

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2011

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2010

Hierbij zend ik u het onderzoeksrapport toe, dat is opgesteld naar aanleiding van het experiment dat is uitgevoerd met de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor¹. Het onderzoek is uitgevoerd door L. Stevens en W. J. Verhoeven, onder auspiciën van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Vrije Universiteit Amsterdam, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van mijn ministerie. Van deze gelegenheid maak ik gebruik u te informeren over enkele Europeesrechtelijke ontwikkelingen.

Kort samengevat houdt deze brief in, dat met het evaluatieonderzoek de uitvoering van de motie Dittrich is voltooid en dat de uitkomsten van het onderzoek zullen worden betrokken bij de voorbereiding van een voorstel tot herziening van het Wetboek van Strafvordering. Het onderzoek is echter niet de enige factor die een rol speelt bij de nog te nemen beslissing over een mogelijke structurele rol van de raadsman bij het politieverhoor. Ook spelen een rol de Europeesrechtelijke ontwikkelingen en de resultaten van onderzoek naar de gevolgen van een eventuele invoering van een meer structurele aanwezigheid van de raadsman voor het strafrechtstelsel en de daarbij betrokken partijen.

Het experiment

Het experiment is uitgevoerd naar aanleiding van een door het toenmalige lid Dittrich in oktober 2006 ingediende motie (Kamerstukken II 2006–2007, 30 800 VI, nr. 14), waarin hij de regering verzocht «in nauw overleg met de Nederlandse Orde van Advocaten over te gaan tot invoering van een tijdelijk systeem, waarin de advocaat tijdig de mogelijkheid krijgt aangeboden, aanwezig te zijn bij het eerste politieverhoor in zaken waarin de verdachte wordt beschuldigd van een levensdelict (onder andere moord en doodslag)». In de motie werd de regering tevens verzocht het tijdelijke systeem na twee jaar te evalueren

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

en de Kamer daarover te berichten. Hierbij voldoe ik aan het in de motie vervatte verzoek.

Het tijdelijke systeem is tot stand gekomen in nauw overleg met de politie, het Openbaar Ministerie, de Rechtspraak, de Raden voor rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten. Dit overleg leidde tot een protocol dat in de periode van 1 mei 2008 tot 1 mei 2010 is toegepast in de politieregio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond, met Haaglanden en Midden- en West-Brabant als controleregio's. Volgens het protocol had de verdachte het recht om maximaal 30 minuten vertrouwelijk met zijn raadsman te spreken en hem vervolgens bij het verhoor aanwezig te laten zijn. De raadsman had tijdens het verhoor geen mogelijkheden om op te treden, anders dan dat hij direct kon ingrijpen bij ongeoorloofde pressie en opmerkingen kon maken bij de vastlegging van het verhoor in een proces-verbaal. Voor de aanwezigheid van de raadsman stelden de Raden voor rechtsbijstand een piketregeling vast. In opdracht van het WODC heeft de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) bijgevoegd evaluatieonderzoek uitgevoerd.

Het onderzoek

De centrale vraagstelling van het evaluatieonderzoek was: hoe verlopen de eerste politieverhoren met voorafgaande consultatie en aanwezigheid van de advocaat en wat zijn de feitelijk waarneembare gevolgen van de consultatie en de aanwezigheid op het verloop van het verhoor?

In de rapportage geven de onderzoekers als overheersende indruk aan dat de invoering van de experimentele maatregelen in relatieve rust is verlopen. Hoogoplopende conflicten hebben zich in de praktijk niet voorgedaan, al zijn er wel irritaties en fricties waargenomen, meestal rondom de interpretatie van het protocol. Deze bevinding is vooral relevant omdat bij de voorbereiding van het experiment bleek dat de opvattingen van advocatuur en politie over de omvang en de reikwijdte van het experiment sterk uiteen liepen. In het experiment is kennelijk een modus gevonden die uiteindelijk werkbaar bleek te zijn.

Een belangrijke aanleiding voor het experiment was de Schiedammer parkmoord, in welke zaak een verdachte – naar achteraf bleek – ten onrechte een misdrijf had bekend. De veronderstelling van de indieners van de motie was dat de aanwezigheid van een raadsman tijdens het eerste politieverhoor valse bekentenissen zou kunnen voorkomen en dat de transparantie en de verifieerbaarheid van het opsporingsonderzoek daarmee zouden worden gediend. In dit verband speelt het pressieverbod een rol, dat in de wet is geformuleerd als de instructie aan de verhoorder dat hij zich onthoudt van alles wat de strekking heeft een verklaring te verkrijgen waarvan niet gezegd kan worden dat die in vrijheid is afgelegd. De verdachte is niet tot antwoorden verplicht (art. 29, eerste lid, Wetboek van Strafvordering). Het is niet mogelijk eenduidig te bepalen wat de omstandigheden zijn waaronder een verdachte zijn verklaring niet in vrijheid aflegt. De verdachte verkeert tijdens het verhoor hoe dan ook niet in een vrije positie. Hij is immers aangehouden en wordt opgehouden voor onderzoek, in welke situatie hij zich vragen van verhoorders moet laten welgevalen. Het is aan de verhoorders om onder die omstandigheden en gelet op het opsporingsbelang de verdachte in vrijheid een verklaring te laten afleggen, die leidt tot meer duidelijkheid over de feiten of omstandigheden die een redelijk vermoeden van schuld rechtvaardigen. Voor de verdachte kunnen reeds de omstandigheden waaronder hij wordt verhoord worden ervaren als een vorm van pressie. Dit maakt het voor de verhoorders niet eenvoudig om – onder druk van het opsporingsbelang – de verdachte te verhoren.

De onderzoekers wijzen in hun conclusie op een mogelijk verband tussen consultatie en de aanwezigheid tijdens het verhoor. Gebleken is dat de consultatie van een raadsman voorafgaand aan het verhoor ertoe leidde dat de verdachte meer dan voorheen in het verhoor een uitdrukkelijk beroep deed op zijn 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 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, al constateren zij ook dat de raadsman 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 verhoortechnieken relatief weinig aanwendden. De onderzoekers hebben niet empirisch kunnen vaststellen of sprake was van ongeoorloofde druk op verdachten. Wel hebben zij geconstateerd, dat in de gevallen waarin de raadsman tijdens het verhoor meende dat sprake was van overtreding van het pressieverbod, zij dat verbod (te) ruim uitlegden.

De onderzoekers vermelden dat de politie stelt dat, gelet op de mogelijkheid van het consult vooraf en het auditief of audiovisueel registreren van verhoren, de aanwezigheid van de raadsman geen toegevoegde waarde heeft. Uit een oogpunt van fair trial zijn transparantie en verificerbaarheid volgens de politie voldoende gediend met consultatie en registratie. Voorts stelt de politie dat de mogelijkheid van de aanwezigheid bij het politieverhoor zorgt voor verhoging van de werkdruk waar geen compensatie tegenover staat. De advocatuur vindt wel dat er sprake is van meerwaarde. Het gaat dan met name om het kunnen ingrijpen indien de politie de druk op de verdachte naar de mening van de raadsman te ver opvoert of om de invloed die hij kan uitoefenen op het proces verbaal.

Kanttekeningen

Met het experiment en de evaluatie daarvan – zoals gevraagd in de motie Dittrich – is meer zicht verkregen op de gevolgen van de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor voor de direct betrokkenen (verhoorders, verdachte en raadsman). De uitkomsten van het onderzoek zullen worden betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel tot herziening van het Wetboek van Strafvordering. Daarbij zal echter ook rekening worden gehouden met het feit, dat het experiment betrekking heeft op een beperkte categorie specifieke zaken. Het experiment is in sterke mate beïnvloed door de omstandigheid dat na de arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EHRM) en de Hoge Raad over de verplichte bijstand van de raadsman voorafgaand aan het politieverhoor eind 2008 en begin 2009 de rechtspraktijk is gewijzigd. Bovendien worden verhoren in veel gevallen auditief dan wel audiovisueel geregistreerd. Ook deze factoren zullen worden meegewogen bij de beantwoording van de vraag of structureel de mogelijkheid moet worden geboden om de raadsman bij het politie-

verhoor toe te laten. Het gaat daarbij uiteindelijk om het vinden van een goede balans tussen fair trial en waarheidsvinding.

De onderzoekers hadden niet de opdracht tot evaluatie van de financiële en operationele gevolgen voor politie en advocatuur, terwijl ontegenzeggelijk de komst en de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor voor beide beroepsgroepen veel consequenties heeft gehad.

Voorts passen bij het onderzoek de volgende kanttekeningen:

1. Het onderzoek betreft een experiment dat betrekking had op levensdelicten. De mogelijkheid tot aanwezigheid van een raadsman bij het verhoor was beperkt tot de politieregio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond, met Haaglanden en Midden- en West-Brabant als controleregio's. Bij de verzameling van gegevens is voor een belangrijk deel gebruik gemaakt van observaties van de verhoren vanuit de regiekamer. In totaal hebben de onderzoekers 168 verhoren van 94 verdachten in 70 zaken bijgewoond. Deze aantallen zijn naar verhouding gering als wordt bedacht dat jaarlijks ca 350 000 verdachten worden verhoord. In verband hiermee kunnen de bevindingen van het experiment niet zonder meer worden uitvergroot tot regelgeving in het kader van strafvordering die betrekking heeft op andersoortige delicten dan levensdelicten.
2. Het evaluatieonderzoek is tot stand gekomen op grond van observaties van de onderzoekers. Het betreft empirisch onderzoek naar de specifieke effecten van het verlenen van rechtsbijstand voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor. Door de onderzoekers gelegde verbanden tussen de opstelling van verdachten en verhoormethoden moeten worden gezien in de beperkte context van het experiment. Het onderzoek bevat als zodanig de bevindingen van de onderzoekers, waaraan niet zonder meer beleidsbeslissingen kunnen worden verbonden.
3. Tijdens de uitvoering van het experiment veranderde de situatie doordat als gevolg van arresten van het EHRM (Salduz) de verdachte in geval van verdenking van een misdrijf het recht heeft gekregen voorafgaand aan het politieverhoor een raadsman te consulteren. Hierover bent u geïnformeerd bij brieven van 15 april en 15 december 2009¹. Als gevolg hiervan konden de observaties in de onderzoeksregio's niet meer goed worden vergeleken met die in de controleregio's.
4. Op 1 september jl. is de «Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten» van het College van procureurs-generaal in werking getreden. Op grond van deze aanwijzing worden verhoren, afhankelijk van aard delict en kwetsbaarheid verdachte, auditief of audiovisueel geregistreerd. Deze aanwijzing is nog niet operationeel bij de korpsen die zijn aangesloten bij de ict-verzorgingscentra Noord-Oost-Nederland en Zuidwest.

Europeesrechtelijke ontwikkelingen

Sinds de arresten van het EHRM inzake Salduz en Panovits, waarover ik u eerder berichtte, is een stroom van jurisprudentie op gang gekomen bij het EHRM en in de verschillende lidstaten van de EU die nog geen wettelijke voorziening hebben voor het verlenen van rechtsbijstand voorafgaand aan c.q. bij het politieverhoor. Het betreft vooralsnog België, Frankrijk, Schotland en Nederland.

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 toekomt². Deze houdt in, dat anders dan volgens vaste

¹ (Kamerstukken II 2009/10, 31 700 VI, nr. 117) en 15 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 77)

² Op 30 juni 2009 zijn drie arresten gewezen door de Hoge Raad (LJN BH3079, BH3081, BH3084) met een uitvoerige conclusie van AG Knigge.

jurisprudentie 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. Bij eerder genoemde brieven van 15 april 2009 en 15 december 2009 bent u geïnformeerd over de gevolgen van deze arresten voor beleid en wetgeving.

Over de betekenis voor de Nederlandse praktijk van de uitspraak die het EHRM op 14 oktober jl. heeft gedaan in de zaak Brusco tegen Frankrijk (nr. 1466/07) heeft het lid van uw Kamer, de heer Recourt onlangs vragen gesteld. Deze vragen worden separaat beantwoord. Het Hof legt artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zo uit, dat een verdachte de gelegenheid moet hebben zich met een raadsman te verstaan vóór en tijdens het eerste verhoor en volgende verhoren. Door iemand als getuige (en niet als verdachte) te horen en hem evenmin op zijn zwijgrecht te wijzen nam het Hof een schending aan van artikel 6 door Frankrijk. Hoewel deze uitspraak van het Hof niet direct tot de conclusie leidt dat de raadsman in het algemeen ook tijdens het verhoor aanwezig moet kunnen zijn, sluit ik niet uit dat daar in een later stadium toe kan worden besloten. Bij de te nemen beslissing zal rekening worden gehouden met de gevolgen voor het strafrechtstelsel en de daarbij betrokken partijen.

Overigens bepaalt artikel 28 van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering dat de verdachte bevoegd is zich door een of meer gekozen raadslieden te doen bijstaan en dat telkens wanneer hij daarom vraagt hem zoveel mogelijk de gelegenheid wordt gegeven zich met zijn raadsman in verbinding te stellen. Volgens geldend recht wordt het verzoek van de verdachte door de verhoorders ingewilligd, tenzij het opsporingsbelang zich daartegen verzet. In de praktijk komt dit erop neer, dat buiten het voorafgaande consult, de verdachte telefonisch contact met zijn raadsman heeft, in de gevallen waarin de politie dat toestaat.

Een andere Europeesrechtelijke ontwikkeling is dat de Europese Commissie thans in het kader van de uitvoering van het Stockholm-programma een richtlijn voorbereidt waarin het recht op rechtsbijstand, na het recht op vertolking en vertaling, en het recht om geïnformeerd te worden over de rechten die aan een verdachte toekomen, wordt uitgewerkt. Het betreft hier de minimum procedurele rechten die aan alle verdachten in strafzaken op het terrein van de EU-lidstaten toekomen.

Vervolg

In zijn brief van 16 juli 2010 (Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VI, nr. 117) heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven de uitkomsten van het onderzoek te zullen betrekken bij de voorbereiding van een wetsvoorstel tot herziening van het Wetboek van Strafvordering. Aanleiding voor dit wetsvoorstel is onder meer de reeks van arresten die het EHRM sinds de tweede helft van 2008 heeft gewezen over de uitleg van artikel 6, derde lid, onder c, van het EVRM, dat betrekking heeft op het recht van een verdachte om zich te laten bijstaan door een gekozen of toegevoegde raadsman¹. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel tot herziening van het Wetboek van Strafvordering zullen alle genoemde ontwikkelingen en de resultaten van onderzoek naar noodzaak en de gevolgen worden betrokken. Aan de hand van deze nog lopende ontwikkelingen zal een beslissing worden genomen over de reikwijdte van het wetsvoorstel op het punt van de toelating van de raadsman tot het politieverhoor. Het

¹ De Grote Kamer van het EHRM heeft op 27 november 2008 arrest gewezen in de zaak *Salduz tegen Turkije* (application no. 36391/02). Deze uitspraak is later gevolgd door andere EHRM-beslissingen zoals *Panovits tegen Cyprus* (11 december 2008, 4268/04), *Shabelnik tegen Oekraïne* (19 februari 2009, 16404/03), *Plonka tegen Polen* (31 maart 2009, 20310/02) en *Pishchalnikov tegen Rusland* (24 september 2009, 7025/04).

wetsvoorstel waarin deze elementen worden ingebracht wordt momenteel voorbereid en zal zo spoedig mogelijk in consultatie worden gebracht.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten