

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2022

Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over de stand van zaken met betrekking tot het eventueel structureel maken van de voorzieningen met betrekking tot het toepassen van videoconferentie in rechterlijke procedures in het civiel recht en bestuursrecht uit de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (hierna: Tijdelijk wet). Tevens geef ik in deze brief, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, een beleidsreactie op het onderzoek “De verdachte in beeld”, dat ziet op het gebruik van videoconferentie in het strafproces (telehoren).

1. Structureel maken van voorzieningen voor videoconferentie in het civiel recht en bestuursrecht

Tijdens het commissiedebat over de rechtspraak van 30 september 2021¹ heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd u te berichten over het eventueel structureel maken van de voorzieningen met betrekking tot het toepassen van videoconferentie in het civiel recht en bestuursrecht uit de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (hierna: Tijdelijke wet). Videoconferentie kan worden ingezet bij (volledig) online zittingen, maar ook bij hybride zittingen, waarbij sprake is van een combinatie van fysieke en online aanwezigheid. Voor de beoordeling van de wenselijkheid om voorzieningen voor het toepassen van videoconferentie in het civiel recht en bestuursrecht structureel te maken is in de eerste plaats relevant dat de Raad voor de rechtspraak in het jaarplan 2022 heeft laten weten dat hij de mogelijkheid tot het houden van online zittingen wil kunnen voortzetten.² Daarom is mijn inzet erop gericht om te komen tot een wettelijke regeling voor het toepassen van videoconferentie in gevallen waarin dit mogelijk en wenselijk wordt geacht. Dat laat overigens onverlet dat, zoals ook vóór de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet het geval was, ook zonder wettelijke regeling met instemming van procespartijen gebruik kan worden gemaakt van videoconferentie. Als de Tijdelijke wet komt te vervallen, blijft de inzet van videoconferentie met instemming van partijen dus gewoon mogelijk, ook al ontbreekt een expliciete wettelijke regeling. Voor een goede beoordeling van de mogelijkheden en de wenselijkheid, maar ook van de waarborgen en voorwaarden die moeten worden verbonden aan structurele voorzieningen ten aanzien van videoconferentie in het civiel recht en het bestuursrecht is het van belang terdege notie te nemen van de ervaringen met toepassing van de tijdelijke voorzieningen ten aanzien van videoconferentie, zowel van rechtzoekenden als van de rechtsprekende instanties. Binnen afzienbare termijn worden op dit punt belangrijke informatie en inzichten verwacht.

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 681.

² Jaarplan 2022 van de Raad voor de rechtspraak, “Rechtspraak maakt samenleven mogelijk”, bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 698.

Zo worden door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) op dit moment de ervaringen met elementen uit de Tijdelijke wet, waaronder het houden van hybride of online zittingen in het civiele recht, het bestuursrecht en het strafrecht geïnventariseerd. De verwachting is dat resultaten van deze inventarisatie in mei 2022 beschikbaar zullen zijn. Daarnaast is recent het onderzoek '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' van de Universiteiten Leiden, Utrecht en Nijmegen opgeleverd.³ In dit onderzoek worden de ervaringen onderzocht die in het strafrecht, vreemdelingenrecht en het civiele jeugdrecht zijn opgedaan met de tijdelijke voorzieningen. Het onderzoeksrapport wordt op dit moment bestudeerd.

De Raad voor de rechtspraak ontwikkelt op dit moment mede naar aanleiding van de ervaring die tijdens de coronacrisis is opgedaan met voorzieningen in het civiele recht en bestuursrecht een visie op online zittingen.⁴ De behoefte van de Raad is als gezegd om de mogelijkheid van de inzet van voorzieningen voor het toepassen van videoconferentie in het civiele recht en bestuursrecht voort te kunnen zetten, waarbij het uitgangspunt blijft dat zittingen fysiek plaatsvinden. In aansluiting op maatschappelijke behoeften kan in specifieke gevallen een zitting ook (deels) online plaatsvinden, aldus de Raad. Rechtsbeginselen als aanwezigheidsrecht, openbaarheid, toegankelijkheid en tijdigheid zijn belangrijke aspecten die in dit kader aandacht behoeven. Ook veiligheidsaspecten zijn van belang. Nog voor de zomer verwacht ik van de Raad voor de rechtspraak nader te vernemen over de ervaringen met de voorzieningen met betrekking tot videoconferentie en voorstellen met betrekking tot de toepassing ervan na verval van de Tijdelijke wet.

