

Concept 22 maart 2011

**Wijziging van het Wetboek van Strafvordering 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 (Wet 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*

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

**3. Hoofdpijnen 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 betreffende het verlenen van rechtsbijstand na aanhouding**

**A. Voorziening van rechtsbijstand**

- A1. Geldend recht*
  - Situatie voor 2008/wettelijke regeling*
  - Situatie vanaf 2010*
- A2. Voorgestelde regeling*
  - Mededeling van recht op rechtsbijstand*

- *Recht op consultatiebijstand*
- *Gang van zaken volgens wetsvoorstel*
- *Uitvoering rechtsbijstand*
- *Verantwoordelijkheid aanwijzing rechtsbijstand*
- *Bekostiging rechtsbijstand*
- *Rechtsbijstand bij in verzekeringstelling*
- *Voortgang na consultatiebijstand*
- *Samenvatting regeling*

*A3. Afstand van recht op rechtsbijstand*

*A4. Samenvatting*

## **B. Aanwezigheid raadsman bij het verhoor**

*B1. Voorgestelde regeling*

*B2. Geldende wettelijke bepalingen en huidige praktijk*

*B3. Ingezette ontwikkelingen*

- a) 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 als onderdeel van de eisen die aan behoorlijke procedure worden gesteld;*
- d) Voorbereiding EU-richtlijn over het recht op rechtsbijstand.*

*B4. 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*
- *Alternatieven voor aanwezigheid raadsman*
- *Conclusie*

## **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. Financiële paragraaf**

## **10. 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 bijstand van een raadsman. Daarmee wordt verzekerd dat een verdachte die is aangehouden vanwege een strafbaar feit teneinde nader te worden gehoord op een politiebureau, recht heeft op rechtsbijstand in de vorm van een onderhoud met een raadsman voorafgaand aan het politieverhoor. Voorts strekt het wetsvoorstel tot toekenning van een recht op rechtsbijstand tijdens het politieverhoor ter zake van strafbare feiten die zijn bedreigd met een gevangenisstraf van zes jaar of meer. 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 een nadere uitleg van het recht op rechtsbijstand en de eisen die aan een eerlijke procedure in strafzaken zoals neergelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden worden gesteld. 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 de bestaande regelingen in de praktijk.

### *1.2. Uitleg van 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. 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. 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 kunnen vervolgens in wetgeving worden 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 en de richtlijn voor de raden van rechtsbijstand vanzelfsprekend in belangrijke mate kunnen 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 5001 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 in de eerste en vaak cruciale fase van het opsporingsonderzoek, waarin het eerste verhoor van de verdachte wordt afgenomen. De verklaring die de verdachte alsdan aflegt, zal in het algemeen in de verdere procedure van grote betekenis zijn.

### *1.3. Aanpassing van beleid*

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 terzake 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 uitkering van een toevoegingvergoeding na consultatiebijstand kan plaatsvinden.

Deze regelingen zullen met eventuele aanpassingen blijven gelden totdat een wettelijke regeling in werking is getreden. De noodzakelijke aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand is inmiddels in procedure gebracht.

De effecten van de uitvoering van de aanwijzing worden thans systematisch bijgehouden (“gemonitord”) onder auspiciën van het WODC door de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens wordt in een zogenaamd “impact-assessment” 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.

#### *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 zgn standaardzaken. In het kader van het zogenaamd herontwerp van de keten strafrechtelijke handhaving zijn verschillende experimenten in gang gezet die onder meer strekken tot het terugbrengen van de doorlooptijden. Het ziet ernaar uit dat een groot deel van deze versnelling binnen het bestaande wettelijk kader kan worden uitgevoerd. Het onderhavige wetsvoorstel kan deze ontwikkeling ondersteunen. 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.

#### *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 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 in 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 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.

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 zijn 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. Deze voorstellen worden mede gedaan tegen de achtergrond van de wens om een versnelling van de procedure te bewerkstelligen vooral in verband met de afdoening van minder ernstige misdrijfzaken. Met het oog hierop worden in het voorjaar van 2011 pilots uitgevoerd. 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. In paragraaf 8.4 wordt dit nader toegelicht.

Het resultaat is een vereenvoudigde regeling die gemakkelijker hanteerbaar is voor de politie, de raad voor rechtsbijstand, het openbaar ministerie en de advocatuur.

Voor zover niet uitdrukkelijk anders aangeduid hebben alle genoemde artikelen betrekking op het Wetboek van Strafvordering.

## **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 de bij de wet voorgeschreven 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 beschikbaar en wordt op het politiebureau uitgereikt. Mondelinge mededeling blijft noodzakelijk voor degenen die niet kunnen lezen. 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.

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.

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 waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten) 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, dat geen genoegen neemt met het ondertekenen van een verklaring dat de verdachte geen prijs stelt op rechtsbijstand. 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 toe 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. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

#### **3.1. Algemeen**

In het navolgende worden de hoofdpijnen 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) en een beperkte vorm van bijstand van een raadsman tijdens het verhoor (4B);
- 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). Voorts wordt een onderscheid gemaakt tussen de (formele) voorbereidingen voor het verhoor met betrekking tot het strafbaar feit waaromtrent de verdachte wordt gehoord en dat (inhoudelijke) verhoor. Deze voorbereidingen die kunnen worden gezien als een vorm van “intake”, zijn van groot belang en verzuimen daarin kunnen mede gelet op de jurisprudentie van het EHRM grote gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de verdere procedure.
- 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. De rechtmatigheidstoets wordt geschrapt.

### 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 zogenaamde piketfase). De herziening van de wettelijke regeling betreffende rechtsbijstand aan volwassen verdachten is van beperkte omvang en is gericht op stroomlijning van de aanwijzing van raadsliden door betrokken instanties. Zij sluit aan op de reeds in de OM-aanwijzing neergelegde werkwijze en het door de raad voor rechtsbijstand vastgestelde beleid.

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 vergoeding van rechtsbijstand, maar wel dat hij zich met een verzoek om aanwijzing van een raadsman tot de raad voor rechtsbijstand kan wenden. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt een draagkrachttoets toegepast ingevolge de criteria van de Wet op de rechtsbijstand. Voor het overige kan het beleid zoals geformuleerd in de huidige beleidsregel van de raad voor rechtsbijstand worden gehandhaafd. De noodzakelijke aanpassing van het Besluit vergoeding rechtsbijstand is in procedure gebracht.

In de voorgestelde bepalingen is in zoverre een verduidelijking van de terminologie opgenomen dat onderscheiden wordt tussen de gekozen raadsliden en de aangewezen raadsliden. 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 raadsliden wordt geregeld in de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten.

### 3.3. Verduidelijking van de rechten van de verdachte

De gelegenheid is te baat genomen om tevens te voorzien in reeds langer bestaande hiaten in de regeling van de eerste fase in het opsporingsonderzoek en een stroomlijning van de bestaande regelingen. 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 Stockholm-programma, 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

Tot de vastlegging en precisering van het recht op rechtsbijstand en de aanpassing van de regeling met betrekking tot de toevoeging van advocaten kan dit wetsvoorstel niet beperkt blijven, omdat met de ingezette beleidswijziging op basis van de OM-aanwijzing een grote verandering is 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. 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 noodzakelijke 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 gereede 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 om het dwangmiddel ophouden voor onderzoek nader te differentiëren. Voor het onderzoek naar misdrijven zou de termijn met drie

uur kunnen worden 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 dan zij binnen de termijn van negen uur kunnen 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 kindbescherming, 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.

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 inverzekeringstelling. 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 en niet, zoals inmiddels gegroeid, als een middel om de vrijheidsbeneming over het weekeinde heen te tillen. Voor de beslissing op een vordering tot bewaring zullen zodanige voorzieningen worden getroffen 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 voorzieningen moeten worden getroffen voor het opnemen van de verplichting om de verdachte in de gelegenheid te stellen om een onderhoud te hebben met een raadsman voor het politieverhoor en de gevallen waarin ook rechtsbijstand tijdens het politieverhoor noodzakelijk is. Onder A wordt ingegaan op de organisatorische wijzigingen die noodzakelijk zijn dvoor 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).

##### **A. Voorziening van rechtsbijstand**

###### *A1. 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 over rechtsbijstand te beschikken. In de praktijk kwam dit erop neer dat alleen de verdachte die over een gekozen raadsman beschikte en die bovendien snel ter plaatse kon zijn, zich bij het verhoor 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. De wettelijke regeling voor 1 april 2010 hield 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. Deze regeling kan gelet op de hiervoor weergegeven uitleg van het EHRM en van de Hoge Raad van het recht op rechtsbijstand niet in stand blijven.

### *Situatie vanaf 2010*

In de praktijk wordt sinds 1 april 2010 in de eerdere fase van het ophouden voor onderzoek en voorafgaand aan het inhoudelijk verhoor op de wijze zoals hiervoor onder 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 op consultatiebijstand, maar hij kan daarvan ook afstand doen. In geval geen afstand wordt gedaan dan 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 een raadsman op te roepen teneinde hem 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.

Op jaarbasis worden ca 360.000 verdachten gehoord, waarvan 70.000 direct in verzekering worden gesteld.

Volgens een rapportage van AEF 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 bedragen € 180,- per toevoeging, waardoor de totale kosten kunnen worden geraamd op ca € 18 mln.

#### *A2. 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 is 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. Daarbij moet de verdachte de consequenties van het afleggen van een dergelijke verklaring goed kunnen overzien.

#### *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 28, 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

#### *Recht op consultatiebijstand*

In het voorgestelde artikel 28a is opgenomen dat het recht op rechtsbijstand 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 of 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 (een verdenking van een strafbaar feit waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van zes jaar of meer). Hieruit 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 de hoogte van de uit te keren vergoeding aan advocaten wordt vastgesteld volgens de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten.

#### *Gang van zaken 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. Niet voor alle verdachten behoeft evenwel mededeling te worden gedaan aan de raad voor rechtsbijstand. 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 strafbare feiten, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en voor welke niet. Voor overtredingen en misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, wordt de verdachte in de gelegenheid gesteld om zich zelf van rechtsbijstand te voorzien, maar de politie behoeft van zijn wens om te worden bijgestaan door een raadsman geen mededeling te doen aan de raad voor rechtsbijstand. De kosten van rechtsbijstand komen niet voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking. In het geval dat de verdachte wordt verdacht van een strafbaar feit waarvoor wel voorlopige hechtenis is toegelaten, moet de politie op grond van artikel 28, vierde lid, de raad voor rechtsbijstand informeren. Daar wordt vervolgens voor de aanwijzing van een raadsman gezorgd. Deze raadsman zal de verdachte gedurende maximaal 30 minuten bijstaan voor de aanvang van het politieverhoor. Voor de vraag of de verdachte aanspraak kan maken op aanwezigheid van een raadsman tijdens het politieverhoor dient te worden onderscheiden tussen feiten waarop naar de wettelijke omschrijving minder dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld en misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving zes jaar gevangenisstraf of meer is gesteld.

*Uitvoering rechtsbijstand*

In artikel 28a, vierde lid, wordt geregeld dat de hulpofficier van justitie kennis geeft van de aanhouding van een verdachte aan de raad voor rechtsbijstand. Het betreft de gevallen waarin een verdachte is aangehouden die geen gekozen raadsman heeft en

- om rechtsbijstand op grond van artikel 28, eerste lid, verzoekt en verdachte is van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, of
- wordt verdacht van een feit waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van zes jaar of meer, of;
- in verzekering is gesteld.

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 vervalt de titel voor de vergoeding van rechtsbijstand. Voor de verdachte die in bewaring wordt gesteld, wordt de regeling van artikel 40 gehandhaafd met een afzonderlijke titel voor rechtsbijstand in deze fase van het opsporingsproces. In de praktijk dient de raadsman die de cliënt 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. Nu dit voorstel strekt tot schrapping van de rechtmatigheidstoets, resteert wel de vordering tot in bewaringstelling die nog steeds in de meeste gevallen binnen de eerste termijn van de inverzekeringstelling wordt gedaan. De raadsman zal met zijn cliënt bespreken of voortzetting van de bijstand door de piketraadsman na 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 raadsman die de voorkeur heeft van de verdachte. 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 daartoe beslist.

### *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, omdat hij zelf niet in de gelegenheid is deze te verwerven. Daartoe voorziet de overheid in een procedure volgens welke de advocatuur en de raad voor rechtsbijstand ervoor zorgen dat een verdachte feitelijk van rechtsbijstand gebruik kan maken. In de voorgestelde regeling is het uitgangspunt dat het instrument daarvoor de piketcentrale is en dat het de verantwoordelijkheid van de raad voor rechtsbijstand is dat de piketcentrale of een gelijkwaardige voorziening functioneert en dat daartoe (gekwalficeerde) raadslieden worden 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. Ook de Nederlandse Orde van Advocaten is zich bewust van haar verantwoordelijkheid om voldoende gekwalficeerde 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 28, vierde lid, zijn aangemeld. Voor de uitvoering van deze verplichting is nodig dat de politie zorgt voor het contact met de raad voor rechtsbijstand. Aan de raad voor rechtsbijstand wordt uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid voor het verzekeren van rechtsbijstand toegekend door het aanwijzen van gekwalficeerde raadslieden; deze verantwoordelijkheid is thans niet duidelijk belegd. Dit laat onverlet dat de raad er niet zelfstandig voor kan zorgen dat rechtsbijstand wordt verleend; dat doet de raad in samenwerking met de advocatuur. Het is evenwel een publiekrechtelijk belang dat de centrale toewijzing (piketcentrale) goed functioneert; wij hebben er met instemming kennis van genomen dat de advocatuur haar verantwoordelijkheid terzake 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. 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.

### *Gekozen raadsman*

Gehandhaafd blijft dat de verdachte zijn gekozen raadsman in beginsel zelf moet betalen. In het wetsvoorstel is uitdrukkelijk opgenomen dat voor degenen die geen gekozen raadsman hebben, een raadsman wordt aangewezen in de gevallen waarin de wetgever een recht op rechtsbijstand

heeft toegekend. Voorts is een terminologische verduidelijking doorgevoerd door niet meer te onderscheiden tussen gekozen en 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.

### *Bekostiging rechtsbijstand*

Bij aanwijzing van een raadsman is rechtsbijstand in beginsel kosteloos voor de tijd dat de verdachte rechtens van zijn vrijheid is beroofd, maar zodra hij 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 toegewezen te krijgen, waarbij een vergoeding voor diens werkzaamheden wordt toegekend.

Dit leidt tot de heffing van een eigen bijdrage (de laagste schijf is ca €100). 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 dit voorstel opgenomen. Wij verwijzen daarvoor naar de artikelsgewijze toelichting.

Voorlopige schatting is dat er 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 voorzieningen tot stand te brengen. PM impact assessment. Tijdens het eerste onderhoud met de verdachte voorafgaand aan zijn verhoor zal de raadsman met hem moeten bespreken of de verdachte 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 officier van justitie, als de inverzekeringstelling aan de orde is.

#### *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 tussen de gekozen en de aangewezen raadsman. Beiden kunnen immers 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.

#### *Voortgang na consultatiebijstand*

De verdachte heeft consultatiebijstand gehad voor zijn eerste inhoudelijk verhoor na de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie (binnen drie uur na zijn aanhouding). Vervolgens wordt hij 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. Binnen 90 uur na aanhouding zal de officier van justitie verder 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 58, eerste lid, wordt meer recht wordt gedaan aan de verschillende functies van voorgeleiding aan hulpofficier van justitie, officier van justitie en rechter-commissaris doordat de raadsman wel aanwezig is. Weliswaar hoeft 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 rechtshulpverlener om erop toe te zien dat steeds aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. 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 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.

### *A.3. 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 de raadsman hem over de consequenties van zijn weigering heeft ingelicht. Hierop voortbouwend is in het wetsvoorstel (artikel 28a, derde lid) opgenomen dat in de gevallen waarin vrijheidsbeneming op het spel staat: de gevallen waarvoor een gevangenisstraf van zes jaar of meer kan worden opgelegd, de aangehouden verdachte *geen afstand* kan doen van zijn recht op rechtsbijstand zonder dat hij daarover met een raadsman heeft gesproken. De raadsman behoeft een dergelijke afstandsverklaring niet mede te ondertekenen. De verdachte kan derhalve na overleg met zijn raadsman afstand kan doen van zijn recht op bijstand tijdens het verhoor. Hij is dan vooraf geïnformeerd over zijn rechten en de consequenties van de afstand. De afstand moet immers vrijwillig en welbewust worden gedaan. De verdachte kan – zoals ook reeds opgenomen in de OM-aanwijzing - op zijn besluit later terugkomen (bij voorbeeld indien hij in verzekering wordt gesteld) alsnog aanspraak maken op rechtsbijstand. Hieruit volgt dat het voor een verdachte van een strafbaar feit dat met minder dan zes jaar gevangenisstraf is bedreigd, mogelijk is om zonder voorafgaand overleg met een raadsman, *wel afstand* te doen van zijn recht daarop. Voor het maken van dit onderscheid hebben wij eveneens aansluiting gezocht bij het criterium voor de afdoening door middel van een strafbeschikking. In beginsel is daarmee aangegeven dat deze zaken van zodanige ernst zijn dat kan worden volstaan met een strafbeschikking van het OM, waar de rechter niet bij betrokken is. Er zijn in deze categorie voldoende lichtere misdrijven: het plegen van winkeldiefstal, vernieling, en autokraken, waarin de verdachte zijn belangen niet per definitie schaadt als hij afstand doet van rechtsbijstand. Hij kan deze beslissing nemen ook zonder dat hij daartoe overleg heeft gepleegd met een raadsman. Wel wordt onderzocht of het mogelijk is een telefonische (advocaten)hulplijn te raadplegen. Indien de verdachte wel gebruik maakt van zijn recht op consultatie van een raadsman, doet de politie een melding aan de raad voor rechtsbijstand. Deze verdachte heeft geen recht op bijstand tijdens het verhoor, maar kan wel verzoeken om (tussentijds) overleg met zijn raadsman, welk recht reeds is neergelegd in het geldende artikel 28 Sv. Ongeacht of zij een beroep hebben gedaan op consultatiebijstand, hebben de verdachten van misdrijven waarop minder dan zes gevangenisstraf is gesteld, onveranderd recht op rechtsbijstand bij een bevel tot inverzekeringstelling. De politie doet daarvan opnieuw melding aan de raad voor rechtsbijstand. Deze gaat daarna over tot aanwijzing van een raadsman.

#### *A.4. Samenvatting regeling wetsvoorstel*

De vraag wanneer 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 te



differentiëren tussen misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving minder dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld en misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving zes jaar gevangenisstraf of meer is gesteld. In het eerste geval kan de verdachte nadat hem is meegedeeld dat hij recht heeft op een onderhoud met een raadsman voorafgaand aan het verhoor, afstand doen van dit recht. In het geval dat de verdachte geen afstand doet en een onderhoud met een raadsman wenst, wordt de raad voor rechtsbijstand in kennis gesteld. In de gevallen van de zes-jaar-of meerfeiten wordt altijd de raad voor rechtsbijstand in kennis gesteld; in deze zaken kan de verdachte niet op voorhand afstand doen. Hij kan na overleg met zijn advocaat wel afstand doen van zijn recht op bijstand tijdens het verhoor.

Voor de verdachte van een minder-dan-zes-jaarsfeit die afstand heeft gedaan en die niettemin (na verhoor) in verzekering wordt gesteld, wordt alsnog de raad voor rechtsbijstand op de hoogte gebracht.

## **B. Aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor**

### *B1. Voorgestelde regeling*

In artikel 28b is opgenomen dat de raadsman van de verdachte op diens verzoek tot het bijwonen van het verhoor in zwaardere misdrijfzaken wordt toegelaten, tenzij het belang van het onderzoek dat verbiedt. Het criterium voor toelating tot het verhoor is hetzelfde als dat is gekozen bij de verplichte consultatiebijstand. In zaken waar het gaat om een strafbaar feit waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van zes jaar of meer, staat voor de verdachte veel op het spel; in deze fase gaat het immers om vrijheidsbeneming, eerst op grond van inverzekeringstelling; daarna bij de aanwezigheid van ernstige bezwaren: bewaring. Voor de redactie van de bepaling is aangesloten bij de bewoordingen van artikel 186a: de raadsman is bevoegd de verhoren van de rechter-commissaris bij te wonen, tenzij het belang van het onderzoek dat verbiedt. Indien de raadsman bij het verhoor wordt geweigerd, moet dit aan de officier van justitie worden gemeld. Indien hij het niet eens is met deze beslissing kan hij de politie opdracht geven de raadsman weer toe te laten. Het gaat hier om zaken waarin een verdenking bestaat van een feit dat met gevangenisstraf van zes jaar of meer is bedreigd. 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. 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 politieke verdachtenverhoor,

in Het Vooronderzoek in strafzaken, red. M. S. Groenhuijsen en G. Knigge, 2001, p. 671-751).

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 28b.

## *B2. 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, (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 in verzekeringstelling. In de praktijk werden voorts op ad hoc basis ook reeds raadslieden bij het politieverhoor toegelaten (bv 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 en kwetsbare verdachten.

### B3. 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 als onderdeel van de eisen die aan behoorlijke procedure worden gesteld;
- d) Voorbereiding EU-richtlijn over het recht op rechtsbijstand.

#### *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. Dat geldt in het bijzonder de destijds onderkende noodzaak tot 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. 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 langslpende 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 ene 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.

*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 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. 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 te verklaren, 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 (de mogelijkheid van consultatie van een raadsman voor het politieverhoor). Er kan dus geen goede vergelijking plaats vinden waarin noch consultatiebijstand wordt verleend noch de raadsman bij het verhoor werd toegelaten.

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 is 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. 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 zich zelf 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. 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). Na Salduz is een stroom van EHRM-jurisprudentie op gang gekomen, waaruit wel een constante lijn is af te

leiden, maar die niet in alle gevallen met een uitvoerige motivering is onderbouwd.

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 worden ingelezen, 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.

Kennelijk is niet gekozen voor een nadere uitleg van het recht op rechtsbijstand dat in het derde lid van artikel 6 duidelijk is geformuleerd. De toekenning van dit recht op rechtsbijstand wordt in de ruimere sleutel gezet van de doelen die met betrekking tot “fair trial” gediend moeten worden.

Uit het hiervoor genoemde Brusco-arrest en de reeks daaraan voorafgaande arresten kan niet onomstotelijk worden afgeleid dat er in het algemeen een recht op bijstand in de zin van fysieke aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor voor alle verdachten bestaat. Wel blijkt uit de uitspraak van 13 oktober 2009 inzake Demirkaya tegen Turkije, dat de constatering dat de verdachte noch vooraf noch tijdens het verhoor rechtsbijstand was verleend, leidt tot schending van artikel 6 EVRM. Het betrof een zaak van een verdachte van lidmaatschap van de PKK, die op 8 oktober 2001 door de politie was gearresteerd en verhoord zonder rechtsbijstand; deze verkreeg klager pas op 12 oktober 2001, bij gelegenheid van zijn verhoor door de rechter-commissaris. Het Hof spreekt met zo veel woorden uit, dat het gebrek aan rechtsbijstand tijdens het politieverhoor en het verhoor door de officier van justitie onherstelbaar van invloed was op de rechten van de verdediging, te meer daar de bij de politie afgelegde onrechtmatig verkregen verklaring bij de veroordeling van klager als bewijs voor het tenlastegelegde werd gebruikt.

In de uitspraak in de zaak Brusco heeft de Franse regering aanleiding gezien tot aanpassing van de bestaande wetgeving: de raadsman mag in het vervolg ook aanwezig zijn tijdens het verhoor. Op 13 oktober is een wetsvoorstel ingediend dat betrekking heeft op de procedure van de “garde à vue” vergelijkbaar met de inverzekeringstelling. Het voorstel bevat een groot aantal verbeteringen en verduidelijking van de positie van de verdachte in het vooronderzoek, dat in de bestaande situatie nog een zeer sterk inquisitoir karakter had. Het voorstel bevat vergelijkbare voorzieningen als de in dit wetsvoorstel beoogde aanvullingen met

betrekking tot het informeren van de verdachte over de hem toekomende rechten. Het bevat verplichtingen voor de politie om over te gaan tot voorgeleiding binnen 24 uur en een recht op voorafgaande consultatie van en aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor. Het voorstel is onlangs in het Franse Parlement aanvaard en zal nog dit jaar in werking treden. In België is door de federale regering zeer onlangs een voorstel ingediend dat in hoofdlijnen gelijk is aan het Franse. In Schotland is bij noodwet een aanvullende voorziening getroffen die ertoe strekt rechtsbijstand voorafgaand aan het verhoor te garanderen en contact tijdens het verhoor na stillegging van dat verhoor tussen verdachte en raadsman op verzoek mogelijk te maken.

Onmiskenbaar is dat de gewijzigde uitleg van het EHRM over het recht op consultatie van een raadsman ertoe noopt dat in de landen van de Raad van Europa waar zodanig recht nog niet in de wetgeving is opgenomen, wetgeving wordt aangepast. Het EHRM heeft weliswaar nog niet ondubbelzinnig uitgesproken dat de raadsman ook in alle misdrijfzaken tijdens het politieverhoor aanwezig moet kunnen zijn, de publicatie van de hierna te bespreken concept EU-richtlijn zou daarin verandering kunnen brengen. Het ligt daarom voor de hand om bij de inrichting van een nieuwe wettelijke regeling niet erop te vertrouwen dat de uitleg van het Hof tot het recht op consultatiebijstand beperkt zal blijven. Het voorgaande laat eveneens onverlet dat het aan de wetgever is om thans een zelfstandige afweging te maken met betrekking tot de te nemen maatregelen.

*Ad d. De aangekondigde concept EU- richtlijn over de uitvoering van maatregel C: rechtsbijstand in strafzaken*

Een van de onderdelen van de routekaart inzake procedure rechten, die ook in het Stockholmprogramma is opgenomen, betreft het recht op rechtsbijstand in strafzaken (maatregel C). Door de Europese Commissie is medio 2011 een ontwerprichtlijn met minimumvoorschriften voor rechtsbijstand aan verdachten in strafzaken aangekondigd. Deze zal naar alle waarschijnlijkheid uitgaan van de in de grote meerderheid van lidstaten bestaande regelingen die de raadsman bij het politieverhoor toelaten. Het ontwerp zal zich daarbij baseren op de studie van E. Cape, Z. Namoradze, R. Smith en T. Spronken – Effective Criminal Defence in Europe, 2010, die in opdracht van de Europese Commissie is vervaardigd. 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 uitleg van het EHRM. Daaraan zal binnen afzienbare termijn een verplichting tot implementatie van de EU-richtlijn worden toegevoegd.

