

Modernisering van het Wetboek van Strafvordering

Something old, something new, something borrowed, and a lot of blue

Petra van Kampen¹

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het plan opgevat om het huidige Wetboek van Strafvordering (volledig) te moderniseren. Waar het huidige Wetboek een jarenlange ontstaansgeschiedenis heeft zal de introductie van het nieuwe Wetboek, als de voortekenen niet bedriegen, in een veel kortere periode tot stand komen. Het Wetboek wordt gemoderniseerd om 'de tand des tijds' weer adequaat te kunnen doorstaan, maar daarbij wordt de verdediging tegelijkertijd teruggedrongen in een rol die zich kenmerkt door een gebrek aan rechten, tijd en mogelijkheden. Efficiënt is dat, gezien vanuit een vervolgende overheid, ontegenzeggelijk wel, maar het predicaat 'behoorlijk' verdient het niet.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het plan opgevat om het huidige Wetboek van Strafvordering (volledig) te moderniseren. Het huidige wetboek dateert uit het begin van de vorige eeuw. Het werd in de periode 1910-1913 ontworpen door een daartoe op 18 april 1910 ingestelde Staatscommissie onder voorzitterschap van Ort, nadat Ort daartoe zelf in 1901 reeds een (omvangrijke) voorzet gaf.² De aldus ingestelde Staatscommissie ontwierp, na daaraan 64 vergaderingen te hebben gewijd, het Oorspronkelijk Regeringsontwerp (ORO), welk ontwerp vervolgens enkele jaren onderwerp vormde van een uitgebreide parlementaire gedachtewisseling over de exacte inhoud ervan, voordat het wetboek in 1925 in zijn geheel werd afgekondigd.³ Op 1 januari 1926 werd het officieel van kracht.⁴ Het wetboek werd destijds gekenschetst als 'gematigd accusatoir'.⁵

Als de voortekenen niet bedriegen, zal de introductie van een nieuw Wetboek van Strafvordering in een veel

kortere periode zijn beslag (moeten) krijgen: de minister van Veiligheid en Justitie heeft de ogen vooralsnog gericht op begin 2016: dan moeten de laatste (van de in totaal 19) met de modernisering samenhangende wetsvoorstellen de Tweede Kamer hebben bereikt.⁶

Het wetboek moet dan ook en naar het oordeel van de minister onvermijdelijk, drastisch én dringend op de schop. In zijn toespraak bij het congres 'Modernisering Wetboek van Strafvordering' dat op 19 juni jl. in Amersfoort plaatsvond, citeert de minister een passage uit het rapport 'Strafvordering 2001' van de hand van (onder meer) Knigge en Groenhuijsen, welke passage naar het oordeel van de Minister veelzeggend is voor de huidige stand van het strafprocesrecht: *"Het geldende recht moet maar al te vaak door de wetstoepasser gereconstrueerd worden uit een oerwoud van incidentele wettelijke voorzieningen en jurisprudentiële oplossingen, die elkaar voortdu-*

Auteur

1. Prof. mr. P.T.C. van Kampen is hoogleraar strafrechtspraktijk bij het Willem Pompe Instituut, Universiteit van Utrecht, (strafrecht)advocate te Amsterdam en bestuurslid van de NVSA.

Noten

2. In zijn hoedanigheid van raadgever bij het departement van Justitie schreef Ort in 1901 een Ontwerp Wetboek van Strafvor-

dering. Dit Ontwerp diende als uitgangspunt voor de beraadslagingen van de Staatscommissie onder leiding van Ort. Zie uitgebreid P.P.J. van der Meij, *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek*, Kluwer: Deventer 2010, p. 30 e.v.

3. De invoeringswet dateert van 29 juni 1925; *Stb.* 1925, 308, p. 1-64.

4. Binnen een jaar na inwerkingtreding van het Wetboek van Strafvordering volgde het bekende 'de auditu-arrest' van de Hoge

Raad (HR 20 december 1926, *NJ* 1927, p. 85), welk arrest voor het strafprocesrecht naar het oordeel van onder meer Pompe meer betekenis heeft gehad voor de (straf) rechtspraktijk nadien dan het hele wetboek. *"Lang deze weg kan immers, wat de wet betreft, het hele onderzoek ter terechtzitting tot een loutere formaliteit vervallen"*. W.P.J. Pompe, 'Het bewijs in strafzaken', in: *Vijf opstellen van Willem Pompe*, Tjeenk Willink: Zwolle 1975, p. 46.

5. *Kamerstukken II* 1913/1914, 286, nr. 3, p. 55 (mvt).

6. Zie de toespraak van minister Opstelten bij het congres 'Modernisering Wetboek van Strafvordering' op 19 juni jl. in Amersfoort, gepubliceerd op internet: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2014/06/19/toespraak-van-minister-opstelten-bij-het-congres-modernisering-wetboek-van-strafvordering.html>.



De schildpad als haas - Jonathan Evans © Illustration Works / Alamy

rend verdringen en overwoekeren. Dit gebrek aan inzichtelijkheid vergroot de kans op fouten, vergissingen en ontsporingen van het justitiële apparaat⁷. Het wetboek bevat verouderde en overbodige bepalingen, is onnodig complex, doet geen recht (meer) aan de sinds 1926 wezenlijk veranderde verhoudingen tussen politie, OM en de rechter-commissaris en de rol en rechten van slachtoffers, nabestaanden en getuigen, terwijl de administratieve belasting te ver is doorgeschoten door verplichtingen die geen toegevoegde waarde hebben, maar wel het opsporingsproces sterk belasten, aldus (nog steeds) de minister.

De minister wijdt (opvallend) weinig woorden aan de rol en rechten van de verdachte en zijn raadsman, noch aan de vraag of de wezenlijk veranderde rol van de verde-

diging in strafzaken gevolgen zou moeten hebben voor het toekennen van rechten en bevoegdheden aan de verdachte (en diens raadsman).⁷ Dat laatste is dan ook kennelijk niet de bedoeling. Voorop staat dat in het nieuwe wetboek de uitgangspunten en beginselen van de Nederlandse strafvordering behouden moeten blijven: er komt (dus) geen ingrijpende stelselwijziging, maar (alleen) een modernisering. Beoogd wordt een wetboek dat bijdraagt aan een doelmatige en effectieve bestrijding van de criminaliteit met toepassing van procedures die behoorlijk en eerlijk zijn; een toegankelijk en werkbaar wetboek dat aan rechtstatelijke beginselen voldoet en tot een kwaliteitsverbetering leidt voor diegenen die in de strafrechtspleging werken.

De plannen zijn inmiddels al vrij vergevorderd. Zo werden de deelnemers aan de conferentie 'Modernisering Wetboek van Strafvordering' daags voorafgaand aan deze conferentie getraakteerd op een omvangrijk aantal vragen, suggesties en aanbevelingen met betrekking tot de verschillende onderwerpen die in het nieuwe wetboek hun beslag zouden moeten krijgen, variërend van de vraag of in het wetboek een verplichting zou moeten worden opge-

De minister wijdt (opvallend) weinig woorden aan de rol en rechten van de verdachte en zijn raadsman

Om vooruitlopend op formele wetgeving bij AMvB in een tijdelijke regeling van een bepaalde (nieuwe) opsporingsactiviteit te voorzien is evenwel wel degelijk een systeembreuk

nomen dat een getuige zich bij een politieverhoor dient te identificeren, tot (bijvoorbeeld) de vraag of de grondslag-leer (verder) dient te worden versoepeld. Deze plannen werden ontwikkeld in samenspraak met de Raad voor de Rechtspraak en vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie: de zogenoemde 'ketenpartners'(van justitie). Opvallende afwezige in deze 'pre consultatiefase' was de (strafrecht)advocaatuur; niet omdat de strafrechtadvocaatuur meende niet te kunnen of te willen meepraten over een nieuw wetboek (dat zou welhaast een *contradictio in termini* zijn), maar omdat het ministerie er kennelijk bewust voor heeft gekozen de advocatuur in dat voortraject niet te betrekken. Niettegenstaande het feit dat het gaat om een 'megaoperatie' waarvoor de minister ("tegen de algemene trend in") bij zijn Ministerie extra capaciteit heeft vrijgemaakt, is de advocatuur als enige 'kernprocesdeelnemer' aangewezen op de formele weg, bestaande uit het geven van een (bij voorkeur) coherent en samenhangend commentaar op het uiteindelijke concept van 19 verschillende wetten, die tezamen een heel Wetboek zullen (moeten) bestrijken. Dat probleem treft vermoedelijk ook de Raad voor de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie, zij het dan dat beide instanties inmiddels al enige tijd op de hoogte zijn van de plannen en daarover hebben kunnen meepraten.

In de tussentijd is het de vraag of het woord 'modernisering' de lading wel dekt, althans of dat woord de conclusie rechtvaardigt die de minister daaraan verbindt, namelijk dat de uitgangspunten en beginselen van het huidige Wetboek van Strafvordering worden behouden en er 'dus' geen ingrijpende stelselwijziging komt. Een summere analyse van een aantal van de verschillende voorstellen lijkt vooralsnog een andere conclusie te indiceren. Zo zijn in de aanloop naar het congres Modernisering Strafvordering onder meer voorstellen geformuleerd ter versoepeling van de grondslagleer⁷ en wordt voorts beoogd mogelijk te maken dat nieuwe opsporingsbevoegdheden in eerste instantie niet bij wet in formele zin, maar bij AMvB worden geregeld. Dat laatste vindt – blijkens de toespraak van de minister – zijn kennelijke rechtvaardiging in het feit dat het strafvorderlijke legaliteitsbeginsel onder druk zou staan, omdat het tempo waarin de huidige samenleving zich ontwikkelt zo hoog zou zijn dat het niet altijd goed mogelijk is om door middel van een formele wet tijdig en effectief in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom wil de minister komen

tot formele wetgeving die voldoende ruimte biedt voor lagere regelgeving, zodat sneller kan worden gereageerd op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften uit de praktijk. In het discussiestuk 'algemene grondslagen voorbereidend onderzoek' wordt in dat kader de vraag opgeworpen of het wenselijk is in het Wetboek een bepaling op te nemen die het mogelijk maakt om vooruitlopend op formele wetgeving bij AMvB in een tijdelijke regeling van een bepaalde (nieuwe) opsporingsactiviteit te voorzien die voor regeling bij wet in aanmerking komt.⁹ Dat is evenwel wel degelijk een systeembreuk ten opzichte van het huidige wetboek, zoals ook een versoepeling van de grondslag-leer een stelselwijziging inhoudt.

Tegelijkertijd valt op dat aan daadwerkelijk 'moderniserende' gedachten eigenlijk vrij beperkte aandacht wordt besteed in de verschillende discussiestukken. Zo lijkt bijvoorbeeld de vraag wat een verdere digitalisering van de maatschappij betekent of zou kunnen betekenen voor de strafrechtspleging niet heel erg systematisch en coherent doorgedacht. Betekent het wellicht – of zou het kunnen of moeten betekenen – dat door verbalisanten op een andere wijze proces-verbaal kan of moet worden opgemaakt; dat ook strafzittingen anders zouden moeten of kunnen worden 'vastgelegd'; en dat we het huidige wettelijk bewijsstelsel, dat sterk geënt is op een papieren vastlegging en een specifieke verwijzing door de oordelende rechter naar onderdelen daarvan, toch ook tegen het licht zouden moeten houden? En heeft iemand eraan gedacht dat digitalisering ook betekent dat in huizen van bewaring en gevangnissen (adequate) voorzieningen moeten worden getroffen zodat de verdachte vooral ook *zelf* zijn digitale strafdossier kan raadplegen, daar waar het OM er thans in grote zaken steeds vaker toe overgaat om het strafdossier als zodanig überhaupt niet meer in papieren vorm aan te leveren aan de verdediging? Of moet het feit dat het project in de wandelgangen ook wel bekend staat als het 'VPS-project' – waarbij deze afkorting verwijst naar Verbetering Prestaties in de Strafrechtketen – zo worden geïnterpreteerd dat het vooral de bedoeling is dat politie, justitie en de gerechten zo efficiënt en met zo weinig mogelijk rompslomp strafzaken 'doen', waarbij de 'rompslomp' vooral op het bordje van de verdediging wordt geschoven, terwijl in de vergoeding voor die werkzaamheden – indien zij op toevoeging plaatsvinden – tegelijkertijd fors en substantieel wordt gesneden (en ook daar overigens de nodige rompslomp voor de verdediging tot gevolg heeft)?

7. Zie daaromtrent Stijn Franken en Petra van Kampen, Tegendraads gedram: de raadsman in strafzaken, in: C. Kelk, F. Koenraadt & D. Siegel (red.), *Veelzijdige gedachten*, liber amicorum prof. dr. Chrisje Brants, Boom Lemma 2013, p. 245-254. Zie voorts

Stijn Franken, Traditionele waarden van de advocatuur en schuivende verantwoordelijkheden voor de raadsman: achtergronden bij een verhit debat, *Delikt en Delinkwent* 2007, nr. 4, p. 360-369.

8. Discussiestuk 'Berechting', p. 28-41.

Daar wordt onder meer de vraag gesteld of de grondslagleer door middel van een wetswijziging zou moeten worden versoepeld, dan wel of op andere wijze aan de nadelen van de grondslagleer tegemoet kan worden gekomen die niet in het discussiestuk aan

de orde zijn gekomen.

9. Discussiestuk 'Algemene grondslagen voorbereidend onderzoek', p. 13.

In deze voorstellen zit niet bijster veel voortschrijdend inzicht ten aanzien van de rechten die de verdachte in het strafproces(recht) zouden moeten toekomen

In het licht van de gedachte dat het huidige wetboek zorgt voor teveel rompslomp, laat zich in de tussentijd slecht duiden waarom in de verschillende discussiestukken een batterij aan detailvoorstellen zit, dat als zodanig en op het eerste gezicht nauwelijks lijkt bij te (kunnen) dragen aan het verminderen van die rompslomp. Zo wordt in één van de stukken de vraag gesteld of het wenselijk zou zijn dat de algemene bevoegdheid tot identiteitsvaststelling – die zich mede uitstrekt tot opsporingsambtenaren – te codificeren in de titel waarin de rechten en plichten van getuigen zullen worden opgenomen;¹⁰ of het wenselijk zou zijn om getuigen te (kunnen) verplichten om in uitzonderlijke situaties te verschijnen ten behoeve van het politieverhoor;¹¹ alsmede of er in de desbetreffende titel een bepaling zou moeten worden opgenomen over correcte bejegening van de getuige.¹²

Een nadere, systematische en coherente bezinning op de positie van de verdachte en zijn advocaat in het licht van de moderniseringsgedachte treft men bij de discussiestukken niet aan. Dat houdt ongetwijfeld verband met het feit dat in februari 2014 een conceptwetsvoorstel ter implementatie van het recht van de verdachte op toegang tot een advocaat verscheen, naar aanleiding van de op 22 oktober 2013 door de Europese Raad vastgestelde Richtlijn (2013/48/EU) over hetzelfde onderwerp. Tegelijkertijd verscheen het aanverwante conceptwetsvoorstel *“ter aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen”*. In het eerste concept wordt – in art. 28d – (dan eindelijk) voorgesteld om elke aangehouden en op uitnodiging verschenen verdachte het recht te geven om zich tijdens het politieverhoor te laten bijstaan door een advocaat, welke advocaat dan aan het verhoor kan ‘deelnemen’ (art. 28d lid 1). Dat is voor Nederlandse begrippen bijzonder modern, om niet te zeggen revolutionair: de verdere uitwerking van dat recht is dat overigens minder.¹³ In het tweede hiervoor genoemde conceptwetsvoorstel wordt tegelijkertijd – in art. 45 lid 1 – bepaald dat indien aan de verdachte een raadsman is

toegevoegd, de minister de kosten van rechtsbijstand nadien geheel of ten dele op de veroordeelde kan verhalen, voor zover de draagkracht van de veroordeelde daartoe aanleiding geeft. Anders dan de reeds lang noodzakelijke aanpassing van het Nederlandse recht aan de eisen van het EHRM met betrekking tot het recht van de verdachte om zich ook tijdens het politieverhoor te kunnen laten bijstaan door een advocaat, zit in deze voorstellen niet bijster veel voortschrijdend inzicht ten aanzien van de rechten die de verdachte in het strafproces(recht) zouden moeten toekomen en de ‘overall’ positie van de verdediging binnen het strafprocesrecht, of het moet de hiervoor reeds genoemde gedachte zijn dat de verdachte ook kan functioneren als ‘melkkoe’ van zijn eigen strafproces.

Bezien vanuit het huidige wetboek is de verdachte naar Nederlands recht dan ook nog steeds vooral voorwerp van onderzoek; drager van beperkte rechten, waarbij steeds beperkt recht wordt gedaan aan het uitgangspunt van ‘tegensprekelijkheid’, waaraan het Europese Verdrag én het Europese Hof zoveel waarde hechten. Dat is niet voor niets: een daadwerkelijk contradictoir proces is namelijk niet alleen van belang vanuit een oogpunt van ‘eerlijkheid’, maar ook ter voorkoming van fouten, vergissingen en ontsparingen van het justitiële apparaat.

Binnen Europa kenmerkt het Nederlandse strafprocesrecht zich door een sterk inquisitoire traditie. Nederland heeft zich daaraan nooit echt ontworsteld. Integendeel, zou men haast zeggen, getuige de bedoeling om zoveel mogelijk zaken via ZSM af te (gaan) doen, waarbij het OM als aanklager én beslissende instantie optreedt en een raadsman weinig tot niet in zicht komt.¹⁴ Als de voortekenen niet bedriegen, zal die inquisitoire traditie ook onder het nieuwe wetboek ongewijzigd blijven. Dat volgt uit de inmiddels opgestelde discussiestukken in de aanloop naar het formuleren van wetsvoorstellen. Het volgt ook uit het feit dat de strafrechtadvocatuur in de aanloop daarvan geen enkele rol heeft (gekregen) en die rol in het vervolg van het ‘VPS-project’ maar zeer beperkt kan gaan vervullen, omdat haar in het kader van deze ‘mega-operatie’ geen tijd, geld en middelen ter beschikking staan om adequaat (en coherent) te kunnen (tegen-)spreken. Dat stemt tot nadenken en tot droefenis. Waar het Wetboek wordt gemoderniseerd om ‘de tand des tijds’ weer adequaat te kunnen doorstaan, wordt de verdediging daarbij tegelijkertijd teruggedrongen in een rol die zich kenmerkt door een gebrek aan rechten, tijd en mogelijkheden. Efficiënt is dat, gezien vanuit een vervolgende overheid, ontegenzeggelijk wel, maar het predicaat ‘behoorlijk’ verdient het niet. •

10. Discussiestuk ‘Getuigen’, p. 13.

11. *Idem*, p. 15.

12. *Idem*, p. 24.

13. In het tegelijkertijd verschenen concept besluit ‘inrichting en orde politieverhoor’ wordt de deelnemende rol van de raadsman

bij dat verhoor vervolgens nader gedefinieerd en aan voorwaarden verbonden: zo is de raadsman alleen aan het begin een aan het einde van het verhoor bevoegd om opmerkingen te maken of vragen te stellen (art. 5 lid 2), tenzij het gaat om de opmer-

king dat de verdachte de hem gestelde vraag niet begrijpt, het pressieverbod niet in acht is genomen, de fysieke of psychische toestand van de verdachte zodanig is dat deze van invloed is op het verhoor, dan wel om het verzoek te doen om het verhoor

voor overleg met zijn cliënt te onderbreken (art. 6 en 7). De raadsman mag voorts geen ‘onredelijk’ gebruik maken van zijn bevoegdheden (art. 8).

14. Zie daartoe o.a. Franken en van Kampen 2013, *idem*, p. 253.