

1 | Modernisering van het Wetboek van Strafvordering: fundamentele herijking of grote voorjaars schoonmaak?

*Jan Crijns**

1.1 INLEIDING

De Leidse editie van de Landelijke strafrechtsdag op 23 mei 2014 stond onder de titel 'Strafvordering 2020' vrijwel geheel in het teken van de door onze (voormalige) minister van Veiligheid en Justitie aangekondigde herziening van het Wetboek van Strafvordering. Ook tijdens de Landelijke strafrechtsdag in Nijmegen in het voorjaar van 2015 stond de modernisering van het Wetboek van Strafvordering centraal. Dat het hier een belangrijke operatie betreft waarvoor ook de strafrechtswetenschap een warme belangstelling heeft, moge dan ook duidelijk zijn. Twee jaar later weten we inmiddels een stuk meer omtrent de doelstelling, de voornemens en de planning van het moderniseringsproject, al is ook op dit moment de precieze inhoud van het gemoderniseerde wetboek nog niet bekend. Ten tijde van de Landelijke strafrechtsdag 2014 was nauwelijks meer bekend dan dat de minister van plan was het wetboek op de schop te nemen én dat hij voornemens was in juni van dat jaar een groot congres te organiseren, ten gelegenheid waarvan aan de hand van vijftien discussiestukken over de (mogelijke) inhoud van het nieuwe wetboek kon worden gediscussieerd. Op dat moment waren deze discussiestukken nog niet openbaar (laat staan de begin 2015 verschenen consultatieversie van de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering,¹ waarin meer concreet op bepaalde inhoudelijke keuzes wordt voorgesorteerd, of de in het najaar van 2015 aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden definitieve versie van de contourennota²), maar enkel op basis van het toen al wel beschikbare programma van het congres werd al duidelijk dat de minister majeure plannen met het wetboek had.

In deze bijdrage baseer ik mij op de actuele stand van zaken, na verschijning van de discussiestukken en de Contourennota. In § 1.2 en § 1.3 wordt

■ J.H. Crijns is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden. Tevens is hij raadsheer-plaatsvervanger bij het Gerechtshof 's-Hertogenbosch.

1 Te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/02/03/contourennota-wetboek-van-strafvordering-in-consultatie.

2 *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278.

eerst stilgestaan bij de aanleiding tot en de doelstellingen en uitgangspunten van de operatie die inmiddels onder de vlag ‘Modernisering Wetboek van Strafvordering’ vaart. In § 1.4 worden de belangrijke inhoudelijke voorstellen binnen de moderniseringsoperatie besproken, waarbij ik mij beperk tot een aantal voornemens die de kern van de strafrechtelijke procedure raken.³ Vervolgens wordt stilgestaan bij de vraag welke thema’s buiten beeld van de moderniseringsoperatie blijven, ofwel omdat zij in een ander wetgevingstraject zijn of worden betrokken ofwel omdat zij tot op heden volledig onaangeroerd zijn gebleven (§ 1.5). Tot slot wordt ingegaan op de vraag hoe de moderniseringsoperatie kan worden geduid in het licht van de doelstellingen en uitgangspunten daarvan, de thema’s die daarin worden betrokken en de thema’s die juist onaangeroerd blijven (§ 1.6). Betreft het (niet meer dan) een grote voorjaars schoonmaak gecombineerd met hier en daar een lichte verbouwing of is er toch meer aan de hand en zijn kwalificaties als herijking en hervorming passender waar het gaat om de duiding van de huidige majeure wetgevingsoperatie?

1.2 AANLEIDING

Als vertrekpunt van de huidige moderniseringsoperatie kan in retrospectief worden gewezen op de rapporten ‘Doorlooptijden in de strafrechtsketen’ van het WODC en – met name – ‘Prestaties in de strafrechtsketen’ van de Algemene Rekenkamer, beide uit 2012.⁴ Niet eens zo lang geleden dus en in die zin kunnen we vaststellen dat de ontwikkelingen – zeker in het licht van de omvang van de voorgenomen operatie – behoorlijk snel zijn gegaan. Zoals bekend waren beide rapporten bepaald kritisch ten aanzien van het functioneren van de strafrechtspleging als geheel. Daar waar ten aanzien van de strafrechtsketen veelal wordt gesproken in de beeldspraak van de trechter, rees uit de rapporten veeleer het beeld van een vergiet. Strafzaken raakten te vaak om onverklaarbare redenen kwijt tijdens de overdracht van politie aan Openbaar Ministerie, terwijl rechterlijke uitspraken geregeld niet of pas rijkelijk laat werden geëxecuteerd. De minister kon niet anders dan strijdvaardig maatregelen aankondigen en dit deed hij dan ook en wel in de vorm van

3 Dit neemt niet weg dat de Contourennota ook tal van belangrijke voorstellen bevat ten aanzien van verschillende zogenoemde bijzondere procedures. Zie voor een bespreking van een aantal bijzondere procedures – waarbij mede aspecten van de moderniseringsoperatie aan de orde komen – *Strafblad* 2016, nr. 3.

4 A.M.G. Zuiderwijk e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtsketen. Ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken*, WODC Cahier 2012-1, Den Haag: WODC 2012 (te raadplegen via www.wodc.nl; zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 133); en Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtsketen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012 (zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33 173, nr. 2 en 3).

het zogenoemde VPS-programma (Versterking Prestaties Strafrechtketen).⁵ Waar dit programma in eerste instantie met name leek te strekken tot het verbeteren van werkprocessen (onder meer door verdergaande digitalisering) opdat ongewenste uitval werd voorkomen en doorlooptijden aanzienlijk konden worden verkort, bleek na enige tijd dat de minister in dit verband ook van plan was het Wetboek van Strafvordering grondig op de schop te nemen.⁶ In zijn brief van 5 juli 2013 zei de minister in dat verband:

‘Een van de belangrijkste maatregelen die een positieve bijdrage levert aan vrijwel alle doelstellingen is de herstructurering van (kern-)onderdelen van het Wetboek van Strafvordering en andere wetgeving. De wetgeving wordt ingezet om de regels en lasten te verminderen en zal een bijdrage leveren aan de versnelling van de doorlooptijden, het verminderen van administratieve lasten, de vereenvoudiging en stroomlijning van procedures en het digitaliseren van de strafrechtketen.’⁷

Deze handschoen heeft de minister vervolgens voortvarend opgepakt, met het verschijnen van voornoemde discussiestukken over tal van aspecten van het Wetboek van Strafvordering en het organiseren van een landelijk congres over de modernisering in juni 2014,⁸ het verschijnen van de consultatieversie van de contourennota in februari 2015,⁹ de aanbidding van de definitieve versie daarvan aan de Eerste en Tweede Kamer in september 2015¹⁰ en het organiseren van een tweede landelijk congres over de modernisering in oktober 2015. Voordat nader wordt ingegaan op de inhoud van de voorstellen en de actuele stand van zaken rond het project, zal eerst wat uitgebreider worden stilgestaan bij de doelstellingen van het moderniseringsproject en de uitgangspunten waarop het project rust.

1.3 DOELSTELLING EN UITGANGSPUNTEN

In de begeleidende brief bij de Contourennota worden de achtergronden en doelstellingen van de wetgevingsoperatie op een rij gezet die deels ook al in de eerdere Inleidende notitie behorende bij de verschillende discussiestukken uit juni 2014 en de concept contourennota uit februari 2015 aan de orde waren gekomen. Doel van de modernisering is:

5 Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 147.

6 Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 29 279, nr. 156.

7 Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 29 279, nr. 165, p. 8-9.

8 Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-wetboek-van-strafvordering/documenten/publicaties/2014/06/06/discussiestukken-1e-congres-modernisering-wetboek-van-strafvordering.

9 Zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/02/03/contourennota-wetboek-van-strafvordering-in-consultatie.

10 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278.

‘te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen’.¹¹

Meer concreet worden als doelstellingen genoemd:

- een duidelijke regeling van de bevoegdheden en procespositie van de verschillende deelnemers aan de strafrechtspleging, waarbij voorzien is in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen en een juiste afweging van de verschillende belangen van deze procesdeelnemers;
- facilitering van een digitaal strafproces;
- vereenvoudiging van het voorbereidend onderzoek en de regeling van de opsporingsbevoegdheden;
- stroomlijning van procedures in het vooronderzoek, de berechting en de tenuitvoerlegging, waarbij gekeken wordt naar reductie van administratieve lasten;
- verkorting van doorlooptijden waarbij de verantwoordelijkheid van de procesdeelnemers voor een voortvarende procesgang wettelijk wordt vastgelegd en het onderzoek zoveel mogelijk wordt afgerond vóór de inhoudelijke behandeling ter zitting; voor de fase van het hoger beroep houdt dit in dat de appelprocedure zich concentreert op de aangevoerde bezwaren tegen de beslissing in eerste aanleg, waarbij de rechter echter wel onbepaald bevoegd blijft in te grijpen indien hij een beslissing in eerste aanleg niet juist acht;
- een effectieve en persoonsgerichte tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen;
- te voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger.¹²

De hoofddoelstelling is echter dat wordt voorzien in een wetboek waarin

‘zo veel mogelijk bevorderd wordt dat een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar gedrag, en dat onjuiste justitiële beslissingen zo veel mogelijk worden voorkomen’.¹³

Dit laatste met inachtneming van het recht op een eerlijk proces en de rechten van de overige bij het strafproces betrokken personen, alsmede van de noties van zorgvuldigheid en voortvarendheid. Voorts wordt expliciet benadrukt dat aan de uitgangspunten en beginselen van strafvordering niet wordt getornd. Het betreft een modernisering en geen ‘fundamentele herziening van de (grondslagen van de) strafvordering’. Dit betekent onder meer dat het gezag

11 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 1.

12 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 4.

13 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 4. Zie ook p. 5, waar in dit verband wordt verwezen naar de oorspronkelijke memorie van toelichting bij het huidige wetboek, *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 55.

van het Openbaar Ministerie over de opsporing en de bijbehorende verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de opsporing onaangetast blijven. Voorts blijft het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor de beoordeling van de wenselijkheid en omvang van de vervolging, waarbij het opportuniteitsbeginsel in volle omvang blijft gelden. Daaraan wordt korthedshalve – maar daarmee niet minder veelbetekenend – toegevoegd dat het Openbaar Ministerie onder meer tot taak heeft op te komen voor de belangen van het slachtoffer. Het uitgangspunt dat berechting is voorbehouden aan professionele rechters blijft eveneens overeind; enige vorm van lekenrechtspraak wordt niet overwogen. Tot slot voegt de minister toe dat bij het opstellen van de wijzigingen in het achterhoofd zal worden gehouden dat het gros van de strafbare feiten buitengerechtelijk wordt afgedaan en dat de fase van berechting (doorgaans) dus is gereserveerd voor de zwaardere zaken waarin het belang van het voeren van een contradictoir proces groot is.¹⁴

De hiervoor geciteerde doelstellingen zijn vervolgens leidend voor de vraag welke concrete voorstellen deel uitmaken van de moderniseringsoperatie, in die zin dat elk voorstel dient bij te dragen aan een of meerdere van deze doelstellingen. Dit betekent dat ‘voorstellen die niet noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van deze doelstellingen, maar op andere gronden wenselijk worden geoordeeld’, een eigen wetgevingstraject zullen doorlopen en als zodanig dus geen onderdeel zullen uitmaken van het moderniseringstraject. Evenmin zal wetgeving die recent reeds tot stand is gekomen of recent al in procedure is gebracht, deel uitmaken van het project, tenzij:

‘sprake is van prangende knelpunten waarvan de oplossing aansluit bij de doelstelling van deze wetgevingsoperatie of wanneer het gewenst is een ingezette modernisering van het wetboek een stap verder door te voeren’.

Tot slot blijft het project beperkt tot wijzigingen binnen het Wetboek van Strafvordering; het Wetboek van Strafrecht blijft aldus ongemoeid, behoudens het overhevelen van de nodige strafvorderlijke bepalingen uit dat wetboek naar het Wetboek van Strafvordering omdat zij daar beter op hun plaats zijn.¹⁵

Duidelijk is dat de moderniseringsoperatie geen fundamentele herijking van het strafproces beoogt. Veeleer gaat het de minister om het verrichten van achterstallig onderhoud, het wegnemen van onnodige bureaucratie binnen de strafrechtsheten, het inzichtelijker maken van de wettelijke regeling en het bij de tijd brengen van het wetboek waar het gaat om digitalisering van het strafproces. Kortom: modernisering van het strafproces(recht). In het licht van de directe aanleiding van de wetgevingsoperatie – de kritische rapporten van het WODC en de Algemene Rekenkamer – zijn dit alleszins begrijpelijke en nastrevenswaardige doelen. In het licht van deze doelstellingen is het ook

14 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 6.

15 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 5.

begrijpelijk dat de minister binnen het wetgevingstraject de nodige beperkingen heeft aangebracht door alleen die thema's aan te pakken die een (directe) bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de genoemde doelstellingen. Zo hoeft het geen verbazing te wekken dat het materiële strafrecht buiten het moderniseringstraject wordt gehouden. Ten aanzien van strafvorderlijke thema's is het wellicht lastiger te beoordelen wat wel en wat niet in het moderniseringstraject thuis hoort. Mede tegen die achtergrond wordt in § 1.4 en § 1.5 geïnventariseerd welke inhoudelijke thema's binnen het moderniseringstraject worden betrokken en welke thema's juist niet aan bod komen, ofwel omdat zij buiten het moderniseringstraject zijn of worden opgepakt ofwel omdat zij geheel ongemoeid worden gelaten. In § 1.6 wordt vervolgens de vraag beantwoord of – het geheel overziende – het wetgevingstraject inderdaad als een moderniseringsoperatie kan worden beschouwd of dat de wijzigingen toch fundamenteeler van aard zijn dan de doelstellingen van de operatie doen vermoeden.

1.4 DE INHOUD VAN DE VOORSTELLEN

In het navolgende wordt op basis van de contourennota een kort overzicht gegeven van de verschillende concrete voorstellen binnen het moderniseringstraject. De verschillende bijzondere procedures rondom en na afloop van de klassieke strafprocedure zullen hierbij buiten beschouwing worden gelaten, evenals de vervolgingsbeslissing, het jeugdstrafprocesrecht, de internationale en Europese samenwerking in strafzaken, de regeling van de rechtsmiddelen en de fase van de tenuitvoerlegging. De bespreking beperkt zich aldus tot de (kern van de) klassieke strafprocedure en ook daarbinnen worden alleen de meest in het oog springende voornemens belicht.¹⁶ Deze bespreking staat met name ten dienste van de aan het slot van deze bijdrage te beantwoorden vraag hoe de moderniseringsoperatie kan worden geduid; een waardering van de verschillende voorstellen – elk voor zich of in onderling verband bezien – gaat het bestek van deze bijdrage te buiten en wordt om die reden in het navolgende goeddeels achterwege gelaten.

16 Zie voor een overzicht van de belangrijkste veranderingen in alle acht boeken *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 31-35. Zie voorts voor een uitgebreidere bespreking op basis van de discussiestukken B.F. Keulen, 'Wetboek op stellen. Over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering', *RM Themis* 2014, p. 211-222. Zie voor een beknopt overzicht ook M. Kessler, 'Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering', *Ars Aequi* 2016, p. 126-131.

1.4.1 De structuur van het vernieuwde wetboek

Allereerst is van belang dat het nieuwe wetboek een geheel nieuwe structuur van acht boeken zal krijgen, te weten: 1) Algemene bepalingen en institutioneel kader; 2) Het voorbereidend onderzoek; 3) Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging; 4) De berechting; 5) De rechtsmiddelen; 6) Bijzondere procedures; 7) Internationale rechtshulp in strafzaken; en 8) De tenuitvoerlegging.¹⁷ In vergelijking met de huidige hoofdstructuur van zes (tot voor kort vijf) boeken¹⁸ komt de dagelijkse realiteit van de strafrechtspleging in deze nieuwe indeling beduidend helderder naar voren dan thans het geval is. Zo wordt het belangrijke onderscheid tussen het voorbereidend onderzoek en de berechting in één oogopslag helder, terwijl ook direct duidelijk wordt dat buitengerechtelijke afdoening van strafzaken een reëel (en veelvoorkomend) alternatief is voor berechting. In de huidige indeling van het wetboek gaan deze zowel in theorie als praktijk belangrijke onderscheidingen geheel schuil achter het neutrale opschrift 'Strafvordering in eerste aanleg' van Boek 2, terwijl de titels daarbinnen evenmin een getrouw beeld van de dagelijkse realiteit van de strafrechtspleging weten te schetsen. Vanuit het oogpunt van inzichtelijkheid is de nieuwe indeling dan ook zonder meer als winst te beschouwen.

1.4.2 Omgang met het legaliteitsbeginsel

De Contourennota zegt ook het nodige over de vraag op welke wijze de vernieuwde regeling van strafvordering wetstechnisch vorm zal krijgen, meer in het bijzonder in relatie tot het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel ex artikel 1 Sv en de codificatiegedachte ex artikel 107 Grondwet. Uitgangspunt blijft dat strafvordering plaats heeft op de wijze bij de (formele) wet voorzien. Dit uitgangspunt laat volgens de Contourennota evenwel onverlet dat nadere uitwerking in lagere regelgeving mogelijk is, bijvoorbeeld door middel van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Om die reden wordt nadrukkelijk aangekondigd dat zal worden bezien of en in hoeverre bij de moderniseringsoperatie op grotere schaal dan thans het geval is, gebruik kan worden gemaakt van lagere regelgeving. Voordelen van een dergelijke wetgevingstechniek zouden zijn dat gemakkelijker kan worden ingespeeld op de zich snel opvolgende technologische ontwikkelingen en regelgeving

17 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 30-31 en p. 109-110.

18 Ingevolge de Wet van 5 juni 2013 tot implementatie van kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2009 inzake de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (*PbEU* L 294), *Stb.* 2013, 250 is op 1 november 2013 een nieuw Vijfde boek luidende 'Internationale en Europese strafvorderlijke samenwerking' ingevoegd, onder vernummering van het toenmalige Vijfde boek 'Tenuitvoerlegging en kosten' tot het huidige Zesde boek.

vanuit de Europese Unie die om een spoedige implementatie vraagt. De Aanwijzingen voor de regelgeving blijven echter leidend, wat betekent dat uitgangspunt blijft dat ‘de reikwijdte en de voornaamste duurzame normen op het niveau van de wet in formele zin worden geregeld, zodat parlementaire betrokkenheid gewaarborgd is’, terwijl ‘voorschriften van meer technische of administratieve aard of nadere voorschriften die vaak wijziging behoeven in verband met technische of wetenschappelijke inzichten’ op een lager niveau kunnen worden geregeld.¹⁹

1.4.3 De procesdeelnemers

In het eerste boek van het vernieuwde wetboek zullen de verschillende procesdeelnemers worden gepositioneerd. Deels gaat het hier om het verzamelen en herschikken van bestaande regelingen – zoals het geval is bij onder meer het slachtoffer en de deskundige – deels gaat het om sterk aangepaste of geheel nieuwe regelingen. Zo komt er een aparte titel waarin de rechten en verplichtingen van de getuige worden vastgelegd. In aansluiting daarop zal in boek 2 een regeling worden opgenomen voor het verhoor van getuigen door opsporingsambtenaren.²⁰ Dit vormt een belangrijke vooruitgang ten opzichte van de huidige praktijk, waarin het verhoor van de getuige en diens positie in dat verband enkel zijn geregeld waar het het verhoor door de rechter-commissaris of de zittingsrechter betreft.

