procedure. Verbetering van de structuur van het Wetboek van Strafvordering is geen abstract doel, dat los staat van andere overwegingen. Die voorstellen voor verbetering van het strafprocesrecht zijn voor een zeer groot deel door de regering overgenomen; deze wetsvoorstellen getuigen daar ook van.

De leden van de PvdA-fractie refereerden vervolgens aan het voorstel tot het afschaffen van het gerechtelijk vooronderzoek. Inderdaad heb ik dit voorstel voorshands niet overgenomen. Daarmee is echter gezinszins

gezegd dat de voorstellen van de onderzoekers tot verbetering van de regeling van het vooronderzoek niet grotendeels zouden worden onderschreven. Voorgenomen is, zo staat vermeld in de notitie Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II, 2003/04, 29 271, nr. 1), een herstructurering van de regeling van het voorbereidend onderzoek in strafzaken. De Kamer zal nader worden geïnformeerd over de voorgenoemde wijze van uitvoering van dit omvangrijke project; een tijdschema kan thans nog niet worden gegeven. De voorgenomen hoofdlijn is, zo kan in lijn met de genoemde notitie thans reeds worden gemeld, dat het opsporingsonderzoek het centrale en toereikende kader gaat vormen voor het vooronderzoek. Consequentie daarvan is dat in geen enkele strafzaak meer een gerechtelijk vooronderzoek zal behoeven te worden ingesteld met het enkele doel bevoegdheden ter beschikking te krijgen die daarbuiten ontbreken. Dat spoort geheel met de uitkomsten van het onderzoek van Strafvordering 2001. Feitelijk wordt de betekenis van het gerechtelijk vooronderzoek door een dergelijke wetgevingsoperatie zeer sterk teruggedrongen; dat is ook de trend van de laatste decennia. Tevens wordt voldaan aan de wens van de leden van de PvdA-fractie, dat de bevoegdheden die de rechter-commissaris thans nog slechts in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek zijn gegeven, worden herkaderd. De vraag is vooral, of zo ver moet worden gegaan dat het gerechtelijk vooronderzoek integraal wordt afgeschaft, en de term gerechtelijk vooronderzoek geëlimineerd moet worden uit het Wetboek van Strafvordering. Bij die vraag spelen tal van factoren een rol die niet alleen principieel maar ook praktisch van aard zijn. Een aantal kunnen hier alvast worden geschetst. In de eerste plaats is een punt van overweging dat het gerechtelijk vooronderzoek niet alleen het kader vormt voor onderzoek voorafgaand aan de terechtzitting. Artikel 316 Sv bepaalt dat de rechtbank, indien enig onderzoek door de rechter-commissaris noodzakelijk blijkt, het onderzoek met schorsing der zaak onder aanduiding van het onderwerp van het onderzoek in handen van de rechter-commissaris stelt. Dit onderzoek geldt als een gerechtelijk vooronderzoek, zo volgt uit het tweede lid, en wordt overeenkomstig een aantal in de regeling van het gerechtelijk vooronderzoek opgenomen bepalingen gevoerd. Als het gerechtelijk vooronderzoek verdwijnt uit het wetboek, moet op andere wijze worden voorzien in een kader voor dit onderzoek. Daarin moet dan vervolgens grotendeels hetzelfde geregeld worden als thans in het gerechtelijk vooronderzoek geregeld is. Iets vergelijkbaars geldt voor de mini-instructie, waarin bepalingen van het gerechtelijk vooronderzoek van overeenkomstige toepassing worden verklaard (vgl. artikel 36c Sv). Gewezen kan ook worden op de internationale rechtshulp, waar in artikel 552o Sv de gevolgen van nader bepaalde rechtshulpvorderingen met vorderingen tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek gelijkgesteld worden. Voor deze gevallen kan vanzelfsprekend een nieuwe, sterk op het huidige gerechtelijk vooronderzoek gelijkende regeling worden gemaakt, voor rechterlijk onderzoek buiten de terechtzitting. Maar het is de vraag of daarmee veel gewonnen is. Wat bij een dergelijke operatie verloren gaat is wel duidelijk: het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek kan in geen enkele strafzaak meer aan de orde zijn. De vraag is of het wenselijk voorkomt elke mogelijkheid van vooronderzoek onder rechterlijk gezag categorisch uit te sluiten. Artikel 12i, derde lid, Sv maakt het thans mogelijk dat het Gerechtshof dat -tegen de zin van het OM- de vervolging ter zake van een strafbaar feit beveelt, het OM daarbij verplicht een gerechtelijk vooronderzoek te vorderen. Dat wordt bij afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek onmogelijk. Voor de burgers die hun beklag over het niet vervolgen van een strafbaar feit doen, betekent dit een verlies. Voorshands is er, als gezegd, tegen de achtergrond van deze overwegingen niet voor gekozen het gerechtelijk vooronderzoek integraal af te schaffen. Bij de herziening van de wettelijke regeling van het vooronderzoek zal centraal moeten staan een betere inkadering en normering van

het opsporingsonderzoek als centraal en integraal onderzoekskader. Uit de opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie proef ik steun voor deze benadering. Zij bepleiten afschaffing van de situatie waarin het gerechtelijk vooronderzoek naast het opsporingsonderzoek loopt, en alleen procedurele en administratieve belemmeringen oplevert. Dat pleidooi wil ik graag onderschrijven.

De leden van de VVD-fractie zagen, zo gaven zij aan, geen noodzaak voor een ambtshalve bevoegdheid van de rechter-commissaris om buiten het gerechtelijk vooronderzoek over te kunnen gaan tot inbeslagneming. Indien het Openbaar Ministerie onverhoopt de rechten van de verdediging zou schenden, zou voor de verdediging de weg van de mini-instructie openstaan. Ik vestig er evenwel de aandacht op, dat tijdens een doorzoeking de verdediging in veel gevallen in het geheel niet aanwezig zal zijn. Uit de artikelen 98, 99, 99a en 110 Sv, in onderling verband beschouwd, volgt dat de verdachte en diens raadsman gewoonlijk slechts aanwezig zijn als de woning of andere plaatsen van de verdachte doorzocht worden. Ook overigens ligt het niet in de rede de bevoegdheid tot inbeslagneming van de rechter-commissaris buiten het gerechtelijk vooronderzoek te beperken tot inbeslagneming op vordering van de officier van justitie. Zo kan er op worden gewezen dat de aanwezigheid van de officier van justitie bij doorzoeking door de rechter-commissaris niet verplicht (artikel 110, tweede lid, Sv) en in de praktijk ook niet overal de regel is. Wel ligt het naar mijn mening in de rede om een nadere bepaling op te nemen inzake de vordering van de officier van justitie, die ook de doorzoeking en inbeslagneming door de rechter-commissaris stuurt, en daarmee aan de bezwaren van deze leden tegemoetkomt; graag verwijs ik hen naar de bijgevoegde nota van wijziging.

De aan het woord zijnde leden waren benieuwd naar de aangekondigde bezinning op de herpositionering van het gerechtelijk vooronderzoek als species binnen de regeling van het voorbereidend onderzoek, en informeerden wanneer zij het resultaat hiervan konden verwachten. Graag verwijs ik deze leden naar mijn hierboven gegeven antwoord op vergelijkbare vragen van leden van de PvdA-fractie. Uit het aldaar gestelde vloeit voort dat onverkorte handhaving van het gerechtelijk vooronderzoek in zijn huidige vorm inderdaad niet in de rede ligt.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering hoeveel tijd en capaciteit een rechter-commissaris globaal kwijt is voor de administratieve handelingen, verband houdend met instelling van een gerechtelijk vooronderzoek. Daaromtrent zijn geen cijfers beschikbaar. Ik wijs er wel op dat niet alleen de rechter-commissaris hiermee tijd kwijt is; de dossierbewegingen die met het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek samenhangen impliceren ook inspanningen en tijdverlies door derden.

De aan het woord zijnde leden wilden voorts weten in hoeverre de rechter-commissaris autonoom kan optreden bij de voorgestelde verruiming. Graag verwijs ik deze leden naar mijn eerder in deze nota gegeven antwoord op een verwante vraag van leden van de CDA-fractie. Daaruit volgt dat alleen al de vordering die aan de doorzoeking ten grondslag ligt, en de bevoegdheid van de officier van justitie om te beslissen over teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen, deze autonomie in sterke mate beperken.

Tenslotte informeerden de leden van de SP-fractie naar de argumenten van de regering om het gerechtelijk vooronderzoek al dan niet af te schaffen. Graag verwijs ik deze leden naar hierboven gegeven antwoorden op vragen van de leden van de PvdA-fractie over hetzelfde onderwerp.

De leden van de GroenLinks-fractie informeerden eveneens naar de voornemens van de regering met betrekking tot het gerechtelijk vooronder-

zoek; ook hen verwijs ik graag naar mijn eerder gegeven antwoorden op vragen van de leden van de PvdA-fractie over hetzelfde onderwerp. De voornemens zijn er, zo kan worden samengevat, op gericht de betekenis van het gerechtelijk vooronderzoek vergaand terug te dringen. Het kader van het gerechtelijk vooronderzoek zal, zo is de bedoeling, nog slechts in uitzonderingsgevallen benut worden om de strafzaak integraal voorbereiden; in de praktijk zal het vooral diensten bewijzen voor ander rechtelijk onderzoek buiten de terechtzitting om zoals de mini-instructie, rechtshulp en onderzoek in opdracht van de zittingsrechter. Realisatie van deze voornemens impliceert niet, zo kan in antwoord op de vragen van deze leden worden aangegeven, dat de rechtsbescherming van verdachten en burgers zal worden beperkt. Ook in dit wetsvoorstel is, zo kan ook in verband met de verwijzing naar het commentaar van de Nederlandse Orde van Advocaten worden gesteld, de rechtsbescherming van burgers en verdachten bij gelegenheid van een doorzoeking niet verminderd. Wel geldt, zo bleek reeds, bij een doorzoeking buiten het gerechtelijk vooronderzoek voor de rechter-commissaris niet de verplichting om de verdachte voor de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek te horen. Waar toch geen nader onderzoek in het gerechtelijk vooronderzoek plaatsvindt, vormt deze verplichting evenwel geen wezenlijk rechtsbeschermend element.

### **Financiële consequenties**

De leden van de CDA-fractie vestigden er terecht de aandacht op dat ook het Openbaar Ministerie onder de rechterlijke macht begrepen kan worden; in de aangestipte overweging wordt dit begrip in de betekenis gebruikt die daar in het spraakgebruik veelal aan wordt gegeven.

### **Artikelsgewijs**

De leden van de CDA-fractie informeerden of het in artikel 114, tweede lid, Sv voorkomende woord «inbeslaggenomen» aldus moet worden gelezen dat de wijze van inbeslagneming niet uitmaakt. Uit het laatste deel van het tweede lid, dit in reactie op de vraag van deze leden, vloeien beperkingen van de relevante inbeslaggenomen voorwerpen voort; het moet gaan om pakketten welke, kort gezegd, aan een instelling van vervoer waren toevertrouwd. Of deze inbeslagneming binnen of buiten het gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgevonden is evenwel niet van belang.

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