



15. Wat Van der Steur kan leren van Fullers koning Rex

De modernisering van het Wetboek van Strafvordering raakt met de concept-Contourennota verder op stoom. De aangekondigde al met al forse wetswijzigingen roepen, gezien vanuit de eisen waaraan wetgeving in zijn algemeenheid heeft te voldoen, vragen op. Aan de hand van de acht gouden regels van Lon Fuller worden diverse in de concept-Contourennota besproken voorstellen en ideeën tegen het licht gehouden en gewogen. Verschillende voorstellen en ideeën verdienen verdere doordinking om de toets der kritiek van Fuller te kunnen doorstaan.

1 Inleiding

De redactie van dit tijdschrift verzocht mij in het najaar van 2014 vanuit een rechtsfilosofische of -theoretische invalshoek een bijdrage te schrijven over de herziening en modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Dit verzoek kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. Denkbaar is te wijzen op de retoriek in de relevante beleidsstukken. Ik had kunnen ingaan op de wijze waarop vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie is gereageerd op het kritische rapport van de Algemene rekenkamer en de plannen die vervolgens in de verschillende brieven aan de Staten-Generaal zijn gepresenteerd. Die brieven moeten een forse daadkracht bij de minister en staatssecretaris tonen, alsmede een sterk optimisme dat de plannen zullen slagen en de door de Algemene rekenkamer gesignaleerde problemen wegnemen. Zowel die daadkracht als het optimisme zou de trouwe burger het idee kunnen en moeten geven dat het strafrecht in goede handen is. Het doet ergens denken aan de (verdraaide) klassieker van Colijn: 'Gaaf U rustig slapen, want Vadertje Staat waakt over U!'¹

Hoe interessant ook, heb ik voor mijn bijdrage een andere

invalshoek gekozen. Retoriek is aan de politiek en het recht eigen en hoeft, zo leert wijlen Willem Witteveen, helemaal niet problematisch te zijn.² Het is de inhoud die bij mij fundamentele vragen oproept en waarover ik het dan ook in de kolommen van dit tijdschrift wil hebben. Daarbij gaat het mij niet om de details, maar om de vraag wat voor het ontwikkelen en het behoud van in dit geval een strafrechtssysteem eigenlijk nodig is. Die vragen zijn op allerlei manieren in de relevante parlementaire en andere stukken beantwoord.³ Bij het lezen van die stukken moest ik denken aan de allegorie van koning Rex in Lon L. Fullers *The Morality of Law* (verwijzingen hierna in de hoofdtekst).⁴ Met behulp van deze allegorie beschrijft Fuller wanneer het ontwikkelen en behouden van een rechtssysteem in niet minder dan een ramp kan eindigen. Aan de hand van deze 'eight distinct routes to disaster' (p. 39) wil ik onderdelen van het huidige wetgevingsprogramma, waarvan de grondtrekken zijn neergelegd in de op 3 februari 2015 op de website van de rijksover-

¹ Zie daarover het lezenswaardige boekje van N.-J. Nuij, *Gaat u maar rustig slapen. Colijn en de mythe van mei 1940*, Hilversum: Verloren 2000.

² W.J. Witteveen, *De retoriek in het recht. Over retorica en interpretatie, staatsrecht en democratie* (diss. Leiden), Zwolle: Tjeenk Willink 1988.

³ Vgl. *Kamerstukken I* 2012/13, 33400 VI, nr. G.

⁴ L.L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven/Londen: Yale University Press 1969. Verwijzingen naar dit boek zijn in de hoofdtekst opgenomen. Zie over het belang van Fuller o.a. W.J. Witteveen, 'Zes redenen om Fuller te herlezen', *RMThemis* 1999, p. 319-329.

heid gepubliceerde concept-Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering, bespreken.⁵

2 De allegorie van koning Rex

Koning Rex, zo begint Fuller zijn allegorie, besteeg met bezieling de troon. Het recht moest worden hervormd.

'For generations the legal system had known nothing like a basic reform. Procedures of trial were cumbersome, the rules of law spoke in the archaic tongue of another age, justice was expensive, the judges were slovenly and sometimes corrupt' (p. 33-34).

Fuller vervolgt:

'Rex was resolved to remedy all this and to make his name in history as a great lawgiver' (p. 34).

De allegorie roept diverse associaties op. De concept-Contourennota schetst een vergelijkbaar beeld van het Wetboek van Strafvordering. Het wetboek is de laatste jaren weliswaar geregeld gewijzigd, 'de geschiedenis' gaat ver terug,⁶ onder andere naar het Wetboek van Strafvordering dat in 1838 werd ingevoerd.⁷ De kosten van de rechtspraak zijn een vaak terugkerend thema, terwijl de laatste jaren ook het nodige te doen is om rechters die hun werk niet naar behoren uitvoeren.⁸ Het aantal wetten op het terrein van het straf- en strafprocesrecht dat sinds 2010 in het *Staatsblad* is verschenen, bedraagt, op basis van een vluchtige telling, meer dan veertig. Aan daadkracht lijkt dus geen gebrek te bestaan. Tegelijkertijd gaat het bij de meeste van die wetten vooral om aanpassingen binnen het geldende wettelijk stelsel. Van fundamentele wijziging is zeker niet bij alle wetten zonder meer sprake.

Vervolgens beschrijft Fuller de acht fouten die koning Rex maakte bij het samenstellen van nieuwe wetgeving. Dat de koning gedurende deze telkens desastreuze pogingen niet daadwerkelijk is afgezet tijdens een paleiscoup of revolutie

(veel onrust was er vaak wel), is nodig voor het verhaal maar eigenlijk een raadsel. Of Rex bezat veel krediet onder zijn volk en raadgevers, of je zou bijna denken dat hij met grote sommen geld zowel volk als raadgevers rustig wist te houden. Wellicht waren volk en raadgevers niet in staat een eendrachtig front te vormen tegen de koning die daar vervolgens handig gebruik van maakte. Bij het schrijven van dit artikel vroeg ik mij af of het duo Opstelten en Teeven om vergelijkbare redenen op het pluche wist te blijven zitten.⁹ Die vraag kan ik na hun aftreden niet meer stellen. Hun vertrek biedt wel nieuwe kansen, zoals Rex die bij zijn troonsbestijging zag. De nieuwe minister en staatssecretaris zouden een moment van reflectie kunnen inbouwen en zich, anders dan Rex en de voormalige minister en staatssecretaris, kunnen afvragen of de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wel het juiste pad volgt. Ik hoop dat dit artikel aan die reflectie een bijdrage kan leveren.

3 'Eight ways to fail to make law'

Wat zijn dan die acht fouten? Het begint ermee dat koning Rex niet in staat is een wetboek samen te stellen dat bestaat uit algemene regels. Daarna besluit hij op te treden als rechter in elk dispuut dat in zijn koninkrijk ontstaat. Als rechter meende Rex in staat te zijn om beslissingen te geven die nadien als algemeen geldende regels konden gelden. Het resultaat van zijn inspanningen was een nog grotere chaos. 'After he handed down literally hundreds of decisions neither he nor his citizens could detect in those decisions any pattern whatsoever' (p. 34). Vervolgens besloot Rex zijn wetgevingsproject opnieuw ter hand te nemen na het nemen van lessen in het opstellen van algemene regels. Hij stelde een wetboek samen en verklaarde dat van toepassing op toekomstige zaken. Omdat hij onzeker was over zijn wet, besloot hij dat het wetboek voor onbepaalde tijd staatsgeheim bleef. Dat werd niet geaccepteerd door zijn onderdanen. Hierdoor verrast voerde Rex deze beslissing niet uit. De moed niet opgevend bedacht de koning dat het beter is om zaken met terugwerkende kracht te beoordelen, omdat het eenvoudiger is om met de wijsheid achteraf te oordelen. Dit mocht evenmin op instemming van zijn onderdanen rekenen, die de koning voorhielden dat zij van tevoren moeten weten wat zij wel en niet mogen doen. Opnieuw zette Rex zich aan het maken van een wetboek, dit tot grote vreugde van zijn volk. Wederom volgde een mislukking. Het nieuwe wetboek was

5 www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2015/02/03/brief-concept-contourennota-modernisering-wetboek-van-strafvordering.html (verwijzingen naar deze conceptnota staan in voetnoten).

6 Zie concept-Contourennota, p. 2.

7 Wat dan precies de onderwerpen zijn die al sinds 1838 (ongewijzigd) in het Wetboek van Strafvordering staan, wordt als ik het goed zie nergens in de relevante (parlementaire) stukken precies vermeld.

8 Zie *Kamerstukken II* 33861 (Wetsvoorstel wijziging Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten i.v.m. uitbreiding mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen).

9 Veel krediet bleken beide bewindslieden (in ieder geval de Minister van Veiligheid en Justitie) niet (meer) te hebben, terwijl de recente brief van de staatssecretaris over de gefinancierde rechtsbijstand ook duidelijk maakt dat de financiële middelen beperkt zijn. Zie *Kamerstukken I* 2014/15, 34000 VI, S.

voor gewone burgers en zelfs voor getrainde juristen volstrekt onbegrijpelijk. De koning zette vervolgens een groep experts aan het werk om het wetboek, waarvan de inhoud ongewijzigd moest blijven, te verduidelijken. De experts ontdekten totale chaos; geen bepaling sloot aan op de andere. De koning, die genoeg had van al het gezeur, besloot tot drastische maatregelen. Het wetboek moest worden ontdaan van tegenstrijdigheden, maar het moest ook tijd worden dat het volk de wet begreep. Om dat 'aan te moedigen' werd het aantal strafbaarstellingen vermeerderd. Op het hoesten, niezen en (flauw)vallen voor de koning stond tien jaar gevangenisstraf, om zo aan het gemor onder het volk een einde te maken. Onder het motto dat niet bevolen kan worden wat niet mogelijk is, gingen burgers de straat op. IJlings trok de koning de strenge wet in. Een nieuwe wet werd aangekondigd. Het samenstellen daarvan nam echter zoveel tijd in beslag, dat op het moment dat de wet van kracht werd die alweer was verouderd. Een dagelijkse stroom amendementen volgde om de wet bij de tijd te houden. Alweer klaagden de burgers: een wet die elke dag wijzigt, is geen wet, zo werd gesteld. Rex reageerde door de rechterlijke macht in eigen hand te nemen. Op deze wijze kon hij direct invloed uitoefenen op de toepassing van het nieuwe wetboek. In eerste instantie leek alles goed te gaan:

'His opinions began, indeed, to reveal a confident and almost exuberant virtuosity as he deftly distinguished his own previous decisions, exposed the principles on which he acted, and laid down guide lines for the disposition of future controversies. For Rex's subjects a new day seemed about to dawn when they could finally conform their conduct to a coherent body of rules' (p. 38).

Men had echter te vroeg gejuicht. Al snel werd duidelijk dat er geen relatie bestond tussen het nog steeds geldende wetboek en de beslissingen van de koning. Het wetboek had net zo goed niet hoeven bestaan. Het volk had er inmiddels schoon genoeg van. Voordat het tot actie overging, overleed koning Rex.

De allegorie van de ongelukkige koning Rex biedt Fuller de mogelijkheid om een achttal uitgangspunten van wetgeving (ruimer: een rechtssysteem) te formuleren die niet aan belang hebben ingeboet. Deze uitgangspunten zijn veeleisend (de één meer dan de ander), en kunnen niet eenvoudig door verplichtingen worden bereikt. Fuller is hier duidelijk over. Het maken van strafbaarstellingen voor gedrag dat volstrekt vanzelfsprekend strafbaar moet worden gesteld, is niet de moeilijkste taak van een wetgever. 'Such duties lend themselves with a minimum of difficulty to formalized definition'

(p. 42).¹⁰ Hoe anders is het met verplichtingen die betrekking hebben op zaken die veel minder vanzelfsprekend zijn. 'To meet these demands human energies must be directed toward specific kinds of achievement and not merely warned away from harmful acts', aldus Fuller (p. 42). Het samenstellen van regels op dit niveau vergt de nodige inspanning van de wetgever. De wetgever moet zich de complexiteit van de taak die voor hem ligt goed realiseren en mag zich er ook niet van afmaken met opmerkingen dat hij met het samenstellen van wetten 'good intentions' nastreeft. Voor het samenstellen van wetgeving die overeenstemt met de verschillende uitgangspunten waaraan wetgeving moet voldoen, moet de wetgever appelleren aan 'a sense of trusteeship and to the pride of the craftsman', aldus nog steeds Fuller (p. 43). Dat zal wetgevingsjuristen als muziek in de oren klinken. Of de nieuwe bewindslieden en Tweede Kamerleden zich beroemen op hun vaardigheid als wettenmaker valt echter te bezien.

4 Uitgangspunten van wetgeving en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering¹¹

4.1 Algemeenheid

Laten we dit achttal uitgangspunten nader bekijken en vervolgens bezien in hoeverre dat in de concept-Contourennota terug te vinden is. Om te beginnen moet een wetboek uit algemene regels bestaan. Aan die eis wordt voldaan. Het hele project is erop gericht te komen tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Ik merk overigens op dat in de concept-Contourennota definitief lijkt te zijn gekozen voor de term modernisering. In eerdere stukken werden ook termen als 'herziening' en 'herijking' gebruikt en hier en daar zelfs gesproken van 'het nieuwe wetboek'.¹² Dat laatste komt ook in de concept-Contourennota een nog enkele keer terug, maar modernisering lijkt het definitieve label voor de wetgevingsoperatie te zijn geworden.¹³ Van een heel nieuw

10 De ervaring leert dat het samenstellen van een algemeen deel van een wetboek van strafrecht veel lastiger is.

11 De titels van subparagrafen zijn van Witteveen (*De wet als kunstwerk. Een andere filosofie van het recht. Hoe de filosofen onze wetgevers de maat nemen*, Amsterdam: Boom 2014). Witteveen onderscheidt daarnaast nog twee uitgangspunten: autonomie of zelfregulering en het vermijden van 'het milde despotisme van het bureaucratische regime' (p. 38) of regelgeleid gedrag. Omwille van de omvang van deze bijdrage ga ik daar niet op in.

12 Zie recentelijk nog *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, 215, p. 3, 11.

13 We moeten ons realiseren dat dit wetgevingsprogramma begon met een vernietigend rapport van de Algemene rekenkamer, waarin de Minister van Veiligheid en Justitie werd opgeroepen regie te voeren bij het aanpakken van de gesignaleerde knelpunten in de strafrechtketen (*Kamerstukken II* 2011/12, 33173, 2, p. 28). De Rekenkamer riep niet op het hele wetboek onder handen te nemen en verschillende onderwerpen in de concept-Contourennota hebben maar weinig

wetboek is dus geen sprake.

Een andere reden om aan te nemen dat aan Fullers eerste eis is voldaan, is dat verschillende onderwerpen die tot nu toe een wettelijke regeling ontbeerden, bij wet worden geregeld. Het uitschrijven van de schorsingsvoorwaarden, het regelen van het informele sepot en het codificeren van de voeging ad informandum zijn enkele van reeds in de praktijk bestaande onderwerpen die een wettelijke grondslag krijgen.¹⁴ Overigens zou ik ten aanzien van deze onderwerpen niet telkens van modernisering willen spreken. Er lijkt ook sprake te zijn van achterstallig onderhoud.¹⁵

4.2 Openbaarheid

Wetgeving moet worden gepubliceerd. Die eis vloeit voort uit het uitgangspunt dat een ieder wordt geacht de wet te kennen. Zonder openbare wetten kan de burger niet aan die eis voldoen en zijn gedrag niet in overeenstemming brengen met wat van hem wordt verlangd. Deze eis is vooral materieelrechtelijk relevant, maar is ook voor het strafprocesrecht niet onbelangrijk. Eén vraagstuk is in het verband met het onderwerp van deze bijdrage van belang. Dat is of vereist is dat wetgeving ten aanzien van een bepaald onderwerp op één plaats moet worden geregeld. Dit hangt samen met de opmerking van Fuller dat sommige wetten 'ought not to be enacted unless their content can be effectively conveyed to those subject to them' (p. 51). Wat scherp vertaald naar ons onderwerp: Hoe ingrijpender een strafvorderlijke bevoegdheid, hoe eenvoudiger die moet worden geregeld in zo veel mogelijk dezelfde regeling. Vereenvoudiging van ingrijpende bevoegdheden is een van de belangrijke onderdelen van de moderniseringsoperatie. Zo is onder andere het doel de (bijzondere) opsporingsbevoegdheden eenvoudiger te omschrijven. Dat lijkt mij op zichzelf een nastrevenswaardig doel.¹⁶

De vraag is of het wenselijk is een gelaagde structuur aan te brengen, in de zin dat naast een wettelijke bepaling algemene maatregelen van bestuur worden ingevoerd die de verdere uitwerking van een bevoegdheid bevatten.¹⁷ Hoewel deze regelgeving wordt gepubliceerd en zelfs aan het parlement kan worden voorgelegd en daardoor onderwerp van debat kan worden (vergelijk Fuller, p. 51), is de vraag waarom dan niet wordt gekozen voor een regeling in het Wetboek.¹⁸ De in de concept-Contourennota genoemde argumenten – sneller rekening kunnen houden 'met nieuwe ontwikkelingen die niet controversieel zijn (bijvoorbeeld op technisch of wetenschappelijk terrein)' en verbetering van 'de overzichtelijkheid en de toegankelijkheid van de wettelijke regeling'¹⁹ – overtuigen mij niet onmiddellijk. Welke wettelijke regeling overzichtelijk en toegankelijk wordt, is bijvoorbeeld niet duidelijk. Het Wetboek wordt er misschien wel overzichtelijker en toegankelijker op, maar dat hoeft niet te gelden voor concrete regelingen die mede per AMvB zijn geregeld. Ook het materiële criterium (oncontroversiële onderwerpen) is niet meteen duidelijk. Waar hebben we het dan over? En wie bepaalt wat oncontroversieel is? Alleen de minister, of in samenspraak met relevante organen? Zo ja, welke zijn dat dan? Komt er een wetenschappelijke commissie die adviseert wat wel en niet buiten het Wetboek kan worden geregeld? De concept-Contourennota zwijgt hierover, wat de indruk wekt dat de minister de beslissing wat buiten het Wetboek wordt geregeld in eigen hand wil houden.²⁰ Of erger wellicht, dat over deze thematiek nog niet heel erg gestructureerd is nagedacht.²¹ Het is in ieder geval tijd dat precies wordt uitgelegd waarom deze wijze van regelgeving wenselijk is.

4.3 Vooruitzien

De derde eis is het verbod van retroactieve werking van wet-

met het rapport van de rekenkamer te maken. Wel betreft het nogal wat onderwerpen die in de rapporten van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 zijn beschreven. De term modernisering lijkt eerder te verwijzen naar die rapporten, dan naar de inhoud van het rapport van de Algemene rekenkamer, die modernisering van het Wetboek van Strafvordering in ieder geval niet als een van de aanbevelingen in zijn rapport heeft opgenomen. Zo het al over modernisering gaat (de term wordt in het rapport niet gebruikt), is dat vooral in relatie tot verbetering van werkprocessen, niet van de wettelijke regeling. In de relevante parlementaire stukken wordt de term modernisering ook gebruikt in relatie tot de verbetering van werkprocessen (bijv. *Kamerstukken II* 2011/12, 29279, 147, p. 11). Modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt voor het eerst eind 2013 genoemd (*Kamerstukken II* 2012/13, 29279, 177).

¹⁴ Zie concept-Contourennota, p. 27-29.

¹⁵ T.a.v. de ad informandum gevoegde zaken pleitte A.A. Franken al in 1993 voor een wettelijke regeling (*Voeging ad informandum in strafzaken* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint). De wetgever heeft min of meer onderkend dat ook sprake is van achterstallig onderhoud.

¹⁶ Vgl. P.A.M. Verrest, 'Een vooruitblik op een noodzakelijke

vernieuwing', *DD* 2013/17.

¹⁷ Zie B.F. Keulen, 'Per amvb naar een nieuwe Strafvordering?', in: A. Harteveld, D.H. de Jong en E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling* (Knigge-bundel), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 313-330.

¹⁸ De cynici onder ons zouden kunnen stellen dat daarmee wordt voorkomen dat een wetsvoorstel sneuvelt omdat de Eerste Kamer dwarsligt. Op zichzelf is dat geen gekke gedachte, gelet op recent gesneuvelde wetsvoorstellen die vervolgens per AMvB toch werden ingevoerd (of zouden worden ingevoerd), maar ik wil zover niet gaan.

¹⁹ Concept-Contourennota, p. 9.

²⁰ Kritisch hierover is onder verwijzing naar Montesquieu W.J. Witteveen, 'Alternatieve regulering: de vele gezichten van de wetgever', in: *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging 2007-I*, Deventer: Kluwer 2007, p. 41. Het is overigens opmerkelijk dat in geen enkel stuk dat in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering over dit onderwerp is geschreven naar dit preadvies wordt verwezen.

²¹ Vgl. J.L. de Wijkerslooth, 'De betekenis van alternatieve regelgeving in het strafrecht', in: *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging 2007-I*, Deventer: Kluwer 2007, p. 169-207.

geving. Het spreekt voor zich dat de voorgestelde wetgeving niet met terugwerkende kracht wordt ingevoerd. Maar wat nu wanneer we te maken hebben met wetgeving die bedoeld is 'to cure irregularities of form' (p. 54)? De laatste jaren zijn we steeds meer bekend geraakt met reparatiewetgeving. Dat is wetgeving waarin onduidelijkheden of zelfs fouten in eerder ingevoerde wetten worden hersteld.²² Soms gaat het om meer dan dat.²³ Gelet op de snelheid waarmee wetgeving tegenwoordig tot stand wordt gebracht is het maken van fouten bijna onvermijdelijk. Het is beter die fouten te herstellen dan ze in de wet te laten staan. Waar het echter om gaat is dat denkbaar is dat voorstellen worden gepresenteerd als herstel van onregelmatigheden, terwijl de wijziging zelf veel meer inhoudt. Fuller stelt weliswaar dat 'perfection an elusive goal' is, maar hij stelt ook dat 'it is not hard to recognize blatant indecencies' in herstelwetgeving (p. 62). Hoewel de 'indecencies' in de tekst van Fuller betrekking hebben op wetgeving die (met een omweg) met terugwerkende kracht wordt ingevoerd, lijkt het mij dat wetgeving die als reparatie wordt voorgesteld maar veel meer is dan dat ook als 'indecency' mag worden beschouwd.²⁴

Ik beweer niet dat de concept-Contourennota grote 'onfatsoenlijkheden' bevat op de wijze zoals zojuist omschreven. Uit de concept-Contourennota blijkt dat het besef bestaat dat de komende wetgevingsoperatie van grote omvang is en veel van betrokkenen vraagt. Wat dan volgt is een recept voor het kunnen insluipen van ogenschijnlijk kleine, maar bij nader inzien majeure wijzigingen:

'Zodra de wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer zijn ingediend, zal de aanpassing van de bijbehorende maatregelen van bestuur ter hand worden genomen. De aanpassing van de overige wet- en regelgeving wordt zoveel mogelijk in eerdergenoemde wetsvoorstellen meegenomen.'²⁵

Voor zover strafvordering per algemene maatregel van bestuur wenselijk is, zou ik denken dat de verschillende in te voeren algemene maatregelen van bestuur zo veel mogelijk

gelijktijdig met het wetsvoorstel waarmee ze verband houden worden ingediend, teneinde een afgewogen oordeel over de precieze inhoud van de in te voeren bevoegdheden mogelijk te maken. Het risico van versluierde wijzigingen van niet geringe aard onder het mom van 'aanpassing' moet worden voorkomen. Ook moet worden gewaakt voor de (zogenoemd) niet te wijzigen onderdelen van het Wetboek van Strafvordering.

4.4 Begrijpelijkheid

De vierde eis is dat wetgeving duidelijk moet zijn. Fuller ziet dit als een misschien wat onderschatte maar niettemin belangrijke taak van de wetgever. Duidelijke wetgeving betekent niet wetgeving die ontdaan is van vage termen, want een 'specious clarity can be more damaging than an honest openended vagueness' (p. 64). Tegelijkertijd waarschuwt

Het Wetboek wordt er misschien wel overzichtelijker en toegankelijker op, maar dat hoeft niet te gelden voor concrete regelingen die mede per AMvB zijn geregeld

Fuller ervoor dat de wetgever die niet in staat is zijn doel in duidelijke regels neer te leggen, die taak al te eenvoudig delegeert aan de rechter. Algemene standaarden, zoals 'eerlijkheid', kunnen de rechtspraktijk niet altijd verder helpen bij het in elke zaak komen tot een rechtvaardige beslissing, aldus Fuller. Dat roept de vraag op in hoeverre het 'codificeren' van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een meerwaarde heeft.²⁶ Onduidelijk is wat hier met codificatie wordt bedoeld. Het enkel noemen van beide beginselen heeft, als we Fuller blijven volgen, niet direct een meerwaarde. Het is aangewezen beide beginselen in de wet te omschrijven. Of dat ook de bedoeling is, kan ik niet uit de tekst van de concept-Contourennota afleiden, nu daarin slechts wordt gesproken van het codificeren van die beginselen. Achter het vraagpunt hoe wenselijk het is gebruik te maken van vage noties in de wet, gaat de verhouding tussen wetgever en rechter schuil (p. 65). Over die verhouding wordt in de concept-Contourennota niet veel gezegd, maar duidelijk is wel dat de bedoeling is een aantal onderwerpen dat in de jurisprudentie tot ontwikkeling is gekomen in de wet op te nemen. Het betreft onder andere codificatie van jurispru-

22 Bijv. Wet van 28 februari 2013, *Stb.* 2013, 84 (in art. 139d lid 3 Sr wordt 138a vervangen door 138ab. Hiermee werd de omissie, ontstaan door invoering van de Wet van 24 juni 2010, *Stb.* 2010, 320, hersteld).

23 Bijv. Wet van 28 februari 2013, *Stb.* 2013, 84 (o.a. invoering van art. 429 aanhef en onder 6° Sr en verhoging van het hoogste tijdelijke maximum van gevangenisstraf naar achttien jaar); Wet van 12 juni 2009, *Stb.* 2009, 245 (o.a. invoering van art. 134a Sr en wijziging van regeling voor ontzetting uit beroep (art. 137h Sr)).

24 De 'onfatsoenlijkheid' wordt nog stuitender wanneer tijdens het wetgevingsproces strafbaarstellingen in het voorstel worden ingevoegd. Art. 141a Sr is daarvan een recent voorbeeld (vgl. B.F. Keulen, 'Prutswetgeving', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen e.a. (red.), *Levend strafrecht* (Buruma-bundel), Deventer: Kluwer 2011, p. 323-334).

25 Concept-Contourennota, p. 19.

26 Zie concept-Contourennota, p. 27, 46.

dentie betreffende het verschoningsrecht, het onderzoek aan, in en met het lichaam van het overleden slachtoffer of de overleden verdachte, het in lijn met de rechtspraak van de Hoge Raad brengen van de beoordeling van getuigenverzoeken, het niet mogen gebruiken van rapportages die zijn uitgebracht ter voorlichting aan de rechter over de persoon van de verdachte ten behoeve van het bewijs en het als bewijsmiddel mogen gebruiken van de verklaring van een getuige die niet ter terechtzitting is afgelegd.²⁷ De voormalige president van de Hoge Raad, Corstens, heeft bij deze

Misschien het grootste vraagpunt is de positie van het Openbaar Ministerie

ontwikkeling vraagtekens geplaatst. Codificatie van rechtersrecht staat volgens hem ‘in tegenstelling tot een tendens het eigenlijke rechtsplegingsrecht in verregaande mate aan de rechter over te laten’. Tevens wijst hij erop dat die rechtspraak zich ontwikkelt en dat het wenselijk is ruimte te laten ‘voor verdere jurisprudentiële ontwikkeling’.²⁸ Ik vraag mij af of jurisprudentiële ontwikkeling aan codificatie in de weg moet staan, in ieder geval waar het gaat om codificatie van (rots) vaste jurisprudentie.²⁹ Ten aanzien van recente rechtspraak, bijvoorbeeld over de beoordeling van getuigenverzoeken, kan ik mij de aarzelingen van Corstens beter voorstellen. Maar, juist waar de wettelijke regeling de lezer ‘op het verkeerde been’ zet, zoals bij het verschoningsrecht,³⁰ zie ik zonder meer een taak voor de wetgever weggelegd. Sommige onderwerpen zijn te lang verwaarloosd.³¹ Zeker wanneer het gewichtige onderwerpen betreft is volgens Fuller een ‘policy of “wait and see” or of “social experimentation”’ niet aan te bevelen (p. 65). We hebben gezien waar dat toe kan leiden.³²

4.5 Samenhang

Het voorkomen van ‘inadvertant contradictions in the law’ is de vijfde eis van wetgeving (p. 65). Om te stellen dat wetten elkaar tegenspreken moet niet alleen naar de tekst van de bepalingen zelf worden gekeken, ‘for it includes the whole institutional settings of the problem – legal, moral, political, economic and sociological’ (p. 70). Juist hierom kan reeds iets gezegd worden over het risico van contradicties in het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering. Misschien het grootste vraagpunt is de positie van het Openbaar Ministerie. Crijns, Ölçer en Schoep menen dat het heeft ontbroken aan een ‘fundamentele herbezinning’ op de taak en rol van de officier van justitie, vooral waar het gaat om ‘zijn verhouding tot andere procesactoren’. Dat roept de vraag op of ‘nieuwe rolverdelingen niet uitpakken zoals zij werden beoogd of, nog erger, zelfs averechts zullen uitwerken’.³³ De auteurs geven hiervan enkele voorbeelden, die soms als een verzwakking en soms als een versterking van de positie van de officier van justitie kunnen uitpakken. Al die voorbeelden blijken weinig duidelijkheid op te leveren als gevolg van ‘de gefragmenteerde wijze waarop al deze wetwijzigingen tot stand zijn gekomen (en zullen worden uitgevoerd)’. Het komt er bij verschillende wijzigingen en voorstellen op neer dat een waardering daarvan wordt bepaald door de wijze ‘hoe men de wijzigingen en de wetgeschiedenis wil lezen’. Ten aanzien van de Wet versterking positie rechter-commissaris wordt het zo gesteld: aan de ene kant lijkt het erop dat ‘de tirannie van het narratief in het vooronderzoek (...) de officier van justitie [wordt] ontnomen’. Aan de andere kant kan worden gesteld ‘dat de wijzigingen zeer subtiel zijn, eigenlijk een bevestiging van de praktijk, met een beetje impuls voor een iets meer actieve rechter-commissaris (maar dan alleen als de officier van justitie dat dienstig acht)’.³⁴ Het is de vraag of in de concept-Contourennota deze tegenstrijdigheid wordt weggenomen. De regiefunctie van de rechter-commissaris wordt verder versterkt, maar het Openbaar Ministerie (dat wil neem ik aan zeggen, de officier van justitie) ‘blijft leider van het opsporingsonderzoek’.³⁵ Juist omdat veel van de inspannin-

27 Concept-Contourennota, resp. p. 39, 50, 67 en 71.

28 Zie www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2014/07/25/speech-geert-corstens-congres-modernisering-wetboek-van-strafvordering.html (geraadpleegd op 19 februari 2015).

29 Over codificatie van rechtersrecht is vanuit de common law-traditie het nodige geschreven, soms ten voordele, soms ten nadele van codificatie. Zie o.a. L.G. Scarman, ‘Codification and Judge-Made Law: A Problem of Coexistence’, *Indiana Law Journal* 1967, p. 355-368; G.A.M. Ponzetto en P.A. Fernandez, Case Law versus Statute Law: An Evolutionary Comparison, *Journal of Legal Studies* 2008, p. 379-430.

30 Zie B.F. Keulen, ‘Wetboek op stellen. Over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering’, *RMThemis* 2014, p. 212.

31 Zoals de positie van getuigen en het horen van getuigen. Zie M.J. Dubelaar, *Betrouwbaar getuigenbewijs. Totstandkoming en waardering van strafrechtelijke getuigenverklaringen in perspectief* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014, p. 416-417. Zie ook concept-Contourennota, p. 36-38.

32 Zie bijv. EHRM 14 september 2010, 38224/03 (*Sanoma t. Nederland*);

EHRM 22 november 2012, 39315/06 (*Telegraaf t. Nederland*).

33 J. Crijns, P. Ölçer en A. Schoep, ‘De officier van justitie van de 21ste eeuw. Taak en positie van de officier van justitie na de herijking van het Wetboek van Strafvordering’, in: M. Groenhuijsen, T. Kooijmans en J. Ouwerkerk (red.), *Roosachtig strafrecht* (De Roos-bundel), Deventer: Kluwer 2013, p. 144-145.

34 Crijns, Ölçer en Schoep 2013, p. 152, 155-156. Vgl. V. Mul, ‘Herijking positie rechter-commissaris: versterking?’, *DD* 2013/18.

35 Concept-Contourennota, p. 33, 93. De tegenstrijdigheid wordt volgens mij nog verscherpt, doordat de minister ‘vooralsnog’ geen wijzigingen beoogt ‘in de verhouding van de officier van justitie tot de rechter, daaronder begrepen de rechter-commissaris’ (p. 32). Hoe dit zich verhoudt tot de versterking van de positie van de rechter-commissaris, is niet duidelijk. Mij lijkt dat de uitruil van sommige bevoegdheden

gen zijn gericht op het vooronderzoek,³⁶ mocht volgens mij worden verwacht dat de gerezen onduidelijkheden als gevolg van recente wetswijzigingen in ieder geval worden geadresseerd. Daarvan blijkt weinig. Nog steeds hangt de waardering af van wat men wil lezen.

4.6 Redelijke verwachtingen

Wetten mogen van justitiabelen niet het onmogelijke vragen. Dat is de zesde eis die Fuller formuleert. Die eis is vooral materieelrechtelijk van aard, want betreft mede de vraag welk gedrag wel en niet strafbaar mag worden gesteld en wanneer iemand strafbaar is, waarbij het strafrecht niet te afstandelijk ('aloof') en niet te betrokken ('intimate') mag zijn, maar tot een middenweg is veroordeeld (p. 71-72). Het vestigen van strafrechtelijke aansprakelijkheid is niet altijd een eenvoudige aangelegenheid, in het bijzonder wanneer het gaat om het aantonen van opzet of schuld. Maar dat betekent niet dat het vestigen van strafrechtelijke aansprakelijkheid zonder dat opzet of schuld hoeft te worden aangetoond dan even vanzelfsprekend is. Fuller noemt het strafrechtelijk handhaven van dergelijke strafbaarstellingen 'jawbone enforcement' en 'enforcement by blackmail' (p. 78). Hij heeft hier grote moeite mee:

'The continued use of this device should be a source of concern to everyone who likes to think of fidelity to law as respect for duly enacted rules, rather than as a readiness to settle quietly any claim that may be made by the agencies of law enforcement' (p. 78).

De woorden van Fuller hebben aan kracht misschien wat ingeboet, nu 'strict liability' niet meer zo problematisch wordt bevonden.³⁷ Het gaat echter niet alleen om dergelijke strafbaarstellingen als zodanig, maar ook om de wijze waarop aansprakelijkheid in een concreet geval wordt gevestigd. De combinatie van een 'afstandelijk' strafrecht en strafbaarstellingen waarvoor het bewijs vrij eenvoudig valt te leveren, brengt – zeker wanneer het bewijs wordt geleverd in een procedure die 'zo snel mogelijk' moet worden uitgevoerd –

riskante situaties mee. De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft onlangs in een indringend rapport op de risico's van de ZSM-procedure gewezen.³⁸ De concept-Contourennota gaat echter verder met het verspreiden van de 'zo snel mogelijk'-boodschap in de strafrechtspleging, inclusief, zo lijkt het althans, hoger beroep.³⁹ Deze ontwikkeling verdient een grondiger analyse; er staat namelijk meer op het spel dan alleen efficiency.⁴⁰

4.7 Duurzaamheid

De zevende eis van Fuller luidt dat wetgeving niet te frequent moet worden gewijzigd. Te frequente wijziging van wetgeving kan leiden tot 'legislative inconsistency' (p. 80). Dat brengt me terug bij de eerder genoemde Wet versterking positie rechter-commissaris. Deze wet is ruim twee jaar geleden in werking getreden. Een evaluatie heeft als ik het goed zie nog niet plaatsgevonden. De praktijk leert er met vallen en opstaan mee werken. Terwijl de rechtspraak wegens zoekt de nieuwe wet een plaats te geven, worden de regels met betrekking tot de rechter-commissaris opnieuw gewijzigd. Zijn positie als geschilbeslechter en regierechter wordt versterkt. Daarmee wordt beoogd de vragen die in de rechtspraak zijn gerezen naar tevredenheid te beantwoorden. Maar het beantwoorden van vragen is niet zonder meer hetzelfde als het versterken van de positie van de rechter-commissaris. Is dat nu al nodig? Wetgeving is weliswaar een proces waarbij wordt geleerd van de invoering en uitwerking van bestaande wetgeving, maar de snelheid waarmee wetten elkaar opvolgen vraagt inmiddels om een pas op de plaats, teneinde te bezien wat er precies aan de hand is en welke oplossingen daarvoor moeten worden geformuleerd (laat staan politiek haalbaar zijn). Overigens geldt dat niet alleen voor de rechter-commissaris. Ten aanzien van het slachtoffer kan volgens mij hetzelfde worden gezegd.⁴¹

4.8 Hanteerbaarheid

De laatste eis die Fuller formuleert is dat er congruentie moet bestaan tussen de wet en de toepassing van de wet ('official action', zoals Fuller het noemt) (p. 81). Dit is de moeilijkste eis, mede omdat congruentie door diverse oorzaken onder

(waarover op p. 93 feitelijk wordt gesproken) niet betekent dat al met al in de verhouding tussen de officier van justitie en de rechter niets verandert. Zie reeds. P.P.J. van der Meij, *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek. Een onverminderde zoektocht naar evenwicht in rolverdeling tussen de rechter-commissaris, de officier van justitie en de verdediging* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010.

36 Het verhaal wordt nog complexer wanneer wordt stilgestaan bij de te maken keuzes t.a.v. de relaties tussen officier van justitie, rechter-commissaris en zittingsrechter (in eerste aanleg en hoger beroep) in de overgang tussen voor- en eindonderzoek. Zie concept-Contourennota, p. 13, 32-34.

37 Zie A.P. Simester, 'Is Strict Liability Always Wrong?', in: A.P. Simester (red.), *Appraising Strict Liability*, Oxford: Oxford University Press 2005, p. 21-50.

38 Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag: z.u. 2014.

39 Zie concept-Contourennota, p. 75-76.

40 Vgl. P.P.J. van der Meij, 'De andere kant van de ZSM-medaille. Het gebrek aan controle op beleid en beslissingen van het Openbaar Ministerie', *NJB* 2014, p. 1667-1671 en meer in algemene zin P.T.C. van Kampen, 'Modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Something old, something new, something borrowed, and a lot of blue', *NJB* 2014, p. 1925-1928.

41 Zie ook J. Candido, 'Dadendrang', *Proces* 2015 (te verschijnen).

druk kan komen te staan:

'mistaken interpretation, inaccessibility of the law, lack of insight into what is required to maintain the integrity of the legal system, bribery, prejudice, indifference, stupidity, and the drive toward personal power' (p. 81).⁴²

Fuller richt zich vervolgens vooral op problemen van rechterlijke interpretatie. Volgens Fuller onthult rechterlijke interpretatie van wetgeving 'the cooperative nature of the task of maintaining legality'. De 'interpreting agent', veelal de rechter (maar bijvoorbeeld ook de officier van justitie die moet besluiten een feit al dan niet te vervolgen), moet niet te maken krijgen met wetgeving die interpretatie 'senseless' maakt. Interpretatie moet bijvoorbeeld praktisch mogelijk zijn. Daarvoor zijn volgens Fuller wetten nodig die niet op zodanige wijze zijn vormgegeven dat er feitelijk geen touw aan is vast te knopen. Van de zijde van de wetgever (de 'legislative draftsman') mag worden verwacht dat deze in staat is 'to anticipate rational and relatively stable modes of interpretation' (p. 91). Anders gezegd, van de zijde van de wetgever moeten regels zo worden geformuleerd dat interpretatie daarvan ook werkelijk mogelijk is, zonder te vervallen in onnavolgbare interpretatieve trucs teneinde de door de wetgever gecreëerde problemen op te lossen, en zonder de grenzen van de eigen macht te buiten te gaan.⁴³

Een voorbeeld van een voorstel dat de rechtspraak wellicht moeilijkheden gaat bezorgen betreft de wijziging van het stelsel van verdenkingscriteria. Ik denk dat weinigen het oneens zijn met de stelling dat de huidige regeling te fijnmazig

en (daardoor) onoverzichtelijk is.⁴⁴ Het voorstel behelst te komen tot een beperkte set (namelijk vier) verdenkingscriteria: verdenking van een strafbaar feit, verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van één jaar of meer, vier jaar of meer en acht jaar of meer is gesteld.⁴⁵ Op zichzelf lijkt dat een aantrekkelijke vereenvoudiging. Als dan het voorstel voor de in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis wordt uitgewerkt, ontstaat echter verwarring. Ten aanzien van de in verzekeringstelling stelt de minister dat het eenjaarscriterium wellicht niet 'evenwichtig' is.

*'Om deze reden onderzoek ik op welke wijze dit evenwicht bij de vereenvoudiging ook bij de in verzekeringstelling kan worden gewaarborgd. Een optie zou zijn om, als uitzondering op de hierboven voorgestelde vereenvoudigde systematiek, een tweejaarscriterium te hanteren. Een andere optie zou zijn om het eenjaarscriterium wel te hanteren, maar beoordeling of toepassing van de in verzekeringstelling bij misdrijven waarop minder dan twee jaar gevangenisstraf is gesteld, noodzakelijk en proportioneel is, aan de officier van justitie voor te behouden.'*⁴⁶

Het gaat mij er nu niet om of het eenjaarscriterium inderdaad niet evenwichtig zou zijn in vergelijking tot de bevoegdheid, maar om het idee dat in de concept-Contourennota wordt gelanceerd. Die behelst 'als uitzondering' een afwijking ten opzichte van het zorgvuldig beargumenteerde nieuwe stelsel. Daarmee wordt het stelsel zelf op de helling gezet. Tevens is denkbaar dat die uitzondering ook in andere gevallen 'evenwichtiger' is. Waarom dan niet in zijn algemeenheid een tweejaarscriterium invoeren in plaats van of naast een eenjaarscriterium? Gebrek aan stelselmatig denken blijkt overigens ook uit het wetsvoorstel voor de implementatie van Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement. In dat wetsvoorstel wordt namelijk een twaalfjaarscriterium gehanteerd (zie voorgesteld art. 28b Sv). Een ander vraagpunt dat de minister kennelijk bij wet wil regelen betreft het volgende:

'Gebleken is dat in een klein maar betekenisvol percentage van zaken gevangenhouding wordt toegepast bij lichtere misdrijven zoals vernieling, mishandeling en bedreiging. Niet uitgesloten is dat hierachter "huiselijk geweld"

42 Het citaat maakt duidelijk dat incongruentie op allerlei manieren kan ontstaan. Wat Fuller niet noemt, is dat de wetgever (lees: de politiek) te veel wil. Wetten met telkens nieuwe prioriteiten, nieuwe programma's, nieuwe producten die moeten worden geleverd, alsof de werkelijkheid volledig kan worden beheerst. Die beheersbaarheidsmentaliteit (Witteveen 2014, p. 394-406) raakt niet alleen burgers, maar ook professionals die in een web van verwachtingen lijken gevangen geraakt. De verwachtingen zijn niet alleen (te) hoog, ze veranderen ook telkens (zoals ook blijkt uit het rapport van de Algemene rekenkamer), waardoor nooit aan verwachtingen kan worden voldaan. Er wordt geregeld gewerkt aan verwachtingen die dan alweer achterhaald lijken. Een oplossing voor dit probleem is niet eenvoudig. Er wordt wel gezegd dat professionals hun werk moeten doen zonder al te veel inmenging van buitenaf. Maar vanuit een beheersbaarheidsmentaliteit komt dat neer op het aanvaarden van risico's dat zaken anders lopen dan ze waren bedoeld. Een politicus die risico's aanvaardt, tekent zijn eigen doodvonnis, of denkt althans zijn eigen graf te graven. Van professionals zelf kan worden afgevraagd of zij nog zonder meer in staat zijn iets te doen buiten het kader van prioriteiten, programma's en producten. Zijn sommige professionals niet zo bureaucratisch geworden dat zij zonder bureaucratie niet (meer) kunnen werken?

43 Vgl. t.a.v. witwassen bijv. T. Kooijmans, 'Witwassen: communicatie tussen rechter en wetenschap, maar waar is de wetgever?', *DD* 2014/39.

44 Concept-Contourennota, p. 41. Zie reeds G. Knigge en N.J.M. Kwakman, 'Opsporingsbegrip en de normering van de opsporingstaak', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 132.

45 Zie concept-Contourennota, p. 42.

46 Concept-Contourennota p. 45.

schuilgaat, waarbij de verdachte gevangen wordt gehouden op de grond van het ernstige vermoeden dat hij anders opnieuw dergelijke feiten zal begaan (recidivegrond) en vrijheidsbeperkende maatregelen zoals een contactverbod geen soelaas zouden bieden. Het spreekt voor zich dat voldoende mogelijkheden moeten blijven bestaan om de voorlopige hechtenis van deze verdachten voort te zetten.'

Voorgesteld wordt om met betrekking tot de recidivegrond een 'nauw omschreven uitzondering' te maken voor deze typen misdrijven 'in gevallen waarin er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat vrijheidsbeperkende maatregelen de verdachte er niet van zullen afhouden opnieuw dergelijke misdrijven te begaan'.⁴⁷ Gevallen en gronden voor voorlopige hechtenis worden hier bij elkaar genomen en gesteld wordt dat bij bepaalde gronden (art. 67a Sv) de in de wet omschreven gevallen (art. 67 Sv) niet van toepassing zijn. Erg duidelijk vind ik dit allemaal niet en de kans is niet gering dat de rechtspraak hier flink mee zal gaan worstelen.

5 Slotopmerking

'It is easy to see that laws should be clearly expressed in general rules that are prospective in effect and made known to the citizen. But to know how, under what circumstances, and in what balance these things should be achieved is no less an undertaking than being a lawgiver' (p. 94).

Met deze woorden sluit Fuller zijn hoofdstuk dat begon met koning Rex af. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering vraagt niet alleen om het erkennen van de algemene regels waaraan wetgeving moet voldoen. Het erkennen daarvan is niet zo heel erg moeilijk, en zal in algemene zin wel door hen die bij het proces van wetgeving zijn betrokken (ik hoop in ieder geval: de minister) worden omarmd. Veel moeilijker is het daadwerkelijk toepassen van die uitgangspunten in gevallen waarin reeds gedane voorstellen niet in steen gebeiteld zijn, maar onderwerp kunnen zijn van debat. Uit het voorgaande blijkt dat bij verschillende onderdelen in de concept-Contourennota vragen kunnen worden gesteld. Het zou goed zijn die vragen werkelijk te adresseren voordat de definitieve Contourennota het licht ziet. Serieus te nemen inbreng van (strafrechts)wetenschappers, in de concept-Contourennota op diverse plaatsen

aangekondigd en tot uitdrukking gebracht,⁴⁸ is daarbij van groot belang.⁴⁹

47 Concept-Contourennota, p. 45.

48 Concept-Contourennota, o.a. op p. 16, 26, 29, 66, 76, 80, 90.

49 Vgl. M.S. Groenhuijsen en T. Kooijmans, 'Probleemoplossing door voortschrijdende wetgeving in het strafrecht?', *DD* 2010, p. 455-456; J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij en G.K. Schoep (red.), *De taak van de strafrechtswetenschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.