Gelet op de hiervoor beschreven ontwikkelingen ligt het voor de hand ons nu te concentreren op de onmiskenbaar omvangrijke gevolgen voor de Nederlandse rechtspraak en het inbedden van nieuwe verplichtingen op een adequate wijze 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. De uitvoering kan zich dan beter voorbereiden op de invoering van één geheel. De Nederlandse politie zal samen met de advocatuur en de raad voor rechtsbijstand aanzienlijke organisatorische voorzieningen moeten voorbereiden met het oog op de uitvoering van een groter (en te garanderen) beroep op de rechtsbijstand.

*B4 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 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 vanuit het oogpunt van professionaliteit en integriteit belang bij om een deugdelijke en betrouwbare verklaring van een verdachte te verkrijgen over zijn 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 gezien welke aanknopingspunten voor verder onderzoek in aanmerking komen. 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. In de praktijk wordt het verhoor op het politiebureau meestal uitgevoerd door opsporingsambtenaren die als rechercheur zijn opgeleid. Zij hebben in dat kader kennis van beschikbare verhoormethodieken en verhoorstrategie. Zij kunnen zich laten bijstaan door een of meer collega's die zich in een ander vertrek dan de verhoorkamer bevinden en rechtstreeks met hen in verbinding staan. Zij kunnen zich voor en tijdens het verhoor laten adviseren door gedragsdeskundigen over de (psychologische) aanpak van de te verhoren persoon.

Bij het opsporingsonderzoek moeten bepaalde behoorlijkheidseisen in acht worden genomen, terwijl voorts geldt dat naarmate het opsporingsonderzoek vordert voor de toepassing van (ingrijpende) dwangmiddelen steeds meer feitelijke grondslag wordt vereist. In artikel 29, eerste lid, is het pressieverbod neergelegd. Uit de jurisprudentie blijkt dat het aantal gevallen waarin door de Hoge Raad een schending werd aangenomen van het pressieverbod niet groot is, maar dat een dergelijke beslissing 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.

### *Belang van de verdediging*

Het EHRM heeft het belang van de verdediging blijkend uit de overwegingen inzake het recht om zichzelf niet te belasten, het zwijgrecht en het recht om niet te worden onderworpen aan ongeoorloofde pressie, meebrengen 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 in het bepalen van de proceshouding en het overzien van de consequenties daarvan in het verder verloop van de procedure. 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 niet in staat zijn zonder advies van een raadsman. Voor de vraag of de verdachte zich op zijn zwijgrecht zal 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 aanraden dat de cliënt zich op zijn zwijgrecht beroept. Dit advies wordt veelal ingegeven door een gebrek aan feitelijke gegevens over de stand van het onderzoek. Het advies om zich te beroepen om 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.

Ten behoeve van de voorbereiding van de verdediging heeft de verdachte belang bij het begin van zijn bekendheid met het opsporingsonderzoek zijn lezing van het gebeurde in zijn eigen verklaring te doen opnemen. In dit eerste stadium moet een volledige verklaring van de verdachte in het proces-verbaal worden opgenomen, ook met het oog op verdere besluitvorming door de officier van justitie en de rechtbank. Uit het experiment Raadsman bij politieverhoor blijkt dat de raadsman een belangrijke rol kan spelen bij het aanvullen van de weergave van de verklaring van de verdachte.

### *Belang 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 heeft 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 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 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 politie 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: de verklaring van verdachte is niet rechtmatig verkregen en mag niet als bewijsmiddel worden gebezigd. De waarde van een bekende verklaring zonder dat consultatiebijstand is aangeboden of ten onrechte niet is verleend, is in ieder geval als bewijsmiddel 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 een beperkt recht op aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor van de verdachte in zwaardere zaken, 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. Zij nemen ook de beslissing of een raadsman tot het verhoor wordt toegelaten en beoordelen daarbij of hem in het belang van het onderzoek de toegang moet worden geweigerd. Zij geven daarvan kennis aan de officier van justitie die als leider van het onderzoek de mogelijkheid heeft om alsnog toelating te bevelen dan wel in te stemmen met weigering. 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, mogelijke overtreding van het pressieverbod en mededelingen over 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). Wij gaan ervan uit dat nadere afspraken zullen worden gemaakt tussen politie, openbaar ministerie en advocatuur over de wijze waarop de raadsman de verdachte tijdens het verhoor kan bijstaan. Daarbij kan acht geslagen worden op het protocol dat is gemaakt bij gelegenheid van het experiment Raadsman bij politieverhoor.

### *Alternatieven voor aanwezigheid raadsman*

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 inhouden. 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, hoewel zij zich ervan bewust is dat vooral het verlenen van (gespecialiseerde) rechtsbijstand aan minderjarigen voor de advocatuur een aanzienlijke werkbelasting meebrengt, die tot gevolg heeft dat er wachttijden ontstaan. De opvatting (van Borgers) was als eerste uitleg van het Salduz-arrest dat wellicht kan worden volstaan met een regeling die aan de verdachte meer ruimte geeft om te vragen of hij kan overleggen met zijn raadsman, waarna het verhoor telkens moet worden onderbroken. Binnen het bestaande wettelijk kader zou zo'n recht al uit het geldende artikel 28, tweede lid, voortvloeien. Het artikel kent aan de verdachte het recht toe, 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 rechtspraak 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) kunnen worden toegestaan, maar het verhoor moet daartoe wel telkens worden onderbroken. Een dergelijke werkwijze wordt in de conclusie van AG Knigge als onpraktisch gekwalificeerd.

Een ander alternatief, waarop van de zijde van de politie is gewezen is het audiovisueel opnemen van verhoren (thans reeds verplicht voor een deel van de grotendeels zwaardere zaken op grond van de aanwijzing van het College van procureurs-generaal, St.crt. 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 audio-visuele 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 is verbonden. Het opmaken van een proces-verbaal, waarin gecompriemd 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 en ter plekke aandacht kan vragen voor het naar zijn oordeel mogelijk overtreden van het pressieverbod of voor de conditie van zijn cliënt.

### *Conclusie*

Bij de uiteindelijke belangenafweging voor de voorstellen betreffende de toelating van de raadsman bij het politieverhoor heeft in belangrijke mate meegewogen dat in het kader van een behoorlijke rechtsbedeling zowel het openbaar ministerie als de zittingsrechter moeten kunnen uitgaan van een volledige en accurate weergave van de verklaring van een verdachte die door de politie wordt opgemaakt. De positie van de verdachte in het vooronderzoek wordt versterkt en heeft een kwaliteitsverbetering van het proces-verbaal tot gevolg, die 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 uiteindelijk niet haalbaar en evenmin wenselijk. Wij wijzen daarbij op 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).

