

Vergaderjaar 2011–2012

33 048

EU-voorstel: Richtlijn inzake het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en het recht op communicatie bij aanhouding COM(2011)326

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 november 2011

De vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad¹ en voor Veiligheid en Justitie² hebben in hun vergaderingen van 13 en 27 september 2011 gesproken over het voorstel van de Europese Commissie betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en betreffende het recht op communicatie bij aanhouding.³ Daarbij is tevens gesproken over het standpunt van de Nederlandse regering, zoals verwoord in de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 22 en 23 september 2011.⁴ De leden van de fracties van de **PvdA**, de **SP**, **D66** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het voorstel en het Nederlandse standpunt de navolgende vragen aan de regering die zijn opgenomen in de brief aan de minister van Veiligheid en Justitie van 27 september 2011.

De minister en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hebben op 31 oktober 2011 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA) (*voorzitter*), Strik (GL), Vliegert-hart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD) en Swagerman (VVD).

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

³ COM(2011)326; zie ook dossier **E110029** op www.europapoort.nl; het COM-document is bij dit verslag opgenomen.

⁴ Kamerstukken I 2010/11, 32 317, AW.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 27 september 2011

De vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad en voor Veiligheid en Justitie hebben in hun vergaderingen van 13 en 27 september 2011 gesproken over het voorstel van de Europese Commissie betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en betreffende het recht op communicatie bij aanhouding.¹ Daarbij is tevens gesproken over het standpunt van de Nederlandse regering, zoals verwoord in de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 22 en 23 september 2011.² De leden van de fracties van de **PvdA**, de **SP**, **D66** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het voorstel en het Nederlandse standpunt de navolgende vragen aan de regering.

Algemeen

In een democratische rechtsstaat is het van fundamentele waarde dat een rechtvaardige en eerlijke bejegening van individuen door de overheid wordt gewaarborgd en door de autoriteiten wordt geëffectueerd. Aangezien de vrijheid voor en gelijkwaardigheid van ieder mens voor de leden van de genoemde fracties een belangrijk politiek uitgangspunt is, benadrukken zij dat fundamentele waarden ook voor de verdachte burger gelden. Communautaire regelgeving tot waarborging van fundamentele waarden in de lidstaten versterkt de rechtspositie van burgers in de Europese Unie.

De huidige praktijk van de toepassing van het recht op toegang tot en het recht op communicatie met een advocaat voor gearresteerde verdachten in Nederland wijkt af van de situatie in andere lidstaten³. De Nederlandse jurisprudentie naar aanleiding van de rechtspraak van het Europese Hof van de Rechten van de Mens ontwikkelt zich stapsgewijs⁴ sinds het Salduz arrest⁵.

In de vakkring en wetenschap wordt gedebatteerd over de omvang en reikwijdte van het consultatierecht. Opmerkelijk is dat het College van Procureurs-generaal, na eerder verzet, inmiddels van oordeel is dat de aanwezigheid van de advocaat bij het politieverhoor onvermijdelijk is⁶.

Gelet op het ter consultatie uitgegeven ontwerp⁷ van een Wet rechtsbijstand en politieverhoor, lijkt de regering echter aan te koersen op een regeling die aan de verdachte in beperktere mate rechten toekent of waarborgen biedt dan naar de huidige stand van Europese rechtspraak⁸ mag worden verwacht of dan in de ontwerprichtlijn wordt voorgesteld. Tegen deze achtergrond onderschrijven de leden van de genoemde fracties de noodzaak van het introduceren van gemeenschappelijke minimumnormen voor de rechten van verdachten met betrekking tot toegang tot en communicatie met een advocaat in strafprocedures in de gehele Europese Unie.

Vaststelling van de ontwerprichtlijn zal in Nederland vooral gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering (en in mindere mate de opleiding) van de politie en de advocatuur. Een *quick scan*⁹ in opdracht van het Centrum Versterking Opsporing van de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland biedt enig inzicht in de mogelijke gevolgen voor politiediensten van het in consultatie gegeven ontwerp van een Wet rechtsbijstand en politieverhoor. Naast bezwaren tegen het ontwerp van een Wet rechtsbijstand en politieverhoor heeft de Nederlandse Orde van Advocaten aanbevelingen¹⁰ gedaan om de rechtspositie van gearresteerde verdachten meer in overeenstemming te brengen met de ontwerprichtlijn.

¹ COM(2011)326; zie ook dossier **E110029** op www.europaport.nl

² Kamerstukken I 2010/11, 32 317, AW.

³ Zie overzicht www.advocatenorde.nl/advocaten/thema?thema=thema/salduz&themaID=3236. Klik

Salduz: Tour d'Europe

⁴ Zie Hoge Raad LJNnummers BH3079, BH3081, BH3084

⁵ Salduz tegen Turkije, arrest EHRM van 27 november 2008, appl. no. 36391/02.

⁶ Mr. H. Brouwer, voorzitter van het College van Procureurs-generaal in een ingezonden opinie in NRC Handelsblad van 11 maart 2011.

⁷ Concept wetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor van 15 april 2011.

⁸ Sebalj tegen Kroatië, arrest EHRM 28 juni 2011, appl. no. 4429/09.

⁹ Rapport «Effecten voor de politie van de wijziging WvSv», een quick scan op basis van het conceptwetsvoorstel, Significant B.V., 17 juni 2011.

¹⁰ Preadvies Adviescommissie Strafrecht Nederlandse Orde van Advocaten inzake conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor.

Concrete vragen en opmerkingen

De aan het woord zijnde leden zouden het op prijs stellen meer informatie te ontvangen over de globale consequenties van wetgevende, financiële, administratieve en logistieke aard van de ontwerprichtlijn en meer in het bijzonder over de verhouding tussen de ontwerprichtlijn en het in consultatie gegeven ontwerp van een Wet rechtsbijstand en politie-verhoor. Verder hebben zij de volgende concrete vragen:

1. Mogen de leden uit het standpunt van de regering afleiden dat zij wel akkoord gaat met het voorstel voor zover dit inhoudt dat een verdachte het recht heeft op toegang tot bijstand van een raadsman indien er sprake is van vrijheidsbeneming maar nog niet indien het handelt om staandehouding?
2. Wat verstaat de regering in dit verband onder staandehouding en wat onder vrijheidsbeneming? Komen deze definities overeen met die in het Wetboek van Strafvordering? En waar ligt volgens de regering de grens tussen staandehouding en vrijheidsbeneming?
3. Mogen de leden uit de reactie van de regering afleiden dat zij onoverkomelijke bezwaren heeft tegen het recht op bijstand door een advocaat in geval van staandehouding? Zo ja, waarop zijn die bezwaren gegrond?
4. Indien ook volgens de regering een verdachte recht heeft op bijstand van een advocaat in geval van vrijheidsbeneming, hoe groot schat de regering in die situatie het aantal gevallen per jaar waarin bijstand door een raadsman gevraagd zal worden en waarop baseert zij die schatting?
5. Kan de regering, gezien het feit dat zij stelt dat volledige implementatie van de richtlijn tot «aanzienlijke kosten» zal leiden, aangeven hoe groot deze kosten zijn en waarop deze kostenberekening gebaseerd is?
6. Hoe groot zullen in dat geval naar de mening van de regering de financiële effecten op jaarbasis zijn in het kader van de gefinancierde rechtshulp?
7. Is de regering van oordeel dat een eventuele aanzienlijke stijging van de kosten van de gefinancierde rechtshulp op zichzelf reeds een argument is om tegen de uitbreiding van het recht op rechtsbijstand voor verdachten bezwaar aan te tekenen en zo ja, tot welke financiële grens is die uitbreiding voor de regering wel acceptabel?
8. Kan de regering een reactie geven op de brief en notitie van de commissie Meijers van 9 september 2011 gericht aan de leden van de commissie I&A/JBZ-raad (bijgevoegd)? Deelt de regering de opvatting, zoals verwoord in deze notitie, dat een vroegtijdige en actieve ondersteuning van een verdachte door een advocaat de voortgang van het opsporingsonderzoek en het belang van waarheidsvinding dikwijls juist kan dienen in plaats van belemmeren?
9. Acht de regering het denkbaar dat de rechten van verdachten in strafrechtprocedures in de 27 lidstaten van de EU verder kunnen gaan dan het minimum waartoe het EVRM en het EHRM de 47 lidstaten van de Raad van Europa verplichten?
10. De regering, die van oordeel is dat de aan te nemen richtlijn niet verder zou moeten strekken dan de rechtspraak van het EHRM, stelt in de genoemde geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 22 en 23 september 2011 dat deze rechtspraak slechts vereist dat het recht op toegang tot een raadsman pas aan de orde is bij vrijheidsbeneming. Kan de regering in dit kader haar oordeel geven over de implicaties van de arresten Salduz¹ en Panovits²? Is hierin niet juist door het Hof het belang voor een eerlijk proces onderstreept van toegang tot een advocaat voordat of vanaf het moment dat een verdachte aan een (politie)verhoor wordt onderworpen?

¹ Salduz tegen Turkije, arrest EHRM van 27 november 2008, appl. no. 36391/02.

² Panovits tegen Cyprus, arrest EHRM van 11 december 2008, appl. no. 4268/04.

11. Is de regering van mening dat het voorstel bijdraagt aan een betere rechtsbescherming van Nederlanders die in een andere lidstaat verdacht worden van een strafbaar feit?
12. Wat is de opvatting van de regering over het recht van een verdachte op communicatie met bijvoorbeeld familie, werkgever of consulaire dienst?

De commissie ontvangt uw reactie op bovenstaande vragen graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/ JBZ-raad,
P. L. Meurs

Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie
A. Broekers-Knol

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 31 oktober 2011

De leden van de fracties van PvdA, SP, D66 en GroenLinks hebben mij enkele vragen gesteld over het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn over het recht op toegang tot een raadsman in strafzaken en over het recht op communicatie na aanhouding, alsmede over het standpunt van het kabinet zoals dat is weergegeven in de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 22 en 23 september 2011 (Kamerstukken I 2010/11, 32 317 AW). Graag beantwoord ik deze vragen in het onderstaande. Ik merk vooraf op dat de BNC-fiche over dit voorstel inmiddels aan de Eerste Kamer is verzonden.

De leden van de hierboven genoemde fracties verzochten om meer informatie over de globale consequenties van wetgevende, financiële, administratieve en logistieke aard van het voorstel. Graag verwijs ik deze leden korthedshalve naar de hierboven genoemde fiche. Meer in het bijzonder vroegen deze leden naar de verhouding tussen het voorstel van de Commissie en het in consultatie gegeven conceptwetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor. Over deze verhouding kan in het algemeen worden gezegd dat het conceptwetsvoorstel primair is gericht op codificatie van de thans geldende rechtspraak van het Europees Hof tot bescherming van de rechten van de mens (EHRM) en van de Hoge Raad. Dat betekent dat daarin wettelijk wordt geregeld dat de aangehouden verdachte het recht heeft om voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie een raadsman te consulteren (verder «consultatiebijstand» te noemen). Daarnaast wordt voor jeugdige verdachten voorzien in bijstand van een raadsman tijdens het verhoor (verder «verhoorsbijstand» te noemen). Als uitbreiding van de thans bestaande praktijk wordt voor de verdachte van zwaardere misdrijven ook de mogelijkheid van verhoorsbijstand geopend. Het voorstel van de Commissie gaat aanmerkelijk verder dan dat, omdat het een algemeen recht op verhoorsbijstand introduceert, en het recht op toegang tot een raadsman in de eerste fase van de strafprocedure ook toekent aan verdachten die worden staandegehouden. Daarnaast bevat het voorstel van de Commissie elementen die niet in het conceptwetsvoorstel zijn voorzien, zoals een algemeen recht op bijstand van een raadsman bij onderzoekshandelingen tegen de verdachte. Het conceptwetsvoorstel bevat daarentegen weer een belangrijk element dat in het voorstel van de Commissie geheel ontbreekt: het bepaalt dat aangehouden verdachten die niet zelf een raadsman kunnen bekostigen, van de diensten van een door de raad voor rechtsbijstand aangewezen raadsman gebruik kunnen maken.

De aan het woord zijnde leden vroegen of de regering wel akkoord gaat met het voorstel van de Commissie voor zover dit inhoudt dat een verdachte het recht heeft op toegang tot een raadsman indien er sprake is van vrijheidsbeneming maar niet in geval van staandehouding. Zij vroegen naar het onderscheid tussen staandehouding en vrijheidsbeneming en informeerden of het kabinet onoverkomelijke bezwaren heeft tegen een recht op toegang tot een raadsman in geval van staandehouding, en waarop deze bezwaren zijn gegrond. Graag beantwoord ik deze vragen in hun onderlinge verband als volgt. In het Wetboek van Strafvordering wordt onderscheid gemaakt tussen staandehouden en aanhouden (zie de artikelen 52, 53 en 54 Sv). Aanhouding heeft tot doel de verdachte naar een plaats van verhoor te geleiden en brengt dus vrijheidsbeneming met zich. Bij staandehouding na verdenking van een strafbaar feit op straat is daarvan in de regel geen sprake. Bij staandehouding is hooguit sprake van vrijheidsbeperking in die zin dat het onder

omstandigheden toegelaten is de verdachte die ontwijkend antwoordt op vragen naar zijn personalia, vast te pakken en opnieuw te bevragen. In de meeste gevallen wordt de verdachte na zijn staandehouding op straat niet aangehouden. Veelal zal de opsporingsambtenaar in geval van zwart rijden, wildplassen of verkeersovertredingen een kennisgeving van bekeuring («bon») uitschrijven. Deze kennisgeving bevat tevens een onderdeel mini-proces-verbaal en de weergave van een eventuele verklaring van de verdachte, nadat hem is medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is (de cautie). De verdachte kan daarna zijn weg vervolgen zonder dat er sprake is geweest van vrijheidsbeneming. Het voorstel van de Commissie bevat een algemeen recht op toegang tot een raadsman vanaf het moment waarop de verdachte ervan in kennis is gesteld dat hij wordt verdacht van een strafbaar feit (artikel 3). Dat betekent dat het recht op een raadsman ook geldt bij staandehouding. Dat zou echter tot onwerkbaar situaties leiden wanneer een verdachte bij een alcoholverkeerscontrole op straat, of bij staandehouding in het openbaar vervoer meteen recht op toegang tot een raadsman zou hebben. Ook in de rechtspraak van het EHRM is algemeen uitgangspunt dat de vrijheidsbeneming het beginpunt is van het recht op toegang tot een raadsman. Om deze redenen is het kabinet geen voorstander van een recht op toegang tot een raadsman bij de staandehouding. Het kabinet onderschrijft daarentegen wel dat het recht op toegang tot een raadsman dient te bestaan vanaf het moment van de vrijheidsbeneming. Het verschil tussen beide situaties is dat de verdachte die alleen wordt staandegehouden nadien zelf in de gelegenheid is om desgewenst advies van een raadsman te vragen. Indien de verdachte van zijn vrijheid is beroofd, heeft de verdachte deze gelegenheid niet zelf en dient deze gelegenheid dus van overheidswege te worden geboden. In het conceptwetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor wordt daarom voorgesteld het uitgangspunt dat aangehouden verdachten recht hebben op toegang tot een raadsman in het Wetboek van Strafvordering vast te leggen. Graag grijp ik de gelegenheid aan om te benadrukken dat de wenselijkheid van toegang tot een raadsman bij vrijheidsbeneming niet betekent dat het ook wenselijk zou zijn om aan dit recht vervolgens de inhoud te geven die in het voorstel van de Commissie is opgenomen (artikel 4). Het in het voorstel opgenomen algemene recht op verhoorsbijstand voert erg ver als het om lichtere strafbare feiten gaat. Voor die gevallen zou het alternatief kunnen zijn om te volstaan met consultatiebijstand. Uit de rechtspraak van het EHRM kan niet worden afgeleid dat dit alternatief (eventueel in combinatie met volledige audiovisuele registratie van het verhoor) in strijd is met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Het in het voorstel opgenomen algemene recht op bijstand van een raadsman bij onderzoekshandelingen tegen de verdachte, gaat eveneens te ver. Dat zou namelijk inhouden dat de aangehouden verdachte recht heeft op bijstand van een raadsman wanneer hij aan zijn kleding of aan zijn lichaam wordt onderzocht of wanneer zijn vingerafdrukken worden genomen. De aanwezigheid van een raadsman bij dergelijke onderzoekshandelingen heeft voor de verdachte nauwelijks enige toegevoegde waarde, terwijl het wel kan leiden tot vertraging in het opsporingsonderzoek wanneer de raadsman niet tijdig beschikbaar is, en tot extra kosten.

Voorts vroegen de aan het woord zijnde leden in hoeveel gevallen waarin de verdachte is aangehouden naar verwachting een beroep op bijstand van een raadsman zal worden gedaan. Ook vroegen zij naar de kosten van het voorstel, ook in termen van gefinancierde rechtsbijstand. Graag verwijs ik hen allereerst naar hetgeen daarover in de fiche over het voorstel is opgemerkt. In aanvulling daarop merk ik het volgende op. De kosten van het onderdeel van het voorstel dat op de raadsman en het politieverhoor betrekking heeft, waaronder begrepen de kosten voor de

gefinancierde rechtsbijstand, zijn berekend aan de hand van aannames. Uitgangspunt is het aantal verhoren van aangehouden verdachten. In 2009 werden in Nederland volgens opgave van de politie 310 000 aangehouden verdachten verhoord. Een belangrijke aanname is dat alleen die verdachten die ook gebruik maken van het thans al geldende recht op consultatiebijstand, ook verhoorsbijstand zullen wensen. Op basis van het aantal verdachten dat een beroep doet op het recht op consultatiebijstand (ongeveer 100 000) is vervolgens een inschatting gemaakt van het aantal verdachten dat zich tijdens het verhoor en eventuele vervolghooren wil laten bijstaan door een raadsman. Aangenomen is dat voor strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is vijftig procent van de verdachten die gebruik maken van het recht op consultatiebijstand ook gebruik maken van het recht op verhoorsbijstand. Voor strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is, is het percentage op twee procent geschat. Anderzijds is uitgangspunt dat bij ernstige feiten in de meeste gevallen een beroep zal worden gedaan op verhoorsbijstand en dat ook in die gevallen meer vervolghooren zullen plaatsvinden. Op basis van deze aannames is met een rekenmodel uitgerekend dat er jaarlijks ruim 200 000 verhoren zijn waarbij de verdachte ook gebruik maakt van het recht op verhoorsbijstand. Dit leidt tot ruim vijftig miljoen euro aan structurele kosten. Het voorgaande betrof alleen de kosten die zijn verbonden aan introductie van een algemeen recht op verhoorsbijstand. De kosten van het onderdeel van het voorstel met betrekking tot bijstand van een raadsman bij onderzoekshandelingen die ten aanzien van de verdachte worden verricht, kunnen niet goed worden geschat. Maar dat er sprake zal zijn van meerkosten staat vast.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van deze leden onderschrijf ik dat de kosten van het voorstel een zelfstandige factor zijn bij de waardering daarvan. In deze tijden van bezuinigingen en economische crisis neemt deze factor bovendien aanzienlijk in gewicht toe. Ik teken daarbij aan dat de Nederlandse praktijk al voldoet aan de thans uit het EVRM voortvloeiende verplichtingen, zoals uitgelegd door het EHRM en de Hoge Raad. Deze worden in het conceptwetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor wettelijk verankerd. Er is geen financiële ruimte voor verdergaande verplichtingen dan in dat wetsvoorstel zullen worden opgenomen.

De aan het woord zijnde leden vroegen om een reactie op de brief en notitie van de commissie Meijers. De commissie Meijers is voorstander van het voorstel van de Europese Commissie en meent dat de Europese Unie niet moet aarzelen om verdergaande rechten te garanderen dan die welke reeds uit de rechtspraak van het EHRM voortvloeien. Hoewel de commissie Meijers erkent dat een recht op verhoorsbijstand niet ondubbelzinnig uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid, is zij een warm voorstander van een algemeen recht op verhoorsbijstand. Zij meent evenwel dat ook de kosten van gefinancierde rechtsbijstand bij het voorstel moeten worden betrokken. Dat laatste ben ik geheel met de commissie Meijers eens. Het kostenaspect voert mij evenwel tot de conclusie dat doorvoering van een algemeen recht op verhoorsbijstand in de praktijk op korte termijn niet uitvoerbaar is. Te denken valt in het bijzonder aan de aanzienlijke extra belasting van de advocatuur, de raad voor rechtsbijstand en de politie. Voorts vroegen deze leden of de regering de in de notitie verwoorde opvatting deelt dat een vroegtijdige en actieve ondersteuning van de verdachte door een raadsman de voortgang van het opsporingsonderzoek en het belang van de waarheidsvinding dikwijls juist kan dienen in plaats van belemmeren. De opvatting waaraan deze leden refereren heb ik niet in de notitie kunnen terugvinden. Wel geeft de commissie Meijers aan dat er geen sprake van is dat de aanwezigheid van de raadsman invloed zal hebben op de leidende rol van

politie en Openbaar Ministerie bij het verhoor. Onderschreven kan worden dat – zoals ook in de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor is aangegeven – de verantwoordelijkheid voor de orde tijdens het verhoor en de wijze waarop het wordt uitgevoerd, blijft berusten bij de verhorende ambtenaren.

Voorts vroegen deze leden of de regering het denkbaar acht dat de rechten van verdachten in de Europese Unie verder kunnen gaan dan het minimum waartoe de lidstaten van de Raad van Europa op basis van het EVRM zijn gehouden. Graag stel ik voorop dat het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ook wat betreft de procedurele rechten van verdachten slechts een grondslag bevat voor het vaststellen van minimumvoorschriften. Dat neemt niet weg dat het inderdaad denkbaar is dat de Europese Unie ertoe overgaat ruimere rechten te garanderen dan die welke uit het EVRM voortvloeien. De verruiming moet dan wel een belangrijke toegevoegde waarde hebben en in een evenwichtige verhouding staan tot andere gerechtvaardigde belangen die in het strafproces een rol spelen. Bovendien moeten in de afweging ook de daaraan verbonden kosten worden betrokken. Ik wijs deze leden er in dit verband op dat de Commissie in het impact assessment en in de memorie van toelichting bij het voorstel uitgaat van de aanname dat het voorstel niet verder gaat dan datgene wat al uit de rechtspraak van het EHRM voortvloeit en dat de kosten van het voorstel niet substantieel uitstijgen boven de kosten die lidstaten al moeten maken ter uitvoering van die rechtspraak. Deze aannames van de Commissie zijn evenwel, om redenen die in de fiche bij het voorstel uiteen zijn gezet, onjuist. Dat betekent dat de verdergaande rechten uit het voorstel dus niet berusten op een afweging waarbij mede de daaraan verbonden kosten zijn betrokken. Bovendien bevat het voorstel ook verruiming (zoals een algemeen recht op bijstand van een raadsman bij onderzoekshandelingen tegen de verdachte) die veelal een zeer beperkte toegevoegde waarde zullen hebben. Daarnaast wil ik erop wijzen dat ook een richtlijn die zich beperkt tot rechten die ondubbelzinnig uit de rechtspraak van het EHRM kunnen worden afgeleid, een belangrijke toegevoegde waarde heeft. Europese regelgeving op het terrein van strafprocessuele waarborgen strekt ertoe het geldende normatieve kader van het EVRM, dat nader is gepreciseerd in de rechtspraak van het EHRM in individuele zaken, te verduidelijken en uniformer te maken. De toegevoegde waarde van een richtlijn is dat deze algemeen geformuleerde rechten bevat die de lidstaten moeten effectueren, en waarop de burger zich ook kan beroepen. Daarbij komt dat het toezicht op de naleving van EU-regelgeving reeds in een vroeg stadium kan plaatsvinden, zonder dat eerst, na doorloping van de volledige nationale procedure, een individuele klacht over een schending van het EVRM bij het EHRM is ingediend. Immers, de Commissie kan in geval een lidstaat niet aan zijn implementatieverplichting voldoet, direct een inbreukprocedure starten. Ook bestaat voor de nationale rechter de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen over de uitleg van de richtlijn aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De aan het woord zijnde leden wezen op de opvatting van de regering dat de rechtspraak van het EHRM als algemeen uitgangspunt neemt dat het recht op toegang tot een raadsman ontstaat in geval van vrijheidsbeneming. Zij vroegen of de regering in dit kader zijn oordeel wil geven over de uitspraken van het EHRM in de zaken Salduz en Panovits en vroegen voorts of in deze uitspraken door het EHRM in verband met het recht op een eerlijk proces niet juist het belang wordt onderstreept van het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan of vanaf het moment dat de verdachte wordt verhoord. In antwoord op deze vraag wijs ik deze leden erop dat uit de rechtsoverwegingen van het EHRM in de zaken Salduz en Panovits duidelijk blijkt dat de daarin omschreven rechten van

toepassing zijn op verdachten die zich in «police custody» bevinden. Ook de Hoge Raad gaat ervan uit dat deze uitspraken zo moeten worden uitgelegd dat het aangehouden verdachten zijn die aan artikel 6 EVRM een aanspraak kunnen ontlenen op bijstand van een raadsman in de vorm van consultatiebijstand (zie HR 30 juni 2009, NJ 2009, 349, rechtsoverweging 2.5).

Deze leden vroegen voorts of het voorstel van de Commissie bijdraagt aan een betere rechtsbescherming van Nederlanders die in een andere lidstaat worden verdacht van een strafbaar feit. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Om redenen die ik hierboven in antwoord op een vraag van deze leden heb aangegeven, heeft ook een richtlijn die zich beperkt tot rechten die ondubbelzinnig uit de rechtspraak van het EHRM kunnen worden afgeleid, een belangrijke toegevoegde waarde. Tegen lidstaten die niet voldoen aan hun uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen kan de Europese Commissie een inbreukprocedure beginnen. Dit kan eraan bijdragen dat deze lidstaten alsnog aan hun verplichting om de rechten uit de richtlijn te garanderen, voldoen. Daarvan profiteren ook Nederlanders die in deze lidstaten zijn aangehouden op verdenking van een strafbaar feit.

Voorts vroegen deze leden wat de opvatting van de regering is over het in het voorstel opgenomen recht van de van zijn vrijheid beroofde verdachte op communicatie met bepaalde derden zoals familie of het consulaat. De strekking van deze bepalingen uit het voorstel kan worden onderschreven. Wel is het (ook) bij deze bepalingen van belang dat daarop in voldoende mate uitzonderingen kunnen worden gemaakt. Het voorstel staat alleen toe om de in het voorstel vervatte rechten te beperken wanneer dit nodig is om gevaar voor personen te keren (artikel 8). Er zijn echter meer gronden waarop een uitzondering mogelijk moet zijn. Zo moet de van zijn vrijheid beroofde verdachte kunnen worden geweigerd om met een bepaalde persoon te telefoneren wanneer dat nodig is om strafbare feiten te voorkomen of op te sporen.

Ten slotte wil ik de gelegenheid aangrijpen om te wijzen op de kritische kanttekeningen die Nederland samen met België, Frankrijk, Ierland, en het Verenigd Koninkrijk bij het voorstel heeft geplaatst in een gezamenlijke notitie.

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

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven