

Aan de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 25 augustus 2016
dossiernummer:
uw kenmerk:
telefoonnummer: 070-3353565
e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

Betreft: Brief minister van justitie d.d. 22 augustus 2016; Rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek

Geachte woordvoerders van de vaste commissie Veiligheid en Justitie,

Op 22 augustus 2016 zond de minister van Veiligheid en Justitie u een brief betreffende de 'Rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek'.

De NOvA brengt graag een eerste reactie op deze brief onder uw aandacht.

Reikwijdte brief 'rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek'

Blijkens de aanhef zou de brief betrekking hebben op rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek. De brief heeft echter betrekking op van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand die in het kader van de ZSM-werkwijze aan burgers wordt verleend, wanneer zij worden verdacht van een strafbaar feit.

De ZSM-werkwijze is primair gericht op afdoening van een zaak, zonder dat een rechter daaraan te pas komt. Het Openbaar Ministerie kan tot afdoening overgaan door middel van (al dan niet voorwaardelijk) sepot, transactie of door een OM-strafbeschikking.

De strekking van de brief is daarmee aanzienlijk ruimer dan de aanhef daarvan doet vermoeden. Gelet op deze ruime strekking van de brief is het belang daarvan groot.

ZSM-afdoening: in alle B-zaken

De brief bevestigt allereerst dat het de bedoeling van de minister is dat de ZSM-werkwijze zal worden toegepast in alle zaken waarbij voorlopige hechtenis is toegelaten. Uitgezonderd zijn enkel de zware zaken betreffende kapitale delicten (TGO-zaken), projectmatig opsporingsonderzoek, gevoelige zaken, verdachten jonger dan 16 jaar, verdachten van 16 of 17 jaar en andere verdachten met een verstandelijke beperking bij zwaardere strafbare feiten, inclusief zedenmisdrijven.

Bezoekadres
Neuhuyskade
94
2596 XM Den
Haag
Tel. 070 - 335
35 35

ZSM is derhalve niet (langer) enkel bedoeld voor veelvoorkomende criminaliteit en lichte zaken; in de overgrote meerderheid van de strafzaken zal worden gekozen voor ZSM-afdoening, buiten de rechter om.

De ontwikkeling volgens welke een toenemend aantal strafzaken zonder bemoeienis van een rechter zal worden afgedaan, is rechtsstatelijk van groot belang - en niet zonder zorg.

Die ontwikkeling verdient de nadrukkelijke aandacht van uw kamer.

ZSM: rechtsbijstand essentieel

De NOvA wijst erop dat een werkwijze die erop gericht is dat strafzaken zonder rechterlijke interventie worden afgedaan, aan rechtsbijstand groot belang en een grote plaats behoort toe te kennen - meer nog dan in reguliere strafzaken, waar beslissingen uiteindelijk door de rechter worden genomen.

Waar rechterlijke controle ontbreekt, is de advocaat immers de enige die tegenwicht kan bieden aan politie en Openbaar Ministerie.

Voor het intensiveren van rechtsbijstandverlening, waarvan de minister in zijn brief rept, bestaat derhalve inderdaad alle reden.

Financiële consequenties ZSM-besparingen

ZSM-afdoening heeft tot gevolg dat een groot aantal kostenposten vervalft:

- De politie behoeft processen-verbaal niet langer uit te werken;
- Er zijn niet langer parketsecretarissen en officieren van justitie nodig om een terechtzitting voor te bereiden, respectievelijk bij te wonen;
- Er zijn (ook) niet langer een griffier en een rechter nodig voor de terechtzitting en de voorbereiding daarvan;
- Ook het ondersteunend apparaat van Openbaar Ministerie en zittende magistratuur wordt niet langer belast met de logistieke operatie die plaatsvindt tussen het optreden van de politie en de terechtzitting;
- De kosten van executie van een strafvorderlijke beslissing zijn in het ZSM-model duidelijk lager dan in het geval van rechterlijke afdoening;
- Er is niet langer een advocaat nodig om met de verdachte het dossier te bestuderen, een zitting voor te bereiden en om een verdachte ter terechtzitting bij te staan.

Voor (bijvoorbeeld) adequate financiering van de juist in ZSM-verband zo belangrijke rechtsbijstand, zou derhalve budgettaire ruimte te vinden moeten zijn.

Pilots: achterhaalde ervaring

De minister schrijft in zijn brief (op blz. 1) dat "*door middel van een pilot in een drietal regio's ervaring (is) opgedaan met een aangepaste wijze van rechtsbijstandverlening in zaken die via*

ZSM-werkwijze worden afgehandeld".

In dit verband is van belang dat de NOvA bij aanvang van de pilots gewezen heeft op de te verwachten implicaties van de richtlijn *Access to a Lawyer*. Het was te voorzien dat met het recht op verhoorbijstand een nieuwe situatie zou ontstaan. Die was - ook - voor de ZSM-werkwijze van groot belang.

Van de zijde van het departement is echter steeds aangegeven dat men beide onderwerpen - ZSM en verhoorbijstand - als twee, afzonderlijke, ontwikkelingen wilde beschouwen.

Inmiddels is de verhoorbijstand praktijk. De ervaring die in de pilots werd opgedaan is derhalve onvolledig en in die zin achterhaald.

Een en ander betekent niet dat de pilots zinloos zijn geweest: bijvoorbeeld de ervaringen met het 'standaardconsult' verdienen nadrukkelijk opvolging. Bezien zal moeten worden op welke wijze dit kan worden ingepast in de praktijk van vandaag de dag.

Brief roept vragen op. 'Geen intensivering rechtsbijstand'

De brief van de minister roept vragen op - waaronder de volgende:

- De minister schrijft "*consultatiebijstand (inclusief het evt. doen van afstand daarvan) vindt plaats via een videoverbinding ...*" (blz. 3 brief).

Ingeval echter een verdachte van oordeel is dat de aanwezigheid van zijn advocaat van belang is en dat niet met een videoconsult kan worden volstaan, of indien de advocaat tot dat oordeel komt, zal een fysiek consult moeten plaatsvinden.

- De minister schrijft "*Met de aanwezigheid van een advocaat op de centrale ZSM-locatie wordt tevens voorzien in de mogelijkheid van bijstand ... ingeval van een door de officier van justitie voorgenomen directe afdoening*" (brief, blz. 3).

Afdoening door de officier van justitie zal vrijwel onvermijdelijk gepaard gaan met een verhoor - al was het maar omdat aan een verdachte zal worden gevraagd of hij instemt met een transactie of een strafbeschikking.

De advocaat die in het kader van dergelijke afdoening rechtsbijstand verleent, zal derhalve in de overgrote meerderheid van de gevallen ook verhoorbijstand moeten (kunnen) verlenen. De brief van de minister doet vermoeden dat de advocaat die activiteit moet combineren met zijn activiteiten (tussen 08.00 uur tot 22.00 uur) op de centrale ZSM-locatie.

Het is niet duidelijk hoe in de visie van de minister die combinatie van taken zal moeten worden gerealiseerd.

- De minister schrijft "*De verdachte heeft recht om ... een voorkeursadvocaat dan wel een gekozen advocaat te vragen. Als de verdachte gebruik wil maken van dit recht ... wordt ... 'fysiek' consultatiebijstand (en evt. aansluitend verhoorbijstand) ... verleend*" (brief, blz. 3).

Het belang van de vrije advocaatkeuze wordt hiermee ook door de minister onderkend.

Niet duidelijk is evenwel waarom een verdachte die kiest voor een voorkeursadvocaat of een gekozen advocaat, recht zou hebben op fysieke consultatiebijstand terwijl overige verdachten het in beginsel zonder dergelijke bijstand zouden moeten doen.

- De door de minister beschreven rechtsbijstand heeft betrekking op verdachten die zijn aangehouden - niet op verdachten die niet zijn aangehouden.

Niet blijkt van "*intensivering*" van rechtsbijstand voor deze categorie verdachten - hoewel die ook daar essentieel is.

- De minister schrijft (op blz. 4 van zijn brief) dat, indien een verdachte verhoorbijstand heeft gehad en/of is bijgestaan door een voorkeursadvocaat of gekozen raadsman, hij ingeval van voorgenomen directe afdoening "*desgewens*" contact kan opnemen met die advocaat.

Niet blijkt dat een verdachte aan wie geen verhoorbijstand is verleend of die niet werd bijgestaan door een voorkeursadvocaat dan wel gekozen raadsman, ingeval van directe afdoening contact kan opnemen met een advocaat.

Al met al moet bij lezing van de brief worden vastgesteld dat van uitvoering van het voornemen tot (de inderdaad zeer noodzakelijke) intensivering van rechtsbijstand in ZSM-zaken, niet blijkt.

Daadwerkelijke intensivering van rechtsbijstand zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden door de advocaat die verhoorbijstand verleent, de mogelijkheid te geven om bij dat verhoor te participeren, overeenkomstig de eisen van de richtlijn *Access to a Lawyer*.

Financiering rechtsbijstand

De minister wenst in het kader van de ZSM-aanpak te komen tot "*continue, flexibele en betaalbare inzetbaarheid van rechtsbijstandverleners*" (brief, blz. 3), tot "*continue en tijdige beschikbaarheid van advocaten*", tot "*een vaste groep van advocaten die flexibel inzetbaar is*" (brief, blz. 4). Op tien locaties in Nederland moet van 08.00 uur tot 22.00 uur (afhankelijk van het aanbod van verdachten) een advocaat aanwezig zijn (brief, blz. 3).

Alle rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek, inclusief verhoorbijstand, laten verrichten door een 'bureauadvocaat', is onmogelijk.

Een advocaat die geen bureaudienst draait zal zijn praktijk zodanig moeten organiseren dat hij in staat is om zijn bezigheden te onderbreken en om zijn kantoor te verlaten om - tijdig en flexibel - een voor hem onverwacht verhoor - waarvan hem de duur niet bekend is - (voor te bereiden en) bij te wonen en/of om consultatiebijstand te verlenen.

Dat vergt niet alleen veel van de betreffende advocaat, maar ook van zijn kantoorgenoten of andere collega's, die moeten inspringen wanneer dat nodig is.

Voor de advocatenpraktijk is de verlangde continue, tijdige en flexibele inzet ingrijpend en wellicht zelfs ontwrichtend, zeker afgezet tegen de huidige beschikbare vergoeding.

Financiering rechtsbijstand: ongeregeld

Hoe de minister de verlangde continuïteit in tijdige en flexibele inzet van advocaten wil gaan financieren, is allerminst duidelijk.

De minister deelt mede (brief, blz. 4) dat hij de Raad voor Rechtsbijstand zal vragen om te komen tot met advocaten tot stand te brengen "arrangementen". Die "arrangementen" zouden betrekking moeten hebben op "consultatie- en/of verhoorbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek" (brief, blz. 4).

Van de bedragen die de minister voor bedoelde "arrangementen" beschikbaar wil stellen, geeft de brief geen begin van een indicatie.

Nauwelijks minder onduidelijk is de brief over de vergoeding voor advocaten op de ZSM-locaties. Daarvoor geldt, aldus de minister, blz. 4, "de door de commissie-Wolfsen geadviseerde vergoeding voor werkzaamheden in de eerste lijn als oriëntatie".

Het is van belang dat de minister duidelijk zal maken dat hij van de door hem gewenste intensivering van rechtsbijstand en voor continue, tijdige en flexibele inzet van advocaten, ook daadwerkelijk over heeft wat daarvoor nodig is.

Financiering van die rechtsbijstand en duidelijkheid daarover zijn derhalve urgent.

Tot slot

U hoeft geen goede verstaander te zijn om te kunnen concluderen dat de NOvA bijzonder kritisch is over de inhoud van de brief van de minister van 22 augustus jl. Wij hebben er uitdrukkelijk voor gekozen u in deze brief mee te nemen in de inhoudelijke zorgpunten die de NOvA al veel langer bezighouden, nu gebleken is hoe gemakkelijk het departement dergelijke bezwaren buiten beschouwing laat.

Hoewel de brief eindigt met de mededeling dat de 'geschetste lijnen in overleg met betrokken partijen nader zullen worden uitgewerkt', geeft de verdere inhoud van de brief dermate veel richting aan bepaalde keuzes dat de NOvA heeft gemeend haar inhoudelijke zorg op dit moment bij u onder de aandacht te moeten brengen.

Met vriendelijke groet,



R.A. Fibbe
Waarnemend deken, portefeuille strafrecht