

Vergaderjaar 2004–2005

29 828

## Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met het gebruik van de videoconferentie in het strafrecht

Nr. 5

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 september 2004 en het nader rapport d.d. 5 oktober 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 21 juni 2004, no.04.002437, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met het gebruik van de videoconferentie in het strafrecht, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel voorziet in een algemene regeling om het horen per videoconferentie in strafzaken mogelijk te maken. De regeling beoogt te besparen op de kosten van het vervoer van verdachten, getuigen en deskundigen en daarmee gepaard gaande kosten, alsmede een vermindering van de reiskosten voor rogatoire commissies en de wachttijden voor en de aanhoudingen van strafzaken.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel maar maakt een aantal kanttekeningen, onder andere met betrekking tot de toepassing van videoconferentie ten aanzien van (jeugdige) verdachten. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juni 2004, nr. 04.002437, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 september 2004, nr. W03.04.0252/l, bied ik U hierbij aan.

*1. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens hecht sterk aan de aanwezigheid van de verdachte ter zitting.<sup>1</sup> Uit het recht op een eerlijk proces van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden heeft het Hof een aanwezigheidsrecht afgeleid. Daarbij wordt uitgegaan van de fysieke aanwezigheid van de verdachte. Hoofddoel van het aanwezigheidsrecht is de verdachte in staat te stellen zich te verdedigen tegen de beschuldiging. Volgens de memorie van toelichting is de verdachte ook bij videoconferentie aanwezig in de rechtszaal, zij het niet lijfelijk, en is de verdachte in staat om actief deel te nemen aan de zitting.<sup>2</sup> De Raad wijst erop dat, hoe goed een videoconferentie technisch ook wordt ingericht, deze nooit geheel op één lijn zal zijn te stellen met lijfelijke aanwezigheid. De verdediging die de zitting per videoconferentie bijwoont moet het*

<sup>1</sup> Zie onder meer EHRM 12 februari 1985, Publ. ECHR series A vol. 89, paragraaf 27 (Colozza); EHRM 22 september 1994, NJ 1994, 733, paragraaf 33 (Lala); EHRM 8 februari 2000, no. 23 867/94 (Prins).

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3. derde alinea.

*doen met de beelden die de rechter doorgeeft. De verdediging kan de rechter en officier zodoende minder goed controleren. Wanneer de verdachte de zitting per videoconferentie bijwoont en de rechter ter zitting een getuige hoort, mist de verdachte (ten opzichte van de rechter en de officier van justitie) bovendien een deel van de non-verbale communicatie van de getuige. Daar komt bij dat een ondervraging van een verdachte per videoconferentie weinig soelaas zal bieden als deze te kennen heeft gegeven slechts mee te zullen werken aan een verhoor waarbij hij lijfelijk op de plaats van verhoor aanwezig is.*

*Gelet hierop geeft de Raad in overweging de toepassing van videoconferentie bij inhoudelijke verhoren van verdachten afhankelijk te stellen van voorafgaande instemming van de verdachte.*

1. Met de Raad van State ben ik van mening dat een videoconferentie, hoe goed deze ook technisch wordt ingericht, nooit geheel op één lijn te stellen is met lijfelijke aanwezigheid op de zitting. Met name non-verbale communicatie tussen de verschillende betrokken partijen is moeilijk in een videoconferentie te vatten. Het is evenwel de vraag of lijfelijke aanwezigheid in alle gevallen waarin een verdachte thans naar de rechtbank wordt vervoerd nodig is. De Raad stelt dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens uit het recht op een eerlijk proces van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden aan aanwezigheidsrecht heeft afgeleid. Hij verbindt daaraan het advies om slechts na instemming van de verdachte over te kunnen gaan tot videoconferentie.

Het is evenwel de vraag of lijfelijke aanwezigheid in alle gevallen waarin een verdachte thans naar de rechtbank wordt vervoerd nodig is. De Raad stelt dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens uit het recht op een eerlijk proces van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden een aanwezigheidsrecht heeft afgeleid. Hij verbindt daaraan het advies om slechts na instemming van de verdachte over te kunnen gaan tot videoconferentie.

Het is evenwel mijn stellige overtuiging dat het recht op een eerlijk proces en het daaruit voortvloeiende recht van aanwezigheid op de zitting door de voorgestelde regeling omtrent videoconferentie niet wordt geschonden. De arresten die de Raad aanhaalt geven in ieder geval geen reden anders te veronderstellen. In die gevallen ging het om berechting in absentia, waarmee het horen per videoconferentie mijns inziens niet gelijk gesteld kan worden. In de zaak *Colozza v. Italië*<sup>1</sup> ging het om een geval waarin de betrokken persoon in het geheel niet was gehoord op de jegens hem ingediende aanklachten, omdat de autoriteiten hem niet op konden sporen. Toen hij zich bewust werd van de ingediende aanklachten stond hem volgens het Italiaanse recht geen middel open om de zaken alsnog inhoudelijk aan de orde te stellen. Par. 27 van het arrest geeft aan dat de verschillende rechten die deel uitmaken van het recht op een eerlijk proces (i.c. recht zich te mogen verdedigen, getuigen te (doen) ondervragen en bijstand van een tolk), niet uitgeoefend konden worden zonder de aanwezigheid van de verdachte.

Ook in de zaak *Lala v. Nederland*<sup>2</sup> was de verdachte in het geheel niet verschenen. Anders dan in de zaak *Colozza*, was Lala wel op de hoogte van het strafproces en had hij opdracht gegeven aan zijn advocaat om, in zijn afwezigheid, de zaak te verdedigen. De advocaat had in de zaak evenwel niet het woord gevoerd. Het Hof concludeerde om die reden tot schending van artikel 6 EVRM.

Ook in de zaak *Prinz v. Oostenrijk*<sup>3</sup> was sprake van een berechting in absentia. In die zaak oordeelde het hof overigens dat de rechten van de betrokkene, die aan een psychische aandoening leed, voldoende waren geëerbiedigd omdat een juridisch vertegenwoordiger was opgetreden. Er werd geen schending van artikel 6 EVRM geconstateerd.

Terzijde wordt opgemerkt dat het Europese Hof in het laatste arrest aangeeft dat de persoon jegens wie een strafrechtelijk vervolging is ingesteld *in beginsel* gerechtigd is aanwezig te zijn bij de zitting in eerste aanleg, als uitvloeisel van het recht op een eerlijk proces. Hiermee geeft het Hof aan dat er uitzonderingen denkbaar zijn op dit beginsel. In de zaak *Prinz* was daar sprake van.

De hierboven uiteengezette zaken hebben als kenmerk dat de verdachte zelf niet op de zitting aanwezig was. Daarmee wijken de zaken aanmerkelijk af van hetgeen de regering in het voorliggende wetsvoorstel aan de orde stelt.

<sup>1</sup> EHRM 12 februari 1985, Series A vol. 89.

<sup>2</sup> EHRM 22 september 1994, NJ 1994, 733.

<sup>3</sup> EHRM 8 februari 2000, nr. 23867/94.

Immers, regelt dit wetsvoorstel dat de verdachte aanwezig kan zijn bij de terechtzitting door middel van een videoverbinding. In een dergelijke situatie is de verdachte in staat de elementen die optellen tot een eerlijk proces uit te voeren. Zo kan hij zelf zaken in zijn verdediging aanvoeren, is zijn advocaat in de gelegenheid het woord te voeren (vanuit de penitentiaire inrichting dan wel in de rechtszaal zelf) en kunnen er getuigen ondervraagd (doen) worden. Zoals reeds in de memorie van toelichting is aangegeven zal een tolk bij de verdachte aanwezig zijn in de penitentiaire inrichting.

In het wetsvoorstel wordt ervoor gekozen de beslissing of in het concrete geval al dan niet gebruik wordt gemaakt van videoconferentie bij de rechter neer te leggen, die daarbij de standpunten van alle betrokken partijen zal afwegen. De rechter zal in zijn overweging betrekken of het recht op een eerlijk proces wel voldoende invulling wordt gegeven als hij besluit tot toepassing van videoconferentie.

Verschillende adviesinstanties gaven al eerder aan dat sommige gevallen zich niet goed lenen voor de toepassing van videoconferentie. Derhalve is er in het wetsvoorstel voorts voor gekozen om gevallen te bepalen waarin geen gebruik gemaakt zal kunnen worden van videoconferentie. Dit zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden. In dat kader zal worden gezien welke zittingen op voorhand niet geschikt worden geacht voor de toepassing van videoconferentie. Bij de selectie van die gevallen zullen de betrokken adviesinstanties wederom worden betrokken. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat zowel in de aanduiding van de generieke gevallen als in de overwegingen van het individuele geval, alle belangen in aanmerking worden genomen en tot zorgvuldige besluitvorming wordt overgegaan. Ik ben er dan ook van overtuigd dat op deze wijze ruimschoots wordt voldaan aan de vereisten die artikel 6 EVRM aan een eerlijk proces stelt.

*2. Volgens de memorie van toelichting krijgt de term «verschijnen» met het wetsvoorstel een ruimere betekenis. Ook een videoconferentie waaraan de verdachte deelneemt, geldt als een verschijnen.<sup>1</sup> De Raad wijst erop dat, anders dan in het strafprocesrecht voor volwassenen, in strafvordering in zaken betreffende jeugdige personen de verdachte verplicht is «in persoon» te verschijnen (artikel 495a van het Wetboek van Strafvordering). De wetgever achtte het voor de jeugdige van pedagogisch belang persoonlijk te worden geconfronteerd met de overheid indien strafbaar gedrag daartoe aanleiding gaf.<sup>2</sup>*

*Gelet hierop geeft de Raad in overweging om vast te houden aan de lijfelijke verschijning van de jeugdige verdachte op het onderzoek ter terechtzitting.*

2. Het jeugdstrafprocesrecht stelt, anders dan het strafprocesrecht voor volwassenen, dat de jeugdige verdachte verplicht is in persoon te verschijnen. De Raad adviseert om in deze zaken vast te houden aan een lijfelijke verschijning van de jeugdige op het onderzoek ter terechtzitting. De regering deelt de mening van de Raad dat het vanwege het pedagogisch belang voor de hand ligt dat in deze zaken wordt vastgehouden aan lijfelijke verschijning. Ook wanneer het wetsvoorstel kracht van wet zou krijgen blijft die mogelijkheid bestaan. In eerste instantie omdat dit waarschijnlijk een van de situaties zal zijn waarbij, bij algemene maatregel van bestuur, zal worden aangegeven dat videoconferentie niet mogelijk is. Maar ook indien dergelijke regels komen te vervallen, kan het beleidsuitgangspunt dat jeugdige verdachten altijd lijfelijk op de zitting aanwezig zijn worden voortgezet. Nu in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een generieke regeling in het gehele strafprocesrecht, zie ik ervan af op wettelijk niveau voor deze groep een uitzondering te maken.

*3. In de memorie van toelichting is gesteld dat op basis van een evaluatie gedurende de invoering zal worden bekeken welke besparingen kunnen worden bereikt. Dat toepassing van de methode van de videoconferentie op termijn besparingen met zich meebrengt lijkt evident, aldus de memorie van toelichting.<sup>3</sup> De Raad meent dat de methode van de videoconferentie naar redelijke verwachting kan leiden tot directe besparingen, zoals vervoerskosten, en indirecte besparingen, zoals een besparing van zittingstijd. De Raad adviseert evenwel nader in te gaan op de geraamde kosten en de te verwachten baten in verband met de invoering van videoconferentie in het*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, artikelsgewijs, artikelen I en II, derde alinea.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1991/92, 21 327, nr. 6, p. 26.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 8.

*strafrecht, mede in het licht van het advies van het College van procureurs-generaal, waarin wordt gesteld dat eerst dan sprake zal zijn van besparingen indien in meer dan de helft van de hiervoor geschikte zaken van de videoconferentie gebruik wordt gemaakt.*

3. De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de geraamde kosten en de te verwachten baten in verband met de invoering van videoconferentie in het strafrecht. Zoals reeds in de memorie van toelichting werd aangegeven, kan een betere inschatting van de kosten en baten eerst worden gemaakt, indien de inhoud van de aangekondigde algemene maatregel van bestuur meer inhoud heeft gekregen. Daarvan is thans nog geen sprake. Momenteel worden in samenspraak met de toekomstige gebruikers door TNO de vereisten aan de videoapparatuur onderzocht. Welke technische eisen in de nadere regels zullen worden opgenomen is thans nog niet bekend. Voorts dient het overleg met de betrokken belanghebbenden (rechters, officieren van Justitie en advocaten) om invulling te geven aan het vaststellen van de gevallen waarin geen videoconferentie wordt toegepast, nog aan te vangen. Eerst indien de werkzaamheden op deze terreinen verder voortgang hebben geboekt is een nadere analyse naar de kosten en baten mogelijk. Dit zal bij gelegenheid van de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur worden uiteengezet. In dat kader kan nog worden opgemerkt dat begin 2005 in het vreemdelingenrecht zal worden aangevangen met videoconferentie. Een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit is in voorbereiding. Dat betekent dat van de ervaringen op dat terrein gebruik gemaakt kan worden om de kosten en baten van videoconferentie in het strafrecht nader te bepalen.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.04.0252/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In Artikel I, Artikel 78a, eerste lid, «Waar in dit wetboek de bevoegdheid wordt gegeven tot het horen van verdachten, veroordeelden, of andere personen» wijzigen in: Waar in dit wetboek de bevoegdheid wordt gegeven tot het horen, verhoren of ondervragen van personen.
- In Artikel II, Artikel 131a, eerste lid, «Waar in dit wetboek de bevoegdheid wordt gegeven tot het horen, verhoren of ondervragen van verdachten, getuigen, deskundigen of andere personen» wijzigen in: Waar in dit wetboek de bevoegdheid wordt gegeven tot het horen, verhoren of ondervragen van personen.
- In Artikel I, Artikel 78a, tweede lid, en Artikel II, Artikel 131a, tweede lid, «officier van Justitie» wijzigen in: officier van justitie.
- In Artikel VII, «Met ingang van een koninklijk besluit» wijzigen in: Met ingang van een bij koninklijk besluit.