## **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 toekomstige 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-arrest 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. Niet alle verdachten die niet wensten te verklaren, konden dit standpunt 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 discussie over de vraag in hoeverre een verdachte het recht heeft zijn advocaat 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 eisen 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 eisen kon beroepen, maar deze zijn 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<sup>e</sup> druk, p. 154). 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, sluit 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 kan worden gemaakt voorafgaand aan het eerste politieverhoor over het strafbaar feit, omtrent welk hij wordt gehoord.

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 het voorgestelde artikel 27, derde lid, is een algemeen recht voor de verdachte op vertolking en vertaling dat betrekking heeft op de gehele strafrechtelijke procedure opgenomen. Dit sluit aan op 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).

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 wordt Nederland periodiek aangesproken in de rapportage van het BUPO/antifoltercomité. 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 (6<sup>e</sup> 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. 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. De voorgestelde bepaling (artikel 29b) 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 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 wel sprake is van een relatie tussen de invoering van het consultatierecht voorafgaand aan het verhoor en een verhoogd beroep op 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 is geweest 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 ondervraging van de politieambtenaren moet dulden. Die ondervraging is wettelijk genormeerd in de zin van het algemeen pressieverbod; de ratio is dat ook in de verdere procedure officier van justitie en 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.

De ondervraging is door de politie geoperationaliseerd 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.

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 alternatieve verklaringen over 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, hetgeen niet zonder meer gelijk is aan het verkrijgen van een bekende verklaring. De taak van de politie is het ophelderen van de toedracht van een (strafbaar) feit. Naarmate 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 niet betekent dat hij het dus altijd gedaan heeft. 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.

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.”, wordt in de praktijk thans niet zeer strikt de hand gehouden. Dat betekent dat de verklaringen die door de verbalisanten worden opgenomen en geredigeerd sterk zijn geënt op de bruikbaarheid van de verklaring voor bewijs van het strafbaar feit en niet op een kale weergave van het relaas van de verdachte. 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 het gedrag van de verdachte een delictsomschrijving is vervuld blijft leidend bij het verhoor van de 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.

Om de rechter een completer beeld te bieden van de lezing van de verdachte is voorts opgenomen dat de verdachte zelf een schriftelijke verklaring aan het proces-verbaal kan toevoegen. 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 (St.crt. 28 juli 2010, 11885). In het verleden werden sommige verhoren weliswaar op geluids- of videoband vastgelegd, maar deze beslissing werd ad hoc genomen. Te verwachten is dat deze registraties een vast onderdeel van de processtukken zullen uitmaken. De omstandigheid dat deze banden meteen na afloop van het verhoor beschikbaar en 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 vollediger 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).

Voornamelijk van de zijde van de politie is bepleit dat het systematisch registreren van het politieverhoor de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor overbodig zal maken. Ook in het onderzoeksproject Strafvordering 2001 wordt het standpunt ingenomen dat de audiovisuele registratie een beter instrument is voor de controle op de rechtmatigheid van de ondervraging dan de aanwezigheid van een raadsman (deel II: het

vooronderzoek in strafzaken , p. 56). Niettemin moet worden aangetekend 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, waarbij hoge straffen kunnen worden opgelegd 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 of meer, dan wel misdrijf met zwaar lichamelijk letsel of ernstig zedendelict). Voorts moet er sprake zijn van een verdachte met een (kennelijke) verstandelijke beperking of cognitieve functiestoornis. Het tempo waarin de aanwijzing landelijk wordt ingevoerd geeft vooralsnog geen aanleiding voor de verwachting dat verdere uitbreiding gemakkelijk tot stand kan worden gebracht.

Uit het hiervoor genoemde experiment Raadsman bij politieverhoor, en het desbetreffende 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). 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 het 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 (van sympathiseren 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.

## **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 artikel 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 de betere onderlinge aansluiting daarvan. 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 foutmarge is gering te achten; de verdachte wordt vervolgens direct aan een opsporingsambtenaar overgedragen (door een burger) 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 het volgende 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 altijd door een opsporingsambtenaar. Verreweg de meeste aanhoudingen geschieden terzake 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 zal 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.

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 veelal niet meegedeeld in welke hoedanigheid (getuige of verdachte) en in verband waarmee iemand werd opgeroepen. Indien de ondervraging voldoende had opgeleverd voor een verdenking, hield de politie de gehoorde persoon vervolgens tijdens of aan het eind van het verhoor formeel als verdachte aan. 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 hij dat 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 verzekering wordt gesteld en 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. 241, (achtste 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<sup>e</sup> 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 strafbare feiten van iets zwaarder gewicht die nader onderzoek vergen, ligt dit anders en 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.

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 daarvoor niet meegerekend. In de praktijk wordt ervan uitgegaan dat het tijdstip van aanhouding begint op het moment dat de verdachte is aangekomen op het politiebureau dat bestemd is voor zijn voorgeleiding en verhoor. 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, hetgeen bij voorbeeld inhoudt: niet zeven uur vervoeren teneinde maximaal zes uur te mogen horen. Toch schijnt het voor te komen dat met verdachten enige tijd wordt rond gereden voordat zij op de plaats bestemd voor verhoor aankomen. 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. Dit zou ook aan het licht moeten komen bij de berekening van de termijn voor voorgeleiding die immers begint te lopen vanaf het tijdstip van aanhouding en niet vanaf de aankomst op het bureau.

## 6.2. *Voorgestelde regeling*

In het wetsvoorstel zijn herziene bepalingen opgenomen van artikel 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 op het politiebureau moet beslissen over de rechtmatigheid van de aanhouding en over het begin van het verhoor. 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, 8<sup>e</sup> druk, p. 241). Niet op alle politiebureaus is altijd een hulpofficier van justitie aanwezig en soms bestaat de voorgeleiding na aanhouding uitsluitend in het overdragen van de verdachte aan een rechercheambtenaar met het oog op verder verhoor. 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.

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. Dit sluit aan op redelijke wensen uit de praktijk die kunnen worden gehonoreerd. Zo zijn 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.

In aansluiting op de praktijk volgens welke verdachten die niet zijn aangehouden wel door de politie worden gehoord, stel ik 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 om welke reden hij aldaar wordt verwacht. Dat zelfde geldt voor de gevallen waarin iemand telefonisch wordt gehoord. Ook moet 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 niet verschijnt nadat hij een verzoek van de opsporingsambtenaar heeft ontvangen, bij het bestaan van voldoende verdenking tegen hem kan 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 af vooral van de tijd die bestemd is voor het eigenlijke verhoor, 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, terwijl de ernst van het feit dit niet geheel rechtvaardigt en de vrijheidsbeneming voornamelijk het gevolg is van logistieke problemen bij de voorbereiding van het verhoor.

Een tweede punt is dat de functie van de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie in de loop van de tijd is afgezwakt (zie onder 6.2).

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). De huidige maximale termijn volgens het Nederlandse recht is 87 uur, hetgeen volgens bestaande ECRM-jurisprudentie net door de beugel kan. Tegen de achtergrond van de omstandigheid dat sinds deze uitspraken geruime tijd is verstreken, kan het risico van een striktere interpretatie niet worden afgewacht en stellen wij voor de regeling van de inverzekeringstelling andermaal op de hierna onder (8) aan te geven wijze te wijzigen.

### *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 eveneens vastgelegd dat ophouden voor onderzoek alleen mag worden toegepast ten aanzien van aangehouden verdachten. Corstens (p. 386) heeft er terecht op 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, is niet alleen de aanhouding onrechtmatig, 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 de toedracht van het strafbaar feit. De huidige zes uur 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 de raadsman voor het politieverhoor.

Daarna zal pas het eigenlijke inhoudelijke verhoor kunnen beginnen. Dat verhoor zal in ernstige zaken meestal door gespecialiseerde rechercheurs worden afgenomen. Het is niet gewenst te berusten in een algemene verkorting van de termijn voor het verhoor. Een algemene verlenging van de termijn zou echter vooral voor de verdachte die is aangehouden wegens verdenking van overtreding disproportioneel zijn. De termijn voor het afronden van het onderzoek naar een overtreding blijft zes uur, na afloop daarvan moet de verdachte in vrijheid worden gesteld, ten zij zijn identiteit niet kan worden vastgesteld. In het algemeen kan evenwel worden aangenomen dat een dergelijke termijn wel voldoende is en dat de verdachte vrijwel nooit aanspraak zal maken op rechtsbijstand.

Dit leidt mij 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 een dag na zijn aanhouding moet weten waar hij aan toe is: hij wordt in vrijheid gesteld of 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:

- voor misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

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 mag maximaal drie maal vierentwintig uur duren (artikel 57). 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 uitzondering

(dringende noodzaak) zal 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 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. (PM bron onderzoek Uit Beijerse,

Mevis c.s.: Rechter-commissaris en inverzekeringstelling: een paar apart, p. 48 ).

### 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 samenvaal 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 (zie hiervoor aangehaalde bron p. 75) 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 rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming grondig te toetsen. Of een dergelijke toetsing door de RC minder problematisch zal worden gezien dan de huidige rechtmatigheidstoetsing is evenmin zeker.

### 8.3. *Problemen bij inverzekeringstelling*

Het huidige 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 door de rechter-commissaris niet aan het einde van de eerste termijn plaats vinden. De rechtmatigheidstoets wordt 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 termijn of na ommekomst daarvan 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 kan plaats vinden 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 staat niet zozeer meer de merites van de zaak voorop, als wel de behoefte om de zaak over het weekeinde heen te tillen. Teneinde hierin wijziging te brengen zal ik 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 terzake; te wijzen valt op spoedeisende gedingen voor de voorzieningenrechter, de uitvoering van spoedeisende doorzoeken 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 middencriminaliteit 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%). In de overige gevallen moet de officier van justitie beslissen of hij voldoende grond heeft voor het indienen van een vordering 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 voltooiing van het 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 automatische rechtmatigheidstoets na drie dagen en 15 uur wordt geschrapt. De verdachte die van oordeel is dat het bevel tot inverzekeringstelling ten onrechte is gegeven, kan zich met een verzoek tot invrijheidstelling binnen drie dagen tot de rechter-commissaris wenden, die zijn verzoek zal behandelen.

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. Ik noem 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 criminaliteit 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-straftbeslissing (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-straftbeslissing 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.

Gelet op de inspanningen die thans worden getroost voor de uitvoering van de OM-aanwijzing, is het bij uitstek zaak om daarbij aan te sluiten met verdere stroomlijning van de procedure. 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 plaats gevonden 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 te verlossen van de minder aansprekende taak van de rechtmatigheidstoetsing.

Invoering van deze werkwijze 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);

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 kindbescherming en de bestaande Veiligheidshuizen.

De huidige termijnen zijn blijkens informatie uit de praktijk, in beginsel werkbaar behalve met betrekking tot aanhoudingen voor het weekeinde en avonduren, en in geval van verdachten van uitgaansgeweld die niet eerder werden veroordeeld. Met het oog hierop overwegen wij een wetvoorstel waarin aanpassingen van de termijn van voorgeleiding aan de politierechter en de gronden voor voorlopige hechtenis worden voorgesteld. Inmiddels zijn pilots 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 te maken.

## **9. Financiële paragraaf**

De kosten van de invoering van de beleidswijziging zijn voor de eerstkomende jaren geraamd op .... De structurele kosten voor invoering van de rechtsbijstand na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden geraamd op ..... **(PM)**

## 10. Artikelsgewijs

### Artikel I

#### Onderdeel A

Dit onderdeel is toegelicht in paragraaf 5.

#### Onderdeel B

##### *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 artikel 53 en 54.

Ten tweede is 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 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. De termijn voor de inverzekeringstelling begint te lopen vanaf het moment van daadwerkelijke aanhouding.

##### *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 C

#### *Artikel 28 (mededeling van recht op rechtsbijstand)*

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 voorgesteld in het wetsvoorstel versterking rechter-commissaris (Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 2). 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.

#### *Artikel 28a (contacten raadsman en verdachte)*

In dit onderdeel zijn bepalingen over de contacten van de verdachte met diens raadsman in het kader van consultatiebijstand bijeengebracht. Het eerste en derde lid vloeien eveneens direct voort uit de uitleg van het EHRM van het recht op rechtsbijstand in artikel 6 EVRM. Voor de uitvoerige toelichting verwijs ik naar paragraaf 4A. Het tweede lid is inhoudelijk gelijk aan de bepaling van artikel 28, tweede lid.

#### *Artikel 28b (aanwezigheid raadsman tijdens verhoor)*

Deze bepaling is uitvoerig toegelicht in paragraaf 4B.

### Onderdeel E (*cautie*)

De bepaling van artikel 29, derde lid, is wegens systematische redenen overgebracht naar artikel 29a, vierde lid. In artikel 29a zijn bepalingen betreffende de regeling en de weergave van het verhoor bij elkaar gezet. Nadere toelichting is gegeven in paragraaf 5.

### Onderdeel F (*weergave van verhoor*)

In artikel 29 (voorgesteld) is de regeling van het verhoor opgenomen. Het eerste lid is ontleend aan artikel 47bis, derde lid, van het Belgische wetboek van strafvordering. Toegevoegd is de bestaande maximumduur van het verhoor en de bevoegdheid van de verdachte om te verzoeken om een onderbreking. De verhorende politieambtenaar beslist op het verzoek. Het tweede lid betreffende de aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor is toegelicht in paragraaf 4B. Denkbaar is dat de bevoegdheid stapsgewijs wordt ingevoerd; eerst bij de levensdelicten en daarna uitgebreid tot andere delicten.

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 vast te leggen. De volledigheid van de verzameling van onderzoeksmateriaal is er ook mee gediend dat de verdachte zijn lezing van de toedracht van het strafbaar feit aan het dossier kan toevoegen. Hij behoeft daarvan evenwel geen gebruik te maken.

De bepaling uit het vierde lid is overgenomen uit artikel 29, derde lid, en zal naar verwachting meer betekenis krijgen tegen de achtergrond van de overige voorschriften in dit artikel betreffende de regeling van het verhoor en het daarvan op te maken proces-verbaal.

De bepaling uit het vijfde 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 (St.crt 28 juli 2010, nr 11885) wordt aangegeven in welke gevallen het maken van opnamen van verhoor is voorgeschreven.

## Onderdeel G

### *artikelen 37-39 (gekwalficeerde 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 het EHRM-arrest 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 het Raadsman bij politieverhoor blijkt dat de termijnen bij het uitgevoerde experiment met souplesse en in onderling overleg werden gehanteerd. Ik hoop 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 raadsliden, 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 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 geheel bijdrage te leveren aan de te zijnen behoeve gemaakte kosten voor rechtsbijstand.

*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 46 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 H en J (*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. Ik geef 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.

#### Onderdeel I (*ophouden voor onderzoek*)

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 gezien 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 strafvervolgning 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 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 K en L (*aanpassing jeugdstrafprocesrecht*)

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 en toereikend 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.

Onderdeel L

Artikel 489 (*recht op rechtsbijstand van minderjarige verdachte*)

*Uitvoering EHRM-rechtspraak Salduz en Panovits: geen vertrouwenspersoon, maar raadsman*

In deze artikelen is uitvoering gegeven aan de uitleg van de Hoge Raad in zijn arresten van 30 juni 2010 van de EHRM-arresten inzake Salduz en Panovits. In strafzaken betreffende minderjarigen heeft de verdachte recht op een onderhoud met een raadsman voorafgaand aan zijn verhoor. In aansluiting daarop overwoog de Hoge Raad dat de verdachte tijdens zijn verhoor moet kunnen worden bijgestaan door een vertrouwenspersoon of een raadsman.

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 wordt 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 klemmt 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. Hiertoe zijn aanvullende voorzieningen voor alle betrokkenen –

raad voor de kindbescherming, bij voorbeeld op locatie of op kantoren nabij - dringend nodig.

*Consultatiebijstand voor alle minderjarige verdachten van misdrijf*

De voorgestelde regeling voor minderjarigen wijkt verder af van die voor volwassen verdachten en van de bestaande regeling volgens de OM-aanwijzing.

Volgens de huidige praktijk op grond van de OM-aanwijzing wordt de verdachte van een misdrijf beneden de zestien jaar 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 verhoorbijstand). De verdachte boven de zestien die geen afstand heeft gedaan, krijgt eveneens een aangewezen raadsman.

Naar aanleiding van overleg met betrokken organisaties is in de voorgestelde regeling voor de toewijzing van consultatiebijstand afgezien 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). Het probleem gesignaleerd door

J.A.C. Bartels 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), zal moeten worden opgelost door een betere bereikbaarheid en beschikbaarheid van goed opgeleide raadslieden. 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 geenodeloze vertraging bij de afhandeling op het politiebureau op te treden.

Op grond van het vorenstaande menen wij dat aan alle minderjarige verdachten die zijn aangehouden vanwege verdenking van een misdrijf consultatiebijstand moet worden geboden. Naar aanleiding van de consultatiebijstand kan de verdachte aangeven gebruik te willen maken van het recht op bijstand tijdens het verhoor. 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 rechtsgeldig afstand doen. Te overwegen valt of voor 16 en 17-jarigen de mogelijkheid moet worden geboden in lichtere zaken af te zien van consultatiebijstand. Wij houden deze beslissing aan totdat daarover wellicht uitkomsten bekend zijn uit het hiervoor genoemde Impact Assessment en de consultatie over dit concept-wetsvoorstel.

### *Rechtsbijstand vooralsnog ook bij Haltzaken*

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 politiesept 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 expertmeetings die over dit onderwerp zijn gehouden, 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 bekende verdachte die voor het eerst is aangehouden voor een dergelijk vergrijp.. Niettemin leidt een formele aanhouding voor misdrijf noodzakelijkerwijs tot formele afhandeling in het strafrechtelijke circuit.

Dit is vooral knellend bij de behandeling van jeugdzaken die voorheen met een alternatieve afdoening buiten het strafrechtelijke circuit konden eindigen. Het belang van de jeugdige om bij betrekkelijk geringe strafbare feiten niet meteen met een strafrechtelijke reactie te worden geconfronteerd, staat haaks op het toenemende verlangen van burgerij en overheid om uitdrukkelijk zichtbaar (en veelal strafrechtelijk) te reageren op verschillende vormen van overlast en geringere overtredingen. De mogelijkheden voor het alternatief afdoen van zaken (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 consultatiebijstand noodzakelijk om de minderjarige verdachte inzicht te geven in zijn rechtspositie.

Gewerkt wordt aan een instructie voor de hulpofficier van justitie, waarin aandacht wordt gevraagd voor goede en snelle communicatie met de raad voor rechtsbijstand en de lokale advocatuur.

Indien de (hulp)officier van justitie meteen bij de voorgeleiding van de minderjarige van oordeel is dat de zaak voor afdoening via Halt in aanmerking komt, stelt hij de coördinator van de Halt-projecten daarvan op de hoogte. Hij zorgt eveneens voor melding aan de raad voor rechtsbijstand met het oog op aanwijzing van een raadsman voor de minderjarige.

Naarmate meer praktische voorzieningen worden gerealiseerd, zoals de aanwezigheid van een in jeugdstrafrecht gespecialiseerde raadsman en de Halt-coördinator op of in nabijheid van het politiebureau waar de minderjarige moet worden gehoord. Wij geven de voorkeur aan een eenvoudige en snelle procedure, waardoor minderjarige verdachten het strafrechtelijk bestel zo min mogelijk belasten. Voor zover het onvermijdelijk is dat minderjarige verdachten in het strafrecht worden betrokken, zal daarvoor in samenspraak tussen de betrokken partijen binnen de wettelijke kaders een eenvoudige en snelle werkwijze moeten worden gevonden.

#### Artikel 490 (*aanwijzing van rechtsbijstand*)

In het 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 het tweede 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 derde 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 worden meegedeeld.

Hoewel geen sprake is van bijstand voorafgaand aan of tijdens het verhoor, is wel van belang in dit wetsvoorstel te betrekken dat bij een aantal parketten de minderjarige met zijn raadsman wordt opgeroepen voor de taakstraf- OM zittingen, ook wel TOM-zitting genoemd. In het voorgestelde derde 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. Tevens is geëxpliciteerd dat het alleen gaat om strafbeschikkingen ter zake van een misdrijf.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,