Voorts is het de uitdrukkelijke wens van de minister het voorbereidend onderzoek – nog meer dan thans al het geval is – te laten aansluiten op het onderzoek ter terechtzitting, opdat het onnodig aanhouden van het onderzoek ter zitting zoveel mogelijk wordt voorkomen.²¹ In dat verband worden de nodige maatregelen voorgesteld die de rechter-commissaris beter in staat zouden moeten stellen zijn regievoerende taak in het vooronderzoek effectief uit te oefenen. Onderdeel daarvan is dat de regeling betreffende de beoordeling van getuigenverzoeken zo wordt ingericht dat zoveel mogelijk wordt gestimuleerd dat getuigen al in een vroegtijdig stadium van het proces worden gehoord (lees: dus niet pas op het onderzoek ter terechtzitting).²² In dat verband wordt ook bekeken of de regeling van het onderzoek door de rechter-commissaris zo kan worden ingericht dat de verdachte vaker dan nu het geval is bij verhoren van getuigen aanwezig kan zijn en getuigen vaker kunnen worden beëdigd of aangemaand.²³

19 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 8-9; met verwijzing naar de Aanwijzingen voor de regelgeving van 1 april 2011, *Stcrt.* 2011, 6602.

20 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 44-46.

21 Vgl. de doelstellingen zoals genoemd in § 1.3 van deze bijdrage.

22 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 39-41.

23 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 37.

1.4.4 Het voorbereidend onderzoek

De belangrijkste wijzigingen in het moderniseringsproject betreffen ongetwijfeld de wijzigingen in de regeling van het voorbereidend onderzoek. Als gevolg van het toenemende belang van deze procesfase in de afgelopen eeuw en de diensgevolge grote stroom van wetwijzigingen met betrekking tot het vooronderzoek,²⁴ is met name dit onderdeel van het wetboek behoorlijk onoverzichtelijk en ontoegankelijk geworden. Ook geeft de huidige regeling maar tot op zekere hoogte een goed beeld van de wijze waarop het er in de praktijk aan toe gaat tijdens het voorbereidend onderzoek. Om deze problemen het hoofd te bieden, doet de minister een groot aantal voorstellen die deels neerkomen op het codificeren van de huidige praktijk en deels op het aanbrengen van wijzigingen daarin.

Ten eerste zal Boek 2 in de nieuwe structuur voorzien in een algemeen normatief kader van het voorbereidend onderzoek. Hierin zullen onder meer de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden gecodificeerd, teneinde duidelijker dan thans het geval is tot uitdrukking te brengen dat deze beginselen het gehele (opsporings)onderzoek beheersen.²⁵ Deze explicitering van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit hangt mede samen met het voornemen de voor de inzet van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen geldende criteria sterk te vereenvoudigen, waarbij onder meer het huidige, veel gebruikte criterium dat sprake moet zijn van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, wordt losgelaten. In plaats van de huidige toepassingscriteria – waarvan er volgens de contourennota inmiddels meer dan tien zijn – zouden er nog slechts vier moeten komen: 1) verdenking van een strafbaar feit; 2) verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van een jaar of meer is gesteld; 3) verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld; en 4) verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld.²⁶

24 Zie onder meer de Wet reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket van 19 april 1999, *Stb.* 1999, 194 (i.w.tr. op 1 juni 1999); de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek van 27 mei 1999, *Stb.* 1999, 243 (i.w.tr. op 1 februari 2000); de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden van 27 mei 1999, *Stb.* 1999, 245 (i.w.tr. op 1 februari 2000) en de Wet versterking positie rechter-commissaris van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 600 (i.w.tr. op 1 januari 2013).

25 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 54.

26 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 49-54. In het verband van dit voornemen is door het WODC onderzoek geïnitieerd teneinde de consequenties van een dergelijke wijziging in kaart te brengen. Zie voor het onderzoeksrapport D. Abels e.a., *Vereenvoudiging verdenkingscriteria. De gevolgen van de voorgenomen wijziging van de verdenkingscriteria voor de opsporingspraktijk*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2016. Mede naar aanleiding van dit rapport is recent vanuit het ministerie gecommuniceerd dat een vijfde categorie zal worden toegevoegd: misdrijven waarop gevangenisstraf van twee jaar of meer is gesteld. Zie Nieuwsbrief Modernisering Wetboek van Strafvordering, editie 1, 10 november 2016 (te raadplegen via www.rijksoverheid.nl).

Voorts streeft de minister ernaar het huidige woud van opsporingsbevoegdheden sterk te vereenvoudigen door – anders dan thans het geval is – een en dezelfde bevoegdheid slechts eenmaal in het wetboek te regelen. Met name bij de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden – die thans elk drie keer zijn geregeld, afhankelijk van de vraag of zij worden ingezet op basis van een klassieke verdenking, een vroegverdenking of aanwijzingen van een terroristisch misdrijf – kan hiermee veel winst worden geboekt.²⁷ Voorts wordt het bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden – die worden omgedoopt tot heimelijke bevoegdheden – voor de officier van justitie mogelijk een generiek bevel af te geven, waarin hij kan bepalen dat meerdere van die bevoegdheden tegen een persoon kunnen worden ingezet indien en voor zover is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.²⁸ Daarnaast onderzoekt de minister of er aanleiding is bestaande bevoegdheden te moderniseren en/of uit te breiden en nieuwe bevoegdheden in te voeren, zoals is bepleit door de politie en het Openbaar Ministerie. Hierbij wordt onder meer gedacht aan een bevoegdheid tot het stelselmatig vastleggen van persoonsgegevens op het internet en de inzet van een ‘stille sms’ of *IMSI-catcher* ter plaatsbepaling.²⁹ Voorts zal het onderscheid tussen onderzoek aan de kleding, onderzoek aan het lichaam en onderzoek in het lichaam worden verduidelijkt, zal het onderzoek aan de kleding nader worden genormeerd en zal een wettelijke grondslag worden gecreëerd voor het onderzoek aan, in en met het lichaam van een overleden persoon.³⁰ Ook de regelingen met betrekking tot de doorzoeking van woningen, de inbeslagneming van voorwerpen en de vergaring van gegevens worden gemoderniseerd. Hierbij gaat speciale aandacht uit naar het onderzoek van inbeslaggenomen elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken, zoals laptops, smartphones en usb-sticks. Deze gegevensvergaring zal vanwege de ingrijpende inbreuk op het recht op privacy nader worden genormeerd.³¹

De regeling van de voorlopige hechtenis blijft evenmin ongemoeid. Zo zullen de alternatieven voor de toepassing van voorlopige hechtenis – in Nederland vormgegeven als voorwaarden verbonden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis – beter wettelijk worden ingebed, hetgeen de rechtszekerheid zou bevorderen en ‘de mogelijkheden van vroegtijdige gedrags-

27 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 49 en 65.

28 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 66.

29 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 67; zie in dat verband ook F.P. Ölçer, ‘Modernisering van de bijzondere opsporing. Van BOB naar H(eimelijke)OB’, *Strafblad* 2015, nr. 4, p. 298-307.

30 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 58-60.

31 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 60-64. Zie voor het door het WODC geïnitieerde onderzoeksrapport ter zake P.A.M. Mevis, J.H.J. Verbaan en B.A. Salverda, *Onderzoek aan in beslag genomen elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 2016.

beïnvloeding en vroegtijdig optreden van de reclassering' zou vergroten.³² Daarnaast overweegt de minister de invoering van vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende maatregelen buiten de gevallen waarin voorlopige hechtenis mogelijk is, teneinde ook dan – met het oog op het voorkomen van recidive – voorwaarden en verplichtingen aan een verdachte te kunnen opleggen in afwachting van het strafproces.³³ Voorts wordt een nieuwe regeling getroffen voor de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt maar wiens zaak na ommekomst van de huidige negentig dagen-termijn van de gevangenhouding nog niet gereed is voor inhoudelijke behandeling. In een dergelijk geval krijgt de raadkamer de bevoegdheid op vordering van de officier van justitie te beslissen dat de gevangenhouding voortduurt voor ten hoogste een jaar, telkens met termijnen van maximaal negentig dagen. De bestaande waarborg voor de verdediging betreffende toegang tot het dossier blijft daarbij behouden. De toetsing van de (voortdurende van de) voorlopige hechtenis vindt in deze gevallen, tot de aanvang van het inhoudelijke onderzoek op de terechtzitting, plaats door een openbare raadkamer, in plaats van door de zittingsrechter tijdens een pro-forma zitting zoals thans het geval is.³⁴

1.4.5 Het aanhangig maken van de zaak en de berechting

In lijn met de eerdergenoemde versterking van de regievoerende functie van de rechter-commissaris teneinde ervoor te zorgen dat zaken in het voorbereidend onderzoek zodanig worden voorbereid dat deze zoveel mogelijk 'panklaar' worden aangeleverd bij de zittingsrechter zodat onnodige vertraging wordt voorkomen, betreffen de belangrijkste wijzigingen met betrekking tot de fase van de berechting het verder versterken van de regievoerende functie van de zittingsrechter.³⁵ Onderzoekswensen dienen voortaan rechtstreeks aan de zittingsrechter te worden voorgelegd, zodat deze daarover – met inachtneming van het standpunt van het Openbaar Ministerie daaromtrent – direct een beslissing kan nemen. Dit zou belangrijke tijdsinstaat kunnen opleveren in vergelijking met het huidige systeem waarin de verdediging zijn onderzoekswensen in eerste instantie tot het Openbaar Ministerie dient te richten (art. 263 Sv), waarna het verzoek pas na afwijzing opnieuw kan worden gedaan bij de rechter ten tijde van het onderzoek ter terechtzitting (art. 287 Sv), hetgeen

32 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 56-57. Zie in dit verband ook J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw en H.T. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands. Legal principles versus practical reality*, The Hague: Eleven International Publishing 2016.

33 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 57.

34 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 38. In dit verband is door het WODC onderzoek geïnitieerd naar de huidige praktijk rond pro-formazittingen. Zie voor het onderzoeksrapport M.J. Dubelaar e.a., *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

35 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 79.

in geval van toewijzing doorgaans tot aanhouding van de zitting moet leiden. Bovendien past een direct verzoek tot de rechter beter bij diens eindverantwoordelijkheid voor de volledigheid van het onderzoek ter terechtzitting en diens bijbehorende leidinggevende en regievoerende taak.³⁶ Teneinde deze taak van de zittingsrechter verder handen en voeten te geven wordt voorts voorgesteld een regeling met betrekking tot regiezittingen te introduceren naar analogie van de regiebijeenkomsten bij de rechter-commissaris in het vooronderzoek, alsmede een uitbreiding van de mogelijkheden tot het nemen van voorzittersbeslissingen voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling.³⁷ Voorts wordt gedacht aan de introductie van de mogelijkheid tot het houden van een schriftelijke voorbereidingsronde naar analogie van de ontnemingsprocedure, teneinde de inhoudelijke behandeling te kunnen toespitsen op die aspecten van de zaak waarover Openbaar Ministerie en verdediging van mening verschillen of die anderszins bijzondere aandacht vragen. Mede in het licht van het onmiddellijkheidsbeginsel en het openbare karakter van het onderzoek ter terechtzitting zou dit enkel kunnen dienen als aanvulling op en niet als vervanging van het requisitoir en het pleidooi ter zitting.³⁸

Ook worden wijzigingen voorzien met betrekking tot de maatstaven voor de beoordeling van getuigenverzoeken, in die zin dat het onderscheid tussen het verdedigingsbelang en het noodzakelijkheids criterium zal komen te vervallen ten faveure van één nieuw criterium, 'waarbij rekening wordt gehouden met het stadium waarin het verzoek is gedaan en waardoor mede wordt bevorderd dat verzoeken tijdig worden gedaan'.³⁹ Het temporele aspect zal niet langer tot uitdrukking komen in het feit dat in een later stadium van het geding een andere, strengere maatstaf geldt, maar in het (uniforme) criterium zelf. De rechter kan een verzoek in de toekomst (gemotiveerd) afwijzen:

'indien redelijkerwijs kan worden gevergd dat het verzoek tot het horen van een getuige in een eerder stadium van het geding werd gedaan, maar zal dit niettemin toewijzen indien hij dit nodig acht met het oog op het belang van de waarheidsvinding en/of het belang van de verzekering van het recht van de verdachte op een eerlijk proces'.⁴⁰

Naar het oordeel van de minister biedt de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot het ondervragingsrecht voldoende ruimte om bij de beoordeling van getuigenverzoeken niet alleen het recht op een eerlijk proces en het belang

36 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 80.

37 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 81.

38 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 81-82.

39 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 33; zie ook p. 79-80 waar in dit verband wordt verwezen naar het overzichtsarrest ter zake HR 1 juli 2014, NJ 2014/441 m.nt. M.J. Borgers.

40 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 29 279, nr. 278, p. 33.

van waarheidsvinding te betrekken, maar ook het moment waarop het verzoek wordt gedaan.⁴¹

Ten aanzien van de gang van zaken tijdens het onderzoek ter terechtzitting blijft veel bij het oude. De voorstellen die in dat verband worden gedaan hebben met name betrekking op de voordelen die het gebruik van audiovisuele middelen kunnen bieden. Zo wordt een regeling voorgesteld met betrekking tot het maken van audio-opnamen van verklaringen die ter terechtzitting worden afgelegd door verdachten, getuigen en deskundigen, opdat deze correct kunnen worden weergegeven in het proces-verbaal van de zitting. Dit neemt echter niet weg dat een zakelijke weergave van de inhoud van die verklaringen het uitgangspunt blijft. Teneinde de juistheid daarvan te controleren, worden de procesdeelnemers in de gelegenheid gesteld de audio-opname na afloop van de zitting uit te luisteren. Mocht een en ander vervolgens uitmonden in een discussie over de vraag of de inhoud van de verklaring juist is weergegeven, dan is het laatste woord aan de zittingsrechter.⁴² Ook komt er een wettelijke regeling inzake het gebruik van audiovisuele reconstructies ter terechtzitting. Kern daarvan zal zijn dat de procesdeelnemer die een dergelijke reconstructie ter zitting wenst te vertonen, daarvan tijdig melding dient te doen, opdat de andere procesdeelnemer een verzoek kan indienen tot aanvulling van de reconstructie, bijvoorbeeld door daarin een of meer alternatieve scenario's op te nemen. Audiovisuele reconstructies kunnen echter niet als zodanig worden gebruikt voor het bewijs.⁴³

Ook ten aanzien van de bewijsregeling blijft veel bij het oude, zij het dat staande jurisprudentie in een aantal gevallen in de wettelijke regeling zal worden verwerkt. Dit raakt bijvoorbeeld het bewijsmiddel van de eigen waarneming van de rechter waar het gaat om het vertonen van beeld- en geluidopnamen ter zitting, het verbod reclasseringsrapportages voor het bewijs te bezigen en het gebruik van verklaringen van medeverdachten (lees: het schrappen van het voorschrift van art. 341 lid 3 Sv).⁴⁴ Ook zal het stelsel van motiveringsverplichtingen in het vonnis worden vereenvoudigd, zonder dat daarmee wordt beoogd de omvang van de motiveringsverlichting te beperken. Tot slot zal de bestaande rechtspraak met betrekking tot de voeging ad informandum worden gecodificeerd en zullen voorzieningen worden getroffen teneinde de uitspraaktermijn in grote(re) zaken te verlengen. Enerzijds zal dit gebeuren door middel van de introductie van de mogelijkheid deze termijn met twee weken te verlengen; anderzijds door de mogelijkheid het onderzoek ter terechtzitting op een later moment te sluiten op een enkelvoudige zitting.⁴⁵

41 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 79-80.

42 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 82.

43 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 82.

44 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 83-84.

45 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 85-86.

1.5 WELKE THEMA'S BLIJVEN BUITEN BEELD VAN DE MODERNISERING?

In het licht van de vraag hoe de moderniseringsoperatie moet worden geduid, is niet alleen van belang welke thema's in de moderniseringsoperatie worden meegenomen, maar ook de vraag welke thema's daarbuiten vallen. Zoals in het voorgaande al aan de orde kwam, is bij de beantwoording van de vraag of bepaalde thema's al dan niet worden meegenomen binnen de modernisering voor de minister leidend of deze thema's al dan niet samenhangen met de beoogde doelstellingen van de moderniseringsoperatie. Niet alles wat wenselijk is of zou kunnen zijn, wordt daarom aangepakt binnen deze operatie. Voorts moet voor ogen worden gehouden dat er de afgelopen jaren – mede onder invloed van de uitkomsten van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 – al veel is gebeurd. In dit verband kan onder meer worden gedacht aan de Wet OM-afdoening,⁴⁶ de Wet deskundige in strafzaken,⁴⁷ de verschillende wetten met betrekking tot de (versterking van de) positie van het slachtoffer,⁴⁸ de Wet versterking positie rechter-commissaris⁴⁹ en de Wet herziening regeling processtukken.⁵⁰ Daarnaast zijn nog de nodige belangrijke wetsvoorstellen aanhangig, zoals het wetsvoorstel dat de richtlijn met betrekking tot het recht op rechtsbijstand beoogt te implementeren⁵¹ en het daarmee samenhangende wetsvoorstel in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen.⁵² Ook kan in dit verband worden gewezen op het wetsvoorstel dat beoogt een eigen bijdrage voor veroordeelden voor de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg in te voeren.⁵³ Stuk voor stuk belangrijke thema's die in essentie raken aan de taken, posities en rollen van de verschillende procesdeelnemers, hun onderlinge verhouding

46 Wet OM-afdoening van 7 juli 2006, *Stb.* 2006, 330 (i.w.tr. op 1 februari 2008).

47 Wet deskundige in strafzaken van 22 januari 2009, *Stb.* 2009, 33 (i.w.tr. op 1 januari 2010).

48 Zie onder meer Wet versterking positie slachtoffer van 17 december 2009, *Stb.* 2010, 1 (i.w.tr. op 1 januari 2011).

49 Wet versterking positie rechter-commissaris van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 600 (i.w.tr. op 1 januari 2013).

50 Wet herziening regeling processtukken van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 601 (i.w.tr. op 1 januari 2013).

51 Wetsvoorstel tot implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294) (*Kamerstukken I* 2015/16, 34 157, C).

52 Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen (*Kamerstukken I* 2015/16, 34 159, A).

53 Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg (*Kamerstukken I* 2014/15, 34 067, A). Zie in dit verband S. Meijer e.a., 'De eigen bijdrage aan de kosten van het strafproces en de slachtofferzorg', *NJB* 2016/2001, p. 2898-2904.

alsmede de verhouding tussen de strafvorderlijke overheid en de burger. In die zin kan worden vastgesteld dat veel voorstellen die de kern van het strafproces raken, buiten de moderniseringsoperatie zijn of worden behandeld.

En dan zijn er ook nog thema's die vooralsnog (vrijwel) onaangeroerd zijn gebleven. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de plaats van de burger binnen de strafvordering. Wat kan en mag van de burger worden verwacht in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten en in hoeverre staat het de burger vrij zich eigenmachtig tegen strafvorderlijke aangelegenheden aan te bemoeien? En wat betekent dit vervolgens voor het gebruik van de door de burger vergaarde informatie in het strafproces en welke consequenties hebben onrechtmatigheden in dit verband?⁵⁴ Voorts rijst de vraag of het niet dringend tijd wordt de positie van het slachtoffer fundamenteleer te doordenken dan tot op heden is gebeurd. Natuurlijk, er is de laatste jaren – mede onder invloed van Europese regelgeving – veel wetgeving tot stand gekomen die de positie van het slachtoffer duidelijk heeft versterkt, maar inmiddels dringt de vraag zich steeds sterker op hoe lang het slachtoffer nog de positie van serieus te nemen procesdeelnemer kan innemen zonder de facto procespartij te worden. Ook ontbreekt tot op heden – mede in het licht van belangrijke ontwikkelingen als de totstandkoming van de ZSM-praktijk – een stevige doordiening van de vraag wat nu de meest gewenste vorm van 'strafrechtelijke geschillenbeslechting' is, waarbij optimaal recht wordt gedaan aan alle betrokken belangen. Uit de contourennota kan impliciet worden opgemaakt dat de minister nog steeds heilig gelooft in het huidige model van strafvordering – met enerzijds een opgetuigd gerechtelijk spoor en anderzijds het buitengerechtelijke spoor van de strafbeschikking, ondersteund door een versneld werkproces in de vorm van het ZSM-traject –, terwijl daar toch ook de nodige kanttekeningen bij zijn te plaatsen. Het feit dat de minister recent nog de stekker uit de lopende pilots rond mediation in strafzaken heeft getrokken, is in dat licht een veeg teken.⁵⁵

Tot slot ontbreekt tot op heden vanuit overheidszijde een stevige doordiening van de verhouding tussen het strafrecht en de punitieve bestuurlijke handhaving. Aan gene zijde van de grens tussen strafrecht en bestuursrecht wordt driftig gediscussieerd over de toekomst van de bestuursrechtelijke punitieve handhaving, waarbij in het bijzonder de bij het strafrecht achterblijvende mate van rechtsbescherming binnen het bestuursrecht punt van zorg

54 Zie over deze en dergelijke vragen het recente proefschrift E.M. Moerman, *Inburgeren in de opsporing. Over de juridische positie van de burger in de opsporing van strafbare feiten* (diss. Rotterdam), Enschede: Gildeprint 2016.

55 Zie de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 28 oktober 2016 over het slachtofferbeleid, *Kamerstukken II 2016/17*, 33 552, nr. 23, p. 6.

is.⁵⁶ Vanuit het perspectief van het strafrecht wordt deze discussie minder intensief gevoerd, terwijl het toch – mede in het licht van voornoemde doordenking van de meest gewenste vorm van ‘strafrechtelijke geschillenbeslechting’ – voor de hand zou liggen ook de verhouding met het bestuursrecht in de discussie over de toekomst van het strafproces (en het materiële strafrecht) te betrekken. Voorts staat de discussie aan de bestuursrechtelijke kant geenszins los van de wijze waarop de strafrechtelijke handhaving is ingericht, ervan uitgaande dat ook de wetgever – hoe moeilijk dit ook te realiseren moge zijn – een zo consistent mogelijk publiekrechtelijk handhavingsbestel ambieert. In dit licht zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan het wegnemen van ongerechtvaardigde en ongefundeerde verschillen tussen de regelingen van de strafbeschikking en de bestuurlijke boete die in zekere zin toch functionele equivalenten van elkaar zijn.⁵⁷ Ook kan in dit verband worden gewezen op de verwickelingen rond het alcoholslotprogramma, waaruit eens te meer blijkt dat hetgeen geschiedt binnen de context van punitieve bestuurlijke handhaving rechtstreekse gevolgen kan hebben voor de toepasbaarheid van het strafrecht.⁵⁸

1.6 DUIDING VAN DE MODERNISERINGSOPERATIE

Op basis van het voorgaande – wat gebeurt er wel binnen de modernisering, wat blijft zoal buiten beeld – kan het een en ander worden gezegd over de vraag hoe de moderniseringsoperatie moet worden geduid. Het moge duidelijk zijn dat het hier een majeure operatie betreft waarvoor terecht grote aandacht bestaat in de politiek, de praktijk van de strafrechtspleging en de strafrechtswetenschap. Ook is het duidelijk dat binnen het moderniseringstraject vele belangwekkende voorstellen worden gedaan, die een belangrijke invloed zullen hebben op de wijze waarop het strafproces in de toekomst zal worden gevoerd. Deels gaat het daarbij om codificering van bestaande jurisprudentie en het opschonen of straktrekken van bestaande regelgeving, deels gaat het om kleinere of grotere koerswijzigingen ten opzichte van het bestaande recht. Op de vraag hoe deze voorstellen elk op zich of in onderling verband bezien moeten worden gewaardeerd, is in deze bijdrage niet uitgebreid ingegaan,

56 Zie onder meer C.L.G.F.H. Albers, M.L. van Emmerik & C.M. Saris, F.J.P.M. Haas, *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?* (preadviezen VAR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014. Zie in dit verband ook het zeer lezenswaardige advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 13 juli 2015, *Stcrt.* 2015, 30280, ‘Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht’.

57 Zie J.H. Crijns, ‘Op zoek naar consistentie. Bestrafing buiten de rechter om in strafrecht en bestuursrecht’, *RM Themis* 2014, nr. 6, p. 263-274.

58 Zie HR 3 maart 2015, *NJ* 2015/256 m.nt. B.F. Keulen en ABRvS 4 maart 2015, *AB* 2015/160 m.nt. R. Stijnen.

maar uit de bespreking van de verschillende voornemens in § 1.4 kan wel worden afgeleid dat er voor elk wat wils in de contourennota schuilt: vele wijzigingen staan in het teken van het (voortdurende) streven naar doelmatigheid en efficiëntie (vgl. bijvoorbeeld de verdere nadruk op het vooronderzoek ten opzichte van het onderzoek ter terechtzitting), maar de voorstellen bevatten zeker ook de nodige rechtsbeschermende en kwaliteitsverhogende aspecten (vgl. bijvoorbeeld de voorgestelde regeling met betrekking tot het maken van audio-opnamen tijdens het onderzoek ter terechtzitting). De vraag hoe de moderniseringsoperatie moet worden gewaardeerd, hangt dan ook mede af van het perspectief van waaruit men het strafrecht beziet.

In ieder geval drukt de contourennota de lezer herhaaldelijk op het hart dat de operatie – hoe omvangrijk ook – geen fundamentele stelselwijzigingen beoogt, in die zin dat de kernwaarden van het Nederlandse strafproces – het legaliteitsbeginsel, het opportuniteitsbeginsel, het streven naar de materiële waarheid, het bestaan van professionele rechtspraak, etc. – ongemoeid blijven. Dat lijkt inderdaad het geval te zijn: deze en dergelijke fundamenten worden niet expliciet ter discussie gesteld, terwijl de verschillende voornemens evenmin indirect belangrijke consequenties hebben voor de fundamenten van het strafproces. Hieruit mag echter niet de conclusie worden getrokken dat de moderniseringsoperatie een volstrekt neutrale operatie zou zijn, die louter ziet op codificatie van geldende jurisprudentie, het opschonen van achterhaalde regelingen en het straktrekken van bestaande regelingen. Met name de verdere versterking van en nadruk op het vooronderzoek in strafzaken ten opzichte van het onderzoek ter terechtzitting is geen waarde vrije operatie. Dit aspect van de modernisering raakt rechtstreeks aan de wijze waarop het strafproces is ingericht en de verhouding tussen de verschillende procesdeelnemers. Deze verschuiving vergt met name het nodige van de verdediging in die zin dat de effectiviteit en kwaliteit van de verdediging in belangrijke mate wordt bepaald door de mate van activiteit die de verdediging in de vroege fase van het strafproces ontplooit. Vanuit het streven naar efficiëntie en doelmatigheid ligt deze wijziging voor de hand; vanuit het perspectief van rechtsbescherming roept deze verschuiving evenwel de nodige vragen op, nu de verdachte hiermee in nog sterkere mate dan thans al het geval is afhankelijk wordt van de kwaliteit van het werk van diens raadsman.⁵⁹

Met recht kan echter de vraag worden gesteld of laatstgenoemd punt niet veeleer het verder doortrekken van een principiële keuze is die reeds eerder is gemaakt dan een geheel nieuwe fundamentele kwestie. De beweging naar het meer benadrukken van het belang van het vooronderzoek met een bijbehorende accentuering van de eigen verantwoordelijkheid van de verdediging is immers reeds al jaren geleden ingezet, met de eerdergenoemde Wet verster-

59 Ook Keulen benoemt een aantal thema's die naar zijn smaak fundamenteeler zijn dan het enkele streven het wetboek te moderniseren. Hierbij noemt hij onder meer de verschijningsplicht van getuigen bij het politieverhoor. Zie Keulen 2014, p. 212-213.

king positie rechter-commissaris als laatste exponent.⁶⁰ En in het recente verleden zijn meer tamelijk fundamentele wijzigingen doorgevoerd, waarbij de taken en verantwoordelijkheden van verschillende procesdeelnemers in belangrijke mate zijn herschikt: het Openbaar Ministerie is naast een opsporende en vervolgende tevens een bestraffende autoriteit geworden, de positie van het slachtoffer is in verschillende opzichten versterkt, de deskundige heeft een eigen regeling van diens taken en positie gekregen en de verdediging heeft als gevolg van de Salduz-jurisprudentie en de daaropvolgende (naderende) wetgeving een steviger voet tussen de deur van het opsporingsonderzoek gekregen.⁶¹ Vanuit dat perspectief bezien heeft de wetgever veel fundamentele kwesties – wat men daarvan ook moge vinden – al in een eerder stadium ter hand genomen.

Wat vervolgens nog resteert, zijn de thema's die in § 1.5 zijn benoemd en die eerder onaangeroerd zijn gebleven terwijl zij ook buiten de context van het moderniseringstraject vallen. In het licht van de doelstellingen daarvan is dit een begrijpelijke keuze. Een aantal van deze thema's raakt immers rechtstreeks aan het materiële strafrecht, dat de minister expliciet buiten het moderniseringstraject heeft geplaatst. Dit geldt in het bijzonder voor de verhouding met het bestuursrecht, daar een eventuele herijking van de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving mede vraagstukken van criminalisering en decriminalisering omvat.⁶² Ook raken deze thema's veeleer de bredere vraag naar de plaats van het straf(proces)recht binnen de maatschappij en binnen het veld van publiekrechtelijke handhaving dan de engere vraag hoe een goed ingericht strafproces eruit zou moeten zien. Dit ligt hooguit anders waar het gaat om de plaats van het slachtoffer binnen het strafproces en de positie van de burger binnen de opsporing, nu dit thema's zijn die ook directe consequenties hebben voor de regeling van het strafproces zelf. In ieder geval geven de benoemde thema's aan dat ook na de modernisering van de strafvordering nog belangrijke vragen moeten worden beantwoord; vragen die rechtstreeks raken aan de plaats en functie van het strafrecht in de samenleving, de verhouding van het strafrecht tot de burger (in welke hoedanigheid dan ook) en de verhouding van het strafrecht tot andere rechtsdomeinen.

Het geheel overziende is de moderniseringsoperatie – hoewel omvangrijk – wellicht inderdaad niet meer (maar zeker ook niet minder) dan een omvangrijke voorjaars schoonmaak van de strafvordering, gecombineerd met het hier en daar verrichten van achterstallig onderhoud en het in gang zetten van een enkele lichte verbouwing. Wel kan daaraan worden toegevoegd dat het enig-

60 Wet versterking positie rechter-commissaris van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 600 (i.w.tr. op 1 januari 2013).

61 Zie § 1.5 voor verwijzingen naar de in dit verband relevante wetgeving.

62 Al laat het bestaan van de bestuurlijke strafbeschikking (art. 257ba Sv) zien dat handhaving door bestuursorganen niet noodzakelijkerwijs gepaard hoeft te gaan met decriminalisering van de onderliggende gedraging. Ook in het geval van de bestuurlijke strafbeschikking wordt immers strafrechtelijk gehandhaafd, zij het door een bestuursorgaan.

zins paradoxaal aandoet dat de gedeeltelijke herijking van de positie van verschillende procesdeelnemers de afgelopen decennia consecutief en relatief separaat van elkaar heeft plaatsgevonden door middel van een stroom van afzonderlijke wetsvoorstellen (zij het daarbij in belangrijke mate geïnspireerd door de uitkomsten van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001*), terwijl een grote integrale wetgevingsoperatie zoals de onderhavige juist primair wordt aangegrepen om de boel op te schonen, lichte verbouwingswerkzaamheden in gang te zetten en achterstallig onderhoud te verrichten. Wat daarvan zij, feit blijft dat er ook na de modernisering nog genoeg werk aan de winkel is.