

Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering

Prof.mr. M. Kessler*

1 Inleiding

In de rubriek Wetgeving van dit tijdschrift ligt het accent in het algemeen op bespreking van recent tot stand gekomen wetten. In deze bijdrage wordt bij uitzondering aandacht besteed aan *voorgenomen* wetgeving. Eind september 2015 heeft de minister van Veiligheid en Justitie een brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin de hoofdlijnen van zijn plannen voor een nieuw, gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering worden geschetst.¹ Het eerste deel van de brief bevat de doelstelling en uitgangspunten van de voorgenomen modernisering (p. 1-28). Daarnaast wordt in dat deel ingegaan op het wetgevingsproces dat tot het nieuwe wetboek moet leiden. Het tweede deel van de brief bevat de zogenaamde contourennota waarin een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen (p. 30-110). Omdat de contouren van het nieuwe wetboek deels ook in het eerste deel van de brief terug zijn te vinden, wordt de brief (in beide onderdelen) in deze bijdrage gemakshalve aangeduid als 'de contourennota'.

In het onderstaande wordt de inhoud van de plannen op hoofdlijnen beschreven.² In paragraaf 2 komen de doelstellingen en uitgangspunten van de moderniseringsoperatie aan de orde. In paragraaf 3 wordt een korte schets op hoofdlijnen gegeven van de inhoudelijke wijzigingen die in de contourennota worden voorgesteld. Paragraaf 4 beschrijft het wetgevingsproces dat tot het nieuwe wetboek moet leiden.

2 Doelstellingen en uitgangspunten

De noodzaak om het Wetboek van Strafvordering te moderniseren wordt breed gedeeld. Daarvoor is steun uitgesproken in alle over de contourennota uitgebrachte consultatieadviezen (met uitzondering van dat van de Nederlandse Orde van Advocaten), door de Afdeling advisering van de Raad van State en, al eerder, door verschillende wetenschappers. Het uit 1926 stammende wetboek is door alle opeenvolgende wijzigingen onoverzichtelijk geworden. Dat is het gevolg van de omstandigheid dat nieuw toegevoegde regelingen moesten worden ingepast in een verouderd wetboek dat in zijn structuur niet meer aansluit bij de moderne strafrechtspleging. Voorts reflecteren belangrijke rechtsregels die in de rechtspraak zijn ontwikkeld niet in het wetboek terwijl dat wel wenselijk zou zijn. Denk aan de mogelijkheid om uitzonderingen te maken op het professionele verschoningsrecht of aan de mogelijkheid om strafbare feiten ad informandum te voegen.

De gevoelde noodzaak tot modernisering van het wetboek heeft eind vorige eeuw geleid tot de beslissing om een grondslagenonderzoek te laten uitvoeren dat uitmondde in de bekende rapporten van het onderzoeksproject Strafvordering 2001.³ De voorstellen van de onderzoeksgroep hebben geleid tot modernisering op enkele onderdelen. Denk aan bijvoorbeeld de regeling die met de Wet OM-afdoening in het wetboek is doorgevoerd. Ook zijn onder-

* Marc Kessler is raadgever bij de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en hoogleraar strafwetgeving aan de Universiteit Leiden. De auteur is in zijn functie als raadgever bij het moderniseringsproject betrokken.

1 *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 284 en *Kamerstukken I* 2015/16, 33750 VI, AF.

2 Over het moderniseringsproject is inmiddels het nodige geschreven. Ik volsta kortheidshalve en

zonder naar volledigheid te streven met verwijzing naar drie themanummers van *Strafblad* ('De opmaat', mei 2015, afl. 2, 'Regierol rechter', juli 2015, afl. 3, en 'Blinde vlekken', oktober 2015, afl. 4) en naar het themanummer van *DD* (december 2015, afl. 10), alle met bijdragen van diverse auteurs.

3 Zie achtereenvolgens M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter terechtzitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen: Rijksuniversiteit Gronin-

gen 1999; M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001; M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002 en M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004.

delen van het wetboek gemoderniseerd zonder dat dit op het genoemde onderzoeksproject was terug te voeren, zoals de regeling van het rechtsmiddel herziening. Maar er is bepaald geen sprake geweest van een modernisering van het wetboek als geheel. De minister van Veiligheid en Justitie wil dit nu alsnog ter hand nemen, en wel 'met voortvarendheid en elan' (p. 3).

Welke doelen worden met de modernisering nagestreefd? Doel is 'te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen' (p. 1). Daarbij wordt gerefereerd aan de hoofddoelstelling die ook aan het huidige wetboek ten grondslag ligt: zo veel mogelijk bevorderen dat de strafwet wordt toegepast op de werkelijk schuldige en vervolging en veroordeling van niet schuldige personen naar vermogen verhinderen (p. 5). Verder is een belangrijke doelstelling om te voorzien in een wetboek dat 'systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger'. Andere doelstellingen zijn het faciliteren van een digitaal strafproces, vermindering van administratieve lasten, verkorting van doorlooptijden, stroomlijning van procedures en het plaatsen van meer nadruk op het voorbereidend onderzoek. Op dat laatste kom ik hieronder nog terug.

'Modernisering'

In de contourennota wordt benadrukt dat het gaat om een modernisering van het wetboek waarbij belangrijke uitgangspunten en beginselen gehandhaafd blijven (p. 16). Genoemd wordt onder meer dat het Openbaar Ministerie verantwoordelijk blijft voor het opsporingsonderzoek en de wenselijkheid en omvang van de vervolging blijft bepalen (vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel). Ook wordt gerefereerd aan het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel volgens hetwelk strafvordering alleen plaats heeft op de wijze bij de wet voorzien. Dat beginsel sluit uitwerking in lagere regelgeving niet uit. De contourennota wil uitwerking in lagere regelgeving in het nieuwe wetboek meer systematisch toepassen (p. 8-9). Ook wordt vastgehouden aan de keuze om de berechting uitsluitend door beroepsrechters te laten plaatsvinden. Het gaat, al met al, om 'een stroomlijning en herstructurering die het wetboek bij de tijd brengen' en niet om een fundamentele herziening (p. 6). Hoewel de 'grondtrekken van het stelsel' behouden blijven wordt in de contourennota wel opgemerkt dat sprake is van 'enkele accentverschuivingen' (p. 16). De belangrijkste accentverschuiving betreft het hierboven al aangestipte doel om meer nadruk te leggen op het voorbereidend onderzoek.

Meer nadruk op het voorbereidend onderzoek

Onder deze vlag zijn in de contourennota verschillende beleidsvoornemens terug te vinden. Allereerst moet de kwaliteit van het voorbereidend onderzoek worden verbeterd, waarbij wordt aangegeven dat dat onderzoek in belangrijke mate het verdere verloop van het strafpro-

ces en de kwaliteit van dat proces als geheel bepaalt. De invalshoek van de contourennota is daarbij primair dat de terechtzitting goed moet worden voorbereid en dat onnodige schorsingen van het onderzoek op de terechtzitting, die alleen te wijten zijn aan een onvolledig voorbereidend onderzoek, moeten worden voorkomen. Hoewel het accent sterk is gelegd op een goede voorbereiding van terechtzittingen, heeft de contourennota ook oog voor de omstandigheid dat veruit de meeste strafzaken buitengerechtelijk worden afgedaan, en er dus geen terechtzitting volgt. Ook bij buitengerechtelijke afdoening is het volgens die nota van groot belang dat deze stoelt op een kwalitatief goed en volledig voorbereidend onderzoek (p. 10).

Verder uit het streven naar meer nadruk op het voorbereidend onderzoek zich in voorstellen die erop zijn gericht dat nader onderzoek zoveel mogelijk al tijdens het voorbereidend onderzoek wordt gedaan en dat de terechtzitting pas aanvangt wanneer de zaak daadwerkelijk 'zittingsrijp' is. De verdediging zou al tijdens het voorbereidend onderzoek onderzoekswensen, waaronder begrepen de wens om bepaalde getuigen te doen horen, naar voren moeten brengen. De rechter-commissaris zou daartoe meer regie moeten gaan voeren. Keerzijde van deze medaille is volgens de contourennota dat de nieuwe regeling mogelijk maakt dat de zittingsrechter 'minder welwillend' reageert op verzoeken tot nader onderzoek die na de regiefase worden gedaan, terwijl deze eerder hadden kunnen worden gedaan (p. 12). Het contradictoire strafproces, waarop volgens de contourennota een grotere nadruk moet komen te liggen, brengt mee dat rechtsgevolgen kunnen worden verbonden aan keuzes die de verdachte maakt met betrekking tot de door hem in te zetten processuele koers, 'vooral' wanneer hij rechtsbijstand geniet (p. 6). Bij een verdachte zonder rechtsbijstand moet er rekening mee worden gehouden dat deze de juridische implicaties van zijn proceshouding niet altijd overziet. In reactie op kritiek van de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak wordt in de contourennota erkend dat beschikbaarheid van rechtsbijstand en het eerder beschikbaar komen van processtukken dan thans het geval is, essentieel zijn om de verdachte in staat te stellen eerder onderzoekswensen te formuleren (p. 17-18).

In verband met het streven naar meer nadruk op het voorbereidend onderzoek wordt het mogelijk gemaakt dat de raadkamer kan beslissen dat het voorbereidend onderzoek ook na negentig dagen gevangenhouding kan worden voortgezet in die zaken waarin het onderzoek nog niet gereed is (p. 38-39). In dat geval hoeft niet, zoals nu het geval is, een dagvaarding te worden uitgebracht, en blijft de raadkamer belast met de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis. De waarborgen voor de verdachte blijven zoveel mogelijk gehandhaafd; na ommekomst van negentig dagen gevangenhouding vindt de raadkamerzitting in het openbaar plaats en heeft de verdachte ondanks de beslissing tot voortzetting van het voorbereidend onderzoek in beginsel recht op kennisneming van de processtukken. Met deze wijzigingen wordt het aantal

pro-formazittingen volgens de contourennota aanzienlijk teruggedrongen. Op deze wijze ontstaat meer ruimte voor voortzetting van de taakuitoefening door de rechter-commissaris als rechter in het voorbereidend onderzoek.

3 Korte schets belangrijkste inhoudelijke wijzigingen

Het nieuwe wetboek wordt, evenals het bestaande, onderverdeeld in boeken. De boeken worden vervolgens onderverdeeld in hoofdstukken. De beoogde indeling in boeken is als volgt:

- Boek 1: Algemene bepalingen en institutioneel kader
- Boek 2: Het voorbereidend onderzoek
- Boek 3: Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging
- Boek 4: De berechting
- Boek 5: De rechtsmiddelen
- Boek 6: Bijzondere procedures
- Boek 7: Internationale rechtshulp in strafzaken
- Boek 8: De tenuitvoerlegging

In de contourennota worden de voorgenomen inhoudelijke wijzigingen per boek weergegeven. Daarbij ligt het accent op beoogde veranderingen. In de contourennota wordt echter ook aangegeven dat veel inhoudelijk ongewijzigd blijft. Het gaat daarbij vooral om regelingen in het huidige wetboek die recent zijn gewijzigd, zoals de regeling van het rechtsmiddel herziening, en om regelingen in het huidige wetboek waarvan in lopende wetsvoorstellen wordt voorgesteld die te wijzigen. In paragraaf 4 kom ik hierop nog terug.

Een uitputtende beschrijving van de in de contourennota aangegeven wijzigingen zou het bestek van deze bijdrage ver te buiten gaan. Daarom beperk ik mij tot de belangrijkste wijzigingen in de boeken 1 tot en met 5. Aan de wijzigingen die verband houden met het streven naar meer nadruk op het voorbereidend onderzoek is hierboven in paragraaf 2 al aandacht geschonken.

Boek 1 (algemene bepalingen en institutioneel kader)

De contourennota zet versterkt in op accentuering van de profielen van de procesdeelnemers in het wetboek. Dit leidt er onder meer toe dat in Boek 1 hoofdstukken over de getuige en de rechter-commissaris worden toegevoegd, die in het huidige wetboek niet (als zodanig) zijn terug te vinden. De contourennota beoogt echter geen ‘volledig doorgevoerde thematische opzet’ van het wetboek waarbij telkens per procesdeelnemer de diverse procedures worden geregeld (p. 7). Dat zou tot veel overlappende regelingen leiden. Tegelijk klinkt in de nota door dat procedures die één procesdeelnemer betreffen wel thematisch, in het hoofdstuk van deze procesdeelnemer, kunnen worden opgenomen. In het hoofdstuk over getuigen worden de rechten en plichten van getuigen opgenomen, waaronder het verschoningsrecht en het pressieverbod (p. 44-48). Met betrekking tot het professionele verschoningsrecht

wordt voorgesteld om de rechtspraak daaromtrent, die op onderdelen afwijkt van de tekst van de huidige wet, te codificeren.

Boek 2 (voorbereidend onderzoek)

In Boek 2 worden de strafvorderlijke bevoegdheden opgenomen die in het huidige wetboek nog op een onoverzichtelijk geworden wijze zijn verspreid over het Eerste en Tweede Boek. De inzet is hier een volledige herstructurering en systematisering van het voorbereidend onderzoek. De bevoegdheden worden thematisch geordend en voorafgegaan door een algemeen kader voor de normering van het voorbereidend onderzoek. In dat kader worden enkele algemene beginselen wettelijk vastgelegd, zoals de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en het uitlokkingsverbod (p. 54). Voorts worden de bevoegdheden, anders dan in het huidige wetboek op een aantal punten het geval is, eenmaal uitgeschreven (p. 49, 65). Dat levert een aanzienlijke reductie van wetsartikelen op bij vooral de bijzondere opsporingsbevoegdheden, die in het nieuwe wetboek overigens als heimelijke bevoegdheden zullen worden aangeduid.

Voorts bestaat het voornemen de voor de toepassing van bevoegdheden toepasselijke verdenkingscriteria te vereenvoudigen (p. 49-54). Onder meer wordt voorgesteld om het bij de strafvorderlijke bevoegdheden gehanteerde criterium dat sprake moet zijn van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, los te laten. In plaats daarvan wordt voorgesteld om, bij de bevoegdheden waarbij nu het voorlopige hechteniscriterium wordt gehanteerd, in beginsel uit te gaan van verdenking van een misdrijf waarop ten minste een jaar gevangenisstraf is gesteld en, bij de bevoegdheden die ingrijpender zijn, van verdenking van een misdrijf waarop ten minste vier jaar gevangenisstraf is gesteld. Dit zou enerzijds tot een verruiming en anderzijds tot een beperking leiden van de mogelijkheden tot inzet van bevoegdheden. Naar de effecten van de voorgestelde vereenvoudiging wordt een onderzoek uitgevoerd. Op basis van dat onderzoek wordt bezien of de plannen bijstelling behoeven.

Bij de vrijheidsbenemende dwangmiddelen, in het bijzonder de voorlopige hechtenis, worden volgens de contourennota geen ingrijpende wijzigingen voorgesteld. Ingezet wordt op een betere wettelijke inbedding van alternatieven voor de voorlopige hechtenis (p. 56-57).

Bij de bevoegdheden ten aanzien van voorwerpen en gegevens (inbeslagneming daarvan, doorzoeking van plaatsen ter inbeslagneming daarvan en het bevel dat derden deze uitleveren) wordt voorzien in een volledige herstructurering van de bestaande bepalingen (p. 60-64). Wat betreft de inbeslagneming van elektronische gegevensdragers, in het bijzonder mobiele telefoons, wordt voorgesteld dat een hogere autoriteit dan de opsporingsambtenaar beslist over het onderzoeken van deze gegevensdrager en het opnemen van daarop opgeslagen gegevens. Verder wil de contourennota bij de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens het onderscheid tussen identificerende, gevoelige en andere gegevens wegnemen. Dat onderscheid, waaraan

bij die bevoegdheden nu toepassingscriteria zijn verbonden die aanzienlijk in zwaarte verschillen, wordt bij de bevoegdheden met betrekking tot voorwerpen en de andere bevoegdheden ten aanzien van gegevens evenmin gehanteerd. Ook beraadt de minister zich op het uitgangspunt dat opsporingsambtenaren een derde niet mogen vragen om vrijwillige verstrekking van (persoons)gegevens, maar verstrekking daarvan (steeds) moeten bevelen.

Bij de heimelijke bevoegdheden wordt de noodzaak bezien om enkele nieuwe bevoegdheden in het wetboek op te nemen, zoals stelselmatige vastlegging van persoonsgegevens op het internet. Om administratieve lasten te verminderen wordt erin voorzien dat de officier van justitie in één combibebel de inzet van verschillende heimelijke bevoegdheden kan bevelen. Daarvoor zijn nu afzonderlijke bevelen nodig. Voorwaarde is wel dat aan de toepassingscriteria van al die bevoegdheden is voldaan.

Boek 3 (buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging)

Bij Boek 3 is behoud van enerzijds het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie en anderzijds het opportuniteitsbeginsel uitgangspunt. In het oog springt dat niet het voornemen bestaat om inhoudelijke wijzigingen door te voeren in de regeling van de strafbeschikking (p. 68). Wel ziet de contourennota – onder verwijzing naar het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad waarin deze tekortkomingen heeft geconstateerd bij de uitvoering van de regels over het uitvaardigen van strafbeschikkingen door het Openbaar Ministerie⁴ – aanleiding om de evaluatie van de Wet OM-afdoening ‘binnen afzienbare termijn’ te starten. Daarna zal ‘in een apart wetgevingstraject dat snel na de wetsevaluatie ter hand zal worden genomen’ worden bezien in hoeverre de regeling van de strafbeschikking wijziging behoeft. Kennelijk maakt eventuele wijziging van de regeling van de strafbeschikking geen deel uit van het project tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

De waarborgen rondom de vervolgingsbeslissing worden verbeterd. Ook wordt de beklagprocedure, volgens welke de rechtstreeks belanghebbende zich er bij het gerechtshof over kan beklagen dat het Openbaar Ministerie niet tot vervolging overgaat, verbeterd (p. 71-75). Onder meer wordt in de wet opgenomen dat het Openbaar Ministerie (in beginsel) eerst een vervolgingsbeslissing moet hebben genomen alvorens het beklag ontvankelijk is, wordt voorzien in een beklagtermijn, wordt bezien of de mogelijkheden van voorafgaand feitenonderzoek moeten worden vergroot, wordt bepaald dat het hof binnen zes maanden moet beslissen, en wordt voorzien in de mogelijkheid van een voorwaardelijk bevel tot vervolging. Dat laatste opent de mogelijkheid om als voorwaarde te stellen dat de beklaagde schadevergoeding betaalt.

Het bezwaarschrift tegen de dagvaarding blijft behouden en overleeft dus het bij de modernisering gehanteerde streven om te bezien of procedures overbodig zijn (p. 75).

Boek 4 (berechting)

Met betrekking tot de in Boek 4 te regelen berechting kan worden vermeld dat de grondslagleer, die in de rechtspraak wordt gehanteerd bij de uitleg van de wettelijke regel dat de rechter beraadslaagt en beslist op de grondslag van de door het Openbaar Ministerie opgestelde tenlastelegging, behouden blijft. Wel wordt overwogen een bepaling op te nemen die de rechter de mogelijkheid geeft om aan het begin van de terechtzitting de uitleg van de tenlastelegging aan de orde te stellen. In de contourennota wordt verder aangekondigd dat om een goede afweging te maken of het mogelijk en wenselijk is de grondslagleer via een wetswijziging verder te versoepelen, onderzoek zal worden gedaan. In de nota klinkt door dat het daarbij vooral gaat om mogelijkheden voor een vereenvoudigde tenlastelegging, die ook voor de burger begrijpelijk is (p. 78-79).

Verder is het streven om te komen tot een algemene regeling voor de beoordeling van verzoeken tot het horen van getuigen. Kennelijk is daarbij de bedoeling om het huidige wettelijke onderscheid tussen het criterium van het verdedigingsbelang en het noodzaakcriterium niet langer te handhaven. Verzoeken tot onder meer het horen van getuigen op de terechtzitting moeten in de nieuwe regeling rechtstreeks aan de zittingsrechter worden gedaan en niet meer, zoals nu voorafgaand aan de terechtzitting het geval is, aan het Openbaar Ministerie (p. 79-80).

In de contourennota wordt aangekondigd dat wettelijk de mogelijkheid van een regiezitting wordt ingevoerd alsook de mogelijkheid om ‘schriftelijke voorbereidingsrondes’ aan de terechtzitting vooraf te laten gaan (p. 81).

Het huidige als negatief-wettelijk gekenschetste bewijsstelsel blijft behouden, inclusief de wettelijke bewijsminima, zoals de regel dat een bewezenverklaring niet uitsluitend op de verklaring van een enkele getuige mag worden gebaseerd (p. 82-84). Welk steunbewijs minimaal nodig is wordt, zoals ook nu het geval is, aan de rechtspraak overgelaten. De bewijsregeling wordt op onderdelen gemoderniseerd. Onder andere wordt deze aangevuld met een verbod op het gebruik voor het bewijs van rapportages over de persoon van de verdachte. Ook wordt overwogen om de rechter te verplichten te motiveren waarom hij een verklaring van een getuige voor het bewijs gebruikt die deze naderhand heeft ingetrokken.

Voorts wordt de mogelijkheid om strafbare feiten ad informandum te voegen in de wet vastgelegd. De motiveringsvoorschriften worden vereenvoudigd; het streven is om ten aanzien van beslissingen op verweren van de verdachte te komen tot een overkoepelende bepaling die betrekking heeft op alle verweren. En er wordt een mogelijkheid voorzien om de uitspraaktermijn van twee weken te verlengen (p. 85). Ten slotte wordt voorgesteld om wettelijk te voorzien in de mogelijkheid van een herstelbeslissing voor gevallen waarin een evidente misslag in de rechterlijke uitspraak is geslopen die pas naderhand wordt ontdekt.

⁴ Rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, getiteld *Beschikt en gewogen, over de*

naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen, Den

Haag 2014 (onderzoekers G. Knigge en C.H. de Jonge van Ellemee).

Aandacht verdient ook de bepaling over de rechtsgevolgen van vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek. De rechtspraak van de Hoge Raad met betrekking tot deze bepaling wordt in de contourennota als ‘terughoudend’ gekenschetst (p. 19). In de consultatieronde over de contourennota werd uit de kring van de opsporing bepleit op dit vlak geen nadere wettelijke regeling te treffen, terwijl de Nederlandse Orde van Advocaten daarentegen van oordeel is dat het juist ontbreekt aan strikte sancties op vormverzuimen. In de contourennota is vermeld dat onderzoek wordt verricht naar ‘mogelijke andere toezichtsmechanismen’. Op basis van enerzijds dat onderzoek en anderzijds de adviezen die over de contourennota zijn uitgebracht, zal de minister een nader standpunt bepalen (p. 20).

Boek 5 (rechtsmiddelen)

Wat betreft de rechtsmiddelen wordt voorzien in indiening daarvan langs elektronische weg. Bij het hoger beroep wordt de termijn waarbinnen een ingesteld hoger beroep kan worden ingetrokken, verkort (p. 87). Verder zet de contourennota in op een versterking van het voortbouwend appel waarbij het hof zich meer dan nu het geval is concentreert op de tegen het vonnis ingebrachte bezwaren. Doel is erin te voorzien dat in hoger beroep niet zonder noodzaak beslissingen worden ‘overgedaan’ waarover geen verschil van mening bestaat (p. 88). De verdachte zou anders dan nu enkele weken voor de inhoudelijke behandeling van de zaak in hoger beroep bezwaren moeten indienen, die eventueel mondeling op de terechtzitting kunnen worden aangevuld (p. 90). Erkend wordt dat een belangrijke voorwaarde voor een en ander is dat de verdediging tijdig over de benodigde stukken kan beschikken. Verder wordt het voornemen geuit om het in lichte strafzaken bestaande verlofstelsel af te schaffen (p. 89).

4 Het wetgevingsproces naar het nieuwe wetboek

Aan de indiening bij de Tweede Kamer van de contourennota in september 2015 is veel voorbereiding voorafgegaan. Het moderniseringsproject is begin 2014 gestart. Medewerkers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie hebben discussiestukken geschreven waarin besproken werd op welke punten het wetboek inhoudelijk zou kunnen worden gewijzigd.⁵ Ook zijn inmiddels twee congressen aan het moderniseringsproject gewijd. Voorts is voorzien in advisering door werkgroepen en door een speciaal voor dit project ingestelde commissie strafvordering. Er worden wetenschappelijk onderzoek en impactanalyses uitgevoerd.

Een concept van de contourennota is in formele consultatie gegeven. Ook heeft de Afdeling advisering van de Raad van State naar aanleiding van dit concept voorlichting gegeven over verschillende aspecten van het

moderniseringsproject.⁶ Een eerstvolgende stap zal zijn dat de contourennota in de Tweede Kamer zal worden besproken.

Hoe zal het wetgevingsproces met betrekking tot het nieuwe wetboek vervolgens verder worden vormgegeven? Volgens de contourennota is het de bedoeling om voor elk van de acht boeken waaruit het nieuwe wetboek bestaat, een afzonderlijk wetsvoorstel op te stellen. De wetsvoorstellen worden vervolgens in tranches in procedure gebracht, te beginnen met de procedurele stap van de formele consultatie.

Indiening wetsvoorstellen in tranches

De eerste tranche bestaat uit twee wetsvoorstellen die de materiële inhoud gaan vormen van de Boeken 7 en 8. Deze wetsvoorstellen zijn al in procedure gebracht en in de vorm gegoten van een wijziging van het *huidige* wetboek.⁷ Kennelijk is het de bedoeling dat deze wetsvoorstellen eerder in werking zullen treden dan het nieuwe wetboek (of dat de mogelijkheid daartoe wordt opengehouden). In de contourennota wordt namelijk vermeld dat de regelingen in deze wetsvoorstellen via een aanpassingswet worden ‘overgeheveld’ van het huidige wetboek naar de juiste plek in het nieuwe wetboek (p. 22).

De tweede tranche bevat de Boeken 1 en 2; de derde tranche de Boeken 3, 4, 5 en 6. De desbetreffende wetsvoorstellen krijgen de vorm van vaststellingswetten. Dat zijn wetten die ieder een boek van het nieuwe wetboek vaststellen en die dus niet de vorm aannemen van een wijziging van het huidige wetboek. Deze wetten zullen gelijktijdig met een aanpassings- en invoeringswet, die samen de vierde tranche van het project vormen, in werking treden. Op dat moment vallen, zo wordt in de contourennota met enig optimisme gesteld, de ‘puzzelstukjes’ in één keer op hun plek (p. 22).

In de contourennota is vermeld dat de wetsvoorstellen ‘per boek’ in procedure worden gebracht ‘met een doorlopende tekst van de artikelen’ (p. 28). Daarmee wordt een zorgvuldige beoordeling in samenhang van de voorstellen bevorderd. In het licht hiervan moet worden aangenomen dat het een *slip of the pen* is dat elders in de nota wordt vermeld dat wordt bezien of regelingen uit het wetboek waarvan alleen de nummering wordt aangepast, zoals de recent hervormde regeling van het rechtsmiddel herziening, via een aanpassingswet naar het nieuwe wetboek worden overgeheveld (p. 23). Die werkwijze zou zich slecht verdragen met het voornemen om per boek, en dus ook voor Boek 5 over de rechtsmiddelen, een wetsvoorstel met een doorlopende tekst in te dienen.

Volgens de nu in de contourennota weergegeven planning zouden de wetsvoorstellen uit de tweede tranche in mei 2016 in formele consultatie worden gegeven en in

⁵ Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/06/06/herziening-van-het-wetboek-van-strafvordering (geraadpleegd op 2 januari 2016) en voor een bespreking hiervan B.F. Keulen, ‘Wetboek op stellen’, *RM Themis* 2014, p. 211-222.

⁶ De consultatieadviezen en de voorlichting zijn

op www.overheid.nl te vinden als bijlagen bij de contourennota (zie voetnoot 1).

⁷ Het gaat om het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (*Kamerstukken II* 2014/15, 34086, 2) en om het bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangige

wetsvoorstel herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken. Ook moet in dit verband worden gewezen op het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel digitale processtukken strafvordering (*Kamerstukken II* 2014/15, 34090, 2).

2017 bij de Tweede Kamer ingediend. De wetsvoorstellen uit de derde tranche zouden in oktober 2016 in consultatie worden gegeven en in 2018 bij de Tweede Kamer ingediend (p. 24-25).

Tussentijdse wijziging van het huidige wetboek

Tussentijdse wijziging van het huidige wetboek blijft nodig. In dit verband wordt in de contourennota gewezen op wetsvoorstellen waarmee Europese richtlijnen worden geïmplementeerd, zoals het wetsvoorstel tot implementatie van Richtlijn 2013/48/EU (recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures) en het wetsvoorstel tot implementatie van Richtlijn 2012/29/EU (minimumnormen slachtoffers) (p. 23).⁸ De noodzaak van tussentijdse wijziging is bij implementatie van Europese richtlijnen evident, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting opmerkt (p. 8). Richtlijnen kennen implementatietermijnen die niet parallel lopen met de termijn waarbinnen de modernisering haar beslag krijgt. Die termijn is op dit moment bovendien niet bekend. Na de totstandkoming van de verschillende wetten die samen het nieuwe wetboek gaan vormen, moet namelijk nog 'geruime tijd' gereserveerd worden voor de invoering, alvorens deze wetten in werking treden (p. 24). Belangrijker is echter dat in een wetsvoorstel tot implementatie van een richtlijn geen bepalingen mogen worden opgenomen die voor die implementatie niet noodzakelijk zijn.⁹ Die regel staat eraan in de weg om implementatie van een richtlijn 'mee te nemen' in een breder wetsvoorstel dat deel uitmaakt van het moderniseringsproject.

Verder zal het huidige wetboek volgens de contourennota ook tussentijds worden gewijzigd via wetsvoorstellen met een nationale achtergrond waarvan uitstel onwenselijk wordt geoordeeld (p. 5). De contourennota noemt

daarvan geen voorbeelden. Een voor de hand liggend voorbeeld is het wetsvoorstel computercriminaliteit III.¹⁰ De Afdeling advisering van de Raad van State stelt in haar voorlichting dat het gelet op de omvang van de moderniseringsoperatie en de noodzaak om deze beheersbaar te houden, wenselijk is de operatie 'niet verder te laten uitdijen dan thans voorzien' (p. 8). Volgens de Afdeling moet per onderwerp een afweging worden gemaakt tussen 'de noodzaak van afzonderlijke wetgeving met wellicht een grotere snelheid enerzijds en het mogelijk verhinderen van het maken van een afgewogen beoordeling in het kader van de gehele modernisering omdat een onderdeel separaat wordt behandeld anderzijds'. Daarbij speelt, zo stelt de Afdeling, ook mee in hoeverre een onderwerp controversieel is.

De tussentijds doorgevoerde wijzigingen zullen, voor zover zij niet meer kunnen worden meegenomen in de vaststellingswetsvoorstellen, bij aanpassingswet in het nieuwe wetboek moeten worden verwerkt. Naarmate die wijzigingen talrijker en/of wezenlijker zijn zullen deze een risico kunnen gaan vormen voor de overzichtelijkheid van of samenhang binnen het nieuwe wetboek. Dit vormt een wetgevingsprocedureel argument om er bij de modernisering een zeker tempo in te houden. Bij het nu in de contourennota voorziene tempo zijn in de consultatieronde overigens kanttekeningen geplaatst (p. 16).

Met de in de contourennota gegeven kwalificatie van het moderniseringsproject als een 'majeure wetgevingsoperatie' is naar mijn mening niets te veel gezegd. Over de vraag hoe de in de contourennota geschetste hoofdlijnen in het nieuwe wetboek precies worden uitgewerkt, zal meer duidelijkheid ontstaan wanneer de conceptwetsvoorstellen uit de tweede en derde tranche in formele consultatie worden gegeven en openbaar worden gemaakt. ■

⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 34157, 2 respectievelijk *Kamerstukken II* 2014/15, 34236, 2.

⁹ Zie aanwijzing 331 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 34372, 2.