W03.12.0110/II

19 januari 2012

Conceptwetsvoorstel raadsman en politieverhoor

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op rechtsbijstand tot aanvulling van de regeling van het politieverhoor van de verdachte, diens aanhouding en voorgeleiding aan de officier van justitie, de inverzekeringstelling en het recht op rechtsbijstand in het strafproces (raadsman en politieverhoor)

VOORSTEL VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in het Wetboek van Strafvordering aanvullende bepalingen op te nemen van de regeling van het politieverhoor van de verdachte, diens recht op rechtsbijstand in het strafproces, van de aanhouding, het ophouden voor onderzoek, en de inverzekeringstelling;
Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd

A

Na artikel 27b worden twee artikelen ingevoegd die luiden:

Artikel 27c (mededeling aan verdachte bij politieverhoor)

1. Aan de verdachte wordt bij zijn staandehouding of aanhouding meegedeeld ter zake van welk strafbaar feit hij als verdachte is aangemerkt. Het verhoor van een aangehouden verdachte vindt zo veel mogelijk plaats op het politiebureau of op een andere door de hulpofficier van justitie of de officier van justitie aangewezen plaats van verhoor.
2. De opsporingsambtenaar die een persoon uitnodigt op het politiebureau te verschijnen ten behoeve van het afleggen van een verklaring dan wel telefonisch hoort, deelt daarbij mee of hij deze als getuige of verdachte hoort. Aan de verdachte wordt

meegedeeld ter zake van welk strafbaar feit hij als verdachte is aangemerkt. Bij gelegenheid van de uitnodiging aan de verdachte voor een verhoor wordt tevens mededeling gedaan van zijn rechten, bedoeld in artikel 27d.

Artikel 27d (mededeling van rechten aan verdachte)

1. Aan de aangehouden verdachte wordt voorafgaand aan zijn eerste verhoor mondeling en schriftelijk mededeling gedaan van de rechten die hem toekomen. Het betreft het recht op rechtsbijstand bedoeld in artikel 28, eerste lid, het recht op vertolking en vertaling bedoeld in artikel 27, derde lid, het recht een naaste te doen verwittigen van zijn vrijheidsbeneming en het recht op kennisneming van de processtukken op de wijze bepaald in de artikelen 30 tot en met 34, onverminderd artikel 29, tweede lid, met de mededeling dat de verdachte niet tot antwoorden is verplicht.
2. De aan de verdachte toekomende rechten komen tevens toe aan de veroordeelde tegen wie een strafrechtelijk financieel onderzoek is ingesteld of te wiens aanzien op een vordering van het openbaar ministerie als bedoeld in artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht niet onherroepelijk is beslist.

B

Artikel 28 komt te luiden :

Artikel 28 (recht op verlening van rechtsbijstand)

1. De verdachte is bevoegd zich te doen bijstaan door een raadsman, overeenkomstig de bepalingen van de Derde Titel van dit Boek. Van deze bevoegdheid wordt in aanvulling op artikel 27d, eerste lid, mededeling gedaan in de gevallen bedoeld in artikel 28a.
2. Aan de verdachte wordt overeenkomstig de wijze bij de wet bepaald door een aangewezen of gekozen raadsman rechtsbijstand verleend.
3.In bijzondere gevallen kan op gemotiveerd verzoek van de verdachte meer dan een raadsman worden aangewezen.
4. De verdachte wordt, telkens wanneer hij dit verzoekt, zo veel mogelijk de gelegenheid verschaft om zich met zijn raadsman in verbinding te stellen.

C

Na artikel 28 worden vier artikelen ingevoegd die luiden:

Artikel 28a (mededeling van recht op rechtsbijstand)

1. Omtrent zijn bevoegdheid om bijstand van een raadsman te verzoeken wordt de verdachte ingelicht:
a. bij de uitnodiging tot verhoor als verdachte van een strafbaar feit door de opsporingsambtenaar;
b. na aanhouding voorafgaand aan het eerste verhoor door de hulpofficier van justitie;
c. voor de inverzekeringstelling of voor de vordering tot inbewaringstelling door de hulpofficier van justitie of de officier van justitie,
d. bij het eerste verhoor in geval van enig onderzoek verricht door de rechter-commissaris op grond van de artikelen 181 tot en met 183, door deze of door degene die

in opdracht van de rechter-commissaris met het verhoor is belast;
e. in geval van aantekening van hoger beroep of van beroep in cassatie, door de griffier.
2. De bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, wordt bovendien vermeld bij de betekening van:
a. de dagvaarding ter terechtzitting,
b. een kennisgeving van verdere vervolging,
c. een door het openbaar ministerie ingesteld hoger beroep of beroep in cassatie, en
d. de kennisgeving van de dag der behandeling in cassatie, vermeld in het gerechtelijk schrijven door uitreiking waarvan de betekening geschiedt.

Artikel 28b (uitvoering toegang tot rechtsbijstand)

1. De hulpofficier van justitie stelt het bestuur van de raad voor rechtsbijstand in kennis van de aanhouding van een kwetsbare verdachte of van een verdachte die is aangehouden voor een strafbaar feit waarop naar de wettelijke omschrijving twaalf jaar gevangenisstraf of meer is gesteld, opdat voor deze verdachten een raadsman wordt aangewezen.
2. Indien een verdachte die is aangehouden voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, geen raadsman heeft gekozen en desgevraagd rechtsbijstand wenst, stelt de hulpofficier van justitie het bestuur van de raad voor rechtsbijstand hiervan in kennis, opdat deze een raadsman aanwijst.
3. Indien de verdachte is aangehouden voor verhoor ten aanzien van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, en hij rechtsbijstand wenst, wordt hij in de gelegenheid gesteld telefonisch contact op te nemen met een raadsman.

Artikel 28c (consultatiebijstand en afstand)

1. De verdachte voor wie ingevolge van artikel 28b een raadsman aanwezig is, wordt de gelegenheid verschaft om voorafgaand aan het eerste verhoor gedurende een half uur met hem een onderhoud te hebben.
2. Indien dit in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk is, kan de hulpofficier van justitie beslissen dat de komst van een raadsman niet wordt afgewacht dan wel het onderhoud bedoeld in het eerste lid wordt geweigerd. De officier van justitie wordt onverwijld in kennis gesteld. Deze beslissing en de gronden waarop zij rust, worden in het proces-verbaal van het verhoor opgenomen.
3. De verdachte kan welbewust en vrijwillig afstand doen van het onderhoud dat hem op grond van het eerste lid toekomt. Van de afstand wordt in het proces-verbaal melding gemaakt.
4. De verdachte, bedoeld in artikel 28b, eerste lid, kan slechts afstand doen van zijn recht op een onderhoud als bedoeld in het eerste lid, nadat hij door een raadsman over de gevolgen daarvan is ingelicht.

Artikel 28d (aanwezigheid raadsman bij politieverhoor)

1. Op verzoek van de aangehouden verdachte en de verdachte bedoeld in artikel 27c, tweede lid, kan de raadsman het verhoor inzake een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, bijwonen. De hulpofficier van justitie kan een verzoek van de verdachte tot onderbreking van het verhoor voor overleg met zijn raadsman afwijzen, indien door herhaalde verzoeken de orde of de voortgang van het verhoor ernstig wordt verstoord.

2. De verdachte kan tijdens het verhoor dat plaats vindt buiten aanwezigheid van een raadsman, verzoeken dat het wordt onderbroken voor overleg met een raadsman; hem wordt zo veel mogelijk daartoe de gelegenheid verschaft**,** tenzij door herhaalde verzoeken de orde of de voortgang van het verhoor ernstig wordt verstoord.
3. De hulpofficier van justitie kan weigeren een raadsman tot het verhoor toe te laten, indien dit in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk is.
4. Van de beslissingen bedoeld in het eerste tot en met het derde lid geeft de hulpofficier van justitie onverwijld kennis aan de officier van justitie. Deze beslissingen eindigen met de afloop van de termijn bedoeld in artikel 57, tweede lid. De laatste volzin van artikel 28c, derde lid, is van toepassing.
5. Indien de komst van de raadsman niet wordt afgewacht of de raadsman van de verdachte niet wordt toegelaten, wordt het verhoor opgenomen op bij ministeriële regeling te bepalen wijze.

D

Artikel 29 komt te luiden:

Artikel 29 (cautie)

1. In alle gevallen waarin iemand als verdachte wordt gehoord, onthoudt de verhorende rechter of ambtenaar zich van alles wat de strekking heeft een verklaring te verkrijgen waarvan niet kan worden gezegd dat zij in vrijheid is afgelegd.
2. De verdachte is niet tot antwoorden verplicht. Voor de aanvang van het verhoor wordt de verdachte medegedeeld dat hij niet tot antwoorden is verplicht. Deze mededeling wordt in het proces-verbaal opgenomen.

E

Onder vernummering van artikel 29a tot artikel 29b, wordt een nieuw artikel 29a ingevoegd dat luidt:

Artikel 29a (weergave van verhoor)

1. Het proces-verbaal vermeldt het tijdstip waarop het verhoor van de verdachte is aangevangen, eventueel wordt onderbroken en hervat, en waarop het is beëindigd. Het vermeldt voorts de identiteit van de personen die bij het verhoor aanwezig zijn en die daaraan deelnemen. Voorts wordt vermeld of geluids- of beeldopnamen van het verhoor zijn gemaakt.
2. De verklaringen van de verdachte, in het bijzonder die welke een bekentenis van schuld inhouden, worden in het proces-verbaal van het verhoor zo veel mogelijk in zijn eigen woorden opgenomen. De verklaring van de verdachte, wordt zo volledig mogelijk weergegeven en voor zo veel mogelijk in vraag- en antwoordvorm.
3. Aan de verdachte wordt de gelegenheid geboden om opmerkingen te maken over de weergave van zijn verklaring in het proces-verbaal. Deze opmerkingen worden in het proces-verbaal vermeld, voor zover zij niet worden overgenomen. Indien de verdachte met de verklaring instemt, ondertekent hij deze.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 28d, vijfde lid, worden van bij ministeriële regeling aan te wijzen categorieën gevallen geluids- of beeldopnamen gemaakt die op een gegevensdrager worden vastgelegd.

F

Titel III van het Eerste Boek komt te luiden:

Titel III

De raadsman

Eerste afdeling
Optreden raadsman

Artikel 37 (wie is bevoegde raadsman)

1. Als raadslieden worden toegelaten in Nederland op het tableau van de Nederlandse orde van advocaten ingeschreven advocaten.
2. Voorts worden toegelaten de personen bedoeld in artikel 16b dan wel 16h van de Advocatenwet, indien zij samenwerken met een in Nederland ingeschreven advocaat overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 16e respectievelijk 16j van de Advocatenwet.

Artikel 38 (gekozen raadsman)

1. De verdachte is te allen tijde bevoegd een of meer raadslieden te kiezen.
2. Tot de keuze van een of meer raadslieden is ook de wettige vertegenwoordiger van de verdachte bevoegd.
3. Is de verdachte verhinderd van zijn wil te doen blijken en heeft hij geen wettige vertegenwoordiger, dan is zijn echtgenoot of geregistreerde partner of de meest gerede der bloed- of aanverwanten, tot de vierde graad ingesloten, tot die keuze bevoegd.
4. De ingevolge het tweede of het derde lid gekozen raadsman treedt terug, zodra de verdachte zelf een raadsman heeft gekozen.
5. De gekozen raadsman geeft kennis van zijn optreden voor de verdachte aan de hulpofficier van justitie, de officier van justitie en de rechter-commissaris, indien deze reeds in de zaak betrokken is.
6. Indien de gekozen raadsman een eerder gekozen of aangewezen raadsman vervangt, geeft hij daarvan ook kennis aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand; hij verwittigt ook de in het vijfde lid genoemde functionarissen en de vervangen raadsman.
7. Door de kennisgeving van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand eindigen de werkzaamheden van de vervangen raadsman.

Artikel 39 (aanwijzing via raad voor rechtsbijstand)

1. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand wijst na de mededeling van de hulpofficier van justitie, bedoeld in artikel 28b, eerste en tweede lid, of na de mededeling dat een verdachte in verzekering is gesteld die niet eerder een beroep heeft gedaan op rechtsbijstand, een raadsman aan.
2. De aanwijzing vindt zo spoedig mogelijk plaats aan de hand van een lijst van bij de raad ingeschreven advocaten die zich bereid hebben verklaard beurtelings rechtsbijstand te verlenen.

3. De verdachte die om rechtsbijstand verzoekt, kan daarbij een voorkeur voor een bepaalde raadsman kenbaar maken.
4. In gevallen waarin geen raadsman voor het verlenen van rechtsbijstand aanwezig is of tijdig aanwezig zal zijn, brengt de hulpofficier van justitie of de officier van justitie dit onverwijld ter kennis van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, dat alsnog een raadsman aanwijst. .
5. De krachtens het tweede lid aangewezen raadsman treedt ook op als raadsman voor de verdachte tijdens de behandeling door de rechtbank van het hoger beroep van de officier van justitie bedoeld in artikel 61, tweede lid.
6. De aanwijzing eindigt met het aflopen van het ophouden voor onderzoek, dan wel van de inverzekeringstelling en de eventuele verlenging.

Artikel 40 (aanwijzing raadsman na afloop inverzekeringstelling)

1. Voor de verdachte die geen raadsman heeft, wordt door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen, indien
a. ten aanzien van hem de bewaring is bevolen,
b. ten aanzien van hem een bevel tot gevangenneming is gegeven,
c. hoger beroep is ingesteld tegen het eindvonnis in eerste aanleg en het een zaak betreft waarin zijn voorlopige hechtenis is bevolen.
2. De aangewezen raadsman geeft kennis van zijn optreden voor de verdachte aan de hulpofficier van justitie, de officier van justitie en de rechter-commissaris.

Artikel 41 (aanvullende aanwijzing op verzoek van de verdachte of last van de rechter)

1. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand wijst op verzoek van de verdachte voor hem een raadsman aan, indien hij anders dan krachtens een bevel tot inverzekeringstelling rechtens van zijn vrijheid is beroofd en vervolging tegen hem is aangevangen, tenzij hij door de duur van zijn vrijheidsberoving niet in zijn verdediging kan zijn of worden geschaad.
2. Indien de rechter-commissaris of de voorzitter van de rechtbank van oordeel is dat aan een verdachte die op vrije voeten verkeert, in het belang van zijn verdediging rechtsbijstand moet worden verleend, geeft hij last aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand om overeenkomstig de Wet op de rechtsbijstand een raadsman aan te wijzen.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van de aanwijzing op grond van het eerste en tweede lid en op grond van artikel 40.

Artikel 42 (mededeling van optreden raadsman)

1. Van elke door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand gedane aanwijzing wordt onverwijld, op de wijze door Onze Minister te bepalen wijze, kennis gegeven aan de hulpofficier van justitie, het openbaar ministerie, de raadsman, de verdachte en aan de in de zaak betrokken rechter-commissaris.
2. De aangewezen raadsman kan de waarneming van bepaalde verrichtingen namens hem door een andere raadsman doen geschieden.
3. Indien de aangewezen raadsman de zaak van de verdachte aan een andere raadsman voor verdere behandeling overdraagt, doet hij daarvan mededeling overeenkomstig het

bepaalde in het eerste lid. Hij doet voorts mededeling van zijn overdracht aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand.

Artikel 43 (verhindering of vervanging van raadsman)

1**.** Bij verhindering of ontstentenis van de aangewezen raadsman treft deze een voorziening voor zijn waarneming; indien blijkt dat dit niet is geschied, wordt zo nodig aan de verdachte onverwijld een andere raadsman toegewezen.
2. Blijkt van de verhindering of ontstentenis van de aangewezen raadsman pas op de terechtzitting, dan geeft de voorzitter last tot aanwijzing van een andere raadsman.
3. Op verzoek van de aangewezen raadsman of van de verdachte kan een andere raadsman worden aangewezen.
4. Aanwijzing van een andere raadsman geschiedt door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand die de te vervangen raadsman heeft aangewezen. In geval de raadsman is aangewezen op last van een rechterlijke autoriteit, geschiedt de vervanging door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand met een afschrift van die vervanging aan de autoriteit die de last gaf.

Artikel 44 (vergoeding van raadsman)

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen op grond van de Wet op de rechtsbijstand regels worden gegeven omtrent de beloning van aangewezen raadslieden - met inbegrip van advocaten die overeenkomstig artikel 39, tweede-lid, als raadsman optreden - en de vergoeding van door hen gemaakte onkosten, alsmede, zo nodig, omtrent de wijze van vaststelling daarvan door de rechter. Daarbij kan worden bepaald dat rechterlijke beslissingen ter zake niet vatbaar zullen zijn voor hoger beroep en cassatie.

Artikel 45 (verhaal van kosten rechtsbijstand naar draagkracht)

1. Indien een raadsman is aangewezen op grond van artikel 39 kan Onze Minister de kosten voor de rechtsbijstand geheel of ten dele op de veroordeelde verhalen, voor zover de draagkracht van de veroordeelde daartoe aanleiding geeft.
2. Het verhaal geschiedt op last van Onze Minister nadat de uitspraak tegen de veroordeelde onherroepelijk is geworden, door schriftelijke kennisgeving van de betalingsverplichting aan de veroordeelde. De kennisgeving vermeldt welk bedrag verschuldigd is alsmede de wijze waarop en de termijn waarbinnen de betaling moet geschieden. De kennisgeving wordt betekend aan de veroordeelde op de wijze als voorzien in artikel 585, tweede lid.
3. De veroordeelde kan zich binnen veertien dagen na de betekening van de kennisgeving in persoon dan wel nadat zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de kennisgeving van de betalingsverplichting hem bekend is, bij met redenen omkleed bezwaarschrift verzetten tegen het verhaal. Het bezwaarschrift wordt ingediend bij het gerecht in eerste aanleg waar de beslissing in de strafzaak, in verband waarmee de kosten van rechtsbijstand werden vergoed, is gegeven. De veroordeelde en de vertegenwoordiger van Onze Minister ontvangen tijdig een oproeping voor de behandeling van het verzet van de griffie van het gerecht waar het verzet is aangetekend. De behandeling vindt plaats door de raadkamer van dit gerecht in het openbaar. Het verzet schorst de tenuitvoerlegging van de in het tweede lid bedoelde last. De raadkamer beslist zo spoedig mogelijk, maar niet later dan veertien dagen na de behandeling van het verzet. Van de beslissing van het gerecht wordt mededeling aan de

veroordeelde en de vertegenwoordiger van Onze Minister gedaan. Wordt het verzet gegrond verklaard, dan eindigt daarmee de zaak. Indien het verzet ongegrond wordt verklaard, is de last voor tenuitvoerlegging vatbaar.
4. Tegen de beschikking van het gerecht is hoger beroep noch beroep in cassatie toegelaten.
5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van het eerste en tweede lid.

Tweede afdeling

Bevoegdheden van de raadsman betreffende het verkeer met de verdachte en de kennisneming van processtukken

Artikel 46 (vrije toegang raadsman tot verdachte, communicatie met behulp van een tolk)

1. De raadsman heeft vrije toegang tot de verdachte die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, kan hem alleen spreken en met hem brieven wisselen zonder dat van de inhoud door anderen wordt kennis genomen, een en ander onder het vereiste toezicht, met inachtneming van de huishoudelijke reglementen, en zonder dat het onderzoek daardoor mag worden opgehouden.
2. De verdachte die de Nederlandse taal niet verstaat of onvoldoende beheerst kan ten behoeve van zijn contacten met zijn raadsman een beroep doen op bijstand van een beëdigde tolk. De raadsman is verantwoordelijk voor het oproepen van een tolk.

Artikel 47 (beperking verkeer raadsman verdachte)

1. Indien uit bepaalde omstandigheden een ernstig vermoeden voortvloeit dat het vrije verkeer tussen raadsman en verdachte hetzij zal strekken om de verdachte bekend te maken met enige omstandigheid waarvan hij in het belang van het onderzoek tijdelijk onkundig moet blijven, hetzij wordt misbruikt voor pogingen om de opsporing der waarheid te belemmeren, kan tijdens het voorbereidende onderzoek de officier van justitie, telkens bevelen dat de raadsman geen toegang tot de verdachte zal hebben of deze niet alleen zal mogen spreken en dat brieven of andere stukken, tussen raadsman en verdachte gewisseld, niet zullen worden uitgereikt.
2. Het bevel omschrijft de bepaalde omstandigheden bedoeld in het eerste lid; het beperkt de vrijheid van verkeer tussen raadsman en verdachte niet meer en wordt voor niet langer gegeven, dan door die omstandigheden wordt gevorderd, en is in elk geval slechts gedurende ten hoogste zes dagen van kracht. Van het bevel geschiedt schriftelijke mededeling aan de raadsman en aan de verdachte.
3. De officier van justitie onderwerpt het bevel onverwijld aan het oordeel van de rechtbank, in het arrondissement waarin hij is aangesteld. De rechtbank beslist zo spoedig mogelijk na de raadsman te hebben gehoord, althans schriftelijk opgeroepen. De rechtbank kan bij haar beslissing het bevel opheffen, wijzigen of aanvullen.
4. Alle belemmeringen van het vrij verkeer tussen raadsman en verdachte, die op grond van het tweede en derde lid zijn bevolen, nemen een einde zodra de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg aan de verdachte is betekend.

Artikel 48 (mededeling beperking)

1. Ingeval een bevel als bedoeld in 47 is gegeven, brengt de officier van justitie dit onverwijld ter kennis van de voorzitter van de rechtbank. Deze wijst onverwijld een raadsman aan.
2. De krachtens het eerste lid aangewezen raadsman treedt, zolang het bevel van kracht is en voor zover het vrije verkeer tussen raadsman en verdachte daardoor wordt beperkt, als zodanig op.

Artikel 49 (afschrift processtukken voor raadsman)

Ten aanzien van de bevoegdheid van de raadsman tot de kennisneming van processtukken en het verkrijgen van afschrift daarvan vinden de artikelen 30 tot en met 34 overeenkomstige toepassing. Van alle stukken die ingevolge dit wetboek ter kennis van de verdachte worden gebracht, ontvangt de raadsman, behoudens het bepaalde in artikel 32, tweede lid, onverwijld afschrift.

G

De artikelen 53 en 54 komen te luiden:

Artikel 53 (aanhouden bij heterdaad ter voorgeleiding aan hulpofficier van justitie)

1. In geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit is een ieder bevoegd de verdachte aan te houden.
2. De opsporingsambtenaar die een verdachte bij ontdekking op heterdaad aanhoudt, brengt deze ten spoedigste over naar de plaats bestemd voor verhoor ter voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie of de officier van justitie.
3. Geschiedt de aanhouding door een ander dan de opsporingsambtenaar, dan levert deze de aangehoudene onverwijld aan een opsporingsambtenaar over, onder afgifte aan deze van bij de verdachte aangetroffen voorwerpen. De opsporingsambtenaar handelt overeenkomstig de bepalingen van het tweede lid en maakt zo nodig een kennisgeving van inbeslagneming op.
4. Bij de voorgeleiding van de verdachte aan de hulpofficier van justitie of de officier van justitie beoordeelt deze de noodzaak van verdere vrijheidsbeneming op grond van artikel 57.

Artikel 54 (aanhouden buiten heterdaad ter voorgeleiding aan hulpofficier van justitie)

1. De opsporingsambtenaar is buiten het geval van ontdekking op heterdaad op bevel van de officier van justitie of de hulpofficier van justitie bevoegd de verdachte aan te houden ter zake van misdrijf. Artikel 53, tweede lid, is van toepassing.
2. Het bevel tot aanhouding kan door de officier van justitie of de hulpofficier van justitie mondeling of schriftelijk worden gegeven. Indien het mondeling wordt gegeven, wordt het nadien in het proces-verbaal vermeld.
3. Indien het bevel van de officier van justitie of de hulpofficier van justitie niet kan worden afgewacht, is de opsporingsambtenaar bevoegd de verdachte van misdrijf aan te houden teneinde hem ten spoedigste voor te geleiden aan de hulpofficier van justitie.

4. Een bevoegdheid tot aanhouding buiten het geval van ontdekking op heterdaad komt toe aan een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat die op door het volkenrecht toegelaten wijze grensoverschrijdend het achtervolgingsrecht in Nederland uitoefent, onder de verplichting ten aanzien van de aangehoudene te handelen overeenkomstig artikel 53, tweede lid.

H

De artikelen 57 tot en met 61 komen te luiden:

Artikel 57 (ophouden voor onderzoek)

1. Nadat de aangehouden verdachte aan de hulpofficier van justitie of de officier van justitie is voorgeleid, kan deze bevelen dat de verdachte wordt opgehouden voor onderzoek dan wel in vrijheid wordt gesteld. De hulpofficier van justitie kan voorts beslissen om de verdachte onverwijld voor te geleiden aan de officier van justitie.
2. Vanaf het tijdstip van zijn aanhouding kan de verdachte van overtreding ten hoogste zes uur worden opgehouden voor onderzoek; de verdachte van misdrijf ten hoogste negen uur. De tijd tussen middernacht en negen uur ’s morgens wordt voor de berekening van deze termijnen niet meegerekend. De ophouding vindt plaats in het belang van het onderzoek.
3. Voor het einde van de periode, bedoeld in het tweede lid, of zoveel eerder als het onderzoek dat toelaat, wordt de verdachte in vrijheid gesteld, in verzekering gesteld of voorgeleid aan de rechter-commissaris.
4. Het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, omvat mede de identificatie van de verdachte, de voorbereidingen voor het verhoor, het verhoor en het uitreiken van mededelingen in persoon over het vervolg van de strafzaak.
5. Tijdens het ophouden voor onderzoek wordt de verdachte gehoord op de wijze bepaald in artikelen 29 en 29a.

Artikel 57a (verlenging ophouding voor onderzoek ter identificatie)

1. Indien de identificatie van de aangehouden verdachte van een overtreding niet kan worden afgerond binnen zes uur, kan op bevel van de hulpofficier van justitie voor wie de verdachte is geleid, de termijn voor het ophouden bedoeld in artikel 57, tweede lid, eenmaal met ten hoogste zes uren worden verlengd.
2. Het bevel tot verlenging op grond van het eerste lid is gedagtekend en ondertekend. Het bevat een korte omschrijving van het strafbare feit ten aanzien waarvan een verdenking bestaat en de feiten of omstandigheden waarop de verdenking is gegrond.
3. De verdachte wordt in het bevel met name of, wanneer zijn naam onbekend is, zo duidelijk mogelijk aangewezen. Een afschrift van het bevel wordt hem onverwijld uitgereikt.

Artikel 58 (voorgeleiding aan (hulp)officier van justitie, bevel tot inverzekeringstelling of voorgeleiding ter bewaring)

1. De hulpofficier van justitie of de officier van justitie voor wie de verdachte is geleid, kan na hem te hebben verhoord, in het belang van het onderzoek bevelen dat hij tijdens het onderzoek ter beschikking van de justitie zal blijven en daartoe in verzekering wordt

gesteld op een in het bevel aangeduide plaats. De verdachte kan zich bij dit verhoor laten bijstaan door zijn raadsman.
2. Het bevel tot inverzekeringstelling kan slechts worden verleend in geval van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten in het belang van het onderzoek daarnaar; het bevel is geldig voor ten hoogste drie dagen. Onder het belang van het onderzoek wordt mede verstaan het belang van het aan de verdachte in persoon uitreiken van mededelingen over de strafzaak.
3. Indien het bevel door de hulpofficier van justitie wordt gegeven, geeft hij daarvan onverwijld kennis aan de officier van justitie. Zodra het belang van het onderzoek dit toelaat, gelast de hulpofficier van justitie of de officier van justitie de invrijheidstelling van de verdachte.
4. Bij gelegenheid van de invrijheidstelling van de verdachte na afloop van de termijn, bedoeld in artikel 57, tweede lid, of bij zijn heenzending binnen de termijn van de inverzekeringstelling, geeft de hulpofficier van justitie na overleg met het openbaar ministerie zoveel mogelijk kennis van de voorgenomen afdoening van de zaak.
5. De officier van justitie kan de vervolgingsbeslissing nemen die de stand van het onderzoek mogelijk maakt: het uitvaardigen van een strafbeschikking, het aanzeggen of uitreiken van de dagvaarding, de overdracht van strafvervolging dan wel het afzien van vervolging indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Artikel 59 (vormvereisten bevel tot inverzekeringstelling)

1. Het bevel tot inverzekeringstelling is gedagtekend en ondertekend. Het omschrijft zo nauwkeurig mogelijk het strafbare feit, en de gronden voor de inverzekeringstelling. De verdachte wordt in het bevel met name, of wanneer zijn naam onbekend is, zo duidelijk mogelijk aangewezen. Een afschrift van het bevel wordt hem onverwijld uitgereikt.
2. De directeur van de stichting reclassering wordt onverwijld van het bevel tot inverzekeringstelling in kennis gesteld.
3. Het politiebureau is bestemd voor het ondergaan van de inverzekeringstelling. In bijzondere gevallen kan de officier van justitie gelasten dat de inverzekeringstelling in een huis van bewaring wordt ondergaan.

Artikel 60 (bevel tweede termijn van inverzekeringstelling door RC)

1. Indien dit in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk is, kan de officier van justitie vorderen dat de rechter-commissaris een machtiging verleent tot verlenging van de inverzekeringstelling voor ten hoogste drie dagen.
2. De rechter-commissaris bepaalt onverwijld tijd en plaats van de behandeling van de vordering en geeft hiervan kennis aan de officier van justitie, de verdachte en zijn raadsman.
3. De verdachte is bevoegd zich door een raadsman te doen bijstaan. De rechter-commissaris stelt de officier van justitie en de verdachte in de gelegenheid opmerkingen te maken. Hij beslist op de vordering. Artikel 59, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 61 (verzoek om invrijheidstelling; appel tegen beslissing van RC tot invrijheidstelling verdachte)

1. De verdachte kan tijdens zijn inverzekeringstelling een verzoek tot invrijheidstelling doen aan de rechter-commissaris. Artikel 60, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. Tegen een beschikking van de rechter-commissaris tot onmiddellijke invrijheidstelling van de verdachte staat voor de officier van justitie binnen veertien dagen daarna bij de rechtbank hoger beroep open.
3. De verdachte wordt, tenzij de rechtbank reeds aanstonds tot afwijzing van het hoger beroep besluit, gehoord althans behoorlijk opgeroepen. De rechtbank kan diens medebrenging gelasten.
4. De rechtbank beslist zo spoedig mogelijk. De beschikking is met redenen omkleed en wordt schriftelijk ter kennis van de officier van justitie en de verdachte gebracht.

I

Het eerste lid van artikel 95 komt te luiden:

1. De opsporingsambtenaar die de verdachte staande houdt of aanhoudt, kan de voor inbeslagneming vatbare voorwerpen die de verdachte met zich voert, in beslag nemen.

J **(dwangmiddelen tegen 12minners)**

Artikel 487 wordt als volgt gewijzigd:

a. In het eerste lid wordt de zinsnede “artikel 61, eerste en derde lid,” vervangen door: artikel 57, eerste tot en met derde lid,.
b. Onder vernummering van het tweede tot het derde lid wordt ingevoegd een tweede lid luidende:
   2. In afwijking van artikel 57, tweede lid, is de duur van het ophouden voor onderzoek ter zake van verdenking van een misdrijf ten hoogste zes uur. De hulpofficier van justitie doet van deze ophouding mededeling aan een bureau jeugdzorg als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg.

K

De artikelen 489 tot en met 491 komen te luiden:

Artikel 489 (aanwijzing raadsman voor minderjarige verdachte)

1. De hulpofficier van justitie of de officier van justitie aan wie de verdachte is voorgeleid, deelt in aansluiting op de mededelingen genoemd in artikel 27d aan de verdachte mee dat hij recht heeft op bijstand van een raadsman voorafgaand en tijdens het verhoor omtrent zijn betrokkenheid bij het strafbaar feit, waarvoor hij is aangehouden en dat voor hem een raadsman zal worden opgeroepen en aangewezen.
2. Bij de voorgeleiding bedoeld in het eerste lid, geeft de hulpofficier van justitie die beslist tot ophouding voor onderzoek onverwijld kennis van de aanhouding aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, opdat voor de verdachte een raadsman wordt aangewezen. Hij doet voorts mededeling van de aanhouding aan de ouders of voogd van de minderjarige.
3. De aanwijzing geschiedt door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, nadat hij de mededeling bedoeld in het tweede lid heeft ontvangen.
4. Artikel 28c, tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 490 (rechtsbijstand aan minderjarige verdachte tijdens vrijheidsbeneming)

1. De raadsman die daartoe op grond van artikel 489, tweede en derde lid, is aangewezen verleent de verdachte rechtsbijstand. De raadsman overlegt met zijn cliënt over de noodzaak van zijn aanwezigheid tijdens het verhoor en doet mededeling van de uitkomst van dit overleg aan de hulpofficier van justitie. Op verzoek van de verdachte verleent de raadsman rechtsbijstand tijdens het verhoor. De raadsman wordt tot het politieverhoor toegelaten. Artikel 28d is van overeenkomstige toepassing.
2. In afwijking van artikel 59, tweede lid, wordt de raad voor de kinderbescherming onverwijld van de inverzekeringstelling van de verdachte in kennis gesteld. De raad voor de kinderbescherming rapporteert zo spoedig mogelijk.
3. Indien een rapportage van de raad voor de kinderbescherming beschikbaar is, slaat de officier van justitie daarop acht alvorens een vordering tot bewaring te doen.
4. Indien de verdachte rechtens zijn vrijheid is ontnomen en niet is geplaatst in een justitiële jeugdinrichting, is ten aanzien van zijn ouders of voogd artikel 47 van toepassing. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de beperking van contacten tussen een minderjarige verdachte en zijn ouders of voogd.

Artikel 491 (aanvullende rechtsbijstandbepalingen buiten vrijheidsbeneming)

1. Voor de verdachte die geen raadsman heeft, wijst het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een raadsman aan, wanneer tegen de verdachte een vervolging, anders dan door een strafbeschikking, is aangevangen wegens een feit waarvan in eerste aanleg de rechtbank, niet zijnde de kantonrechter, kennis neemt. Artikel 40, eerste lid, is van toepassing.
2. Indien de officier van justitie in een strafbeschikking ter zake van misdrijf een taakstraf als bedoeld in artikel 77f, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht wil opleggen en deze meer dan tweeëndertig uren zal belopen, dan wel de officier van justitie een strafbeschikking ter zake van misdrijf wil uitvaardigen en het bedrag dat daarmee is gemoeid het bedrag van €200 overschrijdt, roept deze de minderjarige op teneinde te worden gehoord. Bij die oproeping wordt tevens medegedeeld dat de minderjarige zich door een raadsman kan laten bijstaan.

Artikel II (aanpassing van artikelen in verband met verwijzing)

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd.

A

In artikel 22, vierde lid, wordt “artikel 29, tweede lid,” vervangen door: artikel 29, tweede lid,.

B

In artikel 31, eerste lid, onder b, wordt “artikel 50, tweede lid,” vervangen door: artikel 47, tweede lid,.

C

Artikel 62 wordt als volgt gewijzigd:

In het het tweede lid wordt “artikel 50” vervangen door: artikel 47.

In het vierde lid wordt “artikel 59, vijfde lid,” vervangen door: artikel 59, tweede lid.

D

In artikel 190, tweede lid, wordt “artikel 29a, tweede lid” vervangen door: artikel 29b, tweede lid.

E

In artikel 290, eerste lid, wordt “artikel 29a, tweede lid” vervangen door: artikel 29b, tweede lid.

F

In artikel 458, eerste lid, wordt “artikel 42, derde lid, en artikel 43” vervangen door: artikel 41, tweede lid.

G

In artikel 487, eerste lid, wordt “artikel 61, eerste en derde lid,” vervangen door: artikel 57, eerste lid, en tweede lid, laatste volzin.

H

In artikel 509d, eerste lid, wordt “490” vervangen door: 490, vierde lid.

I

In artikel 509i, derde lid, komt de laatste volzin te luiden: De artikelen 41, derde lid, 509h, tweede lid, en 509k zijn van overeenkomstige toepassing .

J

Artikel 509k wordt als volgt gewijzigd

Het eerste lid komt te luiden.

1. Het openbaar ministerie geeft van het doen van de vordering tot toepassing van artikel 38c, artikel 38k, dan wel artikel 38la, zesde lid, van het Wetboek van Strafrecht, kennis aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand ,dat een raadsman aanwijst voor de ter beschikking gestelde die geen gekozen raadsman heeft.

Het derde lid komt te luiden:
3. De artikelen 38, 42 tot en met 45 en 47 zijn van overeenkomstige toepassing.
K

In artikel 509oa, tweede lid, komt de tweede volzin te luiden:
Artikel 509k is van overeenkomstige toepassing.

L

Artikel 509bb komt te luiden:

Artikel 509bb

Indien de vordering van het openbaar ministerie strekt tot toepassing van 38r van het Wetboek van Strafrecht, is artikel 509k van overeenkomstige toepassing.

M

In artikel 550, tweede lid, wordt “artikel 40” vervangen door: artikel 39.

N

In 593, eerste lid, wordt “artikel 50, tweede lid,” vervangen door: artikel 47, tweede lid,.

Artikel III

Artikel 43, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand komt te luiden:

1. In de gevallen, waarin krachtens enig wettelijk voorschrift in het Wetboek van Strafrecht of het Wetboek van Strafvordering voor een verdachte of veroordeelde rechtsbijstand al dan niet op last van de rechter door het bestuur is aangewezen of toegevoegd, is deze bijstand kosteloos, behoudens het in het artikel 46 van het Wetboek van Strafvordering bepaalde.

Artikel IV

Indien het [bij koninklijke boodschap van ….ingediende] voorstel van wet tot implementatie van richtlijn nr. 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU L 280) tot wet is of wordt verheven en die wet in werking is getreden of treedt, onderscheidenlijk op dezelfde datum in werking treedt als deze wet, wordt deze wet als volgt gewijzigd:

1

In onderdeel B wordt aan artikel 28 een lid toegevoegd luidende:

5. De verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst kan ten behoeve van zijn contacten met zijn raadsman een beroep doen op bijstand van een tolk. De raadsman is verantwoordelijk voor het oproepen van een tolk.

2

In onderdeel E komt de aanhef als volgt te luiden:

Onder vernummering van artikel 29a tot artikel 29c, wordt een nieuw artikel 29b ingevoegd dat luidt:

Artikel 29b

Artikel V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

W03.12.0110/II

08-03-2012

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de rechtsbijstand tot aanvulling van de regeling van het politieverhoor van de verdachte en diens aanhouding en voorgeleiding aan de officier van justitie, de inverzekeringstelling en het recht op rechtsbijstand in het strafproces (raadsman en politieverhoor)

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

1. Algemeen

1.1. Doel van het wetsvoorstel
1.2. Uitleg van recht op rechtsbijstand door EHRM
1.3. Aanpassing van beleid
1.4. Versnelde afdoening van politierechterzaken
1.5. Reikwijdte van het wetsvoorstel
1.6. Consultatie
1.7. Concept EU-richtlijn inzake het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures

2. Werkwijze van politie en openbaar ministerie na 1 april 2010

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1. Algemeen
3.2. Rechtsbijstand
3.3. Verduidelijking van de rechten van de verdachte
3.4. Actualisering van de dwangmiddelen aanhouding op heterdaad en buiten heterdaad
3.5. Herziening van het dwangmiddel: ophouden voor onderzoek
3.6. Herziening van de regeling van de inverzekeringstelling

4. Aanpassing van bepalingen inzake het verlenen van rechtsbijstand na aanhouding

A. Voorziening van consultatiebijstand

A.1. Geldend recht
- *Situatie voor 2008/wettelijke regeling*
- *Situatie vanaf 2010*

A.2. Voorgestelde regeling
- *Recht op rechtsbijstand in het vooronderzoek*

- *Mededeling van het recht op rechtsbijstand*
- *Recht op consultatiebijstand*
- *Afstand van recht op rechtsbijstand*
- *Gang van zaken bij consultatiebijstand*
- *Uitzondering op voorziening van consultatiebijstand*

B. Aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor

B.1. Algemeen
B.2. Geldende wettelijke bepalingen en huidige praktijk
B.3. Voorgestelde regeling
B.4. Ingezette ontwikkelingen
a) Maatregelen naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord.
b) Het experiment raadsman bij politieverhoor;
c) EHRM-jurisprudentie
d) Concept EU-richtlijn over de toegang tot rechtsbijstand.
B.5. Nieuwe belangenafweging procesdeelnemers, het belang van de opsporing, het onderzoek en de waarheidsvinding
- Belang politie
- Belang van de verdediging
- Belang openbaar ministerie
- Belang voor rechterlijke beslissing
- Karakter van het dwangmiddel ophouden voor onderzoek
- Weigeren toelaten van en contacten met raadsman
- Alternatieven voor aanwezigheid raadsman
- Conclusie

C Uitvoering rechtsbijstandvoorziening

C.1. Algemeen
C.2. Verantwoordelijkheid aanwijzing rechtsbijstand
C.3. Gekozen raadsman
C.4. Bekostiging rechtsbijstand
C.5. Voortgang na consultatiebijstand
C.6. Rechtsbijstand bij inverzekeringstelling

5. Verduidelijking van rechten van de verdachte en regeling van het verhoor

Algemeen
5.1. Verduidelijking van bestaande rechten van de verdachte
5.2. Nadere regeling van (de weergave van) het verhoor

6. Actualisering van de regeling van aanhouding vanwege verdenking van een strafbaar feit

Algemeen
6.1. Geldend recht ten aanzien van de aanhouding
6.2. Voorgestelde regeling

7. Aanpassing van de regeling van het ophouden voor onderzoek

7.1. Geldend recht
7.2. Knelpunten in de praktijk
7.3. Voorgestelde regeling
7.4. Vereenvoudiging van de bestaande regeling

8. Wijziging van de regeling van de inverzekeringstelling

8.1. Geldend recht
8.2. Kritiek op de wettelijke regeling
8.3. Problemen bij inverzekeringstelling
8.4. Voorgestelde regeling

9. Rechtsbijstand aan minderjarige verdachten

9.1. Algemeen/huidige situatie
9.2. Knelpunten
9.3. Voorgestelde regeling

10. Financiële paragraaf en administratieve lasten

11. Artikelsgewijs

1. Algemeen

1.1. Doel van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe in het Wetboek van Strafvordering een regeling op te nemen, die mogelijk maakt dat een verdachte zich in een eerder stadium dan nu in de wet is vastgelegd, kan beroepen op toegang tot en bijstand van een raadsman. Daarmee wordt verzekerd dat een verdachte die is aangehouden vanwege een strafbaar feit teneinde te worden gehoord op een politiebureau, recht heeft op rechtsbijstand in de vorm van een onderhoud met een raadsman voorafgaand aan het politieverhoor (consultatiebijstand). Voorts strekt het wetsvoorstel tot toekenning van een recht op rechtsbijstand tijdens het politieverhoor ter zake van strafbare feiten op verzoek van de verdachte (verhoorsbijstand) als vervolg op verleende consultatiebijstand. In aansluiting daarop bevat het wetsvoorstel aangepaste bepalingen betreffende het informeren van de verdachte omtrent zijn rechten, de regeling van de aanhouding, het ophouden voor onderzoek, het verhoor, de voorgeleiding en de toewijzing van rechtsbijstand in de eerste fase van de strafrechtelijke procedure. Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het recht op rechtsbijstand en de eisen die aan een eerlijke procedure in strafzaken die zijn neergelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, volgens de nadere uitleg die daaraan door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zijn jurisprudentie is gegeven en door de Hoge Raad nader is geduid voor de rechtspraktijk in Nederland. Het wetsvoorstel bouwt in belangrijke mate voort op de praktijk die is ontstaan na de inwerkingtreding van de aanwijzing van het College van procureurs-generaal van 1 april 2010. Het wetsvoorstel beoogt voorts een vereenvoudiging van bestaande regelingen in de praktijk.

Op 8 juni 2011 is door de Europese Commissie een conceptrichtlijn gepubliceerd betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en betreffende het recht op communicatie bij aanhouding (COM (2011)326). Over de tekst van deze conceptrichtlijn die voor een belangrijk deel betrekking heeft op de materie die door dit wetsvoorstel wordt bestreken, zijn thans onderhandelingen tussen de lidstaten en de Europese Commissie gaande. Het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van dit voorstel is neergelegd in het BNC-fiche (Kamerstukken II 2010/11, 32 317 AW). Het ziet ernaar uit dat de onderhandelingen over deze richtlijn niet op zeer korte termijn zullen kunnen worden afgerond.
Het wetsvoorstel beoogt in ieder geval te codificeren waarover in brede kring communis opinio bestaat. Voor zover de conceptrichtlijn thans voorstellen bevat die het bestek van dit wetsvoorstel te buiten gaan en die in de uiteindelijke richtlijn worden gehandhaafd, zal nog afzonderlijke implementatie moeten volgen. Het kabinet acht het evenwel wenselijk dat de regeling van de eerste en belangrijkste fase van de strafprocedure een duidelijke wettelijke basis heeft, die is ingebed in de systematiek van het Wetboek van Strafvordering. De huidige praktijk die in aanzienlijke mate afwijkt van de in het wetboek voorziene gang van zaken dient niet uitsluitend gebaseerd te blijven op een aanwijzing van het College van procureurs-generaal waarin het bestaande beleid uiteen wordt gezet. De aanwijzing is bedoeld als een tijdelijke voorziening. In deze situatie ligt de verantwoordelijkheid bij de wetgever om een permanente regeling te bevorderen die deze discrepantie te niet doet. Onder 1.7. zullen wij nader ingaan op de inhoud van de (concept)EU-richtlijn.

1.2. Uitleg van het recht op rechtsbijstand door EHRM

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is de reeks van arresten die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) sinds de tweede helft van 2008 over de uitleg van artikel 6, derde lid, onder c, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden: het recht van een verdachte om zich te laten bijstaan door een gekozen of toegevoegde raadsman, heeft gewezen.[1] In juni 2009 heeft de Hoge Raad nadere duiding gegeven van de betekenis die aan de uitspraken van het EHRM in de praktijk van het Nederlandse strafprocesrecht toekomt.[2]Deze strekt er – kort samengevat – toe dat, anders dan volgens vaste jurisprudentie voordien gebruikelijk was, aan de verdachte een recht op consultatie van een raadsman voorafgaand aan het politieverhoor wordt toegekend en dat de minderjarige verdachte bovendien aanspraak kan maken op de aanwezigheid van zijn raadsman of een vertrouwenspersoon tijdens het politieverhoor. In de brieven van 15 april 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 31 700 VI, nr. 117), 15 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 77) is ingegaan op de gevolgtrekkingen met betrekking tot beleid en wetgeving die aan deze arresten verbonden moeten worden.
De ingezette beleidswijziging heeft inmiddels al geleid tot grote verandering van de werkwijze in de praktijk. De nieuwe verplichtingen voor politie, openbaar ministerie en advocatuur worden vervolgens geformaliseerd, zoals in het onderhavige wetsvoorstel is vormgegeven. Daarbij wegen gaandeweg de ervaringen die nu in de praktijk worden opgedaan bij de uitvoering van de OM-aanwijzing vanzelfsprekend in belangrijke mate mee. Datzelfde geldt voor de resultaten van het experiment raadsman bij het politieverhoor, die bij brief van 16 november 2010 aan de Tweede Kamer zijn toegezonden (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 15).

Aan het wetsvoorstel ligt ten grondslag dat de arresten en de daarop gevolgde aanpassing van het beleid een zodanige wijziging in de praktijk van de strafrechtspleging teweeg hebben gebracht, dat deze onomkeerbaar is. Ook de omvang van de discussie over de toelating van de raadsman bij het politieverhoor is daardoor in een ander licht komen te staan en heeft aan betekenis ingeboet. Wel is er noodzaak tot een hernieuwde belangenafweging van procesdeelnemers in de eerste en vaak cruciale fase van het opsporingsonderzoek, waarin het verhoor van de verdachte wordt afgenomen. De verklaring die de verdachte dan aflegt, is in het algemeen in de verdere procedure van grote en soms doorslaggevende betekenis. Ook de verandering in de functie van het verhoor als opsporingsmiddel en de inzet daarvan in relatie tot andere (nieuwe) mogelijkheden voor opsporing (bij voorbeeld forensisch onderzoek en nieuwe bevoegdheden) zullen nader onder ogen moeten worden gezien.

1.3. Aanpassing van beleid

---

[1] . De Grote Kamer van het EHRM heeft op 27 november 2008 arrest gewezen in de zaak *Salduz tegen Turkije* (application no. 36391/02). Deze uitspraak is later gevolgd door andere EHRM-beslissingen zoals *Panovits tegen Cyprus* (11 december 2008, 4268/04), *Shabelnik tegen Oekraïne* (19 februari 2009, 16404/03), *Płonka tegen Polen* (31 maart 2009, 20310/02) en *Pishchalnikov tegen Rusland* (24 september 2009, 7025/04), *Zaichenko tegen Rusland* (18-februari 2010, 39660/02), *Brusco tegen Frankrijk (*14 oktober 2010, 1466/07), en Sebalj tegen Kroatië, (28 juni 2011, 4429/09)

[2] Op 30 juni 2009 zijn drie arresten gewezen door de Hoge Raad (LJN BH3079, BH3081, BH3084) met een uitvoerige conclusies van AG Knigge (NJ 2009, nr.349).

Aan de Tweede Kamer is bij eerder genoemde brief van 15 april 2009 meegedeeld dat naar aanleiding van de gewezen EHRM-arresten het bestaande beleid zou worden aangepast en een wijziging van de wettelijke regeling zou worden bevorderd. Het beleid van het College van procureurs-generaal ter zake is neergelegd in een aanwijzing voor het openbaar ministerie (en de politie) met betrekking tot de te volgen werkwijze met ingang van 1 april 2010 (St.crt. 2010, nr. 4003). Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand (hierna de raad voor rechtsbijstand) heeft voorts beleid vastgesteld op basis waarvan een vergoeding aan advocaten voor verleende consultatiebijstand en (in het geval van minderjarige verdachten) verhoorbijstand wordt uitbetaald. Dit beleid heeft inmiddels een wettelijke basis gevonden in de artikelen 23 en 23a van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. De aanwijzing, met eventuele aanpassingen, blijft gelden totdat een wettelijke regeling in werking is getreden.
De effecten van de uitvoering van de aanwijzing worden thans systematisch bijgehouden ("gemonitord") onder auspiciën van het WODC door de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is in een zogenaamde "impact-analyse" nagegaan welke effecten (organisatorisch, logistiek en financieel) het wetsvoorstel met betrekking tot de introductie van de raadsman tijdens het verhoor voor de verschillende ketenpartners teweeg zal brengen. In de financiële paragraaf (10) zal hierop nader worden ingegaan.

1.4. Versnelde afdoening van politierechterzaken

De veranderingen in de rechtsbijstand na aanhouding van de verdachte hebben voorts effect op de aangekondigde beleidsplannen voor een versnelde afdoening van standaardzaken: kortweg minder ernstige misdrijfzaken. In het kader van het herontwerp van de keten strafrechtelijke handhaving zijn verschillende experimenten in het voorjaar van 2011 in gang gezet die onder meer strekken tot het terugbrengen van de doorlooptijden. Het actieprogramma "sneller rechtdoen, sneller straffen" is toegezonden bij brief van 27 november 2011. (Kamerstukken II 2010/11, 29729,nr. 126). Wij zien daartoe in het bijzonder mogelijkheden door de rol van de hulpofficier van justitie en de officier van justitie in deze fase van het voorbereidende onderzoek te versterken teneinde in die zaken waarin dat mogelijk is, sneller een vervolgingsbeslissing te nemen. Ook de verdachte heeft er in de regel belang bij dat hij zo snel mogelijk kennis krijgt van de wijze van afdoening die de officier van justitie in zijn zaak voor ogen heeft. Het wetsvoorstel beoogt een dergelijke werkwijze te bevorderen. Het biedt de mogelijkheid om de vervroegde aanwezigheid van een raadsman te benutten door reeds vroeg uitzicht te bieden op de beoogde afdoening en het maken van afspraken over nakoming van eventuele voorwaarden en vormen van toezicht, waaraan de verdachte zich zal onderwerpen. Op deze wijze kan een adequate en snelle justitiële reactie worden gegeven op strafbaar gedrag, waarbij ook aan de positie van de verdachte en aan de belangen van het slachtoffer beter recht wordt gedaan. In paragraaf 8.4 wordt dit nader toegelicht.

1.5. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe in het Wetboek van Strafvordering de benodigde aanpassingen op te nemen omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan verdachten van een strafbaar feit na hun aanhouding en voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor. Daartoe stellen wij in het bijzonder wijzigingen voor in de regelingen omtrent de positie van de verdachte en de raadsman in het Eerste Boek van het wetboek. Deze hebben betrekking op de regeling van het verhoor en de mededeling van rechten aan verdachte.

De wijzigingen in de positie van de raadsman hebben voorts tot doel een duidelijker verdeling aan te brengen tussen de aanspraak op rechtsbijstand in strafzaken, het daadwerkelijk voorzien in rechtsbijstand en de bekostiging daarvan. In het Wetboek van Strafvordering is aangegeven op welke formele tijdstippen in de procedure (in het bijzonder tijdens de eerste fase van het voorbereidende onderzoek) de verdachte zich door een raadsman kan laten bijstaan en recht heeft op rechtsbijstand. In dat kader wordt in het voorstel slechts verschil gemaakt tussen gekozen advocaten en aangewezen advocaten. De Minister van Veiligheid en Justitie is via de raad voor rechtsbijstand verantwoordelijk voor het verschaffen van rechtsbijstand aan verdachten die zelf niet in staat zijn rechtsbijstand te betalen. De hoogte van de toe te kennen vergoedingen en de wijze van uitkering worden geregeld bij en krachtens de Wet op de rechtsbijstand en bijbehorende Uitvoeringsbesluiten. In het belang van een behoorlijke rechtsbedeling is het op bepaalde momenten van belang dat de verdachte zich, ongeacht zijn inkomenspositie, verzekerd weet van rechtsbijstand opdat hij - deugdelijk geïnformeerd over de consequenties van zijn beslissingen- zijn procespositie en zijn proceshouding kan bepalen. Daarbij is niet uitgesloten dat indien later blijkt dat de verdachte over voldoende draagkracht beschikt, de kosten van verleende rechtsbijstand kunnen worden teruggevorderd, c.q. dat een eigen bijdrage (alsnog) zal worden geïnd.
De inpassing van het recht op rechtsbijstand voorafgaand aan het politieverhoor en de explicitering van de aan de verdachte toekomende rechten, maakten een nadere beschouwing van de regeling van de aanhouding en voorgeleiding aan hulpofficier van justitie en officier van justitie noodzakelijk. In het verlengde van de regelingen voor de verdachte en de raadsman worden, als resultaat daarvan, wijzigingen van de dwangmiddelen aanhouding en ophouding voor onderzoek voorgesteld. Deze komen tevens tegemoet aan knelpunten in de praktijk en houden in dat de bevoegdheid tot aanhouding buiten heterdaad wordt verruimd tot alle misdrijven en dat de termijn voor ophouden voor onderzoek naar aanleiding van misdrijven wordt verruimd van zes uur tot negen uur. Ten slotte doen wij voorstellen voor een betere aansluiting van de vrijheidsbeneming op grond van het ophouden voor onderzoek en verhoor op de inverzekeringstelling en voor een vereenvoudiging van de regeling van de inverzekeringstelling.
De combinatie van deze voorstellen moet resulteren in een vereenvoudigde regeling die gemakkelijker hanteerbaar is voor de politie, de raad voor rechtsbijstand, het openbaar ministerie, de zittende magistratuur en de advocatuur.

In de eerste acht paragrafen wordt ingegaan op de gevolgen voor de rechtsbijstand voor en bij het verhoor van volwassen verdachten; in paragraaf 9 komt de aanpassing van de rechtsbijstandbepalingen voor minderjarige verdachten aan de orde. Voor zover niet uitdrukkelijk anders aangeduid, hebben alle genoemde artikelen betrekking op het Wetboek van Strafvordering.

1.6. Consultatie

Het conceptwetsvoorstel is voor advies toegezonden aan een ruime kring van organen en instanties uit de praktijk van de strafrechtspleging. Advies is ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse orde van advocaten, de Raad voor Korpschefs, de raad voor rechtsbijstand, de Raad voor de Kinderbescherming, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en HALT Nederland. Andere instanties hebben op eigen initiatief advies uitgebracht, zoals Defence for Children International

of ruimden een bespreking in, zoals in het NJCM-bulletin 2011, Schrapping van de rechtmatigheidstoetsing eerste termijn inverzekeringstelling in het conceptwetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor (p. 561-573). Tot slot zijn in het kader van internetconsultatie twee korte reacties binnengekomen.
In alle adviezen werd de noodzaak van wetgeving van de onderhavige materie erkend, in het bijzonder waar het een regeling van het verschaffen van rechtsbijstand voorafgaand aan het verhoor en de bijstand tijdens het verhoor betreft. Weliswaar werd in alle adviezen erkend dat toelating van de raadsman tot het politieverhoor mogelijk moest worden, maar over de mate waarin en de modaliteiten waaronder dat het geval moest zijn, bestond geen overeenstemming. In het bijzonder over de rol van de raadsman tijdens het verhoor en zijn interventiemogelijkheden bestaan sterke tegenstellingen. In het algemeen werd verzocht om een nadere invulling van de weigeringsgrond bij de toelating tot het verhoor "in het belang van het onderzoek".
In veel adviezen werd het belang van een goede voorbereiding van de invoering van de wettelijke regeling sterk benadrukt. In het bijzonder werd in vrijwel alle adviezen het belang van extra training, opleiding van politiefunctionarissen (verhorende politieambtenaren en hulpofficieren van justitie) en advocaten (voor volwassen verdachten en vooral voor minderjarige verdachten: specialisatie) als essentieel voor een goede uitvoering van het wetsvoorstel gezien. Ook de feitelijke beschikbaarheid van advocaten voor de uitvoering van de verlening van rechtsbijstand zal moeten worden vergroot.
De adviezen hebben aanleiding gegeven tot heroverweging van een aantal onderdelen van het wetsvoorstel. Het betreft de formulering van het recht op rechtsbijstand en het recht op bijstand van een tolk, het recht op consultatiebijstand voorafgaand aan het verhoor, het recht op aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor, en de regeling van het verhoor. In de toelichting hierna wordt van de uitkomst van deze heroverweging bij deze verschillende onderdelen verslag gedaan. De overige reacties worden besproken in aansluiting op het onderwerp waarop zij betrekking hebben.

1.7. Inhoud concept EU-richtlijn

Zoals hierboven aangegeven is op 8 juni 2011 door de Europese Commissie een conceptrichtlijn gepubliceerd betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en betreffende het recht op communicatie bij aanhouding (COM (2011)326). Het voorstel strekt tot uitvoering van de routekaart inzake procedurele rechten (PbEU 2009, C 295). De eveneens uit die routekaart (maatregel A) voortvloeiende Richtlijn over het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (Richtlijn 2010/64/EU) is al tot stand gekomen (PbEU L 280). Ter implementatie van deze richtlijn is een wetsvoorstel in voorbereiding genomen. Over een voorstel voor een richtlijn over het recht op informatie in strafprocedures (maatregel B, COM(2010)392) wordt onderhandeld tussen Raad en Europees Parlement. Vaststelling is op korte termijn te verwachten.
In het voorstel is van maatregel C (Juridisch advies en rechtsbijstand) uit de routekaart alleen het recht op toegang tot een raadsman opgenomen. De gefinancierde rechtsbijstand is buiten het voorstel gelaten. De Commissie is namelijk voornemens daarover in de toekomst een separaat voorstel te doen. Wel is een deel van maatregel C over toegang tot een raadsman in de ontwerprichtlijn gecombineerd met maatregel D (Communicatie met familie, werkgever en consulaire autoriteiten) uit de routekaart.

De conceptrichtlijn beoogt primair minimumnormen vast te leggen met betrekking tot het recht van verdachten in strafprocedures op toegang tot een raadsman. Dit recht op toegang tot een raadsman dient ook toe te komen aan personen die op grond van een Europees aanhoudingsbevel zijn aangehouden Het recht houdt volgens de Europese Commissie onder meer in dat de raadsman bij de verhoren van de verdachte aanwezig mag zijn, alsmede bij onderzoekshandelingen die ten aanzien van de verdachte worden verricht. Daarnaast bevat de conceptrichtlijn bepalingen over het recht van personen van wie in een strafprocedure dan wel in het kader van de overleveringsprocedure de vrijheid is benomen om te communiceren met een door hen aangewezen persoon, zoals een familielid of werkgever, en, voor zover het om niet-onderdanen gaat, met het consulaire vertegenwoordigers.
De conceptrichtlijn gaat thans op enkele punten verder dan in dit wetsvoorstel is voorzien. In het bijzonder gaat het om een ruimer recht op toegang tot rechtsbijstand (namelijk vanaf het moment van staandehouding in plaats van aanhouding zoals opgenomen in het wetsvoorstel) en een ruimer recht op aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor, aan de raadsman wordt de mogelijkheid van een actieve rol tijdens het verhoor toegekend. Voorts wordt aan de verdediging een recht op aanwezigheid tijdens het verrichten van onderzoekshandelingen in het vooronderzoek toegekend. Ten slotte is een bewijsuitsluitingsregel voorgesteld, die inhoudt dat verklaringen van de verdachte die zijn verkregen terwijl sprake was van een inbreuk op het recht op toegang tot een raadsman, niet voor het bewijs mogen worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor ander bewijsmateriaal dan verklaringen van de verdachte, zoals sporenmateriaal dat bij een onderzoek aan zijn kleding of gedurende een doorzoeking van zijn huis is veiliggesteld. Voor de waardering van het voorstel door de Nederlandse regering en de inzet tijdens het onderhandelingstraject verwijzen wij naar het eerder genoemde BNC-fiche met aldaar vermelde vindplaats.

2. Werkwijze van politie en openbaar ministerie na 1 april 2010

Vanaf 1 april 2010 wordt in Nederland op grond van de aanwijzing van het College van procureurs-generaal voor het verlenen van rechtsbijstand aan meerderjarige verdachten voorafgaand aan het politieverhoor (hierna: OM-aanwijzing) als volgt gehandeld. In geval van aanhouding stelt de politie na aankomst op het politiebureau eerst de identiteit van de verdachte vast op grond van de in artikel 27a beschreven wijze. De politie doet de verdachte vervolgens schriftelijk en mondeling mededeling van zijn rechten, waaronder het recht op rechtsbijstand. De schriftelijke informatie in de vorm van voor iedere verdachte bestemde folders is thans in verschillende talen beschikbaar en wordt op het politiebureau uitgereikt. Als blijkt dat de verdachte de Nederlandse taal niet verstaat of beheerst, roept de politie zo snel mogelijk een tolk op, ook met het oog op de consultatiebijstand waar de verdachte voorafgaand aan zijn politieverhoor recht op heeft. Het is belangrijk dat de raadsman en de verdachte zich daadwerkelijk (eventueel via een tolk of tolkentelefoon) met elkaar kunnen verstaan. Een tolk kan uiteraard ook nodig zijn bij het politieverhoor. Dit kan dezelfde tolk zijn die bij het consult van verdachte met zijn raadsman aanwezig is geweest, maar dat hoeft niet.

Als de verdachte een gekozen raadsman heeft, kan de politie volstaan met het leggen van telefonisch contact met deze raadsman. De kosten van de gekozen raadsman komen voor rekening van de verdachte, tenzij deze minder draagkrachtig is en gebruik maakt van de diensten van een raadsman die is ingeschreven bij de raad voor rechtsbijstand. Indien de raadsman te kennen geeft te zullen komen, wacht de politie ten hoogste twee

uur totdat deze is gearriveerd, waarna de raadsman ten hoogste een half uur met de verdachte kan overleggen; daarna kan het verhoor beginnen. Huidige situatie is dat de eerste raadsman die op de piketlijst staat wordt opgeroepen; het is zijn verantwoordelijkheid om bij verhindering te pogen een collega bereid te vinden zijn taak over te nemen.
In de OM-aanwijzing is een driedeling opgenomen van soorten zaken, waarvoor een raadsman moet worden opgeroepen, naar de mate van de ernst van het strafbaar feit terzake waarvan iemand wordt verdacht. Voor de verdachte van misdrijf (A- en B-zaken) die geen raadsman heeft, stelt de politie de in een aantal arrondissementen bestaande piketcentrale die functioneert onder de verantwoordelijkheid van de raad voor rechtsbijstand (telefonisch) in kennis. De raadsman moet binnen twee uur ter plaatse zijn; de politie mag het verhoor niet beginnen zonder dat de verdachte de gelegenheid heeft gekregen om een half uur met zijn raadsman te overleggen. In A-zaken (kortweg ernstige misdrijfzaken of zaken met kwetsbare verdachten) kan de verdachte geen afstand doen van zijn recht op consultatiebijstand. Nadat hij met zijn raadsman heeft gesproken, kan hij wel afstand doen van verdere rechtsbijstand. Een dergelijke afstandsverklaring voldoet aan de eisen van het EHRM, die inhouden dat het ondertekenen van een verklaring dat de verdachte geen prijs stelt op rechtsbijstand nog geen rechtsgeldige afstand behoeft te zijn. Afstand moet welbewust en vrijwillig worden gedaan. De raadsman moet zich ervan vergewissen dat de verdachte op de hoogte is van de consequenties van zijn beslissing; deze kan daarop in een latere fase van de procedure, bijvoorbeeld bij de inverzekeringstelling of vordering tot bewaring nog terugkomen. In B-zaken (minder ernstige misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten) kan de verdachte wel op voorhand afstand doen van zijn consultatiebijstand.
In C-zaken (overtredingen en misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten) krijgt de verdachte de mogelijkheid om een gekozen raadsman te laten verschijnen. Ook hier geldt dat na aankondiging van de komst van de raadsman, deze binnen twee uur ter plaatse moet zijn; de politie mag het verhoor niet beginnen zonder dat de verdachte de gelegenheid heeft gekregen om een half uur met zijn raadsman te overleggen.
Voor aangehouden minderjarigen geldt dat zij recht hebben op een onderhoud met een raadsman of een vertrouwenspersoon voorafgaand aan hun verhoor en op bijstand tijdens het verhoor.

Met dit beleid wordt uitgevoerd waartoe de gewijzigde uitleg van het EVRM in ieder geval verplicht, met dien verstande dat het in aanvulling daarop voorzieningen (zoals in A-zaken) biedt voor zogenaamde kwetsbare verdachten (met een kennelijke verstandelijke beperking of cognitieve functiestoornis).

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1. Algemeen

In het navolgende worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel geschetst. Deze hebben betrekking op

- het codificeren en nader vormgeven van de regeling voor rechtsbijstand in strafzaken door de toekenning van een recht op rechtsbijstand in de vorm van een onderhoud met een raadsman voorafgaand aan het eerste politieverhoor (4A),

bijstand van een raadsman tijdens het verhoor (4B) en de toegang tot rechtsbijstand en rechtsbijstandvoorziening (4C);
- verduidelijking van de rechten van de verdachte (5):
  in het bijzonder:
  - de opsomming van de rechten van de verdachte
  - de verplichting om mededeling te doen van zijn rechten;
  - de regeling van het verhoor.
- actualisering van de dwangmiddelen aanhouding op heterdaad en buiten heterdaad (6);
- herziening van het dwangmiddel: ophouden voor onderzoek, waarbij een duidelijker taak is weggelegd voor de hulpofficier van justitie, opdat een daadwerkelijke toetsing plaats vindt van proportionaliteit en subsidiariteit van de aanhouding van de verdachte (7).
- herziening van de regeling van de inverzekeringstelling (8).
  Deze voorstellen vloeien voort uit de knelpunten die nu in de praktijk worden ervaren, vooral ten aanzien van de verlenging van de inverzekeringstelling en de samenloop van de rechtmatigheidstoetsing met de behandeling van de vordering tot inbewaringstelling.
  De voorstellen strekken er voorts toe de rol van de officier van justitie bij het nemen van de beslissing over een passende afdoening van de zaak (versnelling van de vervolgingsbeslissing) te verstevigen. Voor uitzonderlijke gevallen kan de inverzekeringstelling met drie dagen worden verlengd, maar alleen na machtiging door de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie.

3.2. Rechtsbijstand

Het wetsvoorstel strekt in de eerste plaats tot vastlegging van het recht op rechtsbijstand van de aangehouden verdachte voorafgaand aan zijn eerste politieverhoor. De herziening van de wettelijke regeling betreffende rechtsbijstand aan volwassen verdachten is van beperkte omvang en is gericht op stroomlijning van de aanwijzing van raadslieden door betrokken instanties. Zij sluit aan op de reeds in de OM-aanwijzing neergelegde werkwijze en het systeem van vergoedingen voor een raadsman voor verleende rechtsbijstand.
Uitgangspunt van de regeling is dat aan de verdachte een recht op rechtsbijstand wordt toegekend vanaf een eerder tijdstip (namelijk het eerste politieverhoor) dan thans in de wettelijke regeling is voorzien. De rechtsbijstand eindigt nadat de verdachte op vrije voeten is gesteld; dat kan na beëindiging van het verhoor of de inverzekeringstelling zijn. Een aanzienlijk deel van de verdachten (40%) wordt voor het einde van de eerste termijn van inverzekeringstelling in vrijheid gesteld. Dat betekent niet dat de verdachte nadien geen aanspraak meer kan maken op een gesubsidieerde rechtsbijstand, maar wel dat hij zich met een verzoek om toevoeging van een raadsman tot de raad voor rechtsbijstand kan wenden. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt een draagkrachttoets toegepast ingevolge de criteria bij en krachtens de Wet op de rechtsbijstand.
In de voorgestelde bepalingen is in zoverre een verduidelijking van de terminologie opgenomen dat onderscheiden wordt tussen de gekozen raadslieden en de aangewezen raadslieden. Aanwijzing vindt plaats door de raad voor rechtsbijstand op de formele momenten in de wet bepaald; dat behoeft geen rechterlijke tussenkomst meer. Wel blijft een rechterlijke bevoegdheid bestaan om aanvullend in het belang van een goede rechtsbedeling een last tot aanwijzing van een raadsman in een specifiek geval te geven.

De wijze van bekostiging van de aangewezen raadslieden wordt geregeld in de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten.

3.3. Verduidelijking van de rechten van de verdachte

Als gevolg van de nieuwe rechtsbijstandbepalingen zijn ook de bestaande bepalingen omtrent de mededeling van rechten aan de verdachte bij zijn staandehouding en aanhouding aangepast. Het betreft in de eerste plaats een codificatie van het meedelen van reeds bestaande rechten van de verdachte, die hem op grond van het EVRM en de eisen die voortvloeien uit een eerlijk strafproces toekomen. Het gaat om het recht om op de hoogte te worden gesteld van het strafbaar feit waarvan hij wordt verdacht, het recht op rechtsbijstand en het recht op bijstand van een tolk voor degene die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst. Met de opsomming van rechten van de verdachte en de verplichte mededeling daarvan wordt aangesloten op bestaande EHRM-jurisprudentie en op in gang gezette ontwikkelingen in het kader van de EU en het aangenomen meerjarenprogramma (het zogenaamde Stockholmprogramma, toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van 4 juni 2010, Kamerstukken II 2009/10, 22 112, nr. 1027). Ten tweede is een regeling van het verhoor opgenomen, op het ontbreken waarvan reeds langer is gewezen. Zie hierover uitgebreider paragraaf 5. De regeling betreft de verwerking van inzichten die voor een belangrijk deel als algemeen aanvaard kunnen gelden. Een goede weergave van het verhoor van een verdachte, zowel schriftelijk als op geluids- of beeldband, draagt wezenlijk bij aan een deugdelijke oordeelsvorming van de rechter over de door de verdachte afgelegde verklaring en de totstandkoming daarvan. Het is eveneens een bijdrage aan de kwaliteit van de opsporing.

3.4. Actualisering van de dwangmiddelen aanhouding op heterdaad en buiten heterdaad

Met de ingezette beleidswijziging op basis van de OM-aanwijzing is een grote verandering opgetreden in de werkwijze van politie, openbaar ministerie en advocatuur in de eerste fase van het opsporingsonderzoek. Deze verandering heeft gevolgen voor de toepassing van dwangmiddelen, die veelal bepalend is voor het verdere verloop van het voorbereidende onderzoek, dat het fundament vormt voor de behandeling van de zaak op de terechtzitting. De nieuwe werkwijze sluit niet meer aan op de bestaande regeling van de dwangmiddelen. Wij stellen daarom voor om de artikelen met betrekking tot de aanhouding voor strafbare feiten op en buiten heterdaad meer in lijn te brengen met de dagelijkse praktijk, waarin in veruit de meeste gevallen de aanhouding wordt verricht door de opsporingsambtenaar en niet door de (hulp)officier van justitie, van welke laatste veronderstelling de huidige wettekst uitgaat. Door deze aanpassing ontstaat ook een betere aansluiting op de daaropvolgende ingrijpender dwangmiddelen: de ophouding voor het onderzoek en de inverzekeringstelling.

3.5. Herziening van het dwangmiddel: ophouden voor onderzoek

Een volgende wijziging omvat de regeling van het ophouden voor onderzoek en het daarvan deel uitmakende ophouden voor verhoor. Een eenvoudige verlenging van de termijn voor voorgeleiding aan de rechter-commissaris ten behoeve van de rechtmatigheidstoets is niet zonder meer mogelijk omdat de huidige termijn van 87 uur van vrijheidsbeneming op last van een niet-rechterlijke autoriteit reeds aan de zeer lange

kant is. Dat betekent dat er gerede twijfel kan bestaan of negentig uur voorafgaand aan voorgeleiding aan een rechterlijke autoriteit – als basis van vrijheidsbeneming - nog voldoende "promptly" in de zin van artikel 5 EVRM kan heten. Daarom wordt voorgesteld om aan de verdachte die meent dat hij ten onrechte in verzekering is gesteld, de mogelijkheid te geven zich meteen tot de rechter-commissaris te wenden met een verzoek tot invrijheidstelling.
Voorstel is verder om het dwangmiddel ophouden voor onderzoek nader te differentiëren. Voor het onderzoek naar misdrijven wordt de termijn met drie uur verlengd. Indien een verdachte van overtreding wordt aangehouden is het voldoende dat hij ten hoogste zes uur kan worden opgehouden, voordat hij na te zijn verhoord in vrijheid wordt gesteld. Wij hebben rekening gehouden met de inwerkingtreding van de wetgeving met betrekking tot de identificatie van verdachten op 1 oktober 2010 (Stb. 317). Deze brengt mee dat de identiteit van verdachten die zijn aangehouden, op de bij de wet vastgestelde wijze wordt vastgesteld. Voorts moet rekening worden gehouden met het tijdsverloop dat is gemoeid met het daadwerkelijk oproepen van degenen die rechtsbijstand verlenen en degenen die de benodigde tolkenbijstand kunnen verlenen. Voor de verdachten van misdrijf geldt dat zij binnen de termijn van negen uur moeten worden gehoord over hun mogelijke betrokkenheid bij een strafbaar feit. Binnen een dag moeten verdachten van misdrijf weten waar zij op het punt van verdere vrijheidsbeneming aan toe zijn. Verdachten van misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, moeten na ommekomst van de termijn van negen uur worden heengezonden of zoveel eerder als mogelijk is. Verdachten van een misdrijf waarvoor wel voorlopige hechtenis mogelijk is, moeten aan het eind van deze periode weten of zij in vrijheid worden gesteld of dat hun inverzekeringstelling wordt bevolen.

3.6. Herziening van de regeling van de inverzekeringstelling

Gelet op de ontwikkelingen die zich in de praktijk hebben voorgedaan legt het wetsvoorstel meer accent op de functie van de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie, de officier van justitie en de rechter-commissaris. Daaraan kunnen worden vastgeknoopt de beslissingen omtrent de wijze van afdoening die het openbaar ministerie voor ogen staat in het kader van de vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht: een directe en zichtbare reactie op strafbaar gedrag mede met het oog op het voorkomen van recidive en belastend gedrag voor het slachtoffer. In het verlengde daarvan wordt voorgesteld om de officier van justitie directer en eerder te betrekken in verband met de te nemen vervolgingsbeslissing. De hulpofficier van justitie krijgt een duidelijke taak bij de toetsing van de rechtmatigheid en proportionaliteit van de aanhouding en is verantwoordelijk voor de "intake". Op dat moment is reeds – vooral voor minderjarige verdachten – essentieel of zaken in aanmerking worden gebracht voor een andere wijze van afdoening dan de strafrechtelijke: de zogenaamde HALT-afdoening, andere interventies van de Raad voor de kinderbescherming, Bureau jeugdzorg of bemiddeling.
Het wetsvoorstel beoogt onder meer op deze wijze de rol van de hulpofficier van justitie bij de voorgeleiding na de aanhouding die thans enigermate is verbleekt, meer inhoud te geven. De hulpofficier van justitie is ook de verantwoordelijke voor de organisatie van de voorbereiding van het verhoor, die anders dan de wetgever in 1926 had voorzien, aanzienlijk meer om het lijf heeft dan de overbrenging van de verdachte naar een verhoorkamer op het politiebureau. Het betreft in ieder geval de vaststelling van de identiteit van de verdachte, het oproepen van een raadsman voor verdachten van

ernstige strafbare feiten of voor kwetsbare verdachten en het oproepen van tolken voor verdachten die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen.
Als gezegd is de eerste fase van de vrijheidsbeneming na aanhouding cruciaal voor het verder verloop van het voorbereidende onderzoek en de daarop gebaseerde vervolgingsbeslissing en berechting. Het beleid zal erop worden gericht om vooral het grote segment van de zaken, die in aanmerking komen voor behandeling door de politierechter dan wel kunnen worden afgedaan met een OM-strafbeschikking, aanzienlijk sneller dan thans gebruikelijk is af te doen. Uit dien hoofde moet het ook mogelijk zijn de verdachte in een vroeg stadium van het opsporingsonderzoek uitzicht te bieden op de voorgenomen vervolgingsbeslissing. Dit past in het aangekondigde beleid ten aanzien van een versnelling van de afdoening van een aanzienlijk aantal misdrijfzaken via het herontwerp van de strafrechtelijke keten. Onderdeel daarvan maakt uit dat de verdachte goed geïnformeerd kan beslissen om aan een versnelde afdoening van zijn zaak mee te werken.

In de praktijk is voorts gebleken dat het in de meeste gevallen goed mogelijk is tijdens de eerste termijn van inverzekeringstelling een beslissing te nemen over de noodzaak van voortzetting van de vrijheidsbeneming door het indienen van een vordering tot bewaring dan wel het nemen van een beslissing tot invrijheidstelling. Als gezegd wordt ten aanzien van een groot aantal verdachten (40 %) volstaan met vrijheidsbeneming die niet langer duurt dan drie dagen inverzekering-stelling. Kennelijk is voortzetting van de vrijheidsbeneming dan niet meer in het belang van het onderzoek; de invrijheidstelling vindt plaats op last van de (hulp)officier van justitie. In deze gevallen vindt geen rechtmatigheidstoetsing meer plaats van die vrijheidsbeneming: een beoordeling achteraf door de rechter die in de praktijk veelal wordt gecombineerd met de behandeling van de vordering tot bewaring. Bij de beoordeling van de vordering van de bewaring wordt bezien of er voldoende grond is voor voortzetting van de vrijheidsbeneming; daarbij wordt aan de beoordeling van de rechtmatigheid van de daaraan voorafgaande vrijheidsbeneming veelal niet veel aandacht besteed. Volgens de jurisprudentie mogen gebreken bij de inverzekeringstelling ook niet doorwerken in de beoordeling van de vordering tot bewaring. In dit licht stellen wij voor om de verplichte rechtmatigheidstoetsing te schrappen. In bijzondere gevallen kan op vordering van de officier van justitie een machtiging voor een tweede termijn van inverzekeringstelling worden verleend door de rechter-commissaris. Beoogd is een voortzetting van het bestaande beleid dat inhoudt dat in het algemeen één termijn van inverzekeringstelling voldoende is voor het nemen van een gefundeerde beslissing over een vordering tot bewaring. In de overige gevallen vordert hij binnen de termijn van de inverzekeringstelling de bewaring of stelt hij de verdachte in vrijheid. Hierbij wordt weer aangesloten bij de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever, die de verlenging van de inverzekeringstelling inderdaad als hoogst uitzonderlijk zag. Gehandhaafd blijft de mogelijkheid voor de verdachte om meteen na de inverzekeringstelling aan de rechter-commissaris te verzoeken te bevelen dat de inverzekeringstelling wordt opgeheven. Voor de beslissing op een vordering tot bewaring zullen zodanige voorzieningen worden bevorderd dat de rechters-commissarissen daartoe ook op zaterdag in de gelegenheid zullen zijn.

4. Aanpassing van bepalingen betreffende het verlenen van rechtsbijstand na aanhouding

In deze paragraaf komt aan de orde welke aanpassingen in het wetboek moeten worden opgenomen als gevolg van de verplichting om de verdachte in de gelegenheid te stellen om een onderhoud te hebben met een raadsman voor het politieverhoor (consultatiebijstand) en de invoering van de mogelijkheid van aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor (verhoorsbijstand). Onder A wordt ingegaan op de wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de inbedding van deze verplichting in het Wetboek van Strafvordering. In aansluiting hierop wordt ingegaan op de gevallen waarin de raadsman ook tijdens het politieverhoor aanwezig mag zijn (B). Als laatste onderdeel wordt ingegaan op de organisatorische wijzigingen in de rechtsbijstandvoorziening (C).

4A Voorziening van consultatiebijstand

A.1. Geldend recht

Situatie voor 2008/wettelijke regeling

Op grond van artikel 28, eerste lid, en artikel 57, tweede lid, (bij voorgeleiding aan de (hulp)officier van justitie voor de inverzekeringstelling) is de verdachte bevoegd zich bij het verhoor door een raadsman te laten bijstaan. Uit deze artikelen volgde evenwel niet een verplichting voor de overheid om voorzieningen te treffen die het de verdachte mogelijk maken meteen na aanhouding over rechtsbijstand te beschikken. In de praktijk kwam dit erop neer dat alleen de verdachte die beschikte over een gekozen raadsman die bovendien snel ter plaatse kon zijn, zich bij het politieverhoor door een raadsman kon laten bijstaan. De verdachte zonder gekozen raadsman had deze mogelijkheid niet. Op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad behoefde de politie niet met de aanvang van het verhoor te wachten tot de raadsman was gearriveerd; zij behoefde hem evenmin tot het verhoor toe te laten (HR 22 november 1983, NJ 1984, 205). De wettelijke regeling hield voor 1 april 2010 in dat een piketraadsman werd opgeroepen, nadat de verdachte in verzekering werd gesteld. Aan de bepaling van het geldende artikel 57, tweede lid, dat de verdachte zich bij gelegenheid van de voorgeleiding aan de (hulp)officier van justitie voor het bevel tot inverzekeringstelling kan laten bijstaan door een raadsman, kwam in de praktijk niet veel betekenis toe. Door de politie werd pas aan de raad voor rechtsbijstand kennis gegeven nadat de inverzekeringstelling was bevolen. Feitelijk werd dus pas na afsluiting van het politieverhoor en het bevel tot inverzekeringstelling rechtsbijstand verleend aan de verdachte van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Deze praktijk kon gelet op de hiervoor weergegeven uitleg van het EHRM en van de Hoge Raad van het recht op rechtsbijstand niet in stand blijven en is dus met de OM-aanwijzing gewijzigd. De bestaande wettelijke regeling dient eveneens te worden gewijzigd, waartoe dit wetsvoorstel strekt.

Situatie vanaf 2010

In de praktijk wordt sinds 1 april 2010 in de eerdere fase van het ophouden voor onderzoek en voorafgaand aan het eerste verhoor op de wijze zoals hiervoor in paragraaf 2 weergegeven, rechtsbijstand verleend.
Volgens de huidige OM-aanwijzing moet de hulpofficier van justitie na voorgeleiding van de verdachten onderscheiden in A-, B-, en C-zaken. In A-zaken (zwaardere misdrijfzaken) wordt de raad voor rechtsbijstand (piketcentrale) automatisch in kennis gesteld. De verdachte kan in deze zaken geen afstand doen van zijn recht op consultatiebijstand. Voor de B-zaken (strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is

toegelaten), moet de verdachte worden gewezen op zijn recht op consultatiebijstand, maar hij kan daarvan ook afstand doen. In geval geen afstand wordt gedaan, laat de politie zo snel mogelijk een melding uitgaan aan de raad voor rechtsbijstand. Voor de C- zaken (misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten en overtredingen), behoeft door de politie geen melding te worden gedaan aan de raad voor rechtsbijstand. De politie volstaat ermee de verdachte in de gelegenheid te stellen zelf (telefonisch) contact te leggen met een raadsman teneinde hem mogelijk bij te staan voorafgaand aan het politieverhoor.
Voor minderjarigen geldt dat alle aanhoudingen van 12 tot en met 15-jarigen aan de raad voor rechtsbijstand moeten worden gemeld; daarvoor geldt de regeling van artikel 489.
Volgens de huidige OM-aanwijzing kan de verdachte in een A-zaak niet op voorhand consultatiebijstand van een raadsman weigeren; hij kan dat pas doen, als de raadsman hem over de consequenties van zijn weigering heeft ingelicht.

Beschikbare cijfers over huidig beroep op rechtsbijstand in eerste fase van het vooronderzoek

Op jaarbasis worden ca 360.000 verdachten gehoord na aanhouding, waarbij het 300.000 volwassenen en 60.000 minderjarigen betreft. In 70.000 zaken volgt direct inverzekeringstelling .
Volgens een rapportage van Andersson Elffers Felix inzake de meerkosten rechtsbijstand politieverhoor voor de Nederlandse politie van 16 februari 2010 is de verdeling van verdachten over de categorieën zaken als volgt: 7% A-zaken (=25.200 verdachten; 85% hiervan is minderjarig in de leeftijd van 12 tot 15 jaar), 43% B-zaken (= 154.800 verdachten; de inschatting is dat 50% van de rechthebbenden in deze categorie van hun recht gebruik zal maken), 50% C-zaken (=180.000 verdachten die eventuele rechtsbijstandkosten zelf dienen te betalen), waarbij in de laatste categorie vrijwel nooit om consultatiebijstand wordt verzocht. Uit deze inschattingen kan worden afgeleid, dat het verwachte aantal aangehouden en te horen verdachten in de categorieën A en B (inclusief in verzekering gestelden) dat gebruik zal maken van het recht op consultbijstand ca 100.000 per jaar bedraagt. De gemiddelde kosten bedroegen tot 15 november 2011 € 173,- per toevoeging, waardoor de totale kosten kunnen worden geraamd op ca € 18 mln. Voor een uitgebreider onderbouwing van de verwachte toename van een beroep op consultatiebijstand verwijzen wij naar de nota van toelichting (p.7 en 8) bij het hiervoorgenoemde Besluit van 9 november 2011 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met een vergoeding voor de beurtelingse verlening van rechtsbijstand in het kader van rechtsbijstand in politieverhoren (Stb. 526).

A.2. Voorgestelde regeling

Het wetsvoorstel bouwt op de bestaande situatie voort. De gelegenheid is voorts te baat genomen voor een beperkte modernisering en hergroepering van de bestaande bepalingen inzake de raadsman en het verlenen van rechtsbijstand. Uitgangspunt daarbij is dat aan een verdachte ten aanzien van wie een bevel tot vrijheidsbeneming kan worden verleend, adequate rechtsbijstand moet worden geboden. In de termen van de vaste EHRM- jurisprudentie hebben verdachten op grond van artikel 6 EVRM recht op daadwerkelijke en effectieve rechtsbijstand (EHRM 24 november 1993, Imbrioscia tegen Italië, vol. A, 275). In deze eisen ligt besloten dat de verleende rechtsbijstand

zowel feitelijk moet plaatsvinden als kwalitatief aan de maat moet zijn. Naarmate er meer op het spel staat, dat wil zeggen naarmate het gaat om de verdenking van een ernstiger strafbaar feit, waarvoor voorlopige hechtenis kan worden bevolen, is het van meer belang dat de verdachte over rechtsbijstand kan beschikken. Datzelfde geldt ook voor verdachten van misdrijf van wie duidelijk is dat zij hun belangen niet zelf kunnen behartigen (jeugdigen en personen met een verstandelijke handicap of psychische stoornis). Het gaat immers bij het afleggen van een eerste verklaring bij de politie veelal om de vraag of er een (bekennende) verklaring wordt afgelegd of niet. In dit geval moet de verdachte de consequenties van het afleggen van een dergelijke verklaring goed kunnen overzien. In de uitwerking van de bepalingen over de daadwerkelijke verlening van rechtsbijstand aan verdachten die deze bijstand behoeven is aan deze uitgangspunten gevolg gegeven.
Rekening is gehouden met de ingezonden adviezen, waarvan de gemeenschappelijke teneur was dat geen heil werd gezien in het leggen van een grens als aanvankelijk voorgesteld in artikel 28a, vierde lid, en artikel 28b, derde lid. Daar werd de grens voor toelating tot het verhoor gelegd bij feiten waarop naar de wettelijke omschrijving zes jaar gevangenisstraf of meer was gesteld. Na heroverweging komen wij tot het volgende voorstel dat hieronder nader wordt uitgewerkt.
Consultatiebijstand komt toe aan alle aangehouden verdachten die, nadat zij over de mogelijkheid van consultatiebijstand zijn ingelicht, daarom verzoeken. Geen uitdrukkelijk verzoek is nodig indien de verdachte moet worden aangemerkt als een kwetsbare verdachte of als het gaat om een verdachte van een strafbaar feit waarop naar de wettelijke omschrijving twaalf jaar gevangenisstraf of meer is gesteld. Wij zijn van oordeel dat in het kader van een behoorlijke procedure voor deze groepen verdachten altijd consultatiebijstand moet worden gegeven. In deze gevallen meldt de hulpofficier van justitie de aanhouding van een verdachte aan de raad voor de rechtsbijstand die een raadsman voor hem aanwijst. In de gevallen waarin de verdachte is aangehouden voor een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, doet de hulpofficier van justitie de melding aan de raad voor rechtsbijstand nadat de verdachte te kennen heeft gegeven rechtsbijstand te wensen. In de overige gevallen wordt de verdachte in de gelegenheid gesteld zelf telefonisch een raadsman te zoeken en eventueel op te roepen. Hiermee wordt weliswaar een vereenvoudiging van het voorstel bereikt, maar wordt niet geheel tegemoet gekomen aan de wens van de korpschefs in hun advies dat strekt tot verdere schrapping van verschillende vormen van differentiatie die in het wetboek zijn opgenomen. Deze invalshoek is vanuit een oogpunt van rationele bedrijfsvoering stellig begrijpelijk, maar is vanuit een oogpunt van het inrichten van een behoorlijke procedure niet uitvoerbaar. Het ligt in de rede dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen ernstige en minder ernstige feiten en dat daarbij passend is dat niet alle dwangmiddelen beschikbaar worden gesteld voor optreden tegen minder ernstige feiten.
De gelegenheid is te baat genomen om de regeling verder te verduidelijken en uit te splitsen:
Artikel 28 geeft een algemene regeling van het recht op rechtsbijstand tijdens het vooronderzoek;
Artikel 28a regelt de gevallen waarin en wanneer mededeling moet worden gedaan van het recht op rechtsbijstand in het vooronderzoek en het eindonderzoek;
Artikel 28b regelt de wijze waarop daadwerkelijk toegang tot rechtsbijstand bij het eerste verhoor na aanhouding wordt verschaft;
Artikel 28c gaat in op de consultatiebijstand en de mogelijkheid van afstand van rechtsbijstand;

Artikel 28d regelt de aanwezigheid van de raadman tijdens het verhoor en de mogelijkheid van weigering.

Recht op rechtsbijstand in het vooronderzoek

In de artikelen 28 en 28a is beschreven welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan het verstrekken van rechtsbijstand aan de verdachte. Deze kan plaatsvinden op verzoek van de verdachte en in de gevallen bij de wet bepaald. Wij achten het wenselijk in bepaalde gevallen het verlenen van rechtsbijstand niet te verbinden aan een verzoek van de verdachte.

De inhoud van de bestaande twee leden van artikel 28 is overgenomen. De Raad voor de rechtspraak heeft opgemerkt dat om principiële redenen zou moeten worden gekozen voor de vervanging van het begrip "bevoegdheid" door recht, omdat – naar de letter van de wet gelezen – een bevoegdheid met minder waarborgen is omkleed dan een recht. Volgens Tekst & Commentaar Strafvordering (hierna T&C) (artikel 28, aant. 1) is het begrip bevoegdheid opgenomen, omdat het om een vrije keuze van de verdachte gaat. Hij is niet verplicht zich te laten bijstaan en kan zijn verdediging alleen voeren; hij kan zelfs geheel afzien van het voeren van een verdediging. Dat laat onverlet dat ook in de huidige wettelijke regeling bij de inverzekeringstelling verplichte rechtsbijstand wordt verleend. Wel is er, nog steeds volgens T&C, sprake van een grondrecht van de verdachte op verdediging; het maakt deel uit van de grondslagen van een eerlijk proces. Volgens het EVRM (artikel 6, derde lid, onder c) heeft een ieder tegen wie vervolging is ingesteld het recht om zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze. Als hij niet over voldoende middelen beschikt, moet hij kosteloos kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen. Ook in de conceptrichtlijn van de Europese Commissie worden aan de verdachte verschillende rechten toegekend. Dit zou ervoor pleiten daarbij thans op voorhand aansluiting te zoeken. In de voorgestelde regeling is eveneens sprake van verplichte rechtsbijstand voor twee groepen verdachten. Het gaat dan in de eerste plaats om kwetsbare verdachten, van wie aannemelijk dat zij niet zelfstandig tot een volledige beoordeling van hun belangen en rechtspositie kunnen komen: personen van wie duidelijk kenbaar is dat sprake is van een verstandelijke beperking of psychische stoornis. In de tweede plaats gaat het om verdachten voor wie gelet op de ernst van het strafbaar feit waarvan zij worden verdacht, zo veel op het spel staat dat zij verzekerd moeten zijn van rechtsbijstand in dit eerste stadium van het vooronderzoek.
Bij de regeling in het wetboek is sprake van de verdachte als object van onderzoek en als een persoon, procesdeelnemer aan wie rechten, bevoegdheden en plichten zijn toegekend met het oog op zijn verdediging in het kader van de tegen hem gevoerde procedure. Anders dan de Raad voor de rechtspraak zijn wij van oordeel dat het hier voornamelijk geen principiële, maar een semantische kwestie betreft. Rechten kunnen worden beperkt en uitgebreid op bij de wet aangegeven wijze; datzelfde geldt voor bevoegdheden. Ook in het kader van de EHRM-jurisprudentie is geaccepteerd dat van rechten onder bepaalde voorwaarden afstand kan worden gedaan. Dat wijkt in essentie niet af van de keuze om al dan niet gebruik te maken van een bevoegdheid. In het algemeen kan niet worden gesteld dat aan een recht meer waarborgen kunnen worden verbonden dan aan een bevoegdheid. Van primair belang is de feitelijke context waarin het recht of de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Wij kiezen er thans voor om de bestaande terminologie te handhaven. In de toelichting worden de begrippen recht en bevoegdheid als gelijkwaardig aan elkaar gebruikt.

Aan dit artikel is toegevoegd de verplichting om mededeling te doen van de bevoegdheid tot rechtsbijstand, de mogelijkheid om gebruik te maken van gekozen of aangewezen rechtsbijstand en bij de wet aangewezen gevallen van verplichte rechtsbijstand.

Mededeling van het recht op rechtsbijstand

In het wetsvoorstel is de verplichting opgenomen om alle aangehouden verdachten (van overtreding en van misdrijf) te informeren over hun recht op rechtsbijstand (artikel 28a, eerste en tweede lid). Dit is een voortzetting van de praktijk die door de invoering van de OM-aanwijzing sinds 1 april 2010 bestaat. Daarin ligt ook reeds besloten dat verdachten van overtreding en misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, zelf in de gelegenheid worden gesteld een raadsman op te roepen met het oog op een onderhoud voor hun verhoor. Voor de verdachte die op de voet van artikel 27c, tweede lid, voor een verhoor wordt uitgenodigd, geldt dat aan hem schriftelijk of mondeling wordt medegedeeld dat hij tevoren een raadsman kan raadplegen. Indien hij prijs stelt op de aanwezigheid van de raadsman bij zijn verhoor, dient hij er zelf voor te zorgen dat deze tijdig ter plaatse aanwezig is.

Recht op consultatiebijstand

In het voorgestelde artikel 28c is opgenomen dat het recht op consultatie-bijstand in de vorm van een overleg voorafgaand aan het eerste verhoor, toekomt aan alle aangehouden verdachten. Deze grondslag is ruim, en verzekert dat er daadwerkelijk rechtsbijstand wordt verleend in de gevallen waarin òf de verdachte dat uitdrukkelijk wenst, maar ook in de gevallen waarin - los van de wens van de verdachte - zo veel in het geding is dat voor een behoorlijke rechtspleging is verzekerd dat de verdachte wordt bijgestaan door een raadsman Dat is aan de orde in geval van een verdenking van een strafbaar feit waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van twaalf jaar of meer, of er sprake is van een kwetsbare verdachte. Deze categorieën kunnen overlappen.
Uit de toekenning van een ruime mogelijkheid tot het gebruikmaken van rechtsbijstand volgt als gezegd niet dat de verleende rechtsbijstand ook in alle gevallen en in haar geheel voor vergoeding door de staat in aanmerking komt. Uitgangspunt is dat de grondslag voor de aanspraak op het verlenen van rechtsbijstand in het Wetboek van Strafvordering wordt bepaald en dat het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand en de hoogte van de uit te keren vergoeding aan advocaten wordt vastgesteld volgens de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten. De verdachte die prijs stelt op rechtsbijstand in mindere ernstige zaken, zoals die waarin geen voortzetting van de vrijheidsbeneming na verhoor aan de orde kan zijn, zal daaraan zelf een financiële bijdrage moeten leveren.
In artikel 28a wordt een opsomming gegeven van de gevallen waarin de verdachte schriftelijk of mondeling op de hoogte moet worden gesteld van zijn recht op rechtsbijstand. Deze is deels ontleend aan de met de OM-aanwijzing in het leven geroepen bestaande praktijk en codificeert deze.

Afstand van recht op rechtsbijstand

Op grond van EHRM-jurisprudentie moet duidelijk zijn dat de verdachte vrijwillig en met volledig en geïnformeerd bewustzijn van de consequenties afstand heeft gedaan van

zijn recht. Enkele ondertekening van een afstandsverklaring is niet voldoende (zie artikel in NJCM-bulletin 2010 en samenvatting van post-Salduz-jurisprudentie in DD 2010, p. 788-794).
Volgens de huidige OM-aanwijzing kan de verdachte in een A-zaak niet op voorhand consultatiebijstand van een raadsman weigeren; hij kan dat pas doen, als een raadsman hem over de consequenties van zijn weigering heeft ingelicht. Hierop voortbouwend is in het wetsvoorstel opgenomen dat in de gevallen waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld (veelal ook met voorlopige hechtenis van enige duur), en in de gevallen met een kwetsbare verdachte, geen afstand kan worden gedaan van het recht op rechtsbijstand zonder dat de verdachte daarover met een raadsman heeft gesproken (artikel 28c, vierde lid). Alle overige aangehouden verdachten kunnen wel afstand doen van hun recht op consultatiebijstand (artikel 28c, derde lid). De raadsman behoeft een dergelijke afstandsverklaring niet mede te ondertekenen. Hieruit volgt dat het voor een verdachte van een strafbaar feit dat met minder dan twaalf jaar gevangenisstraf is bedreigd, mogelijk is om zonder voorafgaand overleg met een raadsman, wel afstand te doen van zijn recht daarop.
De afstand moet vrijwillig en welbewust worden gedaan. De Raad voor de rechtspraak wijst er in zijn commentaar op dat uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat voor rechtsgeldige afstand is vereist dat de verdachte dit “knowingly, intelligently en unequivocally” doet. De Raad meent dat aan het element “intelligently” in de zin van geïnformeerd in de gekozen bewoordingen onvoldoende recht wordt gedaan. Niettemin zijn wij van oordeel dat in het woord welbewust is geïmpliceerd dat de verdachte zich terdege bewust is van de consequenties van zijn beslissing. Wij merken voorts op dat het, anders dan het woord “unequivocally” suggereert, niet om een onomkeerbare beslissing gaat. Deze moet alleen niet voor misverstand of tweeërlei uitleg vatbaar zijn. De verdachte kan – zoals ook reeds opgenomen in de OM-aanwijzing - op zijn besluit later terugkomen (bij voorbeeld indien hij in verzekering wordt gesteld) en alsnog aanspraak maken op rechtsbijstand. Afstand is dus niet onomkeerbaar, maar geldt alleen voor de fase waarin het recht op bijstand is toegekend.

Gang van zaken consultatiebijstand volgens wetsvoorstel

De gang van zaken volgens het wetsvoorstel zal als volgt moeten verlopen. Aan alle aangehouden verdachten moet worden meegedeeld dat zij recht hebben op bijstand van een raadsman voorafgaand aan het politieverhoor. Voor een aantal verdachten wordt ongeacht hun wens mededeling gedaan aan de raad voor rechtsbijstand met het oog op aan wijzing van een raadsman: de kwetsbare verdachte en de verdachte van een feit waarop naar de wettelijke omschrijving 12 jaar of meer is gesteld. Voor de verdachte van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, wordt op zijn verzoek de raad voor rechtsbijstand geïnformeerd. De overige verdachten worden in de gelegenheid gesteld zelf telefonisch een raadsman op te roepen. De vraag of een mededeling aan de raad voor rechtsbijstand voor het oproepen van rechtsbijstand moet worden gedaan, moet worden beantwoord door de hulpofficier van justitie bij de voorgeleiding. Deze dient daarbij eerst te differentiëren tussen kwetsbare verdachten en overige verdachten. Bij de overige verdachten moet verder worden onderscheiden tussen strafbare feiten, waarop naar de wettelijke omschrijving 12 jaar of meer is gesteld, de feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en de overige strafbare feiten. Voor de verdachten van overtredingen en misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, - naar verwachting zal dit een zeer kleine categorie blijven- wordt de gelegenheid gegeven om zelf in hun rechtsbijstand te voorzien. De politie behoeft evenwel van de

geuite wens om te worden bijgestaan door een raadsman geen mededeling te doen aan de raad voor rechtsbijstand. De kosten van rechtsbijstand aan deze verdachten komen in beginsel niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking. De verdachten van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, maar dat niet met een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is bedreigd, kunnen, nadat zij zijn geïnformeerd over hun recht op rechtsbijstand, verzoeken om een raadsman. Deze wordt dan na een melding van de politie via de piketcentrale opgeroepen. Zij kunnen afstand doen van hun recht op rechtsbijstand in deze fase van het onderzoek.
Nadat de raad voor rechtsbijstand de melding heeft ontvangen dat een raadsman moet worden aangewezen, zorgt hij voor zodanige aanwijzing. Daarbij wordt gekozen uit advocaten die zich daartoe te voren bereid hebben verklaard. De raad voor rechtsbijstand heeft de inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2012 krachtens de wet op de rechtsbijstand vastgesteld (Stcrt. 23 december 2011, nr 23 568).
De raadsman zal de verdachte gedurende maximaal 30 minuten bijstaan voor de aanvang van het politieverhoor. In de adviezen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de NOVA is bepleit om in de wettelijke bepaling het noemen van deze termijn achterwege te laten. De NOVA is van oordeel dat het aan de rechtsbijstandverlener moet worden overgelaten om te bepalen hoe veel tijd noodzakelijk is; de NVvR wil niet uitsluiten dat in complexe zaken meer tijd nodig zal zijn. Wij hebben ervoor gekozen de termijn vooralsnog te handhaven. Uit de praktijk van de aanwijzing blijkt niet dat deze termijn thans als bijzonder knellend wordt ervaren. Ook van de zijde van de politie wordt enige rekkelijkheid betracht. Dit bleek eveneens in het experiment raadsman bij politieverhoor[3]
Ter voorbereiding op de praktijk die zal ontstaan in het geval dat dit wetsvoorstel tot wet mocht worden verheven, zal de bestaande OM-aanwijzing moeten worden aangepast. Aannemelijk is dat andermaal een vergelijkbare driedeling zal ontstaan tussen A-zaken (kwetsbare verdachten en verdachten van zeer ernstige feiten) voor wie in alle gevallen een mededeling aan de raad voor rechtsbijstand zal moeten worden gedaan, B-zaken: de verdachten van feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, en voor wie alleen een melding aan de raad voor rechtsbijstand wordt gedaan op verzoek van de verdachte. In C-zaken betreft het verdachten van overtreding of feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is en aan wie de gelegenheid wordt geboden zelf contact te leggen met een raadsman.

Uitzondering op voorziening van consultatiebijstand

In artikel 28c, tweede lid, is opgenomen dat in gevallen waarin het in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk is, de hulpofficier van justitie kan beslissen dat met het verhoor van de verdachte wordt begonnen voordat een raadsman aanwezig is om de verdachte consultatiebijstand te verlenen. Daarbij valt te denken aan gevallen waarin het verhoor van een verdachte geen uitstel kan dulden, bijvoorbeeld als het gaat om informatie die een einde kan maken aan het voortduren van een ernstig strafbaar feit (beëindiging van een gijzeling of ontvoering) of het voorkomen van het intreden van zeer ernstige gevolgen (het voorkomen van aanslagen, ontploffingen of grootschalige besmetting).
In de meeste adviezen (OM, de Raad voor de rechtspraak, NVvR en de Korpschefs) wordt verzocht om verduidelijking van het criterium “dringende noodzaak in het belang van het onderzoek”. De NOVA meent dat deze uitzondering moet worden geschrapt. Bij

[3] L.Stevens en W.J. Verhoeven- Raadsman bij politieverhoor, 2011, p. 9.

het opnemen van dit criterium is uitgegaan van het begrip “compelling reasons” waarnaar in verschillende EHRM-uitspraken (waaronder Salduz) is verwezen. Nadere invulling is daar niet aangeduid, en valt buiten de hiervoor gegeven voorbeelden in zijn algemeenheid niet goed te geven. Wij verwachten dat van deze uitzondering in de praktijk in een zeer gering aantal gevallen gebruik zal behoeven te worden gemaakt.

Voorts moet worden opgemerkt dat het vervroegen van het eerste contact tussen raadsman en verdachte ten opzichte van de geldende wettelijke regeling tot gevolg heeft dat de mogelijkheid van het opleggen van beperkingen tussen raadsman en verdachte in het thans geldende artikel 50 (voorgesteld artikel 47) op de aldaar genoemde gronden, eerder voor toepassing in aanmerking komt. Het eerste contact vond tot dusver meestal plaats nadat de verdachte in verzekering was gesteld en nu reeds voor het eerste verhoor. De in artikel 50, tweede lid, genoemde gronden kunnen aanleiding vormen voor het aannemen van een “dringend noodzakelijk onderzoeksbelang”. In de toelichting op het onderdeel: weigering toelating tot of contacten met de raadsman, nader geregeld in artikel 28d, eerste tot en met derde lid, gaan wij hierop nader in.

In de huidige OM-aanwijzing staat dat de wachttijd op een advocaat maximaal twee uur bedraagt. Dit kan in het belang van het onderzoek en de waarheidsvinding te lang zijn. In dergelijke zeer urgente gevallen behoeft de komst van de raadsman niet te worden afgewacht. In de praktijk zal moeten worden bezien wat er gebeurt als de raadsman alsnog ter plaatse is gearriveerd; strikt genomen zou dan het verhoor moeten worden onderbroken voor het verlenen van de consultatiebijstand; daartegenover staat dat daardoor de voortgang van het verhoor ernstig kan worden verstoord. De hulpofficier van justitie zal moeten beslissen of hij de raadsman gelet op de stand van het verhoor alsnog wil toelaten. Denkbaar is dat de dringende noodzaak om het verhoor voort te zetten en niet te onderbreken nog steeds bestaat. In artikel 28d, derde lid, is mede daarvoor een bepaling opgenomen. In het geval dat het verhoor wel kan worden onderbroken, wordt de raadsman alsnog toegelaten.
Door de Korpschefs is bepleit om in de wet op te nemen dat altijd met het verhoor kan worden begonnen als er twee uur na het doen van een oproep nog geen raadsman is verschenen. Dit hebben wij niet overgenomen, omdat wij dit geen passende reactie achten op wellicht verschoonbare vertraging. Met de moderne communicatiemiddelen moet het mogelijk zijn een indicatie te geven van de tijd die het zal nemen om het bureau te bereiken dan wel te voorzien in een raadsman die wel tijdig kan verschijnen. De beslissing om met het verhoor te beginnen en om de raadsman alsnog toe te laten wordt genomen door de hulpofficier van justitie, en niet door de verhoorders. De hulpofficier van justitie informeert ook de officier van justitie, om hem in de gelegenheid te stellen deze beslissing te toetsen en eventueel als leider van het vooronderzoek ongedaan te maken. De beslissing wordt gemotiveerd genomen en in het proces-verbaal het verhoor neergelegd. Ten behoeve van de controleerbaarheid en transparantie wordt een verhoor waarbij de raadsman niet aanwezig is, opgenomen.

4B Aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor

B.1. Algemeen

In het navolgende wordt eerst ingegaan op de geldende wettelijke bepalingen en de wijze waarop deze nu in de praktijk worden uitgevoerd. Daarna beschrijven wij vier belangrijke ontwikkelingen die zijn ingezet en die direct van invloed zijn op de vraag naar de mate waarin de raadsman tot het politieverhoor kan of moet worden toegelaten.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen komen wij tot een nieuwe afweging van de belangen van de verschillende procesdeelnemers, waarvan het resultaat is neergelegd in het nieuwe artikel 28d.

B.2. Geldende wettelijke bepalingen en huidige praktijk

Zoals in de inleiding is weergegeven, heeft de Hoge Raad de wettelijke regeling van rechtsbijstand in strafzaken in vaste jurisprudentie zo uitgelegd dat er geen algemeen recht van de verdachte bestaat op aanwezigheid van zijn raadsman tijdens het politieverhoor. Dat betekent echter niet dat in de praktijk nooit een raadsman wordt toegelaten tot het verhoor. Ook voor de inwerkingtreding van de OM-aanwijzing, kon de verdachte die prijs stelt op aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor het ertoe leiden dat hij, door zich te beroepen op zijn zwijgrecht en op artikel 28, tweede lid, (luidend: Aan de verdachte wordt zo veel mogelijk de gelegenheid verschaft zich met zijn raadsman in verbinding te stellen.) zich ook tijdens het politieverhoor daadwerkelijk met zijn raadsman kon verstaan.

De opsporingsambtenaar die wordt geconfronteerd met een verdachte die zich op zijn zwijgrecht beroept, kan daar op vier manieren op reageren: de verdachte alsnog tot het afleggen van een verklaring te bewegen, berusten in het uitblijven van een verklaring dan wel telefonisch contact met een raadsman toestaan of toestaan dat de raadsman tijdens het verhoor aanwezig is. Voor de inwerkingtreding van de OM-aanwijzing kon alleen de verdachte die zich verzekerd had van de diensten van een gekozen raadsman, pogen diens aanwezigheid tijdens het verhoor te bewerkstelligen. In de overige gevallen werd een raadsman via de piketcentrale opgeroepen na de inverzekeringstelling. In de praktijk werden voorts op ad hoc basis ook reeds raadslieden bij het politieverhoor toegelaten (bijvoorbeeld in fraudezaken). Na 1 april 2010 zijn er ruimere mogelijkheden voor de verdachte die voorafgaand aan het politieverhoor al een onderhoud heeft gehad met zijn raadsman te bespreken of hij om aanwezigheid van zijn raadsman zal verzoeken. Tevens worden na deze datum raadslieden thans standaard toegelaten bij het verhoor van minderjarige verdachten.

B.3. Voorgestelde regeling

Voor de toelating van de raadsman tot het verhoor worden geen nieuwe criteria voorgesteld. In artikel 28d is opgenomen dat op verzoek van verdachte de raadsman tot het bijwonen van het verhoor wordt toegelaten. Het zal dan veelal gaan om de raadsman die de verdachte consultatiebijstand heeft verleend. Uitgangspunt is dat in het kader van die bijstand de raadsman en de verdachte overleggen over de noodzaak om ook tijdens het verhoor aanwezig te zijn. In de aannames voor de impact-analyse die ten dele zijn gebaseerd op de cijfers over het feitelijke beroep dat nu wordt gedaan op consultatiebijstand blijkt dat in een zeer gering aantal C-zaken (overtredingen en misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten) een beroep op rechtsbijstand wordt gedaan. In de (B-)zaken waarin wel voorlopige hechtenis mogelijk is doet circa de helft van de verdachten een beroep op consultatiebijstand. In A-zaken (ernstige strafbare feiten of kwetsbare verdachte) is het volume weliswaar klein (ca 7%), maar daarvoor geldt wel verplichte consultatiebijstand. Het ligt in de rede dat slechts een zeer gering deel daarvan, na consultatie van een raadsman, afziet van verdere rechtsbijstand. Te verwachten is dat de mate waarin na consultatiebijstand een beroep op verhoorsbijstand zal worden gedaan verhoudingsgewijs voor de verschillende categorieën dezelfde zal zijn (zie ook AEF rapportage (Meerkosten rechtsbijstand politieverhoor voor de Nederlandse politie, februari 2010).

Hiermee komt een eind aan een lange discussie over de toelating van de raadsman tot het verhoor (zie uitgebreid hierover C. Fijnaut- De toelating van de raadsman tot het politiële verdachtenverhoor, in Het vooronderzoek in strafzaken, red. M. S.

Groenhuijsen en G.Knigge, 2001, p. 671-751). In dit grondslagenonderzoek wordt bepleit om niet over te gaan tot het toekennen van een aanwezigheidsrecht aan de raadsman, maar wel een recht op consultatiebijstand in te voeren. Voor een overzicht van de ontwikkelingen die de opvattingen over deze kwestie hebben doorgemaakt zie C.J. Fijnaut – De advocaat bij het politiële verdachtenverhoor: een riskante fundamentele keuze, bijdrage aan het liber amicorum voor R. Foqué.(PM publicatie/vindplaats). Belangrijk argument voor de keuze in het grondslagenonderzoek was dat in Engeland waar al eerder een ruim recht op rechtsbijstand tijdens het politieverhoor is ingevoerd, een aanzienlijke verandering in de opsporingspraktijk was waargenomen. Zichtbaar werd dat het karakter van het verhoor veranderde in de zin dat het niet meer primair van nut was om te achterhalen welke rol de verdachte had gespeeld in de feitelijke toedracht, maar dat eerst onderzoeksresultaten werden verzameld, opdat de verdachte daarmee tijdens het verhoor kon worden geconfronteerd. Of een dergelijke wending zich ook in Nederland zal voordoen, kan thans niet worden voorspeld. Het is juist dat de EHRM-jurisprudentie een verschuiving te zien heeft gegeven in de richting van een uitbreiding van de rechten van de verdediging, maar daar staat tegenover dat in de huidige opsporingspraktijk aan politie en openbaar ministerie meer opsporingsmiddelen en –bevoegdheden ten dienste staan. De aanzienlijke ontwikkelingen in de forensische technieken moeten in dit verband in het bijzonder worden genoemd.

B.4. Ingezette ontwikkelingen

In het afgelopen decennium hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op de vraag of in de wettelijke regeling de mogelijkheid van aanwezigheid van een raadsman tijdens het politieverhoor moet worden opgenomen. Deze nopen tot een nieuwe afweging van de belangen van de verschillende procespartijen, tegen de achtergrond van het belang van de opsporing, de waarheidsvinding en de fundering van de rechterlijke beslissing.

De desbetreffende ontwikkelingen zijn relevant voor de context waarin een wettelijke voorziening, zoals hier aan de orde moet worden ingepast in het Wetboek van Strafvordering; zij worden hierna besproken:

a) Uitvoering van het programma ter verbetering van de kwaliteit van opsporing en vervolging naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord.
b) Uitvoering van het experiment raadsman bij politieverhoor;
c) EHRM-jurisprudentie over de betekenis van het recht op rechtsbijstand;
d) Inhoud EU-richtlijn over rechtsbijstand tijdens het verhoor.

Ad a) Maatregelen naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord

De reeds getroffen maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van opsporing, vervolging en berechting werken door in de huidige opsporingspraktijk. Wij wijzen in het bijzonder op de genomen en nog te nemen maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van verslaglegging door politie en deskundigen, de invoering van audiovisuele registratie van het politieverhoor van verdachten en bijzondere getuigen, de verbetering van de structuur van complexe strafdossiers, en van deskundigenrapportage. Tevens werd de noodzaak van extra voorzieningen voor kwetsbare verdachten en het voorkomen van valse bekentenissen onderkend. In de aanwijzing van het College van procureurs-generaal over audiovisuele registratie van verhoren is met kwetsbare verdachten (minderjarigen, personen met een verstandelijke handicap of geestelijke stoornis) uitdrukkelijk rekening gehouden; in de aanwijzing inzake tegenspraak is opgenomen dat in zware zaken een andere officier van justitie wordt betrokken ter voorkoming van tunnelvisie. Bij brief van 16 juli 2010 van de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de slotrapportage ten

aanzien van de uitvoering van de genomen maatregelen aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr 117). Het belang van voortdurende aandacht voor kwaliteit van opsporing, vervolging en berechting is ten slotte kracht bijgezet door de uitkomsten van de Commissie evaluatie afgesloten zaken, die mede een aanzet hebben gegeven tot de beslissing tot herziening van twee langslepende en geruchtmakende strafzaken, namelijk die van Ina Post en Lucia de Berk. In beide zaken stonden de gebezigde verhoormethoden en de kwaliteit van de deskundigenrapportage centraal. Het is daarom zaak extra zorgvuldigheid te betrachten en te waarborgen bij het opnemen van een verklaring van een verdachte als het gaat om zaken met een verdenking betreffende een ernstig strafbaar feit. De aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor kan daaraan bijdragen. Hierbij verwijzen wij ook naar de maatregelen die worden genomen met betrekking tot het opnemen van verhoren van kwetsbare verdachten en verdachten van zeer ernstige strafbare feiten.

Ad b) Experiment raadsman bij politieverhoor

Naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord is in 2006 ter uitvoering van de motie-Dittrich een experiment toegezegd over de effecten van de aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor in kortweg gezegd: moord- en doodslagzaken. Dit experiment is begin 2010 voltooid. Het desbetreffende onderzoek is bij brief van 16 november 2010 met een beleidsreactie naar de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2010/11, nr. 32 500 VI, nr. 15). Het onderzoek bevat een weergave van empirische bevindingen over de effecten van de aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor[4]. Gebleken is dat vooral het overleg voorafgaand aan het verhoor ertoe leidt dat meer verdachten een beroep doen op hun zwijgrecht. De onderzoekers constateerden dat dit leidde tot meer druk van de verhoorders op de verdachte om een verklaring af te leggen, welk effect door de aanwezigheid van de raadsman werd gematigd. De onderzoekers stellen dat uit deze optelsom van omstandigheden zou kunnen worden opgemaakt dat de aan het verhoor voorafgaande consultatie in de hand werkt, dat de aanwezigheid van de raadsman gewenst is voor het bewaken van de kwaliteit van het verhoor en het voorkómen van valse bekentenissen.

Volgens de onderzoekers kunnen voorafgaande consultatie en toelating van de raadsman tot het verhoor niet los van elkaar worden gezien, ook al constateren zij ook dat de aanwezigheid van de raadsman slechts in beperkte mate invloed lijkt te kunnen hebben op uitgeoefende druk.

In verband hiermee gaan de onderzoekers nader in op het gebruik van verhoortechnieken. Zij constateren dat het experiment betrekking heeft op de zwaarste categorie misdrijven en dat uit buitenlands onderzoek naar voren komt dat in dergelijke zaken een krachtiger en vijandiger dynamiek lijkt te bestaan tussen verdachten en de politie. De onderzoekers constateren ook dat het in dat licht opvallend is dat verhoorders binnen het experiment veel van de bestaande en bekende verhoortechnieken relatief weinig aanwendden. De onderzoekers hebben niet empirisch kunnen vaststellen of sprake was van ongeoorloofde druk op verdachten.,

Het is niet gemakkelijk om uit het onderzoek harde conclusies te trekken over de wenselijkheid van de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor omdat een deel van de rechtspraktijk waarmee moet worden vergeleken ook al ingrijpend was veranderd door de implementatie van het Salduz-arrest (consultatie van een raadsman voor het politieverhoor). Er kan dus geen goede vergelijking plaats vinden tussen zaken waarin noch consultatiebijstand wordt verleend noch de raadsman bij het verhoor werd toegelaten en zaken waarin dat wel het geval was.

[4] L. Stevens en W.J. Verhoeven – Raadsman bij politieverhoor, 2010, Boom, Den Haag.

Niettemin heeft het onderzoek waardevol materiaal opgeleverd over de feitelijke gang van zaken gedurende verschillende verhoren en de interactie tussen verdachte, raadsman en verhorende ambtenaren. De proceshouding die door de verdachte na overleg met zijn raadsman werd aangenomen had effect op de wijze waarop de verdachte door de politie werd bejegend en de verhoortechnieken die werden toegepast. Definitieve conclusies over mogelijke (belemmerende) effecten op de waarheidsvinding kunnen niet uit het onderzoek worden getrokken.

Ad c) EHRM-jurisprudentie

Zoals hiervoor werd opgemerkt zijn het experiment en de huidige praktijk wezenlijk beïnvloed door de jurisprudentie van het EHRM. In het arrest van 14 oktober 2010 in de zaak Brusco tegen Frankrijk (nr. 1466/07), geeft het EHRM een overzicht van zijn tot nu toe gedane uitspraken over het recht op rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor (beginnend met de zaken Salduz en Panovits). Het Hof wijst op zijn jurisprudentie inzake het recht om niet te behoeven bijdragen aan zijn eigen veroordeling en het recht om te zwijgen; dat zijn internationale algemeen erkende normen die het hart vormen van het recht op een eerlijk proces. Zij hebben in het bijzonder tot doel om de verdachte te beschermen tegen onterechte machtsuitoefening en dwang door de autoriteiten, het voorkomen van gerechtelijke dwalingen en het bereiken van de doelen van artikel 6 EVRM. Het recht om zichzelf niet te belasten betekent eerbiediging en respect voor de beslissing van de verdachte om te zwijgen en vooronderstelt dat de verdenking berust op bewijsmateriaal dat niet onder druk of dwang is verkregen, of tegen de wil van de verdachte.[5]

Het Hof verwijst voorts naar de reeks arresten over de bijstand van een raadsman vanaf het begin en tijdens het politieverhoor en de mededeling over het zwijgrecht (m.n. Salduz tegen Turkije, Dayanan tegen Turkije en Adamkiewicz tegen Polen). Uit deze reeks is weliswaar een constante lijn af te leiden, maar die is niet in alle gevallen met een uitvoerige motivering onderbouwd.[6]

Tegen deze achtergrond valt op dat het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan het verhoor wordt geconstrueerd als een afgeleide van beginselen van een eerlijke procedure die voor een deel al geruime tijd in artikel 6 EVRM zijn ondergebracht, zoals het recht om zichzelf niet te belasten, het zwijgrecht, het recht om niet te worden onderworpen aan ongeoorloofde pressie. In de zaken die aan het Hof worden voorgelegd gaat het steeds om gevallen waarin de rechten van de verdediging in de eerste fase van het onderzoek door het ontbreken van rechtsbijstand zodanig zijn beïnvloed dat gebruik van de in die omstandigheden afgelegde verklaring tijdens de berechting en als grond voor bewezenverklaring van de beschuldiging, een schending van artikel 6 EVRM oplevert.

Uit de reeks van EHRM-arresten blijkt nog niet van een geval waarin de verklaring van een verdachte die wel consultatiebijstand heeft gehad, maar geen bijstand van een raadsman tijdens het verhoor, vanwege dat verzuim niet als bewijsmiddel mag worden gebruikt. Ook in die gevallen zal het EHRM, naar mag worden aangenomen, bezien wat het gewicht van het verzuim is geweest in het licht van de gehele procedure die tegen de

---

[5] Bij de uitleg van het Salduz-arrest is door prof. mr. M. Borgers een onderscheid voorgesteld tussen "assistance of a lawyer" en "access to a lawyer". Dat laatste zou geen fysieke aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor behoeven in te houden. AG Knigge wijst deze uitleg in zijn uitvoerige conclusie voor de uitspraak van de Hoge Raad van 30 juni 2010 (LJN BH3079) echter af. Prof. mr.T. Spronken is van opvatting dat "assistance" en "access" in de uitspraken van het EHRM door elkaar worden gebruikt. Zij bepleit op grond daarvan een ruime toelating van de raadsman tijdens het verhoor. Deze discussie is door het tijdsverloop en de publicatie van de EU-richtlijn minder actueel geworden.

[6] EHRM 28 juni 2011, 4429/09, Sebalj tegen Kroatië.

verdachte is gevoerd. Het EHRM heeft nog steeds niet uitgesproken dat er in het algemeen een zelfstandig recht van de verdachte op fysieke aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor voor alle verdachten[7]. Mogelijk is dat in een voorkomend geval het achterwege blijven van verhoorsbijstand een verzuim van zodanige ernst oplevert, dat dit de positie van de verdediging onherstelbaar aantast.
De EHRM-jurisprudentie over het recht op bijstand van een raadsman heeft ertoe geleid dat in de landen van de Raad van Europa waar zodanig recht nog niet in de wetgeving is opgenomen, wetgeving wordt of is aangepast. Het gaat in het bijzonder om Frankrijk, België, Luxemburg en Schotland.
Ook de Nederlandse regering heeft aangekondigd dat met het indienen van dit wetsvoorstel gevolg zal worden gegeven aan de uitspraken van het EHRM op dit punt. Wij hechten eraan thans een zelfstandige afweging van de in het geding zijnde belangen te maken met het oog op de te nemen maatregelen. Dit is noodzakelijk vanwege een adequate wijze van inbedding van deze nieuwe verplichtingen in het bestaande stelsel van het Wetboek van Strafvordering, waarbij aan de verschillende belangen die niet zonder meer met elkaar verenigbaar zijn, zo veel mogelijk recht wordt gedaan.

Ad d). De concept EU-richtlijn over de toegang tot rechtsbijstand in strafzaken
Onder 1.7. is hiervoor al de korte inhoud van richtlijn met betrekking tot dit onderwerp geschetst. In het concept artikel 4 is ten aanzien van het recht op aanwezigheid van de raadsman bij verhoor van de verdachte opgenomen in het tweede lid: “The lawyer shall have the right to be present at any questioning or hearing. He shall have the right to ask questions, request clarification and make statements, which shall be recorded in accordance with national law.” Kortom, in dit concept is een actieve rol voor de raadsman tijdens verhoor weggelegd. In het advies van de NOVA wordt aangenomen dat deze bepaling uiteindelijk ook zo in de richtlijn zal worden vastgesteld en de NOVA meent dat deze actieve rol van de raadsman in het wetsvoorstel moet worden neergelegd. In het advies van de Korpschefs wordt evenwel een terughoudende rol van de raadsman bepleit, min of meer zoals neergelegd in het protocol bij het experiment Raadsman bij politieverhoor, mogelijk is. In alle adviezen wordt verzocht nader in te gaan op de rol van de raadsman tijdens het verhoor. In het advies van het College van procureurs-generaal wordt zelfs aangedrongen op een regeling bij algemene maatregel van bestuur. Nog afgezien van de vraag of bij algemene maatregel van bestuur gedragsregels voor advocaten in strafzaken kunnen worden vastgesteld, lijkt het niet wenselijk thans op enig formeel niveau nadere regels op te stellen in een krachtenveld, waarbij de belangen en het krachtenveld zo uiteenlopen. Wel zal verder overleg tussen betrokken partijen worden geëntameerd teneinde nadere afspraken over gemeenschappelijke uitgangspunten te beproeven.
Uit de hiervoor weergegeven wetgevingsinitiatieven van de lidstaten die nog geen recht op bijstand na de aanhouding van een verdachte in hun wettelijke regeling hadden opgenomen, blijkt dat zij snel stappen hebben ondernomen om deze in overeenstemming te brengen met de rechtspraak van het EHRM. Daaraan zal binnen afzienbare termijn een verplichting tot implementatie van de EU-richtlijn worden toegevoegd, zij het dat de inhoud daarvan thans nog niet definitief is vastgesteld. Onmiskenbaar is dat een belangrijk deel van de EHRM-jurisprudentie zal worden gecodificeerd. Over de verdere reikwijdte van de conceptrichtlijn zullen de lidstaten nog intensieve onderhandelingen voeren. De Nederlandse inzet daarbij is om het voorstel,

[7] Zo ook het antwoord op de vragen van het lid van de Tweede Kamer, de heer Recourt, van 1 december 2010, (Kamerstukken II 2010/11, Aanhangsel 664).

om redenen van uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid terug te brengen tot datgene wat rechtstreeks uit de EHRM-jurisprudentie voortvloeit.

B.5 Nieuwe belangenafweging procesdeelnemers, het belang van de opsporing, het onderzoek en de waarheidsvinding

Zowel de politie als de officier van justitie, de verdediging en de rechter hebben een groot belang bij een deugdelijk gehouden en weergegeven verhoor. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de betrokkenheid van raadslieden bij verhoren in zaken op het gebied van fraude en belastingen. Ook uit de rechtspraak van het EHRM vloeien eisen voort. In het navolgende wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden en de belangen van de politie en de procesdeelnemers en de eisen van het EHRM.
Doel van de toepassing van het dwangmiddel ophouden voor onderzoek en het politieverhoor is zowel het ophelderen van een geconstateerd strafbaar feit als het vergaren van materiaal dat als bewijs in de strafzaak kan dienen. Het opnemen van de verklaring van de verdachte waarin hem vragen worden gesteld omtrent zijn betrokkenheid bij het strafbaar feit ten aanzien waarvan verdenking jegens hem is ontstaan, is van cruciale betekenis in het vooronderzoek.

Belang politie

De politie heeft er vanuit het oogpunt van professionaliteit en integriteit belang bij om een deugdelijke en betrouwbare verklaring van een verdachte te verkrijgen over diens betrokkenheid bij een strafbaar feit. Haar primaire taak is het ophelderen van het strafbaar feit, hetgeen betekent dat er onderzoek moet worden gedaan naar de toedracht daarvan en naar de vraag of de verdachte daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. De politie heeft er voorts belang bij dat de verklaring van de verdachte zo accuraat mogelijk in het proces-verbaal wordt opgenomen. De waarde die aan een (bekennende) verklaring van een verdachte opgenomen in een proces-verbaal, in de Nederlandse procestraditie toekomt, is van oudsher zeer groot. Mede aan de hand van een afgelegde verklaring van de verdachte wordt bezien welke aanknopingspunten voor verder onderzoek in aanmerking komen, hetgeen ook in het voordeel van de verdediging kan zijn. Ook heeft de politie groot belang bij het tijdig onderkennen van mogelijk valse bekentenissen en het voorkomen van tunnelvisie. In de loop van het opsporingsonderzoek moet de politie in staat zijn een eenmaal gerezen verdenking steeds meer en beter met onderzoeksresultaten te onderbouwen, zonder dat daarbij de ogen worden gesloten voor alternatieve verklaringen voor de toedracht van het feit dan wel de mogelijkheid van onschuld van de verdachte.
Een van de behoorlijkheidseisen die tijdens het verhoor in acht moet worden genomen, is het pressieverbod neergelegd in artikel 29, eerste lid. Uit de jurisprudentie blijkt dat het aantal gevallen waarin door de Hoge Raad een schending werd aangenomen van het pressieverbod niet groot is, maar wel grote gevolgen heeft voor de opsporingspraktijk. Het afkeuren van de zogenaamde Zaanse verhoormethode (een methode die langdurig, confronterend en intimiderend verhoor inhield) heeft ertoe geleid dat de methode niet meer wordt toegepast. Uit het hiervoor genoemde onderzoek van Stevens en Verhoeven naar het experiment raadsman en politieverhoor is voorts gebleken dat in de praktijk verschillende verhoormethoden worden toegepast, maar dat de grenzen van het pressieverbod niet dan slechts incidenteel in het geding zijn. Het systematisch opnemen van verhoren volgens de aanwijzing van het College van procureurs-generaal vanaf september 2010 kan aan het terugdringen van ongeoorloofde pressie bijdragen.
De politie heeft herhaalde malen en ook in het advies van de Korpschefs de vrees geuit dat de waarde van het verhoor als opsporingsmiddel zal afnemen door een toenemend

beroep op het zwijgrecht en door de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor. Dit zou kunnen leiden tot het afleggen van minder bekennende verklaringen (en mogelijk ook minder opgehelderde zaken). Van een dergelijke daling is thans nog niet gebleken.
In de praktijk wordt het verhoor in ernstiger zaken op het politiebureau meestal uitgevoerd door opsporingsambtenaren die als rechercheur zijn opgeleid. Zij hebben in dat kader kennis van beschikbare verhoormethodieken en verhoorstrategie. Zie hierover uitgebreider C. Kortlever –Verhoormethoden en hun risico's, Expertise en recht, 2011, p. 3-12. Aannemelijk is dat de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor van invloed zal zijn op de thans toegepaste verhoormethoden. Terecht wordt daarop in het advies van de Korpschefs en het College van procureurs-generaal de aandacht gevestigd en gevraagd om noodzakelijke aanpassing van de rechercheopleiding. Bij de berekening van de kosten van het wetsvoorstel is hiermee rekening gehouden.

Belang van de verdediging
Het EHRM heeft het belang van de verdediging blijkens zijn overwegingen inzake de samenhang tussen het recht om zichzelf niet te belasten, het zwijgrecht, het recht om niet te worden onderworpen aan ongeoorloofde pressie en het recht op rechtsbijstand, zo uitgelegd dat de verdachte zich in de fase van het politieverhoor moet kunnen laten bijstaan door een raadsman. De uitoefening van deze rechten krijgt reële betekenis als de verdachte zich bij het bepalen van zijn proceshouding en de consequenties daarvan in het verder verloop van de procedure van juridisch advies kan voorzien. Eventuele schending van deze rechten zal in een vroeg stadium worden opgemerkt. In het verlengde hiervan stelt het EHRM dan ook strenge eisen aan het afstand doen van deze rechten. Voor een effectieve verdediging is noodzakelijk dat de verdachte zich bewust is van de gevolgen die het al dan niet afleggen van een verklaring op het verdere verloop van de strafzaak zal kunnen hebben. Hij zal daartoe in het algemeen baat hebben bij het advies van een raadsman. Voor de vraag of de verdachte zich op zijn zwijgrecht zal (blijven) beroepen, is primair van belang of hij een raadsman heeft kunnen consulteren. Uit het onderzoek van Stevens en Verhoeven blijkt dat naarmate er meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om voorafgaand aan het verhoor een raadsman te consulteren, door de verdachte meer beroep wordt gedaan op het zwijgrecht. Indien er nog geen stukken zijn over de gronden waarop de verdenking rust, zal de raadsman veelal aanraden dat de cliënt zich op zijn zwijgrecht beroept. Dit advies wordt dan ingegeven door een gebrek aan feitelijke gegevens over de stand van het onderzoek. Het advies om zich te beroepen op het zwijgrecht betekent niet dat de verdachte ook altijd in staat of bereid is het advies van zijn raadsman op te volgen en gedurende de daaropvolgende stadia in het onderzoek vol te houden. Eveneens is mogelijk dat een raadsman na kennisneming van het verzamelde onderzoeksmateriaal aan de verdachte adviseert om een (bekennende) verklaring af te leggen.
In zijn reactie bepleit de NOVA af te zien van het maken van onderscheid tussen consultatiebijstand en verhoorsbijstand, en evenmin nadere regels in de wet te stellen over het optreden van de raadsman tijdens het verhoor. Daarbij verwijst de NOVA uitdrukkelijk naar de actieve rol die in de conceptrichtlijn voor de raadsman tijdens het verhoor is weggelegd. De NOVA benadrukt het belang van effectieve rechtsbijstandverlening die impliceert dat de raadsman zich tijdens het verhoor tot de verhoorders moet kunnen wenden met verzoeken en commentaar op de ondervraging. Tenslotte geeft de NOVA aan dat een belangrijke taak voor de raadsman is weggelegd bij de controle op de volledigheid van de weergave van de verklaring van de verdachte in het proces-verbaal.

Belang van het openbaar ministerie
Doel van het opsporingsonderzoek is dat de officier van justitie een gefundeerde beslissing kan nemen over de vraag of het verzamelde onderzoeksmateriaal rechtvaardigt dat een vervolging wordt ingesteld of voortgezet. Daartoe behoeft hij een zo compleet mogelijk beeld van de door de verdachte afgelegde verklaring, mede in verband met beslissing over wat nog nader onderzoek behoeft. Als leider van het onderzoek dient hij erop toe te zien dat het vergaarde bewijsmateriaal rechtmatig is verkregen en toereikend is, om tot een veroordeling te rekwireren. De officier van justitie is immers verantwoordelijk voor het procesdossier dat hij bij het instellen van vervolging en aan het eind van het voorbereidende onderzoek aan de rechter voorlegt. Hij zal in voorkomend geval ook moeten beoordelen of de raadsman terecht de toegang tot het verhoor is geweigerd, indien de hulpofficier van justitie van oordeel was dat dit in het belang van het onderzoek was.

Belang voor rechterlijke beslissing
Voor een goede rechterlijke beslissing is noodzakelijk dat de rechter beschikt over een volledig dossier, dat de relevante processtukken bevat die een waarheidsgetrouw beeld geven van wat in het kader van de opsporing is verricht ter opheldering van het strafbaar feit en de opstelling van de verdediging ter zake. De rechter heeft een eigen en zelfstandige verantwoordelijkheid voor de volledigheid en deugdelijkheid van het onderzoek op de terechtzitting mede met het oog op de beslissingen die van hem in iedere strafzaak worden verlangd. Naar aanleiding van een door de verdediging opgeworpen verweer zal hij de rechtmatigheid van vergaard bewijsmateriaal moeten toetsen (bv. ook klachten over het uitoefenen van ongeoorloofde pressie tijdens het politieverhoor). In het verleden kon de rechter zich over de gegrondheid van dergelijke klachten vrijwel alleen oriënteren op het proces-verbaal van de opsporingsambtenaren en mondelinge verklaringen van de verbalisanten en van de verdachte. In veel gevallen bleef onbevredigend dat mede gelet op het tijdsverloop niet kon worden vastgesteld wat de feitelijke toedracht tijdens zo'n verhoor was geweest. Door audiovisuele registratie van verhoren, zoals thans voorgeschreven in de aanwijzing van het College van procureurs-generaal, kan stellig meer zicht worden verkregen op dit onderdeel van de opsporing.

Een ander punt is dat het gevolg dat aan een verzuim bij het verlenen van rechtsbijstand wordt verbonden, in de Nederlandse procestraditie (recht doen op stukken) zeer ingrijpend is: uit de rechtspraak van de Hoge Raad vloeit voort dat de verklaring van verdachte dan niet rechtmatig is verkregen en in beginsel niet als bewijsmiddel mag worden gebezigd. De waarde van een bekennende verklaring zonder dat consultatiebijstand is aangeboden of ten onrechte niet is verleend, is in een dergelijk geval als bewijsmiddel dus nihil. Het EHRM heeft zich nog niet uitgelaten over een zaak waarin wel consultatiebijstand is verleend, maar de raadsman niet tijdens het verhoor waarbij de verdachte een bekentenis heeft afgelegd, is toegelaten. Het EHRM zal, afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval waarschijnlijk vooral letten op de vraag of er inbreuk is gemaakt of verdachtes zwijgrecht, waarvan hij immers welbewust en geïnformeerd over de consequenties afstand kan doen. Ook de beschikbaarheid van een audio/video-opname van het verhoor kan daarbij worden betrokken, en de mate waarin de verdachte in concreto in zijn belangen is geschaad. Dan behoeft het predicaat "irretrievably prejudiced" en het daaropvolgend vaststellen van een schending van artikel 6 EVRM wellicht niet altijd te volgen.

Karakter van het dwangmiddel ophouden voor onderzoek

Toepassing van het dwangmiddel van het verhoor tijdens het ophouden voor onderzoek betekent dat het karakter van de ondervraging van de verdachte in het kader van vrijheidsbeneming gehandhaafd blijft (ook als de raadsman daarbij aanwezig is). Door de toekenning van de mogelijkheid van verhoorsbijstand, verandert het karakter van het dwangmiddel niet. De verantwoordelijkheid voor de orde tijdens het verhoor, de wijze waarop het wordt uitgevoerd en de verslaglegging blijft berusten bij de verhorende ambtenaren. Voor zover een raadsman tot verhoor wordt toegelaten, dient de raadsman zich tot degene die het verhoor leidt, te wenden met verzoeken over het stellen van vragen aan de verdachte, mededelingen over mogelijke overtreding van het pressieverbod en de fysieke of psychische staat waarin zijn cliënt naar zijn inzicht verkeert. De verdachte is object van onderzoek; hij mag zich op zijn zwijgrecht beroepen, maar heeft ook te dulden dat hem vragen worden gesteld en dat hij aan bepaalde onderzoeksmaatregelen wordt onderworpen (waaronder de vaststelling van zijn identiteit, confrontatie met getuigen).

Weigering toelating tot of contacten met raadsman

In artikel 28d, derde lid, is geregeld dat vanwege het belang van het onderzoek een raadsman de toelating tot het verhoor kan worden geweigerd. Dat is het vervolg op de situatie beschreven in artikel 28c, tweede lid: het weigeren van consultatiebijstand indien dit in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk is. Denkbaar is dat om dezelfde redenen de aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor niet wenselijk is.
In de toelichting op artikel 28c, tweede lid, wezen wij op de vervroegde toepasbaarheid van beperking van contacten tussen raadsman en verdachte op grond van het huidige artikel 50 (nieuw artikel 47). Uitgangspunt van de wetgever van 1926 was dat een onbeperkt vrij verkeer tussen raadsman en verdachte te ver ging en dat het verkeer beperkt moest kunnen worden in het belang van de waarheidsvinding. Indien uit bepaalde omstandigheden een ernstig vermoeden voortvloeit dat het vrije verkeer tussen de raadsman en de verdachte hetzij zal strekken tot het bekend maken van de verdachte met enige omstandigheid waarvan hij in het belang van het onderzoek tijdelijk onkundig moet blijven, hetzij wordt misbruikt voor poging om de opsporing van de waarheid te belemmeren, kan de officier van justitie bevelen dat de raadsman geen toegang zal hebben tot de verdachte. Op grond van artikel 50, derde lid, dient de officier van justitie die het bevel heeft gegeven dit onverwijld voor te leggen aan de rechtbank; deze kan het bevel, gehoord de desbetreffende raadsman opheffen, bevestigen of aanvullen. Ten slotte moet ook worden gezorgd voor een vervangende raadsman. Voor een kort overzicht van de gevallen waarin toepassing van dit artikel heeft plaatsgevonden, verwijzen wij naar T&C Strafvordering (aant. 2 en 5 op artikel 50, negende druk). In aanvulling daarop is uit inlichtingen verstrekt door de Raad voor de rechtspraak gebleken dat het artikel in de praktijk sporadisch wordt toegepast. Dat het zelden tot daadwerkelijke toepassing komt, betekent niet dat het daarom overbodig zou zijn; het bevat een normatief kader volgens welk gedragingen van raadslieden kunnen worden beoordeeld.

In artikel 28d, eerste tot en met derde lid, is ter specificatie van het algemene recht op contact tussen raadsman en verdachte geregeld welk nader contact tussen beiden tijdens

het politieverhoor mogelijk is indien de raadsman bij het verhoor aanwezig is (artikel 28d, eerste lid) en wanneer dat niet het geval is (artikel 28d, tweede lid). Uitgangspunt is dat bij de toepassing van het dwangmiddel verhoor tijdens de ophouding voor onderzoek de leiding in handen is van de verhoorder(s). De verdachte dient zich met zijn verzoeken te richten tot de verhoorder(s) en datzelfde geldt voor zijn raadsman. De verhoorder(s) bepalen de orde tijdens het verhoor, zoals ook besloten ligt in het karakter van het dwangmiddel dat hiervoor is beschreven. Uit het geldende artikel 28, tweede lid, (=voorgesteld artikel 28, vierde lid) vloeit al voort dat de verdachte het recht heeft, om telkens als hij dit verzoekt, zo veel mogelijk in de gelegenheid te worden gesteld om zich in verbinding te stellen met zijn raadsman. In het verleden is in de rechtspraktijk hiervan niet veel gebruik gemaakt. Het heeft meer betekenis gekregen doordat verdachten, nadat zij tijdens de voorafgaande consultatie door hun raadsman op deze mogelijkheid zijn gewezen, zich hierop uitdrukkelijk kunnen beroepen. Een dergelijk verzoek zal in het proces-verbaal moeten worden opgenomen en bij weigering zal een reden moeten worden opgenomen. Het verzoek zal binnen redelijke grenzen (ook in de vorm van telefonisch overleg als de raadsman niet (meer) aanwezig is) kunnen worden toegestaan, maar het verhoor moet daartoe wel telkens worden onderbroken. Wij zien daarom aanleiding om in artikel 28d, tweede lid, voor te stellen dat de uitoefening van het recht om te verzoeken om overleg niet ertoe mag leiden dat daardoor de voortgang en de orde tijdens het verhoor ernstig wordt verstoord. Dit zou afbreuk doen aan de functie van het verhoor als dwangmiddel en komt evenmin ten goede aan de bruikbaarheid van het verhoor als bewijsmiddel.
Binnen redelijke grenzen kan de verdachte om een onderbreking van het verhoor voor overleg met zijn raadsman verzoeken; zodra door herhaalde verzoeken de orde of de voortgang van het verhoor wordt verstoord, kan de verhoorder weigeren aan het verzoek te voldoen.
In het eerste en tweede lid gaat het steeds om verzoeken die uitgaan van de verdachte. Als de raadsman meent dat overleg met de verdachte nodig is, moet hij zich richten tot de verhoorders die daarop zelfstandig kunnen beslissen. De raadsman heeft geen eigen status in het verhoor; zijn bevoegdheden zijn afgeleid van de verdachte die hij bijstaat. Wij hebben overwogen of een regeling moet worden opgenomen voor gevallen waarin blijkt van pogingen van een raadsman de gang van het verhoor, los van verzoeken van de verdachte, wezenlijk te beïnvloeden; dit zou dan kunnen leiden tot het verwijderen van de raadsman uit de verhoorkamer. Uit het onderzoeksrapport van het experiment “Raadsman bij politieverhoor” blijkt in enkele gevallen van dergelijk gedrag (kuchen, bewegen met de stoel, hardhandig neerzetten van een koffiekopje). Wij zijn uiteindelijk van oordeel dat een dergelijke regeling niet in het wetboek moet en kan worden opgenomen. De grenzen tussen professionele rechtsbijstandverlening: het herinneren aan afspraken over de in te nemen proceshouding, en acties als het willen voorkomen van een bekentenis door het welbewust verstoren van het verhoor, zijn in abstracto niet te trekken. De hiervoor genoemde voorbeelden zullen in de actuele context van het verhoor wellicht een door alle aanwezigen begrepen boodschap hebben, maar zijn achteraf vatbaar voor verschillende interpretatie en moeilijk objectiveerbaar. Die grenzen kunnen bovendien geen onderwerp van een regeling in het wetboek zijn voor zover het gaat om een invulling van regels over een behoorlijke beroepsuitoefening waaraan de raadsman zich heeft te houden. De NOVA heeft in zijn advies aangekondigd dat de beroepsgroep bezig is met de voorbereiding van normen voor de beroepsuitoefening betreffende de taak en rol van de raadsman tijdens het verhoor in het kader van het Statuut voor de raadsman in strafzaken. Wij zien daarnaar met belangstelling uit en hopen dat mede op basis daarvan overleg met de politie kan

plaatsvinden over gezamenlijke uitgangspunten voor regels tijdens het verhoor.

Indien de raadsman bij het verhoor wordt geweigerd, moet dit aan de officier van justitie worden gemeld. De beslissing of een raadsman tot het verhoor wordt toegelaten was aanvankelijk eveneens toegedacht aan de verhorende ambtenaren. De Raad voor de rechtspraak bepleit in zijn advies deze beslissing op te dragen aan de officier van justitie; de Korpschefs en het College van procureurs-generaal menen dat deze beslissing inderdaad niet op het niveau van de verhorende ambtenaren moet worden genomen, maar stellen voor de hulpofficier van justitie daarmee te belasten. Wij menen dat het juist is de beslissing op te dragen aan de hulpofficier van justitie, mede gelet op de onderschreven noodzaak om deze functionaris beter in het vooronderzoek te positioneren. Gehandhaafd blijft dat van de beslissing kennis moet worden gegeven aan de officier van justitie. Deze heeft als leider van het onderzoek de mogelijkheid om alsnog toelating te bevelen dan wel in te stemmen met weigering. Bij weigering van de toelating van de raadsman moet een opname van het verhoor worden gemaakt als mogelijkheid om achteraf de rechtmatigheid van het verhoor te controleren.

Alternatief voor aanwezigheid van de raadsman tijdens verhoor

Een alternatief, waarop van de zijde van de politie is gewezen, is het audiovisueel opnemen van alle verhoren (thans reeds verplicht voor een deel van de grotendeels zwaardere zaken op grond van de aanwijzing van het College van procureurs-generaal, Stcrt. 28 juli 2010, nr. 11885). Daarmee zouden de verweren met betrekking tot overtreding van het pressieverbod of onvolledige weergave van de verklaring van de verdachte voldoende kunnen worden beoordeeld, terwijl een audiovisuele opname wellicht op termijn het opmaken van proces-verbaal zou kunnen vervangen. Wij voorzien thans niet dat het kennisnemen van bandopnamen zal uitgroeien tot een volwaardig alternatief voor de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor, mede gelet op het aanzienlijke tijdsbeslag dat daaraan voor de overige procesdeelnemers (openbaar ministerie, advocatuur en zittende magistratuur) is verbonden. Het opmaken van een proces-verbaal, waarin gecomprimeerd verslag wordt gedaan van de opgenomen verklaring zal onverminderd noodzakelijk blijven. Het is juist dat met behulp van opnamen beoordeling van verweren over pressie tijdens het verhoor achteraf goed beoordeeld kunnen worden, maar dat neemt niet weg dat de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor ertoe dient dat hij daar in zijn kwaliteit als rechtbijstandverlener aanwezig is en ter plekke aandacht kan vragen voor het naar zijn oordeel mogelijk overtreden van het pressieverbod of voor de conditie van zijn cliënt, dan wel een noodzakelijke aanvulling van de weergave van de verklaring van de verdachte. Ook mogelijke technische ontwikkelingen als het gebruik van spraakgestuurde tekstuele weergave van de verklaringen zal het element van tijdsbeslag niet wezenlijk kunnen verlichten.
Het achterwege laten van een concies proces-verbaal staat ten slotte haaks op de vervolgplannen vervat in het programma verbetering opsporing en vervolging, waarin de nadruk is gelegd op de noodzaak tot kwalitatieve verbetering van de processen-verbaal. Met instemming hebben wij ervan kennis genomen dat tussen politie, openbaar ministerie en advocatuur wordt overlegd over een te ontwikkelen standaard voor het proces-verbaal dat voldoet aan de behoefte aan duidelijkheid over wat tijdens het verhoor is gezegd en tegelijkertijd compact is. Op termijn is registratie van alle verhoren, mits technisch realiseerbaar, een optie. Deze beleidsmatige ontwikkeling noopt thans niet tot een wettelijke regeling in het onderhavige kader. Wij komen op dit

punt later in deze toelichting nog terug, waar het gaat om de implicaties voor de vormgeving van het proces-verbaal en het voorgestelde artikel 29a (paragraaf 5.2).
In het kader van meer omvattend beleid met betrekking tot het bevorderen van versnelde afdoening van standaardzaken zal worden bezien op welke schaal en termijn de uitbreiding van audiovisuele registratie van alle verhoren met inbegrip van de daaraan verbonden kosten kan worden gerealiseerd. Een algehele registratie van deze verhoren is evenwel geen noodzakelijke voorwaarde voor het invoeren van dit wetsvoorstel. Voldoende is dat de huidige aanwijzing van het College van procureurs-generaal inzake audiovisuele registratie van verhoren, wellicht in enigszins aangepaste vorm, wordt aangehouden.

Conclusie

Bij de uiteindelijke belangenafweging voor de voorstellen betreffende de toelating van de raadsman bij het politieverhoor heeft in belangrijke mate meegewogen dat alle procesdeelnemers er belang bij hebben dat in het proces-verbaal een volledige en accurate weergave van de verklaring van een verdachte wordt opgenomen. In het kader van een behoorlijke rechtsbedeling moeten zowel het openbaar ministerie als de zittingsrechter kunnen uitgaan van het proces-verbaal als fundament voor hun besluitvorming. De positie van de verdachte in het vooronderzoek wordt versterkt, en de kwaliteit van het proces-verbaal wordt verbeterd, met als gevolg, dat dit in de latere fase van de procedure doorwerkt. Het blijven afwijzen van iedere vorm van toelating van de raadsman tijdens het verhoor, is naar onze stellige verwachting niet haalbaar en evenmin wenselijk. De invoering van de toelating van de raadsman tot het politieverhoor is na de stap van het verlenen van bijstand voor het verhoor een logisch vervolg; zij zijn onontkoombaar aan elkaar verbonden. Wij zien dat dit besef inmiddels in alle uitgebrachte adviezen uitgangspunt is geworden. Dat zal op termijn leiden tot een uitbreiding van de bestaande rechtspraktijk, waarbij de raadsman al bij het verhoor van minderjarigen wordt toegelaten en ook ad hoc reeds bij het verhoor van volwassen verdachten (voornamelijk in fraude- en fiscale zaken).

4C Uitvoering rechtsbijstandvoorziening

C.1. Algemeen

De artikelen 37 tot en met 50 zijn geactualiseerd. Er is een terminologische verbetering doorgevoerd door niet meer te spreken over toegevoegde advocaten. Voorstel is om alleen te spreken van aangewezen (in plaats van toegevoegde) advocaten. De wijze van bekostiging is niet meer een kwestie die in het wetboek moet worden geregeld, maar deze valt onder de reikwijdte van de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten. In het Wetboek van Strafvordering wordt geregeld op welke tijdstip in de procedure de verdachte en eventueel andere procesdeelnemers aanspraak kunnen maken op rechtsbijstand. In de regel wordt ervan uitgegaan dat de verdachte zelf beslist of hij in zijn zaak wil worden bijgestaan. In sommige gevallen wordt door de wetgever aangegeven dat ongeacht een verzoek van de verdachte rechtsbijstand wordt verleend, gelet op de belangen die voor hem op het spel staan. Volgens geldend recht wordt aan alle verdachten ten aanzien van wie een bevel tot inverzekeringstelling is verleend en die geen gekozen advocaat hebben, een raadsman opgeroepen. Dit tijdstip wordt in het onderhavige voorstel vervroegd naar het tijdstip voor consultatiebijstand na aanhouding ten behoeve van kwetsbare verdachten en verdachten van een strafbaar feit waarop naar de wettelijke omschrijving 12 jaar of meer gevangenisstraf is gesteld. Voor

de verdachten van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, is het uitgangspunt dat zij in beginsel zelf kunnen beoordelen of zij rechtsbijstand nodig hebben. In deze gevallen wordt het verhoor bovendien lang niet altijd gevolgd door een bevel tot inverzekeringstelling. Verdachten die op vrije voeten verkeren, worden geacht, nadat zij zijn geïnformeerd over hun rechtspositie, zelf in staat te zijn te beslissen of zij rechtsbijstand wensen en daarvoor zelf zorg te dragen.

C.2. Verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van rechtsbijstand

Aan de regeling van rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek ligt ten grondslag dat degene die op grond van een wettelijk voorschrift zijn vrijheid is benomen, recht heeft op rechtsbijstand, waarbij van belang is dat hij zelf niet in de gelegenheid is deze te verwerven. Daartoe voorziet de overheid in een procedure volgens welke de politie, de advocatuur en de raad voor rechtsbijstand ervoor zorgen dat een verdachte feitelijk van rechtsbijstand gebruik kan maken. Het betreft hier in het bijzonder verdachten die niet de beschikking hebben over een gekozen raadsman.
Aan de raad voor rechtsbijstand wordt uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid voor het verzekeren van rechtsbijstand door het aanwijzen van gekwalificeerde raadslieden toegekend. Deze verantwoordelijkheid is in de bestaande wettelijke regeling niet duidelijk belegd. De raad voor rechtsbijstand is voor de uitvoering van deze verantwoordelijkheid echter afhankelijk van de politie, die moet melden dat een verdachte te kennen heeft gegeven aanspraak te maken op rechtsbijstand en van de advocatuur die ervoor moet zorgen dat daadwerkelijk rechtsbijstand wordt verleend. De raad kan er niet zelfstandig voor zorgen dat in concreto een raadsman bij het politieverhoor. Het is evenwel een publiekrechtelijk belang dat de centrale toewijzing (piketcentrale) goed functioneert.
In de voorgestelde regeling is het uitgangspunt dat het instrument voor een goede toewijzing van rechtsbijstand de piketcentrale is en dat het de verantwoordelijkheid van de raad voor rechtsbijstand is dat de piketcentrale of een gelijkwaardige voorziening functioneert; daartoe worden (gekwalificeerde) raadslieden aangewezen en ingeschreven. Hiermee is niet uitgesloten dat de raad voor rechtsbijstand zich in de toekomst van een ander instrument of andere voorziening kan bedienen. De raad voor rechtsbijstand ziet het als zijn verantwoordelijkheid de verlening van rechtsbijstand goed en efficiënt in te richten, samen met de politie en de NOVA. In aansluiting op onze eerdere constatering dat voor de uitvoering van dit wetsvoorstel aanzienlijke organisatorische voorzieningen moeten worden getroffen, heeft de raad toegezegd zich daartoe fors te zullen inspannen. In het bijzonder besteedt hij aandacht aan de toekomstige vormgeving van de piketmeldingen en de wijze van inrichting van de piketcentrale. In het bijzonder zal hij daarbij de ontwikkeling van de mogelijkheden om raadslieden op politiebureaus te stationeren in het oog houden. Datzelfde geldt voor de ontwikkeling van efficiëntere werkvormen zoals consultatie met behulp van video- of telefonische verbinding dan wel met andere moderne communicatietechnieken. Ook de NOVA is zich bewust van zijn verantwoordelijkheid om voldoende gekwalificeerde advocaten bereid te vinden deze rechtsbijstand te verlenen.
Artikel 39, tweede lid, bevat een verplichting voor de raad voor rechtsbijstand om een raadsman aan te wijzen voor de verdachten die bij hem op grond van artikel 28b, eerste en tweede lid, zijn aangemeld. Voor de uitvoering van deze verplichting is nodig dat de politie zorgt voor het contact met de raad voor rechtsbijstand. Bij de raad voor rechtsbijstand ingeschreven raadslieden worden in principe beurtelings toegewezen aan een verdachte. In de praktijk kan de raad in overleg met de advocatuur en de politie andere vormen van toewijzing bepalen, als dat uit een oogpunt van doelmatigheid

vereist is. In hun adviezen onderschrijven de NOVA en het College van procureurs-generaal de noodzaak om ervoor te zorgen dat voldoende gekwalificeerde raadslieden beschikbaar zijn voor het uitvoeren van deze spoedeisende vorm van rechtsbijstand. Vooral als het gaat om aangehouden jeugdige verdachten, is het zaak het verblijf op het politiebureau zo kort mogelijk te houden. Daarbij komt nog dat een tekort bestaat aan raadslieden die extra kennis en ervaring hebben met de toepassing van jeugdstrafrecht. Wij hebben er met instemming kennis van genomen dat de advocatuur haar verantwoordelijkheid ter zake zo heeft opgevat dat extra opleiding wordt aangeboden (en verplicht gesteld) voor het verhogen van de kwaliteit van rechtsbijstand in deze fase van het vooronderzoek. In de inschrijvingvoorwaarden advocatuur 2012 krachtens de wet op de rechtsbijstand is voor inschrijving als piketadvocaat in strafzaken ook deskundigheid vereist, blijkend uit het gevolgd hebben van een specifieke cursus en relevante praktijkervaring. **(**Stcrt. 23 december 2011, 23568).

In het voorgestelde artikel 28b wordt geregeld dat de hulpofficier van justitie kennis geeft van de aanhouding van een verdachte aan de raad voor rechtsbijstand met het oog op het verstrekken van consultatiebijstand. De raad voor rechtsbijstand zorgt vervolgens op grond van artikel 39, eerste en tweede lid, voor de aanwijzing van een raadsman die verantwoordelijk is voor het verlenen van bijstand voorafgaand aan het verhoor, tijdens het verhoor als hij daarbij wordt toegelaten, en tijdens de inverzekeringstelling. Voorts kan de raadsman bijstand verlenen bij de voorgeleiding aan de rechter-commissaris, indien de officier van justitie machtiging tot verlenging van de inverzekeringstelling vordert en in het geval dat de verdachte reeds aanstonds opheffing van de inverzekeringstelling vordert bij de rechter-commissaris. Met het aflopen van de termijn voor de inverzekeringstelling eindigt de piketrechtsbijstand. Voor de verdachte die in bewaring wordt gesteld, wordt de regeling van artikel 40 gehandhaafd met een afzonderlijke titel voor gesubsidieerde rechtsbijstand in deze fase van het opsporingsproces. In de praktijk dient de raadsman die de verdachte tijdens de inverzekeringstelling heeft bijgestaan zich ervan te vergewissen dat deze ook wordt bijgestaan tijdens de behandeling van de vordering van de inbewaringstelling. Omdat dit moment thans in de praktijk in de meeste gevallen samenvalt met de rechtmatigheidstoetsing, is daar een natuurlijke verbinding ontstaan. Gehandhaafd blijft dat de vordering tot in bewaringstelling binnen de eerste termijn van de inverzekeringstelling moet worden gedaan.
De raadsman zal met zijn cliënt bespreken of voortzetting van de bijstand door de piketraadsman tijdens de inbewaringstelling gewenst en uitvoerbaar is. In de praktijk komt ook voor dat de piketraadsman zijn werkzaamheden na afloop van de inverzekeringstelling beëindigt en wordt opgevolgd door een gekozen raadsman.
In de gevallen waarin de verdachte op vrije voeten komt, dient hij zich voor rechtsbijstand te vervoegen bij de raad voor rechtsbijstand die met inachtneming van de criteria van de Wet op de rechtsbijstand na een draagkrachttoets beslist over de toevoeging van een raadsman. In dat geval is de verdachte tevens een eigen bijdrage verschuldigd.

C.3. Gekozen raadsman

Gehandhaafd blijft dat de verdachte zijn gekozen raadsman in beginsel zelf moet betalen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat voor degenen die geen gekozen raadsman hebben, een raadsman wordt aangewezen in de gevallen waarin de wetgever al dan niet op verzoek van de verdachte de mogelijkheid van rechtsbijstand heeft toegekend. In de praktijk blijkt dat een door de verdachte gekozen advocaat die tevens is ingeschreven bij

de raad voor rechtsbijstand voor het beurtelings verlenen van rechtsbijstand aan in verzekering gestelde verdachten voor vergoeding via de gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt. Gekozen advocaten die niet op de lijst staan moeten door de verdachte zelf worden betaald. Ditzelfde geldt voor aanvragen van een verdachte voor een voorkeursadvocaat. Hiermee is ook het door de NOVA opgeworpen punt beantwoord. Deze vroeg aandacht voor de positie van een verdachte die niet zelf een gekozen advocaat kan bekostigen, maar wel de gelegenheid zou moeten krijgen om zijn voorkeur voor een bepaalde advocaat uit te spreken.
Te eniger tijd zal moeten worden bezien of de beurtelingse aanwijzing moet worden gehandhaafd, als de beschikbaarheid van advocaten op het politiebureau wordt vergroot.
Het College van procureurs-generaal vraagt zich af of regeling behoeft welk gevolg moet worden verbonden aan het niet of niet tijdig verschijnen van een gekozen raadsman. Naar ons oordeel behoeft dit geen wettelijke regeling: indien duidelijk wordt dat de gekozen raadsman niet binnen de thans in de aanwijzing opgenomen algemeen geldende marge van twee uur zal verschijnen, zal de verdachte moeten beslissen of hij alsnog een beroep zal doen op een andere gekozen raadsman, een door de raad voor rechtsbijstand aan te wijzen raadsman dan wel geheel afzien van consultatiebijstand. Als het gaat om verdenking van een zeer ernstig feit of een kwetsbare verdachte, zal altijd in rechtsbijstand worden voorzien.

C.4. Bekostiging rechtsbijstand

In geval van aanwijzing van een raadsman op grond van piketrechtsbijstand wordt geen draagkrachttoets aangelegd. Zodra de verdachte op vrije voeten (met uitzondering van de schorsing van de bewaring) is gesteld, heeft hij een eigen verantwoordelijkheid voor het continueren van rechtsbijstand. Het is in aanvulling daarop de verantwoordelijkheid van de raadsman om de verdachte erop te wijzen dat de cliëntrelatie eindigt op het moment van invrijheidstelling. De verdachte moet zich vervolgens bij de raad voor rechtsbijstand vervoegen om na toetsing aan de criteria uit de Wet op de rechtsbijstand (de draagkrachttoets) een raadsman toegevoegd te krijgen, waarbij een vergoeding voor diens werkzaamheden wordt toegekend.
Dit leidt tot de heffing van een eigen bijdrage (in het geval van dit soort strafzaken is de laagste schijf ca. €75). Voor de hand ligt dat de raadsman die tijdens de piketfase rechtsbijstand heeft verleend, de verdachte ten aanzien van wie de voorlopige hechtenis wordt bevolen, ook in die fase blijft bijstaan. Dat wordt anders indien blijkt dat de verdachte een voorkeur voor een andere raadsman heeft, dan wel de aangewezen raadsman niet in de gelegenheid is zijn werkzaamheden voort te zetten.
Het vorige kabinet had ter uitvoering van de taakstelling op het terrein van de rechtsbijstand in het (vorige) coalitieakkoord besloten tot verlenging van de piketfase; een conceptwetsvoorstel met deze strekking zal niet verder in procedure worden gebracht. Een onderdeel daarvan: het daadwerkelijk terugvorderen van de vergoeding voor rechtsbijstand aan verdachten die zelf over voldoende draagkracht beschikken om een raadsman te betalen, is wel in artikel 45 van dit voorstel opgenomen. Wij verwijzen daarvoor naar de artikelsgewijze toelichting.
Voorlopige schatting is dat er in de piketfase wel aanzienlijk meer beroep op (consultatie)bijstand wordt gedaan en dat de advocatuur de vraag niet altijd aankan. Nader beleid zal bij de verdere voorbereiding van de implementatie van dit wetsvoorstel worden ontwikkeld om de benodigde extra voorzieningen (beschikbaarheid en opleiding van advocaten; aanpassing van opleiding van verhorende ambtenaren; beschikbaarheid hulpofficieren van justitie) tot stand te brengen; het gaat in het bijzonder om de zaken waarin de verdachte verzoekt om bijstand tijdens het verhoor.

C.5. Voortgang na consultatiebijstand

De verdachte kan op grond van artikel 28c consultatiebijstand krijgen voor zijn eerste verhoor na de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie (binnen drie uur na zijn aanhouding). Tijdens het eerste onderhoud tussen de verdachte en zijn raadsman voor het verhoor, zal de raadsman met hem moeten bespreken of hij een verzoek zal indienen voor aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor in de gevallen waarin dat wettelijk mogelijk is dan wel overleggen over de gevallen waarin de verdachte om een aanvullend (telefonisch) onderhoud tijdens het verhoor zou kunnen verzoeken. Tevens kan het overleg worden benut om te spreken over de aanwezigheid van de raadsman bij de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie of de officier van justitie, als de inverzekeringstelling aan de orde is. In sommige gevallen zal de raadsman tijdens het verhoor aanwezig zijn.

Na afloop van het verhoor wordt de verdachte voorgeleid aan de (hulp)officier van justitie; deze moet binnen negen uur nadat de verdachte is opgehouden voor onderzoek en verhoord, beslissen over invrijheidstelling, inverzekeringstelling of het indienen van de vordering tot bewaring. De officier van justitie kan op basis van het hiervoor genoemde nieuwe beleid ten aanzien van de afdoening van standaardzaken binnen deze termijn ook reeds beslissen tot versnelde afdoening.

Binnen 90 uur na aanhouding zal de officier van justitie moeten beslissen over voorgeleiding aan de rechter-commissaris met het oog op het vorderen van een machtiging tot verlenging van de inverzekeringstelling of de bewaring. Bij de voorgeleiding aan de rechter-commissaris is rechtsbijstand van groot belang; hier ligt qua zwaarte en ernst van de zaak vaak een omslagpunt. In een zaak waarin voorlopige hechtenis wordt bevolen, wordt veelal een vrijheidsstraf van enige omvang opgelegd. De verdachte die tijdens de inverzekeringstelling in vrijheid wordt gesteld, kan de vervolgingsbeslissing en berechting veelal ook in vrijheid afwachten.

Met de voorgestelde bepaling in artikel 58, eerste lid, wordt meer recht gedaan aan de verschillende functies van voorgeleiding aan hulpofficier van justitie, officier van justitie en rechter-commissaris doordat de raadsman wel aanwezig is. Weliswaar behoeft in de merites van de zaak geen wijziging te zijn gekomen, maar de autoriteiten zullen wel steeds meer informatie moeten verschaffen met het oog op de verantwoording van de toepassing van ingrijpende maatregelen als voorlopige hechtenis. Het is de taak van de raadsman om ten behoeve van de verdachte te blijven nagaan of voortzetting van de vrijheidsbeneming kan worden voorkomen. Als een (hulp)officier van justitie de inverzekeringstelling van een verdachte beveelt, is zeker dat de vervolging is aangevangen. Ook in dat stadium kan al duidelijk zijn dat de officier van justitie van plan is om de bewaring te vorderen. In die fase kan het voor de verdediging dienstig zijn om – in overleg met de reclassering – te bezien of onderbouwing van een verzoek tot schorsing van de voorlopige hechtenis kan worden voorbereid.

In aansluiting op de voorgenomen intensivering van het beleid met betrekking tot de versnelde afdoening is de aanwezigheid van de raadsman evenzeer relevant in dit stadium van het onderzoek, waar de voorgenomen afdoening snel volgt op de aanhouding en vervolgingsbeslissing.

C.6. Rechtsbijstand bij inverzekeringstelling

Voordat de verdachte in verzekering is gesteld, kan hij volgens de huidige wettelijke regeling een beroep doen op rechtsbijstand en een onderhoud hebben met zijn raadsman

die bij het verhoor voorafgaand aan de inverzekeringstelling aanwezig mag zijn. De mogelijkheid van bijstand voorafgaand aan de inverzekeringstelling werd voor 2008 in de praktijk niet benut, omdat de toegevoegde raadsman veelal pas wordt geïnformeerd, nadat het bevel tot inverzekeringstelling is verleend. De gekozen raadsman die tijdig op de hoogte wordt gesteld van de voorgeleiding van zijn cliënt met het oog op de inverzekeringstelling, kan bij die voorgeleiding aanwezig zijn en de nodige opmerkingen maken. Het verhoor van de verdachte door de officier van justitie bij gelegenheid van de voorgeleiding met het oog op verlenging van de inverzekeringstelling of de indiening van de vordering tot bewaring heeft veelal niet het karakter van een inhoudelijk verhoor, maar is veeleer een aankondiging van het voornemen van de (hulp)officier van justitie om het bevel tot inverzekeringstelling te verlenen.
Tegen deze achtergrond is nu in artikel 58, eerste lid, gehandhaafd dat de verdachte de bevoegdheid heeft zich bij gelegenheid van de voorgeleiding aan de (hulp)officier van justitie bij te laten staan door zijn raadsman. Deze wordt ook in de gelegenheid gesteld opmerkingen te maken. De raadsman die niet aanwezig is bij de voorgeleiding, krijgt onverwijld een afschrift van het bevel tot inverzekeringstelling. Op deze wijze kan gebruik worden gemaakt van de nieuwe bevoegdheid, voorgesteld in artikel 61, eerste lid, om aan de rechter-commissaris meteen een verzoek tot invrijheidstelling te doen. Hiermee vervalt ook een onderscheid dat voortvloeit uit de praktijk tussen de gekozen en de aangewezen raadsman. De aangewezen raadsman wordt immers eerder geïnformeerd over de inverzekeringstelling dan voor de inwerkingtreding van de OM-aanwijzing. Beiden kunnen tijdig informeren naar het vervolg dat aan de zaak van de verdachte na afloop van het ophouden voor onderzoek is gegeven. Het handhaven van deze mogelijkheid past ook in de ontwikkeling van het beleid met betrekking tot het sneller afdoen van strafzaken. Naarmate de vervolgingsbeslissing sneller wordt genomen, is het voor de verdediging meer van belang om zich adequaat te kunnen voorbereiden.

5. Verduidelijking van rechten van de verdachte en regeling van het verhoor

Algemeen

In deze paragraaf komen twee onderwerpen aan de orde. Ten eerste het voorstel om in het Wetboek van Strafvordering te verduidelijken van welke aan de verdachte toekomende rechten mededeling moet worden gedaan. Dat is van belang omdat het recht op rechtsbijstand naar aanleiding van de in de inleiding van de memorie van toelichting genoemde rechtspraak wordt uitgebreid. Ten tweede komt in deze paragraaf aan de orde het voorstel om in het Wetboek van Strafvordering te komen tot een nadere regeling van de weergave van het verhoor. In beide onderdelen van deze paragraaf zal worden aangegeven op welke wijze deze voorstellen samenhangen met de in de inleiding van deze memorie van toelichting genoemde rechtspraak inzake de raadsman en het politieverhoor.

De betekenis van het Salduz-jurisprudentie voor de Nederlandse rechtspraktijk kan moeilijk worden overschat. Op grond van het geldend recht kon de verdachte in theorie bewerkstelligen dat hem rechtsbijstand werd verleend door zich te beroepen op zijn zwijgrecht, totdat een raadsman voor hem aanwezig zou zijn. Niet alle verdachten die niet wensten te verklaren, konden dit beroep in het licht van het vooruitzicht dat de vrijheidsbeneming zou voortduren, volhouden. Bovendien behoefde de politie met het

begin van het verhoor niet op de komst van de raadsman te wachten. Met de uitleg door het EHRM van het recht op rechtsbijstand in de zin van een recht op consultatiebijstand voorafgaand aan het verhoor is onmiskenbaar een nieuwe juridische werkelijkheid geschapen, waarmee een einde is gekomen aan de discussie over de vraag in hoeverre een verdachte het recht heeft voor zijn verhoor een raadsman te spreken. De vaststelling van het recht in deze omvang heeft eveneens implicaties voor de mededeling van dit recht aan de verdachte: hij moet daarop door de politie worden gewezen.

5.1. Verduidelijking van bestaande rechten van de verdachte

In de OM-aanwijzing is opgenomen dat de politie aan de aangehouden verdachte mededeling doet van zijn recht op rechtsbijstand. Aan de verdachte wordt ook een folder uitgereikt (in aanvulling op reeds bestaand informatiemateriaal) waarin hij wordt ingelicht over de gang van zaken na zijn aanhouding en de rechten die hij heeft. Het gaat om fundamentele rechten die rechtstreeks voortvloeien uit het recht op een eerlijke procedure neergelegd in artikel 6 van het EVRM (het recht op rechtsbijstand, het recht op vertolking en vertaling, het recht te worden geïnformeerd over de inhoud van de beschuldiging). Toekenning van deze fundamentele rechten heeft alleen betekenis indien de betrokkene aan wie deze rechten zijn toegekend, daarvan weet heeft en zich daarop kan beroepen. Wij achten het wenselijk dat deze rechten die reeds ten dele op verschillende plaatsen in het wetboek zijn opgenomen thans als rechten van de verdachte worden geformuleerd en bijeengebracht in de titel die over zijn positie in het wetboek gaat. Voor een deel worden deze rechten nader uitgewerkt in de beschrijving van de dwangmiddelen die na de aanhouding kunnen worden toegepast. Zij zijn voor een ander deel ook reeds vastgelegd in de bepalingen omtrent het verhoor van de verdachte door de rechter-commissaris in het voorbereidende onderzoek en door de voorzitter van de rechtbank op de terechtzitting.
Door de plaatsing van de nieuwe artikelen 27c en 27d wordt duidelijk gemaakt dat de verdachte op deze rechten aanspraak kan maken, zodra hij als verdachte is aangemerkt en dwangmiddelen tegen hem zijn toegepast. Daarmee wordt eveneens buiten twijfel gesteld dat de vereisten voor een behoorlijke procedure niet alleen gelden vanaf het moment dat de vervolging is aangevangen, maar eerder tijdens het voorbereidende onderzoek. Dat een dergelijke bepaling nu ontbreekt, betekent niet dat de verdachte zich voordien niet op deze rechten kon beroepen, maar deze zijn nu ten dele voorondersteld of niet als zodanig in de wet geëxpliciteerd. Ook het recht op vertolking en vertaling is voornamelijk vastgelegd op het tijdstip dat de verdachte voor een rechter wordt geleid: het verhoor door de rechter-commissaris (artikel 191, eerste lid) en op de terechtzitting (artikelen 274-276). Corstens wijst er in zijn handboek terecht op dat uitoefening van dit recht in het voorbereidende onderzoek eveneens van belang is en uitbreiding verdient (Het Nederlands strafprocesrecht, 6^{e} druk, p. 154). Op de wijze waarop daaraan nader vorm wordt gegeven, komen wij hierna terug. Het recht te worden geïnformeerd over de inhoud van de beschuldiging komt tot uitdrukking in bepalingen als artikel 59, tweede lid, dat voorschrijft dat het bevel tot inverzekeringstelling zo nauwkeurig mogelijk omschrijft: het strafbaar feit, de grond waarop het bevel werd uitgevaardigd en de omstandigheden die tot het aannemen van die grond hebben geleid. Ook in het bevel tot bewaring en het bevel tot gevangenhouding moet worden gemotiveerd van welk feit de verdachte wordt verdacht en waarop het bevel is gebaseerd. Ten slotte bevat artikel 261 het voorschrift om bij gelegenheid van de dagvaarding de verdachte te informeren over inhoud en grondslag van het tenlastegelegde.

De formele begrippen “verdachte” en “vervolging” van de wetgever van 1926 (een persoon tegen wie vervolging is ingesteld, dat wil zeggen: indien de rechter (-commissaris) of de rechter ter terechtzitting in de zaak betrokken is, sluiten niet geheel aan op het materiële begrip “verdachte” . Uit de jurisprudentie van Hoge Raad volgt dat er sprake is van een criminal charge en aanvang van de vervolging als het gaat om een handeling van de overheid waaruit de betrokkene in redelijkheid de conclusie heeft kunnen verbinden dat hij wordt beschuldigd van een strafbaar feit, zodat ook de mededeling tijdens een verhoor of een doorzoeking kan worden opgevat als een begin van de vervolging (HR 29 oktober 1996, NJ 1997, 232 en HR 17 juni 2008, LJN BD2578). In de hiervoor genoemde arresten van het EHRM inzake Salduz en Panovits wordt benadrukt dat de waarborgen van artikel 6, derde lid, van het EVRM van toepassing zijn in het vooronderzoek, vooral als in het vooronderzoek bewijs wordt verzameld dat beslissend is voor het verdere verloop van het strafproces. Dat betekent dat die aanspraak (in het bijzonder die op rechtsbijstand) al geldend zou kunnen worden gemaakt voorafgaand aan het eerste politieverhoor over het strafbaar feit, omtrent welk hij wordt gehoord. Wij leiden hieruit echter niet af dat er een recht voor de verdediging bestaat om bij alle onderzoekshandelingen in het vooronderzoek in gelijke mate betrokken te zijn. Ook voor het aannemen van een recht op rechtsbijstand bij de eerste staandehouding gevolgd door een kort verhoor is naar ons oordeel gelet op de stand van de EHRM-jurisprudentie geen sprake. Dit staat nog los van de omstandigheid dat het toekennen van een dergelijk recht in de praktijk niet uitvoerbaar en werkbaar zou zijn. Het verlenen van rechtsbijstand is in het bijzonder aan de orde als er voor de verdachte vrijheidsbeneming van langere duur dan het staande houden voor het verhoor op het spel staat. Als deze vrijheidsbeneming is bevolen, is onmiskenbaar dat de vervolging is aangevangen. Ten aanzien van een groot aantal strafbare feiten van lichtere aard is het aantal onderzoekshandelingen dat door de politie wordt verricht betrekkelijk gering en weinig ingrijpend van karakter. Zo kan de politie na het staande houden voor een geconstateerde overtreding veelal volstaan met het invullen van een gestandaardiseerd mini-proces-verbaal. Het is de vraag hoe de uitbreiding van het vervolgingsbegrip, doordat dat thans ook het opleggen van een strafbeschikking omvat, waarbij als regel juist de strafrechter niet in de zaak wordt betrokken, zich verhoudt tot de klassieke vervolging waarin de zaak in volle omvang aan de strafrechter wordt voorgelegd. Wij zijn van oordeel dat een ruim vervolgingsbegrip niet betekent dat in de allereerste fase van het onderzoek, meestal de staandehouding, de verdachte de gelegenheid moet worden geboden al zijn rechten ten volle uit te oefenen.

Tegen deze achtergrond is rekening gehouden met verschillende verplichtingen die voortvloeien uit de eisen die aan een eerlijk proces worden gesteld en in artikel 6 EVRM zijn neergelegd. De voorgestelde bepalingen in artikel 27, derde lid, en artikel 27c komen neer op codificatie van deze eisen, zoals zij door het EHRM in zijn jurisprudentie over artikel 6 EVRM zijn uitgelegd. Dat betekent dat een verdachte op de hoogte moet worden gesteld van de omstandigheid dat hij verdacht wordt van een bepaald strafbaar feit en dat hij daaromtrent zal worden gehoord. Het EVRM schrijft in artikel 5, tweede lid, voor dat een ieder die wordt gearresteerd moet worden geïnformeerd over de redenen van zijn arrestatie en van de beschuldigingen die tegen hem zijn ingebracht. Zo ook dat de verdachte onverwijld in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden op de hoogte moet worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging (artikel 6, derde lid, onder a). Hij kan daartoe een beroep doen op rechtsbijstand om zijn procespositie te bepalen (artikel 6, derde lid, onder c, EVRM). Tot de eisen van een eerlijk proces (de mededeling moet worden

gedaan in een taal die de verdachte verstaat) behoort het recht op een tolk voor de verdachte die het Nederlands niet of niet voldoende beheerst (artikel 6, derde lid, onder a, EVRM). In de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures, die op 20 oktober 2010 is gepubliceerd (Pb EU 2010, L 280/1**),** is een algemeen recht voor de verdachte op vertolking en vertaling dat betrekking heeft op de gehele strafrechtelijke procedure opgenomen. Voor de implementatie van deze richtlijn zal een afzonderlijk wetsvoorstel in procedure worden gebracht. Gelet op de nauwe samenhang tussen het recht op vertolking en vertaling en het recht op rechtsbijstand moet rekening worden gehouden bij de inpassing in het Wetboek van Strafvordering (zie artikel IV met zogeheten indien-bepalingen).

Ten slotte is het recht van de verdachte om een naaste op de hoogte te stellen van zijn vrijheidsbeneming opgenomen. Op het ontbreken van zodanig recht is Nederland aangesproken in de rapportage van het Comité van de Raad van Europa uitgebracht in het kader van toezicht op de naleving van de Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment[8].
Een verplichting voortvloeiend uit het Verdrag van Wenen is dat aan verdachten met een andere nationaliteit de gelegenheid moet worden geboden contact op te nemen met een consulaire ambtenaar van het land waaruit zij afkomstig zijn. Dit laatste is nog niet in dit wetsvoorstel opgenomen, omdat is aangekondigd dat de Europese Commissie hierover in 2012 met een voorstel komt in het kader van het Stockholmprogramma en de routekaart voor de verdere uitvoering van de procedurele rechten.

5.2. Nadere regeling van (de weergave van) het verhoor

Uitgaande van de constatering van G.J. Corstens in zijn handboek: Het Nederlands strafprocesrecht (6e druk), "De wet regelt overigens weinig over het na aanhouding door de hulpofficier van justitie af te nemen verhoor."(p. 383), is de tijd rijp voor het opnemen van een duidelijker regeling van deze fase in de opsporing[9]. Een dergelijke regeling is tevens voorgesteld door het onderzoeksproject Strafvordering 2001, waarin het ontbreken van een regeling eveneens als een duidelijk manco in de Nederlandse strafvordering werd gesignaleerd[10]. De voorgestelde bepaling (artikel 29a) berust mede op de desbetreffende Belgische wettelijke bepaling (artikel 47bis, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering), maar borduurt ook voort op de bestaande regelgeving en de wijze waarop deze bepalingen thans worden toegepast.

Bij de opzet van het experiment raadsman bij het politieverhoor is in de brief van 1 mei 2007 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 86, p. 4-5) onderkend dat de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor van invloed zou kunnen zijn op de voortgang van de waarheidsvinding en het verkrijgen van bekennende verklaringen. Uit het voltooide onderzoek (toegezonden bij brief van 16 november 2011 (Kamerstukken II 2009/10, 32 5001 VI, nr. 15) blijkt dat er inderdaad sprake is van een

[8] Rapport aan de Nederlandse regering, gepubliceerd op 10 september 1998, p. 10-11 (www.cpt.coe/documents/nld/1998.
[9] Zo ook M.J.A. Duker en L. Stevens – Het politiële verdachtenverhoor in Politie in beeld, Liber amicorum voor J. Naeyé, 2009, Nijmegen, p. 77-103)
[10] Prof. dr. C. Fijnaut – De toelating van de raadsman tot het politiële verdachten verhoor in Het vooronderzoek in strafzaken – onderzoeksproject Strafvordering 2001, onder redactie prof. mr. M.S. Groenhuijsen en prof. mr. G.Knigge, p. 671-755.

relatie tussen de invoering van het consultatierecht voorafgaand aan het verhoor en een verhoogd beroep op het zwijgrecht in de eerste fase na de aanhouding van de verdachte. Of het beroep op het zwijgrecht tot aan het eindonderzoek gehandhaafd blijft, kon niet worden onderzocht. Wel bleek dat een aantal verdachten het advies van hun raadsman geen verklaring af te leggen, niet opvolgde.

Uitgangspunt voor de voorgestelde regeling is dat het verhoor een dwangmiddel is dat door de politie wordt toegepast. Het gaat om vrijheidsbeneming: letterlijk in de zin dat de verdachte zich niet naar eigen inzicht mag verwijderen, en figuurlijk omdat hij de (herhaalde) ondervraging van de politieambtenaren moet dulden. Die ondervraging is wettelijk genormeerd in de zin van het algemeen pressieverbod; de ratio daarvan is dat ook in de verdere procedure de officier van justitie en de rechter ervan uitgaan dat de afgelegde verklaringen betrouwbaar zijn in de zin dat zij weergeven wat de verdachte daadwerkelijk heeft verklaard en dat zij als gevolg van behoorlijk overheidsoptreden jegens verdachte tijdens verhoor tot stand zijn gekomen. Het verhoor heeft tot doel door middel van gerichte communicatie te trachten op stelselmatige wijze informatie over de toedracht van het strafbaar feit te verzamelen. Er is geen sprake van gelijkwaardigheid: de verhorende rechercheurs beschikken over specifieke machtsmiddelen, die de verdachte niet heeft.
Voor de politie zijn de regels van toepassing op het verhoor uitgewerkt in een verbod op geweld, bedreiging, beloften, giften en gunsten, misleiding, misbruik van de verhoorsituatie of gezag of een sterke zedelijke druk. Gebruik wordt gemaakt van verhoormethoden en –technieken die in het politieonderwijs zijn ontwikkeld. In Nederland wordt een verhoor doorgaans afgenomen volgens de standaardverhoorstrategie. Doel van deze methode is om de verdachte te confronteren met een zodanige hoeveelheid bewijs, dat hij, als hij het delict heeft gepleegd, zal inzien dat ontkennen zinloos is. In dit kader kunnen aan de verdachte foto's van de plaats van het delict, het aangetroffen slachtoffer of verzameld bewijsmateriaal worden voorgehouden. C. Kortlever beschrijft in haar artikel over verhoormethoden dat de standaardverhoorstrategie uitgaat van drie principes: 1) de verdachte moet als verdachte en niet als dader worden bejegend, 2) de betrokkenheid van de verdachte mag niet (uitsluitend) worden afgeleid uit de interpretatie van de non-verbale communicatie van de verdachte, en 3) de verhoorders mogen geen druk uitoefenen door het doen van beloften, te dreigen of te misleiden. Deze principes worden eveneens aangehouden in verhoren die niet volgens deze strategie worden afgenomen.[11]

Aan de bepaling van artikel 29, derde lid, eerste volzin: "De verklaringen van de verdachte, in het bijzonder die welke een bekentenis van schuld inhouden, worden in het proces-verbaal van het verhoor zo veel mogelijk in zijn eigen woorden opgenomen.", ligt de bedoeling van de wetgever ten grondslag dat gestreefd dient te worden naar een zo volledig mogelijke feitelijke weergave van de verklaring in het proces-verbaal. Niettemin laten de verbalisanten zich in de praktijk bij het opnemen en redigeren van de verklaringen sterk leiden door de bruikbaarheid van de verklaring voor bewijs van het strafbaar feit en minder door het streven naar een kale weergave van het relaas van de verdachte[12]. Zowel Franken als Kortlever hebben erop gewezen dat deze

.[11] C. Kortlever- Verhoormethoden en hun risico's, Expertise en recht, 2011, p.4.
[12] Zie ook prof. mr. A.A. Franken – Regels van het strafdossier in DD 2010, p. 406: "Verklaringen van verdachten worden bijvoorbeeld slechts zelden woordelijk uitgewerkt. De zakelijke weergave van die verklaring, zoals dat, geniet de voorkeur. Dat is een werkwijze die ongetwijfeld praktisch is. Zij maskeert echter de dynamiek van een verhoor, zij verhult veelal de invloed die de verhorende opsporings-

praktijk het zicht beneemt op wat er tijdens het verhoor is voorgevallen. Het gaat daarbij in het bijzonder om door welke vraagstelling de verklaring van de verdachte tot stand is gekomen, of en welke invloed door de verhoorders is uitgeoefend, welke informatie door de verdachte spontaan uit eigen wetenschap is verstrekt of een bevestiging is van wat de verhoorders hebben voorgehouden of aangereikt, en welke door de verdachte verstrekte informatie niet is opgenomen. Klachten over het uitoefenen van ongeoorloofde druk kunnen in het algemeen niet alleen aan de hand van het proces-verbaal worden beoordeeld.

Het opnemen van een nadere regeling van het verhoor dient een meerledig doel. In de eerste plaats wordt aan de verdediging meer ruimte en mogelijkheid gegeven om naar aanleiding van de gerezen verdenking uiteen te zetten welke verklaring de verdachte aflegt over zijn mogelijke betrokkenheid bij een strafbaar feit. Benadrukt wordt het belang van een volledige weergave van de verklaring van de verdachte, door het zo veel mogelijk opnemen van vraag en antwoordvorm. Het is van belang dat de lezing van de verdachte in een vroeg stadium duidelijk wordt, opdat in het opsporingsonderzoek ook aandacht kan worden besteed aan andere verklaringen voor de toedracht van het feit, en de eventuele feitelijke grondslag daarvan. Ten tweede kan een volledige weergave van de verklaring van de verdachte bijdragen aan de kwaliteit van de opsporing. Zij kan aan de politie aanknopingspunten verschaffen voor nader feitelijk onderzoek zowel naar belastende als ontlastende gegevens. De ondervraging van de verdachte moet gericht zijn op het verkrijgen van een waarheidsgetrouwe verklaring. De taak van de politie is het ophelderen van de toedracht van een (strafbaar) feit. Zo lang het onderzoek nog in het beginstadium verkeert, dient de politie zich in sterkere mate ervan bewust te zijn dat er kennelijk voldoende aanleiding bestaat om iemand als verdachte aan te merken, maar dat dit nog niet betekent dat is vastgesteld dat hij het feit daadwerkelijk heeft gepleegd. Het verkrijgen van een verklaring moet voorts gericht zijn op verifieerbare elementen daaruit. Ook de politie heeft er baat bij dat onderzoek niet op basis van een valse bekentenis wordt voortgezet. Aantijgingen van overtreding van het pressieverbod kunnen met een volledige weergave van het verhoor ten gronde worden weerlegd. Dat is van belang voor de politie die haar werkwijze goed kan verantwoorden, terwijl de rechter de mogelijkheid krijgt tot een betere beoordeling van een verweer dat bij het verhoor een overtreding van het pressieverbod heeft plaatsgevonden. Voor die beoordeling kan in aanvulling op de schriftelijke verslaglegging gebruik worden gemaakt van de weergave op geluids- of videoband van het verhoor. Op de betrouwbaarheid en de controleerbaarheid van de verklaring van de verdachte is door het EHRM bij de uitspraak in de Salduz-zaak en de daarop volgende arresten sterk de nadruk gelegd.

Voorgesteld wordt te bepalen dat in het proces-verbaal een meer realistische weergave wordt opgenomen van de door de verdachte afgelegde verklaring door een betere weergave van het vraag en antwoordspel dat de essentie van ieder verhoor vormt. Hiermee blijft mogelijk dat de verhorende ambtenaren de structuur van het verhoor en hun weergave daarvan volgens de bestaande praktijk toesnijden op het stellen van vragen over de onderdelen van de delictsomschrijving van het strafbaar feit waaromtrent de verdachte wordt gehoord. De vraag of door de gedragingen van de verdachte een delictsomschrijving is vervuld blijft leidend bij het verhoor van de

---

ambtenaren onvermijdelijk uitoefenen op de tekst die aan het papier wordt toevertrouwd en zij belemmert aldus het zicht op de eigen wetenschap van de verdachte."

verdachte. Het is evenwel van belang dat de zittingsrechter bij de beoordeling van de vraag of de bij de politie afgelegde verklaring als bewijsmiddel kan worden gebruikt, ervan op aan kan dat een volledige weergave van het verhoor in het proces-verbaal is opgenomen. Met deze bepaling wordt afstand genomen van een praktijk waarin van een verdachte een verklaring wordt opgenomen in bewoordingen waarvan niet aannemelijk is dat hij deze zelf heeft gebezigd, omdat zijn feitelijk taalgebruik daarmee in het geheel niet overeenkomt, terwijl twijfel kan bestaan of hij de draagwijdte van de opgenomen bewoordingen kan overzien.
Een belangrijke stap die inmiddels op 1 september 2010 is gezet, is het opnemen van verhoren in de gevallen die zijn opgenomen in de OM-aanwijzing inzake auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten (Stcrt. 28 juli 2010, 11885). In het verleden werden sommige verhoren weliswaar op geluids- of videoband vastgelegd, maar deze beslissing werd ad hoc genomen en over de bewaring van deze opnamen was niets geregeld. Te verwachten is dat deze registraties op den duur een vast onderdeel van de processtukken zullen uitmaken. De omstandigheid dat deze banden na afloop van het verhoor raadpleegbaar zijn (anders dan de schriftelijke neerslag van de verklaring van de verdachte) kan voor de raadsman aanleiding zijn om eerder opmerkingen te maken over de uiteindelijke weergave in het proces-verbaal. Ook de zittingsrechter wordt in de gelegenheid gesteld zich door kennisneming van de geregistreerde verhoren een beter gefundeerd oordeel te vormen over een verweer dat tijdens het verhoor te veel of ongeoorloofde druk is uitgeoefend door de politie. Door een volledige weergave van de verklaring van de verdachte wordt een steviger fundament gelegd voor het opsporingsonderzoek, mede met het oog op het verkrijgen van zicht op mogelijk ontlastend bewijsmateriaal of alternatieve verklaringen voor de toedracht van het strafbaar feit. Het past eveneens in de reeds ingezette praktijk van het openbaar ministerie om bij grote zaken een journaal bij te houden van de beslissingen die in de fase van het opsporingsonderzoek zijn genomen. Blijkens de evaluatie van het Programma opsporing en vervolging blijkt dit een van de maatregelen te zijn die bijdraagt aan de kwaliteit van opsporing en vervolging. (Zie de brief van de Minister van Justitie van 29 juni 2010 aan de Tweede Kamer over de eindrapportage over het programma van het College van procureurs-generaal, de Raad van Korpschefs en het Nederlands Forensisch Instituut, p. 2).
In het advies van de korpschefs is in het algemeen – los van de eventuele noodzaak van het toelaten van een raadsman tot het politieverhoor - bepleit dat het systematisch registreren en opnemen van het politieverhoor in alle zaken, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, onderdeel moet worden van de bedrijfsvoering van de politie. Deze opnamen worden gemaakt in de gevallen waarin een raadsman bij het verhoor aanwezig is, maar ook in de gevallen waarin geen raadsman aanwezig is. Doel daarvan is te voorkomen dat later discussie ontstaat over het verloop van het verhoor. De korpschefs zien in aansluiting daarop ruimte voor verdere rationalisatie. Zij willen, uitgaande van audiovisuele registratie, volstaan met een proces-verbaal met een samenvatting van de verklaring van de verdachte, waarbij het geheel wordt toegevoegd aan het elektronisch dossier, dat beschikbaar wordt gesteld aan de ketenpartners. Vervolgens zou kunnen worden afgezien van woordelijke uitwerking van de afgelegde verklaring. Indien de ketenpartners of de verdediging prijs stellen op woordelijke weergave, moeten zij daarvoor zelf de nodige voorzieningen treffen. De korpschefs wijzen daarbij op de mogelijkheden van spraakgestuurde transcripties van geluidsopnamen, die in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie nader zouden kunnen worden onderzocht.

Wij waarderen het dat door de Korpschefs wordt voorgesteld de grens van de gevallen waarin de aanwezigheid van de raadsman bij politieverhoor mogelijk zou zijn te verlagen. Het lijkt ons voor de langere termijn inderdaad raadzaam rekening te houden met de invoering van audiovisuele registratie voor de meeste politieverhoren. Dit vereist evenwel een aanzienlijke investering en leidt tot extra kosten waartoe het wetsvoorstel thans niet noopt. Op termijn is registratie van alle verhoren, mits technisch realiseerbaar, zoals hiervoor ook al is opgemerkt, wellicht een optie. Vooralsnog zien wij nog geen noodzaak om dit als eis in de wet op te nemen. Daarbij tekenen wij aan dat het afzien van het opmaken van een volwaardig proces-verbaal wellicht leidt tot vermindering van de werklast bij de politie, maar dat dit geenszins het geval is voor de overige functionarissen, die aanzienlijk sneller kennis kunnen nemen van een goed gecondenseerd proces-verbaal dan wanneer zij telkens kennis zouden moeten nemen van opnamen. Wij zien in het bevorderen van audiovisuele registratie op grotere schaal meer een aanvullend instrument om de transparantie en controleerbaarheid van het opsporingsonderzoek te vergroten, dan een middel dat in de plaats kan komen van een proces-verbaal.

Een fundamenteler bezwaar tegen het voorstel om te volstaan met het verstrekken van een korte samenvatting bij een opname van het politieverhoor van de verdachte is naar ons oordeel gelegen in de omstandigheid dat hiermee een richting wordt ingeslagen die haaks staat op de plannen die zijn voortgekomen uit het Programma verbetering opsporing en vervolging. De verdere verbetering van de kwaliteit van processen-verbaal werd daarin terecht als een nastrevenswaardig doel gezien. Wij zijn voornemens verder overleg tussen politie, OM en advocatuur te entameren over een te ontwikkelen standaard voor het proces-verbaal dat voldoet aan de behoefte aan duidelijkheid over wat tijdens het verhoor is gezegd en tegelijkertijd compact is.

Wij merken op dat thans geen situatie is bereikt waarin van alle politieverhoren een opname wordt gemaakt. De aanwijzing van het College van procureurs-generaal inzake auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten betreft voornamelijk de ernstigste zaken: de zogenaamde TGO-zaken, en zaken met kwetsbare verdachten. Volgens deze OM-aanwijzing, is sprake van een kwetsbare verdachte indien het gaat om verdenking van een zeer ernstig misdrijf (strafbedreiging van 12 jaar gevangenisstraf of meer, dan wel misdrijf met zwaar lichamelijk letsel of ernstig zedendelict). Kwetsbaar is ook de verdachte met een (kennelijk) verstandelijke beperking of cognitieve functiestoornis. Deze aanwijzing is op 1 september 2010 van kracht geworden, maar is toen nog niet landelijk, maar geleidelijk ingevoerd. Het ligt voor de hand dat ter voorbereiding op de invoering van het wetsvoorstel, als dit wet verheven mocht worden, bezien wordt of de hiervoor genoemde aanwijzing kan worden geïntegreerd met de nieuwe aanwijzing voor de uitvoering van rechtsbijstand bij politieverhoor. Daarbij moet dan ook worden bezien of de bestaande categorieën van gevallen in beide aanwijzingen, uitgaande van de wettelijke regeling in artikel 28c, beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Uit het hiervoor genoemde experiment “Raadsman bij politieverhoor”, en het gelijknamige onderzoeksverslag blijkt dat de grootste verandering voor de werkwijze van de politie en de advocatuur wordt gevormd door de toekenning van het recht op consultatie voorafgaand aan het verhoor en niet door het toelaten van de raadsman bij het verhoor. De schrijvers verwijzen naar de langdurige discussie over de toelating van de raadsman bij het politieverhoor; de voors en tegens zijn uitvoerig beschreven in het

onderzoek van C. Fijnaut ten behoeve van Strafvordering 2001 (deel II: Het vooronderzoek in strafzaken; deelrapport 7, prof dr. C.J.C.F. Fijnaut- De toelating van de raadsman tot het politieverhoor, p. 671- 755). Zie voor een uitgebreider geactualiseerd overzicht zijn PM nog te publiceren bijdrage in het liber amicorum ten behoeve van R. Foqué. De conclusie uit dat onderzoek was dat aan de verdachte een recht op consultatie voorafgaand aan het verhoor kon worden toegekend en dat de tijd toen (in 2001) niet rijp was voor de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor. Eveneens werd beschreven dat de toelating van de raadsman bij het politieverhoor in het Verenigd Koninkrijk ertoe had geleid dat in het opsporingsonderzoek aan het verhoor van de verdachte een andere functie werd toegekend. De verklaring van de verdachte werd minder gezien als een beginpunt in het onderzoek, maar als een afronding nadat andere opsporingsmethoden (heimelijk en zonder betrokkenheid van de verdachte) waren toegepast. Het verhoor werd dan meer een confrontatie met uit onderzoek verkregen resultaten en een gesprek met de verdachte daarover. Daarbij moet wel worden aangetekend dat aan de schriftelijke verklaring bij de politie in het Engelse vooronderzoek niet dezelfde betekenis toekomt als in Nederland, omdat de verklaring van de verdachte bij de politie in het Nederlandse strafproces door de rechter als bewijsmiddel kan worden gebruikt.
De reikwijdte van het onderzoek naar het experiment over de “Raadsman bij politieverhoor” laat een ondubbelzinnige conclusie over de uiteindelijke werking in de opsporingspraktijk thans niet toe. Het effect van de maatregel is immers noodzakelijkerwijs bezien in het kader van de eerste fase van het opsporingsonderzoek en niet tegen de achtergrond van het uiteindelijke resultaat van de vervolging en berechting. Wel is geconstateerd dat de toepassing van de verschillende verhoormethoden van invloed is op de wijze waarop de verdachte zijn verklaring aflegt. De opbouw van druk in de verschillende verhoren tijdens de inverzekeringstelling is het gevolg van toepassing van bepaalde verhoortechnieken en uitoefenen van vormen van pressie (van sympathiseren, confronteren, manipuleren naar intimideren) en de wijze waarop de verdachte gebruik maakt van zijn zwijgrecht en aan het verhoor meewerkt (wel verklaren over persoonlijke omstandigheden, maar niet over het strafbaar feit) en de wisselwerking daartussen. Wat de invloed is van een voortzetting van (intensieve) verhoren tijdens de bewaring en gevangenhouding op de bereidheid om te verklaren, is niet onderzocht, omdat dit buiten het experiment en de onderzoeksopdracht viel.

In een eerdere versie van dit wetsvoorstel was als artikel 29a, vierde lid, opgenomen dat de verdachte zelf een schriftelijke verklaring aan het proces-verbaal kan toevoegen om de rechter een completer beeld te bieden van de lezing van de verdachte. In de meeste adviezen werd negatief op dit voorstel gereageerd. De korpschefs menen dat vooral vanwege logistieke en beheersproblemen (de verdachte moet worden voorzien van schrijfwaren) dit voorstel geen steun verdient. Vanuit de NOVA werd opgemerkt dat de functie van de voorgestelde bepaling onduidelijk was, omdat de verdachte reeds in het algemeen de bevoegdheid heeft om in een latere fase een schriftelijke verklaring aan het dossier te doen toevoegen. In plaats daarvan oppert de NOVA dat de opmerkingen van de verdachte die niet leiden tot aanpassing van de tekst van het proces-verbaal te hechten aan het proces-verbaal. Ook de Korpschefs, het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak zien geen meerwaarde in de bepaling. Wij hebben hierin aanleiding gevonden deze niet te handhaven.

6. Actualisering van de regeling van aanhouding vanwege verdenking van een strafbaar feit

Algemeen

De invoering van (consultatie)bijstand voor de aangehouden verdachte noopt tot een aanpassing van de regeling van de aanhouding in de artikelen 53 en 54 met het oog op de aansluiting op het daarop volgende dwangmiddel: ophouden voor onderzoek; de bestaande regeling is bovendien ook om andere redenen niet meer in overeenstemming met de praktijk. Het dwangmiddel ophouden voor onderzoek wordt toegepast na de aanhouding van de verdachte en bouwt daarop voort. Het tijdstip van aanhouding is relevant voor de aanvang van de verschillende termijnen, waaraan de toepassing van steeds ingrijpender dwangmiddelen is gebonden. In de voorgestelde wetteksten is het resultaat neergelegd van een samenhangende beschouwing van de toepassing van de verschillende dwangmiddelen, waarbij in het bijzonder aandacht is besteed aan verbetering van de onderlinge aansluiting. Dit leidt tot verruiming van de bevoegdheid van opsporingsambtenaren om verdachten buiten heterdaad aan te houden, maar ook tot verduidelijking en herpositionering van de hulpofficier van justitie en de officier van justitie in de eerste fase van het opsporingsonderzoek.

6.1. Geldend recht ten aanzien van de aanhouding

Artikel 53 geeft een regeling voor de aanhouding van een verdachte voor een strafbaar feit na constatering van een strafbaar feit *op* heterdaad door een ieder; iemand (inclusief de opsporingsambtenaar) heeft het strafbaar feit veelal direct zelf geconstateerd en is in staat de verdachte over te dragen aan de bevoegde autoriteiten. De kans dat de verdachte ten onrechte wordt overgedragen is gering te achten; hij wordt door een burger direct aan een opsporingsambtenaar overgedragen of overgebracht naar de plaats voor verhoor (het politiebureau) om daar te worden voorgeleid aan de (hulp)officier van justitie. Deze moet bepalen of er terecht is aangehouden en of een volgend dwangmiddel: ophouden voor onderzoek, moet worden toegepast.
Artikel 54 kent de bevoegdheid tot aanhouding *buiten* heterdaad alleen toe aan de opsporingsambtenaar op last van de (hulp)officier van justitie voor strafbare feiten, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Bij het aanhouden *op* heterdaad kan het dwangmiddel worden toegepast door een ieder ten aanzien van alle strafbare feiten. De bevoegdheid tot aanhouding buiten heterdaad komt alleen toe aan opsporingsambtenaren ten aanzien van strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten nadat de (hulp)officier van justitie een daartoe strekkende last heeft gegeven. De artikelen 53 en 54 zijn zo gemodelleerd dat zij ervan uitgaan dat de bevoegdheid primair wordt uitgeoefend door de (hulp)officier van justitie zelf en pas als dat niet mogelijk is, kan de bevoegdheid worden uitgeoefend door de opsporingsambtenaar. De praktijk komt erop neer dat aanhoudingen vrijwel nooit door de (hulp)officier van justitie worden verricht, maar bijna altijd door een opsporingsambtenaar. Verreweg de meeste aanhoudingen geschieden ter zake van misdrijf.

Het aanhouden is een vormloze handeling; zij kan bestaan in de enkele mededeling dat iemand is aangehouden, hetgeen markeert dat de verdachte vanaf dat moment moet dulden dat hij naar de plaats van verhoor wordt geleid. Ook het daadwerkelijk vastpakken en meenemen of -voeren van de verdachte – al dan niet in een

politievoertuig - naar een politiebureau zullen als aanhouding kunnen gelden. Volgens de uitspraak van het gerechtshof Den Bosch van 8 april 2010 (LJN BM0426) is de aanwezigheid van twee politieambtenaren die een verdachte op straat aantreffen en hem verzoeken mee te gaan naar het politiebureau niet voldoende om van aanhouding te spreken. Het vrijwillig meegaan naar of verschijnen op het politiebureau teneinde daar te worden gehoord, is niet in de wet geregeld, maar maakt wel een onderdeel uit van de bestaande praktijk.
In de praktijk heeft zich voorts ontwikkeld dat de politie personen uitnodigt om vrijwillig op het politiebureau te verschijnen om aldaar te worden gehoord. Deze personen zijn dan niet daadwerkelijk aangehouden. Iemand die op uitnodiging van de politie vrijwillig op het politiebureau verschijnt, kan de ondervraging op ieder door hem gewenst moment afbreken en kan het bureau verlaten. In het verleden werd daarbij soms niet meegedeeld in welke hoedanigheid (getuige of verdachte) en in verband met welk strafbaar feit iemand werd opgeroepen. De OM-aanwijzing schept hierin duidelijkheid door aan te geven dat bij deze uitnodiging moet worden meegedeeld in welke hoedanigheid men zal worden gehoord (als verdachte of getuige) en dat het aan de verdachte is om zelf tijdig in rechtsbijstand te voorzien (zo ook HR 7 november 2010 LJN BN7727). Het voordeel voor de verdachte is dat hij niet publiekelijk wordt opgebracht en hem enige tijd wordt gegund om zich – voorzien van rechtsbijstand - op zijn procespositie te beraden. Ander gevolg is wel dat hij zelf verantwoordelijk is voor het tijdig inroepen van rechtsbijstand en dat hij niet in aanmerking komt voor aanwijzing van een raadsman via de raad voor rechtsbijstand. Mocht hij tijdens of na de ondervraging alsnog formeel worden aangehouden en heeft hij nog geen raadsman, dan kan hij de wens te kennen geven prijs te stellen op een onderhoud met een raadsman.

Het aanhouden geschiedt ter voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie of de officier van justitie. Deze moet – na de verdachte te hebben gehoord - beslissen over de rechtmatigheid en proportionaliteit van de aanhouding, voordat hij beslist over de toepassing van een volgend (vrijheidsbenemend) dwangmiddel: het ophouden voor onderzoek op grond van artikel 61. De hulpofficier van justitie kan ook beslissen dat de verdachte meteen in vrijheid wordt gesteld of ten aanzien van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, in verzekering wordt gesteld; de officier van justitie kan meteen vorderen dat de RC de bewaring beveelt.
Het in de wet voorziene toetsingsmoment van de voorgeleiding aan de (hulp)officier van justitie is in de praktijk uitgehold. “De voorgeleiding heeft tot doel de verdachte door de officier van justitie of de hulpofficier van justitie te doen horen en verschaft daardoor de mogelijkheid tot controle op de rechtmatigheid en aanvaardbaarheid van de voorafgaande aanhouding alsook de mogelijkheid tot beoordeling of voortzetting van de vrijheidsbeneming nodig is”. (T&C, artikel 53, aant. 7, p. 246, negende druk). Voorgeleiding aan de officier van justitie vindt in de praktijk niet dan bij uitzondering plaats. “In de praktijk bleek de bevoegdheid van artikel 54, tweede lid, als een zelfstandige bevoegdheid van de hulpofficier van justitie te worden opgevat en bleef de officier van justitie bij aanhoudingen buiten heterdaad geheel buitenspel. De door de wetgever beoogde controle door de officier van justitie in geval van aanhouding buiten heterdaad is daarmee ondergraven.” (Corstens, p. 381-382, 6^{e} druk). Bij verdere afkalving dreigt het gevaar dat “Het instituut van de aanhouding ter voorgeleiding zou worden ondergraven indien de hulpofficier van justitie geheel buitenspel zou blijven en de verdachte na aankomst op het bureau door een lagere opsporingsambtenaar zou worden verhoord en heengezonden.” (Corstens, p. 382). Als de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie daadwerkelijk plaats vindt – er zijn ook politiebureaus waar

soms in het geheel geen hulpofficier van justitie aanwezig is -, en waarbij deze hetzij telefonisch wordt geïnformeerd, hetzij wordt opgeroepen om te verschijnen, is het de vraag of deze thans veel meer inhoudt dan de beslissing tot overdracht aan een (recherche) ambtenaar ten behoeve van verder verhoor. Ten slotte zijn er nog gevallen waarin de hulpofficier van justitie meteen besluit tot inverzekeringstelling of de officier van justitie tot voorgeleiding voor bewaring (meestal bij geplande aanhoudingen).
Het recht om zich te laten bijstaan door een raadsman begint niet reeds bij het aan de aanhouding voorafgaande dwangmiddel: staandehouding door een opsporingsambtenaar; daar gaat het weliswaar om een verdachte, maar er is geen sprake van een verhoorsituatie, het gaat alleen om het vragen naar personalia en het uiterste middel is het vastpakken opdat men zich niet van de opsporingsambtenaar kan verwijderen. Volgens jurisprudentie van de Hoge Raad (HR 18 september 1989, NJ 1990, 531) is met het vragen naar de personalia het verhoor nog niet begonnen. Wel kan na de staandehouding de verdachte bevraagd worden naar het strafbaar feit waarvoor hij is staande gehouden, maar voorafgaand aan die vragen dient de opsporingsambtenaar de cautie te geven. In de regel blijft het vervolgens bij de aanzegging van een proces-verbaal (kennisgeving van bekeuring). Verdere dwangmiddelen en eventuele identiteitsvaststelling worden ten aanzien van deze verdachten van overtreding veelal niet toegepast. Voor overtredingen die nader onderzoek vergen, kan de verdachte worden aangehouden, dat wil zeggen tegen zijn wil meegenomen (met inbegrip van een zekere mate van geweldsuitoefening) ter voorgeleiding aan een (hulp)officier van justitie, die bepaalt of betrokkene zal worden opgehouden voor onderzoek. In theorie is denkbaar dat de verdachte meteen al bij staandehouding te kennen geeft dat hij rechtsbijstand wenst; deze zal in de praktijk niet ter plekke verleend kunnen worden. Met hem kan dan in een aantal gevallen worden afgesproken dat hij zich voorzien van rechtsbijstand op het politiebureau zal vervoegen; in andere gevallen zal de verdachte na ontdekking op heterdaad aanhouding moeten dulden, bijvoorbeeld indien aannemelijk is dat hij zich aan de verdere opsporing zal onttrekken.

Het tijdstip van aanhouding is relevant voor daaropvolgende mogelijkheden voor de toepassing van dwangmiddelen. Het geldende artikel 61, eerste en vierde lid, bepaalt dat de verdachte na aanhouding die niet leidt tot invrijheidstelling, inverzekeringstelling of voorgeleiding aan de rechter-commissaris, maximaal zes uur mag worden opgehouden voor onderzoek met inbegrip van het verhoor. De tijd tussen twaalf uur ‘s nachts en negen uur ’s ochtends wordt voor de berekening van de termijn niet meegerekend. In de praktijk wordt ervan uitgegaan dat het tijdstip van ophouding begint nadat de verdachte is aangekomen op het politiebureau, waar hij zal worden voorgeleid en verhoord. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als de verdachte in een andere gemeente wordt aangehouden dan waarin men hem wil voorgeleiden en horen. Het Commentaar op het Wetboek van Strafvordering, Melai-Groenhuijsen (aant. 6 en 7 op artikel 53) stelt dat de tijd die het vervoer neemt, niet disproportioneel mag zijn. De ratio van het voorschrift dat de verdachte ten spoedigste wordt voorgeleid is dat een eventuele vrijlating daarna ook ten spoedigste kan volgen. Het ophouden voor transport mag geen oneigenlijke wijze zijn om de voorschriften betreffende consultatiebijstand en andere waarborgen te omzeilen. Het ligt voor de hand dat de hulpofficier van justitie voor wie de aangehouden verdachte wordt geleid nagaat of er niet te veel tijd is verstreken tussen de daadwerkelijke aanhouding en de aankomst op het politiebureau.

6.2. Voorgestelde regeling

In het wetsvoorstel zijn herziene bepalingen opgenomen van de artikelen 53 en 54, waarbij wordt aangesloten bij de situatie die in de praktijk het meest voorkomt: aanhouding door een opsporingsambtenaar. De rangorde die in het geldende recht is uitgedrukt dat de bevoegdheid eerst toekomt aan de officier van justitie, vervolgens aan de hulpofficier van justitie en pas op de laatste plaats aan de opsporingsambtenaar is niet realistisch gebleken. Deze getrapte wijze van toekenning van bevoegdheid is eerder bij meer dwangmiddelen gevolgd, bij voorbeeld bij de inbeslagneming die ten dele is herzien, vooral bij de doorzoeking.
In het voorgestelde artikel 53, vierde lid, is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de hulpofficier van justitie na aankomst van de verdachte op het politiebureau moet beslissen over de noodzaak van verdere vrijheidsbeneming ten behoeve van het onderzoek. Dit omvat ook de rechtmatigheid van de aanhouding. Op deze wijze wordt meer inhoud en gewicht toegekend aan de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie. De voorgeleiding heeft tot doel de verdachte door een hulpofficier van justitie te doen horen en verschaft daardoor de mogelijkheid tot controle op de rechtmatigheid en aanvaardbaarheid van de voorafgaande aanhouding alsook een mogelijkheid tot beoordeling of voortzetting van de vrijheidsbeneming nodig is (aant. 7 op artikel 53 T&C, 8e druk, p. 241).
Beoogd wordt een hernieuwde accentuering van de opvatting van de toenmalige wetgever dat de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie dient om de rechtmatigheid en de proportionaliteit van de aanhouding te toetsen. Deze verdient actualisering en daarom stellen wij een regeling voor die ertoe strekt daadwerkelijk meer inhoud te geven aan de voorgeleiding zowel aan de hulpofficier van justitie als de officier van justitie. Wij hebben er met genoegen kennis van genomen dat het College van procureurs-generaal en de Korpschefs de noodzaak om de positie van de hulpofficier van justitie te versterken in hun adviezen volledig onderschrijven. In het verlengde hiervan zullen wij graag kennis nemen van de plannen die binnen de politie worden ontwikkeld teneinde hieraan concrete uitvoering te geven.

In het voorgestelde artikel 54 is de bevoegdheid voor de opsporingsambtenaar om een verdachte van misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, buiten heterdaad aan te houden verruimd tot een bevoegdheid om een verdachte van misdrijf aan te houden. Zo waren verscheidene verzoeken om aanwijzing van een misdrijf, waarvoor geen voorlopige hechtenis was toegelaten, daartoe wel aan te merken, mede ingegeven door de wens de bijbehorende dwangmiddelen te kunnen toepassen. De Raad voor de rechtspraak is in zijn advies van oordeel dat de voorgestelde aanpassing een wezenlijke uitbreiding van de vrijheidsbenemende dwangmiddelen: aanhouding en ophouding voor onderzoek meebrengt. Wij delen dit oordeel van de Raad niet, omdat de betrekkelijk lichte uitbreiding van de bevoegdheid gepaard gaat met een intensievere beoordeling van de aanhouding door de hulpofficier van justitie bij de aankomst van de verdachte op het politiebureau.
In aansluiting op de praktijk volgens welke verdachten die niet zijn aangehouden door de politie worden gehoord, stellen wij voor in artikel 27c, tweede lid, op te nemen dat de politie degene die een oproep krijgt voor melding en verhoor op een politiebureau moet mededelen in welke hoedanigheid en in verband met welk strafbaar feit hij aldaar wordt verwacht. Datzelfde geldt voor de gevallen waarin iemand telefonisch wordt gehoord. Ook moet schriftelijk of mondeling worden meegedeeld dat hij zich ten behoeve van het bepalen van zijn rechtspositie kan verstaan met een raadsman. Aan het negeren van een dergelijk verzoek kunnen geen specifieke gevolgen worden verbonden, anders dan de toepassing van dwangmiddelen die op grond van het wetboek openstaan.

Het ligt voor de hand dat degene die zonder toelichting niet verschijnt nadat hij een verzoek van de opsporingsambtenaar heeft ontvangen, bij het bestaan van voldoende verdenking tegen hem, zal worden aangehouden.

7. Aanpassing van de regeling van het ophouden voor onderzoek

7.1. Geldend recht

De regeling van het ophouden voor onderzoek (voorheen ophouden voor verhoor) is thans opgenomen in artikel 61 (dus na de regeling van de inverzekeringstelling). Zij bepaalt dat een verdachte die noch in verzekering is gesteld noch voor de rechter-commissaris is geleid, in vrijheid moet worden gesteld tenzij de (hulp)officier van justitie heeft bevolen dat hij maximaal zes uur voor onderzoek kan worden opgehouden; binnen deze tijd wordt hij gehoord. Voor de verdachte van een feit waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is en wiens identiteit niet kan worden vastgesteld, kan de termijn van het ophouden maximaal met zes uur worden verlengd.

7.2. Knelpunten in de praktijk

Zoals hiervoor al is opgemerkt, is een duidelijk knelpunt in de huidige praktijk dat de termijn van zes uur voor het ophouden voor onderzoek te kort is, gelet op de wachttijden voor de voorbereiding van het verhoor (in het bijzonder het verlenen van rechtsbijstand en tolkenbijstand). De tijd die daarmee is gemoeid, gaat vooral af van de tijd die bestemd is voor het eigenlijke verhoor; dat doet daardoor afbreuk aan de bruikbaarheid van dit dwangmiddel en kan ook nadelige gevolgen hebben voor de verdachte. Als gevolg daarvan kan het immers voorkomen dat een verdachte, wiens verhoor niet binnen de gestelde termijn kan worden afgerond, vervolgens in verzekering wordt gesteld. Dan is de vrijheidsbeneming voornamelijk het gevolg van logistieke problemen bij de voorbereiding van het verhoor. Verder geldt dat naarmate het langer duurt dat een raadsman op het politiebureau aanwezig is voor het verlenen van rechtsbijstand, de verdachte bovendien eerder geneigd zal zijn afstand te doen van zijn recht op consultatie.
Een derde punt is dat de functie van de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie in de loop van de tijd is afgezwakt (zoals beschreven in paragraaf 6.1). Aan de genoemde knelpunten kan geen einde worden gemaakt door een simpele verlenging van de termijn met bijvoorbeeld drie of zes uur. Aanleiding voor de invoering van het huidige artikel 59a, was de uitleg van het EHRM dat een termijn van vier dagen en zes uur niet meer kon gelden als een voorgeleiding voor een rechterlijke autoriteit die voldoende “promptly” was in de zin van artikel 5, eerste lid sub c, EVRM. (Brogan tegen Verenigd Koninkrijk, EHRM 29 november 1988, NJ 1989, 815).

7.3 Voorgestelde regeling

Door de plaatsing van de regeling van het ophouden voor onderzoek te laten volgen na de regeling van de aanhouding wordt voorts recht gedaan aan de volgorde die in de eerste fase van het opsporingsonderzoek gebruikelijk en voor de verdachte kenbaar is. De huidige plaatsing van het ophouden voor onderzoek na de regeling van de inverzekeringstelling is niet zonder meer begrijpelijk. De volgtijdelijke orde is immers staandehouding, aanhouding, ophouden voor onderzoek en eventueel inverzekeringstelling. In artikel 57 is voorts vastgelegd dat ophouden voor onderzoek

alleen mag worden toegepast ten aanzien van aangehouden verdachten. Corstens (p. 386) heeft erop gewezen dat de wetgever zich niet expliciet heeft uitgelaten over de gevallen waarin de verdachte mag worden opgehouden voor onderzoek. In het systeem van de wet ligt evenwel besloten dat verdachte eerder op de voet van artikel 53 of 54 moet zijn aangehouden. Als daaraan niet is voldaan, kan niet alleen de aanhouding onrechtmatig worden verklaard, maar ook het daaropvolgende onderzoek.
De voorstellen betreffende de wijzigingen in de regeling van het verhoor zijn toegelicht in (5).
Wij stellen voor bij de toepassing van het dwangmiddel ophouden voor onderzoek duidelijker te onderscheiden tussen de noodzakelijke voorbereidingen voor het verhoor en de regeling van het verhoor (artikelen 29 en 29a). Ten opzichte van de huidige situatie is het gewenst meer ruimte te maken voor het daadwerkelijk horen van de verdachte omtrent zijn betrokkenheid bij een strafbaar feit. De huidige termijn van zes uur voor het ophouden voor onderzoek is – als gezegd - te kort, als ermee rekening wordt gehouden dat reeds 2,5 à 3 uur opgaat aan het voorbereiden van rechtsbijstand, oproeping van een tolk en identificatie.
De eerste tijd die na de aankomst van de verdachte op het politiebureau verloopt, moet worden gebruikt voor:

- de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie;
- de identificatie van de verdachte;
- de mededeling van zijn rechten;
- het eventueel oproepen van een tolk;
- het daadwerkelijk uitoefenen van zijn rechten: verzoek om een raadsman; informeren van een naaste van zijn vrijheidsbeneming;
- het oproepen van een raadsman;
- eventuele maatregelen in het belang van het onderzoek (zoals getuigenconfrontatie en onderzoek aan kleding of lichaam)
- overleg met een raadsman voorafgaand aan het politieverhoor.

Daarna zal pas het eigenlijke verhoor kunnen beginnen. Dat verhoor zal in ernstige zaken meestal door gespecialiseerde rechercheurs worden afgenomen. Het is niet gewenst te berusten in de thans bestaande algemene verkorting van de termijn voor het verhoor. Een verlenging dient evenwel niet over de gehele linie te worden doorgevoerd. Deze verlenging zou immers vooral voor de verdachte die is aangehouden wegens verdenking van overtreding disproportioneel zijn. Daarom dient de termijn voor het afronden van het onderzoek naar een overtreding zes uur te blijven. Na afloop daarvan moet de verdachte in vrijheid worden gesteld, tenzij zijn identiteit niet kan worden vastgesteld. In het algemeen kan evenwel worden aangenomen dat een dergelijke termijn wel voldoende is. De Raad voor de rechtspraak meent dat een verlenging van de termijn voor het ophouden van verdachten van overtreding moet worden overwogen, omdat vooral bij economische delicten de verdenking van de overtreding veelal net zo ingewikkeld als die van het misdrijf. Van de noodzaak voor uitbreiding voor alle overtredingen zijn wij niet overtuigd. Als er van een economisch delict, zoals veelal het geval is, een misdrijf- en overtredingsvariant bestaat, zal de aanhouding meestal op de misdrijfvariant worden gebaseerd. Bovendien vinden wij het onwenselijk om voor deze specifieke categorie over te gaan tot een algemene uitbreiding. Voor zover de korpschefs opmerken dat incongruent is dat de verdachte van overtreding toch op grond van het huidige artikel 61, tweede lid, zes uur extra kan worden opgehouden, wijzen wij erop dat dit alleen mogelijk is ten aanzien van de verdachte wiens identiteit niet kan worden vastgesteld. Als het gaat om een verdachte van een misdrijf zal de onmogelijkheid van vaststelling van de identiteit veelal na negen uur ophouden voor

onderzoek leiden tot inverzekeringstelling. Dat is bij de verdachte van overtreding niet mogelijk. De opgemerkte incongruentie is dus niet nieuw, ligt reeds besloten in de bestaande regeling en heeft een goede reden.
Dit leidt ons ertoe in het nieuwe artikel 57 een differentiatie voor te stellen in de termijn voor het ophouden van onderzoek; voor overtreding maximaal zes uur en voor misdrijf maximaal negen uur. De bestaande bepaling dat de tijd tussen middernacht en negen uur 's ochtends niet meetelt, blijft gehandhaafd. Als uitgangspunt geldt dat redelijk is dat een verdachte binnen 24 uur na zijn aanhouding moet weten waar hij aan toe is: hij wordt ofwel in vrijheid gesteld ofwel zijn vrijheidsbeneming wordt voortgezet.

7.4. Vereenvoudiging van de bestaande regeling:

Samengevat leidt de voorgestelde regeling voor de toepassing van dwangmiddelen tot een vereenvoudiging.
Aanhouding is mogelijk:
- op heterdaad voor alle strafbare feiten (overtreding en misdrijf);
- buiten heterdaad voor alle misdrijven op bevel van de (hulp)officier van justitie;

Voorgeleiding aan hulpofficier van justitie:
-voor alle misdrijven en overtredingen;

Ophouden voor onderzoek:
- voor overtreding maximaal zes uur (mogelijke verlenging voor identificatie met zes uur);
- voor alle misdrijven maximaal negen uur.

Inverzekeringstelling:
- in het belang van het onderzoek voor misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten op bevel van de (hulp)officier van justitie.

De praktijk is dat verdachten voor een overtreding zelden worden aangehouden. Binnen zes uur moet de verdachte van overtreding aan de hulpofficier van justitie zijn voorgeleid en verhoord. Voor misdrijf mag de ophouding volgens voorstel maximaal negen uur duren. Alleen de verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, mag in verzekering worden gesteld door de (hulp)officier van justitie. De verdachte van een misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, mag maximaal negen uur worden opgehouden voor onderzoek; daarna moet hij in vrijheid worden gesteld.

8. Wijziging van de regeling van de inverzekeringstelling

8.1. Geldend recht

De verdachte die is aangehouden voor een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, kan in het belang van het onderzoek in verzekering worden gesteld. Bevoegd tot het geven van een bevel tot inverzekeringstelling is de (hulp)officier van justitie. Het bevel is maximaal drie maal vierentwintig uur geldig (artikel 58). Binnen 87 uur te rekenen vanaf het moment van aanhouding moet de verdachte voor de rechter-commissaris worden geleid die beoordeelt of de vrijheidsbeneming rechtmatig was (artikel 59a). In het overgrote deel van de gevallen waarin voortzetting van de vrijheidsbeneming noodzakelijk wordt geoordeeld, zal in aansluiting op de beoordeling van de rechtmatigheid van de inverzekeringstelling een vordering tot bewaring van de officier van justitie door de rechter-commissaris worden behandeld. Bij dringende

noodzaak kan de officier van justitie overgaan tot verlenging van de inverzekeringstelling, bijvoorbeeld in het geval dat hij nog onvoldoende grond heeft voor het vorderen van bewaring, maar verwacht dat gedurende de verlenging aanvullend feitenmateriaal beschikbaar zal komen. Binnen drie dagen na het begin van de inverzekeringstelling – ongeacht een eventuele verlenging – moet de verdachte worden voorgeleid aan de rechter-commissaris voor de rechtmatigheidstoets.
In het kader van de bestaande piketregeling wordt aan in verzekering gestelde verdachten een raadsman toegevoegd, opdat deze de verdachte bij zijn verhoor bij de rechtmatigheidstoetsing kan bijstaan. De officier van justitie verzoekt aan de rechter-commissaris een tijdstip te bepalen voor het verhoor van de verdachte met het oog op diens voorgeleiding binnen de eerste termijn van de inverzekeringstelling. De verdachte die verzoekt om invrijheidstelling wordt door de rechter-commissaris op het door hem bepaalde tijdstip gehoord. De rechter-commissaris is bevoegd de verdachte onmiddellijk in vrijheid te stellen. In het geval dat hij de inverzekeringstelling rechtmatig oordeelt tekent hij zijn beslissing in het proces-verbaal van het verhoor aan.
De geldende regeling is tot stand gekomen in 1994. Aanleiding was het EHRM-arrest in de zaak van Brogan tegen het Verenigd Koninkrijk (NJ 1989, 815), waarin de praktijk van vrijheidsbeneming op last van de politie gedurende vier dagen en zes uur voordat voorgeleiding aan de rechter plaats vond een schending van artikel 5, derde lid, EVRM opleverde: de verdachte was niet voldoende “promptly” voorgeleid aan een rechterlijke autoriteit. De toen bestaande wettelijke regeling in Nederland maakte het mogelijk dat vrijheidsbeneming van maximaal 48 uur werd gelast door de hulpofficier van justitie en de verlenging daarvan met maximaal 48 uur door de officier van justitie. In de ogen van de ECRM (de destijds bestaande Commissie die de ontvankelijkheid van klachten beoordeelde, die daarna ten gronde door het EHRM werden behandeld) leverde een termijn van drie dagen en negentien uur voor voorgeleiding in een Nederlandse zaak geen schending op van artikel 5 EVRM (ECRM, 30 maart 1992 (zaak 19139/91). De wet tot wijziging van de regeling van de inverzekeringstelling van 21 april 1994, Stb. 307, trad in werking op 1 oktober 1994, terwijl de praktijk daarmee op grond van een richtlijn van het College van procureurs-generaal al rekening hield.
In de praktijk wordt in circa de helft van het aantal gevallen binnen de eerste termijn van de inverzekeringstelling direct in aansluiting op de rechtmatigheidstoets de vordering tot bewaring behandeld. De voorgeleiding aan de RC vindt plaats binnen de termijn van 87 uur. In het andere deel van de gevallen is de verdachte reeds voor de rechtmatigheidstoets in vrijheid gesteld.[13]
Tegen de achtergrond van de omstandigheid dat sinds deze uitspraken geruime tijd is verstreken, stellen wij voor de regeling van de inverzekeringstelling andermaal op de hierna aan te geven wijze te wijzigen.

8.2. Kritiek op de wettelijke regeling

De bestaande wettelijke regeling is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen na een langdurig wetgevingstraject, waarin verschillende mogelijkheden aan de orde zijn geweest. Daarna is vooral kritiek geoefend op de beoogde samenval van de voorgeleiding ten behoeve van de rechtmatigheidstoets en de behandeling van de vordering tot bewaring door de rechter-commissaris. In het bijzonder prof. mr. P. Mevis

[13] Uit Beijerse, Mevis c.s.: Rechter-commissaris en inverzekeringstelling: een paar apart, p. 48.

c.s.[14] heeft er bij verschillende gelegenheden aandacht voor gevraagd dat op deze wijze een te magere invulling was gegeven aan het vereiste van een prompte voorgeleiding aan de rechter, zoals dat voortvloeit uit artikel 5 EVRM en artikel 15 GW. Dat beoogt te verzekeren dat een verdachte wiens vrijheid wordt benomen zich tot de rechter kan wenden met het oog op zijn invrijheidstelling. Ook de uitvoering van de rechtmatigheidstoets die neerkomt op een toetsing achteraf en voornamelijk een declaratoir oordeel inhoudt, is binnen de zittende magistratuur niet met enthousiasme ontvangen. Mevis geeft de voorkeur aan een snelle voorgeleiding aan de rechter (b.v. binnen 24 of 48 uur na aanhouding), gevolgd door een eerder begin van de voorlopige hechtenis met samensmelting van een deel van de inverzekeringstelling en de bewaring. De vraag is in hoeverre de verdachte hiermee beter af is. De snelle voorgeleiding aan de RC zal hem in het algemeen niet baten omdat de RC nog over (te) weinig informatie beschikt om de vrijheidsbeneming grondig te toetsen aan de hand van het criterium in het belang van het onderzoek. Een snellere selectie van zaken in het licht van hun beoogde afdoening (b.v. snelrecht of het opleggen van een strafbeschikking) zal wellicht van invloed zijn op de zaken die aan de rechter-commissaris worden voorgelegd. Het gemotiveerd aanvechten van de inverzekeringstelling vergt voor de verdediging meer kennis van de onderzoeksresultaten die door de politie zijn vergaard dan nu in de regel ter beschikking wordt gesteld. Ook de rechter-commissaris is bij zijn beoordeling afhankelijk van de gegevens die in dit stadium van het onderzoek door de politie en de officier van justitie worden voorgelegd. Indien de nieuwe werkwijze van politie en OM gericht op de versnelde afdoening van (politierechter) in de praktijk is gerealiseerd, zal er wellicht aanleiding zijn de termijn voor voorgeleiding voorafgaand aan de bewaring te bezien.

8.3. Problemen bij inverzekeringstelling

Het bestaande beleid is erop gericht geen gebruik te maken van de mogelijkheid van verlenging van de inverzekeringstelling en de voorgeleiding van de verdachte aan de rechter-commissaris voor de rechtmatigheidstoets te laten samenvallen met de behandeling van de vordering tot bewaring, eveneens door de rechter-commissaris. Dan kan het bevel tot bewaring bij toewijzing van de vordering ingaan binnen de in artikel 59a gestelde termijn. In de praktijk blijkt dat dit beleid vooral bij de geplande aanhoudingen op maandag en dinsdag (in grotere zaken) consequent wordt uitgevoerd: verdachten kunnen veelal binnen de eerste termijn van inverzekeringstelling aan de rechter-commissaris worden voorgeleid. Deze voorgeleiding wordt dan gecombineerd met de behandeling van de vordering tot inbewaringstelling; een verlenging van de inverzekeringstelling is dan niet nodig. Praktische logistieke problemen doen zich voor bij de niet geplande aanhoudingen op donderdag en vrijdag; dan expireert het bevel tot vrijheidsbeneming op grond van het eerste bevel tot inverzekeringstelling in het weekeinde en kan de rechtmatigheidstoets en de behandeling van de vordering tot bewaring door de rechter-commissaris niet aan het einde van de eerste termijn plaats vinden. De rechtmatigheidstoets wordt dan vervroegd uitgevoerd, hetgeen extra drukte bij de voorgeleiding aan de RC op vrijdagen veroorzaakt. Hoewel strikt genomen nog geen dringende noodzaak aanwezig is voor verlenging van de inverzekeringstelling, wordt die verlenging wel bevolen. Tijdens die verlenging wordt bezien of de bewaring van de verdachte moet worden gevorderd dan wel zijn invrijheidstelling wordt bevolen. De omstandigheid dat in het weekeinde geen voorgeleiding aan de rechter-commissaris

[14] Zie Uit Beijerse, Mevis, ibid. p. 75.

kan plaatsvinden wordt in de praktijk als een belangrijk knelpunt ervaren en geeft aanleiding tot de hiervoor beschreven noodgreep.
Omdat in de praktijk het eerste bevel tot inverzekeringstelling vrijwel altijd door de hulpofficier van justitie wordt gegeven, komt bij de vervroegde rechtmatigheidstoets de functie van de voorgeleiding aan de officier van justitie in het gedrang. Bij zijn beslissing over de dringende noodzaak van verlenging staan niet zozeer de merites van de zaak voorop, als wel de behoefte om de zaak over het weekeinde heen te tillen. Teneinde hierin wijziging te brengen zullen wij met de Raad voor de rechtspraak bespreken welke mogelijkheden er zijn voor het voorgeleiden aan de RC in het weekeinde, in ieder geval op zaterdag. Wij tekenen thans reeds aan dat ons op voorhand geenszins is gebleken van principiële onwil van de zijde van de zittende magistratuur ter zake; te wijzen valt op spoedeisende gedingen voor de voorzieningenrechter, de uitvoering van spoedeisende doorzoekingen in aanwezigheid van de rechter-commissaris en de toepassing van snelrecht. Veeleer moeten (rechtspositionele) oplossingen worden gezocht voor ondersteunende diensten van griffie, beveiliging en huishoudelijke dienst. Deze voorzieningen zijn kostbaar en het opvangen daarvan kan niet zonder meer binnen het huidige bestek van de rechtspraak worden gevergd.
Een tweede gevolg van de onderbelichting van de functie van de voorgeleiding van de (hulp)officier van justitie bij de inverzekeringstelling is dat onvoldoende aandacht wordt gericht op de beslissingen die de officier van justitie ook in dit stadium van het onderzoek over de afdoening van de zaak kan nemen. Uitgangspunt van de wetgever in 1926 bij de invoering van de inverzekeringstelling was dat de bevoegdheid van de hulpofficier van justitie subsidiair was aan die van de officier van justitie. Het werd destijds wenselijk geacht te verzekeren dat de officier van justitie ook in dit eerste stadium daadwerkelijk bemoeienis had met de zaak en daarmee niet pas in een laat stadium vlak voor de terechtzitting werd geconfronteerd. Wij onderschrijven de wenselijkheid van een snellere inschakeling van de officier van justitie, vooral in het segment van de zogenaamde veel voorkomende criminaliteit die door de politierechter wordt berecht. Deze past in het aangekondigde kabinetsbeleid om te komen tot een versnelde afdoening van misdrijfzaken.

8.4. Voorgestelde regeling

Wij stellen naar aanleiding van de gebleken knelpunten voor te komen tot een vereenvoudiging van de bestaande regeling van de inverzekeringstelling. Uitgangspunt is dat in veruit de meeste zaken één keer een bevel tot inverzekeringstelling wordt gegeven door de (hulp)officier van justitie. In een substantieel deel van de zaken wordt de vrijheidsbeneming van verdachten in dit stadium niet verlengd (ca. 40%) noch gevolgd door een bevel tot inbewaringstelling. In de overige gevallen moet de officier van justitie beslissen of er voldoende ernstige bezwaren tegen de verdachte zijn voor het indienen van een vordering tot inbewaringstelling, die wordt behandeld door de rechter-commissaris. In de (hoogst uitzonderlijke) gevallen waarin nog onvoldoende grond is voor een vordering tot bewaring, maar deze na verder onderzoek wel op korte termijn wordt verwacht, kan de officier van justitie vorderen dat de RC machtiging verleent tot verlenging van de inverzekeringstelling. Bij de beslissing tot het doen van de vordering zal de bereikbaarheid van de rechter-commissaris in het weekeinde geen rol meer spelen. De verdachte die van oordeel is dat het bevel tot inverzekeringstelling ten onrechte is verleend, kan zich met een verzoek tot invrijheidstelling binnen drie dagen tot de rechter-commissaris wenden, die zijn verzoek zal behandelen. Indien de verdachte van de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek geen of niet succesvol

gebruik maakt, of wanneer de officier van justitie niet overgaat tot invrijheidstelling van de verdachte, wordt de verdachte aan de RC voorgeleid. De RC zal onverwijld binnen de termijn toetsen of de (verlengde) inverzekeringstelling is toegestaan of de gevorderde bewaring wordt toegewezen.

In het NJCM-bulletin, 2011, nr. 5, p. 561-573, betoogt F.P. Ölcer dat het schrappen van de rechtmatigheidstoets, zoals voorgesteld, zou kunnen leiden tot een schending van artikel 5, derde en vierde lid, van het EVRM. Het afzien van een automatische toetsing van de rechtmatigheid van de detentie achteraf door de rechter-commissaris betekent dat in Nederland niet zou zijn voorzien in rechterlijke toetsing en in prompte voorgeleiding aan de rechter met het oog op die toetsing. Wij kunnen dit betoog niet onderschrijven. Het doortrekken van het standpunt van mw. Ölcer dat in alle gevallen voorgeleiding aan de rechter-commissaris en toetsing moet plaatsvinden, zou ertoe leiden dat ook de verdachten die voor het eind van de inverzekeringstelling in vrijheid worden gesteld, voordien aan de rechter zouden moeten worden voorgeleid omdat hij de rechtmatigheid immers altijd moet toetsen. Wij lezen in de genoemde bepalingen geen noodzaak voor een toetsing ex post in bijvoorbeeld de gevallen, waarin de verdachte reeds eerder in vrijheid is gesteld.
Bovendien valt niet in te zien dat de verdachte bij afschaffing van de rechtmatigheidstoets van de reeds ondergane vrijheidsbeneming bij de voorgeleiding aan de rechter te kort wordt gedaan. De rechtmatigheid van de (voortgezette) vrijheidsbeneming komt bij de beoordeling van de vordering tot bewaring of het verzoek om machtiging van verlenging van de inverzekeringstelling immers per definitie in volle omvang aan de orde. Indien de rechter-commissaris constateert dat een verdachte in verzekering is gesteld voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten zal dit er in de eerste plaats toe leiden dat de RC verdachte aanstonds in vrijheid zal stellen en de vordering of het verzoek zal afwijzen. Terecht merkt mw. Ölcer op dat de omstandigheid dat de verdachte eerder van rechtsbijstand wordt voorzien, ook betekent dat hij en zijn raadsman alert moeten zijn op mogelijkheden om de eerdere invrijheidstelling van de verdachte te verzoeken. Wij wijzen erop dat de verdachte die wellicht eerder bij het eerste verhoor geen aanleiding zag om een beroep te doen op rechtsbijstand, op de mogelijkheid daarvan andermaal wordt gewezen bij de inverzekeringstelling. Indien hij meteen al van oordeel is dat hij ten onrechte in verzekering is gesteld, ligt het voor de hand dat hij, na overleg met zijn raadsman, zich wendt tot de RC met een verzoek om invrijheidstelling. Datzelfde verzoek kan hij doen bij de behandeling van de machtiging tot verlenging. De regeling blijft waarborgen dat de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming tijdig door een rechter wordt beoordeeld, hetzij op eerder initiatief van de verdachte hetzij bij voorgeleiding bij de rechter-commissaris met het oog op voortgezette vrijheidsbeneming. Mw. Ölcer verwacht dat de verdachte van de voorgestelde regeling niet veel gebruik zal maken, omdat de bestaande mogelijkheid van toetsing op initiatief van de verdachte thans ook niet veel wordt benut. Wij verwachten ook geen substantiële stijging, maar baseren dit op het gelijk blijven van de eisen waaraan een bevel tot inverzekeringstelling moet voldoen. In de praktijk zal immers al snel blijken of aan de formele eisen van een concrete verdenking tegen een verdachte van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten gecombineerd met de materiële grond “het belang van het onderzoek” is voldaan. Ten slotte menen wij dat met voorgeleiding aan de rechter-commissaris binnen de termijn van 90 uur is voldaan aan de eis van prompte voorgeleiding.

De Raad voor de rechtspraak tekent aan dat de vordering tot verlenging zo informeel mogelijk moet kunnen worden behandeld. Wij leiden dat af uit de opgeworpen vragen naar eventuele mondelinge vordering tot verlenging van de inverzekeringstelling, de mogelijkheid van indiening en behandeling gedurende de nachtelijke uren. Wij zien inderdaad geen noodzaak om aan de behandeling strikte formele eisen te stellen. Wel merken wij op dat de RC die in dit stadium voor het eerst in het voorbereidende onderzoek wordt betrokken over voldoende informatie moet beschikken om over het verlenen van de machtiging te oordelen. Als er nog geen proces-verbaal van de politie gereed is, zal hij mondeling moeten worden ingelicht. Met het leggen van de nadruk op de toepassing van snelrecht en versnelde afdoening is onontkoombaar, dat ook meer nadruk wordt gelegd op de tijdige totstandkoming van processen-verbaal (met inbegrip van de verklaring van de verdachte) van goede kwaliteit.
In het advies van het College van procureurs-generaal en dat van de Raad voor de rechtspraak wordt beduchtheid uitgesproken voor een stijging van het aantal verzoeken om tijdens de inverzekeringstelling in vrijheid gesteld te worden. De Raad voor de rechtspraak merkt terecht al op dat volgens het geldend recht de verdachte ook al om zijn invrijheidstellingstelling kan verzoeken. Hij meent dat dit vanwege praktische redenen niet van de grond is gekomen. Uit het onderzoek van Mevis c.s. blijkt evenwel dat een aanzienlijk deel van de verdachten (40%) al tijdens de (eerste) termijn van de inverzekeringstelling in vrijheid wordt gesteld. In deze gevallen vindt geen rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming plaats en aannemelijk is dat deze verdachten daaraan ook geen behoefte meer hebben. De overige verdachten blijven het vooruitzicht hebben dat hun vrijheidsbeneming uiterlijk binnen 90 uur door de rechter-commissaris wordt getoetst. Indien zij van mening zijn dat het bevel tot inverzekeringstelling ten onrechte is gegeven, kunnen zij dit meteen of op het door de RC bepaalde tijdstip bij hem aan de orde stellen. Binnen deze termijn moet de officier van justitie zich ook een oordeel hebben gevormd over de noodzaak van verdere vrijheidsbeneming, hetzij door het indienen van een vordering tot inbewaringstelling als daarvoor voldoende gronden aanwezig zijn, hetzij door het vorderen van verlenging van de inverzekeringstelling als onvoldoende grond voor het indienen van de vordering inbewaringstelling aanwezig is, maar in de komende drie dagen wel wordt verwacht. Nu de inhoudelijke normering van het dwangmiddel inverzekeringstelling ongewijzigd blijft, is niet duidelijk waarop het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak de verwachting baseren dat aanzienlijk meer verzoeken tot invrijheidstelling zullen worden ingediend. Voldaan moet zijn aan de eis dat het bevel in het belang van het onderzoek is gegeven.
Nu de verdachte niet wordt beperkt in zijn mogelijkheid om de rechtmatigheid van de inverzekeringstelling aan de rechter-commissaris voor te leggen, zien wij geen reden voor gegrondheid van de vrees van de Raad voor de rechtspraak dat het afschaffen van de rechtmatigheidstoets leidt tot minder zorgvuldigheid van de politie en justitie bij het bevelen van de inverzekeringstelling, het beperken van de mogelijkheid tot onmiddellijke invrijheidstelling en de beoordeling van de rechtmatigheid. Evenmin zien wij aanleiding om in de wet een beperking op te nemen dat een verzoek tot invrijheidstelling tijdens de inverzekeringstelling slechts één maal mag worden gedaan. Het ontbreken van een dergelijke bepaling heeft ook thans niet geleid tot herhaalde verzoeken.
Het College van procureurs-generaal merkt terecht op dat in de huidige situatie de RC bij de beoordeling van een verzoek tot invrijheidstelling nog niet over veel stukken of informatie over de zaak kan beschikken. In het kader van het streven naar versnelde afdoening zal aan dit aspect en het hiervoor genoemde aspect van de kwaliteit van het

proces-verbaal extra aandacht moeten worden gegeven. Ook voor de advocatuur is de beschikbaarheid van informatie over de zaak van groot belang in verband met het verlenen van rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek, zoals de NOVA in zijn advies ook heeft opgemerkt.

In de brief over de vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht van 29 januari 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84) is onderkend welk belang de maatschappij hecht aan een doeltreffende justitiële en directe reactie op strafbare feiten, vooral als deze inbreuk maken op de leefbaarheid van de omgeving waarin mensen wonen, werken en uitgaan. Het gaat daarbij in het bijzonder om feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis kan worden bevolen en feiten waarvoor voorlopige hechtenis in abstracto wel is toegelaten, maar in het concrete geval geen grond aanwezig is. Het wettelijk instrumentarium om beter en sneller op deze feiten te reageren is voor een deel reeds aangevuld (de Wet OM-afdoening en de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast) of zal naar verwachting worden aangevuld. Wij noemen in dit verband de wetsvoorstellen met betrekking tot de versterking van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, het introduceren van een vrijheidsbeperkende maatregel en verruiming van de mogelijkheden voor elektronisch toezicht ter ondersteuning van maatregelen als een gebiedsverbod of contactverbod.
Om een snelle reactie op de hiervoor genoemde strafbare feiten te kunnen geven is versterking van de betrokkenheid van de officier van justitie in een zo vroeg mogelijk stadium gewenst. Hij kan dan immers meteen gebruik maken van dit uitgebreid instrumentarium zoals het aanstonds uitvaardigen van een OM-strafbeschikking (eventueel met gedragsaanwijzingen) of het geven van een gedragsaanwijzing op grond van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Uit eerdere onderzoeken naar de werking van de strafrechtelijke keten en de doorlooptijden is gebleken dat de duur van de procedures voor een belangrijk deel wordt bepaald door de wachttijden tussen de verschillende beslis- en bewerkingsmomenten. Door de beslissing van de officier van justitie naar voren te halen kan een aanzienlijke versnelling en kwaliteitsverbetering worden bereikt.
Op basis van het verhoor van de verdachte, eventueel voorafgaand en aanvullend onderzoek, kan de officier van justitie beslissen welk traject hij de strafzaak wil laten volgen. Als de stand van het onderzoek dat mogelijk maakt, kan de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie in een aanzienlijk eerder stadium worden genomen dan thans het geval is. Dat kan naast de hiervoor genoemde mogelijkheden van OM-strafbeschikking of gedragsaanwijzing ook de heenzending met een dagvaarding op korte termijn, de overdracht van strafvervolging, toepassing van snelrecht of vordering van voorlopige hechtenis dan wel invrijheidstelling zijn. Deze mogelijkheid is nu uitdrukkelijk in artikel 58, vierde en vijfde lid , opgenomen. Daarop kan een beleid worden gebaseerd dat strekt tot het sneller afdoen van kort samengevat politierechterzaken. Aan de grotere betrokkenheid van het OM kan ook vorm worden gegeven door de stationering van een parketsecretaris op het politiebureau die binnen het door de hoofdofficier van justitie verleende mandaat een aantal beslissingen over de afdoening kan nemen.
Het is thans bij uitstek zaak om bij het ontwikkelen van nieuw beleid en nieuwe procedures, zoals de versnelde afdoening van standaardzaken, rekening te houden met de regeling voorzien in dit wetsvoorstel. Gestreefd is naar een nieuwe afbakening, waarbij de verschillende belangen van de procesdeelnemers in deze fase zijn afgewogen, de positie van de verdachte en diens raadsman herijkt en op onderdelen

versterkt, en een herverdeling heeft plaatsgevonden van de bevoegdheden van opsporingsambtenaren, de hulpofficier van justitie en de officier van justitie. De positie van de rechter-commissaris is eveneens verduidelijkt door hem niet meer te belasten met de rechtmatigheidstoetsing.

Terecht wordt in vrijwel alle adviezen gewezen op de organisatorische en logistieke gevolgen voor de bestaande werkwijze en praktijk. Invoering van de in het wetsvoorstel beoogde regeling noopt tot aanpassing van de organisatie en bestaande werkwijze op de volgende punten.
- de beschikbaarheid van de politie (inclusief aanwezigheid van voldoende hulpofficieren van justitie en aanpassing van de openingstijden van sommige politiebureaus),
- de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de advocatuur voor het verlenen van rechtsbijstand;
- de verbetering van de werking van de piketcentrale of gelijkwaardige voorziening (verantwoordelijkheid van raden voor rechtsbijstand en de NOVA);
- de beschik- en bereikbaarheid van de officier van justitie, parketsecretaris;
- ruimere beschikbaarheid rechterlijke macht (in het weekend, maar vooral op zaterdag);
- snellere beschikbaarheid van stukken ten behoeve van advocatuur, OM en RC.
Extra beroep zal voorts moeten worden gedaan op de beschikbaarheid van reclassering (in verband met vroeghulp, quick-scanrapportages) en een extra beroep worden gedaan op de Raad voor de kinderbescherming en het Bureau jeugdzorg.
De huidige termijnen zijn blijkens informatie uit de praktijk, in beginsel werkbaar behalve met betrekking tot aanhoudingen voor het weekeinde en de avonduren, en in geval van verdachten van uitgaansgeweld die niet eerder werden veroordeeld. Met het oog hierop hebben wij een wetvoorstel waarin aanpassingen van de termijn van voorgeleiding aan de politierechter en de gronden voor voorlopige hechtenis worden voorgesteld, in voorbereiding genomen. Inmiddels is een proef begonnen waarin de functionarissen die met de verdachte te maken in deze eerste fase van het onderzoek zich naar de verdachte op het politiebureau of in het cellencomplex begeven (dan wel zich met behulp van videoconferentie met hem verstaan of daar ten dele kantoor houden). Hierdoor kunnen een groot aantal vervoersbewegingen met de verdachte overbodig worden, terwijl toch aan procedurele vereisten met verschillende functies kan worden voldaan zonder dat daarvan extra logistieke belasting uitgaat, zoals de voorgeleidingen van de verdachte aan respectievelijk hulpofficier van justitie, officier van justitie en rechter-commissaris. De korpschefs stellen in hun advies voor meer gebruik te maken van de mogelijkheden van videoconferentie bij het uitvoeren van consultatiebijstand en verhoorsbijstand. In artikel 131a Sv is al een ruime basis geschapen voor het gebruik van videoconferentie in de praktijk. De regeling maakt het mogelijk van videoconferentie gebruik te maken, maar stelt dat niet verplicht. Wel is in het Besluit videoconferentie opgenomen dat in bepaalde gevallen het middel niet moet worden toegepast: bij voorbeeld ten aanzien van de verdachte van een zedenmisdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en de verdachte van een strafbaar feit waarbij een dodelijk slachtoffer is gevallen. Ten slotte wordt ook een uitzondering gemaakt voor personen met een zodanige auditieve of visuele handicap, waardoor redelijkerwijs kan worden verondersteld dat videoconferentie afbreuk doet aan zijn inbreng of positie in het strafproces. Deze stand van zaken sluit aan bij de bestaande regelingen met betrekking tot kwetsbare verdachten.

9. Rechtsbijstand aan minderjarige verdachten

9.1. Algemeen/huidige situatie

Artikel 489 voorzag reeds in verplichte rechtsbijstand voor minderjarige verdachten, die inging als een bevel tot inverzekeringstelling tegen de verdachte was verleend. Na de EHRM-arresten inzake Salduz en Panovits is in strafzaken betreffende minderjarigen duidelijk dat de verdachte recht heeft op een onderhoud met een raadsman voorafgaand aan en tijdens zijn politieverhoor. Het beleid ter zake, waarin ook de nadere uitleg van de Hoge Raad in zijn arresten van 30 juni 2010 is verwerkt, is neergelegd in de OM-aanwijzing in het onderdeel verhoorbijstand voor minderjarige verdachten. Hiermee wordt thans ook de huidige praktijk beschreven.
In de aanwijzing wordt op grond van de uitleg van de Hoge Raad ook mogelijk gemaakt dat de verdachte zich op zijn verzoek laat bijstaan door een vertrouwenspersoon. Voorts heeft in de aanwijzing een differentiatie plaatsgevonden tussen verdachten beneden en boven de leeftijd van zestien jaar. De verdachte van een misdrijf beneden de zestien jaar wordt altijd bijgestaan voor zijn politieverhoor en als hij dat na overleg met zijn raadsman nodig vindt ook tijdens het politieverhoor. De verdachte van zestien jaar en ouder kan volgens de OM-aanwijzing afstand doen van zijn recht op consultatiebijstand (en in het verlengde daarvan van verhoorbijstand). De verdachte boven de zestien jaar die geen afstand heeft gedaan, krijgt eveneens een aangewezen raadsman.
Over de rol van de raadsman tijdens het verhoor is in de aanwijzing opgenomen dat de raadsman zich terughoudend dient op te stellen om de voortgang van het verhoor zo min mogelijk op te houden en te beïnvloeden. De raadsman ziet toe op het achterwege blijven van ongeoorloofde druk op de minderjarige verdachte. Gelet op de kwetsbare positie van minderjarigen wordt de raadsman ook in de gelegenheid gesteld om zich ervan te vergewissen dat de minderjarige de vragen van de politie en de verslaglegging van het verhoor begrijpt. Voor de raadsman geldt dat hij het verhoor niet mag verstoren en als hij zich niet aan de regels houdt, kan de politie de raadsman uit de verhoorkamer verwijderen. Over een voorgenomen verwijdering dient de politie telefonisch overleg te voeren met de officier van justitie. Deze regeling geldt in grote lijnen ook voor de vertrouwenspersoon.

9.2. Knelpunten

In een werkgroep waarin vertegenwoordigers deelnemen van OM, Raad voor de rechtspraak, raad voor rechtsbijstand, raad voor de kinderbescherming, Halt Nederland, politie en advocatuur, en die de toepassing van de OM-aanwijzing op minderjarige verdachten volgt, zijn de volgende knelpunten gesignaleerd. Deze komen grotendeels overeen met de problemen die in de uitgebrachte adviezen naar voren zijn gebracht.

Differentiatie in leeftijd van minderjarigen
In de uitgebrachte adviezen (Raad voor de kinderbescherming, Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, HALT Nederland en Defence for children international) is met kracht bepleit af te zien van differentiatie tussen minderjarigen van beneden zestien jaar en boven zestien jaar. Dit past bij de bestaande regeling in het wetboek die inhoudt dat voor minderjarigen altijd rechtsbijstand wordt aangewezen. De rechtbank Amsterdam heeft in haar vonnis van 24 september 2009 overwogen dat de minderjarige verdachte
”gezien het bepaalde in artikel 3, eerste lid, juncto artikel 37 onder d, van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IRVK) in samenhang met

artikel 6 van het EVRM geen afstand van het consultatierecht kan doen. Een minderjarige kan zijn/haar positie immers minder goed overzien dan een meerderjarige en zou zich sneller onder druk gezet kunnen gevoelen om afstand te doen van het consultatierecht. (…)
Het recht van een aangehouden minderjarige verdachte op consultatie vóór de aanvang van het eerste verhoor door de politie is, net als zijn recht op bijstand door een raadsman of een vertrouwenspersoon, een fundamenteel recht dat ten aanzien van alle minderjarige verdachten in alle strafzaken geldt." Ook prof. mr. M.R. Bruning heeft erop gewezen dat de minderjarige die de keus wordt voorgehouden tussen een langduriger verblijf op het politiebureau om de komst van de raadsman af te wachten en het sneller begin van het verhoor zonder raadsman vaak niet het eerste alternatief kiest. Bovendien kunnen minderjarige verdachten bij een eerste indruk weliswaar slim en "streetwise" lijken, maar blijken zij toch niet altijd de draagwijdte van hun keuze goed te kunnen overzien (Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht, FJR 2010, p. 21).

Toelating van vertrouwenspersoon
Ten aanzien van de vertrouwenspersoon is in de praktijk gebleken dat deze zich niet in alle gevallen voldoende objectief kan opstellen. Opgedane ervaringen wijzen op: verwarring tijdens het verhoor (vertrouwenspersoon weet niet precies wat zijn/haar rol is); het beïnvloeden van het verhoor (de minderjarige durft niet of niet volledig te verklaren in aanwezigheid van zijn vader of moeder); en het frustreren van opsporingsonderzoek (ouders gaan na afloop van het verhoor met medeverdachten spreken of proberen sporen uit te wissen).

Langere wachttijden
Er zijn langere wachttijden voor het verlenen van rechtsbijstand geconstateerd. Deze ontstaan door de ruime reikwijdte van de aanwijzing en door een gebrek aan in jeugdstrafrecht gespecialiseerde advocaten. Dit betekent dat de minderjarige vaak langer op het politiebureau verblijft, omdat hij moet wachten op een advocaat en er tijd uitgetrokken moet worden voor de consultatiebijstand. Dit klemt vooral als de minderjarige na 20:00 uur 's avonds op het politiebureau wordt binnengebracht. Dan kan hij niet verhoord worden voordat een raadsman aanwezig is, en deze kan die dag niet meer worden opgeroepen omdat de piketcentrale gesloten is. J.A.C. Bartels heeft erop gewezen dat invoering van consultatiebijstand voor alle feiten er in de praktijk toe leidt dat de afdoening van vooral lichtere feiten op het politiebureau aanzienlijk meer tijd in beslag neemt dan vóór de Salduz-jurisprudentie (Strafblad 2009, p. 306-321),

Vermindering HALT-afdoening
Een formele aanhouding kan leiden tot een vermindering in de verwijzingen naar het bureau Halt (het alternatief afdoen van zaken). Consequentie van de bepaling in artikel 489, eerste lid, is dat alle aangehouden minderjarige verdachten worden voorzien van een recht op een onderhoud met een raadsman voorafgaand aan hun verhoor. Dat geldt ook voor de gevallen waarin de ernst van het delict niet meteen aanleiding geeft voor een strafrechtelijke ingreep. De verwijzing naar de zogenaamde Halt-afdoening is systematisch gepositioneerd als een politiesepot met een voorwaarde. Het Besluit aanwijzing Halt-feiten bevat een opsomming van de feiten die voor een dergelijke afdoening in aanmerking kunnen komen. Indien aan de voorwaarde: succesvolle voltooiing van het Halt-project, wordt voldaan, kan een strafrechtelijk vervolg achterwege blijven.
In de verschillende adviezen en in de hiervoor genoemde werkgroep is naar voren

gebracht dat van belang is dat deze verdachten van relatief minder ernstige vergrijpen buiten het strafrechtelijk circuit worden gehouden, zoals winkeldiefstal van een voorwerp met geringe waarde, vernieling met geringe schade, indien sprake is van een bekennende verdachte die voor het eerst is aangehouden voor een dergelijk vergrijp. Niettemin leidt een formele aanhouding voor misdrijf veelal tot een formele strafrechtelijke afhandeling of registratie. Dit is vooral knellend bij de behandeling van jeugdzaken die voorheen met een alternatieve afdoening buiten het strafrechtelijke circuit konden eindigen. De mogelijkheden voor Halt worden hierdoor niet vergroot. Nu voor het deelnemen aan een Halt-project het afleggen van een bekennende verklaring een van de vereisten is en volgens de wettelijke omschrijving deze verklaring slechts tijdens een verhoor kan worden afgelegd, is in ieder geval consultatiebijstand (en mogelijk ook verhoorsbijstand) noodzakelijk om de minderjarige verdachte inzicht te geven in zijn rechtspositie en de consequenties van het aanvaarden van een Halt-afdoening.

9.3. Voorgestelde regeling

Geen differentiatie in leeftijd
Wij handhaven de voorgestelde regeling die inhoudt dat alle minderjarige verdachten die worden aangehouden van verplichte consultatiebijstand worden voorzien. De Raad voor de kinderbescherming en de Raad voor de strafrechttoepassing en jeugdbescherming (hierna RSJ) menen dat de minderjarige ook in alle gevallen moet worden voorzien van rechtsbijstand tijdens zijn verhoor. Wij blijven van oordeel dat dit niet in alle gevallen noodzakelijk is en dat de minderjarige na overleg met een raadsman kan besluiten van verhoorbijstand afstand te doen. De verdachte is voor het maken van die keuze voorzien van een advies over de consequenties van de betekenis van zijn recht op rechtsbijstand en kan dan daarna rechtsgeldig afstand doen. Ook voor de raadsman geldt dat de verleende rechtsbijstand praktisch en effectief moet zijn; hij moet in staat worden geacht te beoordelen of de verdachte zodanig kwetsbaar is dat hij bij het verhoor moet worden bijgestaan. Op basis van de verleende consultatiebijstand kan de verdachte te kennen geven gebruik te willen maken van het recht op bijstand tijdens het verhoor. Ook als de minderjarige, tegen het advies van zijn raadsman, prijs stelt op rechtsbijstand, is deze verplicht de gevraagde rechtsbijstand te verlenen en hij zal dan bij het verhoor aanwezig zijn.
Naarmate er betere afspraken worden gemaakt tussen politie, raad voor rechtsbijstand en advocatuur, kan sneller en adequater op verzoeken om rechtsbijstand worden gereageerd. Dan behoeft geen nodeloze vertraging bij de afhandeling op het politiebureau op te treden.

Rechtsbijstand niet door vertrouwenspersoon
Uitgangspunt voor de voorgestelde regeling is dat rechtsbijstand wordt verleend door een raadsman, en niet door een vertrouwenspersoon. In de jurisprudentie van het EHRM wordt deze mogelijkheid uitdrukkelijk aan de lidstaten overgelaten. Het is niet eenvoudig om een aanvaardbare omschrijving te geven van een vertrouwenspersoon, die beschikt over toereikende kwalificaties om de belangen van de betrokkene op gelijk niveau als een raadsman tijdens het verhoor te behartigen. In de OM-aanwijzing is al een duidelijke voorkeur gegeven aan bijstand door een raadsman boven die van een vertrouwenspersoon. Tot een vertrouwenspersoon wordt gerekend: een ouder, wettelijk vertegenwoordiger of andere vertrouwenspersoon. Hoewel in het merendeel van de gevallen ouders bereid zullen zijn voor de belangen van hun kind op te komen, zijn er

ook gevallen waarin de belangen en de wensen van de ouders of de voogd van de minderjarige verdachte niet altijd met elkaar stroken. Dit klemt ook vanuit de optiek dat in het bijzonder ouders zouden moeten worden aangesproken op hun pedagogische kwaliteiten dan wel het tekortschieten daarin, wat bij het verhoor niet ter sprake komt. Dit probleem wordt opgelost door in de wettelijke regeling uitdrukkelijk te kiezen voor de raadsman die de belangen van de minderjarige behartigt. In de uitvoering zal moeten worden verzekerd dat de advocatuur ervoor zorgt dat deze rechtsbijstand ook daadwerkelijk in alle door het EHRM en door de Hoge Raad bedoelde gevallen wordt verleend.
Uit de ingezonden adviezen blijkt steun voor het schrappen van de vertrouwenspersoon, met uitzondering van Defence for Children International (DCI). Deze benadrukt het belang dat de minderjarige soms ook behoefte heeft aan andere dan juridische bijstand. Deze opmerking van DCI is terecht, maar noopt niet tot het toelaten van de ouders tot het politieverhoor. Wij menen dat dit op een andere wijze moet worden bereikt dan door het mogelijk maken van de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon tijdens het verhoor. Op de toegang van de ouders tot de minderjarige verdachte komen wij terug bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 490, vierde lid.
Bezien wordt of de OM-aanwijzing reeds op korte termijn zo is aan te passen dat de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon tijdens het verhoor niet meer mogelijk is.

Weigeren van toelating van de raadsman tot verhoor
De NOVA en de RSJ onderschrijven weliswaar dat de toegang van de raadsman tot het verhoor in bijzondere gevallen in het belang van het onderzoek kan worden beperkt, maar menen dat de desbetreffende bepalingen uit het volwassenenstrafrecht van overeenkomstige toepassing zouden moeten worden verklaard. De RSJ wijst erop dat op grond van de algemene bepaling in artikel 488, eerste lid, voor zo ver niet afwijkend voor minderjarigen bepaald, de bepalingen uit het volwassenenrecht van toepassing zijn. Dat betekent dat de officier van justitie in kennis moet worden gesteld van de beslissing van de hulpofficier van justitie en dat het verhoor moet worden opgenomen. Dit geldt ook voor de gevallen waarin de minderjarige overleg met de raadsman tijdens of buiten verhoor wordt geweigerd. Ten aanzien van het opnemen van het verhoor van minderjarige verdachten geldt bovendien de OM-aanwijzing van het College van procureurs-generaal inzake audiovisuele registratie, die voorschrijft dat deze verhoren altijd worden opgenomen. Wij zijn van oordeel dat het uitgangspunt van artikel 488, eerste lid, intact kan blijven en voldoen hierbij graag aan het verzoek van de RSJ hierover in de toelichting helderheid te scheppen.

Duur van verhoor voor minderjarigen terugbrengen tot zes uur
De Raad voor de kinderbescherming is van oordeel dat in afwijking van de voorgestelde verruiming van de maximale duur voor het ophouden voor onderzoek van zes naar negen uur ter zake van misdrijven, voor minderjarige verdachten de termijn van zes uur zou moeten blijven gelden. De verlenging van de termijn is ingegeven door het extra werk dat door de politie moet worden verricht voordat het daadwerkelijke verhoor kan beginnen. Datzelfde werk moet ook worden verricht in zaken tegen minderjarigen. Wij zien vooralsnog geen reden waarom door de verlenging met drie uur een te zware of onevenredige last op de minderjarige zou worden gelegd. Wel willen wij benadrukken dat er veel aan gelegen is het ophouden voor onderzoek niet langer te laten duren dan strikt noodzakelijk is. In zwaardere zaken zal veelal een beroep worden gedaan op gespecialiseerde jeugdrechercheurs, die ervan doordrongen zijn dat in zaken met

minderjarige verdachten niet alleen waarheidsvinding voorop staat, maar ook het belang van de minderjarige.

Meer jeugdigen naar Halt
Een oplossing van het onder 9.2 aangegeven knelpunt door middel van aanpassing van een wettelijke regeling lijkt vooralsnog niet goed uitvoerbaar. Wel kunnen praktische aanpassingen worden beproefd die ertoe leiden dat de weg naar Halt niet te vroeg wordt afgesneden. In de eerste plaats kan worden gewerkt aan betere voorlichting aan de advocatuur over Halt. Een advies aan de minderjarige verdachte over de mogelijkheid om zich op het zwijgrecht te beroepen kan ertoe leiden dat de mogelijkheid voor Halt wordt beperkt. Na een formele aanhouding zal een formeel met consultatiebijstand en eventuele verhoorsbijstand moeten volgen.
Een andere mogelijkheid zou zijn dat er voor aanvang van de consultatiebijstand overleg plaatsvindt tussen de advocaat en de hulpofficier van justitie. In gevallen die zich meteen als Halt-waardig laten aanzien, kan formele aanhouding op dat tijdstip in sommige gevallen worden voorkomen, waarbij de verdachte wordt aangezegd zich op korte termijn op het politiebureau te vervoegen voor verhoor. Dan kan in overleg met de Halt-coördinator worden besproken welk traject het meest in het belang van de minderjarige is en of deze minderjarige wellicht in aanmerking kan komen voor een Halt-afdoening. De advocaat kan zijn cliënt dan beter adviseren tijdens de consultatiebijstand. Het openbaar ministerie beziet of het mogelijk is de OM-aanwijzing Halt in deze zin aan te passen; in aanvulling daarop kan het handboek voor de hulpofficier van justitie worden aangepast.

Verkorting wachttijden
Ook hier zien wij geen noodzaak tot aanpassing van de wettelijke regeling. Wel zal worden gepoogd te starten met (meer) pilots met een jeugdrechtadvocaat op het politiebureau. De raad voor rechtsbijstand, politie en NOvA bekijken samen of dergelijke pilots mogelijk zijn.

10. Financiële paragraaf

Deze paragraaf bevat een uitwerking en toelichting op de te verwachten (geschatte) kosten van de voorgenomen wijzigingen in dit wetboek. Er zijn drie belangrijke categorieën kosten, welke hier achtereenvolgens worden behandeld.

Ten eerste: het voorstel legt de rechten van de verdachte ten aanzien van de consultatie *voorafgaand* aan het verhoor wettelijk vast. Dit geldt ook voor de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor van *minderjarigen*. Beide zijn geregeld bij besluit van 9 november 2011 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met een vergoeding voor de beurtelingse verlening van rechtsbijstand in het kader van politieverhoren (Stb. 526, inwerkingtreding 15 november 2011) en tot die tijd in een Aanwijzing van het openbaar minister en in een beleidsregel van de Raad voor rechtsbijstand. De kosten die voortvloeien uit de uitbreiding van rechtsbijstand opgenomen in de nieuwe artikelen (28a, eerste en tweede lid, 28c, eerste lid, en 489, eerste lid) zijn al opgenomen in de begroting van dit ministerie en worden daarom niet nader toegelicht in deze paragraaf.

Ten tweede, de financiële gevolgen van het wetsvoorstel in brede zin. Dit betreft een aantal samenhangende bepalingen die strekken tot inpassing van het consultatierecht en

het recht op rechtsbijstand in het vooronderzoek en noodzakelijke kwaliteitsverbetering van processen-verbaal, de versterking van de hulpofficier van justitie en stroomlijning van de regeling van piketbijstand. Die kwaliteitsverbetering werkt door in de trajecten van ZSM en herontwerp strafrechtelijke keten, waarover de Tweede Kamer bij brief van 27 oktober (Kamerstukken II 2011/12, 29729nr. 126 inzake het actieprogramma "sneller rechtdoen, sneller straffen" is ingelicht . Dit deel van het wetsvoorstel kan, indien het tot wet mocht worden verheven, naar verwachting in 2013 worden ingevoerd.

Als *derde* categorie noemen wij de *kosten* voor de aanwezigheid van de raadsman bij politieverhoor (het nieuwe artikel 28d). Dit is de grootste kostenpost, zowel financieel als qua werklast bij politie en advocatuur, en wordt daarom afzonderlijk behandeld. Vanwege de praktische gevolgen van deze bepaling is er tijd nodig om onder meer financiële dekking te vinden en voorbereidingen voor de invoering ervan te treffen. Zo lang het recht op aanwezigheid van een raadsman tijdens het politieverhoor nog geen EU verplichting voortvloeiend uit de conceptrichtlijn inzake het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en betreffende het recht op communicatie bij aanhouding is, kan de invoering van dit onderdeel samenlopen met de noodzakelijke implementatie van de alsdan vastgestelde Richtlijn. De verwachting is dat de onderhandelingen over de conceptrichtlijn eind 2012 zijn afgerond, waarna de voorbereiding van de implementatie ter hand kan worden genomen. Uiteindelijke invoering zou naar schatting op basis van de huidige inzichten in 2016 kunnen beginnen. Verderop in deze paragraaf gaan wij nader in op de kosten en werklasteffecten van dit artikel.

Er zijn ook *baten* te verwachten door de wijzingen in het onderhavige voorstel. Artikel 45, het verhalen van de kosten voor rechtsbijstand op draagkrachtige veroordeelden, wordt zo aangepast dat het verhaal op de veroordeelde daadwerkelijk ten uitvoer kan worden gelegd. Wij verwachten voorts baten op het gebied van kwaliteit en vermindering van administratieve lasten (wat op den duur ook een financiële besparing kan opleveren).

De baten en lasten zullen worden opgevangen binnen de budgetten van de verschillende organisaties, dan wel binnen de strafrechtsketen. In tabel 1 worden de kosten en baten weergegeven.

Financiële gevolgen van het wetsvoorstel (met uitzondering van de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor)

Naast de regeling van het recht van een verdachte om een raadsman bij het verhoor te vragen, voorziet het wetsvoorstel ook in andere wijzigingen die leiden tot aanpassing van de technische, personele en organieke infrastructuur van alle betrokken organisaties. Waar het gaat om structurele personeelskosten, zal daarvoor binnen de bestaande budgetten een oplossing moeten worden gevonden. Voor de politie gaat het om een verschuiving in de capaciteit, er zullen bijvoorbeeld meer hulpofficieren van justitie nodig zijn. De versterking van de rol van de rechter-commissaris en de extra inzet van ondersteunend personeel leiden tot een geschatte kostenpost van € 0,9 miljoen bij de rechtspraak.

De *incidentele* kosten bedragen naar schatting € 15 miljoen: huisvesting, automatisering- en opleidingskosten (opleiding algemeen executief politiepersoneel en hulpofficieren). Deze zijn geraamd aan de hand van een quickscan uitgevoerd in

opdracht van de politie, waarbij gebruik is gemaakt van het eerder genoemde rekenmodel. De aannames ten aanzien van de bijstand bij het verhoor die zijn gebruikt in dit rekenmodel, zijn ook gebruikt ten behoeve van deze quickscan.

De voor de politie genoemde kosten die het gevolg zijn van aanpassing van de taken op grond van dit wetsvoorstel leiden niet tot een uitbreiding van het aantal van 49.500 fte van de politiesterkte. Een verschuiving van taken, gecombineerd met efficiencywinst, moet ertoe leiden dat deze taken met de bestaande sterkte worden uitgevoerd. De financiële gevolgen voor de rechtspraak zijn berekend door de Raad voor de rechtspraak.

De mogelijkheid tot verhaal van kosten van rechtsbijstand op een draagkrachtige veroordeelde leiden jaarlijks tot een geraamde opbrengst van € 2,7 mln. De in het wetsvoorstel verschoven taken van de officier van justitie naar de hulpofficier van justitie leiden ook tot een kostenverschuiving, ter waarde van bijna € 350.000 per jaar, van openbaar ministerie naar politie.

Kosten van aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor (artikel 28d)

De *structurele* kosten voor de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor worden geschat op € 26,6 miljoen per jaar. Dit is een minimumgrens Deze kosten zijn geraamd aan de hand van een rekenmodel dat is gebaseerd op een uitgevoerde impactanalyse, waarbij noodzakelijkerwijs gebruik is gemaakt van aannames. Met behulp van het rekenmodel is een inschatting gemaakt van de *structurele extra* werklast voor politie, advocatuur, OM, Raad voor rechtsbijstand en de piketcentrale als gevolg van het recht op de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor. Deze werklasteffecten zijn vertaald naar structurele kosten voor de overheid met inbegrip van de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor het rekenmodel is gebruik gemaakt van data uit verschillende bronnen. Daar waar mogelijk is gebruik gemaakt van (statistische) gegevens over aantallen zaken of zijn daaruit cijfers afgeleid. In de overige gevallen zijn beredeneerde aannames gedaan. De beredeneerde aannames zijn in de bijeenkomsten met de eerder genoemde expertgroep of in bilaterale contacten besproken met experts van de politie, advocatuur, OM, HALT en de raad voor rechtsbijstand. Met dit model is op ‘getrapte wijze’ geschat, hoe vaak er een beroep zal worden gedaan op bijstand van een raadsman tijdens het verhoor.

Uitgangspunt is het aantal verhoren van aangehouden verdachten (in 2009 waren dit 310.000 aangehouden verdachten). Het recht op een raadsman tijdens het verhoor wordt immers uitsluitend toegekend aan aangehouden verdachten. Een belangrijke aanname is dat als regel alleen die verdachten die gebruik maken van het consultatierecht, gebruik zullen maken van het recht op verhoorbijstand. Uitgaande van het aantal verdachten dat een beroep doet op het consultatierecht, is vervolgens een schatting gemaakt van het aantal verdachten dat zich tijdens het verhoor en eventuele vervolgverhoren wil laten bijstaan door een raadsman. Aangenomen is dat de helft (50%) van het aantal verdachten van feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (hierna VH-feiten), en die gebruik maken van het consultatierecht, óók gebruik zullen maken van het recht op verhoorbijstand. Voor de niet-VH-feiten is dat percentage op 2% geschat. De aanname bij deze 2% is dat verdachten niet snel een beroep op verhoorbijstand doen wanneer zij zelf de kosten van deze bijstand moeten dragen. Hoewel er relatief veel

verhoren ten aanzien van deze feiten plaatsvinden, is het effect op de kosten van verhoorbijstand in deze zaken daardoor klein.

Op basis van deze aannames is met het rekenmodel uitgerekend dat er jaarlijks ruim 130.000 verhoren zijn waarbij de verdachte gebruik maakt van het recht op verhoorbijstand. Dit leidt voor de overheid tot circa € 5,4 miljoen aan personeelskosten bij de politie (135 fte, exclusief overhead) en circa € 21,2 miljoen aan kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand (1 'kaal' punt per verhoor á 126,41 plus eventuele reiskostenvergoeding in een aantal gevallen).
Deze kosten worden binnen de begroting van Veiligheid en Justitie opgevangen, daarbij rekening houdend met de effecten van de hierna te bespreken nieuwe werkwijze en innovatie die in de strafrechtketen moet leiden tot een kwaliteits- en efficiëntie-impuls.

Nieuwe werkwijzen en innovatie

De maatregelen in het wetsvoorstel zorgen voor een toename in kwaliteit in het voorbereidende onderzoek. Door het consultatierecht en de raadsman bij het verhoor zal de verklaring van de verdachte volled**i**ger kunnen worden opgenomen. Dit maakt ook een betere beoordeling van het proces-verbaal van die verklaring mogelijk, waardoor eventuele aanhouding voor aanvulling niet meer nodig is. Mogelijke lacunes in het onderzoek kunnen eerder worden gesignaleerd. Dit verkleint het aantal zaken dat 'teruggestuurd' wordt door OM of rechter, of stuk loopt op vormfouten. De versterkte rol van de hulpofficier van justitie ziet vooral in de uitvoering van controlerende taken, ook dit draagt bij aan meer kwaliteit in de opsporing en latere vervolging. Aanvankelijk zal dit leiden tot enige verhoging van de werklast, vooral aan het begin van de keten bij politie en OM. Te verwachten is dat na een aantal jaar, waarin de partijen vertrouwd raken met de nieuwe manier van werken, de extra werklast weer terugloopt.

Tevens worden in de komende jaren diverse trajecten ingezet of voortgezet die verdergaande efficiëntie en een grotere kostenbeheersing beogen. Zo wordt het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vernieuwd. Een hiertoe opgestelde consultatiepaper is op 1 maart 2012 met de betrokken veldpartijen besproken. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft aangekondigd dat de Tweede Kamer medio 2012 over de concrete maatregelen zal worden geïnformeerd.

Met verschillende innovatieve trajecten en pilots wordt in de komende jaren beoogd de strafrechtketen efficiënter te maken. ZSM en vergelijkbare pilots, zijn voorbeelden van versnelde afdoening van strafzaken. Dit kan in potentie een grote besparing opleveren, bijvoorbeeld doordat er na het uitreiken van een strafbeschikking minder zaken aan de rechter worden aangeboden, dan wel de vervolging in minder zaken doorloopt door het instellen van verzet of hoger beroep. Door in te zetten op het belang van specialisatie en opleiding onder advocaten, wordt ook een kwaliteitstoename beoogd. Vooral waar het gaat om jeugdstrafrecht is extra deskundigheid op dat gebied belangrijk. Hierdoor kunnen de inspanningen van advocatuur en politie beter op elkaar worden afgestemd en in het belang van minderjarige verdachten werken. Hiermee kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een jongere niet in aanmerking komt voor een HALT afdoening en daardoor in een lang strafrechtelijk traject terecht komt.

Tabel 1: kosten per organisatie per jaar tot 2016

Organisatie	Type kosten/baten	2013 (€ mln)	2014	2015	2016 e.v.
Politie	Personele kosten herziening W.v. Sv.	64 fte	64 fte	64 fte	64 fte
	Investeringen huisvesting	3	3	3	
	Opleidingskosten			4,3	
	Automatisering			4,4	
	Personele kosten aanwezigheid raadsman bij politieverhoor				135 fte
Rechtspraak	Personele kosten	3 fte	3 fte	3 fte	3 fte
Rechtsbijstand	Kosten gesubsidieerde rechtsbijstand				21,2
	Baten terugvordering bij vermogende verdachten	-2,7	-2,7	-2,7	-2,7

Tabel 2: bronnen en toelichting op de bedragen

Bronnen:	***Impactanalyse door Significant in opdracht van het CVO-Politie (wetsvoorstel minus raadsman bij verhoor)*** ***Impactanalyse door Significant in opdracht van VenJ (raadsman bij verhoor)*** ***Hafir Richtlijn 2010*** ***Consultatiereactie Raad voor de rechtspraak***

Toelichting kosten politie per fte:	***Hulpofficier van Justitie: minimaal schaal 9 (inspecteur) á €49.000,- per fte exclusief overhead*** ***Agent: gemiddeld over schaal 5 t/m 9 (surveillant t/m inspecteur) á €40.000 per fte exclusief overhead*** ***Alle bedragen zijn exclusief overhead*** ***1 fte = 1.300 uur (Hafir richtlijn gaat uit van 1369, bedragen zijn dus omgerekend)***

Tabel 3 marges kosten rechtsbijstand wetsvoorstel: laag en hoog.

	Scenario 'laag'*		Scenario 'hoog'**	
kosten gesubsidieerde rechtsbijstand voor verhoorsbijstand bij eerste verhoor	€	7.000.000	€	15.400.000
kosten gesubsidieerde rechtsbijstand voor verhoorsbijstand bij vervolgverhoor	€	14.200.000	€	28.600.000
Totale kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand	**€**	**21.200.000**	**€**	**44.000.000**
kosten politie i.v.m. aanwezigheid raadsman bij verhoor	€	5.400.000	€	5.400.000
Totale kosten politie	**€**	**9.000.000**	**€**	**9.000.000**
Totale kosten	***€***	***30.200.000***	***€***	***53.000.000***

* In dit scenario krijgt de raadsman een vergoeding van 1 punt per verhoor (zo nodig incl. vergoeding voor reistijd)

** In dit scenario krijgt de raadsman een vergoeding van 1 punt per uur verhoor (zo nodig incl. vergoeding voor reistijd)

Administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor het verrichten van een aantal administratieve handelingen voor politie, openbaar ministerie, zittende magistratuur, en raad voor rechtsbijstand. Deze vloeien voor een deel voort uit de noodzakelijk geachte uitbreiding van wettelijke taken en nopen uit dien hoofde tot uitvoering en aanpassing van bestaande werkwijzen. Een aantal van de wijzigingen zorgt echter ook voor een vermindering van administratieve lasten. Bijvoorbeeld de verlenging van de termijn van ophouden voor onderzoek, van 6 naar 9 uur; hierdoor zijn minder inverzekeringstellingen te verwachten en wordt de tijd die het kost om de komst van de raadsman van de verdachte af te wachten gecompenseerd. Door de aanwezigheid van de rechter-commissaris in het weekend, hoeven in een aantal gevallen (in of vlak voor het weekend) bevelen tot inverzekeringstelling niet meer te worden verlengd. Verdachten kunnen dus eerder worden voorgeleid ten behoeve van inbewaringstelling dan nu het geval is.
Er is dus zowel een verandering in als een afname van administratieve lasten te voorzien. Verwacht wordt dat beide uiteindelijk in balans zullen zijn.

11. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 27c *(mededeling aan verdachte bij politieverhoor)*
In deze bepaling wordt duidelijk gemaakt dat de verdachte reeds bij zijn staandehouding of aanhouding recht heeft op de mededeling dat hij als verdachte van een strafbaar feit is aangemerkt en dat hij omtrent zijn betrokkenheid daarbij kan worden gehoord of in de gelegenheid wordt gesteld daaromtrent een verklaring af te leggen. Dit sluit aan bij de huidige praktijk; als de verdachte door de politie wordt staande gehouden, ook terzake van overtreding, dan wordt meegedeeld voor welk strafbaar feit. De verklaring van de verdachte wordt opgenomen in het mini-proces-verbaal. De verdachte krijgt een afschrift van de aanzegging van bekeuring. In een groot deel van de gevallen van staandehouding kan het onderzoek worden afgerond op de plaats waar het strafbaar feit is geconstateerd en bestaat er geen reden tot aanhouding. In de gevallen waarin nader onderzoek moet plaats vinden, kan de verdachte worden aangehouden op de wijze bepaald in de artikelen 53 en 54.
Ten tweede is in deze artikelen (53 en 54) opgenomen dat de gebruikelijke plaats voor het verhoor na de aanhouding het politiebureau is. De aanhouding strekt in de regel tot overbrenging naar het politiebureau: de plaats bestemd voor de maatregelen in het belang van het onderzoek en verhoor. In bijzondere gevallen kan de hulpofficier van justitie of de officier van justitie een andere plaats aanwijzen; te denken valt aan voorgeleiding op een bijzondere plaats in verband met de toepassing van snelrecht. Deze zinsnede is opgenomen om te bereiken dat verdachten zo snel mogelijk na hun aanhouding naar de plaats bestemd voor verhoor worden geleid. Het is niet de bedoeling dat het transport van de verdachte naar deze plaats veel tijd in beslag neemt.

Artikel 27d (mededeling van rechten aan verdachte bij politieverhoor)
De hoofdlijnen van het bepaalde in het eerste lid betreffende de mededelingen die aan de verdachte bij het politieverhoor moeten worden gedaan, zijn toegelicht in paragraaf 5.
Het tweede lid heeft dezelfde inhoud als het geldende artikel 27, derde lid, en is gehergroepeerd, omdat het in verband met de inhoud van het eerste lid beter past.

Onderdeel B

Artikel 28 (bevoegdheid om zich te laten bijstaan door een raadsman)

Dit artikel bevat de algemene beginselen van rechtsbijstand in het wetboek. De verdachte kan zich laten bijstaan door een gekozen of aangewezen raadsman. Hij kan zich laten bijstaan door meer dan één raadsman, met dien verstande dat ingevolge de Wet op de rechtsbijstand slechts in bijzondere gevallen de extra raadsman of raadslieden voor vergoeding volgens gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komen. In het vierde lid is opgenomen dat de verdachte het algemene recht heeft zich met zijn raadsman te verstaan: dit geldt tijdens de gehele procedure.

Het betreft hier een aanpassing van het eerste lid naar aanleiding van de in paragraaf 4A gemaakte keuze om te onderscheiden tussen gekozen en aangewezen raadslieden in plaats van gekozen en toegevoegde raadslieden.
Het tweede lid bepaalt op welke tijdstippen de verdachte opmerkzaam moet worden gemaakt op zijn recht op rechtsbijstand. De situatie beschreven in het eerste lid onder a, is de situatie beschreven in de Salduz-jurisprudentie en hangt samen met de in paragraaf 5 gemaakte keuze om in het wetboek de verplichting voor de politie op te nemen om de verdachte op de hoogte te stellen van de rechten die hem toekomen. Het tweede lid onder b houdt rekening met de wijziging die is opgenomen in de wet van 1 december 2011 inzake de versterking van de rechter-commissaris (Stb. 600).
Het derde lid is inhoudelijk hetzelfde als artikel 44, derde lid.
Uit systematische overwegingen is thans in artikel 28 geregeld wanneer de verdachte op zijn recht op rechtsbijstand moet worden geattendeerd.

Onderdeel C

Artikel 28a regelt de gevallen waarin en wanneer mededeling moet worden gedaan van het recht op rechtsbijstand in het vooronderzoek en het eindonderzoek;
Artikel 28b regelt de wijze waarop daadwerkelijk toegang tot rechtsbijstand bij het eerste verhoor na aanhouding wordt verschaft;
Artikel 28c gaat in op de consultatiebijstand en de mogelijkheid van afstand van rechtsbijstand;
Artikel 28d regelt de aanwezigheid van de raadman tijdens het verhoor en de mogelijkheid van weigering.
Voor de toelichting op deze bepalingen verwijzen wij naar paragraaf 4B.

Onderdeel D *(cautie)*

Dit artikel bevat de bestaande bepalingen omtrent het zwijgrecht. De bepaling van het huidige artikel 29, derde lid, over de weergave van de verklaring van de verdachte is

wegens systematische redenen overgebracht naar het voorgestelde artikel 29a, tweede lid, dat betrekking heeft op de weergave van het verhoor. Nadere toelichting is gegeven in paragraaf 5.

Onderdeel E *(weergave van verhoor)*

In artikel 29a (voorgesteld) zijn bepalingen betreffende de regeling en de weergave van het verhoor bij elkaar gezet.
Het eerste lid is ontleend aan artikel 47bis, derde lid, van het Belgische wetboek van strafvordering. Het tweede lid bevat de inhoud van het geldende artikel 29, derde lid. Het derde lid betreffende de volledigheid van het proces-verbaal is toegelicht in paragraaf 5; de controleerbaarheid van het voorschrift uit deze bepaling wordt mogelijk gemaakt door de in een aantal gevallen voorgeschreven verplichting om verhoren op een gegevensdrager (beeld- of geluidsopnamen) vast te leggen.
De bepaling uit het vierde lid ligt in het verlengde van die uit het derde lid: het gaat om een adequate weergave van de verklaring.
Het zesde lid sluit aan op de bestaande situatie waarin op basis van een OM-aanwijzing (Stcrt 28 juli 2010, nr. 11885) wordt aangegeven in welke gevallen het maken van opnamen van verhoor is voorgeschreven.

Onderdeel F (*rechtsbijstandvoorziening)*

Voor een algemene toelichting op de bepalingen omtrent de rechtsbijstandvoorziening verwijzen wij naar paragraaf 4C.

artikelen 37-39 (gekwalificeerde raadsman)

In deze titel zijn de bepalingen betreffende de raadsman opnieuw gerangschikt en op de hoogte van de tijd gebracht.
De artikelen 37 tot en met 39 bevatten de bepalingen over de kwalificaties van de raadsman, de gekozen raadsman en de aangewezen raadsman.
In artikel 39 is tot uitdrukking gebracht dat voor de verdachte die op de voet van artikel 57, eerste lid, zal worden gehoord, en die te kennen heeft gegeven prijs te stellen op een raadsman, een raadsman wordt aangewezen door de raad voor rechtsbijstand. In het geval er sprake is van een verdenking van een ernstig delict (een A-zaak) zal – onafhankelijk van de wens van de verdachte - altijd een raadsman worden aangewezen. Indien hij alsnog afstand wenst te doen van zijn recht op rechtsbijstand, kan hij dat doen nadat de raadsman hem op de consequenties van dat standpunt heeft gewezen. Hij kan overigens in een later stadium op deze beslissing terugkomen en alsnog om rechtsbijstand verzoeken. De raad voor rechtsbijstand is samen met de advocatuur verantwoordelijk voor het functioneren van de piketcentrale, waarbij de beschikbare advocaten zijn ingeschreven. De raad is verantwoordelijk voor het logistieke proces volgens welk na een melding van de politie dat een verdachte is aangehouden, een beschikbare raadsman wordt aangewezen. De advocatuur heeft op zich genomen dat voldoende gekwalificeerde advocaten beschikbaar zijn. De directe werking van de EHRM-jurisprudentie heeft ertoe geleid dat in korte tijd een extra groot beroep wordt gedaan op de beroepsgroep. Vooral in grote regio's is het niet eenvoudig om binnen de toegemeten tijdsruimte aanwezig te zijn. Uit het onderzoek naar de aanwezigheid van een raadsman bij politieverhoor blijkt dat de termijnen bij het uitgevoerde experiment

met souplesse en in onderling overleg werden gehanteerd. Wij vertrouwen erop dat deze praktijk zich in de uitvoering van het aangepaste beleid verder doorzet.

artikelen 40-43 (vervanging van en overdracht aan raadsman)

Het betreft hier hergroepering van bestaande bepalingen. Artikel 41 regelt de aanwijzing van een raadsman indien de verdachte op vrije voeten is gesteld; artikelen 42 en 43 betreffen de mededeling van het optreden van de raadsman (het zogenaamde stelbriefje) en de regeling van vervanging of waarneming van een raadsman.

artikel 44 (vergoeding raadsman)

Het eerste lid geeft een grondslag voor de regeling van de bekostiging van rechtsbijstand aan verdachten door aangewezen raadslieden, die verder wordt uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand.

Artikel 45 (verhaal van kosten van rechtsbijstand naar draagkracht)

Van het bestaande artikel 49 dat verhaal op de goederen van een verdachte mogelijk maakt, is in de praktijk nooit eerder gebruik gemaakt. Door de voorgestelde wijziging en het voorbereiden van een algemene maatregel van bestuur is het dit kabinet ernst met het realiseren van verhaal in de gevallen waarin de verdachte over voldoende draagkracht beschikt om een gedeeltelijke of gehele bijdrage te leveren aan de te zijnen behoeve gemaakte kosten voor rechtsbijstand. De huidige wettelijke regeling voorziet erin 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 rechtsbijstandvoorziening te kunnen zorgen. Op dit moment wordt in geval van piketrechtsbijstand en een ambtshalve toevoeging geen draagkrachttoets toegepast en wordt geen eigen bijdrage in rekening gebracht. Voor verdachten van wie aannemelijk is dat zij wel degelijk over middelen beschikken om zelf een raadsman te betalen, maar die nochtans geen gekozen raadsman hebben, is het niet zonder meer redelijk dat zij niet (een deel van) de kosten van de aan hun verleende rechtsbijstand voor hun rekening nemen. Wij zien in deze stand van zaken aanleiding om een regeling te treffen die het mogelijk maakt alsnog de kosten van de verleende rechtsbijstand te verhalen op voldoende vermogende veroordeelden. Het is de bedoeling dat in de aangekondigde algemene maatregel van bestuur aan de raad voor rechtsbijstand de taak wordt opgedragen deze kosten te verhalen. Na het onherroepelijk worden van de (veroordelende) uitspraak zal de raad voor rechtsbijstand alsnog een draagkrachttoets aanleggen. Hiervoor geldt de draagkrachttoets van artikel 34 van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Indien de financiële draagkracht van de veroordeelde uitstijgt boven de in artikel 34 Wrb bedoelde grenzen, kunnen de kosten voor verleende rechtsbijstand worden verhaald op betrokkene. Aan de veroordeelde wordt daartoe een kennisgeving met de inhoud van de betalingsverplichting verzonden. Tegen de kennisgeving kan de veroordeelde verzet aantekenen, dat is geschoeid op de leest van het verzet zoals dat is geregeld tegen de tenuitvoerlegging van betalings-verplichtingen als geldboeten en schadevergoedingsmaatregelen. Het betreft hier een specifieke regeling.
In het eerste en tweede lid is opgenomen dat verhaal kan worden gelast indien de financiële draagkracht van de bij onherroepelijk geworden uitspraak veroordeelde daartoe aanleiding geeft. Veelal kunnen uit het onderzoek naar het strafbaar feit

voldoende aanwijzingen blijken die aanleiding geven tot de beslissing om een last te geven tot verhaal. Deze beslissing zal worden voorbereid door de raad voor rechtsbijstand, die ook belast is met het doen van een draagkrachttoets in het kader van de Wet op de rechtsbijstand. De raad beschikt uit dien hoofde over toegang tot gegevens over de inkomens van personen aan wie gefinancierde rechtsbijstand is verstrekt. Ook van het openbaar ministerie mag worden verwacht dat het informatie over de inkomenspositie van de verdachte, bij voorbeeld verzameld in een strafrechtelijk financieel onderzoek of ten behoeve van een ontnemingsprocedure, zal delen met de raad voor rechtsbijstand. Van de last tot het opleggen van een betalingsverplichting wordt door de raad van rechtsbijstand kennis gegeven aan de veroordeelde. Met de tenuitvoerlegging van de last die onherroepelijk is geworden, zal het Centraal Justitieel Incassobureau worden belast. In het derde tot en met het vijfde lid is geregeld dat en op welke wijze de veroordeelde zich tegen de last kan verzetten. De procedure is geënt op het verzet tegen betalingsverplichtingen in het kader van de executie van dwangbevelen. In een algemene maatregel van bestuur zal nader worden geregeld op welke wijze de raad voor de rechtsbijstand de beslissing tot verhaal voorbereidt.
De Raad voor de rechtspraak staat kritisch tegenover de voorgenomen uitwerking en acht deze nog onvoldoende duidelijk. Het is juist dat de nadere contouren van het voorbereiden van de beslissing nog uit de aangekondigde algemene maatregel van bestuur moeten blijken, maar dat neemt niet weg dat de wettelijke basis daarvan nu in dit wetsvoorstel is neergelegd. Toereikend is in dit verband dat is aangegeven hoe wij ons voorstellen dat de beslissing tot verhaal wordt voorbereid en dat aan de veroordeelde een voorziening open staat om zich daartegen te verzetten. De opmerkingen van de Raad met betrekking tot de te korte verzettermijn hebben wij ter harte genomen en deze is verlengd. Voor de advisering over de inhoud van de algemene maatregel van bestuur, ook door de Raad voor de rechtspraak, lijkt voldoende tijd aanwezig, mede gelet op de weg die het wetsvoorstel nog heeft te gaan.
Door de NVvR is verzocht om verduidelijking van het begrip vertegenwoordiger in artikel 45, derde lid. Het zal in de praktijk gaan om een vertegenwoordiger van de instantie die de beslissing namens ons heeft voorbereid: dat betekent een vertegenwoordiger van de raad voor rechtsbijstand die namens de Minister van Veiligheid en Justitie optreedt en ter terechtzitting verschijnt. Deze voorziening is nodig omdat voor het openbaar ministerie in deze fase geen rol is weggelegd.

artikelen 46-48 (toegang tot en verkeer met raadsman)

In artikel 46 is het beginsel uit artikel 50, eerste lid, over de vrije toegang van de raadsman tot de verdachte uitgedrukt. In artikel 46, tweede lid, is een recht op vertolking opgenomen voor de verdachte die de Nederlandse taak niet of onvoldoende beheerst ten behoeve van het overleg met zijn raadsman.
In artikel 47 is de mogelijkheid om een beperking te maken op de vrije toegang tot de verdachte overgenomen uit de bestaande bepaling van artikel 50, tweede lid. De bestaande bepalingen van artikel 50 en 50a zijn overgenomen en vernummerd tot artikelen 47 en 48.
De bestaande artikelen 49-51 komen te vervallen.

Onderdeel G *(aanhouden van verdachte)*

In paragraaf 6 is uitvoerig ingegaan op de aanleiding voor de aanpassing van deze artikelen; wij volstaan kortheidshalve met verwijzing daarnaar.

Wij wijzen nog op een beperkte aanpassing in het voorgestelde derde lid. Wij zijn van oordeel dat voldoende is dat degene die een verdachte op heterdaad aanhoudt – en geen opsporingsambtenaar is – zich concentreert op het daadwerkelijk overdragen van de verdachte aan het bevoegd gezag. Indien de burger nog voorwerpen van de verdachte heeft aangetroffen, kan hij deze eveneens overdragen. Wij geven er de voorkeur aan de bevoegdheid tot (formele) inbeslagneming slechts toe te kennen aan opsporingsambtenaren en overige bij de wet aangewezen functionarissen. Dit vloeit voort uit de bij de inbeslagneming in acht te nemen formaliteiten en de gevolgen voor teruggave en bewaring. Artikel 95 is in deze zin aangepast. Hoewel de NVvR nog wijst op het risico van het afnemen van de voorwerpen van de aanhoudende burger door derden, menen wij dat de wijziging van deze bepaling in dit risico geen wijziging brengt. De burger zal primair zijn aandacht richten op het overdragen van de verdachte aan het bevoegd gezag. Of hij een voorwerp al dan niet formeel in beslag heeft genomen, zal op het afdragen of afstaan van het voorwerp aan een derde niet van beslissende invloed zijn. Evenmin zal het die derden ervan weerhouden om te pogen het voorwerp buiten de inbeslagneming te houden.

Onderdeel H en I

Artikelen 55a, 55b, 56 betreffende het betreden van plaatsen en de doorzoeking ter aanhouding van de verdachte, de fouillering aan de kleding en het onderzoek in en aan het lichaam van de verdachte blijven thans ongewijzigd. Zij zullen in een later stadium van het project herziening van het Wetboek van Strafvordering worden bezien in samenhang met de regeling van onderzoekshandelingen ten aanzien van de verdachte betreffende de afname van DNA en de verplichte medewerking tot een bloedtest in strafzaken. Ook de regeling van de maatregelen in het belang van het onderzoek (opgenomen in de artikelen 61a, 62 en 62a) zal daarbij worden betrokken en blijft in zijn huidige vorm ongewijzigd.

Voor de aanleiding tot wijziging van de regeling voor het ophouden voor onderzoek, de voorgeleiding aan de officier van justitie en de inverzekeringstelling verwijzen wij naar paragraaf 7, waarin deze is toegelicht.
Artikel 57 bevat de regeling voor het ophouden voor onderzoek, met daarin opgenomen het onderscheid tussen de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie en het feitelijke verhoor van de verdachte omtrent het strafbaar feit. Ten slotte zijn de bepalingen uit artikel 60, tweede, vierde tot en met zesde lid, betreffende de identificatie van een verdachte van overtreding wiens identiteit niet kan worden vastgesteld en de verlenging van diens vrijheidsbeneming met maximaal zes uur in artikel 57a bijeen gezet. De regeling van verlenging ter identificatie is thans beperkt tot de verdachte van overtreding; voor de verdachte van misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten en die niet kan worden geïdentificeerd is negen uur vrijheidsbeneming op grond van het derde lid, ook blijkens ervaring uit de praktijk, toereikend. De verdachte van misdrijf waarvoor wel voorlopige hechtenis is toegelaten en die niet binnen negen uur kan worden geïdentificeerd kan in het belang van het onderzoek in verzekering worden gesteld.
Artikel 58 bevat de regeling voor de voorgeleiding aan de (hulp)officier van justitie met het oog op een snelle vervolgingsbeslissing als de stand van het onderzoek dat toelaat dan wel een beslissing over inverzekeringstelling of de vordering bewaring als nader onderzoek nodig is. In de opsomming van versnelde beslissing tot afdoening in het derde lid is uitdrukkelijk de overdracht van strafvervolging opgenomen. De officier van

justitie kan zaken overdragen aan een ander land als de verdachte zijn voornaamste verblijfplaats in dat andere land heeft en hij nog niet in voorlopige hechtenis is gesteld. Die overdracht kan rechtstreeks plaats vinden op grond van artikel 552wa (kortweg aan EU-landen) of op grond van artikel 552t via de Minister van Veiligheid en Justitie aan andere landen.
Artikel 59 geeft –net als het huidige artikel 59 - de vormvereisten voor het bevel tot inverzekeringstelling.
Artikel 60 regelt de vordering tot machtiging tot verlenging van de inverzekeringstelling, waartoe de rechter-commissaris bevoegd wordt.
In artikel 61, eerste lid, is opgenomen dat de verdachte zich tegen een bevel tot inverzekeringstelling kan verzetten bij de rechter-commissaris. Het tweede lid bevat de (reeds bestaande) mogelijkheid voor de officier van justitie om zich tegen een bevel tot invrijheidstelling te verzetten.

Onderdeel J en K *(aanpassing jeugdstrafprocesrecht)*

Onderdeel J

Artikel 487 (*strafvordering ten aanzien van jeugdigen beneden 12 jaar)*

De bepaling is aangepast aan de gewijzigde termijn in artikel 57, tweede lid. Wij achten het wenselijk dat minderjarigen beneden de twaalf jaar die van betrokkenheid bij een misdrijf worden verdacht niet langer dan zes uur worden opgehouden voor onderzoek en verhoor.
In het advies van DCI is bepleit om aan jeugdigen beneden de twaalf jaar altijd consultatiebijstand toe te kennen, indien zij worden gehoord over een strafbaar feit. Zij kunnen weliswaar niet zelf worden vervolgd wegens een strafbaar feit, maar zij kunnen in ieder geval ook als getuige worden gehoord en hun verklaringen kunnen worden gebruikt in strafzaken tegen medeverdachten. Wij zijn van oordeel dat het treffen van een wettelijke regeling niet noodzakelijk is en daarbij heeft het volgende meegewogen. Uitgangspunt moet blijven dat te nemen maatregelen in het belang van de 12-minner moeten zijn. Duidelijk is dat een vanwege de wachttijd langer verblijf op een politiebureau niet in het belang is van een jong kind. Als argument om 12-minners wel van verplichte rechtsbijstand te voorzien wordt gegeven dat het kan voorkomen dat een kind eventueel belastende verklaringen tegen derden aflegt, dus dat zijn rechtspositie gewaarborgd moet worden. In die situatie lijkt het echter meer te gaan om belangen van anderen en minder om het belang van de 12-minner. Een 12-minner kan overigens ook als getuige worden gehoord en kan in die positie eveneens belastende verklaringen afleggen. Bij de politie bestaan momenteel geen schriftelijke instructies voor het verhoren van 12-minners. In de praktijk vindt het verhoor van deze jeugdigen vrijwel altijd in aangepaste vorm plaats, voor zo veel mogelijk in aanwezigheid van de ouders, soms ook thuis en bij voorkeur niet in een formele verhoorkamer. Beoogd wordt criminalisering te voorkomen (de politie heeft als uitgangspunt ten aanzien van 12-minners: zorg voor straf). De politie beziet of een vorm van verhoorinstructie in het handboek ‘Werkproces Jeugdige verdachte 12-min’ kan worden opgenomen, opdat de huidige zorgvuldige praktijk kan worden voortgezet en vastgelegd.
Ook al is een 12-minners niet strafrechtelijk vervolgbaar, een verhoor kan eventueel in een civielrechtelijk traject voor hem nog consequenties hebben. Daarom hebben wij aan het tweede lid een volzin met een verwijzingsplicht naar het bureau jeugdzorg opgenomen. Een aanhouding voor verdenking van een misdrijf kan immers een eerste

signaal zijn voor het overwegen van passende interventies op vrijwillige basis of civielrechtelijk ingrijpen met de middelen die het bureau jeugdzorg daartoe ten dienste staan.

Onderdeel K *(rechtsbijstand aan minderjarige verdachte tijdens vrijheidsbeneming)*

Voor een algemene toelichting op de artikelen 489 en 490 verwijzen wij naar paragraaf 9. Kortweg wordt voor alle aangehouden minderjarige verdachten op het politiebureau een raadsman aangewezen; zij kunnen daarvan geen afstand doen. In overleg met de raadsman kunnen zij besluiten dat de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor niet noodzakelijk is; in de overige gevallen wordt de raadsman tot het verhoor toegelaten.
Wij hebben ter wille van de duidelijkheid nog opgenomen dat de bepalingen over het weigeren van consultatiebijstand, de toelating tot het verhoor en het overleg tussen de verdachte en zijn raadsman van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel 489 *(aanwijzing van rechtsbijstand)*

In artikel 489, derde lid, heeft de notificatieplicht van de hulpofficier van justitie aan ouders een wettelijke basis gekregen. Thans zijn zowel in de Ambtsinstructie voor de politie en de Koninklijke Marechaussee, als in de huishoudelijk reglementen van de politiekorpsen bepalingen opgenomen over het respectievelijk waarschuwen van ouders of voogden van minderjarigen, wanneer zij zijn ingesloten en over wanneer en waar ouders of voogden hun kind kunnen bezoeken.
In de eerste plaats worden de ouders van de minderjarige verdachte, op basis van artikel 27, eerste lid, van de Ambtsinstructie van de politie, direct op de hoogte gesteld van de insluiting van het minderjarige kind. Als de minderjarige een misdrijf heeft gepleegd of sprake is van overtreding van de Leerplichtwet wordt de Raad voor de Kinderbescherming bij de zaak betrokken. De Raad voor de Kinderbescherming start in dergelijke gevallen in principe altijd een raadsonderzoek. In het kader van dit raadsonderzoek wordt in geval van een inverzekeringgestelde minderjarige binnen 24 uur vroeghulp opgestart. Onderdeel van deze vroeghulp is contact met de ouders. In overige gevallen wordt ook met ouders gesproken in het kader van het basisraadsonderzoek, dat erop gericht is een breed beeld te krijgen van de sociale situatie van het gezin en de noodzakelijke aanpak van de minderjarige.

Artikel 490 (*recht op rechtsbijstand van minderjarige verdachte)*

In artikel 490, eerste lid, is opgenomen dat de minderjarige verdachte die na zijn aanhouding consultatiebijstand heeft gehad, na overleg met zijn raadsman kan beslissen of hij gebruik wil maken van zijn recht op aanwezigheid en bijstand van de raadsman tijdens het verhoor. Redelijk is te verwachten, dat na bespreking van de zaak in het algemeen kan worden overzien of aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor zinvol is; dat zal waarschijnlijk bij de zwaardere zaken aan de orde zijn. Indien evenwel weloverwogen geen gebruik van het recht wordt gemaakt, wordt hiermee voldaan aan de eisen van het EHRM, omdat de verdachte voldoende geïnformeerd is over de consequenties van zijn beslissing.

In artikel 490, vierde lid, is de huidige inhoud van artikel 490 opgenomen. Daarin wordt het vrije verkeer tussen ouders en minderjarigen gewaarborgd – op dezelfde voet als de

raadsman in artikel 50- met dien verstande dat daarop vergelijkbare uitzonderingen kunnen worden gemaakt als bij het verkeer tussen verdachte en raadsman. In het huishoudelijk reglement van de plaatsen waar de vrijheidsbeneming van de minderjarige ten uitvoer wordt gelegd, staat in algemene termen wanneer en waar ouders/voogden hun kind kunnen bezoeken en waaraan ze zich moeten houden. De huishoudelijk reglementen zijn gebaseerd op een landelijk format.

Artikel 491 *(rechtsbijstand aan verdachte wiens vrijheid niet is benomen)*

In dit artikel is bijeengebracht in welke gevallen de verdachte die niet van zijn vrijheid is benomen, recht heeft op rechtsbijstand. Deze regeling is van oudsher ruimer dan die voor volwassen verdachten.
In het eerste lid is een deel van de bestaande regeling uit artikel 489, eerste lid onder c, opgenomen. Dit betreft de bijstand op grond van de bestaande toevoegingsregeling op grond van de Wet op de rechtsbijstand.
In het tweede lid is opgenomen dat de minderjarige verdachte zich ook kan laten bijstaan bij de afdoening buiten geding. Het gaat hier dus om zaken die in beginsel niet aan de rechter worden voorgelegd. Het geldend recht houdt in dat volgens artikel 489, eerste lid, onder a en b, de minderjarige (tot 18 jaar) recht heeft op ambtshalve toevoeging van een raadsman bij voorgenomen strafbeschikking met taakstraf boven 20 uur of geldboete boven €115. Deze bepaling beoogt te regelen dat de minderjarige verdachte bij strafbeschikkingen van enige omvang ook van rechtsbijstand wordt voorzien. Het voornemen tot zo'n strafbeschikking zal veelal na de afloop van het verhoor kunnen worden meegedeeld.
In zijn advies geeft de RSJ te kennen dat bijstand van een raadsman bij gelegenheid van een taakstraf-OM zittingen, ook wel TOM-zitting altijd de mogelijkheid van rechtsbijstand aanwezig moet zijn. Wij zijn van oordeel dat de raadsman en de verdachte de noodzaak tot verdere bijstand het beste bij het consult voorafgaand aan het verhoor of na afloop van de verhoorsbijstand kunnen bespreken. Bij een aantal parketten wordt de minderjarige met zijn raadsman reeds standaard opgeroepen voor de genoemde TOM-zitting.
In het voorgestelde tweede lid worden de minima voor mogelijke rechtsbijstand verhoogd van 20 naar 32 uur taakstraf en de te betalen geldboete van €115 naar €200. Met deze verhoging wordt tegemoet gekomen aan wensen uit de praktijk, waaruit blijkt dat het optrekken van deze drempels in verhouding is met het relatieve gewicht en de ernst van de desbetreffende zaken. Tevens is geëxpliciteerd dat het alleen gaat om strafbeschikkingen ter zake van een misdrijf.

Artikel II

De wijzigingen in deze artikelen behoeven in het algemeen geen inhoudelijke toelichting, omdat zij voornamelijk bestaan in aanpassing van verwijzingen naar de in dit wetsvoorstel opgenomen artikelen.
Uitzondering geldt de hierna te bespreken voorgestelde wijziging van artikel 509k, eerste lid. Artikel 509k bevat de grondslag voor de aanwijzing van een raadsman voor een veroordeelde als het OM overgaat tot het doen van een vordering tot omzetting van de tbs met voorwaarden in een tbs met dwangverpleging dan wel de hervatting van de verpleging van overheidswege. Deze maatregelen zijn door de wetgever eerder als zodanig ingrijpend geoordeeld dat aangewezen werd geacht dat de veroordeelde zich moet kunnen laten bijstaan door een raadsman. Volgens het geldend recht is aan de

voorzitter van de rechtbank opgedragen om een last te geven aan de raad voor rechtsbijstand teneinde een raadsman toe te voegen aan de veroordeelde die geen gekozen raadsman heeft.
Wij stellen in artikel 509k, eerste lid, voor dat het openbaar ministerie bij het doen van de vordering tevens daarvan kennis geeft aan de raad voor rechtsbijstand, opdat aldaar een raadsman voor de veroordeelde wordt aangewezen. Dit vloeit voort uit de eerder gekozen systematiek waarin het geven van een last tot toevoeging door de voorzitter van de rechtbank tot uitzonderingen is beperkt. Indien de grondslag voor de aanwijzing in het wetboek is gegeven, kan de raad voor rechtsbijstand de aanwijzing met inachtneming van de inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2012 krachtens de Wet op de rechtsbijstand zonder tussenkomst van de voorzitter van de rechtbank uitvoeren. Voordeel is voorts dat de raadsman van de veroordeelde tijdig op de hoogte wordt gesteld van de indiening van de vordering opdat deze zich met de veroordeelde kan voorbereiden op het ter zitting in te nemen standpunt ten aanzien van de vordering.
Voor de wijziging in bijzondere wetten die noodzakelijk is doordat de bestaande rechtsbijstandsbepalingen ook in andere procedures van toepassing zijn (zoals de Uitleveringswet, de Overleveringswet en de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen), zal een aparte aanpassingswet worden voorbereid.

Artikel III

De voorgestelde aanpassing is nodig door het activeren van de mogelijkheid van geheel of gedeeltelijk verhaal van de kosten van verleende rechtsbijstand op een voldoende vermogende veroordeelde, indien zijn draagkracht daartoe aanleiding geeft. Indien in verband met onmiddellijk ingaande vrijheidsbeneming van een rechtzoekende niet kan worden gevergd dat hij zelf voorziet in rechtsbijstand, wordt in de gevallen bij de wet bepaald een raadsman aangewezen ongeacht de inkomenspositie van de verdachte of veroordeelde. Indien evenwel in de loop van de procedure blijkt dat hij wel degelijk in staat is zelf – geheel of gedeeltelijk - de kosten van rechtsbijstand te dragen, is er geen reden voor de overheid om deze kosten voor haar rekening te nemen. Er is evenmin een noodzaak om een draagkrachtige verdachte anders te behandelen dan een verdachte of veroordeelde die buiten de piketregeling om op eigen kosten zelf een raadsman inschakelt.

Artikel IV

Deze bepalingen zijn noodzakelijk in verband met het thans in voorbereiding zijnde voorstel van wet tot implementatie van richtlijn nr. 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU L 280), dat waarschijnlijk eerder het staatsblad zal bereiken dan het onderhavige voorstel.

Artikel V

De mogelijkheid van partiële inwerkingtreding van onderdelen van het wetsvoorstel is essentieel vooral met het oog op de gefaseerde invoering van het onderdeel aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor (artikel 28d), zoals toegelicht in de financiële paragraaf.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,