

Vergaderjaar 2011–2012

32 177

## Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten tot versterking van de positie van de rechter-commissaris (Wet versterking positie rechter-commissaris)

C

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 november 2011

#### 1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag. Het verheugt mij dat de leden van de aan het woord zijnde fracties aangaven met belangstelling de inhoud van het voorstel te hebben bestudeerd. Het stemt tot genoegen dat de leden van de **VVD**-fractie de verheldering die het voorstel brengt in de positie van de rechter-commissaris toejuichten. Het verheugt mij evenzeer dat de leden van **PvdA**-fractie aangaven de uitgangspunten van het voorstel en de daaruit voortvloeiende herpositionering van de rechter-commissaris te begrijpen, terwijl ook de leden van de **CDA**-fractie de in het wetsvoorstel gekozen benadering onderschreven. Laatstgenoemde leden wezen daarbij onder andere op de precieze taakomschrijving van de rechter-commissaris in strafzaken die het wetsvoorstel biedt. De leden van de **SP**-fractie brachten de inhoud van het wetsvoorstel terecht in verband met het waarborgen van «checks and balances» in de regeling van het vooronderzoek. De leden van de fracties van **D66** en van **GroenLinks** gaven aan, net als de leden van de eerdergenoemde fracties, nog enkele vragen te hebben. Graag zal ik deze vragen hieronder beantwoorden.

#### 2. Algemeen

##### *Kern van het voorstel en uitvoering*

De leden van de **VVD**-fractie merkten terecht op, dat de positie van de rechter-commissaris in het wetsvoorstel verandert van «onderzoek-rechter» in «rechter in het vooronderzoek». Zij vroegen of het wetsvoorstel in deze zin niet beter de titel «verandering positie RC» had kunnen dragen. Met deze leden ben ik het eens dat het wetsvoorstel een belangrijke verandering in de positie van de rechter-commissaris brengt. Deze verandering is nodig om de positie van de rechter-commissaris, waarover een ieder het in de praktijk eens is dat deze het afgelopen decennium is verzwakt, van een stevig fundament te voorzien. De rechter-commissaris krijgt een nieuwe taakopdracht en een aantal nieuwe

bevoegdheden die ervoor zorgen dat hij weer actief bij het onderzoek betrokken is. Deze versterking van de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek is de reden voor het wetsvoorstel, dat daaraan zijn naam ontleent.

Dezelfde leden vroegen zich af of de kabinetten rechter-commissaris voldoende op sterkte zijn, in termen van aantallen rechters-commissarissen, deskundigheid en loopbaanperspectief, om de beoogde verandering in de positie van de rechter-commissaris te bewerkstelligen. Zij vroegen meer in het bijzonder of de regering een beeld heeft van feitelijke ontwikkelingen binnen het rechter-commissariaat en zo ja, of zij daarover tevreden is. Ik kan deze leden antwoorden dat de regering steeds heeft aangegeven een feitelijke versterking van het rechter-commissariaat als absolute voorwaarde te zien voor een goede uitvoering van het voorstel. Om de feitelijke versterking inhoud te geven hebben de Raad voor de rechtspraak en het Landelijk overleg voorzitters strafsectoren (LOVS) een projectgroep Versterking positie rechter-commissaris ingesteld. De bevindingen en aanbevelingen van de projectgroep zijn uiteengezet in het rapport «Tussen accusatoir en inquisitoir», dat in mei van dit jaar is verschenen (bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 177, nr. 15). Het geeft aanleiding tot tevredenheid dat de Raad voor de rechtspraak mij inmiddels heeft laten weten de aanbevelingen die in het rapport worden gedaan, onder andere over de door de leden van de **VVD**-fractie genoemde aspecten betreffende de positie van het rechter-commissariaat, integraal te zullen overnemen.

De leden van de **CDA**-fractie waren de mening toegedaan dat het wetsvoorstel *de facto* eerder een versterking van de positie van de officier van justitie betekent dan een versterking van de positie van de rechter-commissaris. De officier van justitie krijgt volgens hen nu niet alleen de leiding of de zeggenschap over de opsporingsfase, maar ook over de fase van het gerechtelijk vooronderzoek. In dit verband rees bij deze leden de vraag of voldoende het belang wordt ingezien, dat het openbaar ministerie onderdeel is van de magistratuur en de officier van justitie niet (rechtstreeks) ondergeschikt is aan de minister van Veiligheid en Justitie. In antwoord op deze vraag wil ik voorop stellen dat het wetsvoorstel op dit punt vooral een bestendinging inhoudt van de bestaande praktijk. Daarin leidt de officier van justitie het opsporingsonderzoek waarin het leeuwendeel van het onderzoek gestalte krijgt en komt hem de bevoegdheid toe aan het einde van het onderzoek te beslissen over de vraag of de verdachte wordt vervolgd. Dit komt ook overeen met de uitgangspunten van het Wetboek van Strafvordering 1926, dat de verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten exclusief bij het openbaar ministerie legde. De politieke verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie voor het openbaar ministerie en de daarmee samenhangende aanwijzingsbevoegdheid jegens de leden van het openbaar ministerie vormen geen contra-indicatie voor de leidende rol van de officier van justitie in de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het openbaar ministerie heeft in iedere individuele strafzaak de (wettelijke) taak een onpartijdige en niet vooringenomen bijdrage te leveren aan de waarheidsvinding en behoort in te staan voor de rechtmatigheid van de opsporing en vervolging (vgl. Kamerstukken II 1996/97, 25 392, nr. 3, blz. 3). Dit neemt niet weg dat het van belang is om in de wettelijke regeling van het vooronderzoek voldoende checks and balances in te bouwen die kunnen bijdragen aan het waken over de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek en het voorkomen van dwalingen. De nieuwe toezichthoudende taken en bevoegdheden die dit wetsvoorstel aan de rechter-commissaris geeft, kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

Met de leden van de fractie van **GroenLinks** deel ik de opvatting dat de rechter-commissaris op basis van het voorstel meer mogelijkheden krijgt voor een actieve en regievoerende rol. Door als rechter tijdens het strafrechtelijk vooronderzoek toezicht uit te oefenen op de rechtmatige toepassing van opsporingsbevoegdheden, de voortgang van het onderzoek en de evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek kan de rechter-commissaris de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek helpen waarborgen. De stellingname van deze leden dat de kern van het wetsvoorstel zou kunnen worden samengevat als dat het gerechtelijk vooronderzoek wordt afgeschaft en de rechter-commissaris ter compensatie enige taken tijdens het opsporingsonderzoek krijgt toebedeeld, doet naar mijn mening onvoldoende recht aan het belang van dit wetsvoorstel. De kern van het voorstel bestaat uit het formuleren van nieuwe taken voor de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken en het voorzien in adequate bevoegdheden waarmee de rechter-commissaris daaraan uitvoering kan geven. Ik noem in dat verband de bevoegdheid tot het houden van een regiebijeenkomst, de bevoegdheden tot het controleren van de voortgang van het onderzoek en de bepalingen die de informatiepositie van de rechter-commissaris verbeteren. Het geheel moet ertoe leiden dat de rechter-commissaris zich in het vervolg actiever kan en zal opstellen in complexe onderzoeken naar ernstige misdrijven.

#### *Vastlegging betrokkenheid RC*

De leden van de **PvdA**-fractie misten in het wetsvoorstel een bepaling die waarborgt dat de officier van justitie de rechter-commissaris in complexe strafrechtelijke onderzoeken betreft. Een dergelijke wettelijke bepaling zou in hun visie vervolgens in een aanwijzing van het College van procureurs-generaal kunnen worden ingevuld. De leden van de **CDA**-fractie suggereerden de vastlegging van uitgangspunten in een ministeriële regeling of AMvB. In antwoord op de door deze leden gestelde vragen zou ik voorop willen stellen dat het wetsvoorstel hetzelfde wil bewerkstelligen als hetgeen zij nastreven, maar op een andere manier. Het wetsvoorstel bepaalt dat de officier van justitie de rechter-commissaris bij het onderzoek zal betrekken, indien hij wil dat de rechter-commissaris onderzoekshandelingen verricht waarvoor een vordering nodig is op grond van artikel 181 (nieuw) Sv. Het gaat onder andere om het horen van getuigen of de verdachte. Daarnaast kan iedere persoon die als verdachte van een strafbaar feit is verhoord, of die reeds terzake van een strafbaar feit wordt vervolgd, de rechter-commissaris verzoeken om enkele onderzoekshandelingen te verrichten (artikel 182, eerste lid, (nieuw) Sv). Dit geeft een ruime mogelijkheid om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken. Ten slotte kan de rechter-commissaris wanneer de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, ambtshalve onderzoekshandelingen verrichten. Dit alles garandeert in de praktijk reeds inhoudelijke betrokkenheid van de rechter-commissaris bij zware strafzaken. Teneinde zeker te stellen dat de rechter-commissaris inderdaad bij *ieder* complex onderzoek naar ernstige strafbare feiten wordt betrokken waarin zijn rol van toegevoegde waarde is, zal het College van procureurs-generaal daarnaast een aanwijzing opstellen die bewerkstelligt dat de officier van justitie in complexe onderzoeken in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen een vordering tot het verrichten van onderzoekshandelingen aan de rechter-commissaris richt. De reden dat gekozen wordt voor een aanwijzing van het openbaar ministerie hangt rechtstreeks samen met ons stelsel van strafvordering. Daarin wordt een rechter, ook de rechter-commissaris, in beginsel alleen bij de zaak betrokken door het openbaar ministerie, en in veel mindere mate door de verdediging of ambtshalve. De wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen sluiten bij dit stelsel aan. Die opzet laat ook ruimte voor beleidsvrijheid van het openbaar ministerie om de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij

complexe onderzoeken te koppelen aan verschillende afwegingsfactoren die zich minder lenen voor opneming in de wet of daarop gebaseerde AMvB of ministeriële regeling.

#### *Samenhang andere wetsvoorstellen*

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen mij om een reactie op het voorstel van het College van procureurs-generaal, gedaan in zijn advies over het voorliggende voorstel, om een afgeschermd voorziening te creëren voor de toetsing van de rechtmatigheid van onderdelen van het opsporingsonderzoek. Aan dit voorstel van het openbaar ministerie – zo beantwoord ik de vraag van deze leden – wordt in belangrijke mate tegemoet gekomen door de regeling die is opgenomen in artikel 149b (nieuw) Sv van het wetsvoorstel 32 468 inzake de herziening van de regels voor de processtukken in strafzaken. Het betreft een voorziening die het mogelijk maakt om op een afgeschermd wijze en onder rechterlijk toezicht te beoordelen welke stukken deel zullen uitmaken van het procesdossier. De regeling komt op hoofdlijnen overeen met de uitgangspunten die de onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 hebben geformuleerd voor een wettelijke inkadering van de bevoegdheid van de officier van justitie om bepaalde informatie niet in de processtukken op te nemen. Zo worden de belangen die kunnen leiden tot een beperking van de interne openbaarheid nader in de wet gespecificeerd. Daarbij wordt aangehaakt bij de thans in artikel 187d Sv aangeduide belangen. Verder is verzekerd dat de beperking op de interne openbaarheid alleen maar wordt toegelaten als dit ter bescherming van de aangeduide belangen noodzakelijk is. De rechter-commissaris krijgt volledige inzage in het betrokken materiaal en wordt ook overigens zo volledig mogelijk door de officier van justitie geïnformeerd. Het openbaar ministerie kan alleen met machtiging van de rechter-commissaris besluiten om bepaalde informatie niet te voegen bij de processtukken. Dat deze regeling toepassing heeft gevonden, blijkt telkens uit het procesdossier. Artikel 149b, eerste lid, (nieuw) Sv verplicht namelijk tot voeging van de stukken waaruit kan worden opgemaakt dat (eerder) een beroep op deze regeling is gedaan. Bij een verdergaande procedure ten behoeve van de toetsing van het gebruik van opsporingsbevoegdheden waarbij bijzondere belangen spelen, zou de besluitvorming over (de rechtmatigheid van) de inzet van de bevoegdheden centraal staan. Zij houdt dus veel meer verband met het stelsel betreffende de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden dan met de regels over toegang tot de verslaglegging van hetgeen in het kader van de opsporing met de eventuele toepassing van bevoegdheden is bevonden. Voor de introductie van een dergelijke voorziening is niet gekozen omdat zij niet aansluit bij de bestaande systematiek die ervan uitgaat dat het eindoordeel over de toepassing van opsporingsbevoegdheden is voorbehouden aan de zittingsrechter.

De leden van de **D66**-fractie vroegen naar de stand van zaken rond de diverse wetsvoorstellen op het terrein van het strafproces die door de toenmalige minister van Justitie werden genoemd in de brief van 27 februari 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 271, nr. 7) en die tezamen met dit wetsvoorstel zouden zorgdragen voor de herstructurering van de wettelijke regeling van het vooronderzoek in strafzaken. Deze leden achtten een volledig zicht op deze nieuwe wetgeving gewenst teneinde het geheel te kunnen beoordelen. De leden van de fractie van **Groen-Links** vroegen waarom in dit verband is gekozen voor een gefaseerde herziening van het Wetboek van Strafvordering. Graag leg ik dit nader uit. De herziening van het Wetboek van Strafvordering, zoals deze een tiental jaren geleden is ingezet, noodzaakte tot een omvangrijke wetgevingsoperatie. Deze herziening omvatte een aantal zeer verschillende onderwerpen, dat gelet op zijn omvang en inhoud een aparte voorbereiding, zelfstandige

beschouwing en afweging verdient. Een gelijktijdige voorbereiding en indiening van alle voorstellen was ondenkbaar. Twee onderdelen van de herziening die samen zorgen voor een herstructurering van het vooronderzoek liggen thans ter behandeling voor in uw Kamer. Verder is er een wetsvoorstel raadsman en politieverhoor in procedure gebracht dat eveneens belangrijke wijzigingen aanbrengt in de regeling van het vooronderzoek. Dat wetsvoorstel is ter consultatie toegezonden aan de adviesinstanties en verkeert inmiddels in de fase waarin de uitgebrachte adviezen worden verwerkt. Gegeven de wetgevingsprioriteiten, voortvloeiend uit onder meer het Regeerakkoord, zijn er op dit moment geen andere voorstellen op het gebied van de herstructurering van het vooronderzoek in voorbereiding. Desalniettemin bestaat het voornemen om op later moment de herstructurering voort te zetten, waarbij de aandacht vooral zal uitgaan naar een herijking van de regeling van de strafvorderlijke onderzoeksbevoegdheden.

De leden van de **GroenLinks**-fractie gaven aan als gevolg van de gefaseerde herstructurering een integrale visie te missen op de plaats van het strafrechtelijk vooronderzoek en de verdeling van de taken en bevoegdheden tussen de rechter-commissaris en de officier van justitie terzake. In reactie hierop breng ik graag het volgende naar voren. Het onderhavige voorstel, dat een belangrijk fundament legt voor een zorgvuldig uitgebalanceerde inrichting van het vooronderzoek in strafzaken, is gebaseerd op een vrij strikt onderscheid tussen de taken van de officier van justitie en van de rechter-commissaris. De officier van justitie is belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten, oefent daartoe gezag uit over de politie en heeft de leiding over het opsporingsonderzoek. De rechter-commissaris is op zijn beurt belast met een aantal toezichthoudende taken ten behoeve van het rechtmatige verloop van het opsporingsonderzoek. De rechter-commissaris oefent zijn taken uit op enige afstand van het opsporingsonderzoek: hij richt zich in het bijzonder op het uitoefenen van toezicht op de rechtmatigheid, de voortgang, de evenwichtigheid en de volledigheid van het opsporingsonderzoek. Met het oog daarop krijgt de rechter-commissaris ook enkele nieuwe bevoegdheden. Daarbij is telkens nauwkeurig gezien op welke wijze deze bevoegdheden – tegen de achtergrond van de taakuitoefening van de officier van justitie – helder konden worden afgebakend. Dit heeft geleid tot een stelsel op grond waarvan de rechter-commissaris in beginsel alleen bevoegdheden uitoefent op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdediging. Voorts is voorzien in informatieverplichtingen van de officier van justitie aan de rechter-commissaris, en omgekeerd van de rechter-commissaris aan de officier van justitie, in geval de rechter-commissaris enkele onderzoekshandelingen in de zaak verricht. Zo kan worden voorkomen dat de inspanningen van de officier van justitie en de rechter-commissaris elkaar doorkruisen. Ten slotte maak ik nog een opmerking over de plaats van het vooronderzoek, in relatie tot het eindonderzoek. De verhouding tussen deze beide fasen van het strafproces blijft ongewijzigd. Het is aan de zittingsrechter om te oordelen over alle onderdelen van de strafzaak die hem wordt voorgelegd. Wel zal een goede werking van het voorstel belangrijke positieve effecten hebben op het onderzoek ter terechtzitting. Zaken zullen minder vaak worden aangehouden door de zittingsrechter, omdat nog bepaalde onderzoekshandelingen moeten worden verricht. Een actieve taakuitoefening van de rechter-commissaris leidt ertoe dat zaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen.

#### *Draagvlak en bezwaren*

De leden van de **D66**-fractie vroegen mij of het wetsvoorstel, zoals dat thans voorligt, voldoende draagvlak heeft binnen de rechterlijke macht. Zij wezen daarbij op het advies van de Raad voor de rechtspraak en het

advies van het Raad van State over eerdere versies van dit wetsvoorstel. In antwoord op deze vraag zou ik voorop willen stellen dat het voorstel en de toelichting aan de hand van deze adviezen in niet onaanzienlijke mate zijn aangepast. Ik wijs in dit verband op de explicitering van de nieuwe taak van de rechter-commissaris op het niveau van de wet, de uitbreiding van de bepalingen inzake de informatieverstrekking tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris en de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om termijnen te stellen in het kader van het toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek. Met die verbeteringen ben ik ervan overtuigd dat het wetsvoorstel op voldoende draagvlak kan rekenen. Dit kan mijns inziens eveneens worden afgeleid uit het eerdergenoemde rapport van de projectgroep Versterking positie rechter-commissaris.

Het bezwaar tegen het wetsvoorstel dat eerder in de praktijk te beluisteren viel – zo beantwoord ik een vraag van de leden van de **CDA**-fractie – betrof de zorg dat zonder feitelijke versterking van het rechter-commissariaat niet op goede manier uitvoering kon worden gegeven aan het wetsvoorstel. Voor deze zorg is, zoals zojuist aangegeven, geen aanleiding meer: binnen de rechtspraak wordt werk gemaakt van de feitelijke versterking van het rechter-commissariaat. Het spreekt voor zich dat ik de ontwikkelingen in dit verband nauwlettend zal blijven volgen. Een ander punt van aandacht is de implementatiefase: er moet voldoende tijd voor de praktijk zijn om zich in te stellen op de wijzigingen die het wetsvoorstel met zich brengt. Daaraan wordt tegemoet gekomen door te kiezen voor een ruime periode van voorbereiding op de inwerkingtreding.

### **3. Ambtshalve onderzoek door RC**

De leden van de **SP**-fractie meenden een onevenwichtigheid te bespeuren tussen de mate waarin de rechter-commissaris bij het onderzoek wordt betrokken wanneer de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt en wanneer de verdachte op vrije voeten verkeert. Zij gingen ervan uit dat de verdachte in het laatste geval mogelijk geen recht op toevoeging van een advocaat heeft en bij gevolg niet weet dat hij de rechter-commissaris kan vragen om bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. Ik kan deze leden geruststellen dat een persoon die op vrije voeten verkeert wel degelijk in aanmerking kan komen voor een toegevoegde advocaat. Toevoeging van een advocaat door de Raad voor Rechtsbijstand op grond van on- of minvermogensnood is mogelijk, mits de advocaat voldoende aannemelijk maakt dat het om een serieuze zaak gaat en dat bemoeienis van de advocaat in dit vroege stadium al noodzakelijk is. De aan het woord zijnde leden kan ik verder antwoorden dat de rechter-commissaris die bij het onderzoek is betrokken de verdachte ambtshalve kan wijzen op de mogelijkheid hem te verzoeken om onderzoekshandelingen te verrichten, ook al bevindt de verdachte zich niet in detentie. Dit kan bijvoorbeeld geschieden bij gelegenheid van een voorgeleiding van de verdachte aan de rechter-commissaris, waarbij de rechter-commissaris de vordering bewaring van de officier van justitie afwijst.

De leden van de **D66**-fractie bleken beducht voor het feit dat bevoegdheden van de officier van justitie en de rechter-commissaris zouden kunnen botsen nu voor de rechter-commissaris de mogelijkheid bestaat om ook ambtshalve onderzoekshandelingen te verrichten als een verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt. Ik neem graag het misverstand weg dat de rechter-commissaris inhoudelijk leiding kan geven aan het onderzoek wanneer hij in een zaak enkele onderzoekshandelingen verricht. Dit wordt niet beoogd en zal ook niet het effect zijn van het voorstel. De tussenkomst van de rechter-commissaris staat in het teken van het toezicht op de volledigheid en de evenwichtigheid van het onderzoek. In dat kader kan hij enkele aanvullende onderzoekshandelingen verrichten.

lingen verrichten – bijvoorbeeld in de vorm van het horen van een extra getuige – of kan hij in een regiebijeenkomst met de officier van justitie en de verdediging bespreken wat naar opvatting van een van hen nog onderzocht zou moeten worden voordat de zaak naar de zittingsrechter gaat. Maar het is te allen tijde aan de officier van justitie om te bepalen of en hoe de zaak (verder) wordt vervolgd.

Het wetsvoorstel brengt een strikter onderscheid aan tussen de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris dan thans het geval, zo beantwoord ik een volgende vraag over de verhouding tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris die deze leden stelden. Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek kan bijvoorbeeld verwarring bestaan over wie de facto het onderzoek leidt. De kans op botsingen tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris, neemt door dit wetsvoorstel daarom eerder af dan toe.

#### **4. Positie RC en verhouding tot OvJ**

De leden van de **CDA**-fractie onderstreepten dat de strafrechtspleging uit een keten van activiteiten bestaat waarbij de taken en bevoegdheden in verschillende compartimenten duidelijk moeten worden afgebakend. In dat kader, zo meenden deze leden, zou de rechter-commissaris met het verdwijnen van het gerechtelijk vooronderzoek een rol als poortwachter tot het onderzoek ter terechtzitting verliezen. In het kader van het gerechtelijk vooronderzoek kon hij immers bepalen of een opsporingsonderzoek «panklaar» was voor het onderzoek ter terechtzitting. Zo rees bij deze leden de vraag wat in het vervolg zou moeten gebeuren wanneer de rechter-commissaris vindt dat het onderzoek niet volledig is afgerond, maar het openbaar ministerie al dagvaardt.

In antwoord op de vraag van deze leden wil ik vooropstellen dat het gerechtelijk vooronderzoek in de praktijk reeds lange tijd de functie van het «panklaar» maken van zaken heeft verloren. In de weinige gevallen waarin nog een gerechtelijk vooronderzoek plaatsvindt staat de beslissing tot sluiting daarvan over het algemeen los van een inschatting van de zittingsrijpheid van het dossier. De rechter-commissaris heeft in de praktijk onvoldoende zicht op de zaak om daarover een oordeel te hebben. In de meeste zaken vindt overigens geen sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek plaats, maar is er sprake van een beëindiging; het wettelijke gevolg van dagvaarding van de zaak door de officier van justitie (vgl. het huidige artikel 258, tweede lid, Sv). In dat laatste geval heeft de rechter-commissaris geen mogelijkheid om zijn zienswijze te geven over de volledigheid van het onderzoek. Juist op dit punt biedt het voorstel een belangrijke verbetering. De rechter-commissaris blijft in het vervolg steeds de mogelijkheid behouden zijn onderzoekshandelingen voort te zetten indien hij van mening is dat dit noodzakelijk is, ook wanneer de officier van justitie tot dagvaarding overgaat. Dit betekent dat de kans aanmerkelijk afneemt dat de zaak wordt behandeld, terwijl het voorbereidend onderzoek nog niet volledig is afgerond. In voorkomende gevallen kan de rechter-commissaris de zittingsrechter door een aantekening in het dossier erop attenderen dat nog aanvullend onderzoek plaatsvindt. De zittingsrechter kan daarmee rekening houden en de inhoudelijke behandeling van de zaak opschorten (vgl. het voorgestelde artikel 238 Sv).

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen of de rechter-commissaris over toereikende bevoegdheden beschikt om het toezicht op het opsporingsonderzoek effectief uit te oefenen en in hoeverre hij de inhoud van het onderzoek kan beïnvloeden. Graag beantwoord ik de vraag van deze leden als volgt. Kenmerkend voor het Nederlandse stelsel van strafvordering is dat het niet aan de rechter is om richting te geven aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Die taak komt toe aan het openbaar ministerie, terwijl de rechter zich concentreert op de beoor-

deling van de resultaten van het onderzoek, in de zin van berechting van de verdachte, en het nemen van beslissingen op vorderingen van het openbaar ministerie of verzoeken van de zijde van de verdediging. Op dit beginsel bouwt het wetsvoorstel voort, zij het dat de rechter-commissaris nadrukkelijk in stelling wordt gebracht om enkele toezichthoudende taken uit te oefenen. Het gaat dan vooral om complexe onderzoeken naar ernstige strafbare feiten waarbij het bijvoorbeeld van belang kan zijn dat verrichting van aanvullende onderzoekshandelingen wordt besproken in een regiebijeenkomst met de officier van justitie en de verdediging. De rechter-commissaris beschikt daarnaast over enkele kaderstellende bevoegdheden, zoals die van het stellen van een termijn voor afronding van het onderzoek (zie artikel 180 (nieuw) Sv). Tegen deze achtergrond meen ik dan ook dat de rechter-commissaris met voldoende bevoegdheden is toegerust om zijn taak adequaat te kunnen uitoefenen.

Voor een antwoord op de vraag die deze leden stelden naar een nadere uitwerking van de rolverdeling tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris veroorloof ik mij te verwijzen naar het antwoord dat ik hierboven heb gegeven op de vraag van deze leden naar mijn visie op de plaats van het strafrechtelijk vooronderzoek en de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de rechter-commissaris en de officier van justitie daarin. Voor een antwoord op de vraag of conflicten van inzicht tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris denkbaar zijn, verwijs ik graag naar mijn antwoord op een eerdere gelijklopende vraag van de leden van de **D66**-fractie.

Een volgende vraag van de leden van de **GroenLinks**-fractie betrof de verenigbaarheid van enerzijds het onderzoekende aspect en anderzijds het toezichthoudende aspect van de rol van de rechter-commissaris tijdens het opsporingsonderzoek. Deze leden veronderstelden dat zich zelfs situaties zouden kunnen voordoen waarbij de rechter-commissaris zijn eigen handelen zou moeten toetsen op rechtmatigheid. Een dergelijk geval is evenwel onder de huidige en nieuwe regeling niet denkbaar, zo kan ik deze leden geruststellen. De rechter-commissaris beoordeelt alleen onderzoekshandelingen die door anderen tijdens het vooronderzoek zijn uitgevoerd. Onderzoekshandelingen die door de rechter-commissaris zelf zijn verricht worden getoetst door een andere rechterlijke instantie. Dat kan de raadkamer zijn, maar ook de zittingsrechter. De toetsing van de zittingsrechter zal daarbij, al dan niet naar aanleiding van een verweer, uitgebreider zijn als aparte beroepsmogelijkheden in het vooronderzoek ontbreken.

Mijn antwoord op de vraag van deze leden of de officier van justitie niet evenzeer een verantwoordelijkheid draagt voor de volledigheid en het evenwicht van het opsporingsonderzoek luidt bevestigend. Dit volgt uit het systeem van de wet, waarin het openbaar ministerie op het onderzoek ter terechtzitting aan de zittingsrechter verantwoording aflegt voor de resultaten van het onder zijn leiding verrichte vooronderzoek. De vrees die deze leden uitspraken, dat de nieuwe positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek mogelijk zou veroorzaken dat de officier van justitie zich nadrukkelijker dan thans het geval op het opsporingsbelang zal richten, deel ik niet. Ook voor de officier van justitie staat de waarheidsvinding voorop. De wet belast hem met de verantwoordelijkheid voor het opsporingsonderzoek, dat hij op rechtmatige wijze moet leiden. Daarom-trent zal hij tegenover de zittingsrechter verantwoording moeten afleggen onder gelijktijdige overlegging van voldoende materiaal voor de zittingsrechter zodat deze tot beantwoording van de hoofdvragen van artikel 350 Sv kan komen.

Dit wetsvoorstel is niet gebaseerd op de analyse dat in de huidige praktijk teveel zaken onvolledig of onevenwichtig worden voorgedragen, zo beantwoord ik een vraag die de aan het woord zijnde leden eveneens stelden. Wel draagt de nieuwe taakopdracht van de rechter-commissaris in de ogen van de regering bij aan een goed werkend stelsel van checks



and balances, dat kan helpen dwalingen in de opsporing te voorkomen. Enkele geruchtmakende strafzaken van de afgelopen jaren zijn in dit verband illustratief.

De aan het woord zijnde leden van de **GroenLinks**-fractie stelden terecht dat de wijze waarop de rechter-commissaris zijn rol kan vervullen verband houdt met zowel de wettelijke basis van zijn functie, als diens feitelijke functioneren. Daarbij zijn inderdaad onder andere de lengte van de periode gedurende welke men de functie bekleedt en de werkdruk kritische succesfactoren. Deze leden vroegen of met de aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel en de verwezenlijking van de feitelijke versterking van de positie van de rechter-commissaris in overeenstemming met de aanbevelingen uit het rapport van de Projectgroep Versterking positie rechter-commissaris, de versterkte positie van de rechter-commissaris daadwerkelijk is gerealiseerd. Naar mijn mening zal dit het geval zijn. Er zal sprake zijn van een nieuw en goed werkbaar evenwicht in de toedeling van taken en bevoegdheden tijdens het opsporingsonderzoek. Dat nieuwe evenwicht is belangrijk voor een goede taakuitoefening van alle organen in het strafproces, zoals hiervoor in deze memorie van antwoord reeds een aantal malen aan de orde is gesteld. Een belangrijke voorwaarde is wel dat wordt zorggedragen voor een zorgvuldige implementatie van de regeling. Het spreekt voor zich dat ik in gesprek blijf met de rechtspraak, het openbaar ministerie, de NOvA en andere betrokkenen om te bezien hoe de nieuwe regelgeving in de praktijk uitwerkt, en welke aanpassingen in dat verband eventueel nog nodig zouden zijn.

## 5. Financiële middelen

De leden van de **SP**-fractie benadrukten dat de Raad voor de rechtspraak in zijn advies ten aanzien van het concept-wetsvoorstel had aangegeven dat meer rechters, alsmede meer ervaring en deskundigheid nodig waren om de doeleinden van het voorstel te realiseren. Deze leden wezen er in dit verband op dat extra financiële middelen ter beschikking van de rechtspraak zijn gesteld voor de periode 2007–2010. Zij wilden graag weten of dit ook het geval is voor de daaropvolgende periode. Ik kan bevestigen dat aan de rechtspraak voor de periode 2008–2010 een bedrag oplopend tot circa 15 mln. euro in 2010 is toegekend voor de versterking van het rechter-commissariaat. Bij de laatste kostprijsonderhandelingen (voor de periode 2011–2013) is dit bedrag gehandhaafd. Dit betekent dat de rechtspraak ook de komende jaren structureel 15 mln. euro beschikbaar heeft voor investeringen in het rechter-commissariaat. Het gaat dan onder meer om de bekostiging van maatregelen ter bevordering van de aantrekkelijkheid van de functie van rechter-commissaris – onder andere het creëren van de functie van «senior-rechter-commissaris», waar de aan het woord zijnde leden van de **SP**-fractie specifiek naar vroegen. Ik benadruk, en daarmee beantwoord ik een laatste vraag die deze leden over de financiering van de rechtspraak stelden, dat het genoemde bedrag voor de financiering van het rechter-commissariaat vaststaat en onafhankelijk is van een wijziging in het gehanteerde bekostigingssysteem. De hoogte en het structurele karakter van de verstrekte financiering vormen mijns inziens een solide basis voor feitelijke versterking van het rechter-commissariaat en daarmee eveneens een goede uitvoering van het wetsvoorstel.

## 6. Tot slot

In antwoord op een vraag van de leden van de **CDA**-fractie hoe het overgangsrecht wordt geregeld, zou ik deze leden er graag op willen wijzen dat er geen wettelijk overgangsrecht nodig is. Met een zekere

termijn van respijt voor de invoering van de wijzigingen, die mij – zoals ik hierboven al aangaf – van belang lijkt, kan worden volstaan. De leden van de **SP**-fractie vroegen of er al zicht is op de wettelijke verankering van een langere aanstellingsduur van de rechter-commissaris. Ik kan deze leden wijzen op de aanbeveling tot verlenging van de functieduur van de rechter-commissaris, die is opgenomen in het rapport van de Projectgroep Versterking positie rechter-commissaris. Deze aanbeveling luidt dat een rechter minimaal vier jaren en maximaal zes jaren werkzaam is als rechter-commissaris. Hoe een en ander verder vorm zal krijgen wordt bepaald bij de concrete uitwerking van de voorstellen die op het moment onder leiding van de Raad voor de rechtspraak plaatsvindt. Graag verduidelijk ik dat een wettelijke verankering van de aanstellingsduur van de rechter-commissaris voor mij alleen aan de orde is, indien het uiteindelijk niet komt tot uitvoering van deze aanbeveling. Ten slotte stelden deze leden de vraag of het voornemen nog steeds bestaat om binnen het kabinet rechter-commissaris de onderzoekshandelingen die in één zaak dienen te worden verricht zoveel mogelijk door dezelfde rechter-commissaris te laten uitvoeren. In antwoord op deze vraag constateer ik dat het rapport van de Projectgroep steun geeft aan deze gedachte, door zowel het streven naar meer capaciteit voor het rechter-commissariaat als naar schaalvergroting van de kabinetten rechter-commissaris. Als aanbeveling is tevens opgenomen dat het roulatiebeleid van de rechter-commissaris wordt gekenmerkt door het uitgangspunt «dat wat een rechter-commissaris begint, hij in beginsel afmaakt». Ook dat komt mij voor als een wenselijke lijn.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten