

# Evaluatie Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek

## Eerste fase van het onderzoek

P.A.M. Verrest, E.M.Th. Beenackers

## Onderzoeksnotities 2002/3

### Samenvatting

#### Aanleiding en probleemstelling

Op 1 februari 2000 is de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek in werking getreden. Deze bracht een aantal belangrijke wijzigingen in ons Wetboek van Strafvordering met zich mee, op het gebied van het gerechtelijk vooronderzoek en op het gebied van doorzoekingen en inbeslagnemings-bepalingen.

Door de minister van Justitie is een evaluatie van de wet toegezegd aan het parlement, binnen een termijn van vijf jaren na inwerkingtreding. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het WODC. Als opdrachtgevers fungeren de Directie Opsporingsbeleid (DOb) en de Directie Wetgeving (DW) van het ministerie van Justitie.

Tegelijkertijd met de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek is de Wet op de Bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOb) ingevoerd. Ook deze wordt door het WODC geëvalueerd. Hoewel de twee wetten afzonderlijke zaken regelen, zijn zij beide van invloed op hetzelfde terrein van opsporing en vervolging.

Het doel van het onderzoek is het informeren van de wetgever over de gevolgen van de inwerkingtreding van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek.

De probleemstelling valt uiteen in een onderzoek naar de totstandkoming en implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek (vraag 1) en een nader onderzoek naar het functioneren in de praktijk van de belangrijkste wijzigingen in de regeling van het vooronderzoek, aangebracht door de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek (vraag 2).

Het evaluatieonderzoek naar de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek is gesplitst in twee fasen: een eerste verkennende fase, en een tweede, verdiepende fase.

In het voorliggende rapport worden de resultaten van de eerste fase van het evaluatieonderzoek weergegeven. In deze eerste, verkennende fase van het onderzoek is aandacht besteed aan de aanleiding, achtergronden en doel van de wet, aan de implementatie en aan de eerste signalen over de uitvoerbaarheid en gevolgen van de nieuwe wetgeving in de praktijk.

#### Methode van onderzoek

Er zijn verschillende onderzoeksmethoden aangewend. Er is literatuuronderzoek gedaan, en de wetsgeschiedenis is bestudeerd. Ook is de belangrijkste jurisprudentie onderzocht met betrekking tot het gerechtelijk vooronderzoek en de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken. Om een indruk te krijgen van de implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek en de eerste signalen op te vangen van het gebruik van de nieuwe wetsbepalingen, is praktijkonderzoek gedaan. Er zijn gestructureerde interviews gehouden met de voornaamste personen - organen - die met de wet te maken hebben. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode mei-juni 2001 in drie arrondissementen, namelijk Den Haag, Breda en Maastricht. In elk van de arrondissementen is gesproken met een officier van justitie, een parketsecretaris, een (coördinerend) rechter-commissaris, een griffier en een politiefunctionaris. In één arrondissement is met twee rechters-commissarissen gesproken en in één arrondissement met twee politiefunctionarissen. Opgemerkt moet nog worden dat er met opzet voor gekozen is om met

politiefunctionarissen te spreken met een zeer divers werkkterrein (een recherche-coördinator, functionarissen van een interregio-naal fraudeteam en van een divisie regionale recherche). Tevens zijn drie advocaten geïnterviewd, gespecialiseerd in het strafrecht. Deze waren op één na niet afkomstig uit de gekozen arrondissementen, omdat zij over het algemeen landelijk optreden en omdat hun specialisatie en terdege kennis van zaken van groter belang waren voor het onderzoek, dan hun plaats van vestiging. Ook zijn gesprekken gevoerd met een lid van de commissie-Moons en een raadgever bij de Directie Wetgeving, betrokken bij de laatste fase van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Tenslotte is bij enkele instanties specifiek informatie gevraagd over de implementatie van de wet. Ook kon enige informatie over de implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek uit het WODC-evaluatie-onderzoek naar de Wet BOB gehaald worden: de implementatie van beide wetten heeft namelijk grotendeels gecombineerd plaatsgevonden. Ook bij andere daarvoor in aanmerking komende onderwerpen is informatie ont-leend aan het rapport over het onderzoek naar de evaluatie van de Wet BOB.

### **De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek**

De titel van de wet 'Herziening gerechtelijk vooronderzoek' blijkt bij nader inzien de lading niet geheel te dekken. De wet ziet niet alleen op het gerechtelijk vooronderzoek, maar op allerlei onderdelen van het vooronderzoek en het eindonderzoek. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende.

Een aantal bevoegdheden van de rechter-commissaris is losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek en sommige bevoegdheden zijn overgeheveld van de rechter-commissaris naar de officier van justitie. Een belangrijke wijziging is het invoeren van een nieuw kader waarin de verdachte de rechter-commissaris kan verzoeken om onderzoekshandelingen te verrichten, de zogenaamde mini-instructie. De doorzoeking- en inbeslagnemingsbepalingen zijn aangepast. De sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek is vereenvoudigd. Na sluiting kunnen de officier van justitie en de verdachte zich tot de rechter-commissaris wenden met het verzoek om voor het onderzoek ter terechtzitting bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. Tevens is geregeld dat de officier van justitie de rechter-commissaris moet informeren bij zogenoemd parallel onderzoek, opsporingsonderzoek dat plaats vindt als er ook al een gerechtelijk vooronderzoek loopt.

De aanleiding tot de wetwijziging was het instellen in 1988 van de commissie-Moons, die onder meer over het gerechtelijk vooronderzoek adviseerde. Deze commissie had een bredere taak, namelijk het herijken van het straf-proces: het Wetboek van Strafvordering was in lange tijd niet meer aangepast, zodat het niet meer voldeed aan de eisen van de tijd. De commissie-Moons deed voorstellen voor wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering in haar in 1990 uitgebrachte rapport. Zij kwam na een diepgaand onderzoek van theorie en praktijk tot de conclusie dat het gerechtelijk vooronderzoek niet afgeschaft, maar op een aantal punten herzien diende te worden. Omdat dit de rechtspositie van de verdachte zou kunnen verzwakken, werd het voorstel gedaan om de mini-instructie in te voeren.

In 1993 werd een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd waarin de voorstellen van de commissie-Moons voor een groot deel opgevolgd waren. In het oorspronkelijke voorstel was de mini-instructie niet opgenomen. Door de volgende minister kreeg zij alsnog een plaats, en zij werd ook in de uiteindelijke wet opgenomen. Het duurde ruim negen jaar voordat de wet een feit was en bijna tien jaar voordat de wet in werking trad. Een van de redenen voor het langer duren was de zogenaamde crisis in de opsporing, die leidde tot de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB). Beide wetten zijn gezamenlijk behandeld in het parlement.

Het doel van de wet, zoals geformuleerd in de memorie van toelichting is 'het gerechtelijk vooronderzoek te stroomlijnen en in overeenstemming te brengen met de eisen die vanuit de praktijk en door het bepaalde in de Grondwet en de internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens worden gesteld.' Dit doel is te algemeen omschreven, om er een duidelijk toetsingskader voor een evaluatie uit af te kunnen leiden. De wet-gever heeft er voor gekozen om deze algemene doelstelling niet nader uit te leggen. Bij de afzonderlijke onderdelen van de Herziening gerechtelijk vooronderzoek is wel meer duidelijkheid omtrent toepassingsveld en beweegredenen voor wijziging gegeven. Voor het onderzoek is dan ook vooral aansluiting gezocht bij de beschrijving per bepaling. De

nadruk van het onderzoek komt op deze wijze, nog meer dan bij andere evaluatieonderzoeken, te liggen op het in kaart brengen van de gevolgen van de wet, afzonderlijk per gewijzigde bepaling. Ook zijn in het onderzoek betrokken de gevolgen voor de rol van de rechter-commissaris en voor de rechtspositie van de verdachte. Onderzoek naar de 'zuivere' gevolgen van de wet is echter niet eenvoudig, omdat de praktijk sinds de voorstellen voor wetswijziging en het totstand-komen van de wet veranderd is, door nieuwe wetgeving (niet in het minst door de gelijktijdig ingevoerde Wet BOB), nieuwe jurisprudentie en veranderingen in de opsporings- en vervolgingspraktijk, alsmede die van het gerechtelijk vooronderzoek.

## Resultaten

De conclusies op grond van deze eerste verkenning zijn uiteraard bescheiden. Het is mogelijk om tot conclusies te komen ten aanzien van de implementatie van de wet en de werking van het overgangsrecht. De conclusies met betrekking tot de gevolgen van de wet dragen echter een voorlopig karakter. Het is immers mogelijk dat zij naar aanleiding van de tweede fase van het onderzoek bijgesteld dienen te worden. Het ging er vooral om eerste signalen op te vangen, die aanleiding geven om in de tweede fase nader te onderzoeken.

De implementatie van de wet heeft tegelijk met die van de Wet BOB plaatsgevonden, aangezien beide wetten op dezelfde dag van kracht geworden zijn en zij aangrenzende gebieden bestrijken. Voor de Wet BOB is een groot implementatietraject vanuit een projectgroep van het departement van Justitie opgezet, waarbij allerlei aspecten aan bod kwamen, zoals cursussen en het opstellen van formulieren. De implementatie van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek heeft zich bij dit traject aangesloten. Het is overigens de vraag, of als de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek niet tegelijkertijd met de Wet BOB ingevoerd zou zijn, zij als zodanig een groot opgezet implementatietraject gekend zou hebben. Nu was het zo dat de aandacht vooral uitging naar de Wet BOB. Er werden bijvoorbeeld cursussen gegeven, waarbij aan het einde nog ingegaan werd op de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek. De implementatie is goed verlopen in de zin dat kennis verspreid is. Naast de landelijke initiatieven zijn zowel bij politie, parketten als kabinetten van de rechter-commissaris plaatselijk initiatieven genomen. Aangezien er veel mensen op de werkvloer zijn die op de hoogte gesteld moeten worden, is dit wat cursussen betreft vrij logisch. Verwonderlijk is dat op sommige plaatsen eigen formulieren zijn ontworpen, omdat er landelijk nog geen formulieren verspreid waren.

Met het invoeren van de mogelijkheid tot mini-instructie is voor de verdachte een volledig nieuw kader in de wet vastgelegd, waarin hij de rechter-commissaris kan verzoeken om onderzoekshandelingen te verrichten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het horen van getuigen, of om een onderzoek door een deskundige. De mini-instructie is mede ingevoerd, omdat het geldende kader waarin de verdachte aan de rechter-commissaris kan vragen onderzoekshandelingen te verrichten, het gerechtelijk vooronderzoek, minder vaak zou worden toegepast als gevolg van de eerder genoemde wijzigingen.

In de oude situatie kon de verdachte, als hij in voorlopige hechtenis zat, aan de rechter-commissaris verzoeken een gerechtelijk vooronderzoek te openen. In de wetsgeschiedenis en in mindere mate de literatuur, zijn velerlei bezwaren geuit tegen de mini-instructie. Deze verschilden van dogmatische bezwaren, tot de vrees voor misbruik. Deze werd vooral ingegeven door het feit dat een verdachte al om een mini-instructie kon verzoeken als er jegens hem 'door of vanwege de Staat een handeling is verricht waarvan hij in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat tegen hem ter zake van een bepaald feit in Nederland een vervolging zal worden ingesteld'. Men vreesde zogenaamde fishing expeditions, het uitvissen van een misdadiger of er wellicht een opsporingsonderzoek naar hem loopt. In de praktijk is hier ten tijde van de interviews niets gebleken.

De mini-instructie is zeer normaal, zelfs in een mate dat de vraag wordt gesteld wat nu het verschil is met het gerechtelijk vooronderzoek. Dit is voor een groot aantal van de respondenten een serieuze vraag en zeker geen gedachteoefening. Bij de ambtshalve mini-instructie is dit zeker het geval.

Buiten voorlopige hechtenis wordt nog weinig gebruik gemaakt van de mini-instructie. De vrees van de wetgever in eerste instantie voor conflicten tussen rechter-commissaris en officier van justitie, is voorzover uit de interviews blijkt, ongegrond gebleken. Ook hebben

rechters-commissarissen nog geen problemen gehad in verband met de 'handeling' die door de Staat verricht moet zijn, dat wil zeggen dat zij de verzoekers als verdachte konden aanmerken. Opvallend is dat een in de wet voorgeschreven procedure in de praktijk blijkt te worden overgeslagen: het prealabele horen van de verdachte naar aanleiding van zijn verzoek om opening van een mini-instructie.

Er schijnt van de kant van de verdediging ook geen behoefte aan te zijn, behalve als de onderzoekshandeling geweigerd wordt: dan zouden advocaten graag nader uitleggen waarom de handeling nodig zou zijn.

Tijdens het onderzoek naar de mini-instructie in de praktijk ontstond duidelijk het gevoel, dat het beeld van de mini-instructie nog gaat veranderen. Waargenomen is de voorlopige uitwerking die aan een figuur wordt gegeven, die nog veel verborgen kanten kent. Er zijn wel degelijk verschillen met het gerechtelijk vooronderzoek. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er veel meer verzoeken zullen worden ingediend dan nu het geval is. Het is ook zeker niet uit te sluiten dat er nog verandering optreedt in de wijze waarop met de procedurevoorschriften wordt omgesprongen.

De wijzigingen in de doorzoekings- en inbeslagnemingsbepalingen zijn, kort aangeduid, de volgende. De bevoegdheden zijn verruimd, en een aantal bevoegdheden van de rechter-commissaris is overgedragen aan de officier van justitie. De term 'huiszoeking' is vervangen door 'doorzoeking'. Dit omdat de bevoegdheid 'huiszoeking' lijkt te slaan op de plaats van onderzoek, terwijl het om de wijze van onderzoek gaat, namelijk 'stelselmatig en gericht'. 'Doorzoeken' is dan de meest vergaande manier van onderzoek doen, het betreft ieder onderzoek dat verder gaat dan 'zoekend rondkijken'. De gewone opsporingsambtenaar heeft, in gevallen van ontdekking op heterdaad, of van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, een algemene bevoegdheid tot het betreden van plaatsen ter inbeslagneming gekregen. Hij mag dan bij het volgen van een voorwerp alleen zoekend rondkijken. Hij heeft de bevoegdheid gekregen vervoermiddelen te doorzoeken, en de bevoegdheid om de uitlevering van een voorwerp ter inbeslagneming te bevelen. Hij heeft ook een bevoegdheid tot het doorzoeken van plaatsen ter aanhouding, op voorwaarde dat de officier van justitie een machtiging heeft afgegeven.

De bevoegdheid tot het doorzoeken van woningen is bij de rechter-commissaris gebleven. De bevoegdheid tot spoeddoorzoeking van de officier van justitie, respectievelijk de hulpofficier is gebleven. De voorwaarde dat achteraf, na het verrichten van de spoedhuiszoeking, verplicht een gerechtelijk vooronderzoek gevorderd moest worden is vervallen. In plaats daarvan is een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris voorgeschreven. Deze kan mondeling (telefonisch) worden gevraagd en gegeven.

Er is geen verlof van de rechtbank meer nodig.

De officier van justitie heeft de bevoegdheid gekregen tot het betreden van plaatsen anders dan woningen.

Het betreft dus zeer uiteenlopende bepalingen, met ieder hun eigen toepassingsbereik en onderliggende casuïstiek.

De reacties van de respondenten met betrekking tot het geheel van de doorzoekingsbepalingen is positief. Sommige van de bepalingen kunnen duidelijk gekoppeld worden aan situaties in de praktijk, namelijk artikel 96b Sv, het doorzoeken van vervoermiddelen, het gebruik van andere bepalingen ligt minder voor de hand, namelijk artikel 55a Sv, zoeken ter aanhouding. Bij sommige bepalingen bestaat enige twijfel over de interpretatie en reikwijdte van het artikel, zoals bij artikel 96 lid 1 Sv de bevoegdheid tot inbeslagneming en artikel 96a Sv bij het opvragen van financiële gegevens. Op grond van dit laatste artikel mag namelijk alleen uitlevering van voorwerpen gevraagd worden, zodat papieren stukken er wel onder vallen, maar gegevens in geautomatiseerde bestanden niet. Deze moeten opgevraagd worden in het kader van 125i Sv, waar een gerechtelijk vooronderzoek voor nodig is. In de praktijk is hier verwarring over. In geval van spoed bij de doorzoeking van een woning, blijken er in de praktijk meerdere varianten te zijn. Na de eerste fase van het onderzoek blijft het enigszins onduidelijk hoe hier precies mee wordt omgegaan. Het feit dat geen verlof van de rechtbank meer gevraagd hoeft te worden voor huiszoekingen is een verbetering aangezien het geen toegevoegde waarde had, en alleen een extra procedure vormde.

Zowel de officier van justitie als de rechter-commissaris kunnen voortaan een persoonlijkheidsonderzoek gelasten: de bedoeling was om de officier van justitie, die de verdachte eerder ziet dan de rechter-commissaris, hier een logische taak te geven. De deskundigheid met betrekking tot het uitvoeren van het onderzoek ligt vooral bij de Forensisch psychiatrische dienst (FPD); het is de vraag of het derhalve veel uitmaakt of het de rechter-commissaris dan wel de officier is die persoonlijkheidsrapportage aanvraagt. Er valt bij een rechter-commissaris enige scepsis waar te nemen over het aanvragen van de rapportage in de praktijk, maar dat is misschien niet meer dan 'on-wennigheid'. Alleen vaste gerechtelijk deskundigen mogen door de officier van justitie ingeschakeld worden: als een dergelijke deskundige niet beschikbaar is, dan kan alleen de rechter-commissaris hiertoe overgaan.

De regeling van parallelle opsporing is een voorbeeld van een aanpassing van de wet aan in de praktijk opgetreden veranderingen. Parallelle opsporing, opsporingsonderzoek dat plaats vindt als er ook al een gerechtelijk vooronderzoek loopt, is een figuur die in de rechtspraak al geruime tijd voorkomt. Het nut van het nieuwe artikel 177a Sv dat regelt dat de officier van justitie de rechter-commissaris moet inlichten bij onderzoekshandelingen in het kader van parallel onderzoek is in de interviews niet duidelijk naar voren gekomen. De communicatie bij parallelle opsporing had, aldus respondenten, niet in de wet geregeld hoeven te worden, zij moet vanzelfsprekend zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat de informatievoorziening door de officier van justitie aan de rechter-commissaris overal goed loopt.

In de praktijk lijkt iedereen zich te kunnen vinden in de nieuwe regeling met betrekking tot vereenvoudigde sluiting. Dit geldt voor rechters-commissarissen, officieren van justitie en advocaten. Wel wijzen officieren van justitie er op dat onder de nieuwe regeling eerder actie van hen wordt verwacht. De termijn waarbinnen de verdachte een kennisgeving omtrent verdere vervolging moet krijgen of een dagvaarding betekend moet zijn is, gerekend vanaf de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek korter geworden, namelijk twee maanden. Advocaten zijn van mening dat de vereenvoudigde sluitingsprocedure de verdediging een aantal mogelijkheden ontnemt, maar dat dit ruimschoots gecompenseerd wordt door de artikelen 241 en 411a Sv.

Het overgangsrecht leek heel duidelijk neergelegd in de wet, maar in de praktijk waren er onduidelijkheden. Deze zijn door middel van collegiaal overleg opgelost. Zij zijn door het landelijk overleg van rechters-commissarissen besproken, dat ook aanwijzingen heeft opgesteld.

De wet heeft behalve gevolgen per gewijzigd wetsartikel, ook algemene gevolgen. Uit de interviews blijkt dat er over het geheel genomen weinig verandering in werklast is voor de rechters-commissarissen en hun griffiers na inwerkingtreding van de nieuwe wet. Er zijn wel verschuivingen: tegenover de komst van de mini-instructie, staat het feit dat er minder gerechtelijke vooronderzoeken en minder doorzoekingen zijn. De grootste administratieve verschuiving heeft plaats gevonden door iets wat uiteindelijk in de Wet BOB geregeld is: het feit dat de telefoontap niet meer binnen het gerechtelijk vooronderzoek valt. Daardoor is het administratief verwerken daarvan, wat zeer arbeidsintensief en tijdrovend is, overgegaan van griffiers bij de kabinet-ten van de rechters-commissarissen naar de administratie van de parketten.

De wet heeft ook gevolgen voor de rol van de rechter-commissaris en voor de rechtspositie van de verdachte. Het verband tussen deze aspecten bestaat in de wijze waarop de rechter-commissaris zijn rol kan effectueren, en de mate van rechtsbescherming die hier voor de verdachte uit voortkomt.

De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek heeft geen duidelijke keuze gemaakt voor het al of niet uitoefenen van bevoegdheden binnen het gerechtelijk vooronderzoek en niet voor het al of niet betrokken zijn van de rechter-commissaris bij bepaalde bevoegdheden. De meningen van de rechters-commissarissen over het al of niet veranderen van hun rol zijn dan ook verschillend: enerzijds verandert er niets, zij zijn nog steeds de persoon die over het toepassen van dwangmiddelen oordeelt, zij hebben nog steeds een toezichhoudende en onderzoekende rol, anderzijds menen zij dat hun rol kleiner geworden is, en moeilijker uitvoerbaar omdat veel buiten gerechtelijk vooronderzoek plaats vindt. De rol binnen het gerechtelijk vooronderzoek is niet veranderd.

Van belang is het beeld dat de rechter-commissaris heeft van het onderzoek, om inhoud te

kunnen geven aan zijn toetsende en controlerende taken. Hier gaat het om beschikbaarheid van stukken rond de mini-instructie, informatie over het onderzoek bij het uitoefenen van toetsingsbevoegdheden en delen van het onderzoek waarin de rechter-commissaris zelf actief is. Door het los-koppelen van bevoegdheden van het gerechtelijk vooronderzoek, toebedeling van veel opsporingsbevoegdheden aan de officier van justitie (mede voort-vloeiend uit de Wet BOB) en de complexiteit van opsporingstrajecten bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit dreigt de tussenkomst van de rechter-commissaris op een zeer geïsoleerd moment te geschieden.

### **Conclusie**

De implementatie is redelijk goed verlopen en de eerste signalen inzake de toepassing van de wet in de praktijk zijn positief. Er is onder respondenten een redelijke consensus over de interpretatie en de werkbaarheid van de wet.

### **Vervolg van het onderzoek**

In de vervolgfase van het onderzoek kan sprake zijn van verbreding door het aantal te onderzoeken arrondissementen met enkele uit te breiden. Ook kan cijfermatig onderzoek plaats vinden, naar aantallen gerechtelijk vooronderzoek en mini-instructies. Verder kan sprake zijn van verdieping, bijvoorbeeld naar de inhoud van de mini-instructie en het gerechtelijk vooronderzoek, en naar de gevolgen voor de rol van de rechter-commissaris en de rechtspositie van de verdachte. Dit eventueel, in samenhang met het WODC-onderzoek naar de Wet BOB, naar de inhoud van de andere bevoegdheden van de rechter-commissaris.