

Preadvies

van de

Adviescommissie Strafrecht

inzake

Het voorstel van wet tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering houdende uitbreiding van de piketdienst tot en met de bewaring en van de mogelijkheid tot verhaal op draagkrachtige veroordeelden

1. Inleiding

Het wetsvoorstel bevat twee bezuinigingsvoorstellen ten aanzien van de gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken. Het eerste voorstel betreft het verleggen van het moment waarop een ambtshalve toevoeging wordt afgegeven van het bevel bewaring naar het bevel gevangenneming. Het tweede voorstel betreft het verruimen van de mogelijkheden tot kostenverhaal op draagkrachtige veroordeelden.

2. Wijziging van moment van ambtshalve toevoeging

2.1 Toenemende bureaucratisering

In het algemeen begint de vrijheidsbeneming van een burger met zijn aanhouding en daarop volgende in verzekeringstelling. Wordt na 3 tot 6 dagen in verzekeringstelling de voortdurende vrijheidsbeneming door het openbaar ministerie noodzakelijk geacht, dan vordert het bij de rechter-commissaris de bewaring van de verdachte. De rechter-commissaris kan deze vordering toewijzen (dan wordt het bevel bewaring verleend) of afwijzen (dan wordt het bevel niet verleend, en wordt de verdachte na afloop van de termijn van de in verzekeringstelling in vrijheid gesteld).

Er bestaat een veelheid van scenario's ná het verlenen van een bevel bewaring. In de meeste gevallen zal na een bevel bewaring tegen de verdachte na 14 dagen ook een bevel gevangenhouding worden verleend. In een aanzienlijk aantal gevallen zal de bewaring worden geschorst onder nader te stellen voorwaarden. In een minderheid van de gevallen zal de bewaring worden opgeheven of eindigt de bewaring (en de vrijheidsbeneming) omdat de raadkamer van de rechtbank een vordering tot gevangenhouding afwijst.

In de gevallen waarin de bewaring wordt geschorst, zijn ook weer verschillende scenario's te onderscheiden: de schorsing kan falen omdat de verdachte zich niet aan de opgelegde voorwaarden houdt – dat betekent dat het bevel bewaring weer ten uitvoer wordt gelegd en de verdachte vervolgens gereede kans loopt een bevel gevangenhouding op te lopen. De schorsing kan succesvol zijn, wat met zich brengt dat de verdachte als vrij man of vrouw ter terechtzitting verschijnt. Ter terechtzitting kan de rechtbank vervolgens weer de gevangenneming bevelen. Tussendoor, tijdens de schorsing, kan de verdachte nog aanleiding zien om bepaalde

schorsingsvoorwaarden (bijv. een straatverbod of een verplichting op een bepaald adres te verblijven) gewijzigd of opgeheven te krijgen.

In het huidige stelsel wordt een ambtshalve toevoeging afgegeven op het moment dat een bevel bewaring wordt verleend. Dat is in het algemeen op het moment dat de verdachte al circa 3 dagen (hooguit 6 dagen) heeft vastgezeten. Dat is een eenvoudig, inzichtelijk en (voor de Raad voor de Rechtsbijstand) makkelijk toepasbaar systeem. In al de hiervóór geschetste scenario's is in het huidige stelsel gegarandeerd dat de verdachte van rechtsbijstand is voorzien.

In het systeem dat in het wetsvoorstel wordt voorgestaan, geldt voor elk van de hiervoor geschetste scenario's een ander regime voor het verlenen van rechtsbijstand. De ene keer zal het een verlengde piket zijn, de andere keer een toevoeging-op-verzoek, dan weer een ambtshalve toevoeging, maar dan alleen als niet één van de andere vormen van toegevoegde rechtsbijstand van toepassing is.

Daarbij voegt zich dat het weliswaar mogelijk is om vóór het moment waarop een dagvaarding is uitgebracht een toevoeging-op-verzoek te krijgen, maar dat zo'n verzoek tot toevoeging uitgebreid zal moeten worden gemotiveerd - en ook inhoudelijk door de Raad voor Rechtsbijstand zal moeten worden getoetst. De concept MvT meldt hierover:

“Maar ook als de verdachte nog niet is gedagvaard, kunnen voorbereidende werkzaamheden van zodanig belang zijn dat een toevoeging wordt afgegeven. Dit doet zich bijvoorbeeld voor indien uit een schriftelijke verklaring van het openbaar ministerie blijkt dat de verdachte zal worden vervolgd of dat een dagvaarding zal worden uitgebracht. Voorts wordt een toevoeging afgegeven indien een gerechtelijk vooronderzoek is gelast¹ of als wordt aangestuurd op een sepot.”

Men stelle zich de verdachte voor wiens bewaring is geschorst, maar die nog geen idee heeft wat er verder met zijn zaak zal gebeuren. Deze verdachte valt in géén van de in de concept MvT genoemde categorieën. Deze verdachte zal dan ook niet - of alleen met de grootst mogelijke moeite - een toevoeging-op-verzoek kunnen krijgen. En elk geval waarin de verdachte verzoekt om een toevoeging zonder dat hij een dagvaarding kan overleggen, zal ook weer inhoudelijk moeten worden getoetst door de Raad voor de Rechtsbijstand - met alle capaciteitsbeslag van dien.

Naar het oordeel van de ACS kan het voorgestelde systeem dan ook alleen maar leiden tot verdere bureaucratisering van de gefinancierde rechtsbijstand, en is maar de vraag of de toenemende uitvoeringskosten niet veel hoger zullen zijn dan de bescheiden bezuiniging (€ 4 mio.) die men met dit voorstel hoopt te realiseren.

2.2 Stijging van het aantal aanhoudingen

Het praktische gevolg van de hiervóór geschetste moeilijkheid om nog voordat een dagvaarding is uitgebracht een toevoeging-op-verzoek te krijgen, kan slechts zijn dat de verdachte het moment om een toevoeging aan te vragen uitstelt tot het moment dat hij de dagvaarding heeft ontvangen.

¹ Overigens wordt het GVO afgeschaft, als een reeds voorliggend wetsvoorstel (Versterking R-C) wordt aangenomen)

In het huidige systeem kunnen de werkzaamheden ten behoeve van de verdediging van de in bewaring gestelde verdachte op grond van een ambtshalve toevoeging onmiddellijk worden aangevat. In het voorgestelde systeem kunnen de werkzaamheden ter voorbereiding van de verdediging van de wél in bewaring gestelde, maar niet gevangen gehouden verdachte in het algemeen eerst een aanvang nemen ná de ontvangst van de dagvaarding. Het voorgestelde stelsel bewerkstelligt dan ook dat verdedigingsinspanningen pas veel later, en zelfs pas relatief kort voor de zitting, kunnen worden aangevat. Dit komt de kwaliteit van de rechtsbijstand niet ten goede, en kan slechts leiden tot een toename van het aantal verzoeken tot aanhouding.

2.3 Stijging van de piketvergoeding

Een andere reden waarom de ACS buitengewoon sceptisch is waar het de haalbaarheid van de voorgespiegelde bezuiniging betreft, ligt in de noodzakelijke aanpassing van de hoogte van de piketvergoeding.

In het huidige systeem beslaat de piketfase een relatief korte tijdsspanne – een dag of 3, in uitzonderlijke gevallen hooguit 6. In het voorgestelde systeem beslaat de piketfase ten minste drie dagen, mogelijk 20 dagen en niet zelden maanden of jaren (in geval een schorsing mislukt of de verdachte na verloop van tijd zijn schorsingsvoorwaarden opgeheven of gewijzigd wil krijgen).

Dit, en de hiervóór al geschetste diversiteit van scenario's die denkbaar zijn na het verlenen van een bevel bewaring, betekenen dat er ook een veel grotere diversiteit ontstaat in de aard en de intensiteit van de door de piketadvocaat te verlenen rechtsbijstand. Aan het ene uiterste van het spectrum hoeft de advocaat alleen maar één piketbezoek op het politiebureau af te leggen. Aan de andere kant van het spectrum staat de advocaat die de cliënt heeft bijgestaan op het politiebureau, bij de rechter-commissaris bij gelegenheid van de behandeling van de vordering bewaring, opnieuw bij de rechter-commissaris voor de behandeling van het verzoek van de officier van justitie tot opheffing van de schorsing en tenslotte bij de raadkamer gevangenhouding – met alle bezoeken aan de gedetineerde verdachte en overige noodzakelijke werkzaamheden van dien. Tussen beide uitersten ligt een breed palet van denkbare noodzakelijke werkzaamheden.

In het voorgestelde stelsel zal de piketvergoeding zodanig verhoogd moeten worden, dat zij óók voldoende dekkend is voor de rechtsbijstandverlener die ten behoeve van zijn cliënt veel werkzaamheden moet verrichten. Maar dat brengt met zich, dat de aangepaste piketvergoeding te hoog geoordeeld zou kunnen worden voor de gevallen waarin de advocaat slechts weinig werkzaamheden hoeft te verrichten.

In het huidige stelsel bestaat de oplossing hierin, dat de advocaat zijn uren verantwoordt onder de ambtshalve toevoeging, en dat alleen "bewerkelijke" zaken leiden tot aanvullende financiering. In het voorgestelde stelsel worden zeer verschillende situaties kennelijk gelijkelijk vergoed. Dat lijkt niet doelmatig.

2.4 Verelendung

Tenslotte een opmerking over de noodzaak de rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen te waarborgen. De concept MvT meldt:

“De besparing van deze maatregel ontstaat dan doordat de in de bewaringsfase heengezonden verdachten óf een eigen bijdrage betalen (minder draagkrachtigen) óf de rechtsbijstandkosten zélf betalen (draagkrachtigen) óf geheel afzien van rechtsbijstand.”

In deze passage wordt één categorie burgers genegeerd: de burgers die niet in aanmerking komen voor een toevoeging-op-verzoek, maar die daarbij niet in staat zijn een advocaat te betalen.

De inkomensgrenzen voor een toevoeging-op-verzoek zijn bepaald laag te noemen. Alleenstaanden die een fiscaal jaarinkomen hebben van meer dan € 24.400,- of samenwonenden die een gezamenlijk fiscaal jaarinkomen hebben van meer dan € 34.400,- komen *niet* in aanmerking voor enige vorm van gefinancierde rechtsbijstand.

In gevallen waarin een bevel bewaring is afgegeven, is in het algemeen wel iets aan de hand. Staat in het algemeen ook wel iets op het spel voor de verdachte. Een burger die voor zijn verdediging in zo'n strafzaak een advocaat moet betalen, is in dergelijke zaken al snel enkele duizenden, zo niet enkele tienduizenden euro's kwijt. Het behoeft geen betoog dat een burger die iets meer verdient dan de draagkrachtgrens voor een toevoeging deze kosten niet kan dragen. In die gevallen zien burgers niet af van rechtsbijstand, zoals de concept MvT stelt, maar blijven zij verstoken van rechtsbijstand, domweg omdat zij geen advocaat kunnen betalen.

Ook dit pleit voor het handhaven van het bestaande, inzichtelijke en eenvoudige stelsel. In gevallen waarin een bevel bewaring is afgegeven, is de zaak in het algemeen zó ernstig, staat er voor de verdachte zóveel op het spel, dat het niet aanvaardbaar is om in die zaken een substantiële groep minder draagkrachtige burgers uit te sluiten van rechtsbijstand.

3. Voorgesteld art. 49 Sv: kostenverhaal

Het huidige art. 49 Sv bevat de mogelijkheid om de kosten voor de (gefinancierde) rechtsbijstand te verhalen op de (goederen van de) verdachte. In zowel het eerste als het tweede lid van deze bepaling wordt gesteld dat een nadere uitwerking van deze verhaalsmogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur zal plaatsvinden. Die algemene maatregel van bestuur ontbreekt. Uit door Spronken ingewonnen informatie blijkt dat art. 49 Sv sinds de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafvordering een dode letter is; de verhaalsmogelijkheid is tot op heden nimmer toegepast.²

Bij die stand van zaken verbaast het dat in het onderhavige voorstel welhaast terloops een wijziging van art. 49 Sv wordt gekoppeld aan het voornemen om daadwerkelijk de kosten van rechtsbijstand te verhalen op de verdachte die is veroordeeld. In het algemeen deel van de toelichting wordt hierover niets opgemerkt. Slechts in de artikelsgewijze toelichting wordt een korte beschouwing aan dit onderwerp gewijd. Een doorwrochte beschouwing over de wenselijkheid van kostenverhaal ontbreekt.

In de toelichting wordt gesteld dat deze vorm van verhaal met het voorstel van een nadere normering wordt voorzien. Nu over de wijze waarop de draagkracht wordt vastgesteld niet in de wet maar in een nog niet bekende algemene maatregel van

² Spronken in: Cleiren / Nijboer, Tekst & Commentaar Strafvordering (8e druk), aant. 3 bij art. 49.

bestuur regels worden geformuleerd, is die normering op basis van de voorliggende stukken echter niet inzichtelijk. Datzelfde geldt voor de rechterlijke toetsing die in art. 49 lid 3 Sv in het vooruitzicht wordt gesteld. Uit het wetsvoorstel noch uit de memorie van toelichting blijkt wat het door het gerecht aan te leggen criterium is, welke procedure moet worden gevolgd en op basis waarvan het gerecht tot zijn oordeel moet komen. Juist in het straf(proces)recht is de wet in formele zin – zoals reeds blijkt uit art. 1 Sr en art. 1 Sv – van groot belang, en behoort zo min mogelijk te worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Nadere regels moeten dan ook in het Wetboek van Strafvordering te worden gesteld.

Dat is in ieder geval van belang om te voorkomen dat het voorgestelde kostenverhaal wordt gebaseerd op aan de veroordeelde toegeschreven wederrechtelijk verkregen voordeel, terwijl dat voordeel óók via de ontnemingsmaatregel en/of een op het voordeel toegespitste geldboete is of kan worden weggehaald bij de veroordeelde. Er dient, met andere woorden, een voorziening te worden getroffen die een cumulatie van deze – en eventuele andere – opties uitsluit.

Een zorgvuldig onderzoek naar de draagkracht van de verdachte kost geld. Een daadwerkelijk verhaal op de veroordeelde kost eveneens geld. Met de behandeling van het in art. 49 lid 3 Sv voorziene bezwaarschrift zijn eveneens kosten gemoeid, terwijl niet kan worden uitgesloten dat de mogelijkheid van kostenverhaal voor veroordeelden aanleiding is vaker dan thans het geval is een rechtsmiddel aan te wenden (hoger beroep of cassatieberoep) teneinde tot uitstel of zelfs afstel van de toepassing van art. 49 Sv te komen. Nog afgezien van de hiervoor al gesignaleerde bureaucratisering die ook onvermijdelijk is, moet dan ook de vraag worden gesteld of de veronderstelde baten wel opwegen tegen de onvermijdelijke kosten.

Van het voorstel gaat hoe dan ook een verkeerd signaal uit. Het miskent het belang van adequate rechtsbijstand in een fatsoenlijk strafproces, door de gefinancierde rechtshulp allereerst te beschouwen als een post waarop kan worden bezuinigd. De verdachte die wordt geïnformeerd over de mogelijkheid van kostenverhaal, zal zich de vraag moeten stellen of hij wel wenst te worden bijgestaan door een toegevoegd raadsman. De dreiging van kostenverhaal kan aanleiding zijn geen gebruik te maken van professionele rechtsbijstand en de verdediging geheel zelf ter hand te nemen. Waar een raadsman ontbreekt en de verdachte zichzelf verdedigt, wordt meer van de officier van justitie en de rechter verwacht. Zij zullen meer tijd en energie kwijt zijn, om de verdachte de weg te wijzen in het strafproces, en kunnen – met het oog op het recht op een eerlijk proces – niet rekenen op de deskundige inbreng van een raadsman. Aan die te voorziene problemen, en daarmee aan het fundamentele belang van de kwaliteit van het strafproces, gaan het voorstel en de toelichting geheel voorbij.

Het voorstel miskent bovendien het belangrijke werk dat door raadslieden wordt verricht die bereid zijn om – ook in gecompliceerde, bewerkelijke zaken – op toevoegingsbasis verdachten bij te staan, ondanks de bureaucratie die daarmee nu al is verbonden en ondanks de schrikbarende lage vergoedingen. Terwijl juist in de zogenoemde megazaken de (financiële) middelen van politie en openbaar ministerie nauwelijks enige grens lijken te kennen, wordt de verdachte geconfronteerd met de mogelijkheid dat hij moet opdraaien voor de vergoeding voor de professionele procesdeelnemer wiens taak het is in zijn belang aan die overmacht tegenwicht te bieden.

4. Conclusie

Voor wat betreft het verleggen van het moment waarop een ambtshalve toevoeging wordt afgegeven naar het bevel gevangenneming, is de ACS van oordeel dat het voorgestelde systeem alleen maar kan leiden tot verdere bureaucratisering van de gefinancierde rechtsbijstand, dat het de vraag is of de toenemende uitvoeringskosten niet hoger zullen zijn dan de bezuiniging die men met dit voorstel hoopt te realiseren, en dat het voorgestelde systeem slechts kan leiden tot een toename van het aantal verzoeken tot aanhouding.

Ten principale acht de ACS het niet aanvaardbaar dat een substantiële groep minder draagkrachtige burgers wordt uitgesloten van rechtsbijstand in zaken waarin voor hen bepaald zwaarwegende belangen op het spel staan.

Voor wat betreft het voorstel tot kostenverhaal is de ACS van oordeel dat de Staat daarmee een drempel opwerpt om gebruik te maken van de diensten van een toegevoegd advocaat. Daardoor dreigt de kwaliteit van het strafproces in de verdrukking te komen, terwijl onduidelijk is welke inhoudelijke normering aan de mogelijkheid van kostenverhaal zal worden verbonden. Daarnaast bestaat de reële mogelijkheid dat de kosten van verhaal veel hoger zullen blijken te zijn dan de te verwachten baten. .

De ACS ontraadt beide voorstellen dan ook krachtig.

Rotterdam, 21 april 2010

Adviescommissie Strafrecht

prof. mr. T.N.B.M. Spronken, voorzitter,

namens deze, mr. R. Croes-Hoogendoorn, secretaris.