



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit videoconferentie in verband met het schrappen van de categorale uitzonderingssituaties

Nader Rapport

18 maart 2020

Nr. 2842527

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit videoconferentie in verband met het schrappen van de categorale uitzonderingssituaties

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 november 2019, nr. 2019002474, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 januari 2020, nr. W16.19.0378/II, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 26 november 2019, no. 2019002474, 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 het schrappen van de categorale uitzonderingssituaties, met nota van toelichting.

In het Besluit videoconferentie is in artikel 2, eerste lid, een aantal gevallen opgesomd waarin geen gebruik kan worden gemaakt van videoconferentie in het strafrecht. Het ontwerpbesluit strekt ertoe deze uitzonderingen te schrappen en maakt daarmee videoconferentie in meer gevallen mogelijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het schrappen van de categorale uitzondering voor minderjarigen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting dan wel het ontwerpbesluit.

1. Uitzondering voor minderjarigen

Bij de totstandkoming van de wettelijke bepaling over videoconferentie zijn op aandringen van organisaties in de strafrechtketen destijds uitzonderingen opgenomen voor het gebruik van videoconferentie in het strafrecht.¹ Dit om een geleidelijke en zorgvuldige invoering van videoconferentie in het strafrecht te bevorderen. Nu meer ervaring is opgedaan met dit instrument acht de regering de tijd rijp om bij elke gelegenheid waarbij in het strafproces sprake is van een horen, verhoren of ondervragen dit in beginsel per videoconferentie te kunnen laten plaatsvinden.² De finale beslissing over het gebruik van videoconferentie in een individueel geval blijft bij de horende (rechterlijk) ambtenaar.³

De toelichting bij het ontwerpbesluit wijst er op dat er contra-indicaties kunnen bestaan die pleiten tegen gebruikmaking van videoconferentie.⁴ Indien sprake is van minderjarige verdachten, levert dit gelet op hun kwetsbaarheid een contra-indicatie op die pleit tegen gebruikmaking van videoconferentie. Tegelijkertijd zijn er wel situaties denkbaar waarin de toepassing van videoconferentie vanwege bijzondere omstandigheden juist in het belang van de minderjarige is, bijvoorbeeld indien zijn persoonlijke verschijning niet mogelijk of zeer bezwaarlijk is. Gelet hierop acht de regering het

¹ Artikel 2, eerste lid, van het Besluit videoconferentie luidt:

In de navolgende gevallen wordt geen gebruik gemaakt van videoconferentie:

a. ten aanzien van een minderjarige verdachte of veroordeelde, vanaf de fase van de inbewaringstelling;

b. ten aanzien van de verdachte indien ten aanzien van hem het vermoeden bestaat van een ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens;

c. ten aanzien van de verdachte van een zedenmisdaad waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;

d. ten aanzien van de verdachte van een strafbaar feit waarbij een dodelijk slachtoffer is gevallen;

e. ten aanzien van de verdachte indien het slachtoffer ter zitting gebruik maakt van het spreekrecht.

² Zie Artikelsgewijze toelichting artikel 1, onderdeel A.

³ Zie artikel 131a, tweede lid Sv juncto artikel 78a Sr.

⁴ Zie Artikelsgewijze toelichting artikel 1, onderdeel A.

categoraal schrappen van de uitzonderingsgrond noodzakelijk.

De Afdeling merkt het volgende op. Het jeugdstrafrecht stelt vanuit het pedagogisch belang de persoonlijke verschijning van de jeugdige verdachte voorop.⁵ Gelet hierop acht de Afdeling het terecht dat indien sprake is van een jeugdige verdachte, dit een contra-indicatie oplevert die pleit tegen het gebruik van videoconferentie in het strafproces. Tegelijkertijd kunnen er bijzondere omstandigheden zijn die persoonlijke verschijning van de minderjarige verdachte verhinderen. Daarvoor is horen, verhoren of ondervragen per videoconferentie een goed alternatief.

De vraag rijst waarom het uitgangspunt, dat bij minderjarigen geen gebruik wordt gemaakt van videoconferentie tenzij bijzondere omstandigheden er toe leiden dat videoconferentie in het belang van de minderjarige is, niet in het Besluit videoconferentie zelf wordt vastgelegd, maar alleen in de toelichting uiteen wordt gezet.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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

De vice-president van de Raad van State,

Het ontwerp heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen over het schrappen van de categorale weigeringsgrond voor de toepassing van videoconferentie ten aanzien van minderjarige verdachten.

Aan de opmerkingen van de Afdeling is gevolg gegeven. In de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel A, is de toepassing van videoconferentie ten aanzien van minderjarige verdachten nader toegelicht.

Met de Afdeling advisering ben ik van mening dat de toepassing van videoconferentie in bijzondere omstandigheden een goed alternatief kan vormen voor de persoonlijke verschijning van de minderjarige verdachte, bijvoorbeeld als diens verschijning niet mogelijk of zeer bezwaarlijk is.

In het jeugdstrafrecht geldt het uitgangspunt dat een minderjarige persoonlijk, fysiek op de zitting aanwezig is. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 16 van de EU-richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure⁶ en komt in het Nederlandse strafrecht (onder meer) tot uiting in artikel 495a Sv, dat de verplichting regelt voor minderjarige verdachten om persoonlijk op de zitting te verschijnen.

Het onderhavige besluit beoogt geen wijziging in dit uitgangspunt aan te brengen, maar bouwt hier juist op voort. Indien sprake is van een minderjarige verdachte, levert dit dan ook een contra-indicatie op die pleit tegen het gebruik van videoconferentie. Omdat voornoemd uitgangspunt reeds in de wet is neergelegd, is ervoor gekozen dit uitgangspunt niet ook (expliciet) op te nemen in het Besluit videoconferentie. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook reeds uit de artikelen 78a, tweede lid, Sr en 131a, tweede lid, Sv, volgt dat de horende (rechterlijke) ambtenaar de meningen en belangen van de procespartijen – waaronder in voorkomend geval die van de minderjarige verdachte – betreft bij zijn beslissing om al dan niet gebruik te maken van videoconferentie. In de nota van toelichting is benadrukt dat het onderhavige besluit het uitgangspunt dat een minderjarige verdachte fysiek op de zitting verschijnt, niet beoogt te wijzigen.

Aan de redactionele bijlage bij het advies is tevens gevolg gegeven door de toevoeging van een nieuw onderdeel B aan artikel I van het ontwerpbesluit.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel II van het ontwerpbesluit te bepalen dat het ontwerpbesluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Deze spoedige inwerkingtreding is wenselijk met het oog op de maatreg-

⁵ Zie hiervoor ook artikel 8 Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn.

⁶ Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PbEU 2016, L 132).



len in verband met de uitbraak van het COVID-19 virus. In verband hiermee heeft de Raad voor de rechtspraak op 15 maart 2020 besloten de rechtbanken en gerechtshoven vanaf 17 maart 2020 te sluiten en waar mogelijk urgente zaken met toepassing van videoconferentie te laten plaatsvinden.⁷ Omdat het onderhavige besluit het mogelijk maakt dat videoconferentie wordt toegepast in situaties waarin dat voorheen niet was toegestaan, is het gelet op het voorgaande wenselijk dat dit besluit zo spoedig mogelijk in werking treedt.

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

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus.*

⁷ Raad voor de rechtspraak 15 maart 2020, zie <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/laatste-informatie-mbt-uitbraak-coronavirus.aspx>



Advies Raad van State

No. W16.19.0378/II

's-Gravenhage, 22 januari 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 26 november 2019, no.2019002474, 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 het schrappen van de categorale uitzonderingssituaties, met nota van toelichting.

In het Besluit videoconferentie is in artikel 2, eerste lid, een aantal gevallen opgesomd waarin geen gebruik kan worden gemaakt van videoconferentie in het strafrecht. Het ontwerpbesluit strekt ertoe deze uitzonderingen te schrappen en maakt daarmee videoconferentie in meer gevallen mogelijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het schrappen van de categorale uitzondering voor minderjarigen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting dan wel het ontwerpbesluit.

1. Uitzondering voor minderjarigen

Bij de totstandkoming van de wettelijke bepaling over videoconferentie zijn op aandringen van organisaties in de strafrechtketen destijds uitzonderingen opgenomen voor het gebruik van videoconferentie in het strafrecht.¹ Dit om een geleidelijke en zorgvuldige invoering van videoconferentie in het strafrecht te bevorderen. Nu meer ervaring is opgedaan met dit instrument acht de regering de tijd rijp om bij elke gelegenheid waarbij in het strafproces sprake is van een horen, verhoren of ondervragen dit in beginsel per videoconferentie te kunnen laten plaatsvinden.² De finale beslissing over het gebruik van videoconferentie in een individueel geval blijft bij de horende (rechterlijk) ambtenaar.³

De toelichting bij het ontwerpbesluit wijst er op dat er contra-indicaties kunnen bestaan die pleiten tegen gebruikmaking van videoconferentie.⁴ Indien sprake is van minderjarige verdachten, levert dit gelet op hun kwetsbaarheid een contra-indicatie op die pleit tegen gebruikmaking van videoconferentie. Tegelijkertijd zijn er wel situaties denkbaar waarin de toepassing van videoconferentie vanwege bijzondere omstandigheden juist in het belang van de minderjarige is, bijvoorbeeld indien zijn persoonlijke verschijning niet mogelijk of zeer bezwaarlijk is. Gelet hierop acht de regering het categoriaal schrappen van de uitzonderingsgrond noodzakelijk.

De Afdeling merkt het volgende op. Het jeugdstrafrecht stelt vanuit het pedagogisch belang de persoonlijke verschijning van de jeugdige verdachte voorop.⁵ Gelet hierop acht de Afdeling het terecht dat indien sprake is van een jeugdige verdachte, dit een contra-indicatie oplevert die pleit tegen het gebruik van videoconferentie in het strafproces. Tegelijkertijd kunnen er bijzondere omstandigheden zijn die persoonlijke verschijning van de minderjarige verdachte verhinderen. Daarvoor is horen, verhoren of ondervragen per videoconferentie een goed alternatief.

De vraag rijst waarom het uitgangspunt, dat bij minderjarigen geen gebruik wordt gemaakt van videoconferentie tenzij bijzondere omstandigheden er toe leiden dat videoconferentie in het belang van de minderjarige is, niet in het Besluit videoconferentie zelf wordt vastgelegd, maar alleen in de toelichting uiteen wordt gezet.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

¹ Artikel 2, eerste lid, van het Besluit videoconferentie luidt:

In de navolgende gevallen wordt geen gebruik gemaakt van videoconferentie:

- a. ten aanzien van een minderjarige verdachte of veroordeelde, vanaf de fase van de inbewaringstelling;
- b. ten aanzien van de verdachte indien ten aanzien van hem het vermoeden bestaat van een ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens;
- c. ten aanzien van de verdachte van een zedenmisdaad waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;
- d. ten aanzien van de verdachte van een strafbaar feit waarbij een dodelijk slachtoffer is gevallen;
- e. ten aanzien van de verdachte indien het slachtoffer ter zitting gebruik maakt van het spreekrecht.

² Zie Artikelsgewijze toelichting artikel I, onderdeel A.

³ Zie artikel 131a, tweede lid Sv juncto artikel 78a Sr.

⁴ Zie Artikelsgewijze toelichting artikel I, onderdeel A.

⁵ Zie hiervoor ook artikel 8 Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn.



2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen 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.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W16.19.0378/II**

- In een artikel van het Besluit videoconferentie tot uitdrukking brengen dat het besluit mede berust op artikel 78a, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht en artikel 131a, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit tot wijziging van het Besluit videoconferentie in verband met het schrappen van de categorale uitzonderingssituaties

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 19 november 2019, nr. 2751993, Directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 78a, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht en artikel 131a, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (PM: advies van [...], nr. [...]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van [PM datum en nummer];

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 2 van het Besluit videoconferentie wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt, onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot eerste tot en met derde lid.
2. In het derde lid (nieuw) vervalt 'en tweede'.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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

Deze wijziging van het Besluit videoconferentie (hierna: het Besluit) strekt ertoe om in meer situaties binnen het strafproces videoconferentie mogelijk te maken. In het oude artikel 2, eerste lid, van het Besluit, waren vijf uitzonderingssituaties opgenomen waarin het gebruik van videoconferentie categorisch werd uitgesloten. Deze uitzonderingsgronden bleken belemmerend te werken bij de doorontwikkeling van het instrument van de videoconferentie in het strafrecht. Door de categorische uitsluitingen werd de toepassing van videoconferentie geblokkeerd in situaties waarin gebruikmaking van videoconferentie juist zeer wenselijk was geweest. De categorische uitsluiting van bepaalde gevallen werd door de rechtspraak dan ook in toenemende mate als bezwaarlijk ervaren.

In het kader van de onder handen zijnde modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt voorgesteld de huidige regeling van de videoconferentie (artikel 131a Wetboek van Strafvordering) aan te passen. In het daartoe strekkende conceptwetsvoorstel zijn eveneens geen categorische uitzonderingen opgenomen. In de rechtspraak bestaat echter nu al de wens om videoconferentie in meer gevallen dan voorheen te kunnen toepassen. Daarom zijn de categorische uitzonderingsgevallen met onderhavig wijzigingsbesluit reeds op een eerder moment geschrapt.

2. Het schrappen van de categorale uitzonderingssituaties

Het uitgangspunt van de wettelijke regeling over videoconferentie in het strafrecht is dat videoconferentie kan worden toegepast in alle gevallen waarin in het strafproces sprake is van een horen, verhoren of ondervragen (artikel 131a Sv). De betrokken organisaties in de strafrechtketen kunnen zelf besluiten of – en zo ja, in welke situaties – videoconferentie wordt toegepast. Daarnaast is in artikel 131a Sv bepaald dat de finale beslissing over het gebruik van videoconferentie in een individueel geval telkens bij de horende (rechterlijk) ambtenaar ligt. Ziet de betrokken (rechterlijk) ambtenaar geen aanleiding tot gebruikmaking van videoconferentie, of is er sprake van een contra-indicatie die pleit tegen gebruikmaking van videoconferentie, dan blijft het gebruik van videoconferentie achterwege. Het onderhavige wijzigingsbesluit verandert niets aan deze systematiek.

De oude, categorische uitzonderingsgronden in artikel 2, eerste lid, van het Besluit waren oorspronkelijk opgenomen om tegemoet te komen aan de wens van organisaties binnen de strafrechtketen om tot een gefaseerde en zorgvuldige invoering van de videoconferentie in het strafrecht te komen. Videoconferentie werd om die reden uitgesloten ten aanzien van minderjarige verdachten (vanaf de fase van inbewaringstelling, sub a), verdachten met een ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens (sub b) en verdachten van een zedenmisdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (sub c). Ook als door het strafbaar feit een dodelijk slachtoffer te betreuren was (sub d) en in zaken waarin het slachtoffer gebruik maakte van zijn spreekrecht (sub e), was toepassing van videoconferentie uitgesloten.

In de praktijk is echter gebleken dat deze uitzonderingssituaties de toepassing van videoconferentie kunnen verhinderen op momenten waarop het gebruik daarvan juist wenselijk wordt bevonden. Uit de evaluatie van een pilot met betrekking tot het gebruik van videoconferentie in raadkamerprocedures is in dit kader gewezen op de meerwaarde van 'telehoren' bij psychisch gestoorde verdachten. Wanneer deze verdachten verblijven in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC), dan kan de gang naar de rechtbank als zeer belastend worden ervaren. Bovendien kan het vervoer naar de rechtbank – een onderneming die doorgaans een hele werkdag in beslag neemt – het behandeltraject waaraan de verdachte deelneemt, in de weg zitten. In deze gevallen kan toepassing van videoconferentie juist gewenst zijn. In het evaluatierapport wordt duidelijk dat een meerderheid van de geïnterviewde procesdeelnemers eenzelfde mening is toegedaan met betrekking tot verdachten van zware delicten, waarbij te denken is aan spreekrechtwaardige (zedes)misdrijven of strafbare feiten waarbij een dodelijk slachtoffer te betreuren is. In bovengenoemde situaties kan het wenselijk zijn om videoconferentie toe te passen, hetgeen met dit wijzigingsbesluit mogelijk wordt gemaakt.

3. De ontwikkelingen rondom videoconferentie in het strafrecht

Dit wijzigingsbesluit sluit tevens aan bij het toegenomen gebruik van videoconferentie in het strafrecht. Na enige gewenning in de praktijk wordt videoconferentie in steeds meer gevallen ervaren als een reëel alternatief voor het fysiek laten plaatsvinden van uiteenlopende processituaties. Sommige, in het strafproces ingebodde procedures laten zich zelfs niet meer denken zonder het bestaan van de mogelijkheid van videoconferentie. Zo wordt videoconferentie veelvuldig toegepast in zaken waarin de 'ZSM-werkwijze' wordt gehanteerd en in zaken waar het gaat om de afdoening van

verkeersdelicten door het openbaar ministerie. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) verwacht dat raadkamerprocedures over de gevangenhouding van verdachten binnen afzienbare termijn grotendeels via videoconferentie zullen plaatsvinden. De Rvdr voorziet bovendien dat dit in de nabije toekomst ook zal gaan gelden voor andere, kortdurende procedures. Daarnaast zijn de technische mogelijkheden voor videoconferentie vergroot en worden er in toenemende mate fysieke ruimtes – zowel in rechtbanken als in penitentiaire inrichtingen – aangepast om videoconferentie te faciliteren.

Het is dan ook aannemelijk dat in de nabije toekomst meer en meer van videoconferentie gebruik zal worden gemaakt. Voor het stimuleren van deze ontwikkeling zijn, naast wet- en regelgeving, flankerend beleid en praktische maatregelen onmisbaar om videoconferentie in het strafrecht nader handen en voeten te geven. In dit kader moet erop worden gewezen dat in het reeds aangehaalde evaluatierapport is gebleken dat de ervaringen met videoconferentie in de praktijk zeker niet allemaal positief zijn. Technische gebreken door verouderde apparatuur staan het tot stand brengen van een kwalitatieve geluids- en beeldverbinding soms nog in de weg. Ook is uit de pilot gebleken dat er lang niet altijd een verbinding mogelijk is tussen rechtbank en penitentiaire inrichting. Zo is toepassing van videoconferentie eenvoudigweg niet mogelijk wanneer de verdachte verblijft in een instelling waarmee de rechtbank geen contact kan maken. Door ook beleidsmatig in te zetten op de voor videoconferentie benodigde faciliteiten, kunnen de in de evaluatie geïdentificeerde problemen – die vooral technisch van aard zijn – in de toekomst worden verholpen. Daarnaast is het natuurlijk van belang dat het gebruik van videoconferentie op voldoende draagvlak kan rekenen binnen de verschillende ketenorganisaties die ermee moeten werken. Dat is een gezamenlijke opdracht voor de gehele strafrechtketen. In de toekomst zal wat de toepassing van videoconferentie in de praktijk betreft dus blijvend moeten worden ingezet op de aanpassing van ruimten, de (door)ontwikkeling van apparatuur, het intensiveren van samenwerking en de concrete uitwerking binnen de betrokken organisaties. Het schrappen van de categorische uitzonderingen in het onderhavige besluit draagt bij aan deze doorontwikkeling van videoconferentie binnen het strafrecht en daarmee tevens aan een meer flexibele en efficiënte manier van werken binnen de strafrechtketen.

4. Consultatie

Een ontwerpversie van dit besluit is ter 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 Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten. Ook heeft internetconsultatie plaatsgevonden.

Het OM, de NVvR, de politie, de KMar en het Platform BOD hebben aangegeven dat het ontwerpbesluit hen geen aanleiding heeft gegeven tot het maken van opmerkingen. De Rvdr heeft aandacht gevraagd voor de toepassing van videoconferentie ten aanzien van minderjarigen en voorgesteld de categorale uitzondering voor die groep in stand te houden. In de toelichting is verduidelijkt dat wanneer sprake is van een minderjarige, dit een contra-indicatie vormt om videoconferentie toe te passen. Omdat zich echter situaties kunnen voordoen dat de toepassing van videoconferentie juist de belangen van de minderjarige dient, is het handhaven van de categorale uitzondering voor minderjarigen onwenselijk. Daarnaast is naar aanleiding van het advies van de Rvdr de nota van toelichting op diverse andere punten aangevuld.

De NOvA heeft aandacht gevraagd voor de situatie dat een verdachte bezwaar heeft tegen de toepassing van videoconferentie. In algemene zin dient te worden opgemerkt dat onderhavig wijzigingsbesluit geen veranderingen aanbrengt in het instemmingsrecht dat is vervat in artikel 2, tweede lid, Besluit videoconferentie. Indien een verdachte buiten de aldaar genoemde situaties zijn bezwaren tegen het voorgenomen gebruik van videoconferentie kenbaar maakt, zal de (rechterlijke) ambtenaar in kwestie dit betrekken bij zijn afweging om in een specifieke situatie al dan niet gebruik te maken van videoconferentie.

SHN heeft aandacht gevraagd voor de zienswijze van slachtoffers indien bij de uitoefening van het spreekrecht ten aanzien van de verdachte gebruik wordt gemaakt van videoconferentie. In de nota van toelichting is benadrukt dat het in dergelijke gevallen niet in de rede ligt videoconferentie toe te passen. Indien wordt overwogen wegens bijzondere omstandigheden in dergelijke gevallen toch videoconferentie toe te passen, is de zienswijze van het slachtoffer hieromtrent van groot belang.

Via de internetconsultatie is één consultatiereactie ontvangen. Hierin werd gewezen op de meerwaarde van de fysieke aanwezigheid van verdachten bij het verhoren ten opzichte van videoconferentie. Ook op dit punt is in de nota van toelichting aangevuld.

5. Financiële gevolgen

De wijziging van het besluit maakt het mogelijk in meer gevallen van het instrument van de videoconferentie gebruik te maken. Het verplicht daartoe niet. Het is op voorhand moeilijk in te schatten in hoeverre deze verruiming op korte termijn zal leiden tot een toenemend gebruik van dit middel. Uit de eindevaluatie van de pilot telehoren is onder meer gebleken dat de huidige voorzieningen voor videoconferentie nog niet optimaal worden benut. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat een toenemend gebruik van videoconferentie als gevolg van dit wijzigingsbesluit in eerste instantie met behulp van de reeds bestaande faciliteiten kan worden opgevangen. Om die reden is het nu niet nodig om extra in deze voorzieningen te investeren. Eventuele extra investeringen die nodig zijn om een toenemend gebruik van videoconferentie te faciliteren, kunnen binnen de budgettaire kaders van de betrokken organisaties – zoals de rechtspraak en de DJI – worden opgevangen, zoals ook nu al het geval is. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies gewezen op praktische en technische problemen die blijkens de genoemde pilot moeten worden opgelost voor de toepassing van videoconferentie op grote schaal op de langere termijn, en aangegeven dat daartoe investeringen nodig zullen zijn, ter uitbreiding en ter vervanging van verouderde apparatuur. In die zin kan worden gezegd dat dit wijzigingsbesluit een bredere grondslag voor toepassing van videoconferentie biedt, maar de praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre de betrokken organisaties daar ook daadwerkelijk gebruik van gaan maken.

Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A

Met dit onderdeel zijn de categorische uitzonderingen op de mogelijkheid tot de toepassing van videoconferentie geschrapt. Deze uitzonderingen waren voorheen in artikel 2, eerste lid van het Besluit videoconferentie opgenomen. Door het schrappen van het eerste lid is het mogelijk in meer situaties binnen het strafproces videoconferentie toe te passen.

Deze uitzonderingen waren bij de totstandkoming van de wettelijke bepaling over videoconferentie (artikel 131a Sv) opgenomen om een geleidelijke en zorgvuldige invoering van de videoconferentie in het strafrecht te bevorderen. Tien jaar na dato is meer ervaring opgedaan met videoconferentie en is dit instrument voor sommige procedures in het strafproces, zoals hierboven reeds is aangegeven, onmisbaar geworden. De tijd is rijp om het uitgangspunt dat destijds al aan de regeling van de videoconferentie ten grondslag is gelegd, in het Besluit zelf tot uitdrukking te brengen: dat elke gelegenheid waarbij in het strafproces sprake is van een horen, verhoren of ondervragen in beginsel ook per videoconferentie moet kunnen plaatsvinden.

Met het laten vervallen van de uitzonderingsgevallen biedt het Besluit ruimte om videoconferentie in de toekomst op grotere schaal in het strafrecht toe te passen. Deze bredere toepassing van videoconferentie kan in voorkomende gevallen tegemoetkomen aan de belangen van de verdachte. In dit verband werd in het algemeen deel van deze nota van toelichting reeds erop gewezen dat verdachten die in een PPC zijn opgenomen door het instrument van de videoconferentie gevrijwaard kunnen blijven van onnodige en belastende vervoersbewegingen naar de locatie van verhoor. Ook voor verdachten die buiten deze categorie vallen, geldt dat door toepassing van videoconferentie er minder vervoersbewegingen nodig zijn, nu verdachten niet langer altijd fysiek aanwezig hoeven te zijn op de plaats van verhoor. Ook kan door videoconferentie worden voorkomen dat verdachten op de locatie van de rechtbank lange tijd in een cel moeten wachten op de behandeling van hun zaak. Tevens dient te worden opgemerkt dat videoconferentie in sommige situaties de enige reële mogelijkheid is om het aanwezigheidsrecht van de verdachte te waarborgen, bijvoorbeeld in het geval sprake is van een verdachte die zich ten tijde van de berechting in het buitenland in detentie bevindt en niet bij de zitting aanwezig kan zijn.

Het voorgaande laat onverlet dat in veel gevallen de fysieke aanwezigheid van de te horen, verhoren of ondervragen persoon van groot belang is voor optimale communicatie tussen alle betrokkenen in het strafproces. Daardoor kunnen in voorkomende gevallen verbale, maar bovenal ook non-verbale uitingen immers beter worden waargenomen. Met name bij de inhoudelijke behandeling van de strafzaak op de terechtzitting of in raadkamer heeft ook het ritueel van de samenkomst op een zitting een eigen waarde en uitwerking op de betrokkenen. Deze aspecten zijn en blijven van groot belang bij de afweging om in een individuele zaak al dan niet van videoconferentie gebruik te maken.

De keuze voor videoconferentie is dan ook afhankelijk van de concrete situatie waarin dit middel al dan niet wordt toegepast. In aanvulling op bovenstaande, kunnen er contra-indicaties bestaan die pleiten tegen gebruikmaking van videoconferentie, bijvoorbeeld wanneer sprake is van kwetsbare verdachten. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op de bijzondere positie die minderjarige verdachten innemen in het strafproces. De kwetsbaarheid van minderjarigen maakt dat in de

rechtspraak van geval tot geval moet worden gezien of toepassing van videoconferentie gepast is. Ook de verschijningsplicht van ouders dient bij deze afweging te worden betrokken. Indien sprake is van een minderjarige verdachte, levert dit een contra-indicatie op die pleit tegen gebruikmaking van videoconferentie. Tegelijkertijd zijn er wel situaties denkbaar waarin de toepassing van videoconferentie vanwege bijzondere omstandigheden juist in het belang van de jeugdige is, bijvoorbeeld in dien de persoonlijke verschijning van de minderjarige door omstandigheden niet mogelijk of zeer bezwaarlijk is. Door de toepassing van videoconferentie kan de minderjarige in dergelijke uitzonderlijke gevallen toch worden gehoord, zonder dat de minderjarige de plek waar hij/zij verblijft, hoeft te verlaten. Met het oog op dergelijke situaties is het dan wenselijk de categorale uitzonderingsgrond voor jeugdige verdachten te schrappen.

Voorts kunnen zich gevallen voordoen waarin een verdachte verplicht is te verschijnen, bijvoorbeeld op bevel van de rechter die persoonlijke verschijning van de verdachte op de zitting aangewezen acht. In dergelijke situaties ligt het niet in de rede videoconferentie toe te passen ten aanzien van die verdachte. Niettemin kunnen er omstandigheden zijn waaronder de verschijning van de verdachte zeer bezwaarlijk is of de verschijning van de verdachte niet op andere wijze dan per videoconferentie kan worden bewerkstelligd. In die gevallen kan de inzet van videoconferentie ook uitkomst bieden.

Ook kan worden gewezen op situaties waarin door een slachtoffer of nabestaande gebruik wordt gemaakt van het spreekrecht. Omdat het spreekrecht het slachtoffer in staat stelt zijn/haar verklaring in de fysieke aanwezigheid van de verdachte af te leggen, ligt het niet in de rede dat in dergelijke situaties videoconferentie ten aanzien van de verdachte wordt toegepast. Echter kan zich ook daar de situatie voordoen dat de persoonlijke verschijning van de verdachte praktisch onmogelijk of zeer bezwaarlijk is. In specifieke gevallen kan het ook daar wenselijk zijn wel van videoconferentie gebruik te maken. Het schrappen van de categorale uitzonderingen maakt dit mogelijk. Bij de afweging om al dan niet gebruik te maken van videoconferentie, is de zienswijze van het slachtoffer hieromtrent van groot belang.

Voor alle genoemde situaties geldt dat de finale beslissing over het gebruik van videoconferentie in een individueel geval telkens bij de horende (rechterlijk) ambtenaar ligt. Het schrappen van de categorale uitzonderingen in het Besluit, levert dus geenszins een verplichting op om in voorkomende gevallen videoconferentie toe te passen. Wanneer de betrokken (rechterlijk) ambtenaar geen aanleiding ziet tot gebruikmaking van videoconferentie (bijvoorbeeld omdat sprake is van een of meerdere contra-indicaties die pleiten tegen gebruikmaking van videoconferentie), dan blijft het gebruik van videoconferentie achterwege.

Artikel I, onderdeel B

Het schrappen van de verwijzing naar het tweede lid houdt verband met het vervallen van het oude eerste lid en de vernumming van het tweede, derde en vierde lid tot het eerste, tweede en derde lid.

Artikel II

Dit betreft een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling.

De Minister van Justitie en Veiligheid,