

## Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA DEN HAAG

**Directie Wetgeving**  
Sector straf- en sanctierecht  
Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

**Ons kenmerk**  
5713495/11/6

**Bijlagen**  
1

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 31 oktober 2011  
Onderwerp Voorstel van een richtlijn inzake het recht op toegang tot een  
raadsman

De leden van de fracties van PvdA, SP, D66 en GroenLinks hebben mij enkele vragen gesteld over het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn over het recht op toegang tot een raadsman in strafzaken en over het recht op communicatie na aanhouding, alsmede over het standpunt van het kabinet zoals dat is weergegeven in de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 22 en 23 september 2011 (Kamerstukken I 2010/11, 32 317 AW). Graag beantwoord ik deze vragen in het onderstaande. Ik merk vooraf op dat de BNC-fiche over dit voorstel inmiddels aan de Eerste Kamer is verzonden.

De leden van de hierboven genoemde fracties verzochten om meer informatie over de globale consequenties van wetgevende, financiële, administratieve en logistieke aard van het voorstel. Graag verwijs ik deze leden kortheidshalve naar de hierboven genoemde fiche. Meer in het bijzonder vroegen deze leden naar de verhouding tussen het voorstel van de Commissie en het in consultatie gegeven conceptwetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor. Over deze verhouding kan in het algemeen worden gezegd dat het conceptwetsvoorstel primair is gericht op codificatie van de thans geldende rechtspraak van het Europees Hof tot bescherming van de rechten van de mens (EHRM) en van de Hoge Raad. Dat betekent dat daarin wettelijk wordt geregeld dat de aangehouden verdachte het recht heeft om voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie een raadsman te consulteren (verder "consultatiebijstand" te noemen). Daarnaast wordt voor jeugdige verdachten voorzien in bijstand van een raadsman tijdens het verhoor (verder "verhoorsbijstand" te noemen). Als uitbreiding van de thans bestaande praktijk wordt voor de verdachte van zwaardere misdrijven ook de mogelijkheid van verhoorsbijstand geopend. Het voorstel van de Commissie gaat aanmerkelijk verder dan dat, omdat het een algemeen recht op verhoorsbijstand introduceert, en het recht op toegang tot een raadsman in de eerste fase van de strafprocedure ook toekent aan verdachten die worden staandegehouden. Daarnaast bevat het voorstel van de Commissie elementen die niet in het conceptwetsvoorstel zijn voorzien, zoals een algemeen recht op bijstand van een raadsman bij onderzoekshandelingen tegen de verdachte. Het conceptwetsvoorstel bevat daarentegen weer een belangrijk element dat in het voorstel van de Commissie geheel ontbreekt: het bepaalt dat aangehouden verdachten die niet zelf een raadsman kunnen bekostigen, van de diensten van een door de raad voor rechtsbijstand aangewezen raadsman gebruik kunnen maken.

De aan het woord zijnde leden vroegen of de regering wel akkoord gaat met het voorstel van de Commissie voor zover dit inhoudt dat een verdachte het recht heeft op toegang tot een raadsman indien er sprake is van vrijheidsbeneming maar niet in geval van staandehouding. Zij vroegen naar het onderscheid tussen staandehouding en vrijheidsbeneming en informeerden of het kabinet onoverkomelijke bezwaren heeft tegen een recht op toegang tot een raadsman in geval van staandehouding, en waarop deze bezwaren zijn gegrond. Graag beantwoord ik deze vragen in hun onderlinge verband als volgt. In het Wetboek van Strafvordering wordt onderscheid gemaakt tussen staandehouden en aanhouden (zie de artikelen 52, 53 en 54 Sv). Aanhouding heeft tot doel de verdachte naar een plaats van verhoor te geleiden en brengt dus vrijheidsbeneming met zich. Bij staandehouding na verdenking van een strafbaar feit op straat is daarvan in de regel geen sprake. Bij staandehouding is hooguit sprake van vrijheidsbeperking in die zin dat het onder omstandigheden toegelaten is de verdachte die ontwijkend antwoordt op vragen naar zijn personalia, vast te pakken en opnieuw te bevragen. In de meeste gevallen wordt de verdachte na zijn staandehouding op straat niet aangehouden. Veelal zal de opsporingsambtenaar in geval van zwart rijden, wildplassen of verkeersovertredingen een kennisgeving van bekeuring ("bon") uitschrijven. Deze kennisgeving bevat tevens een onderdeel mini-proces-verbaal en de weergave van een eventuele verklaring van de verdachte, nadat hem is medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is (de cautie). De verdachte kan daarna zijn weg vervolgen zonder dat er sprake is geweest van vrijheidsbeneming. Het voorstel van de Commissie bevat een algemeen recht op toegang tot een raadsman vanaf het moment waarop de verdachte ervan in kennis is gesteld dat hij wordt verdacht van een strafbaar feit (artikel 3). Dat betekent dat het recht op een raadsman ook geldt bij staandehouding. Dat zou echter tot onwerkbaar situaties leiden wanneer een verdachte bij een alcoholverkeerscontrole op straat, of bij staandehouding in het openbaar vervoer meteen recht op toegang tot een raadsman zou hebben. Ook in de rechtspraak van het EHRM is algemeen uitgangspunt dat de vrijheidsbeneming het beginpunt is van het recht op toegang tot een raadsman. Om deze redenen is het kabinet geen voorstander van een recht op toegang tot een raadsman bij de staandehouding. Het kabinet onderschrijft daarentegen wel dat het recht op toegang tot een raadsman dient te bestaan vanaf het moment van de vrijheidsbeneming. Het verschil tussen beide situaties is dat de verdachte die alleen wordt staandegehouden nadien zelf in de gelegenheid is om desgewenst advies van een raadsman te vragen. Indien de verdachte van zijn vrijheid is beroofd, heeft de verdachte deze gelegenheid niet zelf en dient deze gelegenheid dus van overheidswege te worden geboden. In het conceptwetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor wordt daarom voorgesteld het uitgangspunt dat aangehouden verdachten recht hebben op toegang tot een raadsman in het Wetboek van Strafvordering vast te leggen. Graag grijp ik de gelegenheid aan om te benadrukken dat de wenselijkheid van toegang tot een raadsman bij vrijheidsbeneming niet betekent dat het ook wenselijk zou zijn om aan dit recht vervolgens de inhoud te geven die in het voorstel van de Commissie is opgenomen (artikel 4). Het in het voorstel opgenomen algemene recht op verhoorsbijstand voert erg ver als het om lichtere strafbare feiten gaat. Voor die gevallen zou het alternatief kunnen zijn om te volstaan met consultatiebijstand. Uit de rechtspraak van het EHRM kan niet worden afgeleid dat dit alternatief (eventueel in combinatie met volledige audiovisuele registratie van het verhoor) in strijd is met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Het in het voorstel opgenomen algemene recht op

**Directie Wetgeving**  
Sector Straf- en Sanctierecht

**Datum**  
31 oktober 2011

**Ons kenmerk**  
5713495/11/6

bijstand van een raadsman bij onderzoekshandelingen tegen de verdachte, gaat eveneens te ver. Dat zou namelijk inhouden dat de aangehouden verdachte recht heeft op bijstand van een raadsman wanneer hij aan zijn kleding of aan zijn lichaam wordt onderzocht of wanneer zijn vingerafdrukken worden genomen. De aanwezigheid van een raadsman bij dergelijke onderzoekshandelingen heeft voor de verdachte nauwelijks enige toegevoegde waarde, terwijl het wel kan leiden tot vertraging in het opsporingsonderzoek wanneer de raadsman niet tijdig beschikbaar is, en tot extra kosten.

**Directie Wetgeving**  
Sector Straf- en Sanctierecht

**Datum**  
31 oktober 2011

**Ons kenmerk**  
5713495/11/6

Voorts vroegen de aan het woord zijnde leden in hoeveel gevallen waarin de verdachte is aangehouden naar verwachting een beroep op bijstand van een raadsman zal worden gedaan. Ook vroegen zij naar de kosten van het voorstel, ook in termen van gefinancierde rechtsbijstand. Graag verwijs ik hen allereerst naar hetgeen daarover in de fiche over het voorstel is opgemerkt. In aanvulling daarop merk ik het volgende op. De kosten van het onderdeel van het voorstel dat op de raadsman en het politieverhoor betrekking heeft, waaronder begrepen de kosten voor de gefinancierde rechtsbijstand, zijn berekend aan de hand van aannames. Uitgangspunt is het aantal verhoren van aangehouden verdachten. In 2009 werden in Nederland volgens opgave van de politie 310.000 aangehouden verdachten verhoord. Een belangrijke aanname is dat alleen die verdachten die ook gebruik maken van het thans al geldende recht op consultatiebijstand, ook verhoorsbijstand zullen wensen. Op basis van het aantal verdachten dat een beroep doet op het recht op consultatiebijstand (ongeveer 100.000) is vervolgens een inschatting gemaakt van het aantal verdachten dat zich tijdens het verhoor en eventuele vervolghorens wil laten bijstaan door een raadsman. Aangenomen is dat voor strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is vijftig procent van de verdachten die gebruik maken van het recht op consultatiebijstand ook gebruik maken van het recht op verhoorsbijstand. Voor strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is, is het percentage op twee procent geschat. Anderzijds is uitgangspunt dat bij ernstige feiten in de meeste gevallen een beroep zal worden gedaan op verhoorsbijstand en dat ook in die gevallen meer vervolghorens zullen plaatsvinden. Op basis van deze aannames is met een rekenmodel uitgerekend dat er jaarlijks ruim 200.000 verhoren zijn waarbij de verdachte ook gebruik maakt van het recht op verhoorsbijstand. Dit leidt tot ruim vijftig miljoen euro aan structurele kosten. Het voorgaande betrof alleen de kosten die zijn verbonden aan introductie van een algemeen recht op verhoorsbijstand. De kosten van het onderdeel van het voorstel met betrekking tot bijstand van een raadsman bij onderzoekshandelingen die ten aanzien van de verdachte worden verricht, kunnen niet goed worden geschat. Maar dat er sprake zal zijn van meerkosten staat vast.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van deze leden onderschrijf ik dat de kosten van het voorstel een zelfstandige factor zijn bij de waardering daarvan. In deze tijden van bezuinigingen en economische crisis neemt deze factor bovendien aanzienlijk in gewicht toe. Ik teken daarbij aan dat de Nederlandse praktijk al voldoet aan de thans uit het EVRM voortvloeiende verplichtingen, zoals uitgelegd door het EHRM en de Hoge Raad. Deze worden in het conceptwetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor wettelijk verankerd. Er is geen financiële ruimte voor verdergaande verplichtingen dan in dat wetsvoorstel zullen worden opgenomen.

De aan het woord zijnde leden vroegen om een reactie op de brief en notitie van de commissie Meijers. De commissie Meijers is voorstander van het voorstel van

de Europese Commissie en meent dat de Europese Unie niet moet aarzelen om verdergaande rechten te garanderen dan die welke reeds uit de rechtspraak van het EHRM voortvloeien. Hoewel de commissie Meijers erkent dat een recht op verhoorsbijstand niet ondubbelzinnig uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid, is zij een warm voorstander van een algemeen recht op verhoorsbijstand. Zij meent evenwel dat ook de kosten van gefinancierde rechtsbijstand bij het voorstel moeten worden betrokken. Dat laatste ben ik geheel met de commissie Meijers eens. Het kostenaspect voert mij evenwel tot de conclusie dat doorvoering van een algemeen recht op verhoorsbijstand in de praktijk op korte termijn niet uitvoerbaar is. Te denken valt in het bijzonder aan de aanzienlijke extra belasting van de advocatuur, de raad voor rechtsbijstand en de politie. Voorts vroegen deze leden of de regering de in de notitie verwoorde opvatting deelt dat een vroegtijdige en actieve ondersteuning van de verdachte door een raadsman de voortgang van het opsporingsonderzoek en het belang van de waarheidsvinding dikwijls juist kan dienen in plaats van belemmeren. De opvatting waaraan deze leden refereren heb ik niet in de notitie kunnen terugvinden. Wel geeft de commissie Meijers aan dat er geen sprake van is dat de aanwezigheid van de raadsman invloed zal hebben op de leidende rol van politie en Openbaar Ministerie bij het verhoor. Onderschreven kan worden dat – zoals ook in de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor is aangegeven – de verantwoordelijkheid voor de orde tijdens het verhoor en de wijze waarop het wordt uitgevoerd, blijft berusten bij de verhoerende ambtenaren.

Voorts vroegen deze leden of de regering het denkbaar acht dat de rechten van verdachten in de Europese Unie verder kunnen gaan dan het minimum waartoe de lidstaten van de Raad van Europa op basis van het EVRM zijn gehouden. Graag stel ik voorop dat het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ook wat betreft de procedurele rechten van verdachten slechts een grondslag bevat voor het vaststellen van minimumvoorschriften. Dat neemt niet weg dat het inderdaad denkbaar is dat de Europese Unie ertoe overgaat ruimere rechten te garanderen dan die welke uit het EVRM voortvloeien. De verruiming moet dan wel een belangrijke toegevoegde waarde hebben en in een evenwichtige verhouding staan tot andere gerechtvaardigde belangen die in het strafproces een rol spelen. Bovendien moeten in de afweging ook de daaraan verbonden kosten worden betrokken. Ik wijs deze leden er in dit verband op dat de Commissie in het impact assessment en in de memorie van toelichting bij het voorstel uitgaat van de aanname dat het voorstel niet verder gaat dan datgene wat al uit de rechtspraak van het EHRM voortvloeit en dat de kosten van het voorstel niet substantieel uitstijgen boven de kosten die lidstaten al moeten maken ter uitvoering van die rechtspraak. Deze aannames van de Commissie zijn evenwel, om redenen die in de fiche bij het voorstel uiteen zijn gezet, onjuist. Dat betekent dat de verdergaande rechten uit het voorstel dus niet berusten op een afweging waarbij mede de daaraan verbonden kosten zijn betrokken. Bovendien bevat het voorstel ook verruiming (zoals een algemeen recht op bijstand van een raadsman bij onderzoekshandelingen tegen de verdachte) die veelal een zeer beperkte toegevoegde waarde zullen hebben. Daarnaast wil ik erop wijzen dat ook een richtlijn die zich beperkt tot rechten die ondubbelzinnig uit de rechtspraak van het EHRM kunnen worden afgeleid, een belangrijke toegevoegde waarde heeft. Europese regelgeving op het terrein van strafprocessuele waarborgen strekt ertoe het geldende normatieve kader van het EVRM, dat nader is gepreciseerd in de rechtspraak van het EHRM in individuele zaken, te verduidelijken en uniformer te maken. De toegevoegde waarde van een richtlijn is

**Directie Wetgeving**  
Sector Straf- en Sanctierecht

**Datum**  
31 oktober 2011

**Ons kenmerk**  
5713495/11/6

dat deze algemeen geformuleerde rechten bevat die de lidstaten moeten effectueren, en waarop de burger zich ook kan beroepen. Daarbij komt dat het toezicht op de naleving van EU-regelgeving reeds in een vroeg stadium kan plaatsvinden, zonder dat eerst, na doorloping van de volledige nationale procedure, een individuele klacht over een schending van het EVRM bij het EHRM is ingediend. Immers, de Commissie kan in geval een lidstaat niet aan zijn implementatieverplichting voldoet, direct een inbreukprocedure starten. Ook bestaat voor de nationale rechter de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen over de uitleg van de richtlijn aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

**Directie Wetgeving**  
Sector Straf- en Sanctierecht

**Datum**  
31 oktober 2011

**Ons kenmerk**  
5713495/11/6

De aan het woord zijnde leden wezen op de opvatting van de regering dat de rechtspraak van het EHRM als algemeen uitgangspunt neemt dat het recht op toegang tot een raadsman ontstaat in geval van vrijheidsbeneming. Zij vroegen of de regering in dit kader zijn oordeel wil geven over de uitspraken van het EHRM in de zaken Salduz en Panovits en vroegen voorts of in deze uitspraken door het EHRM in verband met het recht op een eerlijk proces niet juist het belang wordt onderstreept van het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan of vanaf het moment dat de verdachte wordt verhoord. In antwoord op deze vraag wijs ik deze leden erop dat uit de rechtsoverwegingen van het EHRM in de zaken Salduz en Panovits duidelijk blijkt dat de daarin omschreven rechten van toepassing zijn op verdachten die zich in "police custody" bevinden. Ook de Hoge Raad gaat ervan uit dat deze uitspraken zo moeten worden uitgelegd dat het aangehouden verdachten zijn die aan artikel 6 EVRM een aanspraak kunnen ontlenen op bijstand van een raadsman in de vorm van consultatiebijstand (zie HR 30 juni 2009, NJ 2009, 349, rechtsoverweging 2.5).

Deze leden vroegen voorts of het voorstel van de Commissie bijdraagt aan een betere rechtsbescherming van Nederlanders die in een andere lidstaat worden verdacht van een strafbaar feit. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Om redenen die ik hierboven in antwoord op een vraag van deze leden heb aangegeven, heeft ook een richtlijn die zich beperkt tot rechten die ondubbelzinnig uit de rechtspraak van het EHRM kunnen worden afgeleid, een belangrijke toegevoegde waarde. Tegen lidstaten die niet voldoen aan hun uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen kan de Europese Commissie een inbreukprocedure beginnen. Dit kan eraan bijdragen dat deze lidstaten alsnog aan hun verplichting om de rechten uit de richtlijn te garanderen, voldoen. Daarvan profiteren ook Nederlanders die in deze lidstaten zijn aangehouden op verdenking van een strafbaar feit.

Voorts vroegen deze leden wat de opvatting van de regering is over het in het voorstel opgenomen recht van de van zijn vrijheid beroofde verdachte op communicatie met bepaalde derden zoals familie of het consulaat. De strekking van deze bepalingen uit het voorstel kan worden onderschreven. Wel is het (ook) bij deze bepalingen van belang dat daarop in voldoende mate uitzonderingen kunnen worden gemaakt. Het voorstel staat alleen toe om de in het voorstel vervatte rechten te beperken wanneer dit nodig is om gevaar voor personen te keren (artikel 8). Er zijn echter meer gronden waarop een uitzondering mogelijk moet zijn. Zo moet de van zijn vrijheid beroofde verdachte kunnen worden geweigerd om met een bepaalde persoon te telefoneren wanneer dat nodig is om strafbare feiten te voorkomen of op te sporen.

Ten slotte wil ik de gelegenheid aangrijpen om te wijzen op de kritische

kanttekeningen die Nederland samen met België, Frankrijk, Ierland, en het Verenigd Koninkrijk bij het voorstel heeft geplaatst in een gezamenlijke notitie.

**Directie Wetgeving**  
Sector Straf- en Sanctierecht

**Datum**  
31 oktober 2011

**Ons kenmerk**  
5713495/11/6

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven