

Vergaderjaar 2016–2017

34 157

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)

34 159

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen

E¹

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 oktober 2016

1. Inleiding

De leden van de fracties van de VVD, D66, SP en PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van bovenvermelde wetsvoorstellen. De leden van de GroenLinks-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de SP-fractieleden. De regering is deze leden erkentelijk voor hun inbreng en gaat graag in op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen.

2. Ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor, deelname raadsman aan verhoor

Voordat ik de vragen van de fractieleden beantwoord schets ik in het kort de achtergrond van de normering van de deelname van de raadsman aan het politieverhoor, zoals opgenomen in de OM-Beleidsbrief en het ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor.

Het recht om voorafgaand aan het verhoor door de politie met een raadsman te spreken is gebaseerd op jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Deze vorm van rechtsbijstand wordt consultatiebijstand genoemd. Dit betekent dat de verdachte kan spreken met een raadsman voordat het eerste inhoudelijke verhoor van de verdachte door de politie plaatsvindt. Een andere vorm van rechtsbijstand is de verhoorbijstand. Dit betreft het recht op bijstand door een

¹ Letter E heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 157.

raadsman tijdens het verhoor door de politie. Op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad (HR 30 juni 2009. ECLI:NL:HR:2009:BH3079) hebben aangehouden jeugdige verdachten ook recht op bijstand door een raadsman of een andere vertrouwenspersoon *tijdens* het verhoor door de politie. Het gaat hier om minderjarige verdachten.

Het recht op consultatiebijstand en op verhoorbijstand voor jeugdigen is opgenomen in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor van het College van procureurs-generaal (van 15 februari 2010, Stcrt. 4003).

Het recht op consultatiebijstand wordt vastgelegd in het voorgestelde artikel 28c van het Wetboek van Strafvordering. Het recht op rechtsbijstand voor jeugdigen wordt vastgelegd in het voorgestelde artikel 488c Sv.

De Europese Commissie heeft het initiatief genomen voor een richtlijn ten aanzien van de toegang tot een advocaat in strafprocedures. Deze richtlijn is vastgesteld op 22 oktober 2013 en moet worden geïmplementeerd door de lidstaten. Het wetsvoorstel met het Kamerstuknummer 34 157 dient hiertoe. Deze wetgeving moet volgens de richtlijn uiterlijk op 27 november 2016 in werking treden. Deze richtlijn voorziet in het recht op verhoorbijstand voor alle verdachten, dus ook voor meerderjarigen.

De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 22 december 2015 (ECLI: NL: HR:2015:3608) bepaald er voortaan van uit te zullen gaan dat verdachten het recht op verhoorbijstand al hebben, vooruitlopend op de invoering van een wettelijke regeling.

Dit impliceert dat ook aangehouden meerderjarige verdachten recht hebben op verhoorbijstand. De Hoge Raad heeft de rechtspraak tot 1 maart 2016 de gelegenheid gegeven om de feitelijke implementatie van dit recht te realiseren. Aan dit arrest is gevolg gegeven. De normen voor de inrichting en orde van het politieverhoor zijn opgenomen in de beleidsbrief van het OM van 10 februari 2016 (Stcrt. 2016, 8884). Deze normen sluiten aan bij het ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor dat bij het implementatiewetsvoorstel ten aanzien van de EU-richtlijn was gevoegd (Kamerstukken 34 157, nr. 3).

Voor de inhoud van de normen voor de inrichting en orde van het politieverhoor, waaronder de formulering van de bevoegdheden van de raadsman, moet worden aangesloten bij de jurisprudentie van het EHRM en van de Nederlandse rechter, alsmede bij de regeling in de EU-richtlijn. Zowel de jurisprudentie als de richtlijn geven de Nederlandse wetgever een zekere ruimte om deze normen te bepalen.

Artikel 3, derde lid, onder b) van de richtlijn zegt dat de deelname van de advocaat die bij het verhoor aanwezig is geschiedt overeenkomstig procedures in het nationale recht mits die procedures de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet laten. De regering heeft het ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor zodanig geformuleerd dat hierin opgenomen normen binnen de kaders passen die de jurisprudentie en de richtlijn stellen. Dit geldt ook voor de OM-beleidsbrief.

De VVD-fractieleden vragen de regering in te gaan op de veel gehoorde stelling dat de huidige OM-beleidsbrief beperkter is dan de Richtlijn zou voorschrijven.

De opvatting dat de beleidsbrief beperkter is dan hetgeen de Richtlijn voorschrijft, deelt de regering niet. De beleidsbrief is opgesteld om aan het arrest van de Hoge Raad van 22 december 2015 te voldoen, vooruitlopend op de Nederlandse wetgeving ter implementatie van de richtlijn.

