



Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit videoconferentie

Nader Rapport

11 november 2022

Nr. 4282761

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit videoconferentie

Bij Kabinetsmissive van 16 september 2022, no.2022001965, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit videoconferentie in verband met de toepassing van videoconferentie in het bijzondere belang van beveiliging van het vervoer naar en van de zitting, met nota van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 september 2022, nr. 2022001965 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 oktober 2022, nr. W16.22.00108/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen. De tekst van het advies treft u hieronder cursief afgedrukt aan, voorzien van een reactie daarop.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe de bestaande uitzondering op het instemmingsrecht om in bepaalde gevallen gebruik te maken van videoconferentie aan te vullen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor deze aanvulling. Wel adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de keuze om de uitbreiding van de bestaande uitzondering op het instemmingsrecht te regelen via een algemene maatregel van bestuur en niet reeds nu te kiezen voor vastlegging van het instemmingsrecht en de uitzonderingen daarop in een wet in formele zin. Indien de gemaakte keuze niet goed kan worden gemotiveerd, adviseert zij alsnog te kiezen voor een (al dan niet tijdelijke) wet in formele zin.

1. De huidige regeling

Onder het horen, verhoren of ondervragen van personen, zoals bedoeld in het Wetboek van Strafrecht (WvSr) en het Wetboek van Strafvordering (WvSv), wordt mede begrepen het horen, verhoren of ondervragen per videoconferentie, waarbij een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand komt tussen de betrokken personen.¹ Degene die met de leiding over het horen is belast², beslist of van videoconferentie gebruik gemaakt wordt, waarbij het belang van het onderzoek in aanmerking wordt genomen.³

In het Besluit videoconferentie is bepaald dat in het strafrecht geen gebruik wordt gemaakt van videoconferentie indien de verdachte wordt voorgeleid voor de rechter-commissaris in verband met de inbewaringstelling of indien de zaak tegen de verdachte ter terechtzitting van de meervoudige kamer inhoudelijk wordt behandeld, tenzij de verdachte of diens raadsman daartoe instemt.⁴ In afwijking daarvan kan in die gevallen wel gebruik worden gemaakt van videoconferentie zonder instemming 'indien de meervoudige of enkelvoudige kamer bepaalt dat videoconferentie noodzakelijk is in het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting'.⁵

¹ Artikelen 78a, eerste lid, Sr en artikel 131a, eerste lid, Sv.

² De voorzitter van het college, de rechter, de rechter-commissaris of ambtenaar.

³ Artikelen 78a, tweede lid, Sr en artikel 131a, tweede lid, Sv.

⁴ Artikel 2, eerste lid, Besluit videoconferentie.

⁵ Artikel 2, derde lid, Besluit videoconferentie.



2. Inhoud ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit strekt er in de kern toe deze uitzondering op het instemmingsrecht aan te vullen met het vervoer naar of van de zitting.⁶ Er moet dan sprake zijn van een bijzondere noodzaak tot beveiliging. In de toelichting wordt benadrukt dat de regeling niet beoogt videoconferentie toe te passen als alternatief voor de reguliere beveiliging ter zitting, ook niet als deze in een voorkomend geval tot een meer dan gebruikelijk niveau moet worden verhoogd. Evenmin kan 'een bijzonder belang van beveiliging' zo worden uitgelegd dat ook vervoersproblemen als gevolg van personeelstekort daaronder worden geschaard.⁷

Bij een bijzondere noodzaak tot beveiliging moet vooral worden gedacht aan de 'buitencategorie' van personen die verdacht worden van zware criminaliteit en van deelname aan criminele organisaties die over de macht, middelen en meedogenloosheid beschikken om gewelddadige ontsnappingspogingen of bevrijdingsacties te organiseren. Deze acties kunnen niet alleen plaatsvinden tijdens de zitting of bij het gerechtshof, maar evenzeer tijdens het vervoer naar en van de zitting.⁸

3. Regeling in amvb of in wet in formele zin?

De Afdeling heeft begrip voor de aanvulling van de bestaande uitzondering op het instemmingsrecht. Wel rijst de vraag op welk niveau deze uitzonderingen thans het best geregeld kunnen worden. In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt vermeld dat het nieuwe WvSv zal voorzien in een regeling van het instemmingsrecht en de uitzonderingen daarop.⁹ Ook de in dit besluit vastgelegde wijziging zal daarin tot uitdrukking worden gebracht.¹⁰

In de toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe WvSv, zoals dat is voorgelegd aan de Afdeling, is uiteengezet dat het uit oogpunt van zorgvuldige wetgeving passend is om het instemmingsrecht en de uitzonderingen daarop in een wet en niet in een amvb op te nemen.¹¹ De Afdeling is het daarmee eens, gelet op het grote belang van het aanwezigheidsrecht¹² en in het licht van het primaat van de wetgever.¹³

Ten aanzien van het thans voorliggende ontwerpbesluit heeft de Raad voor de rechtspraak geadviseerd 'de uitgebreide uitzondering van artikel 2 lid 3 Besluit Videoconferentie reeds nu in een wet in formele zin neer te leggen' en dus niet te wachten op de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.¹⁴ In de toelichting wordt echter aan die vraag geen aandacht besteed.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de keuze om de uitbreiding van de bestaande uitzondering op het instemmingsrecht te regelen via een amvb en niet reeds nu te kiezen voor vastlegging van het instemmingsrecht en de uitzonderingen daarop in een wet in formele zin. Indien de gemaakte keuze niet goed kan worden gemotiveerd, adviseert zij alsnog te kiezen voor een (al dan niet tijdelijke) wet in formele zin.

Het doet mij deugd dat de Afdeling begrip heeft voor de aanvullende uitzondering om in bepaalde gevallen zonder instemming van de verdachte gebruik te maken van videoconferentie. De bestaande uitzonderingen op het instemmingsrecht zijn evenals deze aanvulling bij algemene maatregel van bestuur bepaald. Dit is de uitkomst van de afweging die bij de totstandkoming van de wettelijke regeling met betrekking tot videoconferentie is gemaakt. De mogelijkheid om videoconferentie toe te passen is bij wet in formele zin bepaald; de voorschriften ter nadere invulling van die regeling, zoals het instemmingsrecht voor bepaalde situaties en de mogelijkheid voor de rechter om daarop een uitzondering te maken, zijn in een algemene maatregel van bestuur opgenomen. Hierbij is de vraag of het horen per videoconferentie de toegang tot de rechter beperkt op een wijze die niet verenigbaar zou zijn met artikel 6 EVRM uitdrukkelijk onder ogen gezien (Kamerstukken II 2004/05, 29 828, nr. 3). De gekozen verdeling van voorschriften deed aldus recht aan het primaat van de wetgever, waarnaar de Afdeling verwijst. In het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is de keuze gemaakt voor een regeling van het instemmingsrecht op wettelijk niveau, inclusief de aanduiding onder welke omstandigheid daarvan kan worden afgeweken. De in dit besluit vastgelegde

⁶ Daartoe wordt artikel 2, derde lid, Besluit videoconferentie gewijzigd door na 'zitting' in te voegen: 'of van het vervoer naar of van de zitting'. Daarnaast wordt voorgesteld 'de meervoudige of enkelvoudige kamer' te vervangen door 'de meervoudige kamer of de rechter-commissaris'. Dit is herstel van een mislag; Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I.

⁷ Toelichting, paragraaf 2.

⁸ Toelichting, paragraaf 2.

⁹ Het huidige artikel 2 van het Besluit videoconferentie wordt 'omgezet' in artikel 11.1.4 van het nieuwe WvSv.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 4.

¹¹ Toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Artikelsgewijs deel, Boek 1, Titel 11.2.

¹² Het aanwezigheidsrecht vloeit voort uit artikel 6 EVRM en artikel 14, derde lid aanhef en onder d, IVBPR.

¹³ Zie ook aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴ Advies Rvdv van 15 juni 2022, p. 6-7. Cursivering aangebracht door de Afdeling.



wijziging zal daarin ook tot uitdrukking worden gebracht. Het wetsvoorstel wordt op afzienbare termijn bij de Tweede Kamer ingediend. Dat bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering een andere afweging is gemaakt houdt geen diskwalificatie in van de ordening die de wetgever destijds voor ogen stond, maar vormt onderdeel van een bredere afweging gericht op inzichtelijke wetgeving binnen het huidige tijdsgewricht, waarin de verwezenlijking van het aanwezigheidsrecht en de mogelijkheid actief te kunnen participeren in het strafproces, mede in het licht van de recente ervaringen die zijn opgedaan met de toepassing van videoconferentie, veel aandacht krijgen (zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr.709*). Daarbij is van belang op te merken dat de strafrechter die tot de toepassing van videoconferentie zonder instemming van de verdachte of diens raadsman beslist, het recht op een eerlijk proces bewaakt. Dit vergt een bredere toets dan de vaststelling of sprake is van een inbreuk op het aanwezigheidsrecht, namelijk van de eerlijkheid van de procedure in zijn geheel (*overall fairness*).

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, zie ik geen noodzaak in het huidige Wetboek van Strafvordering nog een (tijdelijke) regeling van het instemmingsrecht voor de toepassing van videoconferentie in bepaalde strafprocessuele situaties bij een andere wet in formele zin voor te stellen. Het entameren van een dergelijke wetswijziging zou bovendien afdoen aan de noodzakelijke voortvarendheid om deze voor de veiligheid belangrijke toevoeging in te voeren.

De toelichting bij het ontwerpbesluit is overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast en in deze zin aangevuld.

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

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius.*



Advies Raad van State

No. W16.22.00108/II
's-Gravenhage, 19 oktober 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 september 2022, no.2022001965, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit videoconferentie in verband met de toepassing van videoconferentie in het bijzondere belang van beveiliging van het vervoer naar en van de zitting, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe de bestaande uitzondering op het instemmingsrecht om in bepaalde gevallen gebruik te maken van videoconferentie aan te vullen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor deze aanvulling. Wel adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de keuze om de uitbreiding van de bestaande uitzondering op het instemmingsrecht te regelen via een algemene maatregel van bestuur en niet reeds nu te kiezen voor vastlegging van het instemmingsrecht en de uitzonderingen daarop in een wet in formele zin. Indien de gemaakte keuze niet goed kan worden gemotiveerd, adviseert zij alsnog te kiezen voor een (al dan niet tijdelijke) wet in formele zin.

1. De huidige regeling

Onder het horen, verhoren of ondervragen van personen, zoals bedoeld in het Wetboek van Strafrecht (WvSr) en het Wetboek van Strafvordering (WvSv), wordt mede begrepen het horen, verhoren of ondervragen per videoconferentie, waarbij een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand komt tussen de betrokken personen.¹ Degene die met de leiding over het horen is belast², beslist of van videoconferentie gebruik gemaakt wordt, waarbij het belang van het onderzoek in aanmerking wordt genomen.³

In het Besluit videoconferentie is bepaald dat in het strafrecht *geen gebruik* wordt gemaakt van videoconferentie indien de verdachte wordt voorgeleid voor de rechter-commissaris in verband met de inbewaringstelling of indien de zaak tegen de verdachte ter terechtzitting van de meervoudige kamer inhoudelijk wordt behandeld, *tenzij* de verdachte of diens raadsman daartoe instemt.⁴ In afwijking daarvan kan in die gevallen wel gebruik worden gemaakt van videoconferentie zonder instemming 'indien de meervoudige of enkelvoudige kamer bepaalt dat videoconferentie noodzakelijk is in het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting'.⁵

2. Inhoud ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit strekt er in de kern toe deze uitzondering op het instemmingsrecht aan te vullen met het vervoer naar of van de zitting.⁶ Er moet dan sprake zijn van een bijzondere noodzaak tot beveiliging. In de toelichting wordt benadrukt dat de regeling niet beoogt videoconferentie toe te passen als alternatief voor de reguliere beveiliging ter zitting, ook niet als deze in een voorkomend geval tot een meer dan gebruikelijk niveau moet worden verhoogd. Evenmin kan 'een bijzonder belang van beveiliging' zo worden uitgelegd dat ook vervoersproblemen als gevolg van personeelstekort daaronder worden geschaard.⁷

Bij een bijzondere noodzaak tot beveiliging moet vooral worden gedacht aan de 'buitencategorie' van personen die verdacht worden van zware criminaliteit en van deelname aan criminele organisaties die over de macht, middelen en meedogenloosheid beschikken om gewelddadige ontsnappingspogingen of bevrijdingsacties te organiseren. Deze acties kunnen niet alleen plaatsvinden tijdens de zitting of bij het gerechtsgebouw, maar evenzeer tijdens het vervoer naar en van de zitting.⁸

¹ Artikelen 78a, eerste lid, Sr en artikel 131a, eerste lid, Sv.

² De voorzitter van het college, de rechter, de rechter-commissaris of ambtenaar.

³ Artikelen 78a, tweede lid, Sr en artikel 131a, tweede lid, Sv.

⁴ Artikel 2, eerste lid, Besluit videoconferentie.

⁵ Artikel 2, derde lid, Besluit videoconferentie.

⁶ Daartoe wordt artikel 2, derde lid, Besluit videoconferentie gewijzigd door na 'zitting' in te voegen: 'of van het vervoer naar of van de zitting'. Daarnaast wordt voorgesteld 'de meervoudige of enkelvoudige kamer' te vervangen door 'de meervoudige kamer of de rechter-commissaris'. Dit is herstel van een misslag; Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I.

⁷ Toelichting, paragraaf 2.

⁸ Toelichting, paragraaf 2.



3. Regeling in amvb of in wet in formele zin?

De Afdeling heeft begrip voor de aanvulling van de bestaande uitzondering op het instemmingsrecht. Wel rijst de vraag op welk niveau deze uitzonderingen thans het best geregeld kunnen worden. In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt vermeld dat het nieuwe WvSv zal voorzien in een regeling van het instemmingsrecht en de uitzonderingen daarop.⁹ Ook de in dit besluit vastgelegde wijziging zal daarin tot uitdrukking worden gebracht.¹⁰

In de toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe WvSv, zoals dat is voorgelegd aan de Afdeling, is uiteengezet dat het uit oogpunt van zorgvuldige wetgeving passend is om het instemmingsrecht en de uitzonderingen daarop in een wet en niet in een amvb op te nemen.¹¹ De Afdeling is het daarmee eens, gelet op het grote belang van het aanwezigheidsrecht¹² en in het licht van het primaat van de wetgever.¹³

Ten aanzien van het thans voorliggende ontwerpbesluit heeft de Raad voor de rechtspraak geadviseerd 'de uitgebreide uitzondering van artikel 2 lid 3 Besluit Videoconferentie *reeds nu* in een wet in formele zin neer te leggen' en dus niet te wachten op de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.¹⁴ In de toelichting wordt echter aan die vraag geen aandacht besteed.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de keuze om de uitbreiding van de bestaande uitzondering op het instemmingsrecht te regelen via een amvb en niet reeds nu te kiezen voor vastlegging van het instemmingsrecht en de uitzonderingen daarop in een wet in formele zin. Indien de gemaakte keuze niet goed kan worden gemotiveerd, adviseert zij alsnog te kiezen voor een (al dan niet tijdelijke) wet in formele zin.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁹ Het huidige artikel 2 van het Besluit videoconferentie wordt 'omgezet' in artikel 11.1.4 van het nieuwe WvSv.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 4.

¹¹ Toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Artikelsgewijs deel, Boek 1, Titel 11.2.

¹² Het aanwezigheidsrecht vloeit voort uit artikel 6 EVRM en artikel 14, derde lid aanhef en onder d, IVBPR.

¹³ Zie ook aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴ Advies Rvdr van 15 juni 2022, p. 6–7. Cursivering aangebracht door de Afdeling.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit tot wijziging van het Besluit videoconferentie in verband met de toepassing van videoconferentie in het bijzondere belang van beveiliging van het vervoer naar en van de zitting

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

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van 12 september 2022, nr. 4183981; directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 78a, eerste, tweede en vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht en artikel 131a, eerste, tweede en vierde 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 Justitie en Veiligheid van [datum en nummer];

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In artikel 2, derde lid, van het Besluit videoconferentie wordt 'de meervoudige of enkelvoudige kamer' vervangen door 'de meervoudige kamer of de rechter-commissaris' en wordt na 'zitting' ingevoegd: 'of van het vervoer naar of van de zitting'.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst.

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

De Minister van Justitie en Veiligheid,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Met deze wijziging van het Besluit videoconferentie (hierna: het Besluit) is expliciet tot uitdrukking gebracht dat in het bijzondere belang van de beveiliging van het vervoer naar en van de zitting vanuit een penitentiaire inrichting zonder instemming van de verdachte of diens raadsman van videoconferentie gebruik kan worden gemaakt indien de meervoudige kamer of de rechter-commissaris bepaalt dat dit noodzakelijk is, naast de al bestaande mogelijkheid hiertoe te besluiten in het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting.

In paragraaf 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op de noodzaak van de wijziging en de voorwaarden waaronder videoconferentie kan worden toegepast. Vervolgens wordt ingegaan op het geldende grond- en mensenrechtelijk kader (paragraaf 3) en op de in consultatie ontvangen adviezen (paragraaf 4). De uitvoeringsconsequenties van dit besluit worden toegelicht in paragraaf 5. Het artikelsgewijs deel is beperkt tot een enkel technisch aspect van de wijzigingen.

2. Toepassing van videoconferentie in het bijzondere belang van beveiliging tijdens het vervoer

Voor de toepassing van videoconferentie ten aanzien van de verdachte geldt in twee situaties een instemmingsrecht (artikel 2, eerste lid, van het Besluit). Dat is ten eerste bij de voorgeleiding voor de rechter-commissaris in verband met de inbewaringstelling en ten tweede bij de inhoudelijke behandeling van de zaak ter terechtzitting van de meervoudige kamer.

Sinds de totstandkoming van het Besluit is ten aanzien van deze situaties bepaald dat desalniettemin – dus ook zonder de instemming van de verdachte of diens raadsman – videoconferentie kan worden gebruikt wanneer de rechter dat noodzakelijk acht voor de bijzondere beveiliging van de zitting (artikel 2, derde lid). Uit de toelichting bij het Besluit valt niet op te maken of dit belang ook kan zien op een beveiligingsrisico bij het vervoer naar en van die zitting. Om dit buiten twijfel te stellen wordt dit belang nu expliciet benoemd. Bij de totstandkoming van het Besluit werd toegelicht dat videoconferentie een goed alternatief kan zijn voor de situaties waarin gebruik gemaakt moet worden van de extra beveiligde rechtszalen. De regeling beoogt niet videoconferentie toe te passen als alternatief voor de reguliere beveiliging ter zitting, ook niet als deze in een voorkomend geval tot een meer dan gebruikelijk niveau moet worden verhoogd, bijvoorbeeld vanwege de psychische toestand van de verdachte of vanwege de emoties die de strafzaak oproept bij slachtoffers of publiek (zie ook de nota van toelichting op het Besluit, Stb. 2006, 610, p. 7). Evenmin kan 'een bijzonder belang van beveiliging' zo worden uitgelegd dat ook vervoersproblemen als gevolg van personeelstekort daaronder worden geschaard. Zoals aangegeven moet er een bijzondere noodzaak tot beveiliging bestaan. Daarbij moet vooral worden gedacht aan de 'buitencategorie' van personen verdacht van zware criminaliteit die in de afgelopen periode door de aanpak van georganiseerde criminaliteit in toenemende mate zijn gearresteerd. Deze verdachten hebben er veel voor over om de lange gevangenisstraffen die hun boven het hoofd hangen te ontlopen of om tijdens detentie door te kunnen gaan met criminele activiteiten. Deze 'buitencategorie' gedetineerden en de criminele organisaties waarvan zij worden verdacht deel uit te maken is met de macht en middelen waarover ze beschikt meedogenlozer en (vlucht)gevaarlijker en houden een groot – en maatschappelijk onaanvaardbaar – risico in voor aanslagen, gewelddadige ontsnappingspogingen of bevrijdingsacties. Deze kunnen niet alleen plaatsvinden tijdens de zitting of bij het gerechtsgebouw, maar evenzeer tijdens het vervoer naar en van de zitting. Bij deze categorie gedetineerden is het vervoer van en naar de zitting vanuit de penitentiaire inrichting en het verblijf buiten de penitentiaire inrichting, bijvoorbeeld op de zittingslocatie, bijzonder kwetsbaar. Met het oog op deze kwetsbaarheid is aanvulling van de regeling noodzakelijk.

In artikel 2, derde lid, van het Besluit lag dus al besloten dat bij een ernstig veiligheidsrisico ook zonder instemming van de verdachte videoconferentie kan worden toegepast. De aanvulling die met dit wijzigingsbesluit is gedaan stelt buiten twijfel dat ook het vermijden van risico's voor de veiligheid bij het vervoer van verdachten met een ernstig veiligheidsrisico grond kan vormen voor de rechter om in voorkomend geval te beslissen dat de verdachte ook zonder diens instemming op afstand, via videoconferentie, aan de inhoudelijke behandeling van de zaak ter terechtzitting van de meervoudige kamer deelneemt of in verband met de bewaring wordt voorgeleid. Deze aanpassing maakt deel uit van het pakket aan maatregelen met betrekking tot de berechting en detentie van verdachten van georganiseerde criminaliteit, dat in november 2021 aan de Tweede Kamer is voorgelegd en waarover de Kamer nadien nader is geïnformeerd (Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nrs. 339 en 353).



De mogelijkheid die het besluit biedt om ook zonder instemming van de verdachte videoconferentie toe te passen past binnen het afwegingskader voor het besluit of videoconferentie in een concreet geval moet worden toegepast zoals in algemene zin is aangeduid in diverse wetenschappelijke onderzoeken (A.M. de Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin en S.G.M.J. Bollen, *De verdachte in beeld. Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief*, WODC/VU Amsterdam, 2020; zie daarover *Kamerstukken II 2021/22*, 29 279, nr. 709; M.J. ter Voert, E. Bauw, M.M. Boone, M.R. Bruning, M.M. Bruquetas, M.J. Dubelaar en S.G.C. van Wingerden, *Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden: een onderzoek naar maatregelen en de positie van rechtzoekenden binnen het straf-, civiele jeugdbeschermings-, en vreemdelingenrecht*, Nijmegen-Leiden-Utrecht, 2022). Enkele belangrijke noties uit die onderzoeken zijn al bij de totstandkoming neergelegd in het Besluit. In artikel 4 van het Besluit is bepaald dat het systeem door middel waarvan videoconferentie wordt toegepast, zodanig is ingericht dat de betrokken personen een natuurgetrouwe weergave krijgen van hetgeen zich in de andere ruimte afspeelt, dat overleg kan worden gevoerd zonder dat dit voor derden hoorbaar is en dat stukken kunnen worden uitgewisseld, en dat het systeem is beveiligd tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Voor de beslissing of een bijzonder belang van de beveiliging vergt dat videoconferentie wordt toegepast zonder dat de verdachte daarmee instemt, zal de rechter moeten beschikken over concrete en voldoende onderbouwde informatie over de risico's voor de beveiliging van de zitting of van het vervoer van of naar de zitting. Hij zal deze risico's moeten afwegen tegen het aanwezigheidsrecht van de verdachte. De noodzaak tot zeer grote inzet van mensen en middelen voor een verantwoorde beveiliging van het vervoer naar en van de zitting is een belangrijke maar geen doorslaggevende factor in die belangenafweging. Het ligt gelet op het beginsel van interne openbaarheid voor de hand dat de verdediging over die belangenafweging wordt geïnformeerd en overeenkomstig de regeling met betrekking tot de processtukken de beschikking krijgt over eventuele stukken die de onderkende veiligheidsrisico's onderbouwen.

Verder is voor de toepassing van videoconferentie in de hier bedoelde gevallen in de praktijk van belang dat binnen de rechtspraak, mede naar aanleiding van de ervaringen opgedaan tijdens de coronapandemie, een visie en plan van aanpak worden voorbereid voor de stapsgewijze doorontwikkeling van de toepassing van videoconferentie en online zittingen binnen de eisen van een goed en rechtvaardig proces. Ik ben verheugd dat op deze wijze de toepassing van videoconferentie in de rechtspraak nader wordt ingevuld en dat het plan vanuit de rechtspraak ook voorziet in monitoring van de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven en in eventuele bijstelling op basis van '*best practices*'. Rechtsbeginselen als aanwezigheidsrecht, toegankelijkheid, tijdigheid en daarnaast veiligheid zijn belangrijke aspecten die in de afweging zullen worden meegenomen. De ervaringen die tijdens de coronacrisis met online zittingen zijn opgedaan, zullen worden gebruikt om de technische infrastructuur voor online zittingen te verbeteren. Dit geldt in het bijzonder voor online zittingen waarbij gedetineerden in penitentiaire inrichtingen betrokken zijn (*Kamerstukken II 2021/22*, 29 279, nr. 709; *Jaarplan van de Rechtspraak 2022*, p. 10 en 27; *Trema 2022*, nr. 6).

De afweging of er gronden zijn om inbreuk te maken op het aanwezigheidsrecht, waarop nader wordt ingegaan in paragraaf 3, moet worden onderscheiden van de verschijningsplicht voor bepaalde verdachten zoals is voorzien in de Wet uitbreiding slachtofferrechten (*Stb. 2021*, 220). Anders dan een recht waarop alleen onder omstandigheden een inbreuk gemaakt mag worden, gaat het daarbij om een plicht waarvan iemand kan worden ontheven. De genoemde wet voorziet daartoe in uitzonderingsgronden op grond waarvan de rechter kan beslissen dat de verplichte verschijning van de verdachte achterwege blijft (artikel 258a, tweede lid, Sv). De verdachte kan dan, als hij dat wenst, afzien van deelname aan de zitting, omdat hij van de verschijningsplicht is ontheven. Als de rechter geen aanleiding ziet tot toepassing van die uitzonderingsgronden is de verdachte verplicht te verschijnen en moet hij ook worden aangevoerd. Doet zich nu het geval voor dat ten aanzien van de verschijningsplichtige verdachte ernstige veiligheidsrisico's bestaan, dan kan de rechter vervolgens alsnog beslissen dat deelname van de verdachte via videoconferentie noodzakelijk is in het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting of van het vervoer naar of van de zitting. Tot de in artikel 258a Sv genoemde 'zwaarwegende belangen' van de verdachte, het slachtoffer of een van de andere procesdeelnemers die een uitzondering op de verschijningsplicht rechtvaardigen kan ook de veiligheid van een slachtoffer, getuige of een van de andere procesdeelnemers worden gerekend (*Kamerstukken II 2019/20*, 35 349, nr. 6, p. 33). Die veiligheid valt echter niet (geheel) samen met de risico's met betrekking tot de beveiliging van de zitting of het vervoer van en naar de zitting waarop het besluit ziet. Bij dat laatste moet eerder worden gedacht aan het risico van aanslagen op de verdachte of het gerechtshof waarin de zitting plaatsvindt, of aan gewelddadige ontsnappingspogingen. Deelname van de verdachte aan de zitting via videoconferentie geldt in juridisch opzicht als verschijning en leidt tot een procedure op tegenspraak. Het is in beginsel dus mogelijk om aan de verschijningsverplichting te voldoen via videoconferentie. Zoals bij de totstandkoming van de Wet uitbreiding slachtofferrechten is overwogen, ligt het niet



direct voor de hand om videoverbinding toe te passen bij een verdachte voor wie de verschijningsplicht geldt, nu deze juist is ingegeven door het belang dat wordt gehecht aan de daadwerkelijke, fysieke aanwezigheid van de verdachte op de zitting (*Kamerstukken II 2019/20, 35 349, nr. 3*). Ook bij verdachten voor wie de verschijningsplicht geldt, zou de mogelijkheid die het Besluit biedt dus een oplossing betreffen voor uitzonderlijke gevallen waarin het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting of van het vervoer naar en van de zitting zo ernstig in het geding is dat de verschijningsplichtige verdachte niet behoeft te worden aangevoerd.

3. Grond- en mensenrechtelijk kader

Het recht van een verdachte om in persoon bij de behandeling van zijn of haar strafzaak aanwezig te zijn is één aspect van de verdedigingsrechten die besloten liggen in het recht op een eerlijk proces zoals is opgenomen in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), zo volgt uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) (o.a. EHRM 12 februari 1985, 9024/80 (*Colozza t. Italië*)). Het recht op een eerlijk proces wordt ook in de Grondwet opgenomen (Wet van 21 februari 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces; Stb. 2018, 88); het wetsvoorstel bevattende de tweede lezing voor het wijzigen van de Grondwet is op 5 juli 2022 door de Eerste Kamer aanvaard (*Kamerstukken I 2021/22, 35 784*). Het recht om in zijn tegenwoordigheid te worden berecht is verder met zoveel woorden vastgelegd in artikel 14, derde lid, onder d, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Het aanwezigheidsrecht telt zwaar, zeker naarmate de ondervraging belangrijker en de tenlastelegging serieuzer is en er dus meer op het spel staat voor de verdachte, maar is niet absoluut; berechting buiten aanwezigheid van de verdachte ter terechtzitting is onder omstandigheden mogelijk. Berechting in afwezigheid van de verdachte is in ieder geval mogelijk indien de verdachte ondubbelzinnig afstand heeft gedaan van zijn recht om aanwezig te zijn bij zijn berechting dan wel indien de verdachte bewust afwezig is om aan berechting te ontkomen (o.a. ECLI:NL:HR:2019:709; EHRM 14 juni 2001, 20491/92 (*Medenica t. Zwitserland*) en EHRM [GK] 1 maart 2006, 56581/00 (*Sejdovic t. Italië*)). Het instemmingsrecht van de verdachte waarin artikel 2, eerste lid, van het Besluit voorziet, is terug te voeren op de uitleg die in de jurisprudentie wordt gegeven aan het aanwezigheidsrecht. Blijkens de jurisprudentie van het EHRM is ook zonder instemming van de verdachte deelname aan een strafproces via videoconferentie niet als zodanig in strijd met het EVRM, zolang de toepassing van videoconferentie een legitiem doel dient en de wijze waarop bewijs wordt gegeven verenigbaar is met de vereisten van het recht op een eerlijk proces (EHRM 8 juni 2021, 61591/16 (*Dijkhuizen t. Nederland*)). Tot een legitiem doel worden ook de beveiliging van de zitting en het moeten vermijden van vervoer van de verdachte vanwege een ernstig risico voor verstoring van de openbare orde of ontsnapping gerekend (EHRM 5 oktober 2006, appl. no. 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*)). Ook in geval een verdachte met toepassing van de bepaling per videoconferentie wordt gehoord, moeten de verdedigingsrechten op een behoorlijke wijze kunnen worden uitgeoefend, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan de mogelijkheid voor een verdachte om het proces te volgen zonder technische belemmeringen en de toegang voor een verdachte tot vertrouwelijke communicatie met zijn raadsman (EHRM [GK] 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*)). Zie over de mensenrechtelijke aspecten van deelname via videoconferentie ook A.M. de Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin en S.G.M.J. Bollen, *De verdachte in beeld. Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief*, WODC/VU Amsterdam, 2020 en *Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 709*).

4. Consultatie

Een ontwerpversie van dit besluit is om advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de politie, Slachtofferhulp Nederland (SHN), de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD). Ook heeft internetconsultatie plaatsgevonden.

De Rvdr wijst op de veranderingen in de (noodzaak tot) toepassing van videoconferentie in de afgelopen jaren waardoor de voorgestelde wijziging aandacht krijgt. Volgens de Rvdr behoort de beslissing tot toepassing van videoconferentie tot het rechterlijk domein en is het van belang geen categorieën verdachten bij voorbaat uit te sluiten van fysieke aanwezigheid, maar per zaak (en mogelijk zelfs per zittingsdag) een afweging te maken. De Rvdr maakt voorts opmerkingen over de wijze waarop de rechter tot zijn besluit komt en de verdediging daarin wordt gekend en adviseert nader in te gaan op de spanning die lijkt te bestaan tussen de verschijningsplicht voor bepaalde verdachten ingevolge de Wet uitbreiding slachtofferrechten (Stb. 2021, 220) en deelname aan de zitting via videoconferentie. In reactie op het advies is aan deze onderwerpen aandacht besteed in de toelichting. Ook is op verzoek van de Rvdr in de toelichting verwezen naar het in het kader van een



WODC-onderzoek uitgebrachte rapport 'De verdachte in beeld' en is in een afzonderlijke paragraaf het mensenrechtelijk kader toegelicht. Daarbij wordt opgemerkt dat de voor- en nadelen van deelname aan een zitting via videoconferentie waarop de Raad wijst, alsmede het belang van de positie van de raadsman en het belang van een technisch hoogwaardige beeld- en geluidsverbinding in een opstelling die een volwaardige participatie van alle procesdeelnemers mogelijk maakt, al zijn onderkend bij de totstandkoming van de wettelijke regeling (*Kamerstukken II 2004/05, 29 828, nr. 3*; zie ook: P.A.M. Verrest, 'Het gebruik van videoconferentie in strafzaken', in: *Justitiële verkenningen 2011*, afl. 7, p. 42–50). Door de toegenomen toepassing van videoconferentie in de afgelopen jaren zijn hiermee recent veel ervaringen opgedaan. Deze onderstrepen de vereisten voor een zorgvuldige toepassing van videoconferentie die al zijn opgenomen in het Besluit.

Ten slotte heeft de Rvdr geadviseerd de aan te passen uitzondering op het instemmingsrecht van de verdachte bij wet en niet bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Dit voornemen bestaat en hieraan is al uitvoering gegeven. Zoals de Raad in zijn advies aangeeft, voorziet het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering op wettelijk niveau in een regeling van het instemmingsrecht, inclusief de aanduiding onder welke omstandigheid daarvan kan worden afgeweken. De in dit besluit vastgelegde wijziging zal daarin ook tot uitdrukking worden gebracht. Er wordt naar gestreefd het wetsvoorstel nog dit jaar bij de Tweede Kamer in te dienen.

De NVvR acht het verdedigbaar dat onder bijzondere omstandigheden bepaalde verdachten niet vanuit de penitentiaire inrichting worden vervoerd naar de zitting of voor een verhoor door de rechter-commissaris en verwijst voorts naar het advies van de Rvdr over het voorstel. De NVvR onderstreept, onder verwijzing naar de waarborgen die worden genoemd in het onderzoek 'De verdachte in beeld', het essentiële belang van de waarborgen voor de verdediging, bijvoorbeeld dat er in ieder geval sprake moet zijn van goed functionerend geluid en beeld en goed zicht op de actoren in de zittingzaal. Dit zijn inderdaad belangrijke randvoorwaarden voor toepassing van videoconferentie. Het waarborgen van de volledig vertrouwelijke communicatie tussen verdachte en raadsman vraagt volgens de NVvR om speciale voorzieningen, zoals een extra beeld- en geluidverbinding tussen beiden die niet kan worden afgeluisterd en geen gegevens vastlegt. Deze waarborgen zijn, zoals hierboven opgemerkt, opgenomen in artikel 4 van het Besluit, waarbij wordt opgemerkt dat het waarborgen van de vertrouwelijke communicatie bij videoconferentie afhankelijk is van de plaats waar de raadsman zich bevindt: in de rechtszaal of bij de verdachte in de penitentiaire inrichting.

De NOvA heeft begrip voor de wens om in uitzonderlijke gevallen de videoconferentie bij een voorgeleiding of een inhoudelijke behandeling zonder toestemming van de verdachte of diens raadsman in te zetten teneinde risico's voor de veiligheid van het vervoer te voorkomen, maar benadrukt dat de inzet van videoconferentie zonder instemming om veiligheidsredenen echt beperkt moet blijven tot die buitencategorie van gevallen waarvoor zij volgens de toelichting bedoeld is. Voorkomen moet worden dat deze bepaling breder gaat worden toegepast dan waarvoor zij blijkens de toelichting is bedoeld. Ter opvolging van dit advies is de toelichting op dit punt aangevuld. De NOvA adviseert om duidelijk beleid te ontwikkelen hoe een bijzonder belang van beveiliging dat een videoconferentie noodzakelijk maakt, wordt vastgesteld. In dat beleid dient ook aandacht te zijn voor de positie van de verdediging en hoe de verdediging in die beslissing wordt gekend. De NOvA beveelt aan om de toepassing van deze regeling in de praktijk periodiek te evalueren en na te gaan of daarmee niet aan het doel van de regeling wordt voorbijgegaan. Hierover is, ook in reactie op het advies van de Rvdr, in de toelichting een passage opgenomen over de plannen voor toepassing in de rechtspraktijk en de wijze van monitoring en bijstelling daarvan.

Het OM, de politie, het Platform BOD en SHN hebben laten weten geen opmerkingen te hebben bij de voorgestelde wijziging. Van de KMar en 3RO werd geen formele reactie ontvangen. De internetconsultatie leverde vier korte reacties op, deels instemmend en deels afwijzend.

5. Uitvoeringsconsequenties

De wijziging in dit Besluit betreft een verduidelijking van hetgeen al in artikel 2, derde lid, van het Besluit besloten ligt, namelijk dat als het voor de veiligheid noodzakelijk is voor de toepassing van videoconferentie voorbij kan worden gegaan aan het instemmingsrecht van de verdachte. Deze wijziging ziet op verduidelijking van de mogelijkheid tot inzet van het middel videoconferentie in bepaalde situaties en dat brengt op zichzelf geen financiële gevolgen en uitvoeringsconsequenties met zich mee. Het gaat om een facultatieve – en geen imperatieve – mogelijkheid voor de rechter om in voorkomend geval te besluiten dat zonder instemming van de verdachte of diens raadsman videoconferentie wordt toegepast bij de voorgeleiding in verband met de inbewaringstelling of bij de meervoudige, inhoudelijke behandeling van de zaak ter terechtzitting. Die mogelijkheid kan worden ingezet om het hoofd te bieden aan veiligheidsrisico's, die verband houden met gedetineerden waaraan een hoog of zeer hoog vlucht- en/of maatschappelijk risico is toegekend.



Artikelsgewijs deel

Artikel I

De invoeging van de woorden 'of van het vervoer naar of van de zitting' is in het algemeen deel toegelicht.

De vervanging van de woorden 'de meervoudige of enkelvoudige kamer' door 'de meervoudige kamer of de rechter-commissaris' betreft een correctie. Het derde lid slaat terug op het eerste lid, waarin is bepaald dat instemmingsrecht geldt bij de voorgeleiding voor de rechter-commissaris in verband met de inbewaringstelling en bij de inhoudelijke behandeling van de zaak ter terechtzitting van de meervoudige kamer. De rechter-commissaris is echter geen enkelvoudige kamer zoals geregeld in de Wet op de rechterlijke organisatie.

Artikel II

Aangezien enkel sprake is van een verduidelijking van de reikwijdte van een in dit Besluit opgenomen bepaling, kan dit wijzigingsbesluit vrijwel direct na afkondiging in werking treden, namelijk met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatblad waarin het is geplaatst.

De Minister van Justitie en Veiligheid,