

Vergaderjaar 1993–1994

23 464

Wijziging van het voorstel van Wet op de rechtsbijstand en enkele andere wetten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 januari 1994

De opmerkingen gemaakt en de vragen gesteld bij gelegenheid van het verslag beantwoorden wij als volgt.

Algemeen

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en Groen Links vroegen naar de toevoeging van een rechtsbijstandverlener aan degenen die na de in verzekeringstelling wegens plaatsgebrek in een huis van bewaring worden heengezonden. In de praktijk is het zo dat als uitgangspunt wordt aangehouden dat vrijlating uit de in verzekeringstelling plaatsvindt als er geen aanleiding bestaat voor het vorderen van de bewaring. In de gevallen waarin wordt heengezonden gaat het om verdachten ten aanzien van wie door de rechter-commissaris de bewaring wel is bevolen. Het systematisch afzien van het vorderen van bewaring wegens plaatsgebrek zou op den duur het zicht op de reële capaciteitsbehoefte ontnemen. Omdat in al deze gevallen de bewaring is gevorderd, heeft de verdachte ingevolge artikel 41, eerste lid, onder a, Wetboek van Strafvordering (Sv.) recht op een ambtshalve toevoeging; uit dien hoofde is dan geen eigen bijdrage verschuldigd. Ook in het geval dat het bevel tot bewaring wegens capaciteitsgebrek geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer kan worden gelegd kan de raadsman die aan de verdachte is toegevoegd, hem voor de duur van de gehele aanleg, dus ook bij het onderzoek ter terechtzitting, bijstaan (artikel 43, tweede lid Sv.).

Principiële bezwaren tegen het heffen van een eigen bijdrage in strafzaken zijn geuit door de leden van de fracties van D66 en Groen Links. Zij stelden aan de orde of een dergelijke heffing verenigbaar is met het EVRM, dat in artikel 6, derde lid, sub c, aan degene die vervolgd wordt wegens een strafbaar feit en die over onvoldoende middelen beschikt, recht toekent op kosteloze rechtsbijstand. De leden van de fractie van Groen Links meenden dat met het heffen van een eigen bijdrage eveneens inbreuk werd gemaakt op de z.g. praesumptio innocentiae en het beginsel van equality of arms. Wij menen dat noch uit dit artikel noch uit de desbetreffende jurisprudentie kan worden afgeleid dat er een absoluut recht op kosteloze rechtsbijstand bestaat. Waar het om gaat is wanneer mag worden vastgesteld of iemand over onvoldoende middelen beschikt

om de kosten van rechtsbijstand zelf te dragen. In het wetsvoorstel op de gefinancierde rechtsbijstand wordt daarvoor een glijdende schaal voorgesteld, terwijl voor de laagste inkomenscategorie: de rechtzoekende wiens inkomen niet meer is dan genoemd in artikel 35, derde lid, onder a, rechtsbijstand kosteloos blijft. Voldoende is voorts dat gewaarborgd wordt dat aan degene die rechtens van zijn vrijheid wordt beroofd, een raadsman wordt toegevoegd. De ratio daarvan is dat deze verdachten niet in de positie verkeren zelf voor een raadsman te zorgen, terwijl deze wel zodanig van aard is dat rechtsbijstand op zijn plaats is. In de overige gevallen lijkt het redelijk van verdachten die op vrije voeten verkeren (anders dan na heenzending wegens plaatsgebrek) te verlangen dat zij zelf initiatief nemen om zich te voorzien van rechtsbijstand via het bureau rechtsbijstandvoorziening. Het heffen van een bijdrage naar de mate van draagkracht als bijdrage in de kosten, zien wij niet als strijdig met het EVRM.

Wel is er door de leden van de fracties van D66 en Groen Links en door de Nederlandse Orde van Advocaten terecht op gewezen dat van degene wiens vervolging eindigt in een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolging geen eigen bijdrage voor rechtsbijstand dient te worden verlangd. Volgens thans geldend recht zou betrokkene die kosten via de verzoekschriftprocedure van artikel 591a Sv. reeds kunnen verhalen, maar het is eenvoudiger om te bepalen dat in dergelijke gevallen geen eigen bijdrage verschuldigd is. In de bijgevoegde nota van wijziging is daartoe een voorziening opgenomen.

Uit het EVRM leidden de leden van de fractie van Groen Links eveneens af dat daarin een garantie van de gehele vergoeding van een gekozen raadsman besloten ligt. Zodra daaraan afbreuk wordt gedaan, moet naar de mening van deze leden schending van het beginsel van «equality of arms» worden aangenomen. Wat het EVRM beoogt te garanderen is blijkens de jurisprudentie een recht op effectieve en daadwerkelijke rechtsbijstand en niet slechts de «papieren» toevoeging van een raadsman (zie EHRM 13 mei 1980 inzake Artico, series A, vol. 37, ECRM 14 juli 1982, inzake Goddi, series B, vol. 61 en EHRM 25 april 1983, inzake Pakelli, series A, vol. 64). Uit de jurisprudentie van het EHRM valt niet af te leiden dat de Staat gehouden zou zijn in alle gevallen een raadsman naar eigen keuze geheel te vergoeden; wel dat van belang is dat degene die plotseling wordt geconfronteerd met een bevel tot vrijheidsbeneming daartegen voorzien van rechtsbijstand kan opponeren. In deze behoefte voorziet de piketregeling, volgens welke verdachten aanstonds een raadsman krijgen toegewezen.

Indien een verdachte om welke reden dan ook behoefte heeft aan een andere raadsman dan degene die hem is toegevoegd, kan hij ingevolge artikel 45, tweede lid Sv. daarom verzoeken. Ook de toegevoegde raadsman kan op grond van dit artikel om een wijziging verzoeken.

De leden van de VVD-fractie meenden dat met de indiening van het onderhavige wetsvoorstel had moeten worden gewacht totdat het wetsvoorstel 22 609 door de Eerste Kamer was aanvaard. Het betreft hier evenwel een uitwerking van het amendement van de leden van de Tweede Kamer, Soutendijk-van Appeldoorn en Vermeend, waarvan de grondgedachte op een ruime meerderheid kon rekenen. Het voorbehoud van de praktische uitwerking is gemaakt omdat destijds niet in volle omvang kon worden overzien voor welke andere wetten het voorstel ook gevolgen zou hebben en niet omdat het gelet op het fundamentele karakter nog nadere beschouwing verdiende. Het advies van de Raad van State is op 20 juli 1993 verzocht en op 14 oktober 1993 ontvangen.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt er niet toe wijziging te brengen in het aantal zaken waarin een ambtshalve toevoeging kan plaatsvinden; indien de rechter het noodzakelijk oordeelt dat de verdachte wordt bijgestaan door een raadsman, dan geeft hij een last tot toevoeging. In de

gevallen waarin een bevel tot vrijheidsbeneming is gegeven, wordt het niet aan de verdachte overgelaten of hij zich laat bijstaan, maar wordt ervoor gezorgd dat hij wordt bijgestaan. Wel strekt het wetsvoorstel er mede toe mogelijk te maken aan de verdachte die zich niet in voorlopige hechtenis bevindt een eigen bijdrage op te leggen.

De leden van de CDA-fractie vroegen inzicht in het soort en aantal strafzaken, waarin een eigen bijdrage zal worden opgelegd en naar de daaruit voortvloeiende baten. In beginsel kan zich dit bij alle soorten strafzaken voordoen, met dien verstande dat bij de ene soort zaken vaker vrijheidsbeneming voorkomt dan bij de andere. Verkeersmisdriven zijn inderdaad de meest voorkomende categorie: hiervoor werden in 1992 8134 niet-ambtshalve toevoegingen verstrekt. Andere veel voorkomende categorieën zijn diefstal/verduistering (9992), mishandeling (3963) en valsheid in geschrift (3768). Economische delicten komen in de gefinancierde rechtsbijstand nauwelijks voor: in 1992 ging het om 275 toevoegingen.

Vervolgens vroegen deze leden naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Ook de leden van de VVD-fractie stelden hier een vraag over.

Rekening houdend met het feit dat slechts in een beperkt aantal gevallen de eigen bijdrage verschuldigd is, is de opbrengst van het wetsvoorstel geraamd op f 5 miljoen. Het aantal toevoegingen dat wordt verstrekt voor zaken die eindigen zonder oplegging van straf of maatregel is dusdanig gering, dat de raming er niet voor bijgesteld hoeft te worden. Het wetsvoorstel leidt, zo antwoorden wij nog op een vraag van de leden van de VVD-fractie, inderdaad tot een besparing op het budget voor de rechtshulp.

De leden van de VVD-fractie wilden weten op welke wijze rechtsbijstand in strafzaken in andere EG-landen was geregeld. In het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel 22 609 op de gefinancierde rechtsbijstand is eveneens om een dergelijk overzicht verzocht. In het Nader rapport onder 18 zijn wij ingegaan op de mogelijkheden voor het doen van een dergelijk veelomvattend onderzoek. In zijn algemeenheid geldt dat de verschillende stelsels van gefinancierde rechtsbijstand nauw samenhangen met de in die landen vigerende rechtsstelsels. Daarenboven bestaan binnen die rechtsstelsels ook nog verschillen. Zo is in Duitsland de regeling van de rechtshulp per deelstaat geregeld; in het Verenigd Koninkrijk wijkt de regeling voor Schotland en Noord-Ierland af van die voor Engeland en Wales; in België bestaat een summier wettelijke regeling, op grond waarvan de plaatselijke balies hun eigen beleid bepalen.

Ook het bedrag dat op enige rijksbegroting voor gefinancierde rechtshulp is uitgetrokken is geen duidelijke indicatie voor het bereik van de voorziening. Het bedrag kan lager zijn, doordat een hoge opbrengst aan eigen bijdragen in mindering is gebracht of hoog door dat de vergoedingen aan advocaten relatief hoger zijn dan in Nederland.

Inkomensgrenzen dienen bovendien te worden gerelateerd aan het algemene welvaartsniveau in een bepaald land, waarbij ook de collectieve lastendruk niet buiten beschouwing kan blijven. Toevoegingscriteria verschillen in de meeste landen per rechtsgebied; parallellen in het buitenland met de in Nederland bestaande bureaus voor rechtshulp of raden voor rechtsbijstand zijn niet te trekken.

Onze conclusie was destijds dat een zinvol rechtsvergelijkend onderzoek een zeer uitvoerige en gedetailleerde beschrijving zou vergen, die het bestek van een memorie van toelichting verre te buiten zou gaan. Wij menen dat deze bezwaren evenzeer gelden voor een vergelijkend overzicht van de rechtsbijstand in strafzaken in deze memorie van antwoord. Dit klemt te meer omdat reeds aanstonds duidelijk is dat b.v. de rol van de advocaat en daarmee samenhangende honorering in een

stelsel met een nadruk op accusatoire procesvoering, zoals het Angelsaksische, niet op dezelfde wijze gewaardeerd kan worden als die van de advocaat in een strafrechtelijke procedure met een sterk inquisitoire inslag, zoals neergelegd in het Belgische en het Franse wetboek.

De leden van de fractie van D66 vroegen aandacht voor de toevoegingsregeling bij cassatie in strafzaken. In navolging van de Nederlandse Orde van Advocaten waren zij van mening dat ambtshalve toevoeging voor deze aanleg op zijn plaats zou zijn. Wij zien daarvoor evenwel thans geen aanleiding; op grond van artikel 44, eerste lid, onder b Sv., wordt de verdachte door de griffier bij het aantekenen van cassatie ingelicht over zijn bevoegdheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken. Het idee dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen de personen die in detentie verblijven en van wie geen eigen bijdrage wordt verlangd en degenen die zich op vrije voeten bevinden en aan wie wel een eigen bijdrage kan worden opgelegd, vindt ook hier uitwerking.

Wel dient buiten twijfel te worden gesteld dat ook in het geval dat de toevoeging plaatsvindt door het bureau rechtsbijstandvoorziening bij het instellen van een rechtsmiddel door de verdachte die in voorlopige hechtenis verblijft geen eigen bijdrage is verschuldigd.

Wij achten het overigens niet zeer aannemelijk dat verdachten zich door de hoogte van de te heffen eigen bijdrage laten weerhouden van het verzoek om toevoeging van een raadsman. De door de leden van de Groen-Links-fractie uitgesproken vrees dat hierdoor meer verdachten verstek zullen laten gaan en derhalve geen sprake meer zal zijn van een evenwichtige procesvoering, delen wij niet. A fortiori zal er geen extra belasting voor de strafrechter te duchten zijn, waarbij wij nog buiten beschouwing laten dat de belasting van verstekzaken in het algemeen geringer is dan die van een volledig onderzoek ter terechtzitting met verschenen getuigen, deskundigen en een verdachte die wordt bijgestaan door een raadsman.

Het opleggen van een eigen bijdrage in een beperkt aantal strafzaken doet evenmin afbreuk aan het beginsel dat de verdachte onschuldig is totdat zijn schuld is bewezen.

Zoals gezegd brengt het huidige voorstel geen wijziging in de criteria volgens welke zaken voor toevoeging in aanmerking komen.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de wenselijkheid van aanvulling van artikel 45 Sv in verband met de mogelijkheid tot toevoeging van een raadsman voor vervolging wegens overtreding. In de reeds genoemde nota van wijziging is daartoe een voorziening voorgesteld.

ARTIKELLEN

Onderdeel B

Artikel 43

De leden van de fractie van D66 meenden dat de toevoegingen op basis van de Beginselenwet gevangeniswezen, de Wet op de jeugdhulpverlening en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen ook kosteloos dienden te zijn. In bijgevoegde Nota van Wijziging wordt buiten twijfel gesteld dat bij zodanige toevoeging geen eigen bijdrage verschuldigd is.

De leden van de fractie van D66 wilden weten of op ressortelijk niveau reeds voortgang is geboekt met het stellen van (uniforme) inschrijvingsvoorwaarden dan wel deskundigheidseisen aan advocaten. Krachtens

artikel 64, vierde lid, van de Wet op de rechtsbijstand zijn de voorwaarden voor de eerste maal door de tweede ondergetekende gesteld.

Daarbij is enige terughoudendheid betracht, teneinde de raden de ruimte te laten zelf een beleid in dezen te ontwikkelen. In de loop van 1994 zullen zij zich daarop moeten beraden.

Ten aanzien van strafzaken luidt de inschrijvingsvoorwaarde dat de advocaat toegelaten dient te zijn tot het verlenen van rechtsbijstand op grond van de in het ressort geldende regeling van het strafpiket, dan wel moet voldoen aan de in de piketregeling gestelde deskundigheidseisen.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto