

Vergaderjaar 2015–2016

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

D¹

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE²

Vastgesteld 13 september 2016

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovenvermelde wetsvoorstellen. Zij achten het een goede zaak dat Nederland thans ook overgaat tot implementatie van Richtlijn 2013/48/EU (hierna: de Richtlijn), die een versterking van de positie van de verdachte in het strafproces met zich brengt. Zij hebben, in het bijzonder ten aanzien van de praktische invulling van de verhoorbijstand, nog wel enkele vragen.

¹ Letter D heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 157.

² **Samenstelling:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Van de Ven (VVD), Sietsma (CU).

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen, die beogen de positie van de verdachte in het strafprocesrecht te verbeteren. Deze leden hebben een enkele vraag betreffende het implementatiewetsvoorstel³ dat onder meer het recht van de verdachte op consultatiebijstand en verhoorbijstand van een raadsman neerlegt in het Wetboek van Strafvordering.

De SP-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van beide wetsvoorstellen. Naar aanleiding hiervan hebben zij nog een aantal vragen. De leden van de GroenLinks-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de SP-fractieleden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beide wetsvoorstellen en zijn ingenomen met het voorstel om eindelijk ook in ons land het recht op verhoorbijstand wettelijk te regelen. Deze leden hebben wel nog vragen over de (nadere) regels betreffende de inrichting van en de orde tijdens het verhoor waaraan ook de raadsman deelneemt.

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

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. Is de regering voornemens de OM-beleidsbrief te laten bijstellen, dan wel te zijner tijd het Ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor (hierna: het Ontwerpbesluit) aan te passen? 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. Deze onderdelen komen niet terug in de thans bekende orderegels. Anderzijds laat de OM-beleidsbrief ook meer toe. In de beleidsbrief staat namelijk dat de raadsman in de verhooruimte een mobiele telefoon en/of een tablet bij zich mag hebben. Dit is niet opgenomen in het Ontwerpbesluit dat de praktische gang van zaken tijdens het verhoor regelt. Waarom niet, en is de regering bereid dit alsnog op te nemen als inmiddels in de praktijk blijkt dat dit goed werkt?

De fractieleden van de SP stellen het volgende aan de orde. De Richtlijn bepaalt in artikel 3, derde lid, sub b dat een verdachte tijdens het politieverhoor recht heeft op een advocaat die aan dat verhoor «daadwerkelijk kan deelnemen». Overweging 25 van de Richtlijn benadrukt dat het nationale recht van de lidstaten «de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet laten». Aan die overweging wordt toegevoegd dat, overeenkomstig nationale procedures, de advocaat tijdens een verhoor van een verdachte door de politie vragen kan stellen, verduidelijking kan vragen en verklaringen kan afleggen. Artikel 28d, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel⁴, bepaalt dan ook: «Op verzoek van de [...] verdachte [...] kan de raadsman het verhoor bijwonen en daaraan deelnemen.»

Daadwerkelijke deelname aan het politieverhoor door de advocaat wordt echter door het Ontwerpbesluit, dat hoort bij de voorgenoemde Richtlijn, geëlimineerd. Artikel 5, tweede lid, van het Ontwerpbesluit bepaalt dat de raadsman alleen voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan bevoegd is om opmerkingen te maken of vragen te stellen. Volgens artikel 6 van het Ontwerpbesluit zou een advocaat tijdens politieverhoor

³ Kamerstukken 34 157.

⁴ Kamerstukken 34 157.

slechts bevoegd zijn om de verhorende politiemans of -vrouw erop «opmerksaam 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. Het is evident dat een dergelijk «opmerksaam maken» iets anders is dan «daadwerkelijke deelname» aan een verhoor.

Uit overweging 25 van de Richtlijn volgt, zoals reeds is aangehaald, dat nationale procedures zodanig moeten worden ingericht dat zij de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet laten. De Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) is van mening dat het Ontwerpbesluit op dat punt geen recht doet aan de Richtlijn. Het dient niet de praktijk van het strafrecht, maar schaadt die praktijk. 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. Is de beperkte uitleg in artikel 5 van het Ontwerpbesluit niet strijdig met het bepaalde en het bedoelde in artikel 3, derde lid, sub b, van de Richtlijn? Welke belangen had de regering bij het opstellen van artikel 5 van het Ontwerpbesluit voor ogen?

De PvdA-fractieleden merken op dat in artikel 3, derde lid, sub b, van de Richtlijn is bepaald dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de bij het verhoor aanwezige raadsman *daadwerkelijk* aan het verhoor kan *deelnemen* (in de Engelstalige tekst: «participate effectively») en dat procedures in het nationale recht de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet moeten laten. Overweging 25 van de Richtlijn maakt duidelijk de deelname van de advocaat aan het verhoor onder meer bestaat uit de mogelijkheid tot het stellen van vragen, het vragen om verduidelijking en het afleggen van verklaringen. In artikel 5, tweede lid, van het Ontwerpbesluit wordt echter bepaald dat de raadsman alleen voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan bevoegd is om opmerkingen te maken of vragen te stellen. Daarnaast bepaalt artikel 6 van het Ontwerpbesluit dat de raadsman in drie zeer specifiek omschreven situaties de verhorende ambtenaar opmerksaam mag maken op de betreffende omstandigheid. Voorts wordt in artikel 28d van wetsvoorstel⁵ bepaald dat de raadsman mag verzoeken om onderbreking van het verhoor voor overleg, maar dat dit verzoek kan worden afgewezen indien door het voldoen aan herhaalde verzoeken de orde of de voortgang van het verhoor zou worden verstoord. In artikel 8 van het Ontwerpbesluit wordt de hulpofficier van justitie de bevoegdheid gegeven de raadsman te bevelen zich uit de verhooruimte te verwijderen indien de raadsman in strijd handelt met artikel 5 van het Ontwerpbesluit en ten minste eenmaal vruchteloos door de verhorende ambtenaar is gewaarschuwd. 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 de regering 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 van de Richtlijn ervoor te zorgen dat de bij het verhoor aanwezige raadsman *daadwerkelijk* aan het verhoor kan *deelnemen*. De NOvA stelt in de brief van 20 juni jongstleden⁶ aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer dat met name het Ontwerpbesluit geen recht doet aan de

⁵ Kamerstukken 34 157.

⁶ Griffienummer: 159437.

Richtlijn en wijst er bovendien op dat bij verhoren door de FIOD, Rijksrecherche en de Koninklijke Marechaussee al geruime tijd voor 1 maart 2016 rechtsbijstand tijdens verhoor werd verleend aan verdachten. Volgens de NOvA kan de raadsman tijdens die verhoren vragen stellen en opmerkingen maken, en geldt daar dus niet een beperking als opgenomen in artikel 5, tweede lid, van het Ontwerpbesluit. De voornoemde leden verzoeken de regering in te gaan op de opmerkingen van de NOvA, in het bijzonder de verwijzing van de NOvA naar de praktijk bij verhoren door de FIOD, Rijksrecherche en de Koninklijke Marechaussee.

3. Kwetsbare verdachte

De leden van de fractie van D66 wijzen de regering op het volgende. Ingevolge het implementatiewetsvoorstel⁷ kan de verdachte vrijwillig en ondubbelzinnig afstand doen van het recht op bijstand (artikel 28a, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering), tenzij de aangehouden verdachte als kwetsbaar wordt beschouwd (artikel 28b, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering). Aan de kwetsbare verdachte wordt ambtshalve een raadsman toegewezen. De kwetsbare verdachte kan pas afstand van zijn recht op rechtsbijstand doen nadat hij door een raadsman over de gevolgen is ingelicht (het voorgestelde artikel 28c, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering). Het implementatiewetsvoorstel geeft geen duidelijkheid over de vraag wanneer een verdachte als kwetsbaar kan c.q. moet worden aangemerkt. Aldus wordt dit overgelaten aan het oordeel van de hulpofficier van justitie. De memorie van toelichting biedt voor de hulpofficier van justitie wel aanknopingspunten. De regering acht het namelijk van belang dat voor verdachten van wie duidelijk is dat zij hun belangen niet zelf kunnen behartigen, zoals jeugdige verdachten of verdachten met een psychische stoornis of verstandelijke beperking, over rechtsbijstand kunnen beschikken.⁸ Gedurende de plenaire behandeling van het implementatiewetsvoorstel in de Tweede Kamer op 25 mei jongstleden kwam de definitie van het begrip «kwetsbare verdachte» aan de orde.⁹ De vraag werd opgeworpen waarom door de regering wordt betoogd dat een persoon onder invloed van drank of drugs zonder meer wél in staat zou zijn om afstand te doen van het recht op bijstand van een raadsman. Betwijfeld kan namelijk 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 regering zag echter geen aanleiding voor afwijking van de toepassing van de algemene regel die op niet-kwetsbare verdachten van toepassing is. Daarbij geeft zij aan dat verdachten die door middelengebruik in het geheel niet aanspreekbaar zijn, thans ook niet kunnen worden verhoord.¹⁰ Naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 miskent de regering het verschil in effecten op de psychische gesteldheid van verdachte tussen de inname van één eenheid alcoholhoudende drank en een (veel) grotere inname, dan wel het gebruik van een zwaarder verdovingsmiddel. Het gebruik van middelen van deze aard is niet noodzakelijkerwijs zichtbaar voor de opsporingsambtenaar, maar kan het beoordelingsvermogen van de verdachte evenwel zodanig hebben aangetast dat niet in redelijkheid kan worden volgehouden dat hij er welbewust voor heeft gekozen om zich niet te laten bijstaan door een raadsman. Heeft de regering overwogen om, indien objectief bewijs van het drank- of drugsgebruik niet voorhanden is, een verdachte die stelt onder invloed

⁷ Kamerstukken 34 157.

⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 157, nr. 3, p. 24, 40–41 en 66.

⁹ Handelingen II 2015/16, nr. 87, item 8, p. 27–28.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 157/34 159, nr. 20, p. 1–2.

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? Graag ontvangen de voornoemde leden hierop een toelichting van de regering.

4. Afwezigheid raadsman

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

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. Een 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. Kan de regering hiervan voorbeelden geven?

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. Is de regering bereid dit te bevorderen en de daartoe noodzakelijke voorzieningen te treffen?

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. Immers, waarom zou een zelfstandig ondernemer na 1,5 uur vrijwillig moeten werken voor de overheid? Graag de reactie van de regering.

5. Overige

Zou de Minister kunnen toelichten hoe de huidige proefperiode verloopt, zo vragen de VVD-fractieleden. Wat zijn de financiële consequenties tot nu toe en is er een inschatting te maken hoe dit zich meerjarig gaat ontwikkelen? Graag ook een uitsplitsing hierbij van kosten van rechtsbijstand enerzijds en kosten van extra fte politie anderzijds.

Op 1 maart 2016 is in een brief aan de Tweede Kamer¹¹ een monitor naar gemiddelde verhoorduur toegezegd, en wel per eind mei. De fractieleden van de SP vragen of deze gegevens al beschikbaar zijn.

De NOvA laat weten dat de praktijk laat zien dat de nu geldende vergoeding in de meeste gevallen niet kostendekkend is. Dit zal op termijn tot gevolg hebben dat (kwalitatief goede) verhoorbijstand in veel zaken simpelweg niet kan worden verleend. Het effect is dat verdachten die verhoorbijstand wensen, hierop straks niet zonder meer aanspraak kunnen maken.¹² De SP-fractieleden vragen een reactie van de regering.

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

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 753, nr. 114, p. 3.

¹² Brief van de NOvA van 20 juni 2016, griffienummer: 159437.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren