

L.M.J. Backx*

Inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris anno 2004

Tussen rechtsbescherming en efficiëntie**

Op 13 oktober 2003 heeft de minister van justitie het wetsvoorstel inzake beslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris ingediend. Doel van het voorstel is het strafproces te vereenvoudigen, door de uitoefening van deze dwangmiddelen ook buiten het gerechtelijk vooronderzoek mogelijk te maken. Schrijver betoogt dat de voorgestelde wijzigingen het evenwicht tussen doelmatigheid en rechtsbescherming onaanvaardbaar verstoren, doordat teveel nadruk wordt gelegd op snelheid en efficiëntie, ten koste van de systematiek van het wetboek en de rechtsbescherming van het vooronderzoek in een breder wetsvoorstel te regelen,, waarbij de voorstellen van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 aanknopingspunten kunnen bieden.

1. Inleiding¹

De minister van Justitie werkt, op basis van de resultaten van het onderzoeksproject Strafvordering 2001, aan een ingrijpende herziening op onderdelen van het Wetboek van Strafvordering. In de komende kabinetsperiode zal een belangrijk deel van de voorstellen van de onderzoeksgroep worden uitgewerkt. De herziening moet leiden tot een modern, consistent en beter gefundeerd wetboek. Aanpassingen dienen een onnodige verdere belasting van de strafrechtsketen te voorkomen. Ze moeten, in navolging van het Veiligheidsprogramma², bijdragen aan een doelmatige en snelle afdoening van strafzaken, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de eisen van een behoorlijk en eerlijk proces. Bij de selectie van onderwerpen is onder andere groot belang gehecht aan de herstructurering van het vooronderzoek³

Tegen deze achtergrond moet de indiening van het Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris⁴ worden gezien. Beoogd wordt het strafproces te vereenvoudigen, door de uitoefening van de inbeslagnemings- en doorzoekingsbevoegdheden van de rechter-commissaris ook buiten het gerechtelijk vooronderzoek (verder GVO) mogelijk te maken. Op deze wijze kunnen formaliteiten, die met het openen en sluiten van een GVO gepaard gaan, achterwege blijven. Werklastvermindering en tijdbesparing zijn hiervan bedoelde gevolgen.

Naar mijn mening gaat de minister in zijn streven naar efficiëntie met dit voorstel te ver. In deze bijdrage zal ik betogen dat er naast de voordelen, voornamelijk twee (met elkaar samenhangende) bezwaren kleven aan de voorgestelde wijzigingen. Ten eerste wordt de oorspronkelijke systematiek van het wetboek aangetast door het met waarborgen omklede GVO, als kader voor de toepassing van inbeslagneming en doorzoeking, terzijde te stellen. Het wegvallen van deze waarborgen leidt tot een lacune in het systeem van de rechtsbescherming gedurende het vooronderzoek met betrekking tot

¹ Wetsartikelen steeds uit het Wetboek van Strafvordering, tenzij anders vermeld

² Dit is het beleidsplan 'Naar een veiliger samenleving', met als ambitie het bewerkstelligen van een trendbreuk. De huidige trend in criminaliteit en overlast moet, met name voor die categorieën misdrijven en overlast die de burger rechtstreeks raken, worden omgebogen. De hoofddoelstelling is de vermindering van de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 tot 25% vanaf 2006 (*Kamerstukken II 2002/03*, 28, 684, nr. 1, p.7).

³ Zie de notitie 'Algemeen kader herziening strafvordering' (*Kamerstukken II 2003/04*, 29 271, nr. 1).

⁴ Ingediend op 13 oktober 2003, *Kamerstukken II 12003/04*, 29 252.

bovenstaande dwangmiddelen. Voor dit tweede ongewenste effect wordt onvoldoende compensatie geboden. Mijn conclusie luidt daarom dat met dit wetsvoorstel het evenwicht tussen doelmatigheid en rechtsbescherming op onaanvaardbare wijze wordt verstoord. De minister legt teveel nadruk op snelheid en efficiëntie, ten koste van de systematiek van het wetboek en waarborgen voor de verdachte.

Alvorens tot een uitwerking van mijn standpunt te komen, zal ik eerst een beeld schetsen van de geschiedenis en de ontwikkeling van het GVO en de rol van de rechter-commissaris. Dit om het geheel in een breder kader te plaatsen. Hierna zal ik de hoofdlijnen van het wetsvoorstel bespreken en er vervolgens kanttekeningen bij plaatsen die leiden tot mijn uiteindelijke conclusie.

2. Ontwikkeling van het GVO en de rol van de rechter-commissaris sinds 1926

2.1 Opzet en bedoeling van de wetgever

Rechtsbescherming en effectieve normhandhaving waren voor de wetgever van 1926 leidende beginselen bij de herziening van het vooronderzoek. Op grond van deze uitgangspunten kan de keuze voor het behoud van een onderzoeksrechter, ingekaderd in een GVO, worden verklaard. Als hoofdargument voor de minister gold dat bij een onderzoek door een rechter voor de verdachte een grotere onpartijdigheid en objectiviteit is gewaarborgd, dan bij een onderzoek door het openbaar ministerie.⁵ Machielse trekt deze vermeende onpartijdigheid en objectiviteit van de rechter in twijfel. Hij staaft zijn mening door te wijzen op artikel 268, dat de rechter-commissaris uitsluit als zittingsrechter. Deze regel is door de wetgever opgesteld, omdat werd gevreesd dat inmenging van de rechter-commissaris gedurende het vooronderzoek een onbevangen oordeel in de eindfase zou kunnen belemmeren. Bovendien acht Machielse het waarschijnlijk dat de bevelen van de rechter-commissaris om dwangmiddelen toe te passen, hem in de ogen van de verdachte even bevooroordeeld maken als de officier van justitie, die de toepassing van die maatregelen vordert.⁶ Ik ben het niet helemaal met Machielse eens. Volgens mij moet het feit dat de rechter-commissaris zich diskwalificeert als zittingsrechter, omdat hij in het vooronderzoek reeds substantiële handelingen heeft verricht, los worden gezien van de onpartijdigheid en objectiviteit van de rechter-commissaris op het moment dat hij, door de officier van justitie, tot het verrichten van die handelingen wordt geroepen.^{7/8} Ik denk dat de betrokkenheid van de rechter-commissaris in het vooronderzoek, juist vanwege zijn streven vanuit zijn taak als rechter naar een zo groot mogelijke onpartijdigheid en objectiviteit, de rechtspositie van de verdachte ten goede komt. Het rechterlijk onderzoek zal minder eenzijdig zijn dan een onderzoek dat wordt verricht door het openbaar ministerie of de politie. Volgens mij ervaart de verdachte dit ook zo. Het openbaar ministerie en politie nemen vaak het initiatief een tegen de verdachte gericht onderzoek te starten, dat uiteindelijk kan leiden tot strafoplegging. Hierbij kunnen aanzienlijke inbreuken op de

⁵ *Bijlagen Handelingen II* 1913/14, 286, nr. 3 p.59

⁶ A.J.M. Machielse, *Een requiem voor het gerechtelijk vooronderzoek* (oratie Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint 1989, p.11-13.

⁷ Zie ook M.S. Goenhuijsen, 'De herziening van het GVO als onderdeel van de taakverdeling tussen politie, justitie en rechter-commissariaat', in: C.J.C.F. Fijnaut & E. Kolthoff, *Afschaffing of herziening van het gerechtelijk vooronderzoek?*, Arnhem:Gouda Quint 1991, p.43

⁸ Op dat moment is de rechter-commissaris immers een 'frisse' rechter, zoals de minister het noemt in *Kamerstukken II* 2001,02, 28 477, nr.3, p.6 (Wet raadsheer-commissaris, waarbij overigens juist vanwege de genoemde diskwalificatie is bepaald dat de zittingsrechter in beperkte gevallen kan optreden als rechter-commissaris en uitgesloten blijft dat de 'echte' rechter-commissaris zittingsrechter wordt).

rechten en vrijheden van de verdachte worden gemaakt. De rechter-commissaris zal door de verdachte minder als procespartij worden beschouwd en daarom kom hij mijns inziens zeker onpartijdiger en objectiever over. Hij behoort zich onafhankelijk op te stellen en weegt vanuit die positie alle in het geding zijnde belangen af. Het is onvermijdelijk dat hij ook maatregelen moet nemen die de verdachte benadelen, maar dit lijkt mij voor de verdachte acceptabeler dan wanneer de officier van justitie zonder verdere controle dergelijke beslissingen neemt.⁹ Overigens kan ik wel volledig meegaan met de gedachte van Machielse dat het GVO de rechter-commissaris niet objectiever en onafhankelijker maakt dan wanneer zijn rol niet op deze manier zou zijn ingekaderd.¹⁰

In de context van het bovenstaande hoofdargument van de wetgever moet ook de toetsingsfunctie worden geplaatst, die de rechter-commissaris naast de onderzoekstaak is toebedeeld. Op grond hiervan dient de rechter-commissaris beslissingen te nemen omtrent de rechtmatigheid van de toepassing van bepaalde dwangmiddelen. De gedachte hierachter is de verdachte een waarborgsom te bieden tegen misbruik. Ter verbetering van de rechtspositie van de verdachte zijn voorts aan de verdachte en diens raadsman binnen het GVO bevoegdheden en rechten toegekend, die hun voorheen niet ter beschikking stonden. Deze rechtsbescherming bestaat onder andere uit de specificatie van de verdenking, informatievervalsing aan de verdachte, de erkenning als procespartij en de onmiddellijkheid van het onderzoek. Daarnaast waakt de rechter over de voortgang van het onderzoek en dient na afronding spoedig een beslissing te volgen.¹¹

Een tweede argument dat handhaving van het GVO onder leiding van de rechter-commissaris rechtvaardigde, is gebaseerd op praktische overwegingen. Aangezien rechterlijke interventie toch al noodzakelijk zou zijn in verband met de toepassing van bepaalde dwangmiddelen¹², zou het belasten van de rechter-commissaris met een deel van het vooronderzoek een vlotte afwikkeling van het onderzoek bevorderen. Dit moest leiden tot centralisatie van bevoegdheden en tijdsbesparing.¹³

Met deze opzet van het vooronderzoek, waarin de rechter-commissaris in het GVO als centrale beslisser optreedt, wilde de wetgever dus bereiken dat het vooronderzoek met meer objectiviteit en meer snelheid werd gevoerd.

2.1. Onderminning van het wettelijk systeem: oorzaken en gevolgen.

⁹ Zie ook G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2002, p.287 en Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering (voorz. Ch.M.J.A. Moons), *De herziening van het gerechtelijk vooronderzoek*, Arnhem: Gouda Quint 1990, waar op p. 28-30 uitgebreid wordt uiteengezet waarom de rechter-commissaris wel onpartijdig en objectief zou zijn. Volgens Groenhuijsen raakt dit betoog van de commissie echter niet de kern van de zaak. Volgens hem is het onomstreden dat de rechter-commissaris méér rechter is dan de officier van justitie. 'De echte vraag is evenwel of de rechterlijke allure steeds moet worden ingebracht bij het *verrichten* van onderzoek, of dat dit ook in een toezichthoudende hoedanigheid zou kunnen. Groenhuijsen 1991, p.28.

¹⁰ Machielse 1989, p. 13

¹¹ *Bijlagen Handelingen II 1913/14*, 286, nr. 3, p. 58-60

¹² Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de voorlopige hechtenis, huiszoeking en inbeslagname.

¹³ *Bijlagen Handelingen II 1913/14*, 286, nr. 3 p.60

In de loop der tijd hebben zich echter in de praktijk ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn geweest op het functioneren van de rechter-commissaris en het GVO. Als voorbeeld van een praktische ontwikkeling, waardoor de rol van de rechter-commissaris als leider van het onderzoek is teruggedrongen, kan de toegenomen deskundigheid van de politie worden genoemd. In het merendeel van de zaken kan de politie de strafzaak afhandelen met de moderne technische en juridische hulpmiddelen die haar ter beschikking staan, zonder dat de rechter-commissaris hoeft te worden ingeschakeld. Opsporingsambtenaren verrichten tegenwoordig bijvoorbeeld zelf dactyloscopisch onderzoek en kunnen getuigenbewijs leveren door de aanvaarding in de rechtspraak van de verklaring van horen zeggen.^{14/15} Daarnaast heeft de figuur van de parallelle opsporing bepaald niet bijgedragen aan de versteviging van de positie van de rechter-commissaris. Doordat het opsporingsonderzoek en het GVO naast elkaar kunnen blijven bestaan, is de verhouding tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris onduidelijk en diffuus geworden. Als de officier van justitie de rechter-commissaris kan passeren, is de rol van de rechter-commissaris als leider van het onderzoek eigenlijk fictie.

Tevens zijn in het wetboek herhaaldelijk veranderingen doorgevoerd, die de verwatering van het oorspronkelijke stelsel tot gevolg hebben gehad. Zo zijn er diverse nieuwe opsporingsmiddelen in het wetboek opgenomen, waarbij rechterlijke betrokkenheid wenselijk werd geacht: het beslag op vorderingen, de telefoontap, de anonieme getuige, het onderzoek van DNA-materiaal en van computergegevens. Hierbij werd de bemoeienis van de rechter-commissaris steeds ingekaderd in het GVO. In de praktijk blijkt echter dat het GVO in veel van deze gevallen slechts een beperkt doel dient. De rechter-commissaris wordt vaak alleen ingeschakeld voor het verlenen van een machtiging of het verrichten van een stukje onderzoek, vooruitlopend op de zitting. Het (overige) onderzoek loopt dan gewoon door onder leiding van de officier van justitie en niet onder supervisie van de rechter-commissaris.¹⁶ Naar mijn mening passen inhoud en vorm bij deze GVO's met een beperkte doelstelling niet meer bij elkaar. De uitgebreide mogelijkheden die partijen in het GVO ter beschikking staan, worden niet benut. De oorzaak hiervan is volgens mij het voorkomen van vertraging. Het GVO levert dus niet de door de wetgever beoogde tijdsbesparing op, maar juist het tegenovergestelde wordt bereikt.

Een andere breuk met het wettelijk systeem is veroorzaakt door de invoering van de ontnemingswetgeving. Rechterlijke bemoeienis vindt hierbij niet plaats in het kader van een GVO. Een zogenaamd strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) wordt geopend, waarin de verhouding tussen rechter-commissaris en officier van justitie systematisch gezien nieuw is. Hoewel de officier van justitie voor het instellen van een SFO een machtiging van de rechter-commissaris nodig heeft, gaat de leiding niet op deze laatste over. De rechter-commissaris toetst alleen de toelaatbaarheid van het onderzoek. In de regeling van het SFO is de toetsingsfunctie van de rechter in het vooronderzoek buiten het GVO dus verder ontwikkeld.¹⁷

Tenslotte zijn de Wet Herziening GVO¹⁸ en de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden¹⁹ van grote invloed geweest op de verdere ontmanteling van het GVO. De eerstgenoemde wettelijke regeling heeft

¹⁴ HR 20 december 1926, NJ 1927, p.85 (de auditu).

¹⁵ A.E. Hartevelde, *De rechter-commissaris in strafzaken* (diss. Groningen), Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 75-82.

¹⁶ A.E. Hartevelde & E.F. Stamhuis, 'De rechterlijke bemoeienis met het strafvorderlijk vooronderzoek', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 501-511.

¹⁷ Hartevelde & Stamhuis 2001, p.511-513

¹⁸ Op 1 februari 2000 in werking getreden, *Stb.* 1999, 243 (*Kamerstukken II*, 23 251).

vooral voortgebouwd op de voorstellen van de commissie Herijking Wetboek van Strafvordering²⁰, die zijn neergelegd in het rapport 'Herziening van het GVO' uit 1990. De centrale onderzoeksvraag van deze commissie was of het GVO afgeschaft, dan wel gemoderniseerd diende te worden. De commissie concludeerde na een uitvoerig betoog dat het GVO moest worden behouden²¹ en kwam met voorstellen om de regeling te stroomlijnen. Het zou in der lijn der verwachtingen liggen dat de wetgever na dit advies in ieder geval zou hechten aan enige systematische inbedding of verantwoording van het GVO. Niets blijkt minder waar,. In hoofdlijnen hebben ook deze beide wetten tot gevolg gehad dat de rechter-commissaris buiten het GVO wordt betrokken bij het vooronderzoek ingepast in een machtigingsprocedure. De mogelijkheid van het GVO is wel gehandhaafd, maar de gevallen van verplichte inschakeling van de rechter-commissaris in het kader van een GVO zijn flink teruggebracht.²²

De onderzoeksfunctie van de rechter-commissaris is als gevolg van de bovenstaande ontwikkelingen behoorlijk ingedamd. In bepaalde gevallen verricht de rechter-commissaris binnen het GVO nog wel onderzoek, bijvoorbeeld bij de doorzoeking van een woning tegen de wil van de bewoner en van het kantoor van een verschoningsgerechtigde (beiden buiten geval van spoed), het getuigenverhoor onder ede en de opname van anonieme getuigenverklaringen. Om het geheel nog gecompliceerder te maken, wordt in het geval van de mini-instructie van de rechter-commissaris verwacht, dat hij op verzoek van de verdachte buiten het GVO een onderzoek instelt. Hoewel ik dit instrument positief waardeer, omdat het de matige rechtsbescherming van de verdachte tijdens het vooronderzoek compenseert, is het systematisch gezien een merkwaardig verschijnsel. De rechter-commissaris wordt namelijk bij het vooronderzoek betrokken zonder dat aan zijn inschakeling een formele inbeschuldigingstelling van het openbaar ministerie voorafgaat. Als gevolg van het ontbreken van een feitelijke grondslag kan het GVO niet worden aangewend, terwijl het bij uitstek is bedoeld als onderzoekskader voor de rechter-commissaris. Een eigensoortige vormgeving was blijkbaar voor de wetgever de enige mogelijkheid om de mini-instructie toch een plaats te geven binnen het systeem.²³

2.3 Tussenconclusie

Samenvattend kan worden vastgesteld dat het rechtspolitieke en praktische voordeel dat de wetgever met de huidige opzet van het GVO nastreefde, niet is verwezenlijkt. Als gevolg van ontwikkelingen in de praktijk en ingrepen in het wettelijk stelsel, is de rechter-commissaris als 'machtigingsrechter' en 'voorpostrechter' steeds meer onafhankelijk van het GVO gaan functioneren. Er is geen sprake van de gewenste centralisering van bevoegdheden bij de rechter-commissaris binnen het vooronderzoek. De rechtsbeschermende functie van de rechter-commissaris kan hierdoor niet voldoende worden geëffectueerd. Tevens heeft het GVO eerder een vertragend dan een bespoedigend effect.. Het geheel overziend, lijkt het mij belangrijk om met (toekomstige) wetsvoorstellen een oplossing te bieden voor de signaleerde discrepantie tussen wet en praktijk. Het wettelijk systeem moet aangepast worden om te voldoen aan de eisen die op dit ogenblik worden gesteld aan de strafrechtspleging wat efficiëntie en rechtsbescherming betreft. Hierna zal ik aangeven in hoeverre de wetgever met het wetsvoorstel inzake

¹⁹ Op 1 februari 2000 in werking getreden, *Stb.* 1999, 245 (*Kamerstukken II*, 25 403).

²⁰ Beter bekend als de commissie-Moons.

²¹ Zie voor de argumenten om het GVO te behouden Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering 1990, p. 32, 33, 37 en 38.

²² Hartevelde & Stamhuis 2001, p. 513

²³ R.A. Dozy, 'Herziening van het gerechtelijk vooronderzoek. In het bijzonder de mini-instructie', *Trema* 2000, p. 51-52 en Hartevelde en Stamhuis 2001, p. 514-515

inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris, er al dan niet in is geslaagd deze doelstellingen te bereiken.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Doelstelling van de wetgever

Het wetsvoorstel maakt de inbeslagneming en de toepassing van de dwangmiddelen ter inbeslagneming door de rechter-commissaris (doorzoeking en bevel tot uitlevering) ook buiten het GVO mogelijk. Momenteel kan de rechter-commissaris namelijk alleen tijdens het GVO van deze bevoegdheden gebruikmaken. Doel van het voorstel is het strafproces sneller en efficiënter te laten verlopen. Zoals in de vorige paragraaf al bleek, wordt de rechter-commissaris vaak voor een enkele onderzoekshandeling ingeschakeld en is er geen aanleiding om hem meer intensief bij het onderzoek te betrekken. De omstandigheid dat in dat geval een GVO moet worden geopend, is naar de mening van de minister minder wenselijk, gezien de formaliteiten die aan het instellen en sluiten van een GVO zijn verbonden zijn. Zo moet de verdachte worden gehoord, of in ieder geval daartoe worden opgeroepen. Het GVO moet door de rechter-commissaris bij beschikking worden gesloten en aangezien tijdens een GVO het strafdossier berust bij de rechter-commissaris, nopen instelling en sluiting tot verplaatsing van het dossier.²⁴ Dit wetsvoorstel leidt volgens de minister tot vermindering van de werklast voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht, doordat een aantal administratieve handelingen dat verband houdt met het instellen en sluiten van het GVO, achterwege blijft. De tijd die daardoor beschikbaar komt, kan worden benut voor de snellere afhandeling van strafzaken alsmede het afhandelen van meer strafzaken.²⁵ De gedachte hierachter is dat, naarmate minder tijd verloren gaat aan activiteiten die niet of onvoldoende substantieel aan de rechtspleging bijdragen, er meer tijd kan overblijven voor activiteiten die dat wel doen.²⁶

3.2 Voorgestelde wijzigingen

In het wetsvoorstel wordt allereerst voorgesteld het opschrift van § 3 van de derde afdeling van titel IV van het eerste boek aan te passen. De woorden 'tijdens het GVO' worden geschrapt, zodat de nieuwe titel wordt: 'Inbeslagneming door de rechter-commissaris'.

Vervolgens wil de minister de in artikel 104 vervatte beperking, dat de rechter-commissaris slechts tijdens het GVO tot in beslagneming bevoegd is, laten vervallen. De toekomstige inbeslagnemingsbevoegdheid is echter niet geheel ongeclausuleerd: buiten een GVO kan de rechter-commissaris alleen tot inbeslagneming overgaan indien hij – op grond van de wet – enige onderzoek in de zaak verricht.²⁷ Deze voorwaarde is opgenomen om te voorkomen dat de rechter-commissaris los van een grondslag optreedt in een strafzaak. Na consultatie bleek het openbaar ministerie namelijk geen voorstander te zijn van een onbeperkte bevoegdheid tot inbeslagneming. De vrees bestond dat de rechter-commissaris hierdoor zou kunnen interveniëren in een door de officier van justitie geleid

²⁴ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 252 nr. 3, p.1

²⁵ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 252, nr. 3, p. 9

²⁶ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 252, nr. 3, p.5

²⁷ Volgens de memorie van toelichting houdt dit in dat de rechter-commissaris alleen tot inbeslagneming kan overgaan als hij op grond van artikel 105, 110, 125i, 36a en/of 241a is betrokken bij de zaak (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 252, nr. 3, p. 3)

opsporingsonderzoek. Dat zou invloed kunnen hebben op de wijze waarop het onderzoek wordt verricht en op de daarin gemaakte tactische en strategische keuzes. Het voorstel van het openbaar ministerie, om als voorwaarde te stellen dat de rechter-commissaris alleen tot inbeslagneming buiten het GVO zou kunnen overgaan na tussenkomst van de officier van justitie, ging de minister echter te ver. Met name omdat de praktische voordelen die met dit wetsvoorstel zouden kunnen worden bereikt, dan in belangrijke mate verloren zouden gaan. ²⁸Voorts achtte de minister de kans bijzonder klein, dat de inbeslagnemingsbevoegdheid door de rechter-commissaris op een wijze zou worden uitgeoefend die niet in overeenstemming zou zijn met de wensen van de officier van justitie.²⁹

Met betrekking tot de bevoegdheden vervat in artikel 105 (bevel tot uitlevering) en artikel 110 (doorzoeking), wordt voorgesteld deze buiten het GVO afhankelijk te maken van een vordering van de officier van justitie. De mogelijkheden om deze bevoegdheden binnen het GVO toe te passen, ambtshalve of op vordering van de officier van justitie, blijven onverkort bestaan. Omdat de rechter-commissaris buiten het GVO alleen tot uitoefening van de onderhavige bevoegdheden kan overgaan wanneer de officier van justitie een daartoe strekkende vordering tot hem richt, wordt volgens de minister benadrukt dat de officier van justitie juist de leiding over het opsporingsonderzoek blijft houden. De minister wil hiermee aansluiten bij andere bevoegdheden en reeds bestaande constructies in de wet. In de memorie van toelichting worden twee voorbeelden aangehaald. Zo kan de officier van justitie bij de rechter-commissaris vorderen een bevel tot bewaring van de verdachte te verlenen (artikel 63³⁰) en kan hij de rechter-commissaris benaderen met de vordering een machtiging te verlenen tot het opnemen van telecommunicatie met een technisch hulpmiddel ³¹(artikel 126m).

Een wijziging die in dezelfde lijn ligt, betreft de voorgestelde aanpassing van artikel 125i. Deze bepaling regelt de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot het geven van een bevel tot onderzoek van gegevens in computerbestanden en is aan de bevoegdheden tot het bevelen van uitlevering en doorzoeking verwant. De minister wil ook hier de toepassing van deze bevoegdheid buiten een GVO mogelijk maken, onder de voorwaarde dat er een vordering van de officier van justitie aan ten grondslag ligt. Net als bij artikel 105 en 110 laat dit de mogelijkheden voor de rechter-commissaris, om de bevoegdheid in het kader van het GVO ambtshalve of op vordering van de officier van justitie aan te wenden, onverlet.³²

Tot slot komt in het voorstel artikel 114 aan bod. Wat betreft het toepassingsbereik van het eerste lid wil de minister niets veranderen. Op dit moment verklaart dit lid de voorschriften omtrent de inbeslagneming, opening en kennisneming van poststukken tijdens het opsporingsonderzoek (artikel 100-102) van overeenkomstige toepassing gedurende het GVO. Deze artikelen vormen een adequate regeling voor het opsporingsonderzoek en de minister ziet daarom geen reden om in die situatie de rechter-commissaris te voorzien van aanvullende bevoegdheden. In het eerste lid moet nu echter wel expliciet worden opgenomen dat het voorschrift slechts toepassing vindt tijdens het GVO, aangezien deze beperking na wetswijziging niet meer zal voortvloeien uit het opschrift van de onderhavige paragraaf. Het

²⁸ Als tijdens een doorzoeking voor inbeslagneming vatbare voorwerpen worden aangetroffen, zou de officier van justitie namelijk steeds moeten worden geadieerd.

²⁹ *Kamerstukken II 2003/04, 29 252, nr.3, p.2-3 en 7*

³⁰ Op p. 7 van de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot het verlenen van een bevel tot bewaring abusievelijk artikel 64 genoemd. Dit laatste artikel gaat echter over de termijn van de bewaring.

³¹ *Kamerstukken II 2003/04, 29 252, nr.3, p.6-7*

³² *Kamerstukken II 2003/04, 29 252, nr.3, p.8-9*

tweede lid van artikel 114 geeft aan in welke gevallen de rechter-commissaris bevoegd is om te bepalen dat van de inhoud van ingenomen posstukken wordt kennisgenomen. Door de aanpassing van het opschrift van de paragraaf wordt vanzelf duidelijk dat de rechter-commissaris voortaan deze machtiging ook buiten het GVO kan verlenen. Kort gezegd komt het er dus op neer, dat in het eerste lid een bevoegdheid is opgenomen die uitsluitend tijdens het GVO kan worden toegepast en in het tweede lid een bevoegdheid die zowel buiten als binnen het GVO geldt.³³

In haar advies met betrekking tot dit wetsvoorstel heeft de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak (NVvR) aangegeven dat ze vindt dat de voorgestelde wijziging van artikel 114 'hoewel niet onjuist, weinig helder is verwoord. De minister geeft toe dat de constructie geen schoonheidsprijs verdient, maar verdedigt zijn keuze door erop te wijzen dat deze constructie momenteel al bestaat en niet het gevolg is van het onderhavige wetsvoorstel. De constructie wordt volgens hem zelfs inzichtelijker gemaakt, omdat het toepassingsbereik van de bevoegdheden nu uit de leden zelf kan worden afgeleid en niet afhankelijk is gemaakt van het opschrift.³⁴ Deze reactie van de minister is opmerkelijk. Niet omdat de wijziging zo ingewikkeld is, maar omdat de minister verwijst naar de huidige situatie, waarin de voorgestelde constructie al zou bestaan. Dit zou betekenen dat er nu ook al een onderscheid bestaat tussen het toepassingsbereik van het eerste en tweede lid. Artikel 114 bevindt zich thans echter in de paragraaf die alleen bepalingen bevat met het oog op een GVO en in de afzonderlijke leden van het artikel is geen enkele aanwijzing te vinden waaruit zou blijken dat de inhoud van het tweede lid tevens van toepassing zou zijn buiten een GVO. Beide leden hebben alleen betrekking op de situatie binnen een GVO. De argumentatie van de minister is dus minder gelukkig.

4. Enkele kanttekeningen bij het wetsvoorstel

4.1 *Strafvordering 2001*

Aangezien het wetsvoorstel inzake inbeslagneming en doorzoeking is gebaseerd op de resultaten van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001*, ligt het voor de hand de voorstellen van de onderzoeksgroep omtrent het vooronderzoek in strafzaken (voorzover hier van belang) nader te bezien.

De onderzoekers constateren dat het huidige stelsel van rechtsbescherming gedurende het vooronderzoek niet langer toereikend is. Het verschil in het niveau van rechtsbescherming tussen de opsporingsfase en de vervolgingsfase is achterhaald en zelfs disfunctioneel. Er moeten ook voorafgaand aan de vervolging over de hele linie voldoende waarborgen zijn voor de rechtmatigheid van de uitvoering van het vooronderzoek. Een belangrijk uitgangspunt bij de hervorming van het voorbereidend onderzoek is dan ook dat de rechtsbescherming dient te worden verstrekt.³⁵

In de door de onderzoekers ontwikkelde structuur staat het vooronderzoek onder leiding van de officier van justitie. De rechter-commissaris heeft gedurende deze fase van het geding een toetsings- en onderzoeksfunctie. Zo toetst hij de toelaatbaarheid van voorgenomen dwangmiddelen en beperkingen op de intern openbaarheid, echter wel uitsluitend op rechtmatigheid. De beslissing omtrent doelmatigheid en opportuniteit is immers voorbehouden aan de leiding van het vooronderzoek, het

³³ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 252, nr.3, p.7-8

³⁴ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 252, nr. 3, p.8

³⁵ Zie M.S. Groenhuijsen, 'Het vooronderzoek in strafzaken. Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken, Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 38-44.

openbaar ministerie. De onderzoekstaak is tweeledig: de rechter-commissaris moet feiten verifiëren en vastleggen als voorpost voor de zittingsrechter en bovendien zorgen voor evenwicht in de aanloop naar de beslissing over de richting van het verdere onderzoek of de vervolging. Voor de normering van deze taak is een grondpatroon uitgewerkt, waarin de rechter-commissaris geïsoleerde vormen van onderzoek kan uitvoeren op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte. Tot slot komt de onderzoeksgroep tot de conclusie dat door deze afbakening van taken en verantwoordelijkheden van de rechter-commissaris, er geen reden meer is om het GVO als zelfstandig juridisch onderzoekskader te handhaven.³⁶

Terzijde wil ik opmerken dat ik de aanpak en oplossing wat betreft het debat over het bestaansrecht van het GVO vernieuwend en bijzonder effectief vind. Nieuw is het uitgangspunt dat is gekozen: het ging de onderzoekers niet primair om de vraag of er iets zou moeten worden afgeschaft, maar veeleer om de vraag wat er diende te worden opgebouwd. Centraal stond hierbij welke maatregelen nodig waren om een effectieve toegang van procesactoren tot de rechter-commissaris mogelijk te maken en welke kerntaken een rechter diende te hebben gedurende het vooronderzoek.³⁷ Hiermee is naar mijn mening een bevredigend eind gekomen aan de vastgelopen discussie³⁸ over het al dan niet behouden of afschaffen van deze rechtsfiguur.

4.2 Gevolgen voor het GVO en de positie van de rechter-commissaris.

De minister is het op onderdelen eens met de bovenstaande uitkomsten van Strafvordering 2001.³⁹ Een ingrijpende herziening van het vooronderzoek acht hij inderdaad wenselijk, voornamelijk vanwege de veranderde rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris. In het licht van de verschuiving van het zwaartepunt van het GVO naar het voorbereidend onderzoek onder leiding van de officier van justitie, onderschrijft hij de taakomschrijving van de rechter-commissaris als 'machtigingsrechter' en 'voorpostrechter'. Een eerste stap in de richting van hervorming wordt volgens de minister gezet door 'een loskoppeling van een aantal bevoegdheden die nu in het GVO zijn ingebed, maar ook in het voorbereidend onderzoek zouden kunnen worden toegepast'.⁴⁰ Als het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt, worden de bevoegdheden van de rechter-commissaris tot inbeslagneming, het bevelen van uitlevering en de doorzoeking buiten het kader van het GVO geplaatst. Nog los van het feit dat het

³⁶ Zie M.S. Groenhuijsen, 'Het vooronderzoek in strafzaken. Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen & Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken, Tweede Interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer, Gouda Quint 2001, p. 45-51; Hartevelt & Stamhuis 2001, p. 554-588; M.S. Groenhuijsen, 'Het vooronderzoek in strafzaken. De belangrijkste resultaten van het tweede jaar van het onderzoeksproject "Strafvordering 2001"', D&D 2001, p. 255-258; en M.S. Groenhuijsen, 'Het Wetboek van Strafvordering vóór 2001 en daarna', D&D 2003, p. 682-684.

³⁷ Zie M.S. Groenhuijsen, 'Het vooronderzoek in strafzaken. Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken, Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 45-46 en Groenhuijsen 2003, p. 682.

³⁸ Zowel degenen die afschaffing van het GVO bepleiten als zij die het GVO willen behouden halen namelijk dezelfde argumenten aan om hun standpunt te onderbouwen. Beide groepen beroepen zich op het belang van een efficiënte rechtspleging, waarin een goede rechtsbescherming voor de verdachte is gewaarborgd. Zie Groenhuijsen 1991, p.38-39 en M.S. Groenhuijsen, 'De hervorming van het GVO in het bredere perspectief van het stelsel van strafvordering', D&D 1991, p. 542-564.

³⁹ Zie voor een algemene reactie van de minister op de voorstellen van de onderzoeksgroep de notitie 'Algemeen kader herziening strafvordering, *kamerstukken II 2003/04*, 29 252, nr. 1.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 271, nr. 1, p. 15

GVO onderdeel uitmaakt van het voorbereidend onderzoek en de bevoegdheden die in het GVO worden aangewend dus al in het voorbereidend worden toegepast.⁴¹, is het mij een raadsel waarom de loskoppeling van bevoegdheden uit het GVO nu een eerste aanzet is tot hervorming van het vooronderzoek. Het lijkt mij eerder een voortzetting van een beleid dat al jaren eerder is ingezet. Met de bewaring en toetsing van de in verzekeringstelling, de machtiging tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel en de machtiging tot het onderzoek van telecommunicatie is immers reeds hetzelfde gebeurd.⁴²

Wat de toekomst van het GVO betreft, houdt de minister er een andere mening op na dan de onderzoeksgroep. In plaats van afschaffing van het GVO lijkt het hem een beter idee het GVO binnen de regeling van het voorbereidend onderzoek opnieuw te positioneren als species.⁴³ Het GVO blijft dus voorlopig voortbestaan. Deze keus, die in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel betrekkelijk mager (om niet te zeggen: helemaal niet) is gemotiveerd, wordt in de notitie 'Algemeen kader herziening strafvordering' nader toegelicht. De minister erkent dat van een GVO in klassieke zin, waarbij de rechter-commissaris het vooronderzoek leidt, thans zelden nog sprake is. Maar het feit dat het GVO aan omvang en betekenis heeft ingeboet, dwingt volgens hem niet zonder meer tot de conclusie van opheffing.⁴⁴ 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 GVO overblijven, op een andere wijze in te kaderen', aldus de minister. ⁴⁵ Duidelijkheid hieromtrent zal moeten worden verschaft door middel van een onderzoek⁴⁶, waarin centraal staat of het exclusief inkaderen van onderzoekshandelingen die de rechter-commissaris verricht in het GVO nog langer functioneel is.⁴⁷ Naar mijn mening schuift de minister op deze manier het vraagstuk voor zich uit. Dit ontwijkende gedrag is dan ook geen treffend voorbeeld van daadkrachtig optreden. Bovendien lijkt mij een dergelijke onderzoeksopdracht zo kort na Strafvordering 2001, toch zeker in het licht van efficiëntie en kostenbesparing, enigszins overbodig.

Voorts ziet de minister een gerechtvaardigde reden voor het behoud van het GVO in het feit dat, bij verwijzing van onderzoek door de zittingsrechter, dat onderzoek plaats zal blijven vinden in het kader van het GVO. Ik zie niet in waarom een dergelijk beperkte en specifiek te omschrijven onderzoeksopdracht perse binnen een GVO zou moeten worden uitgevoerd. Immers, de door de minister omschreven functie van de rechter-commissaris als voorpostrechter houdt ook het uitvoeren van onderzoekshandelingen buiten een GVO in en is mijns inziens vergelijkbaar met onderzoek naar aanleiding van een verwijzing. Helaas gaat de minister niet verder in op deze kwestie.

Tot slot kan het naar de mening van de minister voor uitzonderlijke gevallen wenselijk zijn dat het vooronderzoek onder leiding van een rechter-commissaris wordt uitgevoerd. Traest deelt dit standpunt.

⁴¹ Waarschijnlijk bedoelt de minister in het aangehaalde citaat 'opsporingsonderzoek' in plaats van 'voorbereidend onderzoek'.

⁴² *Kamerstukken II 2003/04*, 29 252, nr. 3 p. 9

⁴³ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 271, nr. 1, p. 15-16

⁴⁴ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 271, nr. 1, p. 16

⁴⁵ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 252, nr. 3, p. 9

⁴⁶ Gezien de gekozen bewoordingen en het feit dat er niet uitdrukkelijk naar wordt verwezen, denk ik niet dat de minister doelt op het lopende evaluatieonderzoek naar de herziening van het GVO door het WODC (P.A.M. Verrest

⁴⁷ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 252, nr. 3, p.9

Een onderzoek onder leiding van een rechter kan volgens hem in uiterst gevoelige zaken⁴⁸ nuttig zijn, in verband met het bieden van structurele waarborgen. Hij sluit evenwel niet uit dat, zoals door de onderzoekers van Strafvordering 2001 wordt betoogd⁴⁹, hetzelfde resultaat zou kunnen worden bereikt door binnen het openbaar ministerie aanvullende waarborgsommen te scheppen die de integriteit en de waarheidsvinding bevorderen.⁵⁰ Met dit laatste voorstel is volgens mij opnieuw aangetoond dat het GVO niet onmisbaar is en dat er wel degelijk wetsystematisch goede alternatieven voorhanden zijn.

Al met al heeft de minister met zijn argumentatie mij er niet van kunnen overtuigen dat er na de invoering van dit wetsvoorstel een toereikende rechtvaardiging is om de resterende bevoegdheden, die uitsluitend de rechter-commissaris in het geval van een GVO ter beschikking staan⁵¹, aan het GVO te blijven binden. Met dit voorstel wordt het GVO verder ontmanteld, zonder dat een echte systematische hervorming van het vooronderzoek plaatsvindt. Dit blijft niet zonder gevolgen voor de waarborgen van de verdachte, zoals uit de volgende paragraaf zal blijken,.

4.3 Rechtsbescherming in het vooronderzoek

Het wetsvoorstel heeft, door het (gedeeltelijk buitenspel zetten van het GVO, consequenties voor de mate van rechtsbescherming die de verdachte in de voorfase wordt geboden. Zoals reeds eerder naar voren kwam, zijn veel waarborgen gekoppeld aan het GVO. Wanneer nu bepaalde dwangmiddelen uit het GVO worden gehaald, vervallen daarmee ook de rechts beschermende maatregelen die de verdachte in het GVO ter beschikking staan. Zorgwekkender is het, dat het wetsvoorstel nauwelijks compensatie biedt voor lacunes die hierdoor in de rechtsbescherming ontstaan. Deze gevolgen zijn bij diverse instanties niet onopgemerkt gebleven.

Volgens het openbaar ministerie wordt de waarborgfunctie van het GVO in het bijzonder verminderd, doordat de verplichting voor de rechter-commissaris, om het onderzoek te beperken tot het in de vordering GVO omschreven feit, komt te vervallen.⁵² Deze waarborg en de daarmee samenhangende functie van de vordering GVO als afgrenzing van bevoegdheden van de officier van justitie en de rechter-commissaris, zijn echter al jaren geleden grotendeels vervallen door het verschijnen van de parallelle opsporing.⁵³ Doordat het opsporingsonderzoek naast het GVO kan blijven doorlopen, kan de officier van justitie onderzoek verrichten naar hetzelfde feit als omschreven in de vordering GVO, maar ook zonder problemen naar andere feiten. De vordering als kade voor onderzoek dient dus geen enkele (waarborg)functie meer. Het wetsvoorstel zal wat dit betreft geen grote veranderingen met zich meebrengen, aangezien de rechter-commissaris buiten het GVO alleen op vordering van de officier van

⁴⁸ Met gevoelige zaken wordt bedoeld op zaken waarbij de integriteit van de opsporing aan de orde is, waarbij functionarissen van het justitie- of politieapparaat potentiële verdachten zijn of waarbij andere hoogwaardigheidsbekleders in het onderzoek betrokken zijn (Harteveld & Stamhuis 2001, p.574)

⁴⁹ Harteveld & Stamhuis 2001, p. 574-577

⁵⁰ Ph. Traest, 'Strafvordering 2001: een reactie op de voorstellen in het tweede interimrapport inzake het vooronderzoek in strafzaken', D&D 2001, p. 291-292

⁵¹ Dit betreft de bepalingen die het mogelijk maken om met dwang tegen verdachten (de artikel 200-209), getuigen (de artikelen 210-226) en deskundigen (de artikelen 227-236) op te kunnen treden. Voorts gaat het hierbij om het horen van bedreigde getuigen (de artikelen 187d, 190 en 226a-f), het fouilleren van derden (artikel 195) en het bevel tot overbrenging van de verdachte ter observatie (artikel 196).

⁵² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 252, nr. 3, p. 4

⁵³ Zo ook de minister, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 252, nr. 3, p. 4

justitie of in het geval hij enig onderzoek in de zaak verricht tot uitoefening van de bevoegdheden kan overgaan.

De adviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) levert mijns inziens meer doordachte kritiek. De NOvA signaleert dat met dit wetsvoorstel, in plaats van een samenhangende en integrale wijziging van het Wetboek van Strafvordering, een incidentele verandering wordt doorgevoerd. De systematiek van het wetboek en daarmee het evenwicht in de strafrechtspleging en de positie van de verdediging komen hiermee onder druk te staan. Het verdient aanbeveling de rol van de rechter-commissaris in één voorstel te herzien, rekening houdende met de rechtsbeschermende betekenis van het GVO. Tot die tijd acht de NOvA het raadzaam de onderzoekingsbevoegdheid binnen het kader van het GVO te handhaven.⁵⁴ In een reactie stelt de minister voorop dat met dit wetsvoorstel geen integrale wijziging van het wetboek, maar een aanpassing op onderdelen wordt beoogd. Desondanks vereenvoudigt en verbetert het wetsvoorstel volgens de minister de structuur van het wetboek. Een efficiënter strafproces is ook vanuit het evenwicht in de strafrechtspleging en de positie van de verdachte van groot belang. Zo kan het wetsvoorstel een positief effect hebben op de doorlooptijden, waardoor meer strafzaken kunnen worden afgedaan. Voorts stelt de minister dat doorzoeking door de rechter-commissaris in het GVO, als diens bemoeienis met de zaak zich daartoe beperkt, niet als een wezenlijke waarborg wordt ervaren, maar als een bron van zinledige administratieve handelingen. Het elimineren hiervan ligt in de lijn van het voor te bereiden bredere wetsvoorstel.⁵⁵ Allereerst wil ik hier opmerken dat de *structuur* van het wetboek door dit wetsvoorstel niet wordt verbeterd, of zelfs vereenvoudigd. De systematische grondslag van het wetboek is tot op de dag van vandaag nooit principieel herzien. Een structuurverbetering zou juist een versterking van de positie van het GVO inhouden, zoals door de wetgever van 1926 is bedoeld. Dit wetsvoorstel bewerkstelligt een verdere ontmanteling van het GVO door het loskoppelen van de inbeslagnemings- en onderzoekingsbevoegdheden. De *procedure* om deze laatste dwangmiddelen aan te wenden wordt vereenvoudigd, maar daarmee niet automatisch de structuur van het wetboek. Ten tweede is mij onduidelijk waarop de minister de stelling baseert dat doorzoeking door de rechter-commissaris in het GVO, als zijn betrokkenheid zich hiertoe beperkt, niet als waarborg wordt ervaren, maar als bron van overbodige administratieve handelingen. Geldt dit voor alle partijen? Volgens mij denkt de verdachte hier anders over. De zinledige administratieve handelingen die met de opening van een GVO gepaard gaan, hebben namelijk wel tot gevolg dat de verdachte waarborgen worden toegekend die hij zonder een GVO niet of in mindere mate zou hebben.

De NOvA is ook opgevallen dat de mate van rechtsbescherming die de verdachte in het GVO wordt geboden, buiten het GVO aanmerkelijk minder is. Een behoorlijke rechtsbescherming is echter wel wenselijk, gezien de verregaande inbreuken op de burgerrechten van de verdachte bij de doorzoeking van woningen. De NOvA acht ten aanzien van de doorzoeking een GVO voornamelijk om de volgende redenen van belang. Ten eerste kunnen de verdachte en zijn raadsman binnen het GVO het onderzoek in een andere richting sturen dan die waarin het openbaar ministerie koerst. Tevens kan de rechter-commissaris eerder, als onafhankelijke derde, een andere wending aan het onderzoek geven, indien datgene wat bij de doorzoeking is aangetroffen daartoe aanleiding geeft. In de derde plaats kan het GVO door de mogelijkheden die het de verdachte en zijn raadsman biedt, bijdragen aan een restrictief gebruik van de onderzoekingsbevoegdheden.⁵⁶ De minister lijkt niet zwaar aan deze argumenten te tillen. Hij wijst erop dat het wetsvoorstel geen wijziging aanbrengt in het recht van de raadsman om de verdachte

⁵⁴ *Kamerstukken II 2003/04, 29 252, nr. 3, p. 4-5*

⁵⁵ *Kamerstukken II 2003/04, 29 252, nr. 3, p.5*

⁵⁶ *Kamerstukken II 2003/04, 29 252, nr. 3, p. 5-6*

tijdens de doorzoeking bij te staan (artikel 110 jo. 99a). Hoewel dit recht natuurlijk onderdeel uitmaakt van de rechtsbescherming, denk ik toch niet dat daaraan buitengewoon veel waarde moeten worden gehecht, met name omdat de doorzoeking door de bijstand van de raadsman niet mag worden opgehouden. De raadsman kan dus op het moment van de daadwerkelijke doorzoeking feitelijk weinig ondernemen. Voorts relateert de minister de kritiek van de NOvA door aan te stippen dat de verdachte altijd nog de rechter-commissaris kan verzoeken om een mini-instructie, als bijsturing van het onderzoek door de raadsman wenselijk is.⁵⁷ Ik heb al eerder aangegeven dat dit instrument een goede vorm van rechtsbescherming voor de verdachte is, maar systematisch gezien niet goed in het wetboek kan worden ingepast.⁵⁸

Tenslotte geeft de minister aan dat de waarborg van de voortgangscontrole, die nu alleen binnen het GVO bestaat, in het wetsvoorstel inzake de voorlopige hechtenis⁵⁹ voor het opsporingsonderzoek door middel van een aanpassing van artikel 180 wordt ingevoerd.⁶⁰ In beginsel kan dit voorstel de verdachte compensatie bieden voor de matige rechtsbescherming in het opsporingsonderzoek. De voorgestelde wijziging is echter nog geen wet en het is nog maar de vraag of en wanneer zij dat zal worden. Bovendien wordt het niet in het onderhavige wetsvoorstel geregeld. De situatie dat het wetsvoorstel inzake inbeslagneming en doorzoeking als is aangenomen en het wetsvoorstel betreffende de voorlopige hechtenis nog niet, zou zich kunnen voordoen. Buiten het GVO is er dan geen regeling wat betreft de voortgangsbewaking. Harde garanties hieromtrent kan de minister dus niet geven.

Op grond van de bovenstaande analyse kom ik tot de conclusie dat het wetsvoorstel onvoldoende maatregelen bevat om de rechtsbescherming die de verdachte is ontnomen, doordat de onderhavige dwangmiddelen van het GVO zijn losgekoppeld, te compenseren. Als het voorstel op dit moment ongewijzigd zou worden ingevoerd, ontbreekt het de verdachte aan diverse waarborgen in het geval van doorzoeking en inbeslagneming door de rechter-commissaris. Zo hoeft de verdachte geen duidelijkheid te worden verschaft omtrent de specificatie van de verdenking en wordt hem slechts een minimum aan informatie ter beschikking gesteld. Verder is er geen toezicht op de voortgang van het onderzoek en is de beslissing van de officier van justitie wat betreft het al dan niet overgaan tot verdere vervolging niet aan termijnen gebonden. In plaats van de positie van procespartij, die de verdachte in het GVO wordt toegekend, is hij object van waarheidsvinding. Kortom: er is geen systematisch eenheid met betrekking tot de rechtsbescherming van de verdachte en zijn positie wordt hierdoor allesbehalve versterkt. Deze ontwikkeling is naar mijn mening teleurstellend te noemen.⁶¹

5. Positieve elementen?

De stelling dat de rechtsbescherming van de verdachte door het wetsvoorstel wordt beperkt, is volgens de minister 'nonsens' en berust 'vooral op een eenzijdige toetsing vanuit de mogelijkheden van

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 252, nr. 3, p. 6

⁵⁸ Zie paragraaf 2.2

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 253, nr. 1-2, p. 3 onderdeel H en nr. 3, p. 6-9

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 252, nr. 3, p. 5. In de notitie 'Algemeen kader herziening strafvordering' verwijst de minister wat betreft deze regeling van de voortgangscontrole naar het verkeerde (onderhavige) wetsvoorstel (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 271, nr. 1, p. 16). Voor de duidelijkheid vermeld ik hier dat de taak van de rechter-commissaris om te waken over de voortgang van het opsporingsonderzoek niet in het voorstel inzake inbeslagneming en doorzoeking wordt geregeld, maar in het wetsvoorstel betreffende de voorlopige hechtenis.

⁶¹ Zie ook D.R. Doorenbos, 'Kroniek van het *straf(proces)recht*', NJB 2004, p. 483

verdachte en verdediging'.⁶² Van belang is daarom te bezien of de door mij geconstateerde ondernormering van de voorgestelde regeling kan worden gerechtvaardigd door de belangen die met het voorstel worden nagestreefd.

Het wetsvoorstel is primair ontworpen met het oog op het bereiken van praktische voordelen. Zoals vermeld strekt het voorstel tot vereenvoudiging van de gerechtelijke procedure. Het elimineren van administratieve handelingen die met het instellen van een GVO gepaard gaan, dient een onnodige verdere belasting van de justitiële autoriteiten te voorkomen. De tijd die hierdoor overblijft, kan worden besteed aan een verhoging van het aantal justitiële reacties en een betere bestrijding van de criminaliteit. Het doel is het verhogen van de veiligheid in de samenleving. Het belang dat hieraan moet worden gehecht is volgens de minister groot. In het Veiligheidsprogramma wordt een aanzienlijk handhavingstekort geconstateerd. Indien veel delicten niet leiden tot een reactie van overheidswege, worden de belangen van slachtoffers bij een adequate genoegdoening geschaad en de geloofwaardigheid en het gezag van de overheid aangetast.⁶³

Ongetwijfeld zal het wetsvoorstel de werkdruk van de organen van de strafrechtpleging kunnen verlagen.⁶⁴ Mols merkt hierbij op dat deze werklastvermindering bij gelijkblijvende financiering maar van korte duur zal zijn, gezien de doelstelling van de minister om meer strafzaken te behandelen.⁶⁵ Dit laatste lijkt mij met het ook op een veiliger samenleving echter een nuttig besteding van de beschikbaar komende tijd. Desalniettemin ben ik toch van mening dat een strafprocesrecht zonder systematische samenhang en behoorlijke rechtsbescherming, de kwaliteit en legitimiteit van de strafvordering niet ten goede komt.⁶⁶

Tegenover het voordeel van een snellere behandeling van de zaak van de verdachte,⁶⁷ staat de afzwakking van zijn rechtsbescherming. Voor de verdachte lijkt mij een behoorlijk proces met bijbehorende waarborgen van groter belang dan een snelle afhandeling.⁶⁸

De beoogde voordelen van het wetsvoorstel zoals die hierboven genoemd zijn, wegen wat mij betreft niet op tegen de negatieve kanten ervan. Natuurlijk is verhoging van de efficiëntie van het strafproces belangrijk, maar dat mag naar mijn mening niet ten koste gaan van (wellicht nu voor de minister minder actuele of prangende, maar daarom niet minder relevante) onderwerpen als systematiek van het wetboek van rechtsbescherming. Mijns inziens wordt op deze laatste twee punten met dit wetsvoorstel teveel aan kwaliteit en daarmee legitimiteit ingeleverd.

6. Besluit

De overbelasting van het strafrechtelijk apparaat en het daarmee samenhangende handhavingstekort zijn reële problemen die aandacht behoeven. Het is begrijpelijk en wenselijk dat hiervoor een oplossing

⁶² J.P.H. Donner, gascollege d.d. 1 december 2003 aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, getiteld 'Strafrecht in een veranderde samenleving', onder 6.2 (de tekst van het gastcollege is te raadplegen op www.jur.kun.nl via de link 'Nieuwsarchief').

⁶³ Zie de notitie 'Algemeen kader herziening strafvordering', *Kamerstukken II* 2003/04, 29 271, nr. 1, p. 5

⁶⁴ Zeker indien het waar is wat de minister stelt, namelijk dat de formaliteiten veel tijd in beslag nemen.

⁶⁵ Zie G.P.M.F. Mols, in de rubriek 'Regelgeving', *Strafblad* 2003, p. 7

⁶⁶ Zie ook Mols, p.7

⁶⁷ Zie ook 4.3

⁶⁸ Zulks vanzelfsprekend binnen bepaalde grenzen. Het belang van de verdachte dat zijn strafzaak in ieder geval binnen een redelijke termijn wordt afgehandeld is gewaarborgd door artikel 6 EVRM.

wordt gezocht. In het voorgaande heb ik echter willen aantonen dat aanpassing van de wet op de door de minister voorgestelde wijze niet zonder slag of stoot tot de gewenste resultaten leidt. Het wetsvoorstel geeft er geen blijk van het resultaat te zijn van een evenwichtige belangenafweging. In het streven naar doelmatigheid is de minister andere belangrijke waarden uit het oog verloren. De problematiek van de positie van het GVO en de rechter-commissaris wordt vooruitgeschoven en de rechtsbescherming van de verdachte is onder de maat. Deze aspecten komen de systematiek van het wetboek en de kwaliteit van de strafrechtspleging niet ten goede. Er lijkt te zijn gekozen voor een kortetermijnoplossing, zonder de consequenties (op de wat langere termijn) te bezien.

Naar mijn mening moet de herziening van het vooronderzoek in één keer worden doorgevoerd. De minister heeft zelf al aangegeven dat een breder wetsvoorstel in voorbereiding is.⁶⁹ Uitgangspunt dient hierbij mijns inziens te zijn: het vinden van een juiste balans tussen doelmatigheid, rechtsbescherming en systematiek van het wetboek. Daarbij is van belang dat aan elk van deze drie aspecten evenveel waarde wordt gehecht. Alleen op die manier kan zowel op een effectieve als behoorlijke wijze criminaliteit worden bestreden. De voorstellen van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 bieden in dit opzicht weldoordachte aanknopingspunten. Aanvankelijk zal uitvoering van dit idee veel tijd kosten, maar op de lange duur zal een goede basis zichzelf terugverdienen. Halfslachtige oplossingen brengen alleen maar rechtsonzekerheid met zich mee. Een definitief en samenhangend voorstel, waarop in de toekomst kan worden voortgebouwd, verdient de voorkeur.

⁶⁹ Zie ook paragraaf 4.3.