Uiteraard vind ik het van belang de resultaten van beide onderzoeken en de visie van de rechtsprekende instanties te betrekken bij de beoordeling van de mogelijkheden en wenselijkheid om voorzieningen met betrekking tot het toepassen van videoconferentie in het civiele recht en het bestuursrecht structureel te maken, en de waarborgen en voorwaarden die daaraan dienen te worden verbonden. Dit maakt dat ik uw Kamer naar verwachting rond de zomer nader zal informeren over het structureel maken van bepaalde voorzieningen voor het gebruik van videoconferentie in deze rechtsgebieden.

³ Gepubliceerd op <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/3279384>

⁴ De visie op online zittingen ziet ook op het strafrecht. Zie over de toepassing van videoconferentie in het strafrecht ook pt.2 van deze brief.

2. Toepassing in het strafrecht: reactie op rapport “De verdachte in beeld”

In de Tijdelijke wet zijn ook voorzieningen opgenomen m.b.t. het telehoren en online zittingen in het strafrecht. Hierover is uw Kamer per brief van 19 november 2021 geïnformeerd.⁵ Met betrekking tot de toepassing van videoconferentie in het strafrecht wil ik u met deze brief, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, een beleidsreactie geven op het onderzoeksrapport getiteld «De verdachte in beeld»⁶. Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief. Het onderzoek is op 13 november 2020 aan uw Kamer gezonden.⁷ Dit rechtsvergelijkend onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) verricht door een team van onderzoekers van de Vrije Universiteit Amsterdam. Het onderzoeksrapport bevat de resultaten van onderzoek naar de vraag wat Nederland kan leren van de nationale en internationale normering en praktijk van de toepassing van videoconferentie bij verdachten in de strafrechtpraktijk. Dit onderzoek is verricht naar aanleiding van de parlementaire besluitvorming over de internationale juridische samenwerking met het oog op het MH17-strafproces, waarbij ook is toegezegd nader in te gaan op het instemmingsvereiste van de verdachte met betrekking tot de gebruikmaking van videoconferentie.⁸ Hierna beschrijf ik de kern van de bevindingen uit het onderzoeksrapport en geef ik daarop mijn beleidsreactie. Ik concludeer dat het rapport veel bruikbare aanknopingspunten biedt voor de verdere ontwikkeling van videoconferentie in strafrechtzaken.

Bevindingen en reactie daarop

Bij videoconferentie wordt een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand gebracht tussen de betrokken personen in een strafproces. In de afgelopen jaren is het gebruik van videoconferentie in strafzaken toegenomen. Voorheen werd videoconferentie met name toegepast bij het horen van (in het buitenland verblijvende) getuigen, maar sinds de uitbraak van de coronapandemie is videoconferentie ook veelvuldig toegepast bij verdachten. Dit gebeurde niet alleen in het kader van beslissingen over de voorlopige hechtenis, maar werd ook in andere processituaties ingezet. Al voor de uitbraak van de coronapandemie bestond er behoefte aan onderzoek gelet op de onduidelijkheid over de vraag in hoeverre videoconferentie kan worden toegepast bij verdachten en aan welke eisen en waarborgen de toepassing daarvan moet voldoen. De doelstelling van het WODC-onderzoek was dan ook het verkrijgen van inzicht in het gebruik en de eisen en waarborgen van toepassing van videoconferentie ten aanzien van verdachten.

⁵ Kamerstuk 29 279, nr. 686: Brief stand van zaken voorraden strafrechtketen en toepassing tijdelijke maatregelen. Daarnaast is in de brief van 22 november 2021 (Kamerstukken 29 911, 29 279 en 24 587, nr. 339: Brief over de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie) aangekondigd dat het besluit videoconferentie zal worden aangepast, waarbij expliciet tot uitdrukking wordt gebracht dat de rechter, ook zonder instemming van de verdachte of diens raadsman, kan beslissen om videoconferentie te gebruiken bij ernstige veiligheidsrisico's tijdens het vervoer van en naar de zitting.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Kamerstuk 29 279, nr. 626.

⁸ Kamerstuk 33 997, nr. 130, p. 1.

Daarvoor is gekeken naar de regelgeving en praktijk van Nederland, Italië, Frankrijk, Canada, Zwitserland en Duitsland en het internationale en transnationale strafrecht.

Ten aanzien van de geldende (internationale) regelgeving inzake videoconferentie wordt verwezen naar de hoofdstukken 3 en 4 van het onderzoeksrapport (vanaf pagina 67). De onderzoekers concluderen aan de hand daarvan dat internationale en Europese regelgeving de toepassing van videoconferentie in het strafproces ten aanzien van verdachten toestaat. Uit het onderzoek volgt voorts dat er in de binnenlandse, buitenlandse en internationale praktijk een duidelijke wens bestaat om de fysieke aanwezigheid van de verdachte als uitgangspunt te behouden boven toepassing van videoconferentie. Als redenen voor deze bevinding noemt het rapport dat juist voor strafzaken non-verbale communicatie belangrijk is en dit via videoconferentie beperkt is, en dat de toepassing van videoconferentie in de praktijk meer tijd kost dan de fysieke participatie van verdachten en dat daarnaast de kwaliteit van de apparatuur, verbinding en inrichting van de locatie van de verdachte te wensen over laat en dit vaak niet voldoet aan de mogelijkheid om videoconferentie daadwerkelijk toe te passen zonder de vereisten van een eerlijk proces te schenden. Wel volgt uit de wettelijke kaders en de praktijk in de onderzochte stelsels dat de toepassing van videoconferentie een oplossing kan bieden in situaties waarin het niet mogelijk of onwenselijk is om de verdachte fysiek ter zitting aanwezig te laten zijn en andere belangen zwaarwegender zijn, bijvoorbeeld het belang van de voortgang van het strafproces of veiligheidsbelangen, zoals in terrorisme- of georganiseerde misdaadzaken.

Ik ga hierna achtereenvolgens in op (I) de factoren die de onderzoekers relevant achten om mee te wegen om tot een besluit te komen om in een strafzaak videoconferentie al dan niet toe te passen, (II) het instemmingsvereiste en legitieme doelen op grond waarvan aan het instemmingsrecht van verdachten voorbijgegaan kan worden gegaan en (III) de aanbevelingen die de onderzoekers doen om participatie van verdachten in het strafproces te voorzien van voldoende waarborgen.

I. Afwegingskader voor de toepassing van videoconferentie in een concreet geval

Bij de inzet van videoconferentie zijn verschillende rechten van verdachten en rechtsbeginselen aan de orde, waaronder het aanwezigheidsrecht van verdachten dat inhoudt dat een verdachte het recht heeft om in zijn tegenwoordigheid te worden berecht. De onderzoekers hebben ter beantwoording van de vraag of bij de toepassing van videoconferentie sprake is van een gerechtvaardigde beperking van het aanwezigheidsrecht een afwegingskader geformuleerd dat bestaat uit de volgende zes factoren:

- 1 Het uitgangspunt is fysieke aanwezigheid van de verdachte. Dit geldt temeer naarmate de ondervraging belangrijker en de tenlastelegging serieuzer is. Daarom moet eerst worden gekeken naar de mogelijkheid of de verdachte, indien hij dat wenst, fysiek aanwezig kan zijn. Als de verdachte niet fysiek aanwezig kan zijn, moet actief onderzocht worden of alternatieven mogelijk zijn om aanwezigheid en participatie van de verdachte zo goed mogelijk te garanderen, zoals de mogelijkheid tot participatie via videoconferentie.

Daarbij wordt ook gekeken naar factoren als beveiliging van de zitting, vluchtgevaar en het belang van een voortvarend proces.

- 2 De aanwezigheid van compenserende waarborgen in de manier waarop videoconferentie wordt toegepast. Hierbij gaat het om waarborgen ten aanzien van de techniek en kwaliteit van de apparatuur en verbinding, de organisatie, de veiligheid, de positie van de raadsman van de verdachte en de tolk, het contact met de verdachte en het decorum.
- 3 De aard van de zitting en de procesfase. De fysieke aanwezigheid van een verdachte is van groter belang wanneer bewijs een grotere rol speelt. Ook bij voorgeleidingen wordt de fysieke aanwezigheid van verdachten als zeer belangrijk gezien. Voor videoconferentie bij pro forma-zittingen en in hoger beroep lijkt meer ruimte voor videoconferentie te bestaan, afhankelijk van de vraag hoe uitgebreid het appel is.
- 4 De zwaarte van het tenlastegelegde feit en de zwaarte van de straf die kan worden opgelegd. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat hoe zwaarder de gevolgen kunnen zijn voor de verdachte (hoe zwaarder de straf is die de verdachte riskeert), hoe belangrijker diens fysieke aanwezigheid en de directe interactie met de rechter is. Naarmate er meer op het spel staat voor de verdachte moet men terughoudender zijn om voorbij te gaan aan de instemming van de verdachte met participatie via videoconferentie. Echter, doordat ook het beveiligingsbelang wordt meegewogen, laat de praktijk zien dat ook juist bij zware vergrijpen videoconferentie wordt toegepast, zoals bij maffiazaken. Het uitgangspunt verandert hierdoor niet, maar laat wel zien dat overwegingen van beveiliging kunnen worden geprioriteerd boven het belang van fysieke aanwezigheid. In dat geval zal wel strenger moeten worden beoordeeld in hoeverre de verdediging in staat is op adequate wijze haar rechten uit te oefenen bij de toepassing van videoconferentie en of de openbaarheid voldoende kan worden geborgd.
- 5 De wens en het gedrag van de verdachte. Van belang is of de verdachte fysiek aanwezig wenst te zijn in de rechtszaal. Ook in processituaties waarbij de instemming van de verdachte niet wordt vereist moet het ontbreken van diens instemming om videoconferentie toe te passen als contra-indicatie voor de toepassing ervan worden beschouwd. Een voorkeur voor de verdachte om via videoconferentie te participeren boven fysieke aanwezigheid staat bovendien niet in de weg aan een afweging van de rechter dat fysieke aanwezigheid van de verdachte toch gewenst is. Voor wat betreft de persoon van de verdachte wordt in de onderzochte landen niet specifiek onderscheid gemaakt in de vorm van categorische uitsluitingsgronden, maar is de kwetsbaarheid van de verdachte wel een belangrijke factor die meegenomen dient te worden in het afwegingskader van de rechter. Daarnaast zijn gedragingen van de verdachte relevant indien daaruit spreekt dat hij geen gebruik zou willen maken van zijn aanwezigheidsrecht en mogen gedragingen waaruit kan worden afgeleid dat hij daar geen gebruik van kan maken (zoals strafbare feiten plegen in het buitenland die leiden tot detentie elders) in beginsel niet worden meegenomen.
- 6 Het belang van een behoorlijke strafvordering en andere procesdeelnemers. Het gaat om de vraag of en in hoeverre het belang van een behoorlijke strafvordering ernstig in het gedrang zou komen als het proces niet kan

aanvangen of worden voortgezet en of dit belang onder de gegeven omstandigheden zwaarder moet wegen dan het belang van de verdachte bij het kunnen uitoefenen van zijn aanwezigheidsrecht. Hierbij zijn ook de belangen van andere procesdeelnemers relevant, met name die van het slachtoffer. De mening van die andere procesdeelnemers dient ook te worden meegewogen in de afweging of het in het concrete geval gepast is om videoconferentie toe te passen ten aanzien van de verdachte.

Van de rechter wordt hiermee maatwerk verwacht, waarbij de afweging afhankelijk is van de omstandigheden van het concrete geval.

Met de onderzoekers ben ik het eens dat deze zes factoren allemaal relevant zijn om mee te wegen en tot een zorgvuldig besluit te komen om videoconferentie al dan niet toe te passen in een concreet geval. Ik beschouw dit afwegingskader dan ook als een solide basis voor de vormgeving van een afwegingskader voor de praktijk. Hoewel de onderzoekers zich hebben gericht op het strafrecht, acht ik verschillende factoren ook relevant voor het vormen van een afwegingskader voor het civiele recht en bestuursrecht. Ook in civiele zaken en bestuursrechtzaken verdient het aanbeveling de mogelijkheid van fysieke aanwezigheid, de aanwezigheid van compenserende waarborgen, de wens en het gedrag van de betrokkene(n) en het belang van de overige procesdeelnemers af te wegen bij de vraag of videoconferentie wordt ingezet. Het door de onderzoekers geschetste afwegingskader zal ik dan ook in de toekomst betrekken bij de (verdere) regulering van videoconferentie in alle rechtsgebieden.

II. Het instemmingsvereiste en legitieme doelen op grond waarvan aan het instemmingsrecht van verdachten voorbijgegaan kan worden gegaan

Zoals gezegd is door de onderzoekers uitdrukkelijk onderzocht in hoeverre de afweging over de toepassing van videoconferentie voor de verdachte in het strafproces moet afhangen van de instemming van de verdachte. De onderzoekers stellen vast dat uit de rechtspraak van het EHRM geen instemmingsrecht kan worden afgeleid. Waar het om gaat is dat sprake is van een gerechtvaardigde beperking op het aanwezigheidsrecht vanwege een legitiem doel en dat de verdedigingsrechten bij toepassing in de concrete situatie voldoende kunnen worden uitgeoefend. Als er sprake is van een dergelijk legitiem doel en er waarborgen zijn die ervoor zorgen dat de verdachte niet beperkt wordt in het uitoefenen van zijn verdedigingsrechten, kan voorbijgegaan worden aan de wens van de verdachte als deze niet instemt met het gebruik van videoconferentie. De internationale praktijk laat echter zien dat zeer terughoudend wordt omgegaan met het toepassen van videoconferentie bij afwezigheid van instemming van de verdachte. De onderzoekers concluderen dat:

- i. Er geen algemeen recht van de verdachte op instemming is, maar
- ii. wel een recht om de wens daaromtrent kenbaar te maken,
- iii. dat de opvatting van de verdachte moet worden meegenomen in de te maken afweging over toepassing van videoconferentie en

- iv. dat er terughoudend wordt omgegaan met het toepassen van videoconferentie als de verdachte fysieke aanwezig wil zijn bij zijn strafproces.

Hierbij moet het gaan om uitzonderlijke situaties, waarin de berechting via videoconferentie een legitiem doel dient en waarborgen in acht zijn genomen om ervoor te zorgen dat de verdachte het proces kan horen en volgen en zijn verdedigingsrechten voldoende adequaat kan uitoefenen. Dergelijke legitieme doelen kunnen bijvoorbeeld zijn: de beveiliging van de zitting, het moeten vermijden van vervoer van de verdachte vanwege een ernstig risico voor verstoring van de openbare orde of ontsnapping, de bescherming van de rechten van slachtoffers of getuigen of de recente uitbraak van COVID-19. Om die laatste reden zijn recent in veel landen ook tijdelijke maatregelen getroffen om voorbij te kunnen gaan aan de instemming van de verdachte. Ik onderschrijf deze conclusies.

III. Aanbevelingen

Naast het hiervoor geschetste afwegingskader hebben de onderzoekers diverse aanbevelingen gedaan om de participatie van verdachten in het Nederlandse strafproces te voorzien van voldoende waarborgen. Een eerste aanbeveling ziet op de inrichting, organisatie en techniek van de toepassing van videoconferentie. De onderzoekers wijzen erop dat de praktijk gebaat zou zijn bij een heldere handleiding en formulering van minimumvereisten.

Dergelijke minimumvereisten zijn opgenomen in het Besluit videoconferentie, maar ik zie het nut en de noodzaak van het volgen van de technische mogelijkheden in de praktijk. Ten aanzien van de inrichting van de locatie van de verdachte noemen de onderzoekers een neutrale inrichting noodzakelijk. De toepassing van videoconferentie doet volgens het onderzoek afbreuk aan de functie van decorum dat een zittingszaal in een gerechtsgebouw biedt. Nadere gedachtevorming hierover is volgens de onderzoekers van belang. Dat belang onderschrijf ik en zal ik meenemen in mijn gesprekken met alle bij videoconferentie betrokken partijen. Voorts hecht ik eraan op te merken dat ook oog bestaat voor de verdere ontwikkeling van videoconferentie-voorzieningen, zodat bijvoorbeeld zittingszalen, Penitentiaire Inrichtingen en verhoorkamers goed op videoconferentie zijn toegerust en het eerdergenoemde kwaliteitsverschil tussen videoconferentie en fysieke aanwezigheid van de verdachte tot een minimum wordt beperkt.

Ten aanzien van de veiligheid wijzen de onderzoekers op de noodzaak van een adequate bescherming van de verbinding zodat deze niet kan worden afgeluisterd en het beeld niet kan worden gemanipuleerd. Daar sta ik volledig achter. De inzet van videoconferentie in de rechtszaal moet op een veilige manier geschieden. Als aanwijzingen bestaan dat de veiligheid in het geding is, dient te worden ingegrepen. Een andere aanbeveling gaat over het monitoren van de toepassing van videoconferentie in het strafproces. Momenteel vindt geen registratie of monitoring van de toepassing van videoconferentie plaats. Ik ben het met de onderzoekers eens dat een dergelijke registratie en monitoring goed zou zijn zodat

een meer systematisch beeld ontstaat om toekomstig beleid op te kunnen baseren. Ik zal hierover het gesprek aangaan en de mogelijkheden van een dergelijke monitoring verkennen.

Een groot deel van de aanbevelingen ziet op praktische aspecten van videoconferentie en aanbevelingen die aan de uitvoering raken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opstellen van protocollen, de training van bij de toepassing van videoconferentie betrokken personen, voldoende mogelijkheden en tijd voor overleg tussen de verdachte en diens raadsman, het opstellen van richtlijnen ten aanzien van de beveiliging en het zorgdragen voor goede kwaliteit van beeld en geluid waarbij alle procespartijen elkaar duidelijk en gelijktijdig kunnen zien en horen. Het gaat om nuttige aanbevelingen, die ervoor kunnen zorgen dat participatie van verdachten in het strafproces wordt voorzien van voldoende waarborgen. Ik zal de aanbevelingen van de onderzoekers dan ook in gesprekken met bij videoconferentie betrokken partijen adresseren en deze meenemen in verdere beleidsontwikkeling.

Conclusie m.b.t. het onderzoeksrapport

Toepassing van videoconferentie vraagt om een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen. Het onderzoeksrapport bevat een gedegen afwegingskader voor de vraag of in een concrete zaak videoconferentie dient te worden toegepast en noemt veel bruikbare aanbevelingen om bij de toepassing van videoconferentie de participatie van verdachten in het strafproces via videoconferentie te voorzien van voldoende waarborgen. Deze aanbevelingen bieden concrete handvatten voor de verdere ontwikkeling van videoconferentie in rechtszaken. Hoewel het onderzoeksrapport specifiek is geschreven ten aanzien van het gebruik van videoconferentie in strafzaken, kunnen verschillende aanbevelingen ook goed bruikbaar zijn voor de toepassing van videoconferentie in civiele zaken en bestuursrechtzaken. Ik zal het onderzoeksrapport dan ook als basis gebruiken bij de gedachtenvorming over regulering van videoconferentie in de verschillende rechtsgebieden.

De minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind