



## Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende regels voor de inrichting van en de orde tijdens het politieverhoor waaraan de raadsman deelneemt (Besluit inrichting en orde politieverhoor)

### Nader Rapport

23 januari 2017

Nr. 2038900

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

### Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende regels voor de inrichting van en de orde tijdens het politieverhoor waaraan de raadsman deelneemt (Besluit inrichting en orde politieverhoor)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 oktober 2016, nr. 2016001790, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerpbesluit rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 november 2016, nr W03.16.0330/II bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

#### 1. Effectieve deelname raadsman tijdens het verhoor

##### a. Het begrip verhoor

De Afdeling advisering merkt op dat de deelname van de raadsman tijdens het verhoor volgens de toelichting niet beperkt is tot de in het ontwerpbesluit opgenomen bevoegdheden. De Afdeling adviseert om de bevoegdheden van de raadsman om vragen te stellen, verduidelijking te vragen en verklaringen af te leggen in het ontwerpbesluit te expliciteren

Naar aanleiding van dit advies signaleer ik dat een aantal begrippen essentieel is met het oog op het recht op rechtsbijstand. Ik doel hier op de eerste plaats op het begrip 'verhoor' en vervolgens op de terminologie die hiermee samenhangt, te weten 'voor aanvang van het verhoor, na afloop van het verhoor' en 'tijdens het verhoor'. Artikel 28d, eerste lid, eerste volzin, Sv (nieuw) luidt: 'Op verzoek van de aangehouden verdachte en de verdachte die is uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen om te worden verhoord, kan de raadsman het verhoor bijwonen en daaraan deelnemen'. Deze bepaling is in lijn met artikel 3, derde lid, onder b van de Europese richtlijn (2013/48/EU). Het ontwerpbesluit geeft uitwerking aan artikel 28d Sv (nieuw).

Onder verhoren worden de situaties verstaan waarin de verdachte object van onderzoek is. Dit betreft in de eerste plaats de vragen aan een door een opsporingsambtenaar als verdachte aangemerkt persoon over diens betrokkenheid bij een geconstateerd strafbaar feit<sup>1</sup>. Verder betreft het zogenoemde sociaal verhoor: het bevragen van de sociaal-financiële omstandigheden van verdachten.

Artikel 5, tweede lid van het ontwerpbesluit bepaalt: 'Behoudens het bepaalde in artikel 6 is de raadsman alleen voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan bevoegd om opmerkingen te maken of vragen te stellen. De verhorende ambtenaar stelt de raadsman daartoe voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan in de gelegenheid'.

De concept-nota van toelichting gaat er vanuit dat de raadsman opmerkingen kan maken en vragen kan stellen nadat de cautie is gegeven. Dit zou impliceren dat de raadsman zijn inbreng kan leveren nadat de cautie is gegeven, maar voordat het verhoor is aangevangen.

In dit licht roepen de bewoordingen 'voor aanvang van het verhoor' respectievelijk 'na afloop daarvan'

<sup>1</sup> Onder meer HR 15 mei 2012, LJN BU8773, NJ 2012/398 en HR 12 juni 2012, LJN BW6864, NJ 2012/436.



in artikel 5, tweede lid, van het ontwerpbesluit vragen op. Een belangrijke vraag die hierbij rijst is of de bevoegdheid van de raadsman om opmerkingen te maken en vragen te stellen een bevoegdheid is die hij tijdens het verhoor kan uitoefenen. Om deze onduidelijkheid weg te nemen wijzig ik de tekst. Ik vervang in artikel 5, tweede lid, van het besluit de bewoordingen 'voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan' door 'direct na aanvang van het verhoor' en 'direct voorafgaand aan de afloop van het verhoor'. Ook pas ik de nota van toelichting op dit punt aan. Het begrip verhoor in het ontwerpbesluit wordt door de genoemde wijziging in lijn gebracht met de in de wet gebruikte en in de jurisprudentie ontwikkelde terminologie. Hierdoor wordt ook een denkbare onduidelijkheid voorkomen ten opzichte van artikel 28d, eerste lid, Sv (nieuw), dat het recht betreft om het verhoor bij te wonen en daaraan deel te nemen.

De bevoegdheid van de raadsman om direct na aanvang van het verhoor opmerkingen te maken en vragen te stellen wordt begrensd door de normen van artikel 7, eerste en tweede lid. De tweede volzin van dit artikel luidt: 'Hij maakt geen onredelijk gebruik van deze bevoegdheden' en het tweede lid: 'De raadsman verstoort de orde van het verhoor niet'. Dit impliceert enerzijds dat de raadsman voldoende gelegenheid krijgt om opmerkingen te maken en vragen te stellen en anderzijds dat deze gelegenheid niet onbeperkt is. De verhorende ambtenaar kan enige tijd na de aanvang van het verhoor bepalen dat de mogelijkheid om opmerkingen te maken en vragen te stellen voldoende is geboden. Vervolgens kan hij – de verhorende ambtenaar – zijn eerste vragen aan de verdachte stellen. Dit vloeit voort uit de rol van de verhorende ambtenaar als leider van het verhoor en handhaver van de orde binnen het verhoor, zoals vastgelegd in artikel 2.

Deze benadering geldt eveneens voor de uitoefening van de bevoegdheid van de raadsman om direct voorafgaand aan de afloop van het verhoor opmerkingen te maken en vragen te stellen. Hiertoe moet voldoende gelegenheid worden geboden en vervolgens kan de verhorende ambtenaar bepalen dat het verhoor wordt beëindigd.

#### *b. Effectieve en actieve deelname van de raadsman tijdens het verhoor*

De Afdeling advisering wijst onder meer op artikel 3, derde lid, onder b, van de richtlijn en op overweging (25) van de considerans. Artikel 3, eerste lid, van de richtlijn bepaalt dat lidstaten ervoor zorgen dat de verdachten of beklaagden recht hebben op toegang tot een advocaat, op een zodanig moment en op zodanige wijze dat de betrokken personen hun rechten van verdediging in de praktijk daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Het derde lid bepaalt wat de toegang tot een advocaat inhoudt. In dit lid staat onder b): 'de lidstaten zorgen ervoor dat de verdachten of beklaagden het recht hebben dat hun advocaat bij het verhoor aanwezig is en daaraan daadwerkelijk kan deelnemen. Deze deelname geschiedt overeenkomstig procedures in het nationale recht, mits die procedures de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet laten. Wanneer een advocaat aan het verhoor deelneemt, wordt het feit dat dergelijke deelname heeft plaatsgevonden, geregistreerd door gebruik te maken van de registratieprocedure overeenkomstig het recht van de betrokken lidstaat;'. Overweging (25), laatste volzin, luidt: 'De advocaat kan tijdens een verhoor van de verdachte of de beklaagde door de politie of een andere rechtshandhavingsautoriteit of rechterlijke instantie, alsmede tijdens een hoorzitting voor de rechtbank, overeenkomstig die procedures onder meer vragen stellen, verduidelijking vragen en verklaringen afleggen, die dienen te worden geregistreerd overeenkomstig het nationale recht.'

De considerans bij een Europese richtlijn heeft, anders dan een artikel in de tekst van een richtlijn, geen rechtstreekse en zelfstandige verbindende kracht ten opzichte van lidstaten. Een overweging ligt de tekst van de richtlijn toe en is van belang voor de interpretatie van de artikelen.

Ik meen dat het ontwerpbesluit, met inachtneming van de in dit nader rapport beschreven wijzigingen, voldoet aan artikel 3, derde lid, onder b) van de richtlijn. Het ontwerpbesluit geeft invulling aan het recht van een advocaat om aanwezig te zijn bij het verhoor en om daaraan deel te nemen. Het ontwerpbesluit laat de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet.

De laatste volzin van overweging (25) kan, vanwege de aard van een overweging, niets toevoegen aan de inhoud van een artikel. De overweging legt het recht om deel te nemen uit door te beschrijven dat de advocaat tijdens een verhoor overeenkomstig de nationale procedures onder meer vragen kan stellen, verduidelijking kan vragen en verklaringen kan afleggen. Deze elementen van de overweging maken al deel uit van de bevoegdheden die in het besluit zijn opgenomen. Zij zijn als volgt opgenomen in de artikelen 5 en 6 van het besluit:

- vragen stellen: artikel 5, tweede lid in de bewoordingen 'vragen te stellen';
- verduidelijking vragen: artikel 5, tweede lid in de bewoordingen 'vragen te stellen' en in artikel 6, in de bewoordingen 'erop opmerkzaam te maken: a. dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt';
- verklaringen kan afleggen: artikel 5, tweede lid, in de bewoordingen 'opmerkingen te maken'.



Deze elementen passen ook binnen de eerder aangehaalde wettelijke bepaling waaraan met dit besluit uitvoering wordt gegeven, te weten in artikel 28d.

Verder is de toelichting bij artikel 4 aangepast. Uit het gebruik van het woord 'bovendien' kan volgens de afdeling Advisering worden opgemaakt dat de in het ontwerpbesluit opgenomen bevoegdheden van de raadsman niet limitatief zijn bedoeld, maar dat zij bovenop de uit het begrip 'deelnemen' voortvloeiende bevoegdheden komen.

Ik heb het woord 'bovendien' echter gebruikt om aan te duiden dat ik in aanvulling op mijn eerder gegeven reden (om in artikel 4 niet te herhalen dat de raadsman bij de verhoren aanwezig kan zijn en daaraan kan deelnemen) een tweede argument naar voren bracht. Nu blijkt dat deze formulering verschillend kan worden uitgelegd, is deze gewijzigd.

Artikel 28d, eerste lid, derde volzin, Sv (nieuw) luidt: 'De verhorende ambtenaar kan een verzoek van de verdachte of diens raadsman tot onderbreking van het verhoor voor onderling overleg afwijzen, indien door het voldoen aan herhaalde verzoeken de orde of de voortgang van het verhoor zou worden verstoord.'

Uit deze volzin blijkt dat de verdachte of diens raadsman een verzoek kan doen tot onderbreking van het verhoor voor onderling overleg. Deze bevoegdheid was niet in het ontwerpbesluit opgenomen, omdat ze al in de wet is vastgelegd. Teneinde buiten twijfel te stellen dat de bevoegdheden van de artikelen 5 en 6 van het ontwerpbesluit en de genoemde bevoegdheid uit de wet om onderbreking van het verhoor te verzoeken elkaar aanvullen en elkaar niet uitsluiten of doorkruisen, neem ik in artikel 5, tweede lid, een verwijzing op naar artikel 28d, eerste lid, derde volzin, Sv (nieuw).

Ik geef hiermee tevens graag gevolg aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling advisering. Op deze wijze wordt tevens duidelijk gemaakt dat het ontwerpbesluit in samenhang met artikel 28d een limitatieve opsomming geeft van de bevoegdheden van de raadsman.

De afdeling Advisering wijst er op dat de richtlijn voortbouwt op artikel 6 EVRM, dat het recht op rechtsbijstand van verdachten waarborgt. Zij beschrijft dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) de lidstaten voldoende ruimte voor de concrete invulling van het recht op verhoorbijstand, mits dit recht praktisch en effectief is.

Met de implementatiewet en dit besluit zijn er voldoende mogelijkheden voor deelname aan het verhoor. De begrenzing van de mogelijkheden passen bij het karakter van het verhoor als middel van opsporing. Het verhoor heeft niet het karakter van een vrijblijvend gesprek. De voor verhoor opgehouden verdachte bevindt zich in een situatie die hij niet zelfstandig kan beëindigen. Hij moet dulden dat hem vragen worden gesteld. Het kan onder omstandigheden nodig zijn de verdachte aaneengesloten en indringend te bevragen. Een ongeclausuleerd recht voor de advocaat om te interveniëren zou dat verhinderen. Verder wijs ik erop dat verhoorders een ruimere rol van de advocaat kunnen toestaan. Als het naar het oordeel van de verhorende ambtenaar doelmatig en redelijk is dan kan hij de raadsman de mogelijkheid geven tijdens het verhoor vaker te interveniëren dan in dit besluit is vastgelegd. De orderegels zijn vooral bedoeld voor gevallen waarin het door een onredelijke opstelling van een raadsman nodig is om een grens te trekken.

In de jurisprudentie is geen ongeclausuleerd recht op aanwezigheid van een advocaat erkend en evenmin een recht van een bij het verhoor aanwezige advocaat om onbepert te interveniëren. De Salduz-jurisprudentie van het EHRM geeft geen gedetailleerde uitwerking van de inhoud en de reikwijdte van het recht op verhoorbijstand. Wel volgt uit die rechtspraak dat het recht op verhoorbijstand op zodanige wijze moet worden vormgegeven dat dit niet slechts theoretisch of illusoir is, maar praktisch en effectief. Nationale regels mogen niet afdoen aan de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het recht op verhoorbijstand in die zin dat het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6 EVRM geschonden zou worden. In elke zaak is de vraag of de beperking in het licht van het geheel van de procedures de verdachte een 'fair hearing' heeft onthouden. Uit de rechtsoverweging die de Afdeling aanhaalt en luidt: 'An accused should be able to obtain the whole range of services specifically associated with legal assistance' blijkt dat meer moet worden geboden dan de enkele aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor, maar volgt niet dat er een onbepert recht zou zijn om te interveniëren.

De Hoge Raad heeft zich in zijn arrest van 22 december 2015 evenmin uitgelaten over de precieze invulling van het recht op bijstand van een raadsman tijdens zijn verhoor door de politie. Dit arrest geeft dan ook geen reden om uit te gaan van een ongeclausuleerd recht op rechtsbijstand bij het verhoor van de verdachte, noch van een onbepert recht van een advocaat om tijdens het verhoor vragen te stellen en opmerkingen te maken. In het arrest ligt de nadruk op de aanwezigheid bij het verhoor.

De Hoge Raad heeft zich in zijn prejudiciële beslissing van 13 september 2016 (ECLI:NL:HR:2016:736) uitgesproken over de invulling van de bevoegdheden inzake rechtsbijstand bij het verhoor. De Hoge



Raad sprak zich uit over de regels van de Beleidsbrief OM en de bijbehorende bijlage 2, die de rechtsbijstand bij het verhoor betreffen (Staatscourant 2016, 8884). In rechtsoverweging 3.6.8 overwoog de Hoge Raad onder meer: 'Ook overigens kan – in zijn algemeenheid – niet worden gezegd dat de toepassing van de regels die zijn neergelegd in de Beleidsbrief OM en de bijbehorende Bijlage 2, ongeacht de omstandigheden van het geval, ertoe leidt dat wordt tekortgedaan aan een praktische en effectieve uitoefening van het recht van een verdachte op bijstand van een raadsman tijdens zijn verhoor door de politie'. De Hoge Raad nam daarbij expliciet de bevoegdheden die in bijlage 2 bij de beleidsbrief zijn opgenomen in aanmerking. Deze bevoegdheden komen in materieel opzicht overeen met de regeling in de artikelen 1 tot en met 8 van het besluit.

De nieuwe bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en van het besluit bieden aldus een reeks bevoegdheden aan de raadsman voor de rechtsbijstand bij het verhoor van de aangehouden verdachte. De juridische voorwaarden en inkadering zijn in de bepalingen van de genoemde regelingen opgenomen. Ik schets een overzicht van de mogelijkheden waarover de raadsman beschikt om op te treden.

De aangehouden verdachte wordt de gelegenheid verschaft om voorafgaand aan het eerste verhoor gedurende ten hoogste een half uur met de raadsman een onderhoud te hebben. Deze termijn kan met een half uur worden verlengd.

De raadsman kan het verhoor bijwonen en daaraan deelnemen. Direct na aanvang van het verhoor kan de raadsman alle vragen stellen en opmerkingen maken die hij nodig acht. Deze eerste fase van het verhoor wordt afgesloten zodra de verhorende ambtenaar bepaalt dat de mogelijkheid om opmerkingen te maken en vragen te stellen voldoende is geboden. Vervolgens stelt de verhorende ambtenaar zijn eerste vragen. In dit stadium heeft de raadsman een aantal specifieke bevoegdheden:

- Hij kan meermalen een verzoek doen tot onderbreking van het verhoor voor onderling overleg. De verhorende ambtenaar kan dit alleen afwijzen als door het voldoen aan herhaalde verzoeken de orde of de voortgang van het verhoor zou worden verstoord;
- Hij kan de verhorende ambtenaar erop opmerkzaam maken:
  - a. dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt;
  - b. dat de verhorende ambtenaar zich niet houdt aan de norm dat de verhorende ambtenaar zich onthoudt van alles wat de strekking heeft een verklaring te verkrijgen waarvan niet gezegd kan worden dat zij in vrijheid is afgelegd;
  - c. dat de fysieke of psychische toestand van de verdachte zodanig is dat deze een verantwoorde voortzetting van het verhoor verhindert.

Direct voor afloop van het verhoor volgt de laatste fase. De verhorende ambtenaar stelt dan de raadsman weer in de gelegenheid om opmerkingen te maken of vragen te stellen. Als hiertoe voldoende gelegenheid is geboden bepaalt de verhorende ambtenaar dat het verhoor wordt beëindigd.

De bevoegdheid om opmerkingen te maken of vragen te stellen, aan het begin en aan het eind van het verhoor, omvat de mogelijkheid van de advocaat om vragen te stellen, verduidelijking te vragen en verklaringen af te leggen, zoals genoemd in overweging (25) van de Europese richtlijn. De bevoegdheid om verduidelijking te vragen komt bovendien tot uiting in de mogelijkheid om erop te wijzen dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt. Deze bevoegdheid bestaat in het stadium van de ondervraging door de verhorende ambtenaar.

Na het verhoor wordt aan de verdachte en, voor zover deze het verhoor heeft bijgewoond, aan de raadsman de gelegenheid geboden om opmerkingen te maken over de weergave van het verhoor in het proces verbaal. Deze opmerkingen worden aan de verhorende ambtenaar verstrekt en worden, voor zover zij niet worden overgenomen, in het proces-verbaal vermeld.

Ik concludeer dat de raadsman over ruime bevoegdheden beschikt direct na aanvang van het verhoor en direct voor afloop daarvan. Vanaf het moment dat de verhorende ambtenaar meldt de ondervraging te beginnen tot het moment waarop hij laat weten dat zijn ondervraging is beëindigd, is de rol van de raadsman een beperktere. Niettemin kan de verhorende ambtenaar de raadsman de mogelijkheid geven om ook tijdens de ondervraging vaker te interveniëren dan in de regelgeving is vastgelegd, als dit naar het oordeel van de verhorende ambtenaar doelmatig en redelijk is. Dit zal in het algemeen het geval zijn als het, mede door een redelijke opstelling van de raadsman, niet nodig is om een grens te trekken.

Het voorgaande leidt tot aanpassing van artikel 5 van het besluit en de nota van toelichting. Ik handhaaf hiermee in essentie de benadering die ik heb uiteengezet bij de behandeling van het implementatiewetsvoorstel door de Tweede en de Eerste Kamer. De raadsman krijgt de beschikking over een deugdelijk en effectief samenstel van bevoegdheden.

Met dit besluit, voorzien van de genoemde aanpassingen wordt aangesloten bij de normen van de EU-richtlijn en van de jurisprudentie van het EHRM.



---

## 2. De redactionele bijlage

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt, zoals hiervoor onder 1.b werd toegelicht.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur.*



## Advies Raad van State

No. W03.16.0330/II

's-Gravenhage, 25 november 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 13 oktober 2016, no.2016001790, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels voor de inrichting van en de orde tijdens het politieverhoor waaraan de raadsman deelneemt (Besluit inrichting en orde politieverhoor), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit ziet op rechtsbijstand door een raadsman aan een verdachte tijdens politieverhooren (hierna: verhoorbijstand) en bevat nadere regels over de inrichting van en de orde tijdens het politieverhoor. Het ontwerpbesluit strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L 294) (hierna: de richtlijn).<sup>1</sup>

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht aanpassing daarvan aangewezen. De Afdeling merkt op dat de deelname van de raadsman tijdens het verhoor volgens de toelichting niet beperkt is tot de in het ontwerpbesluit opgenomen bevoegdheden, maar dat de raadsman ook gerechtigd is om vragen te stellen, verduidelijking te vragen en verklaringen af te leggen. De Afdeling adviseert deze bevoegdheden in het ontwerpbesluit te expliciteren. Daarmee wordt tevens recht gedaan aan de richtlijn, die een effectieve en actieve deelname van de raadsman tijdens het verhoor beoogt, en aan artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

### 1. Inleiding

#### a. Richtlijn

Het ontwerpbesluit vloeit voort uit de richtlijn, welke minimumvoorschriften bevat betreffende het recht van een verdachte op toegang tot een raadsman in strafprocedures.<sup>2</sup> De toegang tot de raadsman dient volgens de richtlijn op een zodanig moment en op zodanige wijze te geschieden, dat de betrokken personen hun rechten van verdediging in de praktijk daadwerkelijk kunnen uitoefenen.<sup>3</sup> De richtlijn regelt daartoe in het bijzonder het recht op verhoorbijstand en bepaalt dat de verdachte het recht toekomt dat de raadsman tijdens het verhoor van de verdachte aanwezig is en aan het verhoor daadwerkelijk kan deelnemen.<sup>4</sup>

Volgens de considerans van de richtlijn kan de raadsman tijdens een verhoor van de verdachte door de politie onder meer vragen stellen, verduidelijking vragen en verklaringen afleggen.<sup>5</sup>

#### b. Wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn

Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn is thans aanhangig bij de Eerste Kamer (hierna: het wetsvoorstel).<sup>6</sup> In het wetsvoorstel is het recht op verhoorbijstand opgenomen. De raadsman kan op verzoek van de aangehouden verdachte het verhoor bijwonen en daaraan deelnemen.<sup>7</sup> Onder deelnemen wordt volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verstaan dat de raadsman,

<sup>1</sup> Op de lidstaten rust de verplichting om de richtlijn uiterlijk op 27 november 2016 in nationale regelgeving om te zetten (artikel 15 van de richtlijn).

<sup>2</sup> De richtlijn bevat daarnaast regels met betrekking tot onder meer de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de verdachte en zijn raadsman (artikel 4), het recht van verdachten om een derde te informeren over de vrijheidsbeneming (artikelen 5 en 7), het recht van verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd, om te communiceren met een derde (artikelen 6 en 7) en het recht op toegang tot een raadsman in overleveringsprocedures (artikel 10).

<sup>3</sup> Artikel 3, eerste lid, van de richtlijn. De richtlijn bevat de opdracht aan de lidstaten om volgens het beginsel van de doeltreffendheid van het Unierecht passende en doeltreffende voorzieningen te treffen om de bij de richtlijn toegekende rechten te waarborgen (Considerans van de richtlijn, par. 49).

<sup>4</sup> Artikel 3, derde lid, onder b, van de richtlijn. De deelname van de raadsman geschiedt overeenkomstig procedures in het nationale recht, mits die procedures de daadwerkelijke uitoefening en de essentie van het desbetreffende recht onverlet laten. Van dit recht kan volgens de richtlijn slechts in geval van dwingende redenen worden afgeweken.

<sup>5</sup> Considerans van de richtlijn, par. 25.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2016/17, 34 157, nr. C.

<sup>7</sup> Voorgestelde artikel 28d, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv).



binnen de grenzen van de regels over de inrichting van en de orde tijdens het verhoor, onder meer opmerkingen kan maken, vragen kan stellen en om verduidelijking kan vragen.<sup>8</sup> Volgens het wetsvoorstel kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de inrichting van en de orde tijdens het verhoor waaraan de raadsman deelneemt.<sup>9</sup> Voorliggend ontwerpbesluit voorziet in die regels.<sup>10</sup>

### *c. Inhoud ontwerpbesluit*

De raadsman is volgens het ontwerpbesluit bevoegd voor aanvang en na afloop van het verhoor opmerkingen te maken of vragen te stellen.<sup>11</sup> Tijdens het verhoor kan hij de verhorende ambtenaar op een drietal punten opmerkzaam maken:

- dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt,
- dat de verhorende ambtenaar het pressieverbod<sup>12</sup> overtreedt of
- dat de (fysieke of psychische) toestand van de verdachte een verantwoorde voortzetting van het verhoor verhindert.<sup>13</sup>

## **2. Effectieve deelname raadsman tijdens het verhoor**

Volgens het wetsvoorstel waaruit het onderhavige ontwerpbesluit voortvloeit, kan de raadsman het verhoor bijwonen en daaraan deelnemen.<sup>14</sup> De Nota van toelichting bij het ontwerpbesluit vermeldt het volgende over de deelname van de raadsman tijdens het verhoor:

‘Er is geen aanleiding om, zoals de NOvA bepleit, in dit artikel te herhalen dat de raadsman bij de verhoren aanwezig kan zijn en daaraan kan deelnemen. Dat is immers reeds met zoveel woorden bepaald in artikel 28d, eerste lid, Sv. Dat daadwerkelijk deelnemen inhoudt dat de raadsman onder meer vragen mag stellen, om verduidelijking mag vragen en verklaringen mag afleggen, vloeit al uit het in de wet gebruikte begrip ‘deelnemen’ voort, en behoeft niet, zoals de NOvA voorstelt, nader in het ontwerpbesluit te worden geëxpliciteerd. Bovendien bepaalt artikel 5, tweede lid, reeds dat de raadsman voor de aanvang en na afloop van het verhoor vragen kan stellen (waaronder begrepen vragen ter verduidelijking) en opmerkingen kan maken. Artikel 6 bepaalt vervolgens welke opmerkingen tijdens het verhoor kunnen worden gemaakt.’

De Afdeling maakt uit deze toelichting op dat daadwerkelijke deelname van de raadsman aan het verhoor in de visie van de wetgever inhoudt dat hij gerechtigd is om vragen te stellen, verduidelijking te vragen en verklaringen af te leggen. Dit vloeit volgens de toelichting al voort uit het in het wetsvoorstel gebruikte ‘deelnemen aan het verhoor’, zodat het niet nodig is deze bevoegdheden in het ontwerpbesluit te expliciteren.<sup>15</sup> Bovendien kan de raadsman voor aanvang en na afloop van het verhoor vragen en opmerkingen maken en tijdens het verhoor een drietal nader omschreven opmerkingen plaatsen, aldus de toelichting.<sup>16</sup>

Uit het gebruik van het woord ‘bovendien’ kan worden opgemaakt dat de in het ontwerpbesluit opgenomen bevoegdheden van de raadsman niet limitatief zijn bedoeld, maar dat zij bovenop vorenvermelde uit het begrip ‘deelnemen’ voortvloeiende bevoegdheden komen.

Uit het vorenstaande volgt dat niet is beoogd de deelname van de raadsman tijdens het verhoor te beperken tot de in het ontwerpbesluit opgenomen bevoegdheden. Omdat voorts de invulling van het begrip ‘deelnemen’ tijdens het verhoor de kern van de regeling vormt, adviseert de Afdeling de bevoegdheid om vragen te stellen, verduidelijking te vragen en verklaringen af te leggen tijdens het verhoor in het ontwerpbesluit te expliciteren.

Het expliciteren van de bevoegdheden van de raadsman tijdens het verhoor die onder ‘deelnemen’ vallen (vragen stellen, verduidelijking vragen en verklaringen af te leggen), strookt naar het oordeel

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 157, nr. 3, blz. 28.

<sup>9</sup> Voorgesteld artikel 28d, vierde lid, Sv.

<sup>10</sup> Het ontwerpbesluit is reeds ter kennis van beide Kamers gebracht. Het is als bijlage II bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gevoegd.

<sup>11</sup> Artikel 5, tweede lid, van het ontwerpbesluit.

<sup>12</sup> In alle gevallen waarin iemand als verdachte wordt gehoord, onthoudt de verhorende rechter of ambtenaar zich van alles wat de strekking heeft een verklaring te verkrijgen, waarvan niet gezegd kan worden dat zij in vrijheid is afgelegd (artikel 29, eerste lid, Sv).

<sup>13</sup> Artikel 6 van het ontwerpbesluit.

<sup>14</sup> Voorgesteld artikel 28d, eerste lid, Sv.

<sup>15</sup> Voorgesteld artikel 28d, eerste lid, Sv.

<sup>16</sup> Dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt, dat de verhorende ambtenaar het pressieverbod overtreedt of dat de (fysieke of psychische) toestand van de verdachte een verantwoorde voortzetting van het verhoor verhindert. Zie de artikelen 5 en 6 van het ontwerpbesluit.



van de Afdeling ook met de richtlijn.<sup>17</sup> Deze beoogt immers een effectieve en actieve deelname van de raadsman tijdens het verhoor ('participate effectively') en schrijft voor dat de raadsman tijdens het verhoor aanwezig is en daaraan daadwerkelijk kan deelnemen.<sup>18</sup> Dit richtlijnvoorschrift dient te worden bezien in het licht van de considerans, die bepaalt dat de raadsman tijdens een verhoor onder meer vragen kan stellen, verduidelijking kan vragen en verklaringen kan afleggen.<sup>19</sup> De richtlijn bouwt voort op artikel 6 EVRM, dat het recht op rechtsbijstand van verdachten waarborgt, waaronder het recht op verhoorbijstand, en dat tot doel heeft 'equality of arms' tussen de verdachte en de vervolgende instantie.<sup>20</sup> De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) biedt de lidstaten voldoende ruimte voor de concrete invulling van het recht op verhoorbijstand, mits dit recht praktisch en effectief is.<sup>21</sup> De verdachte moet volgens het EHRM gebruik kunnen maken van 'the whole range of services specifically associated with legal assistance'.<sup>22</sup> Ook hiermee is het expliciteren van de bevoegdheden van de raadsman tijdens het verhoor in lijn. Indien de bevoegdheden van de raadsman om tijdens het verhoor vragen te stellen, verduidelijking te vragen en verklaringen af te leggen niet in het ontwerpbesluit worden opgenomen, kan de voorgestelde regeling ten onrechte afbreuk doen aan de bevoegdheden van de raadsman<sup>23</sup>, hetgeen moeilijk met de ratio van de richtlijn en artikel 6 EVRM valt te verenigen.

De Afdeling onderkent dat er een evenwicht moet zijn tussen het belang van het verhoor als opsporingsmiddel dat de waarheidsvinding dient en het verdedigingsbelang. Dat betekent niet dat de raadsman tijdens het verhoor een onbeperkt of ongeclausuleerd interventierecht heeft en evenmin dat wordt afgedaan aan het belang van het verhoor als opsporingsmiddel. De regel in het ontwerpbesluit dat de raadsman bij het verlenen van rechtsbijstand geen onredelijk gebruik maakt van zijn bevoegdheden<sup>24</sup> biedt voldoende handvatten om bedoelde balans recht te doen. De Afdeling wijst er daarbij op dat in de praktijk nu reeds een ruimere inbreng van de raadsman tijdens het verhoor wordt toegestaan<sup>25</sup> en van knelpunten vooralsnog niet is gebleken.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling in het ontwerpbesluit alsnog te voorzien in de bevoegdheid van de raadsman om tijdens het verhoor vragen te stellen, verduidelijking te vragen en verklaringen af te leggen.

### 3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

<sup>17</sup> De Hoge Raad heeft in zijn prejudiciële beslissing van 13 september 2016 geoordeeld dat de in de Beleidsregels OM vervatte regeling inzake inrichting en orde politieverhoor 'niet een zodanige inhoud kent dat in dit stadium gezegd kan worden dat alsdan grond bestaat voor het geven van een bevel tot buitentoepassinglating daarvan of tot aanpassing daarvan door de voorzieningenrechter vanwege onmiskenbare strijd met de Richtlijn'. (ECLI:NL:HR:2016:2068, r.o. 3.4.1). Dit oordeel neemt niet weg dat het expliciteren van de onder 'deelnemen' vallende bevoegdheden in overeenstemming is met de richtlijn.

<sup>18</sup> Artikel 3, derde lid, onder b, van de richtlijn.

<sup>19</sup> Considerans van de richtlijn, par. 25.

<sup>20</sup> EHRM (Grote Kamer) 27 november 2008, nr. 36391/02 (Salduz t. Turkije), par. 53.

<sup>21</sup> EHRM (Grote Kamer) 27 november 2008, nr. 36391/02 (Salduz t. Turkije), par. 51.

<sup>22</sup> De verdachte bevindt zich in de beginfase van de strafprocedure in een bijzonder kwetsbare positie, hetgeen in veel gevallen alleen kan worden gecompenseerd door de bijstand van een raadsman. EHRM (Grote Kamer) 27 november 2008, nr. 36391/02 (Salduz t. Turkije), par. 52 en 54.

<sup>23</sup> De bevoegdheid van de raadsman om (volgens het wetsvoorstel) gedurende het verhoor om onderbreking te vragen, betekent niet dat hij, zoals de richtlijn voorschrijft, daadwerkelijk aan het verhoor kan deelnemen en tijdens het verhoor vragen kan stellen, verduidelijking kan vragen en verklaringen kan afleggen. De onderbreking kan weliswaar worden benut om de proceshouding nader te bepalen, maar kan niet op een lijn worden gesteld met daadwerkelijke deelname tijdens het verhoor.

<sup>24</sup> Artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

<sup>25</sup> Kamerstukken I 2016/17, 34 157, nr. E, blz. 3.





---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State  
betreffende no.W03.16.0330/II**

- In artikel 5, tweede lid, van het ontwerpbesluit een verwijzing opnemen naar artikel 28d, eerste lid, derde volzin, van het Wetboek van Strafvordering (de bevoegdheid van de raadsman om onderbreking van het verhoor te verzoeken), nu dit volgens de artikelsgewijze toelichting op artikel 6 is beoogd.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van .... houdende regels voor de inrichting van en de orde tijdens het politieverhoor waaraan de raadsman deelneemt (Besluit inrichting en orde politieverhoor)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van 12 oktober 2016, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 2003018;

Gelet op de artikelen 28d, vierde lid, en 61a, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van ..., directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *de wet*: het Wetboek van Strafvordering;
- b. *de raadsman*: de raadsman, bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de wet;
- c. *de verhorende ambtenaar*: de opsporingsambtenaar die de verdachte verhoort;
- d. *verhoorruimte*: de ruimte die wordt gebruikt voor het verhoren van de verdachte.

### Artikel 2

De verhorende ambtenaar heeft de leiding over het verhoor en handhaaft de orde binnen het verhoor en de verhoorruimte.

### Artikel 3

In de verhoorruimte neemt de raadsman zoveel mogelijk plaats naast de verdachte, en neemt de verhorende ambtenaar zoveel mogelijk plaats tegenover de verdachte en zijn raadsman.

### Artikel 4

De raadsman beantwoordt geen vragen namens de verdachte, tenzij met instemming van de verhorende ambtenaar en de verdachte.

### Artikel 5

1. De raadsman richt zijn opmerkingen en verzoeken tot de verhorende ambtenaar.
2. Behoudens het bepaalde in artikel 6 is de raadsman alleen voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan bevoegd om opmerkingen te maken of vragen te stellen. De verhorende ambtenaar stelt de raadsman daartoe voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan in de gelegenheid.

### Artikel 6

De raadsman is bevoegd de verhorende ambtenaar erop opmerkzaam te maken:

- a. dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt;
- b. dat de verhorende ambtenaar het bepaalde in artikel 29, eerste lid, van de wet niet in acht neemt;
- c. dat de fysieke of psychische toestand van de verdachte zodanig is dat deze een verantwoorde voortzetting van het verhoor verhindert.

### Artikel 7

1. De raadsman treedt bij het verlenen van rechtsbijstand niet buiten de bevoegdheden die hem in dit besluit zijn toegekend. Hij maakt geen onredelijk gebruik van deze bevoegdheden.
2. De raadsman verstoort de orde van het verhoor niet.
3. De raadsman is bevoegd communicatiemiddelen of draagbare apparatuur voor tekstverwerking



---

mee te nemen in de verhoorruimte, tenzij de huisregels van een verhoorlocatie dit niet toestaan om redenen van veiligheid. Hij maakt geen opnamen van het verhoor. De raadsman is bevoegd om tijdens het verhoor aantekeningen te maken.

#### **Artikel 8**

1. Indien de raadsman in strijd handelt met het bepaalde in de artikelen 4, 5, eerste lid, of 7 en ten minste eenmaal vruchteloos door de verhorende ambtenaar is gewaarschuwd, kan de hulpofficier van justitie hem bevelen zich uit de verhoorruimte te verwijderen en in geval van weigering hem doen verwijderen. De hulpofficier van justitie draagt er zorg voor dat van de verwijdering en de gronden waarop zij berust opgave wordt gedaan in het proces-verbaal van het verhoor.
2. Na verwijdering van de raadsman kan het verhoor slechts worden voortgezet indien:
  - a. de raadsman na enige tijd weer tot de verhoorruimte wordt toegelaten;
  - b. de verdachte alsnog afstand doet overeenkomstig artikel 28a van de wet;
  - c. een vervangende raadsman beschikbaar is.

#### **Artikel 9**

Artikel 9, eerste volzin, van het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek komt te luiden:

De officier van justitie en de raadsman van de verdachte worden in de gelegenheid gesteld de uitvoering van een meervoudige confrontatie te volgen en worden in de gelegenheid gesteld om voorafgaand aan de meervoudige confrontatie opmerkingen te maken omtrent de te tonen selectie, een en ander zonder dat de meervoudige confrontatie daardoor mag worden opgehouden.

#### **Artikel 10**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit inrichting en orde politieverhoor.

#### **Artikel 11**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### 1. Algemeen

#### 1.1. Inleiding

Dit ontwerpbesluit strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294) (hierna: de richtlijn). Op grond van artikel 15 van de richtlijn rust op lidstaten de verplichting om de richtlijn uiterlijk op 27 november 2016 in nationale regelgeving om te zetten. Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn werd op 31 mei 2016 door de Tweede Kamer aangenomen (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 157).

Artikel 3, derde lid, onder b, van de richtlijn bevat het recht van verdachten in strafprocedures dat hun raadsman bij hun verhoor aanwezig mag zijn en dat deze daaraan, overeenkomstig procedures in het nationale recht, daadwerkelijk mag deelnemen. Het gaat daarbij om verhoren van de verdachte door de politie, een andere rechtshandavingsautoriteit of een rechterlijke autoriteit. De deelname geschiedt overeenkomstig procedures in het nationale recht. Deze procedures moeten die deelname kunnen regelen, onder de voorwaarde dat zij de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht onverlet laten. In overweging 25 van de preambule van de richtlijn is vermeld dat de raadsman tijdens het verhoor overeenkomstig de bedoelde procedures onder meer vragen kan stellen, verduidelijking kan vragen en verklaringen kan afleggen. Op zichzelf verplicht dit onderdeel van de richtlijn er niet toe (aanvullende) regelingen op te nemen overeenkomstig welke de deelname van de raadsman aan het verhoor moet geschieden. Het maakt slechts expliciet dat regels over de deelname *kunnen* worden gesteld.

Zoals in de paragrafen 3.5.1 en 3.5.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294) (hierna te noemen: het wetsvoorstel) is aangegeven, voldoet de Nederlandse wet- en regelgeving voor een belangrijk deel al aan dit onderdeel van de richtlijn. Het belangrijkste punt waarop de Nederlandse wet- en regelgeving nog niet aan dit onderdeel van de richtlijn voldoet, betreft bijstand van een raadsman tijdens verhoren door opsporingsambtenaren. Ter implementatie van dit onderdeel van de richtlijn wordt in het wetsvoorstel voorgesteld een nieuw artikel 28d in het Wetboek van Strafvordering (Sv) op te nemen waarin een algemeen recht van verdachten op bijstand van een raadsman bij verhoren door opsporingsambtenaren is neergelegd.

De hoofdlijnen van de regeling in het voorgestelde artikel 28d Sv, die in paragraaf 3.5.4. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nader zijn beschreven, zijn de volgende. In het eerste lid is opgenomen dat op verzoek van de verdachte de raadsman het verhoor kan bijwonen en daaraan kan deelnemen. In het eerste, tweede en derde lid zijn vervolgens regels opgenomen over verzoeken van de verdachte tot onderbreking van het verhoor voor overleg met zijn raadsman, dit in aanvulling op de algemene regel van artikel 28, tweede lid, Sv volgens welke de verdachte, telkens wanneer hij daar om verzoekt, zoveel mogelijk in de gelegenheid wordt gesteld zich met zijn raadsman in verbinding te stellen, welke algemene regel ook tijdens een verhoor van betekenis is. Op de in artikel 28e Sv genoemde, restrictieve gronden kan de raadsman worden geweigerd tot het verhoor te worden toegelaten. Daarvoor is in beginsel toestemming benodigd van de officier van justitie. In het vierde lid van artikel 28d Sv is voorzien in een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (verder: amvb) nadere regels te kunnen stellen over de inrichting van en de orde tijdens het verhoor waaraan ook de raadsman deelneemt. Het voorliggende ontwerpbesluit bevat deze regels. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, is het wenselijk om niet te volstaan met de algemene regeling van artikel 124 Sv die inhoudt dat de ambtenaar die de leiding heeft over een ambtsverrichting, zoals hier het verhoor, personen die de orde verstoren kan bevelen te vertrekken. Van verschillende zijden is aangedrongen op het stellen van regels over de rol van de raadsman bij het verhoor. Verhoorbijstand tijdens het politieverhoor is in de Nederlandse strafvordering een betrekkelijk nieuw fenomeen. Het is van belang een kader van minimumnormen te scheppen waarbinnen de aan het verhoor deelnemende personen hun rol kunnen vervullen. Het is van belang een kader te scheppen waarbinnen de aan het verhoor deelnemende personen hun rol kunnen vervullen. Als leider van het verhoor kan de verhorende ambtenaar besluiten de raadsman gelegenheid te geven vaker te interveniëren dan dit besluit bepaalt.

Het besluit bevat regels over de inrichting van en orde tijdens het verhoor door opsporingsambtena-



ren. Er is geen reden om, in aanvulling op de algemene regeling van artikel 124 Sv, vergelijkbare regels te stellen voor verhoren door anderen dan opsporingsambtenaren, in het bijzonder verhoren door een rechter. Bij verhoren die plaatsvinden buiten het verband van het politieverhoor – denk aan verhoren door de rechter-commissaris of de raadkamer van de rechtbank in het voorbereidend onderzoek of aan verhoren door de rechter tijdens het onderzoek op de terechtzitting – bestaat al een recht van deelname daaraan door de raadsman, waarmee de praktijk vertrouwd is. Bij verhoren door opsporingsambtenaren ligt dat in het algemeen – uitzonderingen zoals verhoren door opsporingsambtenaren van de FIOD/ECD daargelaten – anders. In dit ontwerpbesluit worden geen regels voorgesteld omtrent de wijze van rechtsbijstandverlening van de raadsman aan de verdachte (zie hierna in paragraaf 3).

## 1.2 Voorbereiding ontwerpbesluit

### a. Het voortraject

Een eerder concept van dit besluit is bij het wetsvoorstel tot implementatie van de Europese richtlijn gevoegd. Dat conceptbesluit maakte daarmee deel uit van de formele consultatie van de betrokken ketenpartners in februari 2014. Naar aanleiding van de in de consultatieronde gemaakte opmerkingen is de tekst op onderdelen aangepast. Deze aangepaste versie is als bijlage II gevoegd bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de Europese richtlijn 2013/48/EU<sup>1</sup>. In het kader van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel is ook de inhoud van het concept-besluit inrichting en orde politieverhoor aan de orde geweest. Het arrest van de Hoge Raad van 22 december 2015<sup>2</sup> was aanleiding voor de rechtspraak om de invoering van het recht van verdachten op verhoorbijstand voor 1 maart 2016 te realiseren. Hiertoe stuurde het College van procureurs-generaal van het OM een beleidsbrief<sup>3</sup> aan de hoofden van de OM-onderdelen. In de tweede bijlage bij deze brief worden regels gesteld voor de inrichting van en de orde tijdens het politieverhoor in relatie tot het recht op verhoorbijstand. Het overleg met de ketenpartners ter voorbereiding op deze brief (en de bijlage) heeft, met het oog op de praktijk, nog geresulteerd in een beperkt aantal aanpassingen ten opzichte van het conceptbesluit dat betrokken werd bij de parlementaire behandeling. In het onderhavige besluit zijn ook deze aanpassingen verwerkt.

Voorts zijn de normen voor de inrichting en orde tijdens het politieverhoor aan de orde gesteld in een procedure in kort geding van twee verenigingen van strafrechtadvocaten (NVSA en NVJSA) tegen de Staat der Nederlanden en de Raad voor de rechtsbijstand. Deze verenigingen stelden onder meer dat de beleidsbrief van het OM niet in overeenstemming is met het arrest van de Hoge Raad van 22 december 2015, de Europese richtlijn en de jurisprudentie van het EHRM, omdat deze beleidsbrief niet de mogelijkheid creëert dat de advocaat daadwerkelijk kan deelnemen aan het verhoor, maar de rol van de advocaat vergaand beperkt. De voorzieningenrechter heeft in dit kader een aantal prejudiciële vragen aan de Hoge Raad gesteld. Kernvraag hierbij was of de regels van de beleidsbrief van het College van procureurs-generaal in strijd komen met het arrest van 22 december 2015. Op 13 september 2016 heeft de Hoge Raad in deze zaak uitspraak gedaan (Hoge Raad, 13 september 2016; ECLI:N-L:HR:2016:2068). In de prejudiciële beslissing merkt de Hoge Raad (in rechtsoverweging 3.6.3) onder meer op dat in zijn algemeenheid niet kan worden gezegd dat de in de Beleidsbrief OM vervatte regeling strijdig is met het arrest van 22 december 2015. Ook zegt de Hoge Raad (in rechtsoverweging 3.6.6): 'Noch uit art. 6 EVRM, noch uit enige andere thans geldende rechtsregel vloeit voort dat een raadsman die tijdens het politieverhoor rechtsbijstand verleent aan een verdachte, in staat moet worden gesteld tijdens een verhoor a) daaraan deel te nemen door tussendoor vragen te stellen aan de verdachte of opmerkingen te maken, of b) de verdachte ten aanzien van specifieke vragen te adviseren zich (al dan niet) op zijn zwijgrecht te beroepen, zolang beperkingen dienaangaande niet zodanig zijn dat het recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor slechts theoretisch of illusoir is. Verder zegt de Hoge Raad (in rechtsoverweging 3.6.8) dat in zijn algemeenheid niet kan worden gezegd dat de toepassing van de regels die zijn neergelegd in de Beleidsbrief OM en de bijbehorende Bijlage 2, ongeacht de omstandigheden van het geval, ertoe leidt dat wordt tekortgedaan aan een praktische en effectieve uitoefening van het recht van een verdachte op bijstand van een raadsman tijdens zijn verhoor door de politie.

Deze prejudiciële beslissing gaf geen aanleiding tot aanpassing van het onderhavige besluit.

### b. Consultatie

In de formele consultatieronde die over een eerder concept van het hierboven genoemde wetsvoorstel is gehouden, werd door verschillende instanties in hun adviezen aandacht gevraagd voor de rol die de raadsman tijdens het verhoor vervult. Politie en OM drongen daarbij aan op regeling, bij amvb, van de

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 34 157, nr 3 tweede herdruk.

<sup>2</sup> ECLI: NL:2015:3608.

<sup>3</sup> Staatscourant 2016, 8884.



deelname van de raadsman aan het politieverhoor. Over de rol van de raadsman bij het verhoor verschillen de meningen. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) meent dat moet worden uitgegaan van een actieve rol van de raadsman tijdens het verhoor. De NOvA heeft deze rol uitgewerkt in een protocol over de raadsman tijdens het verhoor. Volgens het protocol, dat overigens het karakter heeft van een advies, neemt de raadsman plaats naast de verdachte en stelt zich, indien hij dat in het belang van zijn cliënt noodzakelijk acht, tijdens het verhoor actief op (ingrijpen bij dreiging van strijd met pressieverbod, advies, opmerkingen, verzoeken). De raadsman kan telkens wanneer hij dat nodig acht, een time-out aanvragen. De raadsman respecteert dat de verhorende ambtenaar de leiding heeft over het verhoor en maakt geen onredelijk gebruik van zijn bevoegdheden. Verder ziet hij toe op de juiste inhoud van het proces-verbaal. Behalve een protocol is onder auspiciën van de NOvA ook een 'Leidraad advocaat bij politieverhoor' opgesteld, die eveneens het karakter van een advies heeft, waarin meer in detail op de rol van de raadsman tijdens het verhoor wordt ingegaan. Protocol en leidraad zijn gepubliceerd (zie *Strafblad* 2013, blz. 35–46 en [www.advocatenorde.nl](http://www.advocatenorde.nl)). De politie bepleit daarentegen een terughoudende rol van de raadsman. Dit komt neer op een verbod van communicatie of contact tussen raadsman en verdachte; de raadsman moet tijdens het verhoor achter de verdachte plaatsnemen en mag niet aan de verhoortafel aanzitten.

Bij de voorbereiding van dit ontwerpbesluit is inspiratie geput uit het protocol en de leidraad, opgesteld onder verantwoordelijkheid van de NOvA, alsmede uit het protocol bij het experiment raadsman bij politieverhoor en uit de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor die enkele regels bevat over de deelname van de raadsman aan het verhoor van de minderjarige verdachte. Het streven is geweest om met de in dit ontwerpbesluit opgenomen regels een evenwicht te bereiken tussen de posities die door de verschillende adviesorganen, met name de politie en de NOvA, zijn ingenomen, een en ander met inachtneming van de door de richtlijn gestelde grenzen en na overleg met de betrokken partijen.

Het ontwerpbesluit is in formele consultatie gegeven. Van de geboden gelegenheid om over het ontwerpbesluit te adviseren is gebruik gemaakt door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal (OM), de Korpschef van de politie (politie), de NOvA en het bestuur van de raad voor rechtsbijstand (raad voor rechtsbijstand). Het gaat om waardevolle adviezen die op onderdelen hebben geleid tot aanpassingen in de tekst van het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting.

Het OM geeft aan het voor de praktijk noodzakelijk te achten dat regels worden gesteld over de inrichting van en orde tijdens het verhoor waaraan ook de raadsman deelneemt. Het OM ondersteunt derhalve volledig dat dergelijke regels in het ontwerpbesluit worden opgenomen. Het OM maakt vervolgens enkele inhoudelijke opmerkingen bij de artikelen van dit ontwerpbesluit. De NOvA geeft aan dat waarheidsvinding en rechtsbescherming kunnen botsen en meent dat het daarom goed is dat de gang van zaken bij het verhoor enigszins wordt gereguleerd. Wel meent de NOvA dat het ontwerpbesluit meer zou kunnen aansluiten bij de hierboven genoemde leidraad. De NOvA beveelt in haar advies vervolgens een aantal 'kleine, maar wezenlijke' aanpassingen aan. NVvR, Rvdr, politie en de raad voor rechtsbijstand volstaan met het maken van inhoudelijke opmerkingen bij de artikelen van het ontwerpbesluit.

De in de adviezen gemaakte opmerkingen zullen worden besproken op de plaatsen in de nota van toelichting waar het desbetreffende onderwerp wordt besproken. De bepaling uit de consultatieversie van dit besluit volgens welke ook de raadsman om onderbreking van het verhoor kan vragen, is naar aanleiding van het advies van de politie ondergebracht in artikel 28d, eerste lid, derde volzin, Sv. De bepaling uit de consultatieversie van dit besluit volgens welke de raadsman opmerkingen kan maken bij de weergave van het verhoor in het proces-verbaal, is ondergebracht in het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen. (Kamerstukken 34 159; zie het voorgestelde artikel 29a, derde lid, Sv).

### 1.3 Uitgangspunten en hoofdlijnen van de regeling

Hieronder worden de uitgangspunten en hoofdlijnen van de regeling in dit ontwerpbesluit besproken. In de artikelsgewijze toelichting zal meer in detail op de verschillende regels van dit ontwerpbesluit worden ingegaan.

De nadere regels in het ontwerpbesluit betreffen volgens artikel 28d, vierde lid, Sv de inrichting van en orde tijdens verhoren waaraan ook de raadsman van de verdachte deelneemt. Zij zien met andere woorden niet op verhoren die buiten aanwezigheid van een raadsman plaatsvinden, bijvoorbeeld ingeval de verdachte afstand heeft gedaan van zijn recht op verhoorbijstand.

Voorts is uitgangspunt dat geen regels worden voorzien over de wijze waarop de raadsman rechtsbijstand verleent; dat is aan de raadsman zelf. Wel worden enkele algemene regels voorzien die betrekking hebben op de inrichting van en de orde tijdens het verhoor. Die regels kunnen onder omstandigheden een zekere begrenzing meebrengen van de wijze waarop rechtsbijstand wordt verleend. Het gaat echter om begrenzingen die worden gerechtvaardigd door het belang van een ordelijk verloop van het verhoor, en die, in lijn met de richtlijn op dit punt, aan de daadwerkelijke



uitoefening en essentie van het recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor geen afbreuk doen. Een volgend uitgangspunt is neergelegd in artikel 2 en houdt in dat de verhorende ambtenaar de leiding heeft over het verhoor en de orde binnen het verhoor en de verhoorruiimte handhaaft. Dat de verhorende ambtenaar de leiding over het verhoor heeft, is een uitgangspunt dat ook in het protocol van de NOvA wordt onderschreven.

Wat betreft de inrichting van het verhoor wordt in artikel 3 het uitgangspunt gehanteerd dat de raadsman in de verhoorruiimte zo veel mogelijk naast de verdachte plaats neemt. De verhorende ambtenaar zit in de verhoorruiimte zo veel mogelijk tegenover de verdachte en zijn raadsman. Daarmee is dit ontwerpbesluit aanzienlijk minder restrictief dan het protocol dat bij het experiment raadsman bij politieverhoor werd gehanteerd. Dat protocol kwam neer op een algeheel verbod van communicatie of contact tussen raadsman en verdachte; de raadsman moest tijdens het verhoor achter de verdachte plaatsnemen en mocht niet aan de verhoortafel aanzitten. Er is, gelet op het uit de richtlijn voortvloeiende vereiste van een daadwerkelijke deelname van de raadsman aan het verhoor, geen aanleiding om, zoals de politie in haar advies bepleit, te bepalen dat de raadsman 'schuin achter' de verdachte plaatsneemt.

In artikel 4 is het uitgangspunt neergelegd dat de verdachte de hem gestelde vragen zelf beantwoordt. Die beantwoording kan in voorkomende gevallen er ook uit bestaan dat de verdachte zich op zijn zwijgrecht beroept; voor aanvang van het verhoor wordt de verdachte medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is (zie artikel 29, tweede lid, Sv). De raadsman is niet bevoegd om de vragen die door de verhorende ambtenaar aan de verdachte worden gesteld, namens deze te beantwoorden, tenzij de verhorende ambtenaar en de verdachte daarmee instemmen.

Een volgend uitgangspunt is dat de raadsman in beginsel – met de hierna te noemen uitzonderingen – alleen voor aanvang en na afloop van het verhoor de opmerkingen kan maken en vragen stellen, die hem dienstig voorkomen (artikel 5). Het zou een ordentelijk verloop van het verhoor niet ten goede komen wanneer de raadsman bevoegd zou zijn gedurende de loop van het verhoor onbeperkt opmerkingen te maken en vragen te stellen. De raadsman richt zijn opmerkingen en verzoeken tot de verhorende ambtenaar. De raadsman heeft niet de bevoegdheid, vergelijkbaar met de bevoegdheid van de verhorende ambtenaar, om tijdens het verhoor zelf de verdachte te ondervragen.

In artikel 6 is vervolgens neergelegd welke bevoegdheden de raadsman gedurende de loop van het verhoor toekomen, in aanvulling op de in artikel 28d, eerste lid, derde volzin, Sv opgenomen – en aldaar aan voorwaarden gebonden – bevoegdheid om te verzoeken om onderbreking van het verhoor. Zie over dat laatste nader in paragraaf 3.5.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In de eerste plaats kan hij gedurende het verhoor de verhorende ambtenaar erop opmerkzaam maken dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt. Op deze wijze kan de raadsman eraan bijdragen dat in de na het verhoor volgende strafzaak discussie wordt voorkomen over de verklaring van de verdachte.

In de tweede plaats kan de raadsman de verhorende ambtenaar er gedurende het verhoor opmerkzaam op maken dat deze het voorschrift van artikel 29, eerste lid, Sv niet in acht neemt. Dat voorschrift houdt in dat de verhorende ambtenaar zich onthoudt van alles wat de strekking heeft een verklaring te verkrijgen, waarvan niet gezegd kan worden dat zij in vrijheid is afgelegd (pressieverbod).

In de derde plaats kan hij de verhorende ambtenaar erop attenderen dat de fysieke of psychische gesteldheid van de verdachte zodanig is dat deze een verantwoorde voortzetting van het verhoor verhindert. Te denken valt aan gevallen waarin de verdachte tijdens het verhoor duidelijk zodanig uitgeput en/of in de war is dat een verdere voortzetting van het verhoor geen zin meer heeft.

Uitgangspunt is voorts dat de raadsman bij de rechtsbijstandverlening niet buiten de hem in dit ontwerpbesluit gegeven bevoegdheden treedt en van deze bevoegdheden geen onredelijk gebruik maakt (artikel 7, eerste lid). Ook in het protocol van de NOvA is onderkend dat de raadsman tijdens het politieverhoor geen onredelijk gebruik maakt van zijn bevoegdheden. Daarnaast is, in lijn met artikel 124 Sv, bepaald dat de raadsman de orde van het verhoor niet verstoort (artikel 7, tweede lid). Met het oog op het voorkomen van een dergelijke verstoring was in de consultatieversie van dit ontwerpbesluit separaat bepaald dat de raadsman geen communicatiemiddelen en opnameapparatuur in de verhoorruiimte mag meenemen. De raad voor rechtsbijstand en de NOvA wijzen erop dat de raadsman zijn laptop, tablet of smartphone mee moet kunnen nemen in de verhoorruiimte, omdat hij alleen met gebruikmaking van deze middelen nieuwe piketmeldingen kan ontvangen en accepteren. Rvdr en NOvA vragen zich meer in het algemeen af of een dergelijke bepaling wel houdbaar en voldoende toekomstbestendig is, nu het strafproces verdergaand digitaliseert. De NOvA noemt als alternatief dat het de raadsman (alleen) wordt verboden opnamen van het verhoor te maken. Aan deze adviezen is gevolg gegeven. Het verbod op het meenemen van communicatiemiddelen en opnameapparatuur is in artikel 7, derde lid, vervuld voor een verbod op het maken van opnamen van het verhoor. Het is niet de bedoeling dat de raadsman zijn communicatiemiddel voor andere doeleinden aanwendt dan het ontvangen van piketmeldingen en, eventueel, (geschreven) aantekeningen te maken. Wanneer de raadsman door het gebruik van zijn laptop, tablet of smartphone de orde van het verhoor verstoort, kan daartegen op grond van de artikelen 7, tweede lid, en 8 worden opgetreden. Onder het verstoren



van de orde kan in dit verband worden verstaan het door de communicatiemiddelen ten gehore laten brengen van geluiden (anders dan het gebruik van toetsen). Geluidsignalen behoren derhalve te worden uitgeschakeld tijdens het verhoor.

Wanneer de raadsman buiten zijn bevoegdheden treedt of daarvan een onredelijk gebruik maakt, dan wel de orde verstoort, kan de hulpofficier van justitie hem bevelen zich uit de verhoorruimte te verwijderen (artikel 8). Dit bevel kan pas worden gegeven wanneer de raadsman eerst ten minste eenmaal is gewaarschuwd, zonder dat dit resultaat heeft gehad. De officier van justitie wordt van de verwijdering van de raadsman in kennis gesteld. De ordemaatregel geldt voor de duur van het desbetreffende verhoor, tenzij het verhoor kan worden voortgezet op grond van artikel 8, aanhef en onder a

In het besluit is uitgewerkt onder welke omstandigheden het verhoor alsnog kan worden voortgezet. Zoals in paragraaf 3.7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreid is aangegeven, staat de richtlijn niet aan artikel 8 in de weg. De richtlijn bepaalt dat de raadsman overeenkomstig procedures in het nationale recht aan het verhoor deelneemt, en dat deze procedures de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht onverlet moeten laten. Dat laatste is bij de ordemaatregel van artikel 8 het geval: het ontwerpbesluit maakt daadwerkelijke uitoefening van het recht op rechtsbijstand gedurende het verhoor immers binnen de grenzen van het redelijke mogelijk. Anders dan de NOVA stelt, kan – op gronden die in paragraaf 3.7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn besproken – niet pas een ordemaatregel worden genomen wanneer sprake is van een van de uitzonderingsgronden van artikel 3, zesde lid, van de richtlijn.

De geldende Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor zal in verband met dit ontwerpbesluit worden ingetrokken en zal, zo nodig, in aangepaste vorm terugkeren.

#### **1.4 Financiële paragraaf en effect op capaciteit**

De wetswijzigingen (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 157 en 34 159) die de grondslag vormen voor dit besluit zullen naar verwachting consequenties hebben voor de politieorganisatie. De meeste vloeien voort uit de wet, niet direct uit dit besluit. In ieder geval wordt verwacht dat de duur van het verhoor over het algemeen toeneemt als er een raadsman bij aanwezig is. Naast de duur van het verhoor zelf zal ook het controleren van het proces-verbaal door de raadsman na afloop van het verhoor de nodige tijd in beslag nemen. Ook is de politie om te kunnen starten met een verhoor soms afhankelijk van de agenda van een raadsman of diens achtervang.

De concrete kosten die zijn begroot voor de politieorganisatie naar aanleiding van invoering van het recht op een raadsman bij het politieverhoor, zijn 8 mln. voor het verbouwen van verhoorkamers en 4 mln. voor opleidingen van politiemedewerkers. Beide betreffen incidentele kosten.

De consequenties van onderhavig besluit, waar het gaat om het beslag op de capaciteit, zijn momenteel nog niet in te schatten. De omvang van de impact van de nieuwe werkwijze is deels afhankelijk van de werkwijze die politie en advocatuur in de praktijk zullen ontwikkelen. Ook is het denkbaar dat de impact in de beginperiode na invoering van nieuwe werkwijze groter zal zijn dan na verloop van tijd, als politie en advocatuur zich hebben gepositioneerd in een werkwijze die voor beide partijen goed werkt. Specifiek kan dit besluit beslag leggen op de capaciteit van de politie wanneer de verhorende ambtenaar besluit de advocaat te verzoeken zich te verwijderen of te doen verwijderen. Overig beslag op de capaciteit vloeit voort uit de wetswijzigingen.

Op 25 mei 2016, tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel dat de grondslag vormt voor onderhavig besluit, is een tussenrapportage toegezegd over de consequenties voor de politieorganisatie. Naar verwachting zullen de resultaten in het voorjaar van 2017 bekend zijn. De politieorganisatie zal de nieuwe werkwijze moeten uitoefenen binnen de vastgestelde kaders, zowel voor wat betreft financiën als qua capaciteit. Dit betekent dat de politie de impact van onderhavig besluit bijvoorbeeld zal moeten opvangen door te schuiven in haar planning.

## **2. Artikelsgewijs**

### **Artikel 1**

In dit artikel worden verschillende definities gegeven. In onderdeel c van dit artikel wordt gesproken over de verhorende ambtenaar. Vanzelfsprekend kunnen er meerdere verhorende ambtenaren aan het verhoor deelnemen. In dat geval nemen zij beiden plaats tegenover de verdachte en zijn raadsman (artikel 3) en hebben zij beiden de leiding over het verhoor (artikel 2). Op advies van OM en politie is verhoorruimte in onderdeel d gedefinieerd als de ruimte die voor het verhoor van de verdachte wordt gebruikt, en niet, zoals in de consultatieversie van dit ontwerpbesluit het geval was, als de ruimte die voor het verhoren van verdachten is bestemd. De reden is dat verhoren soms ook plaatsvinden op plaatsen die niet als verhoorruimte zijn bestemd, zoals een ziekenhuis.





## Artikel 2

In de consultatieversie van dit ontwerpbesluit was bepaald dat het verhoor, waarover de verhorende ambtenaar de leiding heeft, is 'gericht op waarheidsvinding'. OM en politie adviseren deze passage te schrappen om zeker te stellen dat niet alleen vragen naar de betrokkenheid van de verdachte bij het strafbare feit onder de regels van het ontwerpbesluit vallen, maar ook vragen die behoren tot wat in de praktijk het sociale verhoor wordt genoemd, waarbij naar onder meer de persoon van de verdachte wordt gevraagd. Hieraan is gevolg gegeven. Dat de waarheidsvinding, zoals de NOvA met recht stelt, bij het verhoor richtinggevend is, is bovendien zo evident dat dit geen uitdrukking in het ontwerpbesluit behoeft. Anders dan de NOvA aanbeveelt, behoeft in het ontwerpbesluit niet het pressieverbod te worden herhaald. De gelding van dat verbod blijkt al uit artikel 29, eerste lid, Sv.

De NOvA meent dat de in de consultatieversie van dit besluit opgenomen zinsnede volgens welke de verhorende ambtenaar 'de orde binnen het verhoor en de verhoorruimte bepaalt', de indruk zou wekken dat de verhorende ambtenaar de regels bepaalt, terwijl deze regels uit het recht voortvloeien. Naar aanleiding daarvan is, in lijn met het algemeen geldende artikel 124 Sv, bepaald dat de verhorende ambtenaar de orde binnen het verhoor en de verhoorruimte 'handhaaft'. Het ontwerpbesluit geeft vervolgens de te handhaven regels weer.

## Artikel 3

Dit artikel bevat enkele regels over de inrichting van het verhoor. Met de Rvdr kan worden vastgesteld dat het niet wenselijk zou zijn om te gedetailleerde procedureregels in het ontwerpbesluit op te nemen. Met het oog hierop, en in lijn met het advies van de politie, is de regel over de plaats van de tolk in de verhoorruimte geschrapt. In lijn met de adviezen van Rvdr, OM en politie zijn de regels over de plaats van de raadsman en de verhorende ambtenaar in de verhoorruimte flexibeler gemaakt. Bepaald is dat de raadsman in de verhoorruimte 'zoveel mogelijk' naast de verdachte plaatsneemt, en de verhorende ambtenaar 'zoveel mogelijk' tegenover de verdachte en diens raadsman. Reden voor deze flexibilisering is tweeledig. Zoals het OM opmerkt, vinden verhoren niet alleen plaats op voor het verhoor bestemde plaatsen, maar soms ook elders, zoals in een ziekenhuis. Het zal dan niet steeds mogelijk zijn om in de door dit artikel beoogde opstelling aan het verhoor deel te nemen. Maar ook bij verhoren die wel in daarvoor bestemde ruimten plaatsvinden, moet, zoals de politie terecht stelt, van deze opstelling kunnen worden afgeweken. Het spreekt voor zich dat als de verhoorders staand een presentatie geven tijdens het verhoor, zoals de politie als voorbeeld geeft, deze bepaling daaraan niet in de weg staat.

## Artikel 4

Er is geen aanleiding om, zoals de NOvA bepleit, in dit artikel te herhalen dat de raadsman bij de verhoren aanwezig kan zijn en daaraan kan deelnemen. Dat is immers reeds met zoveel woorden bepaald in artikel 28d, eerste lid, Sv. Dat daadwerkelijk deelnemen inhoudt dat de raadsman onder meer vragen mag stellen, om verduidelijking mag vragen en verklaringen mag afleggen, vloeit al uit het in de wet gebruikte begrip 'deelnemen' voort, en behoeft niet, zoals de NOvA voorstelt, nader in het ontwerpbesluit te worden geëxpliciteerd. Bovendien bepaalt artikel 5, tweede lid, reeds dat de raadsman voor de aanvang en na afloop van het verhoor vragen kan stellen (waaronder begrepen vragen ter verduidelijking) en opmerkingen kan maken. Artikel 6 bepaalt vervolgens welke opmerkingen tijdens het verhoor kunnen worden gemaakt.

Uiteraard is het de verdachte die de hem gestelde vragen beantwoordt. Het gaat immers om wat hij uit eigen wetenschap over zijn mogelijke betrokkenheid bij het strafbare feit kan verklaren. Het is niet de bedoeling, zo kan met NVvR en politie worden vastgesteld, dat de raadsman deze categorie van vragen namens de verdachte beantwoordt. Dit artikel maakt echter voor een aantal andere situaties mogelijk dat de raadsman met instemming van de verdachte en de verhorende ambtenaar vragen namens de verdachte beantwoordt. Dat kunnen, zoals de politie opmerkt, vragen over de proceshouding van de verdachte zijn. En zoals het OM opmerkt, kan het daarbij gaan om beantwoording van vragen die tot het zogenaamde sociale verhoor behoren, bijvoorbeeld verstrekking van informatie over de woonsituatie, de school of het werk van de verdachte.

In de consultatieversie van het ontwerpbesluit was bepaald dat de verhorende ambtenaar de verdachte verhoort. Mede naar aanleiding van het advies van de politie is deze bepaling geschrapt. Dat het de verhorende ambtenaar is die de verdachte verhoort is betrekkelijk evident en ligt ook al besloten in de bepaling volgens welke de verhorende ambtenaar de leiding over het verhoor heeft.

## Artikel 5

De raadsman kan volgens het tweede lid 'voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan' opmerkingen maken en vragen stellen. Op advies van het OM is daarbij bepaald dat de verhorende ambtenaar de raadsman daartoe zowel voor aanvang van het verhoor als na afloop daarvan in de gelegenheid stelt. Het ligt in de rede dat de verhorende ambtenaar deze gelegenheid voor aanvang



van het verhoor geeft, nadat hij heeft aangegeven met het verhoor te willen starten en de verdachte heeft medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is. De raadsman kan elke opmerking maken of vraag stellen die hem dienstig voorkomt, waaronder, zoals de NOvA opmerkt, inhoudelijke vragen die (aanvullend) kunnen worden gesteld met het oog op een eventueel alibi. Het tweede lid staat er niet aan in de weg dat wanneer het verhoor uit meerdere losse onderdelen bestaat, bijvoorbeeld wanneer de verdachte wordt verhoord over twee afzonderlijke woninginbraken, de verhorende ambtenaar de raadsman in de gelegenheid stelt om voor aanvang en na afloop van deze losse onderdelen vragen te stellen of opmerkingen te maken. Het tweede lid geeft de raadsman geen bevoegdheid, vergelijkbaar met de bevoegdheid van de verhorende ambtenaar, om zelf de verdachte te ondervragen. Naast de bevoegdheden die de raadsman heeft op grond van de artikelen 5 en 6 van dit besluit, kan hij (of de verdachte) een verzoek doen tot onderbreking van het verhoor voor onderling overleg. Deze bevoegdheid is gebaseerd op artikel 28d, eerste lid, Sv en wordt in dit besluit niet herhaald. Laatstgenoemde bevoegdheid is toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2014–2015, 34 157, nr 3, blz. 28 en 29).

## Artikel 6

De politie adviseert in de aanhef op te nemen dat de raadsman tijdens het verhoor ‘uitsluitend’ bevoegd is om de verhorende ambtenaar opmerzaam te maken op een drietal in dit artikel onderscheiden situaties. Dit volgt echter al uit artikel 5, tweede lid, waarin is bepaald dat de raadsman ‘behoudens het bepaalde in artikel 28d, eerste lid, derde volzin, van de wet en artikel 6’ alleen voorafgaand aan en na afloop van het verhoor opmerkingen mag maken en vragen mag stellen. Bovendien zou van het voorstel van de politie de onjuiste suggestie uitgaan dat de raadsman niet, zoals artikel 28d, eerste lid, derde volzin, Sv mogelijk maakt, tijdens het verhoor om onderbreking daarvan zou mogen vragen.

In onderdeel a is bepaald dat de raadsman de verhorende ambtenaar erop opmerzaam kan maken dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt. Volgens de politie is onduidelijk hoe de raadsman dat moet beoordelen zonder dit bij de verdachte na te gaan, terwijl het de raadsman op grond van artikel 5 in beginsel niet is toegestaan om tijdens het verhoor vragen stellen aan de verdachte. Bovendien kunnen de meeste verdachten volgens de politie zelf goed aangeven of zij een vraag begrijpen, en zijn ook de verhorende ambtenaren in staat dit te beoordelen. Daarom bepleit de politie dit onderdeel te schrappen of te beperken tot kwetsbare verdachten. In reactie daarop kan worden opgemerkt dat raadsliden, evenals verhorende ambtenaren, in het algemeen in staat zijn te beoordelen of de verdachte een vraag niet begrijpt. Er is dan ook geen reden waarom de raadsman tijdens het verhoor daarop niet zou kunnen en mogen attenderen in gevallen waarin de verhorende ambtenaar zulks onverhoopt zou zijn ontgaan. De raadsman richt zich daarbij tot de verhorende ambtenaar. Deze zal vervolgens kunnen nagaan bij de verdachte of deze de vraag niet heeft begrepen. Op advies van OM en politie is in onderdeel c verduidelijkt dat het er bij toepassing van dat onderdeel om moet gaan dat de fysieke of psychische toestand zodanig moet zijn dat een verantwoorde voortzetting van het verhoor wordt verhinderd. Dat is een nauwkeuriger omschrijving dan die in de consultatieversie van dit ontwerpbesluit werd gebruikt, te weten: dat de toestand van de verdachte ‘van invloed is op het verhoor’.

De NOvA beveelt aan te bepalen dat de raadsman bevoegd is de verdachte tijdens het verhoor te adviseren, en dat pas wanneer een kort advies niet volstaat, hij bevoegd is te verzoeken het verhoor voor overleg te onderbreken. Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. De raadsman kan de verdachte voorafgaand aan het verhoor adviseren en kan tijdens het verhoor verzoeken om onderbreking van het verhoor voor advies. Advisering tijdens het verhoor zou de orde en dynamiek van het verhoor kunnen doorbreken. Anders dan de NOvA meent, is het voorts niet wenselijk dat de raadsman bevoegd zou zijn de verdachte per gestelde vraag tussentijds te adviseren deze al dan niet te beantwoorden.

## Artikel 7

In het eerste lid is opgenomen dat de raadsman niet buiten de hem in het besluit gegeven bevoegdheden treedt en daarvan geen onredelijk gebruik maakt. De NOvA meent dat het besluit aan de raadsman geen bevoegdheden verleent, maar veeleer de uit de wet voortvloeiende bevoegdheid tot rechtsbijstandverlening, beperkt. Om deze reden bepleit de NOvA het eerste lid te beperken tot het voorschrift dat de raadsman geen onredelijk gebruik maakt van de hem in de wet toegekende bevoegdheden. Aan dit onderdeel van het advies is geen gevolg gegeven. Het besluit kent de raadsman wel degelijk bevoegdheden toe die hij bij het verlenen van rechtsbijstand kan benutten. Daarbij kan worden vastgesteld dat de bevoegdheden in het besluit met het oog op de ordehandhaving zo zijn geclausuleerd, dat deze onder omstandigheden een zekere begrenzing van de bevoegdheid tot het verlenen van rechtsbijstand kunnen meebrengen. Het gaat, zoals in paragraaf 1 uiteen is gezet, echter om begrenzingen die worden gerechtvaardigd door het belang van een ordelijk verloop van het verhoor, en die, in lijn met de richtlijn op dit punt, aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor geen afbreuk doen.



Het verbod in het derde lid op het maken van opnamen van het verhoor betreft zowel geluidsopnamen als audiovisuele opnamen. Aanvullend is in lijn met het advies van de NOvA op dit punt bepaald dat de raadsman bevoegd is aantekeningen te maken.

In aansluiting op de bijlage bij de eerder genoemde beleidsbrief van het OM (10 februari 2016) is in artikel 7, derde lid, expliciet opgenomen dat de raadsman communicatiemiddelen of draagbare apparatuur voor tekstverwerking kan meenemen in de verhoorruimte. Dit geldt niet als de bestaande huisregels van een verhoorlocatie zich hiertegen verzetten om redenen van veiligheid. Hierbij kan worden gedacht aan het verhoor in een (extra) beveiligde inrichting. In die situatie heeft de raadsman wel het recht om, zonder gebruikmaking van de bedoelde apparatuur, aantekeningen te maken.

### **Artikel 8**

Indien de raadsman zich na een daartoe strekkend bevel uit de verhoorruimte heeft verwijderd of daaruit is verwijderd, kan het verhoor alleen worden voortgezet in één van de volgende situaties. Ten eerste als de gronden aan het bevel tot verwijdering van de raadsman zijn komen te vervallen. Dat is het geval wanneer de raadsman na een 'afkoelperiode' weer tot de verhoorruimte is toegelaten. Het staat ter beoordeling van de hulpofficier of de raadsman weer tot de verhoorruimte wordt toegelaten. Ten tweede als de verdachte alsnog afstand doet van zijn recht op verhoorbijstand of ten derde als een vervangende raadsman beschikbaar is voor het verlenen van verhoorbijstand. Doet geen van deze omstandigheden zich voor, dan kan het verhoor niet worden voortgezet.

### **Artikel 9**

Dit artikel brengt wijzigingen aan in het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek die ter implementatie van de richtlijn noodzakelijk zijn. Op grond van artikel 3, derde lid, onder c, van de richtlijn heeft de verdachte het recht om zijn raadsman onder meer meervoudige confrontaties of confrontaties te laten bijwonen. De meervoudige confrontatie als voorzien in het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek dient onder dit onderdeel van de richtlijn te worden begrepen. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het implementatiewetsvoorstel is toegelicht dat – anders dan in de memorie van toelichting werd verondersteld – enkelvoudige confrontaties zoals bedoeld in het genoemde besluit, niet onder de richtlijnbeoordeling thuishoren (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 157, nr 6, blz. 25 en 26).

Uit overweging (26) bij de richtlijn blijkt dat een confrontatie in de zin van de richtlijn het samenbrengen van de verdachte en getuigen is als tussen getuigen op belangrijke punten verschil van inzicht bestaat. Een enkelvoudige confrontatie naar Nederlands recht is iets anders dan hetgeen in de richtlijn bedoeld wordt. In het Nederlandse systeem is ook een verschil van inzicht tussen getuigen, zoals bedoeld in de richtlijn, niet aan de orde. Verder speelt bij een meervoudige confrontatie de vraag of een eventuele herkenning door de getuige van een verdachte in een reeks personen door de wijze van selecteren zou zijn beïnvloed. Deze vraag doet zich bij een enkelvoudige confrontatie niet voor. Het voorgaande betekent dat de verdachte er recht op heeft dat zijn raadsman meervoudige confrontaties bijwoont. Het in de richtlijn omschreven recht om de raadsman deze confrontaties te laten 'bijwonen', moet in het licht van het doel van de richtlijn zo worden begrepen, dat de raadsman in de gelegenheid wordt gesteld om de uitvoering van de confrontatie (op afstand) te kunnen volgen. Daadwerkelijk bijwonen van een meervoudige confrontatie zou in strijd zijn met een van de meest elementaire regels daarvoor, te weten dat de getuige gedurende de confrontatie uitsluitend wordt omgeven door personen die niet weten wie van de getoonde personen als verdachte is aangemerkt. Bovendien zou het ook niet in het belang van de verdediging zijn wanneer de getuige door onbewuste non-verbale reacties van de raadsman een indruk krijgt welke persoon in de line-up zijn cliënt is. Artikel 9 van het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek bepaalt dat, naast de officier van justitie, ook de raadsman in de gelegenheid wordt gesteld om voorafgaand aan de meervoudige confrontatie opmerkingen te maken over de te tonen selectie, zonder dat de confrontatie daardoor mag worden opgehouden. Ter uitvoering van het hier besproken onderdeel van de richtlijn wordt dat artikel door dit ontwerpbesluit aldus gewijzigd dat (ook) de raadsman in de gelegenheid wordt gesteld om de uitvoering van de meervoudige confrontatie te volgen. De in artikel 9 van het genoemde besluit opgenomen voorwaarde dat de confrontatie niet mag worden opgehouden, blijft gehandhaafd. De richtlijn laat daar ruimte voor. Uit overweging 26 van de preambule van de richtlijn volgt dat lidstaten praktische regelingen mogen treffen met betrekking tot de aanwezigheid van de raadsman bij onderzoekshandelingen. De voorwaarde zal richtlijnconform moeten worden uitgelegd, hetgeen inhoudt dat aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht geen afbreuk mag worden gedaan. Zoals de politie aangeeft, kan in beginsel worden volstaan met het uitnodigen van de raadsman voor een geplande confrontatie. Uiteraard dient die planning, zoals de politie aangeeft, redelijk te zijn en de raadsman in staat te stellen tijdig te verschijnen. Op dit punt zal over en weer redelijk moeten worden gehandeld. Wanneer het onderzoeksbelang slechts een beperkte mate van uitstel gedooft, en de raadsman verhinderd is, zal deze een vervanger kunnen sturen.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



---

## Bijlage: Transponeringstabel

Richtlijn 2013/48/EU	Besluit inrichting en orde politieverhoor
Artikel 3, derde lid, onder b	Artikelen 1 tot en met 8
Artikel 3, derde lid, onder c	Artikel 9