



de Rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 18 april 2014
contactpersoon Voorlichting
e-mail Voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer 06-46116548
uw kenmerk 476490
bijlage 1
onderwerp Advies conceptwetsvoorstellen en concept-AMvB “raadsman en politieverhoor”

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 12 februari 2014 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) u te adviseren over de conceptwetsvoorstellen Implementatie van richtlijn 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 (**Wetsvoorstel I**) en Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele andere dwangmiddelen (**Wetsvoorstel II**) alsmede het conceptbesluit houdende implementatie van richtlijn 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 oftewel Besluit inrichting en orde politieverhoor (**Voorstel III**).

Wetsvoorstellen

Richtlijn 2013/48/EU bevat minimumregels over het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures. Lidstaten moeten er voor zorgen dat verdachten in strafprocedures een algemeen recht op toegang tot een raadsman toekomt, welk in ieder geval een aanvang neemt voorafgaand aan het verhoor van de verdachte. Dit recht komt toe aan zowel aangehouden verdachten als aan verdachten die niet zijn aangehouden.

Wetsvoorstel I betreft de introductie van een wettelijk recht van de verdachte om voorafgaand aan het verhoor door opsporingsambtenaren een raadsman te raadplegen (consultatiebijstand), en het recht om zich tijdens het verhoor door een raadsman te laten bijstaan (verhoorbijstand). Dit recht geldt voor alle strafbare feiten en ongeacht of de verdachte is aangehouden of zich in vrijheid bevindt. Alleen wanneer de verdachte is aangehouden, moeten noodzakelijke regelingen worden getroffen om ervoor te zorgen



de Rechtspraak

datum 18 april 2014
pagina 2 van 6

dat de verdachte zijn recht daadwerkelijk kan uitoefenen. Voor de aangehouden verdachte wordt een raadsman opgeroepen, tenzij het gaat om aanhouding voor lichtere feiten, in welk geval de verdachte in de gelegenheid wordt gesteld zelf contact te zoeken met een raadsman.

Wetsvoorstel II zorgt ervoor dat de in wetsvoorstel I opgenomen regeling wordt ingebed in de eerste fase van het vooronderzoek. Wetsvoorstel II betreft een actualisering van de bepalingen over de raadsman, een nadere wettelijke normering van de weergave van het verhoor (door de politie) in het proces-verbaal en wijziging van de dwangmiddelen aanhouding en ophouding voor onderzoek.

Voorstel III bevat regels over de inrichting van en orde tijdens het verhoor door opsporingsambtenaren. Deze regels, die bijvoorbeeld zien op wanneer de raadsman opmerkingen kan maken en vragen kan stellen, kunnen onder omstandigheden een zekere begrenzing van de wijze waarop rechtsbijstand wordt verleend, meebrengen.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

De Raad heeft op 22 juni 2011 advies uitgebracht over het conceptwetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot aanvulling van de regeling van het politieverhoor van de verdachte, diens aanhouding en vorgeleiding aan de officier van justitie, de inverzekeringstelling en het recht op rechtsbijstand in het strafproces (Wet rechtsbijstand en politieverhoor). In uw brief van 12 februari 2014 heeft u aangegeven dat het voormalige conceptwetsvoorstel is uitgesplitst in de wetsvoorstellen I en II. Voorts heeft u aangegeven dat de bepalingen van wetsvoorstel I uit het voormalige conceptwetsvoorstel zijn overgenomen met enkele wijzigingen en aanvullingen die ter implementatie van de richtlijn noodzakelijk zijn. De bepalingen van wetsvoorstel II zijn inhoudelijk goeddeels ongewijzigd uit het voormalige conceptwetsvoorstel overgenomen. U heeft de Raad dan ook verzocht om opmerkingen te maken in aanvulling op het eerdere advies. De Raad zal dan ook volstaan met slechts enkele algemene opmerkingen, een aantal inhoudelijke en redactionele opmerkingen (zie de bijlage) en, nu de bepalingen uit het voormalige conceptwetsvoorstel grotendeels zijn overgenomen, een verwijzing naar het advies van 22 juni 2011.

Zoals ook in het advies van 22 juni 2011 aangegeven, acht de Raad het van groot belang dat met de wetsvoorstellen I en II en voorstel III het recht op consultatie van een raadsman voorafgaand en tijdens het politieverhoor wordt gecodificeerd. Wetsvoorstel I ziet er in het algemeen weloordacht uit en maakt de indruk dat de richtlijn daarin op zorgvuldige wijze zijn neerslag heeft gekregen. Ten aanzien

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 18 april 2014
pagina 3 van 6

van wetsvoorstel II hecht de Raad eraan nogmaals te verwijzen naar de opmerkingen over de aanhouding en de invezekeringstelling die zijn gemaakt in het advies van 22 juni 2011.

Met betrekking tot de aangekondigde maatregel van bestuur (AMvB) in het voorgestelde artikel 45, lid 5, Wetboek van Strafvordering in wetsvoorstel II, verwijst de Raad niet alleen naar het advies van 22 juni 2011 maar ook naar het advies van 29 april 2010 over dit onderwerp. Het betreft hier de regeling voor het verhaal op de veroordeelde die over voldoende draagkracht beschikt, van de kosten voor de rechtsbijstand. Hoewel op pagina 56 van de Memorie van Toelichting (MvT) bij wetsvoorstel II is aangegeven dat er (nog) voldoende tijd aanwezig lijkt te zijn voor advisering over de inhoud van de AMvB, betreurt de Raad het opnieuw dat, nu voor de derde keer, de AMvB niet tegelijk met het wetsvoorstel ter advisering is voorgelegd. Zoals op dezelfde pagina in de MvT is aangegeven, zullen de nadere contouren van het voorbereiden van de beslissing tot verhaal nog uit de aangekondigde AMvB moeten blijken en is met name voor een volledige en goede beoordeling van de werklastgevolgen voor de rechtspraak kennisneming van de inhoud van de AMvB onontbeerlijk. De Raad verzoekt er zorg voor te dragen dat over de aangekondigde AMvB ook daadwerkelijk kan worden geadviseerd voordat wetsvoorstel II is ingediend.

Werklastgevolgen

De Raad verwijst ook op dit punt naar het advies van 22 juni 2011.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. C.H.W.M. Sterk
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

datum 18 april 2014
pagina 4 van 6

Bijlage: inhoudelijke en redactionele opmerkingen

Wetsvoorstel I

Artikel 28b, derde lid, Wetboek van Strafvordering. Wanneer het gaat om een verdenking van een feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, vindt - indien de verdachte bijstand wenst - geen toevoeging van een raadsman plaats. Het onderscheid zoals dat in artikel 28 Wetboek van Strafvordering wordt gemaakt, maakt de richtlijn niet. Weliswaar schrijft artikel 4 van deze richtlijn voor dat de lidstaten de noodzakelijke regelingen treffen om ervoor te zorgen dat - kort gezegd - verdachten van wie de vrijheid is ontnomen in staat zijn om hun recht op toegang tot een advocaat daadwerkelijk uit te oefenen, maar daaruit volgt niet zonder meer dat de raad voor rechtsbijstand niet in kennis gesteld hoeft te worden in het omgekeerde geval. Verdachten kunnen ook aangehouden worden (en dus de vrijheid ontnomen worden) voor feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is, zonder dat zij een gekozen raadsman hebben. Zelfs een telefonisch consult wordt lastig zonder piketadvocaat. De vrees bestaat dan ook dat, nu de wet zulks niet voorschrijft, deze groep verdachten niet daadwerkelijk in staat wordt gesteld zich te voorzien van rechtsbijstand.

Artikel 28d Wetboek van Strafvordering. In het eerste lid is neergelegd dat de raadsman kan deelnemen aan een verhoor, zulks geheel conform de richtlijn. Wat het deelnemen precies inhoudt, wordt niet omschreven. Nu dit nieuw is in de Nederlandse wet en verhoorpraktijk, adviseert de Raad wetsvoorstel I op dit punt nader te onderbouwen.

Artikelen 488c, vierde lid, Wetboek van Strafvordering. In dit artikellid is onder meer neergelegd dat de raadsman op verzoek van de verdachte rechtsbijstand verleent, terwijl in artikel 490 Wetboek van Strafvordering (wetsvoorstel II) sprake is van 'op verzoek van verdachte of diens ouders of voogd'. De Raad adviseert de artikelen op dit punt met elkaar in overeenstemming te brengen.

Wetsvoorstel II

Artikel 45 Wetboek van Strafvordering. Het artikel bevat geen termijn om verhaal te halen en een toelichting daarover ontbreekt in de MvT. In theorie zou na vele jaren een veroordeelde een last tot verhaal betekend kunnen krijgen. Daarbij wordt niet nader toegelicht of iedere veroordeelde onder het voorgestelde artikel valt. Dient er ook verhaal te worden gehaald wanneer bijvoorbeeld artikel 9a Wetboek van Strafrecht is toegepast of wanneer sprake is van een veroordeelde die niet of minder toerekeningsvatbaar is geacht? Bovendien lijkt de gedachte van de wetgever enigszins tegenstrijdig. Enerzijds wordt van belang geacht dat verdachten tegen wie na hun aanhouding vrijheidsbenemende dwangmiddelen zijn toegepast een raadsman krijgen toegewezen omdat zij geacht worden door hun vrijheidsbeneming niet zelf voor hun rechtsbijstandsvoorziening te kunnen zorgen (zie de MvT, p. 55), anderzijds dreigt dit belang aan kracht te verliezen door het voorgestelde artikel. Een andere vraag is wanneer de draagkracht wordt bepaald. Is de peildatum van de draagkracht de pleegdatum van het delict, de datum van de veroordeling of het moment dat verhaal wordt gehaald? De Raad adviseert wetsvoorstel II op de hier genoemde punten nader te onderbouwen/aan te vullen.



de Rechtspraak

datum 18 april 2014
pagina 5 van 6

Artikel 60 Wetboek van Strafvordering. Met betrekking tot dit artikel dient zich de vraag aan waarover de rechter-commissaris een beslissing moet nemen als hij een machtiging afgeeft. De rechter-commissaris zal de officier van justitie en verdachte volgens het voorstel in de gelegenheid stellen opmerkingen te maken maar onduidelijk is hoe zich dit verhoudt tot het “horen” van deze personen. Deze beslissing houdt meer in dan uitsluitend een toetsingsbeslissing ex artikel 59a Wetboek van Strafvordering. Daar wordt gekeken of aan de formaliteiten is voldaan en of er andere gronden zijn waardoor de inverzekeringstelling mogelijk onrechtmatig zou zijn, zoals bijvoorbeeld strijd met beginselen van een goede procesorde, maar wordt in het verhoor en de beslissing niet ingegaan op de inhoud van het dossier en de feiten. Bij een machtiging verlenging zal de beslissing meer moeten gaan omvatten. Er zal dan door de rechter-commissaris moeten worden beslist of het in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk is om de inverzekeringstelling te verlengen. Dit betekent, dat de rechter-commissaris zich inhoudelijk zal moeten verdiepen in het onderzoek. De rechter-commissaris zal mogelijk twee inhoudelijke beslissingen moeten nemen met betrekking tot de vrijheidsbeneming. De machtiging om de inverzekeringstelling te verlengen én de bewaring. Het is de vraag welke gevolgen dit heeft voor de behandeling van de vordering bewaring. In theorie zou de rechter-commissaris van vooringenomenheid kunnen worden beticht. Dat kan worden voorkomen door de vordering bewaring door een andere rechter-commissaris te laten beoordelen. Afgezien van het feit dat dat niet in alle arrondissementen even eenvoudig zal zijn, levert een en ander een ruime extra inspanning op.

Artikel 491, tweede lid, Wetboek van Strafvordering. Met dit artikellid zijn de minima voor rechtsbijstand aan een minderjarige in de hier bedoelde gevallen verhoogd. Gelet de beperkte toelichting en motivering verzoekt de Raad dit punt in de MvT nader aan te vullen.

Voorstel III

In het Besluit inrichting en orde politieverhoor ontbreken – afgezien van artikel 3, lid 3 – regels met betrekking tot de bijstand van een tolk. Daarbij zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de Aanwijzing bijstand van tolken en vertalers bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten (Stcrt. 2013, nr. 35062). Indien daartoe niet wordt overgegaan, verdient het aanbeveling de redenen daarvan toe te lichten. In dit verband wordt nog opgemerkt dat artikel 3, lid 3, spreekt van een tolk die zich in de verhoorruimte bevindt, terwijl ook gebruik zal kunnen worden gemaakt van een tolkentelefoon. Dat verdient aandacht in de toelichting. In het Besluit zou voorts aandacht kunnen worden besteed aan de vaststelling door de verhorende ambtenaar (alsmede de verslaglegging daarvan) dat de tolk en de verdachte elkaar in de taal waarin zij met elkaar communiceren – dat hoeft niet de moedertaal van de verdachte te zijn – (voldoende) begrijpen.

De Raad vraagt zich af of het wel wenselijk is té gedetailleerde procedurevoorschriften in het Besluit op te nemen. Dergelijke voorschriften kunnen al snel kunnen leiden tot verwerpen – bijvoorbeeld als blijkt dat de raadsman op een verkeerde plek geeft gezeten, de tolk heeft rondgelopen etc. – waar de rechter op zal moeten responderen hetgeen de afdoening van de zaak nodeloos zal vertragen.

In artikel 8, lid 3, Besluit inrichting en orde politieverhoor is neergelegd dat de raadsman geen communicatiemiddelen of opnameapparatuur meeneemt in de verhoorkamer. De gedachte daarachter is



de Rechtspraak

datum 18 april 2014
pagina 6 van 6

begrijpelijk, al is het de vraag in hoeverre een dergelijk voorschrift voldoende toekomstbestendig is. Nu het strafproces wordt gekenmerkt door een ontwikkeling naar steeds verdergaande digitalisering zal het niet vol te houden zijn dat het de raadsman op termijn wordt verboden om bijvoorbeeld zijn tablet – waarop hij stukken uit het digitaal dossier kan raadplegen of aantekeningen kan maken – met zich draagt. Nu dergelijke apparatuur vaak ook kan worden aangemerkt als communicatiemiddel en opnameapparaat verdient het aanbeveling in de toelichting hieraan enige aandacht te besteden.

Artikel 9 Besluit inrichting en orde politieverhoor. Het is onduidelijk hoe het verhoor wordt voortgezet wanneer de raadsman uit de verhooruimte is verwijderd. Indien het een jeugdige verdachte betreft, verdient het aanbeveling dat een andere vertrouwenspersoon alsnog aanwezig kan zijn bij het verhoor. In ieder geval dient aandacht te worden besteed aan de situatie dat het verhoor ongewild zonder bijstand zou moeten geschieden.