Artikel 3, derde lid, onder b), van de richtlijn bepaalt dat de raadsman bij het verhoor aanwezig mag zijn en daaraan «overeenkomstig procedures in het nationale recht» daadwerkelijk mag deelnemen. Zoals hiervoor is gememoreerd kunnen deze procedures de deelname regelen, onder de voorwaarde dat zij de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht onverlet laten. Dit betekent dat de exacte invulling van het recht op verhoorbijstand wordt overgelaten aan de lidstaten zelf. Overweging (25) bij de richtlijn vermeldt dat de raadsman tijdens het verhoor van de verdachte overeenkomstig de nationale procedures onder meer vragen kan stellen, verduidelijking kan vragen en verklaringen kan afleggen die dienen te worden geregistreerd overeenkomstig het nationale recht. De beleidsbrief (en in lijn daarmee het ontwerpbesluit) laat, in overeenstemming met deze overweging, voldoende ruimte voor adequate deelname aan het verhoor. De raadsman mag naast de verdachte aan de verhoortafel plaatsnemen. Hij mag voor aanvang en na afloop van het verhoor alle opmerkingen maken en vragen stellen die hem dienstig voorkomen. Hij moet daartoe in de gelegenheid worden gesteld. De raadsman is tijdens het verhoor bevoegd de verhorende ambtenaar erop opmerkzaam te maken dat de verdachte een vraag niet begrijpt, dat er ongeoorloofde druk op de verdachte wordt uitgeoefend of dat de toestand van de verdachte zodanig is dat deze een verantwoorde voortzetting van het verhoor verhindert. Verder is de raadsman (of de verdachte) bevoegd om ten minste eenmaal om onderbreking van het verhoor te vragen voor onderling overleg.

De regering vindt dat hiermee voldoende mogelijkheden zijn voor deelname aan het verhoor. De begrenzing van de mogelijkheden passen bij het karakter van het verhoor als middel van opsporing. Het verhoor heeft niet het karakter van een vrijblijvend gesprek. De voor verhoor opgehouden verdachte bevindt zich in een situatie die hij niet zelfstandig kan beëindigen. Hij moet dulden dat hem vragen worden gesteld. Het kan onder omstandigheden nodig zijn de verdachte aaneengesloten en indringend te bevragen. Een ongeclausuleerd recht voor de advocaat om te interveniëren zou dat verhinderen.

Verder wijst de regering erop dat verhoorders een ruimere rol van de advocaat kunnen toestaan. Als het naar het oordeel van de verhorende ambtenaar doelmatig en redelijk is dan kan hij een ruimere inbreng door de raadsman tijdens het verhoor toestaan. De orderegels zijn vooral bedoeld voor gevallen waarin het door een onredelijke opstelling van een raadsman nodig is om een grens te trekken. Overigens loopt Nederland wat betreft de mogelijkheden van de raadsman tot deelname aan het verhoor niet uit de pas met ons omringende landen. In de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel ter implementatie van de Europese richtlijn werd uiteen gezet hoe de rol van de raadsman in een aantal buitenlandse rechtsstelsels is ingevuld (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 157, nr 6, blz. 21).

De ruimte van de wetgever om de rol van de advocaat te normeren komt ook aan de orde in de prejudiciële beslissing van de Hoge Raad van 13 september 2016 (ECLI:NL:HR:2016:2068). Het betreft hier een beslissing van de civiele kamer naar aanleiding van een uitspraak van de voorzieningenrechter in een kort geding, waarin eisen van de NVSA en NVJSA² over de omvang van het recht op verhoorbijstand werden afgewezen. Kernvraag in de desbetreffende procedure was of de regels van de beleidsbrief van het College van procureurs-generaal in strijd zijn met het arrest van 22 december 2015. In die beleidsbrief wordt, vooruitlopend op

² Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten respectievelijk Nederlandse Vereniging van Jonge Strafrechtadvocaten.

de goedkeuring en inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, invulling gegeven aan de mogelijkheid van het verlenen van verhoorbijstand door een raadsman.

In de prejudiciële beslissing merkt de Hoge Raad (in rechtsoverweging 3.6.3) onder meer op dat in zijn algemeenheid niet kan worden gezegd dat de in de beleidsbrief OM vervatte regeling strijdig is met het arrest van 22 december 2015. Ook zegt de Hoge Raad (in rechtsoverweging 3.6.6): «Noch uit art. 6 EVRM, noch uit enige andere thans geldende rechtsregel vloeit voort dat een raadsman die tijdens het politieverhoor rechtsbijstand verleent aan een verdachte, in staat moet worden gesteld tijdens een verhoor a) daaraan deel te nemen door tussendoor vragen te stellen aan de verdachte of opmerkingen te maken, of b) de verdachte ten aanzien van specifieke vragen te adviseren zich (al dan niet) op zijn zwijgrecht te beroepen, zolang beperkingen dienaangaande niet zodanig zijn dat het recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor slechts theoretisch of illusoir is».

Verder zegt de Hoge Raad (in rechtsoverweging 3.6.8) dat in zijn algemeenheid niet kan worden gezegd dat de toepassing van de regels die zijn neergelegd in de beleidsbrief OM en de bijbehorende Bijlage 2, ongeacht de omstandigheden van het geval, ertoe leidt dat wordt tekortgedaan aan een praktische en effectieve uitoefening van het recht van een verdachte op bijstand van een raadsman tijdens zijn verhoor door de politie. Verder merkt de Hoge Raad (in rechtsoverweging 3.6.9) op dat voor het geval de beleidsbrief OM en de bijbehorende Bijlage 2 nog van kracht zijn na het verstrijken van de implementatietermijn van de Richtlijn, dat de in die brief en bijlage vervatte regeling niet een zodanige inhoud kent dat in dit stadium gezegd kan worden dat alsdan grond bestaat voor het geven van een bevel tot buitentoepassingslating daarvan of tot aanpassing daarvan door de voorzieningenrechter vanwege onmiskenbare strijd met de Richtlijn.

Deze uitspraak is ook van belang voor het ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor, omdat de regels van de beleidsbrief OM aansluiten bij dit ontwerpbesluit. Deze prejudiciële beslissing geeft geen aanleiding tot aanpassing van de beleidsbrief en dus ook niet tot wijziging van het ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor.

De VVD-fractieleden vragen of de regering voornemens is de OM-beleidsbrief te laten bijstellen, dan wel te zijner tijd het ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor (hierna: het ontwerpbesluit) aan te passen. Deze leden stellen dat de Richtlijn bepaalt dat de advocaat daadwerkelijk aan het verhoor kan deelnemen en dat deze deelname onder andere bestaat uit het stellen van vragen, het vragen om verduidelijking en het afleggen van verklaringen. Zij vinden dat deze onderdelen niet terug komen in de thans bekende orderegels.

De elementen die de leden van de VVD-fractie noemen zijn ontleend aan overweging (25) van de Richtlijn. De regering vindt dat de voorgestelde regeling aan de normen van de Richtlijn voldoet en dat de beleidsbrief van het OM en het ontwerpbesluit ook binnen de termen van overweging (25) past. De regering heeft dan ook niet het voornemen om het OM voor te stellen de beleidsbrief aan te passen, noch om het ontwerpbesluit op genoemde punten aan te passen. De elementen van overweging (25) zijn respectievelijk als volgt ingevuld. «Het stellen van vragen» is mogelijk voor aanvang en na afloop van het verhoor. «Het vragen om verduidelijking» is in dat kader eveneens mogelijk evenals «het afleggen van verklaringen».

Overigens hebben overwegingen in de preambule van een richtlijn een toelichtend karakter. De bindende normen staan in de artikelen van de richtlijn, in dit geval in artikel 3. Verder verwijst de regering naar haar antwoord op de voorgaande vragen van de VVD-fractieleden.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet is opgenomen in het ontwerpbesluit dat de raadsman een mobiele telefoon en/of een tablet bij zich mag hebben en of de regering alsnog bereid is om dit op te nemen als inmiddels in de praktijk blijkt dat dit goed werkt.

De regering is graag bereid om aan dit verzoek tegemoet te komen. Bij de formulering van het ontwerpbesluit waren er argumenten voor en tegen het meenemen van een mobiele telefoon en/of tablet in de verhooruimte. Na een afweging is toen in artikel 8, derde lid, van het ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor bepaald dat de raadsman geen communicatiemiddelen of opnameapparatuur meeneemt de verhoorkamer in. Inmiddels is er een verdere gedachtewisseling geweest tussen de politie en de advocatuur. Hierbij is verhelderd dat het meenemen van een telefoon of tablet nuttig kan zijn in verband met de bereikbaarheid van advocaten zodat zij van urgente informatie kunnen worden voorzien over bijvoorbeeld piketmeldingen. Dit mag er echter niet toe leiden dat het verhoor verstoord zou worden. Deze gedachtewisseling heeft geleid tot de formulering in de beleidsbrief: «De raadsman is bevoegd om tijdens het verhoor aantekeningen te maken. Uitgangspunt is dat de raadsman in de verhooruimte kan beschikken over een mobiele telefoon en laptop/tablet. Dit geldt niet als huisregels van een verhoor-locatie om redenen van veiligheid zich hiertegen verzetten. De raadsman maakt geen opnamen van het verhoor». Als in de praktijk blijkt dat dit goed werkt, dan kan deze praktijk worden voortgezet. De eerste signalen uit de praktijk zijn positief. Het ontwerpbesluit is daarom in lijn met de geldende regeling van de beleidsbrief OM aangepast.

De fractieleden van de SP stellen dat daadwerkelijke deelname aan het politieverhoor door de advocaat door het ontwerpbesluit, dat hoort bij de voorgenoemde Richtlijn, wordt geëlimineerd. Volgens artikel 6 van het ontwerpbesluit zou een advocaat tijdens politieverhoor slechts bevoegd zijn om de verhorende politieman of -vrouw erop «opmerkzaam te maken» dat de verdachte een vraag niet begrijpt, in zo'n slechte toestand verkeert dat het niet verantwoord is het verhoor voort te zetten, of dat de verhorende ambtenaar het pressieverbod overtreedt. De leden van de SP-fractie vinden het evident dat een dergelijk «opmerkzaam maken» iets anders is dan «daadwerkelijke deelname» aan een verhoor.

Deze leden wijzen op mening van de Nederlandse Orde van Advocaten dat het ontwerpbesluit op dat punt geen recht doet aan de Richtlijn. De SP-fractieleden ontvangen graag de reactie van de regering.

De fractieleden van de SP vragen voorts wat de overweging was van de regering om de deelname aan het politieverhoor door de advocaat zodanig te beperken in artikel 5 van het ontwerpbesluit. Verder vragen zij of de beperkte uitleg in artikel 5 van het ontwerpbesluit niet strijdig is met het bepaalde en het bedoelde in artikel 3, derde lid, sub b, van de Richtlijn. Ook willen deze leden weten welke belangen de regering voor ogen had bij het opstellen van artikel 5 van het ontwerpbesluit.

De regering verwijst in antwoord op deze vragen van de leden van de SP-fractie naar haar antwoord op de bovenstaande vragen van de leden van de VVD-fractie. Zij vindt dat de daadwerkelijke deelname van de raadsman aan het politieverhoor voldoende wordt gewaarborgd in het ontwerpbesluit. In het voorgestelde ontwerpbesluit is volgens de regering

een goed evenwicht gevonden tussen het belang van de verdachte en zijn raadsman om daadwerkelijk aan het verhoor te kunnen deelnemen en het belang van de verhorende opsporingsambtenaar om het verhoor ordelijk te laten verlopen, met de onderkenning dat het verhoor een middel tot opsporing is.

In aanvulling op haar eerdere antwoord wijst de regering erop dat in de jurisprudentie geen ongeclausuleerd recht op aanwezigheid van een advocaat is erkend en evenmin een recht van een bij het verhoor aanwezige advocaat om onbeperkt te interveniëren. De Europese richtlijn 2013/48 sluit aan bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Dit blijkt onder meer uit overweging (53) bij de richtlijn, die bepaalt: «De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de bepalingen van deze richtlijn die met door het EVRM gewaarborgde rechten overeenkomen, worden toegepast in overeenstemming met de bepalingen van het EVRM, zoals deze zijn ontwikkeld in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens».

De regering wijst op paragraaf 22 van het Saldzarrest. Deze uitspraak geeft geen gedetailleerde uitwerking van de inhoud en de reikwijdte van het recht op verhoorbijstand. Wel volgt uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat het recht op verhoorbijstand op zodanige wijze moet worden vormgegeven dat dit niet slechts theoretisch of illusoir is, maar praktisch en effectief. Nationale regels mogen niet afdoen aan de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het recht op verhoorbijstand in die zin dat het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6 EVRM geschonden zou worden. In elke zaak is de vraag of de beperking in het licht van het geheel van de procedures de verdachte een «fair hearing» heeft onthouden.

De Hoge Raad heeft zich in zijn arrest van 22 december 2015 niet uitgelaten over de precieze invulling van het recht op bijstand van een raadsman tijdens zijn verhoor door de politie. Dit arrest geeft dan ook geen reden om uit te gaan van een ongeclausuleerd recht op rechtsbijstand bij het verhoor van de verdachte, noch van een onbeperkt recht van een advocaat om tijdens het verhoor vragen te stellen en opmerkingen te maken. In het arrest ligt de nadruk op de aanwezigheid bij het verhoor.

Ook de jurisprudentie van het EHRM impliceert geen onbeperkt interventierecht. Uit rechtspraak van het EHRM blijkt wel dat de enkele aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor als zodanig niet voldoende is³. «An accused should be able to obtain the whole range of services specifically associated with legal assistance»⁴.

De PvdA-fractieleden wijzen eveneens op artikel 3, derde lid, sub b, van de Richtlijn, overweging (25) van de Richtlijn, en artikel 5, tweede lid, van het ontwerpbesluit. Daarnaast stellen zij de artikelen 5, 6 en 8 van het ontwerpbesluit aan de orde in verband met artikel 28d van het wetsvoorstel⁵. Deze leden vragen de regering waarom is gekozen voor voornoemde beperkingen en met name die van artikel 5, tweede lid, van het ontwerpbesluit. Voorts vragen de fractieleden van de PvdA aan de regering om grondig gemotiveerd uiteen te zetten of zij van mening is dat met de (nadere) regels omtrent de rol en bevoegdheden van de raadsman tijdens het verhoor, adequaat invulling wordt gegeven aan de opdracht

³ EHRM 18 november 2014, nr 15065/07 (Aras tegen Turkije) en EHRM 10 april 2012, nr 8088/05 (Gabrielyan tegen Armenië).

⁴ EHRM 20 oktober 2015, nr 25703/11 (Dvorski tegen Kroatië).

⁵ *Kamerstukken* 34 157.

van de Richtlijn ervoor te zorgen dat de bij het verhoor aanwezige raadsman *daadwerkelijk* aan het verhoor kan *deelnemen*.

De regering verwijst in antwoord op deze vragen naar haar bovenstaande antwoorden op de vragen van de leden van VVD-fractie respectievelijk van de SP-fractie.

De voornoemde leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering in te gaan op de opmerkingen van de NOvA in de brief van 20 juni jongstleden⁶, in het bijzonder de verwijzing van de NOvA naar de praktijk bij verhoren door de FIOD, Rijksrecherche en de Koninklijke Marechaussee.

De regering antwoordt als volgt. De FIOD en de Koninklijke Marechaussee (KMar) hebben al ervaring opgedaan met verhoorbijstand. Zij kunnen hun werkwijze behouden, maar op onderdelen zijn wijzigingen nodig ten gevolge van de OM-beleidsbrief. Tot 1 maart 2016 was het beleid bij de FIOD dat de raadsman niet tot het verhoor werd toegelaten, tenzij na overleg met de officier van justitie werd bepaald dat de raadsman wel aanwezig mocht zijn. Tijdens het verhoor was de opsporingsambtenaar degene die de regie voerde over het verhoor. Uitgangspunten waren dat de raadsman achter de verdachte plaatsnam en geen contact had met de verdachte. De raadsman had geen spreekrecht. De opsporingsambtenaar bepaalde of van deze uitgangspunten werd afgeweken binnen de kaders waarbij dit niet mocht leiden tot het hinderen van de voortgang van het verhoor.

De conclusie is dat in de praktijk van de FIOD en de KMar de raadsman een beperkte rol had. Sinds 1 maart 2016 is de rol van de raadsman aanmerkelijk uitgebreid. In het huidige wetsvoorstel en het daarop gebaseerde besluit wordt deze uitbreiding vastgelegd.

Met ingang van 1 maart hebben de bijzondere opsporingsdiensten en de KMar zich geconformeerd aan de regeling van het College van procureurs-generaal. Overigens attendeert de regering erop dat de verhorende ambtenaar als leider van het verhoor kan besluiten de raadsman gelegenheid te geven vaker te interveniëren dan het ontwerp-besluit bepaalt.

3. Kwetsbare verdachte

De leden van de fractie van D66 wijzen de regering op de voorgestelde regeling ten aanzien van kwetsbare verdachten. Deze leden stellen dat betwijfeld kan worden of een verdachte die onder invloed van drank of drugs verkeert op het moment van aanhouding psychisch in staat moet worden geacht de gevolgen van zijn beslissing om afstand te doen van zijn recht op bijstand te kunnen overzien. De leden van de D66-fractie vragen of de regering heeft overwogen om, indien objectief bewijs van het drank- of drugsgebruik niet voorhanden is, een verdachte die stelt onder invloed van een verdovend middel te verkeren, of waarvan dit kan worden vermoed op grond van zijn gedragingen, in ieder geval voor zolang de invloed van de verdovende middelen voortduurt, te kwalificeren als «kwetsbare verdachte» in de zin van het voorgestelde artikel 28b, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie onderscheidt de regering enerzijds de vraag of een verdachte kan worden verhoord gezien zijn of haar lichamelijke of psychologische staat en anderzijds de vraag of een verdachte kwetsbaar is. Bij de eerste vraag is het essentieel dat de

⁶ Griffienummer: 159437.

verdachte in vrijheid een verklaring kan afleggen, ook zonder dat deze persoon meteen wordt bestempeld tot of beschouwd als kwetsbaar.

Bij de (tweede) vraag inzake kwetsbaarheid gaat het er meer in zijn algemeenheid om of verdachten in staat zijn zelfstandig een zodanige rol te vervullen dat het recht op een eerlijk proces, als bedoeld in artikel 6 EVRM, wordt verwezenlijkt. Van bijvoorbeeld kinderen, wordt aangenomen dat dit niet het geval is en wordt een behoefte aan bijzondere ondersteuning bij de verwezenlijking van dit recht verondersteld.

Niet elke onder invloed zijnde verdachte is kwetsbaar. Als een verdachte niet in staat is om te worden verhoord, dan wordt er geen verhoor gestart. In dat geval wordt er pas verhoord als de verdachte daartoe weer in staat is en wordt op dat moment een raadsman opgeroepen. Er is zodoende geen sprake van het afstand doen van het recht op een raadsman. Als er twijfel bestaat dan moet het verhoor worden uitgesteld of moet een raadsman worden opgeroepen.

Als er een indicatie is dat de verdachte medische hulp behoeft of in een dusdanige lichamelijke of psychische staat verkeert dat twijfelachtig is of hij of zij een verklaring in vrijheid kan afleggen, dan zal de politie het oordeel van een arts of andere deskundige inwinnen over de vraag of betrokkene kan worden verhoord. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat een verdachte ziekteverschijnselen vertoont, extreem vermoeid is of onder invloed is van drank of verdovende middelen. Een dergelijke indicatie kan aanwezig zijn als de betrokkene dit stelt, zonder dat dit direct zichtbaar is. Het gevolg is dat een (medisch) deskundige wordt geconsulteerd met als doel te beoordelen of de verdachte kan worden verhoord. Als dit niet het geval is dan wordt de verdachte niet verhoord. De vraag of een raadsman wordt opgeroepen komt in dat geval dan ook niet aan de orde.

Bij kwetsbaarheid van een verdachte gaat het veelal om kenmerken van meer structurele aard. Onder kwetsbare verdachten worden verstaan jeugdige verdachten en verdachten met een psychische stoornis of een verstandelijke beperking. Dit betreft personen te wier aanzien er geen twijfel is of zij een verklaring in vrijheid kunnen afleggen. Volgens overweging (51) van de Europese richtlijn dienen de autoriteiten rekening te houden «met mogelijke kwetsbaarheid van verdachten die hun vermogen aantast om het recht op toegang tot een advocaat en het recht een derde vanaf hun vrijheidsbeneming op de hoogte te laten brengen, uit te oefenen, en door passende maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat die rechten gewaarborgd worden». Zoals toegelicht in de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2014–2015, 34 157, nr 3, blz. 66) kan de hulpofficier van justitie bij de voorgeleiding vaststellen dat het gaat om een kwetsbare verdachte. Bij jeugdigen kan de leeftijd worden vastgesteld en daarmee is duidelijk dat zij kwetsbaar worden geacht als ze de leeftijd van achttien jaar niet hebben bereikt. Bij verdachten met een psychische stoornis of een verstandelijke handicap geldt het volgende. Over de rechtsbijstand bij de voorgeleiding of het verhoor moet snel een beslissing worden genomen. Daarom is het niet mogelijk en niet vereist dat de kwetsbaarheid aan de hand van rapportages wordt vastgesteld of met toepassing van artikel 509a Sv (inzake een verklaring over geestesvermogens van een verdachte). In gevallen waarin twijfel bestaat over de kwetsbaarheid van de verdachte dient steeds een raadsman te worden opgeroepen.

In het voorbeeld dat de leden van de D66-fractie noemen dient te worden vastgesteld of de verdachte in staat is een verklaring in vrijheid af te leggen. Als dat niet het geval is dan dient het verhoor niet te worden

begonnen. Naast personen die onder invloed van drank of verdovende middelen zijn zou dan ook kunnen worden gedacht aan personen die zeer vermoeid zijn, last hebben van stress of ziek zijn. Het komt de regering overigens ongewenst voor om in dergelijke situaties te spreken over kwetsbare verdachten omdat er dan een categorie kwetsbaren zou ontstaan die moeilijk is af te bakenen. Dit kan leiden tot een «open definitie» van kwetsbaarheid, die in de praktijk van de politie moeilijk hanteerbaar is. De politie heeft dan ook aangegeven geen voorstander te zijn van de benadering die de genoemde fractieleden voor ogen hebben. Bovendien zou door het verhoren van dergelijke verdachten de vraag blijven bestaan of zij hun verklaring in vrijheid konden afleggen, ook al werden zij bijgestaan door een advocaat.

4. Afwezigheid raadsman

De fractieleden van de VVD vragen de regering of thans onderzoeken worden opgehouden doordat advocaten te laat verschijnen en hoe de verhoren verlopen en hoe de opstelling is van advocaten.

Uit signalen die uit de politiepraktijk worden ontvangen komt naar voren dat het wel voorkomt dat verhoren moeten worden uitgesteld doordat de advocaat niet of te laat komt opdagen. Het afstemmen met de advocaat over wanneer het verhoor kan starten kost de politie hoe dan ook extra tijd. Er zijn echter geen signalen dat advocaten stelselmatig te laat komen waardoor veel onderzoeken worden opgehouden. Uit de rapportage van de Raad voor rechtsbijstand over de eerste maanden na invoering van het recht op verhoorbijstand voor meerderjarigen blijkt dat advocaten over het algemeen snel (gemiddeld 18 minuten) reageren op piketmeldingen van de Raad.

Over het verloop van de verhoren in aanwezigheid van een advocaat zijn zowel politiemedewerkers als advocaten over het algemeen positief. Uitzonderingen daargelaten stellen advocaten zich over het algemeen coöperatief op. Ik stuurde de rapportage van de raad voor de rechtsbijstand als bijlage bij de brief van 2 september 2016 naar de Tweede Kamer (bijlage bij Kst. II, 2015–2016, 31 753, nr. 120).

De leden van de VVD-fractie merken voorts op dat in het voorgestelde artikel 28e van het Wetboek van Strafvordering sprake is van uitzonderingsgronden die betrekking hebben op het uitgangspunt dat na twee uur zonder de raadsman met het verhoor kan worden begonnen. Eén van de gronden is dat sprake is van een dringende noodzaak om ter voorkoming van substantiële schade aan het onderzoek met het verhoor te beginnen. Zijn vragen of de regering hiervan voorbeelden kan geven.

De uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 28e Sv, zijn gebaseerd op artikel 3, zesde lid, van de Europese richtlijn. Overweging (50) van de preambule gaat eveneens in op de uitzonderingsgronden. Door het meteen beginnen met het verhoor kan de locatie van essentieel bewijsmateriaal – dat dreigt te worden weggemaakt of veranderd- soms worden achterhaald. Zo een situatie is aan de orde als er aanwijzingen zijn dat een medeverdachte documenten zal vernietigen. Via het verhoor van de verdachte kan dan geprobeerd worden erachter te komen waar die documenten zich bevinden.

De Richtlijn sluit volgens de VVD-fractieleden niet uit dat in plaats van fysieke aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor, gewerkt wordt met video-conferencing en de mogelijkheid daartoe expliciet voorzien is. Deze leden vragen of de regering bereid is dit te bevorderen en de daartoe noodzakelijke voorzieningen te treffen.

Hierop antwoordt de regering dat consultatie- en verhoorbijstand in beginsel ook kunnen plaatsvinden door middel van een videoconferentie. De wet laat deze mogelijkheid open. De regering gaat ervan uit dat onder een onderhoud (consultatie) per videoconferentie en het verlenen van rechtsbijstand per videoconferentie mutatis mutandis hetzelfde wordt verstaan als in artikel 131a Sv, namelijk: contact waarbij een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand komt tussen de betrokken personen, dat wil zeggen tussen de raadsman en de verdachte.

Volgens artikel 3, derde lid, onder a), van de Europese richtlijn houdt het recht op toegang tot een advocaat, voordat een verdachte wordt verhoord, onder meer in dat de verdachten het recht hebben de advocaat die hen vertegenwoordigt «onder vier ogen te ontmoeten» en met hem te communiceren. Ten aanzien van verhoorbijstand bepaalt artikel 3, derde lid, onder b), onder meer dat verdachten het recht hebben dat hun advocaat bij het verhoor aanwezig is en daaraan daadwerkelijk kan deelnemen. Beide formuleringen wijzen op feitelijke, fysieke aanwezigheid.

Ook overweging (25) van de preambule bij de richtlijn, ten aanzien van verhoorbijstand, duidt hierop: «De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat verdachten of beklaagden het recht hebben dat hun advocaat aanwezig is en daadwerkelijk kan deelnemen aan het verhoor..... » (enzovoorts).

Een richtlijnconforme uitleg brengt dan ook mee dat als de verdachte bijstand wenst van een fysiek aanwezige raadsman hem dit recht niet kan worden onthouden.

In algemene zin wordt de toepassing van videoconferencing door de regering bevorderd. Zoals ook aangekondigd in de brief van 22 augustus 2016 (Kamerstukken II, 2015–2016, 31 753, nr 119) zal ten behoeve van de structurele vormgeving van de rechtsbijstand in het kader van de ZSM-werkwijze worden voorzien in een landelijk dekkend netwerk voor videocommunicatie tussen advocaten op de centrale ZSM-locaties en de locaties waar verdachten worden opgehouden. Uitgangspunt is dat consultatiebijstand in beginsel zal plaatsvinden via een videoverbinding. De regering acht het denkbaar dat deze voorziening op termijn ook wordt gebruikt voor het verlenen van bijstand tijdens het verhoor, voor zover de verdachte en/of zijn raadsman daarmee instemmen.

De SP-fractieleden vragen of het een gewenste situatie is dat een verdachte overgeleverd is aan de goedertierenheid van de advocaat of de advocaat gedeeltelijk op vrijwillige basis aan de verhoren wil deelnemen en of de advocaat om die reden überhaupt aan de verhoren wil deelnemen. Ook vragen deze leden waarom een zelfstandig ondernemer na 1,5 uur vrijwillig zou moeten werken voor de overheid. Graag ontvangen zij de reactie van de regering.

De advocaat ontvangt voor het verlenen van bijstand tijdens verhoren in zogenaamde categorie B-zaken die plaatsvinden in de piketfase een vergoeding van (forfaitair) 1,5 punt. Deze vergoeding correspondeert globaal met een gemiddelde verhoorduur van ongeveer 90 minuten. Uit de recent door onderzoeksbureau Significant uitgevoerde monitor gemiddelde verhoorduur blijkt dat voor B-zaken de gemiddelde totale verhoorduur in de piketfase ligt tussen de 72 en 78 minuten. Op basis van deze onderzoeksresultaten kan niet worden volgehouden dat de vastgestelde vergoeding ondermaats is. Wel kan het zo zijn dat een advocaat in een individuele zaak meer tijd kwijt is aan het bijwonen van verhoren dan gemiddeld. Daar staat tegenover dat in andere zaken de vergoeding juist

gunstig kan uitvallen ten opzichte van de daadwerkelijke verhoorduur. Dit is inherent aan het forfaitaire systeem wat uitgaat van uitmiddeling.

De genoemde monitor is heb ik op 2 september jl. aan de Tweede Kamer aangeboden (bijlage bij Kamerstukken II, 2015–2016, 31 753, nr. 120).

5. Overige

De VVD-fractieleden vroegen of de Minister zou kunnen toelichten hoe de huidige proefperiode verloopt, wat de financiële consequenties tot nu toe zijn en of er een inschatting is te maken hoe dit zich meerjarig gaat ontwikkelen. Graag ontvangen zij hierbij een uitsplitsing van kosten van rechtsbijstand enerzijds en kosten van extra fte politie anderzijds.

Per 1 maart jongstleden is het recht op een raadsman bij het politie-verhoor ingevoerd, er is dus geen sprake meer van een proefperiode. De signalen over het verloop van de nieuwe praktijk zijn over het algemeen positief. De politie noemt enkele knelpunten die worden veroorzaakt door de nieuwe praktijk, zoals vertraging door het wachten op de advocaat waardoor de verdachte in verzekering moet worden gesteld. Met het in werking treden van onderhavige wetsvoorstellen zal dit knelpunt vermoedelijk deels verholpen worden doordat de termijn van ophouden voor onderzoek (in geval van aanhouding voor een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten) wordt verlengd van 6 naar 9 uur. Een ander knelpunt is dat het voor kan komen dat de advocaat halverwege een verhoor moet verlaten om een nieuwe verdachte bij te staan of dat een advocaat niet of te laat arriveert bij het verhoor. Dergelijke knelpunten hebben de aandacht van de implementatiewerkgroep die zich bezighoudt met de implementatie van het recht op verhoorbijstand.

Uit rapportage van de raad voor rechtsbijstand over de eerste ervaringen met betrekking tot de organisatie van het recht op verhoorbijstand sinds 1 maart jl. (blg-781358, bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, 31 753, nr. 120) komt naar voren dat vanaf 1 maart 2016 veel meer verdachten dan voorheen rechtsbijstand krijgen. In de eerste twee maanden van 2016 werd in 8 procent van de piketzaken verhoorbijstand verleend. Dit betrof alleen nog minderjarigen. In de laatste maanden was dit in 43 procent van de piketzaken, minder- en meerderjarigen samengeteld. Er wordt van uitgegaan dat deze toename het gevolg is van de verhoorbijstand aan meerderjarige verdachten. Dit zijn allereerste cijfers, die zich verder zullen ontwikkelen. De structurele extra kosten van de wetsvoorstellen voor de gefinancierde rechtsbijstand zijn eerder ingeschat op € 11,5 mln. Dit was gebaseerd op de destijds geldende vergoeding voor verhoorbijstand aan minderjarigen. Deze vergoeding is met de invoering van het recht op verhoorbijstand voor meerderjarigen verhoogd naar 1,5 punt voor lichte zaken en 3 punten voor zware zaken. Op basis van die vergoeding worden de jaarlijkse kosten van de invoering van het recht op verhoorbijstand op circa 14 mln. euro geraamd. Het budgettaire kader voor rechtsbijstand op de VenJ-begroting is hiervoor bij Voorjaarsnota opgehoogd.

Om een uitspraak te kunnen doen over financiële consequenties voor de politie, moet er sprake zijn van een staande praktijk op basis waarvan de impact kan worden gemeten. Tijdens de plenaire behandeling van de onderhavige wetsvoorstellen in de Tweede Kamer op 25 mei 2016 heb ik toegezegd dat de consequenties voor de politieorganisatie zullen worden meegenomen in de lange termijn monitor van het WODC naar de praktijkervaringen met het recht op verhoorbijstand, waarvan een eerste tussenrapportage is voorzien in het voorjaar van 2017. Een voor de hand liggende impact is dat de verhoorduur toeneemt als er een advocaat

aanwezig is. Minstens zo belangrijk is de tijd die politie kwijt is aan afstemmen met advocatuur over het tijdstip waarop het verhoor kan plaatsvinden. De politie moet hier rekening mee houden in haar planning en bedrijfsvoering.

Zoals gezegd kunnen er pas concrete uitspraken worden gedaan over consequenties voor kosten en belasting van de organisatie in termen van fte als de impact over langere periode gemeten kan worden. Hoe de praktijk zich meerjarig gaat ontwikkelen, is sterk afhankelijk van hoe de werkwijze van politie en advocatuur zich zal ontwikkelen. Het is goed denkbaar dat de extra tijd die vlak na de invoering van het recht op verhoorbijstand nodig blijkt, op den duur zal afnemen als partijen zich gepositioneerd hebben ten opzichte van elkaar. Uit een in 2013 uitgevoerde evaluatie (Willem-Jan Verhoeven en Lonneke Stevens, *Rechtsbijstand bij politieverhoor*, Den Haag 2013) wordt op basis van ervaringen in Engeland, Wales en België de conclusie getrokken dat bij de politie en advocatuur aanvankelijk weerstand bestond tegenover elkaar en tegenover de voor rechtsbijstand in verband met het politieverhoor geldende regels. Na deze fase, die door de onderzoekers als «afweersfase» wordt gekenschetst, is deze weerstand afgenomen en heeft deze plaatsgemaakt voor een herpositionering en een meer strategische opstelling ten opzichte van de andere partij. Waar de advocatuur evolueerde van het overwegend geven van het advies om een beroep te doen op het zwijgrecht naar het geven van meer gedifferentieerde adviezen, maakte de politie een ontwikkeling door in het verstrekken van informatie over het dossier aan de advocaat voorafgaand aan het verhoor. De geschetste ontwikkelingen hebben in de genoemde landen geleid tot een grotere professionalisering van zowel de advocaten als verhoorders, wat de kwaliteit van het verhoor ten goede is gekomen. Onderzoek laat zien dat ook in verhoren waar geen advocaat aanwezig is, de verhoorkwaliteit is toegenomen. Het is heel wel mogelijk dat politie en advocatuur tot afspraken komen om het proces op den duur te versoepelen. Het komen tot dergelijke afspraken heeft de aandacht van de implementatiewerkgroep.

Op 1 maart 2016 is in een brief aan de Tweede Kamer⁷ een monitor naar gemiddelde verhoorduur toegezegd, en wel per eind mei. De fractieleden van de SP vragen of deze gegevens al beschikbaar zijn.

De SP-fractieleden vragen een reactie van de regering op de stelling van de NOvA dat de praktijk laat zien dat de nu geldende vergoeding in de meeste gevallen niet kostendekkend is. Dit zal, volgens de NOvA, op termijn tot gevolg hebben dat (kwalitatief goede) verhoorbijstand in veel zaken simpelweg niet kan worden verleend. Het effect zou zijn dat verdachten die verhoorbijstand wensen, hierop straks niet zonder meer aanspraak kunnen maken.⁸

Zoals hiervoor al aangegeven in antwoord op vragen van de SP-fractie is de toegezegde monitor naar de gemiddelde verhoorduur op 2 september jongstleden, aan de Tweede Kamer verzonden.

In mijn begeleidende brief heb ik aangegeven dat de uitkomsten vooralsnog geen aanleiding geven om de per 1 maart geldende vergoeding aan te passen. Wel zal ik de gemiddelde verhoorduur blijven monitoren als onderdeel van de door het WODC uit te voeren lange termijn monitor raadsman bij politieverhoor. Ik verwijs verder naar mijn beantwoording van eerdere vragen van de SP-fractie over de vergoeding

⁷ *Kamerstukken II* 2015/16, 31 753, nr. 114, p. 3.

⁸ Brief van de NOvA van 20 juni 2016, griffienummer: 159437.

van 1,5 punt. Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 22 augustus jongstleden inzake rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek zal, gelet op de stapeling van momenten waarop de verdachte aanspraak kan maken op rechtsbijstand in de eerste dagen na aanhouding, worden bezien op welke wijze het beste kan worden voorzien in de beschikbaarheid van advocaten voor consultatie- en verhoorbijstand. De vergoeding van advocaten voor verhoorbijstand maakt daar onderdeel van uit.

De SP-fractieleden vragen voorts wanneer de regering voornemens is de wet te evalueren.

In artikel 16 van de EU-richtlijn is vastgelegd dat de Europese Commissie uiterlijk op 28 november 2019 een verslag indient bij het Europees Parlement en de Raad, waarin wordt beoordeeld in hoeverre de lidstaten aan deze richtlijn hebben voldaan, indien nodig vergezeld van wetgevingsvoorstellen. Dit betekent dat de richtlijn binnen drie jaar na het verstrijken van de implementatietermijn op Europees niveau wordt geëvalueerd.

In Nederland zullen de algemene praktijkeffecten en ervaringen met de invoering van het recht op verhoorbijstand in de praktijk meerjarig worden gemonitord door het WODC (lange termijn monitor Raadsman bij politieverhoor meerderjarige verdachten). Deze lange termijn monitor zal dit najaar van start gaan. Er wordt voorzien in tussentijdse rapportages op basis waarvan evt. tussentijds aanpassingen in de praktijk kunnen worden doorgevoerd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur