

RC en raadkamer

In 2012 is het programma Versterking prestaties in de strafrechtketen (VPS) van start gegaan. Onderdeel daarvan is de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Daartoe zijn over verschillende onderwerpen uit het wetboek discussiestukken opgesteld waarin naar aanleiding van gesignaleerde knelpunten mogelijke oplossingen ter verbetering van de systematiek en hanteerbaarheid worden verkend. Op basis van deze stukken worden binnen en buiten het ministerie van Veiligheid en Justitie reacties verzameld. De reacties worden betrokken bij de afweging om nieuwe wetgeving tot stand te brengen, onderdelen van bestaande wetgeving te herzien of in stand te houden. De modernisering strekt niet tot een stelselherziening, maar tot een verhoging van de bruikbaarheid en inzichtelijkheid van het wetboek voor de praktijk en de burger.

In de conceptfase wordt reeds zo veel mogelijk rekening gehouden met de opvattingen van de ketenpartners die in een zogenaamde preconsultatie worden besproken. De preconsultatiefase loopt door na het Congres, in expertmeetings zullen de conceptwetsvoorstellen met de rechtspraak en de wetenschap worden besproken. Hierna volgt de formele consultatie. De aangepaste conceptwetsvoorstellen worden voorgelegd aan de rechtspraak, gaan in (internet)consultatie, worden voorgelegd aan de Afdeling Advisering van de Raad van State en worden daarna in procedure gebracht bij de Tweede Kamer en Eerste Kamer.

Het voorliggende discussiestuk is bedoeld om reacties te verzamelen die als bouwstenen kunnen dienen voor het opstellen van conceptwetsvoorstellen in het kader van een nieuw Wetboek van Strafvordering.

LEESWIJZER

Dit discussiestuk gaat over de vraag hoe de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek een effectieve rol kan vervullen bij de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting en of het wettelijk instrumentarium daarvoor aanvulling behoeft (toezicht, regie, geschilbeslechting). Daarbij staat ook ter discussie in welke gevallen de rechter-commissaris zelfstandig opsporingshandelingen moet kunnen verrichten, en welke bevoegdheden hem daarvoor beschikbaar moeten staan. Herordening van deze bevoegdheden is in elk geval aangewezen. Door het verdwijnen van het gerechtelijk vooronderzoek is de inzet van de rechter-commissaris als alternatief voor de raadkamer gemakkelijker voorstelbaar. Aan de orde komt of overheveling van functies van de raadkamer aan het rechter-commissariaat wenselijk is en onder welke voorwaarden. Tevens wordt bezien in hoeverre de raadkamer een aanvullende, toezichthoudende rol kan worden gegeven bij de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting.

Inhoudsopgave:

Disclaimer en korte samenvatting

1. Inleiding

2. De raadkamer

- De taak van de raadkamer
- Verbetering van de procedureregels voor de raadkamer

3. De rechter-commissaris

- De taak van de rechter-commissaris
- Herschikking van de bevoegdheden rechter-commissaris
- Regeling orgaan rechter-commissaris

4. Stroomlijning en verbetering van het onderzoek in strafzaken met het oog op een adequate voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting

- Algemeen
- Rechterlijke controle en participatie van de verdediging

5. De raadkamer en rechter-commissaris in perspectief: bouwstenen voor een nieuwe regeling

- Algemeen
- Bouwsteen: structuur voorlopige hechtenis
- Bouwsteen: kaderstellende bevoegdheden

BIJLAGE: taken raadkamer van de rechtbank in het Wetboek van Strafvordering

1. Inleiding

De wet versterking positie rechter-commissaris – in werking getreden op 1 januari 2013 – heeft de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken op meerdere onderdelen gewijzigd. De rechter-commissaris heeft een nieuwe toezichthoudende taak gekregen en ter uitvoering daarvan, een raamwerk van enkele nieuwe kaderstellende bevoegdheden. De wet herziening regels processtukken heeft op hetzelfde tijdstip gezorgd voor een eerste concrete toepassing van de nieuwe positie en rol van de rechter-commissaris.

In het programma Versterking prestaties strafrechtketen (VPS) behoeft de positie van de rechter-commissaris in drie opzichten aandacht. Allereerst bestaat in de praktijk de wens naar aanvullende regels ter onderbouwing van de nieuwe positie van de rechter-commissaris – onder andere op het punt van de regiebijeenkomst (artikel 185 Sv).¹ Verder heeft de Wet versterking positie rechter-commissaris de reeds bestaande bevoegdheden van de rechter-commissaris grotendeels in tact gelaten; ook de fysieke verspreiding van die bevoegdheden – in verschillende toepassingsmodaliteiten (machtiging, zelfstandige toepassing, zonder kader van mini-instructie of in dat kader) – over het wetboek. Dit is niet alleen onpraktisch: het levert in de praktijk soms ook verwarring op. In aansluiting op de verschillende notities inzake de indeling van het vooronderzoek en de (inhoudelijke) ordening van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, zullen in deze notitie daarom richtsnoeren voor de wijze van regeling van de bevoegdheden van de rechter-commissaris worden opgesteld. Ten slotte behoeft ook de regeling van de rechter-commissaris als orgaan nadrukkelijk aandacht (artikel 170 e.v. Sv).

De raadkamer² van de rechtbank – een aanduiding voor de rechtbank wanneer deze optreedt buiten het kader van het onderzoek ter terechtzitting – heeft verschillende taken in het Wetboek van Strafvordering. Te noemen zijn onder andere de beslissing over gevangenhouding/gevangenneming, de beslissing op klaagschriften tegen

¹ Zie hierover o.a. het Project Versterking positie rechter-commissaris, *Tussen accusatoir en inquisitoir; naar een regievoerende rechter-commissaris*, Raad voor de rechtspraak/LOVS, Den Haag 2011, p. 10. En voorts J.M.A. van Atteveld, De nieuwe kleren van de rechter-commissaris in strafzaken, *Strafblad* 2013, p. 314-316; V. Mul, Herijking positie rechter-commissaris; versterking?, *DD* 2013/18; V. Mul, *Bovenmenselijke rechters-commissarissen*, in: E. Bleichrodt e.a. (red.), *Onbegrensd strafrecht (Liber amicorum Hans de Doelder)*, WLP, Oosterwijk 2013, p. 469-479 (geciteerd als 'V. Mul, 2013-2'); N.J.M. Kwakman, De nieuwe Wet versterking positie rechter-commissaris, *Trema* 2012, p. 228-233; R. van Zijl, De versterking van de positie van de rechter-commissaris en de verslechtering van de positie van de verdediging; onbedoeld neveneffect, *NJB* 2013, p. 422.

² In het Wetboek van Strafvordering doorgaans aangeduid als 'rechtbank' die acteert 'in raadkamer'; maar soms ook als 'gerecht in feitelijk aanleg' (waar de zaak aanhangig is of het laatst aanhangig is geweest) of als 'raadkamer'. Zie verder artikel 138 Sv dat een definitie geeft van 'beschikking' als de beslissing van de rechter niet op de terechtzitting gegeven.

inbeslagneming (artikel 552a Sv), de beslissing op bezwaarschrift tegen dagvaarding (artikel 262 Sv), en het verzoek tot beëindiging van de zaak (artikel 36 Sv).

De afgelopen decennia is de positie die de raadkamer van de rechtbank in ons strafproces³ inneemt in meerdere opzichten veranderd. Een aantal taken en bevoegdheden van de raadkamer is komen te vervallen; van andere is de praktische betekenis gewijzigd.⁴ Deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden terwijl de formele context van de raadkamer – die van regeling van het orgaan en de procedureregels opgenomen in de artikelen 21 e.v. Sv – ongewijzigd is gebleven. Daarbij is het andere rechterlijke orgaan in het vooronderzoek – de rechter-commissaris – als gevolg van een gedaantewisseling van 'onderzoeksrechter' naar 'rechter in het vooronderzoek' dichterbij de raadkamer komen te staan en heeft een vrijwel identieke taak gekregen.

Dit geeft aanleiding om in het kader van het VPS-programma de plaats van de raadkamer als orgaan, haar taken en bevoegdheden, alsmede de procedureregels, opnieuw te bezien. Een aanzet hiertoe is eerder gegeven in het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001.⁵ Daarbij wordt betrokken de vraag of de inzet van de raadkamer en procedureregels kunnen worden afgestemd met, en gebruikt voor, taken van de rechter-commissaris die lijken op die van de raadkamer.

Verder wordt – in het tweede deel van deze notitie – bezien hoe de inzet van de rechter-commissaris en van de raadkamer kan bijdragen aan verwezenlijking van de meer omvattende doelstellingen van het VPS-programma: *stroomlijning* en *kwaliteitsverbetering*.

Bij *stroomlijning* moet vooral worden gedacht aan de mogelijkheden om door bevoegdheidsuitoefening van de rechter-commissaris en de raadkamer tot een zo optimaal mogelijk voorbereid onderzoek ter terechtzitting te komen. Dit levert tijdswinst op, omdat zaken minder vaak behoeven te worden aangehouden voor aanvullend onderzoek, het horen van nog niet gehoorde getuigen, en minder (nieuwe) verweren van de zijde van de verdediging. Een en ander kan worden verwezenlijkt door versterking van de mogelijkheden om regie te voeren, de rechtmatigheid van onderzoekshandelingen te waarborgen, en het evenwicht en volledigheid van het

³ Zie J.G. Postma, *Behandeling door de raadkamer; haar functie in het Nederlandse strafproces* (diss. Groningen), Thela-thesis, Groningen 1999.

⁴ Te noemen vallen bijv. de taken van de artikelen 30-34, 180 Sv die over zijn gegaan op de rechter-commissaris. Het bezwaarschrift tegen de kennisgeving verdere vervolging is vervallen evenals eerder al het verlot voor de huiszoeking.

⁵ A.E. Hartevelde, *Bijzondere procedures*, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Kluwer, Deventer 2004, p. 487-511.

onderzoek te bewaken. Stroomlijning kan op deze wijze hand in hand gaan met *kwaliteitsverbetering*. Die kwaliteitsverbetering draagt ook bij aan verwezenlijking van de wens om meer toezicht te houden op het verloop van opsporingsonderzoek en ruimte te bieden voor adequate uitoefening van verdedigingsrechten.

Een belangrijke vraag in verband met de stroomlijning en kwaliteitsverbetering is die naar de 'omvang' van het vooronderzoek: thans is het vooronderzoek naar zware misdrijven formeel beperkt door de maximale termijn voor toepassing van voorlopige hechtenis in het vooronderzoek van 104 dagen.⁶ Na het verstrijken van deze termijn gaat het vooronderzoek automatisch over in het eindonderzoek, onder leiding van de zittingsrechter. Mocht ervoor worden gekozen deze kunstmatige begrenzing van het vooronderzoek op te heffen (doordat op andere wijze wordt voorzien in beperking van de toepassing van voorlopige hechtenis), dan nemen het belang van en de ruimte voor een rol van de rechter-commissaris en de raadkamer toe: zowel in hun onderlinge samenhang, als in relatie tot de zittingsrechter.

Hieronder wordt eerst kort ingegaan op verbeteringen in de wettelijke regeling van de rechter-commissaris en van de raadkamer die in het kader van het VPS-programma zouden kunnen plaatsvinden (paragrafen 2 en 3). Daarna wordt in paragraaf 4 bekeken op welke wijze inzet van de rechter-commissaris en raadkamer in onderlinge samenhang verder kan bijdragen aan verwezenlijking van de doelstellingen van stroomlijning en kwaliteitsverbetering. Dit leidt ten slotte tot bespreking van enkele opties voor een nieuwe wettelijke regeling in paragraaf 5.

2. De raadkamer

De taak van de raadkamer

De taken van de raadkamer in ons strafproces zijn in praktische zin enorm veranderd. In het Wetboek van Strafvordering 1838 nam de raadkamer een centrale positie in het vooronderzoek in. Het vooronderzoek was verdeeld in een aantal opeenvolgende fasen, waartoe de raadkamer 'ingang' moest verlenen. In de oorspronkelijke vorm was de rechter-commissaris een lid van de raadkamer, dat deels zelfstandig optrad als leider van het onderzoek. De rechter-commissaris was verantwoording schuldig voor zijn optreden aan de raadkamer. In de 'beroepskolom' in het vooronderzoek (alle incidenten in het vooronderzoek werden in het vooronderzoek afgedaan) had de raadkamer van de rechtbank nog de raadkamer van het gerechtshof en de Hoge Raad boven zich.

⁶ P.A.M. Verrest, Een vooruitblik op noodzakelijke vernieuwing, DD 2013/17, p. 181-182.

In het Wetboek van Strafvordering 1926 verdwijnt het stelsel van rechtsingangen en komt de nadruk meer te liggen op een uitgebreide regeling van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen. Ook krijgt de verdediging in strafzaken meer rechten. De positie van de raadkamer gaat met deze ontwikkelingen mee: weg gaat de rol van (actief) toezichthouder op het onderzoek, ervoor in de plaats komen bevoegdheden als het verlenen van verlof voor huiszoeking, de beslissing tot gevangenneming/gevangenhouding en het beslissen op een bezwaarschrift tegen een kennisgeving verdere vervolging/dagvaarding. De functie van beroepsrechter tegen beschikkingen van de rechter-commissaris of beslissingen van de officier van justitie blijft bestaan en wordt de voornaamste taak. Vooral voor dit laatste dient de uniforme procedureregeling voor bevoegdheidsuitoefening door de raadkamer in de artikelen 21 tot en met 25 Sv.

Een belangrijke nuance moet worden aangebracht. De raadkamer heeft weliswaar geen taak meer om toezicht te houden op het vooronderzoek; toch wordt haar in dit verband in de praktijk vaak een rol toegedicht. Dat komt omdat de beslissing over het voortduren van de voorlopige hechtenis een van de weinige rechterlijke toetsingsmogelijkheden van het verloop van het opsporingsonderzoek is (inhoud van het dossier, voortgang). Een beslissing om de voorlopige hechtenis van een verdachte op te heffen – bijv. vanwege negatieve invulling van het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid, Sv – kan een schaduw vooruit werpen op het vervolg van de strafzaak.⁷ En *via* het limiteren van termijnen voor de voorlopige hechtenis kan druk worden gezet op de voortgang van het opsporingsonderzoek. In paragraaf 4 wordt daar nader op ingegaan.

Ten aanzien van de raadkamer bestaan in het kader van stroomlijning van het vooronderzoek de volgende vragen:

- In welke gevallen is inzet van de raadkamer aangewezen?
- Hoe kunnen de procedureregels voor de raadkamer worden verbeterd?

In welke gevallen is inzet van de raadkamer aangewezen?

Door de verandering van de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken van onderzoeksrechter naar 'rechter in het vooronderzoek', is inzet van de rechter-commissaris vaker een alternatief geworden voor bevoegdheidsuitoefening door de raadkamer. De rechter-commissaris is immers niet meer betrokken bij de leiding en richting van het onderzoek (in de fase van het gerechtelijk vooronderzoek). Dit rechtvaardigt een rol als onpartijdig geschillenbeslechter. Daarbij moet worden

⁷ P.A.M. Verrest, *Raison d'être; een onderzoek naar de rol van de rechter-commissaris in ons strafproces* (diss. Nijmegen), BJu, Den Haag 2011, p. 214.

opgemerkt dat inzet van de rechter-commissaris voordelen biedt ten opzichte van de in het kader van stroomlijning eveneens denkbare optie van het uitbreiden van gevallen waarin een enkelvoudige raadkamer beslist. De rechter-commissaris kan immers sneller worden ingezet, de rechter-commissaris heeft kennis van de gang van zaken in de opsporingspraktijk en de rechter-commissaris kan in voorkomende gevallen stukken inzien ter voorbereiding op zijn beslissing (anders dan de raadkamer die marginaal toetst).

Vraag 1.

Wordt het streven naar vervanging van de raadkamer door de rechter-commissaris waar dat mogelijk is in het kader van geschillenbeslechting in het vooronderzoek, onderschreven?

Er zijn echter redenen waarom een aantal taken van de raadkamer niet kan worden overgenomen door de rechter-commissaris. De eerste reden is dat er toch veel situaties overblijven waarin de rechter-commissaris niet in de positie is om een bepaalde taak van de raadkamer over te nemen. Te denken valt aan gevallen waarin het gaat om een beroep tegen een beslissing van de rechter-commissaris (machtiging toepassing bijzondere opsporingsbevoegdheden, beperkingen, afwijzing verzoeken in het kader van onderzoek ex artt. 182-183 Sv, afwijzing bijzondere getuigenverhoren). In een aantal gevallen gaat het om beroep tegen beslissingen die meestal door de officier van justitie worden genomen, doch soms ook door de rechter-commissaris (zoals die over het uitvaardigen van een bevestigingsbevel; artikel 552uu Sv). Dit zou kunnen worden ondervangen door te bepalen dat 'beklag kan worden gedaan bij/een bezwaarschrift kan worden gericht tot de rechter-commissaris en in gevallen waarin de rechter-commissaris de bestreden beslissing heeft genomen, bij de rechtbank'.

Een tweede reden bestaat erin dat beslissingen over langdurige vrijheidsbeneming (gevangenhouding/gevangenneming, gijzeling) en beslissingen die een definitief einde van de zaak kunnen inhouden (artikelen 36, 262 Sv) van dermate zwaar gewicht zijn (qua gevolgen voor betrokkenen, voor de samenleving) dat zij een beslissing door een rechterlijk college verlangen.

In bijlage I zijn de taken van de raadkamer geïnventariseerd. Daarbij is per taak aangegeven of de desbetreffende (hoger beroep)taak zou kunnen overgaan op de rechter-commissaris. Vervolgens wordt nog onderscheid gemaakt tussen twee modaliteiten. Modaliteit 1 betreft overgang zonder meer. Bij modaliteit 2 is het criterium: 'beklag kan worden gedaan bij/een bezwaarschrift kan worden gericht tot de rechter-

commissaris en in gevallen waarin de rechter-commissaris de bestreden beslissing heeft genomen, bij de rechtbank'.

Vraag 2.

Hoe wordt gedacht over de keuzes aangegeven in Bijlage I? Is modaliteit 2 in de voorgestelde formulering bruikbaar?

Verbetering van de procedureregels voor de raadkamer

Het ligt voor de hand om de procedureregels voor de raadkamer te herzien. Daarbij is het streven – net als de huidige regeling – gericht op een uniforme procedure, die – eveneens als thans het geval – voornamelijk zal zijn geënt op het afhandelen van beklag/bezwaar/beroep. Maar ook de beslissing tot gevangenhouding komt op grond van deze procedure tot stand (artikel 65, eerste lid, Sv). In ogeschouw moet worden genomen dat deze algemene procedure op andere plaatsen in het wetboek met regels voor een bepaalde taak van de raadkamer wordt aangevuld; zie bijv. artikel 552a-552d Sv.

Er zijn inhoudelijk gezien verschillende aandachtspunten te formuleren voor verbetering van deze procedure. Deze zouden nader kunnen worden uitgewerkt, waarbij ook de samenhang met het optreden van de rechter-commissaris dient te worden gezien (paragrafen 4 en 5).

Te denken valt meer concreet aan de volgende uitgangspunten:

- bezien wordt het opnemen van voorzieningen voor schriftelijke afdoening wenselijk is;
- de wet brengt duidelijker tot uitdrukking welke toegang de raadkamer heeft tot de processtukken;
- openbaarheid van de procedure wordt hoofdregel. Breed leeft de wens van een openbare procedure, die ook op dat punt dan beter in lijn zou zijn met de vereisten van artikel 6 EVRM (artikel 6 EVRM is beperkt van toepassing, aangezien het geen berechting betreft). Bij openbaarheid moeten twee kanttekeningen worden geplaatst. De eerste betreft de externe openbaarheid. Inzet van de raadkamer heeft in voorkomende gevallen als primaire reden juist beslotenheid: zo kan met een bezwaarschrift tegen dagvaarding worden voorkomen dat men ten onrechte op een openbare terechtzitting terecht moet staan. Bij voorlopige hechtenis geldt deels hetzelfde. Maar de casus voorlopige hechtenis biedt meteen ook een voorbeeld van het tegendeel. Externe controle op de beslissingen tot toepassing van voorlopige hechtenis kan in meerdere opzichten controle de legitimiteit vergroten. Voorstelbaar is aldus, dat wordt besloten om te voorzien in openbaarheid van beoordeling van wenselijkheid van *verlenging* van de gevangenhouding, bijvoorbeeld na 30 of 90 dagen. Een tweede kanttekening betreft de externe én interne openbaarheid: de raadkamer komt in een aantal gevallen te oordelen over een eenzijdig beroep van de officier van justitie tegen een beslissing van de rechter-commissaris waarvan de verdediging geen weet heeft en die geheim moet blijven (zoals weigering verlenen machtiging voor telefoontap). Dit alles pleit ervoor om in eerste instantie 'slechts' omkering van de hoofdregel van artikel 22, eerste lid, Sv voor te stellen: de zitting en uitspraak van de raadkamer

worden 'openbaar tenzij'. Daarbij moet worden opgemerkt dat het aantal uitzonderingen op voorhand toch groot is;

- uniforme bruikbaarheid van de procedureregels voor de raadkamer. Als uitgangspunt lijkt dit nog steeds strevenswaardig. Maar ook hier passen kanttekeningen. Er valt bijvoorbeeld wat te zeggen voor een expliciete regeling van het hierboven aangegeven eenzijdige beroep van de officier van justitie in een geheime situatie. Daarbij kan de onmogelijkheid voor de verdediging om haar zienswijze in te brengen mogelijk worden gecompenseerd.

Vraag 3.

Hoe wordt gedacht over de geschetste uitgangspunten voor herformulering van procedureregels voor de raadkamer?

3. De rechter-commissaris

De rol van de rechter-commissaris in het strafproces is zeer recent opnieuw bepaald door de Wet versterking positie rechter-commissaris. In deze paragraaf worden de taak en de bevoegdheden van de rechter-commissaris nogmaals tegen het licht gehouden en enkele verbeteringen voorgesteld. Deze staan los van de meer omvattende voorstellen die hierna zullen worden gedaan in de paragrafen 4 en 5.

De taak van de rechter-commissaris

Artikel 170, tweede lid, Sv omschrijft de taak van de rechter-commissaris als volgt: 'De rechter-commissaris is in het bijzonder belast met de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek, ambtshalve in door de wet bepaalde gevallen en voorts op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte of diens raadsman.'

Meer algemeen is de gedachte achter de taakopdracht van de rechter-commissaris dat deze tijdens het gehele opsporingsonderzoek toezicht houdt op de rechtmatigheid van inzet van bepaalde ingrijpende opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen (machtiging, zelf toepassen, beslissing), toezicht houdt op de voortgang van het onderzoek (op verzoek verdediging) en toezicht houdt op de evenwichtigheid (in de zin van geschillenbeslechting; gevallen waarin er een conflict speelt tussen het opsporingsbelang en het verdedigingsbelang). De leiding van het opsporingsonderzoek berust bij de officier van justitie – op basis van diens taken in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In een verder gevorderd stadium van opsporingsonderzoek dat complex is of betrekking heeft op zware en georganiseerde criminaliteit van het opsporingsonderzoek, is de inzet van de rechter-commissaris gericht op toezicht op de evenwichtigheid en volledigheid. Deze betrokkenheid neemt de vorm

aan van een vordering of verzoek tot het verrichten van onderzoekshandelingen (artikelen 181-183 Sv). Die onderzoekshandelingen staan in het teken van aanvullend onderzoek, verificatie van hetgeen aan onderzoek is verricht, tegenonderzoek en voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting.⁸⁹

De rechter-commissaris treedt in ons stelsel van strafvordering dus bij voorkeur op in zaken die zich nog in een stadium bevinden vóór aanhouding van verdachten, tenzij deze tussenkomst betrekking heeft op het ingrijpende karakter van bepaalde bevoegdheden die worden toegepast; de tussenkomst van de rechter-commissaris heeft dan uit de aard der zaak een incidenteel karakter. Als *uitgangspunt* geldt daarbij zoveel mogelijk dat de rechter-commissaris slechts onderzoekshandelingen verricht, indien gevorderd door de officier van justitie of verzocht door de verdediging. Slechts in het geval van toepassing van voorlopige hechtenis kan de rechter-commissaris ambtshalve tot het verrichten van onderzoekshandelingen overgaan (vgl. artikel 182, zevende lid, Sv).

Herschikking van de bevoegdheden rechter-commissaris

De genoemde taken van de rechter-commissaris omvatten zijn bevoegdheidsuitoefening tijdens het voorbereidend onderzoek. De bevoegdheden nemen echter wel allerlei verschillende gedaanten aan en zijn terug te vinden op verschillende plaatsen in het wetboek.¹⁰

In het kader van het VPS-programma wordt gezocht naar manieren om structuur aan te brengen in de bevoegdheden van de rechter-commissaris. In de VPS-notitie "Discussiestuk algemene bepalingen en uitgangspunten van het voorbereidende onderzoek (Boek 2)" wordt daarover opgemerkt:

"Uit een oogpunt van systematisering verdient het de voorkeur in elk geval de onderzoekshandelingen en bevoegdheden van de RC in één hoofdstuk van Boek 2 te concentreren, en de rol van de RC in het hoofdstuk van Boek 2 over het opsporingsonderzoek te beperken tot zijn rol als machtigingsrechter."

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 3, blz. 8-12 en nr. 7, blz. 5.

⁹ Opmerking verdient dat in het kader van de vraagpuntennotitie algemene bepalingen Boek 2 wordt uitgegaan van het begrip "voorbereidend onderzoek". Daaronder wordt ook verstaan de onderzoekshandelingen, bevoegdheden en toezicht door de RC.

¹⁰ Met betrekking tot de bevoegdheden van de rechter-commissaris was oorspronkelijk in het wetboek systematisch sprake van een tweedeling, en qua plaats in het wetboek een driedeling: -alle bevoegdheidsuitoefening door de rechter-commissaris was verbonden aan het gvo, op beslissingen over voorlopige hechtenis na. Die laatste waren (zijn) ook op een aparte plaats geregeld. -daarbij waren (zijn) ook de inbeslagnemingsbevoegdheden op een aparte plaats geregeld, ook al was hun toepassing verbonden aan instelling van een gvo; dit vloeit voort uit de keuze van de wetgever van het Wetboek van Strafvordering 1926 om apart te voorzien in regeling van opsporingsbevoegdheden.

Ook is in genoemd VPS-discussiestuk aangegeven dat Boek 2 in drie hoofdstukken uiteen zal vallen. Naast een hoofdstuk algemene bepalingen en een hoofdstuk opsporingsonderzoek, zou een hoofdstuk "*onderzoekshandelingen, bevoegdheden en toezicht door de RC*" kunnen worden ingericht. De vraag is hoe dat precies verwezenlijkt kan worden.

Onderzoekshandelingen

De rechter-commissaris kan op grond van de artikelen 181 tot en met 183 Sv onderzoekshandelingen verrichten en daartoe gebruik maken van diverse opsporingsbevoegdheden. Het gaat bij de artikelen 181 tot en met 183 Sv om twee vormen van onderzoek. In de eerste plaats betreft dit de verrichting van onderzoekshandelingen op vordering van de officier van justitie (artikel 181 Sv) of op verzoek van de verdediging (artikel 182 Sv). Dit onderzoekskader vervangt feitelijk de mini-instructie en bevat de bevoegdheden die eerder deel uitmaakten van het opgeheven gerechtelijk vooronderzoek. En in de tweede plaats kan de rechter-commissaris onderzoek verrichten uit hoofde van artikel 182, zevende lid, Sv. Op grond van die bepaling is de rechter-commissaris bevoegd ambtshalve onderzoek te doen indien de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld.

Het verdient aanbeveling nader in de wet te verduidelijken dat de rechter-commissaris in het kader van een beslissing tot het verrichten van onderzoekshandelingen uit hoofde van artikelen 181-183 Sv – naast van de bevoegdheden omschreven in Titel III, Tweede afdeling – ook gebruik kan maken van andere bevoegdheden die hem op grond van de huidige wet toekomen (o.a. inbeslagnemingsbevoegdheden). Dit kan door in het nieuw te introduceren hoofdstuk 'onderzoekshandelingen, bevoegdheden en toezicht door de rechter-commissaris' eenvoudigweg te verwijzen naar de desbetreffende bevoegdheden die zijn toebedeeld aan de gebruikelijke opsporingsautoriteiten teneinde te voorkomen dat dezelfde bevoegdheden meerdere keren worden uitgeschreven.

Een andere vraag is of de toepassing van deze bevoegdheden, zoals op grond van de huidige wet, ook buiten het kader van de artikelen 181-183 Sv mogelijk moet blijven. Het lijkt aangewezen die mogelijkheid te laten vervallen. Het gaat om bevoegdheidsuitoefening die uitsluitend plaatsvindt op vordering van de officier van justitie, terwijl laatstgenoemde deze bevoegdheden in verreweg de meeste gevallen ook zelfstandig kan uitoefenen (vgl. bijvoorbeeld artt. 110, 125i en 177b Sv).

Voorlopige hechtenis

De bevoegdheden inzake voorlopige hechtenis zouden, bij wijze van voorstel, kunnen worden gekoppeld aan een vordering op grond van artikel 181 Sv. Echter, dit is dogmatisch omstreden in het Nederlandse recht (de wetgever van het Wetboek van Strafvordering 1926 heeft gekozen voor scheiding).¹¹ Bovendien zou deze koppeling ook voor extra belasting van het rechter-commissariaat zorgen. Verder moet duidelijk blijven dat de onderzoekshandelingen op grond van de artikelen 181-183 Sv ook gevorderd cq verzocht kunnen worden indien geen voorlopige hechtenis is bevolen. Een wijziging op dit punt is dan ook niet beoogd.

Geschillenbeslechting

Wat betreft de geschillenbeslechtingsfunctie van de rechter-commissaris (officier van justitie-verdediging; officier van justitie-slachtoffer)¹² zou gedacht kunnen worden aan een verwijzing opgenomen bij de bevoegdheid waarop deze betrekking heeft, en regeling van de rol van de rechter-commissaris (en procedure) op een centrale plaats in het derde hoofdstuk van Boek 2.

Vraag 4.

Kunnen de gedachten over de positionering van de bevoegdheden van de rechter-commissaris betreffende onderzoekshandelingen, de voorlopige hechtenis en geschillenbeslechting worden onderschreven?

Regeling orgaan rechter-commissaris

De artikelen 170-180 Sv (Tweede Boek, Titel II: De rechter-commissaris belast met de behandeling van strafzaken) bevatten bepalingen die kunnen worden gekenschetst als algemene regels over de rechter-commissaris als orgaan. Echter worden deze aangevuld met een aantal bevoegdheden met een divers karakter.

Als we Titel II inventariseren, leidt dit tot het volgende:

- artikel 170 Sv stelt het orgaan rechter-commissaris in en bepaalt de taak¹³;

¹¹ Vgl. A.E. Hartevelt, *De rechter-commissaris in strafzaken* (diss. Groningen), Gouda Quint, Arnhem 1990, p. 26-30. In het Franse recht is wel altijd vastgehouden aan deze koppeling; zie P.A.M. Verrest, 2011, p. 212-214. In de voorbereiding van de wet versterking positie rechter-commissaris is een koppeling opnieuw overwogen, maar is daar om redenen die waarschijnlijk nog steeds opgeld doen vanaf gezien; zie Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 3, blz. 9.

¹² Artikelen 30-34, 150, 176 Sv. Eenvormige systematiek: eerst verzoek aan officier van justitie, bij afwijzing bezwaar bij rechter-commissaris.

¹³ Overigens geeft de wet de rechter-commissaris op diverse andere plaatsen ook andere taken. Hij is daarom meer dan alleen 'rechter in het vooronderzoek'. In het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) krijgt de rechter-commissaris ook een specifieke rol in de tenuitvoerlegging. Voorgesteld artikel 6:6:61 verklaart de rechter-commissaris bevoegd tot het op vordering van het openbaar ministerie nemen

- artikel 171, 172 en 175 Sv regelen procedureregels (griffier, proces-verbaal);
- daarentegen wekken de artikelen 173 en 174 (cautie etc.) op deze plaats verbazing. Reden dat deze hier zijn opgenomen (en niet in de regeling van de artikelen 181-183 Sv) zal – net als t.a.v. artikel 177 zijn dat deze bepalingen ook van toepassing zijn in het kader van de inbewaringstelling. Op zijn minst zouden de artikelen 173 en 174 kunnen worden verplaatst naar een uitgeschreven regeling van voorgeleiding inzake inbewaringstelling respectievelijk de regeling voor verhoor van de verdachte (artikel 200 e.v. Sv) in het kader van het verrichten van onderzoekshandelingen door de R-C op vordering van de officier van justitie/verzoek van de verdediging:
- artikel 176 Sv: benoeming deskundige. Voorstel: opnemen in kader onderzoekshandelingen 181-183 Sv en voor slachtoffer verwijzing daarnaar (van overeenkomstige toepassing);
- artikel 177 Sv: opdracht aan opsporingsambtenaren; algemeen geldend;
- artikel 177a Sv: algemeen geldend; ook voor gevallen waarin een machtiging van de rechter-commissaris wordt gevorderd.;
- artikel 177b Sv: deskundigenonderzoek op verzoek slachtoffer. Verplaatsen naar aparte paragraaf inzake rechten slachtoffer;
- artikel 178 Sv: pv-bevoegdheid constatering strafbaar feit;
- artikel 178a Sv: relatieve competentie R-C; concentratie bijzondere bevoegdheden (specialisatie)
- artikel 179 Sv: gevolgen ontbreken competentie;
- artikel 180 Sv: toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek.

Conclusie is dat er veel voor te zeggen valt om de huidige inhoud van de huidige Titel II van het Tweede Boek (artikelen 170-180 Sv) te wijzigen. De vraag is of het aangewezen is daarbij – conform de concept-indeling van het wetboek – het orgaan rechter-commissaris in strafzaken een afzonderlijke, institutionele plaats te geven in Boek 1 van het wetboek. Daarvoor zou kunnen pleiten als de rechter-commissaris in meerdere stadia van het strafproces een taken verricht. Strikt genomen is daarvan sprake, nu hij behalve tijdens opsporingsonderzoek ook bij het onderzoek ter terechtzitting betrokken kan worden, en zelfs in de toekomst een taak krijgt bij de tenuitvoerlegging. Niettemin is duidelijk dat het zwaartepunt van de taakuitvoering van de rechter-commissaris ligt bij het voorbereidend onderzoek. Om die reden heeft regeling van de (enkele) institutionele bepalingen voor de rechter-commissaris in Boek 2 voorshands de voorkeur. Herinrichting van de huidige titel II zou dan als volgt kunnen worden vormgegeven.

- een paragraaf over het orgaan rechter-commissaris (artikel 170 Sv) + algemeen geldende regels van artikelen 171, 172, 175, 178a en 179 Sv en algemeen geldende bevoegdheden van artikelen 177, 177a, 178 Sv blijft bestaan¹⁴;
- een aparte paragraaf met procedureregels voor geschillenbeslechting zou moeten worden geïntroduceerd: hier kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij de

van spoedeisende, tijdelijke en voorlopige (nader aangewezen) beslissingen in het kader van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen.

¹⁴ Kan worden opgenomen in Boek 2, derde hoofdstuk “*onderzoekshandelingen, bevoegdheden en toezicht door de R-C*”.

- nieuwe regeling voor de raadkamer (zie paragraaf 2). In ieder geval regels over: schriftelijke afdoening, horen van betrokkenen, vorm en inhoud beslissing¹⁵;
- de artikelen 176, 177b en 180 Sv zouden zo mogelijk naar elders moeten worden verplaatst.

Vraag 5.

Hoe wordt gedacht over de voorgestelde opzet voor de regeling van de R-C als orgaan?

4. Stroomlijning en verbetering van het onderzoek in strafzaken met het oog op een adequate voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting

Wanneer naar het verloop van het onderzoek naar en de berechting van complexe en zware strafzaken wordt gekeken, valt op dat zaken relatief snel op het onderzoek ter terechtzitting komen. Echter, dan stelt de rechtbank vervolgens – al dan niet tijdens de inhoudelijke behandeling van de zaak vast dat het opsporingsonderzoek nog niet is afgerond of dat anderszins aanvullend onderzoek dient te worden verricht alvorens de zaak kan worden berecht. In het laatste geval volgt vaak terugwijzing naar de rechter-commissaris (artikel 316 Sv).¹⁶ Deze verricht de verlangde onderzoekshandeling, waarna het onderzoek ter terechtzitting met de nodige vertraging – vaak gaat het om meerdere maanden – weer doorgang kan vinden. Alles bij elkaar – pro-formazittingen, regiezittingen, gevallen waarin procesdeelnemers afwezig zijn en zaken waarin het onderzoek tijdens de zitting incompleet blijkt – werd enkele jaren geleden in circa 30 procent van de meervoudige kamerzittingen de zaak aangehouden.¹⁷ De stelling lijkt daarmee gerechtvaardigd dat zaken met grote regelmaat onvoldoende voorbereid bij de zittingsrechter komen.¹⁸

In ons strafprocessueel model waarin het onderzoek ter terechtzitting sterk in het teken staat van *efficiency* en ook grote zaken in een beperkte tijd moeten kunnen worden afgedaan¹⁹, vormt het feit dat zaken onvoldoende zijn voorbereid en tot extra onderzoek

¹⁵ Idem.

¹⁶ Exacte cijfers zijn niet bekend;

¹⁷ J.W. Fokkens en M. Otte, *De duur van het Nederlandse strafproces*, pre-advies voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2009, WLP, Nijmegen 2009, p. 113 en 130.

¹⁸ In dit verband kan eveneens het toenemende aantal vrijspraken worden aangehaald: dat is gestegen van 5,3 procent in 2005 naar 9,2 procent in 2011, gelijkelijk verdeeld over lichte en zware misdrijven. Zie M.M. van Rosmalen e.a., 2012, p. 502 en OM Jaarbericht 2011, p. 14. Zie ook P.M. Frielink, 'Het toegenomen aantal vrijspraken', *Strafblad* 2011(2), 13, p. 59-60.

¹⁹ M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, *Het onderzoek ter zitting; eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Gouda Quint, Deventer 1999, p. 24-25: "Zuinigheid en efficiëntie zijn belangrijke kenmerken van het Nederlandse strafproces. Ook zware zaken kunnen op de zitting relatief (in vergelijking met ons omringende landen) vlot worden afgehandeld. Dat komt doordat de rechter gebonden is aan de tenlastelegging zodat het onderzoek ter terechtzitting daartoe beperkt dient te blijven en doordat in verregaande

en aanhoudingen van de zaak leiden, een breekpunt. Het leidt tot onnodige inzet en belasting van strafrechters. Bovendien stukt de doorlooptijd van de behandeling van zaken. Cruciaal is ook dat het risico van foutieve uitspraken toeneemt, of ter voorkoming van fouten, in meer zaken zekerheidshalve tot vrijspraak wordt gekomen; beide ontwikkelingen kunnen de legitimiteit van het strafproces duurzaam aantasten.

We kunnen zonder meer stellen dat een belangrijke voorwaarde voor het goede functioneren van ons model van berechting, een goede en volledige bewijsverzameling in het vooronderzoek is; en daar moet de wettelijke regeling van het strafproces op geënt zijn. De zittingsrechter zelf verricht slechts beperkt onderzoek. Daarom geldt dat *leunen op de resultaten van het vooronderzoek alleen verantwoord is als er voldoende garanties zijn dat in die fase zorgvuldig wordt gewerkt*.²⁰

Verder draait het in ons inhoudelijk als 'contradictoir strafproces' te kenschetsen model van strafvordering bij het onderzoek ter terechtzitting vooral om verweren die worden gevoerd: het uitoefenen van effectieve tegenspraak door de verdediging. Als voorwaarde geldt in dit verband dat de verdediging in staat is om een actieve rol in het eindonderzoek te vervullen, maar vooral ook bij de voorbereiding daarvan (in het vooronderzoek).²¹ De verdediging moet in dat verband haar onderzoekswensen kunnen verwezenlijken. Zij heeft verder baat bij snel (bijv. met het oog op de bruikbaarheid van getuigenverklaringen) en volledig onderzoek, alsmede spoedige duidelijkheid over eventuele vervolging. Ook daar moet het wetboek in voorzien.²²

Het lijkt aangewezen om in dit kader nader te bezien of in het kader van het VPS-programma een oplossing kan worden gevonden om de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting te verbeteren. Daarbij verdient het aandacht om te zoeken naar

mate wordt geleund op de resultaten van het vooronderzoek, zodat weinig tijd 'verloren' gaat met het horen van getuigen(...) Zoals gezegd wordt in het Nederlandse strafproces zwaar geleund op de resultaten van het vooronderzoek. Daardoor worden de feiten op de zitting niet zozeer onderzocht, als wel geverifieerd. De aandacht concentreert zich daarbij op die feiten die omstreden zijn. Dat heeft geleid tot een ontwikkeling in de richting van een strafproces waarbij het concrete verloop van de zitting in sterke mate wordt bepaald door de opstelling van procespartijen. Van het horen van getuigen kan worden afgezien als de partijen daaraan geen behoefte hebben, de rechtmatigheid van de bewijsgaring wordt niet onderzocht als ter zake door de verdediging geen verweer wordt gevoerd. (...) Het onderzoek ter zitting kan zich daardoor richten op hetgeen in de concrete strafzaak ter discussie staat. Daarmee wordt recht gedaan aan het contradictoire karakter van het geding, terwijl tegelijkertijd de zittingscapaciteit optimaal wordt benut."

²⁰ G. Knigge, *De strafvordering in het geding*, in: J. Remmelink e.a., *Herbezinning (op de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering; pre-adviezen NJV 1994-I*, Tjeenk Willink, Zwolle 1994, p. 54 en 70.

²¹ G. Knigge, 1994, p. 54-63.

²² J.B.H.M. Simmelink, T.G.M. Baaijens-van Geloven, *Vervolging en rechtsbescherming*, in: M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Gouda Quint, Deventer 2001, p. 449-452.

manieren om meer rechterlijke controle op het onderzoek uit te oefenen en de verdediging actiever bij het onderzoek te betrekken tijdens het vooronderzoek, en te zoeken naar wegen om door middel van regievoering specifiek vooruit te blikken op het onderzoek ter terechtzitting en in dat kader de volledigheid en evenwichtigheid van het procesdossier te bezien. De tussenkomst van de rechter-commissaris moet in die zin minder vrijblijvend worden.

Vraag 6.

Moet een dergelijk voorstel deel uitmaken van het VPS-programma?

In het hiernavolgende volgt een analyse van mogelijke oorzaken van het fenomeen dat strafzaken te weinig voorbereid op het onderzoek ter terechtzitting komen. Dit leidt ook tot een aantal potentiële verbeterpunten.

Rechterlijke controle en participatie van de verdediging tijdens het vooronderzoek

Het opsporingsonderzoek naar zware misdrijven kan in strafvorderlijk opzicht welhaast rimpelloos verlopen. De rust blijkt vervolgens verraderlijk, als op het late moment van het onderzoek ter terechtzitting de verdediging allerlei wensen tot nader onderzoek heeft en bij de zittingsrechter vragen leven over de inhoud van het dossier en de beslissingen genomen in het vooronderzoek. De vraag is dan waarom de zaak tijdens het vooronderzoek niet beter is voorbereid gelet op de volledigheid van het dossier met het oog op het onderzoek ter terechtzitting en waarom de verdediging niet meer aan bod is gekomen. Wanneer naar de structuur van het vooronderzoek wordt gekeken valt in dit verband op dat er weinig tot geen vaste momenten zijn voorzien (of die daartoe kunnen worden aangegrepen) waarop een stand van zaken van het onderzoek wordt opgemaakt die kunnen dienen als ijkpunt voor de partijen, het inzichtelijk maken van hun posities, interactie, gelegenheid bieden tot het uitoefenen van tegenspraak, en die kunnen leiden tot verdere oriëntatie van het onderzoek en een vooruitblik naar het eventuele eindonderzoek. De voorgeleidingen (inverzekeringstelling, bewaring) worden daarvoor in de praktijk niet benut of hebben eenvoudig deze functie niet. Er is ook geen formele afsluiting van het onderzoek anders dan dagvaarding.

De Wet versterking positie rechter-commissaris heeft in dit verband wel de facultatieve mogelijkheid van het houden van een regiebijeenkomst (artikel 185 Sv) geïntroduceerd, die de beschreven elementen deels bestrijkt.²³

²³ Goed weergegeven in het OM Factsheet Wet versterking positie rechter-commissaris, 6 december 2012.

De regiebijeenkomst kan door de rechter-commissaris – op vordering van de officier van justitie, op verzoek van de verdediging of ambtshalve – worden georganiseerd in het kader van een vordering om onderzoekshandelingen te verrichten van de officier van justitie, een verzoek tot onderzoekshandelingen van de verdediging of een ambtshalve ingesteld onderzoek door hemzelf (vordering/verzoek/beslissing tot verrichten van onderzoekshandelingen kunnen ook als (enkel) doel hebben het houden van de regiebijeenkomst). De regiebijeenkomst dient ertoe om de gang van zaken door te nemen of de stand het onderzoek op te maken met het oog op het eindonderzoek en behandeling van de zaak door de zittingsrechter. Welke wensen heeft de verdediging nog, wat zou de officier van justitie onderzocht willen zien, acht de rechter-commissaris het onderzoek volledig en evenwichtig verlopen? Ook kan het resultaat van onderzoekshandelingen verricht door de rechter-commissaris worden besproken.

De officier van justitie heeft via de regiebijeenkomst de mogelijkheid om met het oog op de voorbereiding van de behandeling van de zaak op het onderzoek ter terechtzitting een indruk te krijgen over de volledigheid van het dossier, het oordeel van de rechter-commissaris daarover, en inzicht te verkrijgen in de stellingname van de verdediging. De verdediging kan op haar beurt de regiebijeenkomst aangrijpen om inbreng te leveren in het onderzoek en van het OM enige openheid van zaken te verkrijgen over het verdere verloop van het opsporingsonderzoek. De zittingsrechter tot slot profiteert van beter voorbereide zaken.

Ook heeft dezelfde wet gepoogd een eerste aanzet te leveren tot het in stelling brengen van verschillende vormen van toezicht door de rechter-commissaris en de raadkamer, in een raamwerk van enkele *kaderstellende bevoegdheden*²⁴ voor de rechter-commissaris en de raadkamer. Maar dit neemt niet weg dat continu het risico bestaat dat te weinig 'uit het vooronderzoek wordt gehaald'. Probleem is dat de geschetste regiebijeenkomst en kaderstellende bevoegdheden in zaken waarin ze zeker toegevoegde waarde hebben, als gevolg van de relatief korte duur van het vooronderzoek, niet tot wasdom kunnen komen.

De begrenzing van het vooronderzoek door de 90 dagen-regel (pro-formazittingen)

In onderzoek naar zwaardere misdrijven komt het namelijk bijna standaard voor dat de maximale termijn voor voorlopige hechtenis van de verdachte in het vooronderzoek – in totaal 104 dagen²⁵ – niet volstaat om het onderzoek af te ronden. In 2005 ging het om ongeveer 2.300 zaken, op een totaal van ruim 13.000 meervoudige kamerzaken.²⁶ In deze zaken moet toch een dagvaarding worden uitgebracht (artikel 258 Sv). Met het uitroepen van de zaak op de zitting begint formeel het eindonderzoek, waarover de zittingsrechter de leiding heeft (artikel 272 Sv). De zittingsrechter zal in een

²⁴ Met deze term wordt bedoeld op bevoegdheden die – ook bij het ontbreken van een formeel kader voor onderzoek door de R-C – een raamwerk bieden voor taakuitoefening van de R-C en toegankelijkheid voor het OM en de verdediging; zie Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 6, blz. 2-3.

²⁵ O.g.v. artikel 66, tweede lid, Sv is de duur van de gevangenhouding beperkt tot 90 dagen, waarna het onderzoek ter terechtzitting moet zijn aangevangen.

²⁶ J. uit Beijerse e.a., *Rechter-commissaris en inverzekeringstelling: een paar apart?*, BJU, Den Haag 2008, p. 99. Cijfers voor latere jaren zijn onbekend.

zogenoemde pro-forma zitting vaststellen dat de zaak nog niet gereed is voor inhoudelijke behandeling en het onderzoek ter terechtzitting schorsen (artikel 282 Sv). De behandeling ter terechtzitting wordt geschorst en de voorlopige hechtenis met termijnen van maximaal drie maanden verlengd en gaat het onderzoek van OM en de politie door.

De overgang van vooronderzoek naar eindonderzoek zou logischerwijs pas moeten plaatsvinden indien het strafbare feit is opgehelderd en de verdachte is opgespoord. In dat verband levert het fenomeen van de pro-formazitting niet verbazingwekkend meerdere vraagstukken op: op het punt van de sturing van en de regie over het onderzoek, het kader waarbinnen het onderzoek plaatsvindt en de toegang tot processtukken.²⁷

Volgens Fokkens en Otte wordt voor een pro-forma zitting op de zittingsrol doorgaans slechts een tiental minuten uitgetrokken. Vaak verschijnen de verdachte en de raadsman niet eens. De zittingsrechter stelt vast dat de zaak nog niet toe is aan inhoudelijke behandeling en schorst het onderzoek ter terechtzitting. Verder zal er, in geval van een voorlopig gehechte verdachte, een beslissing moeten worden genomen over de voortzetting van de gevangenhouding. Daarbij is de keuze tussen een maand of maximaal drie maanden (artikel 282 Sv). Van controle tijdens het doorlopen van het onderzoek is dus maar zeer summier en hoofdzakelijk in afgeleide vorm – via termijnstelling – sprake.

In de pro-forma fase loopt de opsporing onder leiding van de officier van justitie gewoon door. Als we kijken naar de meermaals aangepaste definitie van het begrip opsporing in artikel 132a Sv – ‘het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen’ – wordt duidelijk dat opsporing op elk moment mogelijk is, ook tijdens het eindonderzoek. Aangezien opsporing plaatsvindt in het kader van het opsporingsonderzoek, moet worden aangenomen dat het opsporingsonderzoek ook kan doorlopen tijdens het eindonderzoek. Terwijl de officier van justitie verantwoordelijk is voor het opsporingsonderzoek dat nog wordt verricht, lijkt de zittingsrechter toch de eindverantwoordelijkheid te dragen, op grond van diens leiding over het onderzoek ter terechtzitting.²⁸

De betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek in de pro-forma fase is onder omstandigheden mogelijk. Allereerst kan de rechter-commissaris zijn aangevangen onderzoek uit hoofde van artikelen 181-183 afronden (artikel 238 Sv). In een aantal gevallen zal de officier van justitie de rechter-commissaris inschakelen, op basis van het vorderen van bevoegdheidstoepassing door de rechter-commissaris die losstaat van het kader van de artikelen 181-183 Sv. Denk aan het verrichten van een doorzoeking of misschien minder voor de hand liggend, machtiging voor toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden (zie evenwel het voorstel vermeld voorafgaand aan vraagpunt 4). Daarentegen kan geen nieuw onderzoek worden geopend met als doel getuigen te laten horen door de rechter-commissaris, daar deze bevoegdheid is verbonden aan het kader van de

²⁷ Zie uitgebreid P.A.M. Verrest, 2011, p. 259-262.

²⁸ Zie G.J.M. Corstens, Het Nederlands strafprocesrecht, Kluwer, Deventer 2008, p. 244 en de door Corstens aangehaalde conclusie van AG Meijers bij Hoge Raad 5 december 1989, NJ 1990, 719 m.nt. Schalken.

artikelen 181-183 Sv. Een getuigenverhoor is wel mogelijk indien de zittingsrechter de zaak terugwijst voor nader onderzoek naar de rechter-commissaris op grond van artikel 316 Sv. Het is echter ongebruikelijk om een terugwijzing te doen plaatsvinden zonder een verzoek om een concrete onderzoekshandelingen te verrichten.²⁹ Ten slotte lijkt ook toepassing van artikel 180 Sv, hoewel verbonden aan het opsporingsonderzoek, niet meer voor de hand te liggen. Het is aan de zittingsrechter om de voortgang van het onderzoek te beoordelen.³⁰

Het doorlopen van het onderzoek na de abrupte overgang van vooronderzoek naar eindonderzoek levert nog een ander dilemma op. Er lijkt strijd te ontstaan met de wettelijke regeling inzake inzage in de processtukken.³¹ Artikel 33 Sv bepaalt dat onthouding van processtukken niet langer mogelijk is zodra de dagvaarding in eerste aanleg is betekend. Echter, het feit dat de opsporing door mag lopen na aanvang van het eindonderzoek, brengt bijna automatisch mee dat stukken – resultaten van opsporingshandelingen – op z'n minst niet allemaal meteen in het dossier komen. Het is ook mogelijk dat de opsporing deels bestaat uit handelingen die een meer heimelijk karakter hebben. De officier van justitie zal deze in beginsel niet in het dossier willen voegen voordat het onderzoek is afgerond. Hoewel onthouding van stukken dan formeel niet mogelijk is, wordt dit soms toch toegestaan.

Vraag 7.

Wordt het geschetste beeld over de gang van zaken rond de pro-forma fase en de problemen die daarin optreden herkend?

Een eerste mogelijke oplossing om de negatieve effecten van de pro-formazitting te reduceren zou stelselmatig gebruik van artikel 316 Sv zijn: de rechtbank zou bij de schorsing de rechter-commissaris kunnen belasten met de opdracht om via een regiebijeenkomst te inventariseren hoe de verdere voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting het beste zou kunnen plaatsvinden en verder enige druk laten uitoefenen op spoedige afronding.

Maar eigenlijk moet de conclusie luiden dat de 90 dagen-regel en de pro-forma fase die daarvan het gevolg is allerhande onduidelijkheden oplevert, terwijl het dempende effect op de toepassing van voorlopige hechtenis in twijfel kan worden getrokken. Bovendien beperkt de 90 dagen-regel de ruimte om de voorbereiding van het eindonderzoek tijdens het vooronderzoek adequaat ter hand te nemen. Het positieve effect van rechten voor de verdediging om een bijdrage te leveren aan het onderzoek en aan de inhoud van het dossier, en bevoegdheden voor de rechter-commissaris als het organiseren van regiebijeenkomsten en het verrichten van aanvullende onderzoekshandelingen voor een deel teniet gaan, indien de tijdspanne van het onderzoek beperkt is.

²⁹ De tekst van artikel 316, eerste lid, Sv suggereert ook aanduiding van hetgeen de rechter-commissaris moet onderzoeken, zie Hoge Raad 1 december 2009, LJN: BI1363.

³⁰ Zie V. Mul, 2013-2.

³¹ Uitgebreid T.J. Kelder, Onthouding van processtukken bij pro-formazittingen, Strafblad 2008, p. 523-533.

Vraag 8.

Hoe wordt gedacht over het voorstel om de 90-dagen regel te heroverwegen en bij voorkeur te schrappen? Zijn er andere mogelijkheden om de geschetste knelpunten op te lossen?

In de volgende paragraaf worden bouwstenen voor een regeling aangedragen die – zeker bij het loslaten van de 90 dagen-regel – het vooronderzoek kan uitbreiden met voorzieningen voor meer rechterlijke controle, actievere participatie van de verdediging en adequate voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting.

5. De raadkamer en rechter-commissaris in perspectief; bouwstenen voor een nieuwe regeling

De inzet van de rechter-commissaris en de raadkamer biedt concrete mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering in het vooronderzoek van:

- rechterlijke controle en toezicht op het verloop van het onderzoek;
- participatie van de verdediging aan het onderzoek bevorderen;
- als resultaat een efficiëntere en meer doelgerichte voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting.

Het opheffen van de 90 dagen-regel creëert daarbij meer ruimte en maakt het vooronderzoek weer volledig tot hetgeen het in de kern is: de opsporing en vervolging van strafbare feiten, ter voorbereiding van de berechting. Concreet gevolg van het opheffen van de 90 dagen-regel is wel dat de functies die het uitvaardigen van de pro-forma dagvaarding in de praktijk vervulde op andere wijze zullen moeten worden ondervangen: (enige) druk op de duur van de voorlopige hechtenis, openbaarheid van alle processtukken, het definitief formuleren van de aanklacht, het openstellen van bezwaar tegen dagvaarding (vervolging).

Bouwsteen: structuur voorlopige hechtenis

De basis voor rechterlijke controle gericht op een zo goed mogelijke voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting zou gelegd moeten worden door de rechter-commissaris en de raadkamer. Daarbij geldt als basis-taakverdeling, dat de raadkamer periodiek beslist over de gevangenhouding en tevens *in fine* over beslissingen die beëindiging van de vervolging inhouden.

De beslissing over voortzetting van de voorlopige hechtenis verdient een heldere en strakke structuur als de 90 dagen-regel wordt opgeheven. Hartevelde heeft het voorstel gedaan om de pro-formazitting te handhaven, maar te laten uitvoeren door de raadkamer. Simmelink en Uit Beijerse stelden verlenging van de mogelijkheid tot toepassing van voorlopige hechtenis in het vooronderzoek voor, met een tweede termijn van negentig dagen; over deze verlenging zou moeten worden beslist door de raadkamer.³²

Uitgangspunt zal in ieder geval zijn dat aan de toetsing in het kader van de verlenging van de gevangenhouding inhoudelijk steeds zwaardere eisen worden gesteld naarmate de duur daarvan toeneemt (conform EHRM-rechtspraak). Denkbaar zijn verdeling in termijnen van 1x90 ofwel in delen daarvan, waarbij de raadkamer na een uitgebreid onderzoek ingang kan verlenen tot een tweede termijn van maximaal 90 dagen (indien aangewezen wederom in kortere delen). Er kan worden overwogen om de zitting van de raadkamer openbaar te laten zijn. De raadkamer laat zich voorlichten over de voortgang van het onderzoek door de rechter-commissaris.

De rechter-commissaris is verantwoordelijk voor toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek en voor de volledigheid en evenwichtigheid van het onderzoek. Daarmee richt hij zich – anders dan de raadkamer – op de inhoudelijke voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting.

Overwogen kan worden om aan een tweede uitgebreide toetsingszitting na zes maanden gevangenhouding een voorlopige tenlastelegging te vereisen, alsmede de openbaarheid van alle processtukken als uitgangspunt te nemen. Op grond hiervan kunnen de raadkamer, OM en verdediging zich een oordeel vormen over de merites van het geheel van de strafzaak.

Een alternatief is verplichte dagvaarding: na zes maanden voorlopige hechtenis is het overgrote deel van de 'pro-forma zaken' toch zittingsrijp.³³ Die laatste optie heeft als voordeel dat de zittingsrechter niet te lang buiten beeld blijft en ook van zijn kant de mogelijkheid heeft om te beginnen met voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting.

Bouwsteen: kaderstellende bevoegdheden

³² Zie A.E. Hartevelde, 2004, p. 500-502 en J. Uit Beijerse en J.B.H.M Simmelink, *Voorarrest*, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Gouda Quint, Deventer 2001, p. 656-657.

³³ Op grond van J. uit Beijerse e.a., 2008, p. 53 zou met zes maanden gevangenhouding ruimschoots de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis tot aan de zitting zijn gedekt in de categorie misdrijven die in dit opzicht de langste voorlopige hechtenis kent, te weten misdrijven tegen het leven gericht.

De mogelijkheden voor rechterlijk toezicht en actieve participatie van de verdediging kunnen verder worden bevorderd door bestaande bevoegdheden van de rechter-commissaris en de raadkamer beter met elkaar in verband te brengen, en zo nodig de bevoegdheden te versterken en aan te vullen. Zo ontstaan vaste momenten voor de uitoefening van toezicht op het verloop van het opsporingsonderzoek door de R-C in het onderzoek, maar ook handvatten voor de verdediging en de officier van justitie om hun belangen in de voorbereiding van de opsporing en vervolging en later de berechting, beter te behartigen.

Het gaat om de uitoefening van de volgende bevoegdheden:

- artikel 63 Sv (voorgeleiding bewaring) (aangrijpingspunt voor eerste inventarisatie onderzoek; tegenspraak; afweging of vordering/verzoek/ambtshalve door R-C onderzoekshandelingen zouden moeten worden verricht. Mogelijk reeds plannen regiebijeenkomst in dat kader;
- artikel 65 Sv (beslissing(en) gevangenhouding) (voorlichting raadkamer door R-C);
- artikel 180 Sv (voortgangstoetsing) (kan beter in verband worden gebracht met artikelen 181-183 Sv);
- artikel 182, zevende lid, Sv (ambtshalve onderzoek bij voorlopige hechtenis);
- artikel 185 Sv (regiebijeenkomst) (nadere procedureregels) (eventueel sancties?);
- artikel 237 Sv (sluiting; conclusie);
- artikel 238 Sv (verkeersregels onderzoek R-C <--> eindonderzoek) (nader uitwerken; rekening houdend met verdwijnen pro-forma fase);
- artikel 36 Sv (beëindiging onderzoek) (reeds in verband gebracht met artikel 180 Sv);
- artikel 262 Sv (bezwaarschrift tegen dagvaarding).

Doel is te zorgen dat de rechter-commissaris beter in positie wordt gebracht om zijn taken uit te oefenen. Daarbij geldt dat de tussenkomst van de rechter-commissaris minder vrijblijvend zou moeten worden in de zaken waarin zijn tussenkomst met het oog op de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting het hardste nodig is: te denken valt dan aan een verplichte regiebijeenkomst. Aanduiding van die zaken zou kunnen geschieden op het niveau van de memorie van toelichting of bij AMvB, waarbij de complexiteit van het onderzoek de belangrijkste indicator is, naast de ernst van de zaak.³⁴

Bouwsteen: regiebijeenkomst

De regiebijeenkomst bij de rechter-commissaris kan bij uitstek worden gebruikt om de toezichthoudende taak van de rechter-commissaris tot uitdrukking te brengen en door de officier van justitie en de verdediging om hun belangen handen en voeten te geven. Indien de pro-forma fase wordt opgeheven ontstaat meer ruimte, maar tegelijkertijd ook

³⁴ Vervolgens kan overwogen worden om ook in de aangegeven gevallen waarin een regiebijeenkomst verplicht zou moeten plaatsvinden – ter voorkoming van onnodige belasting – in de mogelijkheid van ‘waiver’ te voorzien, indien de R-C het nut van een regiebijeenkomst niet inziet en noch verdediging, noch OM behoefte heeft aan een regiebijeenkomst.

meer noodzaak tot het houden van regiebijeenkomsten. Deze zullen als vanzelf ook meer aan intensiteit winnen en duidelijker in het teken komen te staan van de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting. Er kan met deze aandachtspunten met het organiseren van regiebijeenkomsten samen worden toegewerkt naar afronding van een zo compleet mogelijk onderzoek.

Om de regiebijeenkomst in een nieuwe structuur te laten evolueren tot ijkpunt voor de stand van zaken van het opsporingsonderzoek en een schakelfunctie te laten vervullen richting het onderzoek ter terechtzitting, is een nadere uitwerking van de regiebijeenkomst met aanvullende procedureregels aangewezen (aanwezigheid, verslaglegging, frequentie). Op basis van de beter gestructureerde en gedocumenteerde regiebijeenkomst wordt het in een aantal gevallen makkelijker voor de zittingsrechter om bijvoorbeeld verzoeken van de verdediging om het horen van getuigen pas op het onderzoek ter terechtzitting gedaan, af te wijzen op basis van het noodzakelijkheids criterium.

Belangrijke voorwaarde voor het slagen van de spilfunctie van de regiebijeenkomst is dat de zittingsrechter de R-C de ruimte geeft om zijn rol in de voorbereiding te vervullen. Dat is niet vanzelfsprekend: de zittingsrechter is in ons model van strafproces gewend aan de mogelijkheid van integrale toetsing en claimt de vrijheid om beslissingen van onder andere de rechter-commissaris te herzien. Bovendien is de zittingsrechter niet consequent in het sanctioneren van overtreding van door de R-C voor het onderzoek aangegeven uitgangspunten.³⁵

Ten slotte is denkbaar te voorzien in een wettelijke bepaling die het mogelijk maakt voor de rechter-commissaris om met de zittingsrechter af te stemmen en vice versa, met het oog op een zo goed mogelijke voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting. Uiteraard geldt daarbij als voorwaarde volledige transparantie door middel van verslaglegging in het procesdossier.

Vraag 9.

Worden de genoemde bouwstenen onderschreven? Welke andere elementen zouden kunnen bijdragen aan verwezenlijking van de wens van meer structuur aan te brengen in de regeling van het vooronderzoek met het oog op de taakuitoefening van de rechter-commissaris en de raadkamer?

³⁵ P.A.M. Verrest, 2011, p. 262-263.

BIJLAGE I

Taken raadkamer van de rechtbank in het Wetboek van Strafvordering.

- artikel 36 Sv (beëindiging zaak) (gerecht in feitelijke aanleg) (op voordracht R-C)
- artikel 50 Sv (beperkingen raadsman) (bevestiging bevel officier van justitie) **(kan naar R-C)** (komma teveel) (bij 50a Sv in tekst R-C weghalen)
- artikel 59c Sv (beroep tegen invrijheidstelling o.g.v. artikel 59a Sv)
- artikel 62a Sv (beroep tegen beperkingen door ovj) **(kan naar R-C)**
- artikel 64 Sv (beroep tegen bewaring/invrijheidstelling uit bewaring door R-C)
- artikel 66-66a Sv (gevangenhouding/gevangenneming door raadkamer)³⁶
- artikel 68 Sv (verlenging voorlopige hechtenis in geval 262 Sv-procedure)
- artikel 80 Sv (schorsing voorlopige hechtenis)
- artikel 87 Sv (beroep tegen schorsing voorlopige hechtenis door R-C)
- artikel 89 Sv (schadevergoeding voorlopige hechtenis na beëindiging zaak) (samenstelling zittingscombinatie) (gerecht in feitelijke aanleg)³⁷
- artikel 126 Sv (informereren rechtbank door R-C in kader instelling sfo ivm artikel 126e Sv) **(kan naar R-C als gevolg van wijziging artikel 126e Sv)**
- artikel 126e Sv (waken tegenodeloze vertraging sfo) **(kan naar R-C)**
- artikel 182/183 Sv (beroep tegen afwijzing verzoek om onderzoekshandelingen door R-C)
- artikel 197 Sv (beroep tegen beslissing opname voor psychiatrisch onderzoek)
- artikel 221-223 Sv (beslissing gijzeling getuigen)
- artikel 226b Sv (beroep tegen afwijzing status bedreigde getuige) (gerecht in feitelijke aanleg)
- artikel 226i Sv (beroep tegen afwijzing deal met getuigen)
- artikel 446 Sv (algemene beroepsmogelijkheid officier van justitie tegen afwijzende beschikking R-C)
- artikel 546 Sv (opheffing in verzekeringstelling ivm overtreding rechterlijk bevel openbare orde)³⁸
- artikel 552a Sv (beklag tegen inbeslagneming)³⁹
- artikel 552oa Sv (verlof overdracht resultaten inzet bijzondere opsporingsbevoegdheden in kader rechtshulpverzoek)

³⁶ Onderwerp van voorstellen tot wijziging o.g.v. VPS-vraagpuntennotitie voorlopige hechtenis.

³⁷ Onderwerp van vraagpuntennotitie over Boek 6 (bijzondere procedures). Het artikel wordt verplaatst in het kader van het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB).

³⁸ In de vraagpuntennotitie over Boek 6 (bijzondere procedures) wordt voorgesteld het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde te laten vervallen.

³⁹ Onderwerp van voorstellen tot wijziging o.g.v. VPS-vraagpuntennotitie (..).

- artikel 552p Sv (verlof overdracht in kader uitvoering rechtshulpverzoek inbeslaggenomen stukken) **(kan naar R-C) (discussiestuk internationale rechtshulp)**
- artikel 552qd Sv (verlof overdracht in kader gemeenschappelijk onderzoeksteam)⁴⁰ **(kan naar R-C)**
- artikel 552qq Sv (verlof overdracht stukken uitvoering bevestigingsbevel) **(kan naar R-C)**
- artikel 552uu Sv (beklag tegen uitvaardigen bevestigingsbevel) **(kan naar R-C) (modaliteit 2)**
- artikel 552bbb Sv (beklag tegen uitvoering bewijsverkrijgingsbevel) **(kan naar R-C) (modaliteit 2)**
- artikel 552ggg Sv (beklag tegen uitvaardiging bewijsverkrijgingsbevel) **(kan naar R-C)**
- artikel 577c Sv (toepassing lijfswang betalingsonwil ontneming)⁴¹

⁴⁰ In de vraagpuntennotitie internationale rechtshulp wordt voorgesteld geschillenbeslechting op het punt van de uitvoering van tal van rechtshulpverzoeken in handen te leggen van de rechter-commissaris. Dit betekent dat daarvoor de toepasselijkheid van de beklagregeling komt te vervallen.

⁴¹ In het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen wordt lijfswang vervangen door de mogelijkheid van gijzeling.