

Redactioneel

341

Quality is everyone's responsibility

Op 25 mei 2019 dienen de EU-lidstaten de Richtlijn over de rechtsbijstand² te hebben geïmplementeerd in hun nationale wetgeving. Artikel 7 van de EU-Richtlijn gaat over de kwaliteit van het toevoegingssysteem, maar ook over de kwaliteit van degenen die de rechtsbijstand verlenen. Die kwaliteit moet – ook wat betreft de financiering – voldoende zijn. Artikel 7 van de EU-Richtlijn luidt als volgt:

Article 7

Quality of legal aid services and training

1. Member States shall take necessary measures, including with regard to funding, to ensure that:
 - (a) there is an effective legal aid system that is of an adequate quality; and
 - (b) legal aid services are of a quality to safeguard the fairness of the proceedings, with due respect for the independence of the legal profession.
2. (...).
3. With due respect for the independence of the legal profession and for the role of those responsible for the training of lawyers, Member States shall take appropriate measures to promote the provision of adequate training to lawyers providing legal aid services.
4. (...).

Dat de financiering van de rechtsbijstand een

1. Citaat afkomstig van: Dr. W. Edwards Deming, Amerikaans statisticus 1900 – 1993.
2. Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings.

belangrijk aspect van de EU-Richtlijn is, volgt onder meer ook uit de definitiebepaling, artikel 3:

Article 3

Definition

For the purpose of this Directive, 'legal aid' means funding by a Member State of the assistance of a lawyer, enabling the exercise of the right of access to a lawyer.

Uit de Toelichting op de EU-Richtlijn mag worden afgeleid dat de rechtsbijstand (ten minste) kostendekkend zal moeten zijn (8).

De EU-Richtlijn heeft als doel ervoor te zorgen dat het recht op toegang tot een advocaat (conform Richtlijn 2013/48/EU) daadwerkelijk kan worden uitgeoefend door het beschikbaar stellen van gefinancierde rechtsbijstand aan verdachten die daarvoor in aanmerking zouden moeten komen. Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zal daarvoor aan bepaalde (minimale) eisen moeten voldoen, maar ook degene die de rechtsbijstand verleent zal een bepaalde kwaliteit moeten (kunnen) bieden. De kwaliteit van de rechtsbijstand dient in beide opzichten gewaarborgd te zijn.

Nu is het natuurlijk vrij eenvoudig om te zeggen: 'Geef die advocaten maar meer geld, dan komt het wel goed'. Het is echter de vraag of het dan wel goed komt. Er zal geld bij moeten, maar met een hogere vergoeding alleen zijn we er nog niet. Een adequate vergoeding is wel een voorwaarde, maar nog geen garantie voor een kwalitatief goede rechtsbijstandverlening aan verdachten in strafzaken. Er is (veel) meer nodig.

Het verlenen van rechtsbijstand aan verdachten in strafzaken is al lang niet meer iets wat een advocaat er maar zo even bij doet. Het is een specialisme geworden. Er wordt steeds meer verlangd van de raadsman. Een paar (willekeurige) voorbeelden uit de rechtspraak ter illustratie:

Wanneer een verweer wordt gevoerd of een standpunt wordt ingenomen, zal het betoog van de raadsman aan bepaalde eisen moeten voldoen, wil het de rechter verplichten om er überhaupt op in te gaan. Zie bijvoorbeeld: de

Conclusie P-G (A-G mr. Paridaens) 2 oktober 2018, ECLI:NL:PHR:2018:1073. Zie bijvoorbeeld ook: Hof Arnhem-Leeuwarden 9 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4325 (vaste rechtspraak).

Wanneer door de verdediging wordt betoogd dat het ondervragingsrecht is geschonden omdat een belangrijke getuige heeft geweigerd een verklaring af te leggen bij de r(h)-c, dan zal een dergelijk verweer slechts kunnen slagen wanneer blijkt dat de raadsman tijdens het verhoor niet passief is gebleven. Zie bijvoorbeeld: de Conclusie P-G (A-G mr. Paridaens) 2 oktober 2018, ECLI:NL:PHR:2018:1072.

Wanneer de raadsman een onherstelbaar vormverzuim in de zin van artikel 359a Sv ontdekt, kan zijn passieve opstelling (omdat hij bijvoorbeeld heeft nagelaten ter compensatie een getuige op te geven) ertoe leiden dat het verzoek om bewijsuitsluiting wordt gepasseerd. Zie bijvoorbeeld: Hof Den Haag 31 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1493.

Wanneer de raadsman nalaat het cassatieberoep te beperken, kan dat tot gevolg hebben dat beslissingen met betrekking tot cumulatief tenlastegelegde feiten die gunstig waren voor zijn cliënt, na cassatie toch weer (in volle omvang) ter discussie staan. Zie bijvoorbeeld: Hoge Raad 24 april 2018, *NbSr* 2018/127, m.nt. Boksem.

Wanneer de raadsman in cassatie niet klaagt over een bepaalde onvolkomenheid in het arrest van het hof, zal de Hoge Raad niet (snel) overgaan tot ambtshalve cassatie. Zie bijvoorbeeld: Hoge Raad 11 september 2012, *NJ* 2013/241 e.v., m.nt. Bleichrodt. En recent: Hoge Raad 26 juni 2018, *NJ* 2018/337, m.nt. Reijntjes, en: Hoge Raad 30 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:2022, *NbSr* 2018/372.

Wanneer een cassatieklacht niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, blijft zij onbesproken. Zie bijvoorbeeld: Hoge Raad 9 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1876.

En zo zijn er nog veel meer voorbeelden te geven. Er worden steeds meer verantwoordelijkheden bij de raadsman neergelegd. Wanneer de

raadsman tekortschiet door bepaalde verzoeken niet te doen, verweren niet te voeren, passief te blijven, of verzoeken, verweren of standpunten gebrekkig te motiveren, etc., zijn de (nadelige) consequenties daarvan (in de eerste plaats) voor zijn cliënt. Ook anderszins kan de raadsman tekort schieten, door bijvoorbeeld zijn cliënt onvoldoende te informeren of verkeerd te adviseren.

De kwaliteit van de rechtsbijstandverlening is in de eerste plaats natuurlijk de verantwoordelijkheid van de individuele raadsman. Hij zal moeten proberen geen steken te laten vallen en zal er voor moeten zorgen dat zijn kennis en vaardigheden toereikend en up-to-date zijn.

Op 25 oktober j.l. werd in Brussel tijdens de *Experts' Meeting "Legal Aid"* op uitnodiging van de Europese Commissie gesproken over onder andere het waarborgen en het zo nodig verbeteren van de kwaliteit van de rechtsbijstand. Ik mocht zelf (als 'Expert') iets zeggen over 'Best Practices for defence lawyers'.

Tijdens de Meeting was het algemene gevoel dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening niet alleen op de schouders van de individuele raadsman moet rusten. De lidstaten moeten de voorwaarden scheppen waarbinnen de raadsman optimaal kan functioneren. In dat verband werd onder andere gesproken over scholing, permanente educatie en specialisatie van (strafrecht-)advocaten in de gefinancierde rechtsbijstand. Interessant was de bijdrage van professor Alan Paterson, van de Strathclyde University in Glasgow (Schotland). Hij vertelde over het Schotse systeem van *Peer Review*. Hoewel de advocatuur er aanvankelijk huiverig tegenover stond, blijkt het systeem op een constructieve manier bij te dragen aan kwaliteitsverbetering. Aan de hand van duidelijke, vooraf geformuleerde criteria, worden de zaken van de betrokken (*legal aid*) advocaten geëvalueerd door een zogenoemde 'peer' (*an independent person – an experienced practising lawyer – with significant current or recent practical experience in the areas being reviewed*). De *peer reviewer* toetst de rechtsbijstandverlening (achteraf) aan de hand van ongeveer 30 criteria (waarin de cliënt in de meeste gevallen cen-

traal staat). Wanneer er verbeterpunten blijken te zijn, krijgt de advocaat de mogelijkheid om daaraan te werken. Bij de volgende evaluatie blijkt dan in de meeste gevallen dat de betreffende advocaat hoger scoort op de punten die aandacht verdienen.

In het *Peer Review*-systeem wordt niet zozeer de juridische kwaliteit (kennis en vaardigheden) van de raadsman getoetst, maar wordt vooral gekeken naar de wijze waarop hij zijn praktijk voert en naar zijn cliënten toe communiceert. De vragenlijsten die worden gebruikt, blijken in de praktijk als 'points of Good Practice' voor de raadsman te (kunnen) dienen (zonder meteen als gedragsregels/tuchtrechtelijke normen te worden gezien). Zij bieden de raadsman onder andere houvast bij de communicatie met zijn cliënten en helpen hem eraan te herinneren dat dossiervorming niet alleen van belang is voor de raadsman zelf, maar ook voor zijn cliënten en voor een eventuele waarnemend of opvolgend raadsman.

Met *Peer Review* wordt achteraf iets gezegd over de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand. Door de vragenlijsten als 'points of Good Practice' te gebruiken, kan het systeem echter ook een algemene kwaliteitsimpuls geven. Het systeem werpt als het ware zijn schaduw – of beter nog: zijn licht – vooruit. Een bijkomend voordeel voor de raadsman kan zijn dat hij minder snel tegen een tuchtrechtelijke klacht aanloopt en dat hij in een eventuele tuchtrechtelijke procedure (veel) sterker staat wanneer blijkt dat hij de 'points of Good Practice' in acht heeft genomen. Het is wellicht helemaal geen gek idee wanneer de Nederlandse Orde van Advocaten (al dan niet in samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand) een dergelijk systeem zou adopteren.

Ik keer terug naar de EU-Richtlijn en de daarin opgenomen kwaliteitsgarantie. De overheid moet de voorwaarden creëren waardoor de kwaliteit van de rechtsbijstand kan worden gegarandeerd. Dit betekent – heel simpel – dat er geïnvesteerd zal moeten worden. Kwaliteit van de rechtsbijstand is niet onbetaalbaar, maar kost wel geld.

De overheid is verantwoordelijk voor de gefinancierde rechtsbijstand. De advocaten die daaraan deelnemen, zullen ten minste in staat moeten worden gesteld hun kennis en vaardigheden te ontwikkelen en bij te houden. Zolang de vergoeding die zij in toevoegingszaken ontvangen niet eens kostendekkend is, kan in redelijkheid niet van advocaten worden verlangd dat zij in alle opzichten hun vakbekwaamheid op peil houden of verbeteren. Bij een kostendekkende vergoeding hoort ook dat de raadsman financieel in de gelegenheid wordt gesteld om cursussen te volgen, zich (zo nodig en desgewenst) te specialiseren, en om toegang te hebben tot (de noodzakelijke) (juridische) bronnen (vakliteratuur, tijdschriften, etc.).

De overheid kan daarnaast bijdragen aan waarborging van de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening door geld beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling van praktijkhandboeken en checklists voor advocaten ('Best Practices') en voor het opzetten van een *Peer Review System* (naar Schots voorbeeld).

Sinds 2017 hebben wij in Nederland een minister voor Rechtsbescherming. Deze minister kan met de implementatie van de EU-richtlijn laten zien dat hij zijn opdracht serieus neemt. Het feit dat hij een minister zonder portefeuille is, wil immers niet zeggen dat hij geen geld mag uitgeven aan (verbetering van) de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening aan verdachten in strafzaken. Het waarborgen van die kwaliteit is een gedeelde verantwoordelijkheid van enerzijds de advocatuur (in het bijzonder de individuele rechtsbijstandverlener) en anderzijds de overheid (in de persoon van de minister van Rechtsbescherming).

Excellentie, de strafrechtadvocatuur rekt op u.

Jan Boksem