

Blinde vlekken in de herziening van het Wetboek van Strafvordering

Het getuigenverhoor bij de R-C als voorbeeld

Dian Brouwer¹

Het Wetboek van Strafvordering wordt herzien. Niet uit principiële, rechtsstatelijke, mensenrechtelijke of ideologische motieven, maar als 'voorwaardenscheppende maatregel' ter verbetering van de 'prestaties van de strafrechtsketen'. Het gaat daarbij niet om de kwalitatieve, maar uitsluitend om de kwantitatieve prestaties van de keten. Logistiek, doorloopsnelheid, hoeveelheid onderhanden werk, zittings- en productiecapaciteit, output – de taal is die van een productiemanager van een draadnagelfabriek. Het moge duidelijk zijn dat van een wetgevingsherziening die onder dit gesternte tot stand komt slechts een verdere reductie van de ruimte voor de verdediging kan worden verwacht – met alle mogelijke gevolgen voor de *inhoudelijke* kwaliteit van de prestaties van de keten van dien. Het zou té ambitieus zijn om alle opmerkelijke blinde vlekken in de voorstellen te bespreken of aan te stippen. Volstaan wordt met één uitgewerkt voorbeeld. Dat voorbeeld betreft de normering – of beter: het gebrek daaraan – van het getuigenverhoor bij de rechter-commissaris.

1. Inleiding; betrokkenen bij de herziening; eigenbelang van de Rechtspraak

Het Wetboek van Strafvordering wordt herzien. Niet uit principiële, rechtstatelijke, mensenrechtelijke of ideologische motieven, maar als 'voorwaardenscheppende maatregel' ter verbetering van de 'prestaties van de strafrechtsketen'.² En anders dan enkele jaren geleden – denk aan het debat rond *miscarriages of justice* als de Schiedammer parkmoord en Lucia de B. – gaat het daarbij niet om de kwalitatieve, maar uitsluitend om de kwantitatieve prestaties van de keten. Logistiek, doorloopsnelheid, hoeveelheid onderhanden werk, zittings- en productiecapaciteit, output – de taal is die van een productiemanager van een draadnagelfabriek.³ De herstructurering van het Wetboek van Strafvordering 'wordt ingezet om de regels en lasten te verminderen en zal een bijdrage leveren aan de versneling van de doorlooptijden, het verminderen van administratieve lasten, de vereenvoudiging en stroomlijning van procedures en het digitaliseren van de strafrechtsketen'.⁴

Het moge duidelijk zijn dat van een wetgevingsherziening die onder dit gesternte tot stand komt slechts een verdere reductie van de ruimte voor de verdediging kan worden verwacht – met alle mogelijke gevolgen voor de *inhoudelijke* kwaliteit van de prestaties van de keten van dien.

De hercodificatie wordt tot stand gebracht met de

Auteur

1. Mr. dr. D.V.A. Brouwer is advocaat te Utrecht en voorzitter van de Vereniging van Cassatie-advocaten in strafzaken. Het stuk is uiteraard op persoonlijke titel geschreven.

Noten

2. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 23 november 2012, *Kamerstukken II* 2012/13, 29279, 156, p. 1.
3. Vergelijk Brief van de Minister van Veilig-

heid en Justitie van 14 november 2013, *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 177, p. 9 e.v.

4. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 5 juli 2013, *Kamerstukken II* 2012/13, 29279, 165, p. 8. Vergelijk P.T.C. van Kampen, 'Modernisering van het Wetboek van Strafvordering', *NJB* 2014/1418, afl. 28, p. 1925-1928; J.T.C. Leliveld, Artikel 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, *NJB* 2014/1929, afl. 28, p. 1930.

Als een cynicus deze gang van zaken zou samenvatten, dan zou hij zeggen dat de rechtsprekende macht over de band van deze wetgevingsherziening doende is haar eigen inkomsten veilig te stellen

tussenstap van gepubliceerde 'discussiestukken'.⁵ In die stukken worden knelpunten in het huidige procesrecht gesignaleerd en worden mogelijke oplossingsrichtingen daarvan aangedragen, ter bespreking met de 'ketenpartners' en anderen. Bij de formulering van deze discussiestukken hebben de wetgevingsambtenaren mede geput uit de suggesties die verschillende 'denktanks' in het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht hebben aangedragen. Een van die denktanks is de commissie binnen de rechterlijke macht die in de parlementaire stukken 'KEI-Straf' wordt genoemd, waarbij KEI staat voor 'Kwaliteit En Innovatie rechtspraak'.⁶

De innovatie-inspanningen van de rechterlijke macht houden mede verband met de outputfinanciering waaraan de rechtspraak is onderworpen. Het aantal zaken dat is afgehandeld, met daarbij nog andere parameters zoals het percentage zaken waarin het onderzoek ter terechtzitting is aangehouden, bepaalt hoeveel geld een bepaalde rechtbank of een bepaald gerechtshof krijgt.⁷ Zittingscapaciteit die niet wordt benut, leidt niet tot 'eindproducten' en is dus niet productief. 'Innovaties; zijn dan nodig om de feitelijke gang van het strafproces zó bij te sturen, dat zittingscapaciteit beter wordt benut en het aantal aanhoudingen wordt terug gedrongen,⁸ wat weer tot gevolg heeft dat de inkomsten voor de rechtbanken en hoven stijgen, in elk geval niet dalen. De 'innovaties' kunnen dan ook mede worden geduid als de bewegingen waarmee de rechtspraak zich aanpast aan – en zich richt op – de financiële prikkels waaraan zij is onderworpen. De aanduiding 'innovatie' heeft aldus eufemistische trekken, nu onder dat begrip mede het financiële eigenbelang van de rechtspraak en van de individuele gerechten schuil gaat.

De uit dit innovatieproces voortvloeiende voorstellen tot aanpassing van het Wetboek van Strafvordering zijn door de rechterlijke macht aan de wetgever aangedragen en lijken door de wetgever graag te worden overgenomen.⁹ Als een cynicus deze gang van zaken zou samenvatten, dan zou hij zeggen dat de rechtsprekende macht over de band van deze wetgevingsherziening doende is haar eigen inkomsten veilig te stellen.¹⁰ Ik volsta echter met de vaststelling dat de financiële gevolgen die de aanpassingsvoorstellen van de rechterlijke macht voor de gerechten zelf hebben geen voorwerp van *disclosure* zijn. Daarover wordt niet gecommuniceerd.

2. Van verlanglijstjes en blinde vlekken

Voor de beschouwers van de verschillende discussiestukken die in het kader van de wetgevingsherziening het licht hebben gezien is niet onmiddellijk inzichtelijk welke individuele voorstellen uit welke hoed komen. Het geheel van voorstellen heeft echter een aanmerkelijk hap-snap karakter en heeft de *look and feel* van een aantal bijeengeveegde verlanglijstjes. Van een systematische herziening is geen sprake. Dat verklaart waarom in de nu gepubliceerde

vraagpuntennotities opmerkelijke blinde vlekken te zien zijn. Bestaande knelpunten in het huidige procesrecht vallen kennelijk buiten het blikveld of het belangstellingsgebied van wetgevingsambtenaren, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht, waarbij inmiddels dus de bange vraag gesteld moet worden of de mogelijke reden daarvoor is dat geen van deze partijen financieel voordeel ziet bij het doen van voorstellen tot aanpassing daarvan.

Het zou té ambitieus zijn om alle opmerkelijke blinde vlekken in de voorstellen te bespreken of aan te stippen. Ik volsta met één uitgewerkt voorbeeld. Dat voorbeeld betreft de normering – of beter: het gebrek daaraan – van het getuigenverhoor bij de rechter-commissaris.

In de gepubliceerde discussiestukken lijkt de trend dat het getuigenverhoor bij de rechter-commissaris en de raadsheer-commissaris een grotere rol zal krijgen, ten koste van het verhoor ter terechtzitting. Voor de behandeling in hoger beroep lijkt de denkrichting te zijn – hoewel zij in het discussiestuk niet wordt geëxpliciteerd – dat getuigen slechts nog bij de raadsheer-commissaris worden gehoord en, uitzonderingen daargelaten, niet meer op de terechtzitting.¹¹ Een andere efficiëncyslag zou naar de huidige voorstellen mogelijk gemaakt kunnen worden door voor het voorbereidend onderzoek te regelen dat getuigenverhoren door de rechter-commissaris vaker en gemakkelijker gedelegeerd kunnen worden aan opsporingsambtenaren. In het betreffende discussiestuk wordt vervolgens tekst gewijd aan de vraag hoe dat te regelen:

*Artikel 177 Sv biedt hiervoor reeds een grondslag. Overwogen kan worden in een specifiekere grondslag te voorzien. Daarin kan tot uitdrukking gebracht worden dat de rechter-commissaris de regie houdt en dat het verhoor verder aan alle overige voorwaarden moet voldoen waaraan een verhoor door de rechter-commissaris voldoet. Dit betekent dat de getuige bij dit verhoor zowel de rechten als de plichten heeft die hij ook tijdens het verhoor door de rechter-commissaris heeft. Aldus wordt deze bevoegdheid nader ingekaderd en wordt de "status" van dit verhoor verhelderd.'*¹²

De rechten en de plichten van de getuige bij het verhoor van de rechter-commissaris zijn met name in de artikelen 210 t/m 226 Sv te vinden.¹³ Getuigen zijn op dagvaarding verplicht te verschijnen en zijn onder dreiging van gijzeling verplicht te verklaren, doch hebben in bepaalde gevallen het recht zich te verschonen. Aan de rechten en plichten van de verdachte en de verdediging bij het verhoor bij de rechter-commissaris (en dus: bij het gedelegeerde verhoor) wordt in de stukken echter geen letter gewijd – naar men kan speculeren omdat de partij die dit punt op zijn verlanglijstje heeft gezet¹⁴ voor die belangen geen oog had. In elk geval is kennelijk aan de aandacht ontsnapt dat de rechten en plichten van de *verdachte* en de *verdedi-*



© Herman Wouters / Hollandse Hoogte

ging (en, zo kan toegevoegd worden, het Openbaar Ministerie) bij het verhoor bij de rechter-commissaris op dit moment zo goed als niet wettelijk zijn vastgelegd.

3. Van de tekortschietende normering van het R-C verhoor

Het verhoor bij de rechter-commissaris heeft een toepassingsbereik en een belang gekregen dat de wetgever in 1926 niet heeft voorzien. In de opvatting van de wetgever

was de rechter-commissaris de persoon die het vooronderzoek leidde, die persoonlijk de waarheid achterhaalde. De getuigenverhoren die hij afnam, strekten slechts daartoe. Nadat de waarheid was achterhaald, moest vervolgens ter zitting het bewijs worden aangebracht waarmee de zittingsrechter een bewezenverklaring zou kunnen motiveren.¹⁵ In beginsel strekten de verhoren die de rechter-commissaris afnam dus niet tot bewijs, tenzij zich de situatie voordeed dat er een gegrond vermoeden bestond dat de

5. De stukken zijn gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl.

6. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 14 november 2013, *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 177, p. 3 en 5. Zie ook: www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Rechtspraak-werkt-aan-snel-ler-en-slimmer-strafproces.aspx. 'Straf' staat voor het deelgebied strafrecht, de KEI-projecten op de deelgebieden civiel- en bestuursrecht leiden in ander verband tot wetgeving: Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 11 juni 2013, *Kamerstukken II* 2012/13, 29279, 164, p. 1-2. Voor die rechtsgebieden geldt het navolgende m.m.

7. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 23 november 2012, *Kamerstuk-*

ken II 2012/13, 29279, 156, p. 7: 'De sturing en bekostiging van de rechtspraak (...) is gericht op een doelmatige, snelle en kwalitatief hoogwaardige afdoening van de door een ketenpartner aangeboden zaken. De financiering is afhankelijk gesteld van de output: het aantal zaken dat is afgehandeld'. Een vergelijkbaar project is dat van de *Innoverende Hoven*, dat ook tot innovatievoorstellen heeft geleid die nu in de discussiestukken terug te vinden zijn. Zie daarover A.E.M. Röttgering, 'Geworstel met tijd in hoger beroep', in: S. Franken en T. Kelder (red.), *Sporen in het strafrecht; Liber Amicorum Jan Sjöcrona*, Deventer: Kluwer 2014, p. 290 e.v. De nu volgende kritiek geldt ook deze voorstellen.

8. *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 177, p. 5.

9. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 14 november 2013, *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 177, p. 5.

10. De kritiek van Franken op het gebrek aan constitutioneel bewustzijn bij de rechterlijke macht krijgt daarmee nog meer relüf. Zie: A.A. Franken, 'Afstand houden. Over samenwerking tussen rechter en openbaar ministerie en samenwerking tussen rechter en wetgever', *DD* 2014/24.

11. Discussiestuk Hoger beroep in strafzaken, publicatiedatum 6 juni 2014, p. 41, 46, 47; www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/06/06/hoger-beroep-in-strafzaken-discussiestuk.html.

12. Discussiestuk Getuigen, publicatiedatum 6 juni 2014, p. 41; www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/06/06/getuigen-discussiestuk.html.

13. Krachtens art. 411a lid 2 en 420 lid 2 Sv zijn deze bepalingen ook van toepassing op het verhoor door de raadsheer-commissaris.

14. Men zou een vrolijk gezelschapspel kunnen maken van het raden welke instantie (politie, OM of rechterlijke macht) een bepaald 'verbeterpunt' heeft aangedragen. In dit geval gok ik op de politie.

15. A.E. Hartevelde, *De rechter-commissaris in strafzaken, enkele oriënterende beschouwingen*, Arnhem: Gouda-Quint 1990, p. 157-158.

getuige niet ter zitting zou kunnen verschijnen. In dat geval werd de getuige door de rechter-commissaris beëdigd. Harteveld schetst dat met de *de auditu* jurisprudentie het verschil tussen deze twee vormen van verhoor is vervaagd, en dat het onbeëdigde ‘waarheidsvindingsverhoor’ door de rechter-commissaris sindsdien rechtstreeks door de zittingsrechter voor het bewijs kan worden gebruikt.¹⁶ Daaruit is de praktijk gegroeid dat getuigen door de rechter in het algemeen niet op de terechtzitting worden gehoord, maar slechts in het kabinet van de rechter (of raadsheer)-commissaris.

Het perspectief van de wetgever van 1926, dat inhield dat alle mogelijk voor het bewijs te gebruiken getuigen ter terechtzitting dienden te worden ondervraagd, heeft ertoe geleid dat de gang van zaken bij het getuigenverhoor op de terechtzitting nader werd genormeerd en van procedurevoorschriften werd voorzien. Die zijn te vinden in de artikelen 292 en 293 Sv. Volgens deze bepalingen hebben zowel de officier van justitie als de verdachte en zijn raadsman het zelfstandige recht om vragen aan de getuige te stellen. De officier van justitie en de verdediging zijn bevoegd met betrekking tot een gestelde vraag opmerkingen te maken *voordat* de getuige de vraag beantwoordt. De verdediging en de officier van justitie kunnen reageren op de verklaring die de getuige heeft afgelegd. Indien de getuige door de verdediging is opgeroepen en deze in het vooronderzoek nog niet eerder is gehoord, heeft de verdediging het recht om als eerste vragen te stellen. Zo wordt met deze bepalingen kort en krachtig een evenwichtige rolverdeling voor het getuigenverhoor ter zitting geschetst, die alle betrokkenen houvast geeft. En uiteraard, omdat de verdachte zélf in beginsel ter terechtzitting aanwezig is, is hij ook zélf bij de getuigenverhoren aanwezig, behoudens de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 297 lid 3 Sv.

De normering van het getuigenverhoor bij de rech-

De normering van het getuigenverhoor bij de rechter-commissaris is nimmer aangepast aan de door het *de auditu* arrest veranderde realiteit

ter-commissaris is nimmer aangepast aan de door het *de auditu* arrest veranderde realiteit.¹⁷ Dit in de ogen van de wetgever van 1926 veel minder belangrijke verhoor is nog steeds zo goed als niet genormeerd. De betreffende bepalingen zijn te vinden in de artikelen 186, 186a, 187 en 187b Sv. In deze bepalingen is slechts opgenomen dat de officier van justitie en de raadsman in beginsel bevoegd zijn de verhoren bij te wonen, dat onder omstandigheden de verdachte in de gelegenheid kan worden gesteld het verhoor van de getuige bij te wonen en dat de officier van justitie en de raadsman aan de rechter-commissaris de

vragen op kunnen geven die zij gesteld zouden willen zien. Elders heb ik betoogd dat in dit samenstel van bepalingen moet worden ingelezen dat aan de officier van justitie en de verdediging ook de bevoegdheid toekomt om vragen te stellen,¹⁸ maar de tekst van de wet laat dit welbeschouwd in het midden.

Dit gebrek aan normering leidt er in de praktijk toe dat er aanzienlijke en willekeurige verschillen te zien zijn tussen de verschillende kabinetten van rechters en raadsheeren-commissaris (hierna: R(H)C) waar het betreft de gang van zaken bij de verhoren en de ruimte die de partij en daarbij krijgen. Uit een oogpunt van rechtseenheid en eenvormige procesvoering moet dat als ongewenst worden aangemerkt. Dat het voor rechters mogelijk prettig kan zijn om in zo'n ongenormeerde juridische ruimte een verhoor naar persoonlijke voorkeuren vorm te geven is invoelbaar, maar kan geen argument zijn om nadere normering achterwege te laten.

Daaraan kan toegevoegd worden dat een nadere eenduidige en ondubbelzinnige normering van het verhoor bij de rechter-commissaris noodzakelijk is indien vervolgt wordt gegeven aan de suggestie om de mogelijkheden te verruimen dat R-C verhoren aan opsporingsambtenaren worden gedelegeerd. Hiervoor is al geciteerd de passage waarin wordt opgemerkt dat het dan van belang is dat wettelijk wordt vastgelegd *‘dat het verhoor verder aan alle overige voorwaarden moet voldoen waaraan een verhoor door de rechter-commissaris voldoet’*. Dat vereist dat allereerst maar eens duidelijkheid wordt geschapen over de rechten en plichten van de verdachte en de verdediging bij het gewone (dus niet-gedelegeerde) R-C verhoor – een duidelijkheid die de huidige wettekst niet biedt.

4. Schets van de noodzakelijke aanpassing

Een uitdrukkelijke normering van de verhoorsituatie in het kabinet van de R(H)C kan aldus niet langer uitblijven. Ten onrechte worden daar in de voorliggende discussienota's geen nadere voorstellen voor gedaan. Zoals gezegd is dat een blinde vlek die gecorrigeerd dient te worden.

Uitgangspunt voor een normering van de verhoorsituatie in het kabinet R(H)C moet zijn dat een verhoor bij de rechter- of raadsheer-commissaris niet met minder waarborgen omgeven mag zijn dan het verhoor ter terechtzitting. Dat betekent dat in de bepalingen die zien op het verhoor bij de rechter- of raadsheer-commissaris uitdrukkelijk moet worden aangesloten bij de bepalingen die gelden voor het verhoor van getuigen ter terechtzitting. In het licht van het (nog impliciete) voorstel om in hoger beroep getuigen niet meer ter terechtzitting maar slechts nog bij de raadsheer-commissaris te horen, zou een van de zittingssituatie afwijkende normering tot een verkorting van rechten en bevoegdheden van de verdediging leiden die zich maar moeizaam met artikel 6 EVRM zou verhouden.

Dit brengt allereerst met zich dat als hoofdregel vastgelegd dient te worden dat de verdachte bevoegd is de verhoren van de rechter-commissaris bij te wonen. Dat is onder het huidige Wetboek van Strafvordering vanzelfsprekend als het verhoor ter terechtzitting plaatsvindt, maar in de praktijk buitengewoon moeilijk te bewerkstelligen als het verhoor in het kabinet van de R(H)C plaatsvindt. Onder de huidige regeling (artikel

186a Sv) is immers allerm minst vanzelfsprekend dat de verdachte wordt toegelaten tot het verhoor. Slechts in het geval dat gegrond vermoeden bestaat dat de getuige of deskundige niet ter terechtzitting zal kunnen verschijnen (artikel 187 Sv) dient de verdachte voor het verhoor te worden uitgenodigd. Nu echter de strekking van de meeste verhoren bij de R(H)C is of zal zijn dat daardoor

Als hoofdregel dient vastgelegd te worden dat de verdachte bevoegd is de verhoren van de rechter-commissaris bij te wonen

een verhoor ter terechtzitting wordt vermeden of voorkomen, dient het recht op aanwezigheid van de verdachte bij de getuigenverhoren uitgangspunt van de wettelijke regeling te zijn. Dat daarvan onder omstandigheden kan worden afgeweken spreekt voor zich, maar er is geen rechtvaardiging om die afwijkingsmogelijkheid ruimer te omschrijven dan de afwijkingsmogelijkheid die voor de terechtzitting geldt.

Voorts moet buiten twijfel komen te staan dat de officier van justitie en de verdediging een zelfstandig recht hebben om de getuige rechtstreeks vragen te stellen.

Daarbij moet worden vastgelegd dat de officier van justitie en de verdediging bevoegd zijn opmerkingen te maken over een gestelde vraag – bijvoorbeeld omdat daarin aan de getuige onjuiste feitelijke informatie wordt verstrekt of omdat in de vraag wordt opgeroepen om te gissen of te speculeren – voordat deze wordt beantwoord. Ten slotte dient, conform de regeling die geldt voor de ondervraging ter terechtzitting, vastgelegd te worden dat getuigen á decharge, dus zij die zijn opgeroepen op verzoek van de verdediging en die nog niet eerder zijn gehoord, in eerste instantie door de verdediging worden bevraagd, voordat de R(H)C en de officier van justitie de gelegenheid krijgen om vragen te stellen.

5. Uitleiding

Waar zijn de tijden dat codificaties slechts aan commissies van wijze mannen werden toevertrouwd?¹⁹ Bij zulke commissies hoefde men zich nimmer af te vragen of hun voorstellen wellicht mede gedreven werden door eigen institutionele financiële belangen. Problematisch in de huidige herziening is met name dat de rechterlijke macht een actieve rol speelt in het aandragen van verbetervoorstellen, zonder daarbij haar eigen financiële belang bij die voorstellen voldoende te expliciteren. Het herzieningsproces zoals dat op dit moment voortschrijdt, vooral gestoeld op de verlanglijstjes van de 'ketenpartners', schiet daarom op een zeer fundamenteel niveau van rechtsstatelijke en bestuurlijke integriteit tekort. Van een herzieningspoging die meer systematische samenhang vertoont dan een verzameling verlanglijstjes is daarbij – of daarom? – geen sprake. Als voorbeeld daarvoor heeft gediend de blinde vlek van het ongenormeerde R-C verhoor. •

16. A.E. Hartevelde, a.w., p. 158.

17. D.V.A. Brouwer, 'De rechter commissaris, de getuige, de verdediging en haar

vragen', in: S. Franken & T. Kelder (red.),

Sporen in het strafrecht, Liber Amicorum Jan Sjöcrona, Deventer: Kluwer 2014, pag.

19 e.v.

18. D.V.A. Brouwer, a.w., p. 21.

19. M/v. Zie P.T.C. van Kampen, 'Moderni-

sering van het Wetboek van Strafvordering', *NJB* 2014/1418, afl. 28, p. 1925.