Universiteit Leiden
The Netherlands

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

Voert, M.J. ter; Bauw, E.; Boone, M.M.; Bruning, M.R.; Bruquetas, M.M.; Dubelaar, M.J.; ... ; Wingerden, S.G.C. van

Citation
Voert, M. J. ter, Bauw, E., Boone, M. M., Bruning, M. R., Bruquetas, M. M., Dubelaar, M. J., … Wingerden, S. G. C. van. (2022). *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: Radboud Universiteit-Universiteit Leiden-Universiteit Utrecht. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3279384

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3279384

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

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

Marijke ter Voert
Eddy Bauw
Miranda Boone
Mariëlle Bruning
Maria Bruquetas
Marieke Dubelaar
Karen Geertsema
Lize Glas
Yasemin Glasgow
Ryan Holterman
Anne Janssen
Anna Pivaty
Marc Simon Thomas
Ashley Terlouw
Sigrid van Wingerden

Radboud Universiteit
Universiteit Leiden
Universiteit Utrecht
ZonMw

Inhoudsopgave

Voorwoord 9
Lijst met tabellen en figuren 10
Lijst met afkortingen 11
Auteurs 13

Hoofdstuk 1 Inleiding 15
1.1 Achtergrond 16
1.1.1 Kwetsbare rechtzoekenden 17
1.1.2 Procedurele rechtvaardigheid 17
1.2 Doel- en vraagstelling 18
1.3 Begrippenkader digitalisering 19
1.4 Methode van onderzoek 20
1.4.1 Desk research 20
1.4.2 Interviews professionals 20
1.4.3 Grondrechtenanalyse 21
1.4.4 Enquête onder rechtzoekenden 21
1.4.5 Expert meetings 21
1.5 Opbouw van het rapport 21
Literatuurlijst 22

Hoofdstuk 2 Rechtspraak vóór de coronacrisis 25
2.1 Inleiding 26
2.2 Karakteristieken rechtsgebieden 26
2.2.1 Strafrecht 26
2.2.2 Civiel jeugdbeschermingsrecht 28
2.2.3 Vreemdelingenrecht 32
2.3 Achterstanden 36
2.4 Digitalisering rechtspraak 36
Literatuurlijst 39

Hoofdstuk 3 Algemene maatregelen tijdens de coronacrisis 41
3.1 Inleiding 42
3.2 Problemen in de beginfase 42
3.3 Wettelijke maatregelen 43
3.3.1 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid 43
3.3.2 Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak 44
3.4 Praktische maatregelen 46
3.4.1 Beperkte toegang tot gebouwen en zittingen 47
3.4.2 Uitbreiding schriftelijke behandeling 48
3.4.3 Inzet digitale middelen tijdens zittingen en het horen van partijen 49
3.4.4 Digitale correspondentie en uitwisseling van stukken 51

3.4.5 Uitbreiding van capaciteit ... 51
3.4.6 Ondersteunende dienstverlening ... 52
3.4.7 Instroom van zaken, achterstanden en doorlooptijden ... 54
3.5 Conclusie ... 57
3.5.1 Problemen in de beginfase ... 57
3.5.2 Getroffen maatregelen ... 57
Literatuurlijst ... 59

Hoofdstuk 4 Gevolgen van Covid-19 voor de strafrechtspraak ... 61
4.1 Inleiding en aanpak ... 63
4.2 Problemen in de rechtspraak bij de start van de coronacrisis (deskstudie) ... 65
4.2.1 Achterstanden ... 65
4.2.2 Niet-uitstelbare activiteiten en behandelingen ... 66
4.2.3 Gebrek aan ICT-voorzieningen en andere faciliteiten ... 66
4.2.4 Beperkingen bij andere organisaties in de strafrechtketen ... 67
4.3 Juridische maatregelen (deskstudie) ... 68
4.3.1 Tijdelijke wet COVID-19 ... 68
4.3.2 Uitbreiding van het Besluit videoconferentie ... 69
4.4 Praktische maatregelen (deskstudie) ... 71
4.4.1 Uitbreiding telehoorfaciliteiten ... 71
4.4.2 Prioritering en fasering ... 72
4.4.3 Uitbreiding schriftelijke behandeling in de fase van de berechting ... 75
4.4.4 Wegwerken achterstanden ... 76
4.5 Totstandkoming beleid en keuzes omtrent afdoening (interviews) ... 76
4.5.1 Afstemming tussen ketenpartners ... 76
4.5.2 Prioritering van zaken ... 78
4.5.3 Afschaling van zaken ... 79
4.6 Behandeling van zaken ter terechtzitting (interviews) ... 80
4.6.1 Op welke wijze hebben zaken doorgang gevonden ... 80
4.6.2 Schriftelijke uitwisseling van standpunten ... 83
4.6.3 Inzet ICT ten behoeve behandeling ter terechtzitting ... 85
4.6.4 Communicatieproblemen ... 87
4.6.5 Kwetsbare verdachten en veroordeelden ... 90
4.6.6 Voordelen online horen ... 90
4.6.7 Openbaarheid van de terechtzitting ... 92
4.6.8 Mogelijke effecten op de rechterlijke beslissing als gevolg van telehoren ... 93
4.7 Beleving door verdachten (surveys) ... 95
4.7.1 DJI-Survey 2020 ... 95
4.7.2 Survey 2021 ... 98
4.8 Conclusie ... 104
4.8.1 Verbeteringen digitale infrastructuur ... 104
4.8.2 Aanpassingen in wettelijke regelingen ... 104
4.8.3 Ervaringen gedetineerde verdachten met telehoren ... 105
4.8.4 Rechtsgehalte van digitale rechtspraak ... 105
4.8.5 Schriftelijke afdoening en afschaling van zaken ... 107

4.8.6 Blik op de toekomst ... 109
Literatuurlijst ... 112
Bijlagen ... 116

Hoofdstuk 5 Gevolgen van Covid-19 voor de civiele jeugbeschermingszaken ... 131
5.1 Inleiding ... 132
5.2 Rechtspleging in civiele jeugdbeschermingszaken ... 132
5.2.1 De ondertoezichtstelling en de machtiging tot uithuisplaatsing ... 132
5.2.2 Aanwezigen bij de zitting in een OTS- of UHP-procedure ... 134
5.3 Kwantitatieve gegevens jeugdbeschermingszaken ... 135
5.3.1 Aantal jeugdbeschermingszaken ... 135
5.3.2 Gemiddelde duur jeugdbeschermingszaken ... 137
5.4 Maatregelen in jeugdbeschermingszaken in de eerste fase van de crisis ... 137
5.4.1 Regelgeving voor de behandeling van zaken ... 138
5.4.2 Jeugdzaken in eerste aanleg ... 138
5.4.3 Zaken in tweede aanleg ... 143
5.5 De praktijk van de zaaksbehandeling gedurende de eerste coronagolf ... 145
5.5.1 Meer mogelijkheden tot schriftelijke behandelingen in eerste aanleg ... 145
5.5.2 Variatie in wijze van de mondelinge behandeling ... 147
5.5.3 Het horen van de minderjarige ... 150
5.6 De zittingspraktijk tijdens de eerste coronagolf nader bezien ... 151
5.6.1 Onderzoeksmethoden empirisch deel ... 151
5.6.2 Communicatie tussen rechtbank en partijen ... 153
5.6.3 Deelname aan de gerechtelijke procedure ... 155
5.6.4 Openbaarheid van rechtspraak ... 157
5.6.5 Beleving van de zitting ... 158
5.6.6 Reis- wacht- en doorlooptijden ... 159
5.6.7 Privacy en vertrouwelijkheid ... 160
5.7 Conclusies ... 160
5.7.1 Impact relatief beperkt ... 160
5.7.2 Ontbreken eenduidige aanpak ... 161
5.7.3 Waarborging procedurele rechten ... 162
5.7.4 Gebruik digitale middelen in de toekomst ... 163
Bijlagen ... 164
Literatuurlijst ... 184

Hoofdstuk 6 Gevolgen van Covid-19 voor de vreemdelingenrechtspraak ... 187
6.1 Inleiding ... 189
6.2 Methode van onderzoek ... 189
6.2.1 Interviews ... 189
6.2.2 Enquête ... 190
6.2.3 Expertmeeting ... 191
6.3 Uitvoeringspraktijk vreemdelingenrecht ... 191
6.3.1 Asielprocedures ... 191
6.3.2 Terugkeer en bewaring ... 193

6.3.3 Regulier migratierecht ... 193
6.4 Problemen in de vreemdelingenrechtspraak bij aanvang van de crisis ... 194
6.4.1 Achterstanden ... 194
6.4.2 Toegang tot gerechtsgebouwen ... 195
6.4.3 ICT-voorzieningen ... 196
6.4.4 Wettelijke termijnen en wijze van afdoening ... 197
6.5 Getroffen maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak ... 198
6.5.1 Regelingen en beleid ... 198
6.5.2 Hoger beroep ... 200
6.5.3 Praktische effecten van de maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak ... 201
6.6 Gevolgen van de maatregelen voor de rechtzoekende ... 208
6.6.1 Vreemdelingenzaken minder prioriteit ... 209
6.6.2 Instroom van zaken en doorlooptijden ... 210
6.6.3 Deelname aan de procedure ... 212
6.6.4 Instemming van de vreemdeling ... 220
6.6.5 Gebrekkige *day in court* ... 223
6.6.6 Minder reistijd ... 225
6.6.7 Openbaarheid rechtspraak ... 226
6.7 Conclusie ... 227
6.7.1 Prioritering van zaken ... 228
6.7.2 Schriftelijke afdoening ... 228
6.7.3 Digitale zittingen ... 228
6.7.4 Verantwoordelijkheid advocaat ... 229
6.7.5 Pragmatisme in de rechtspraak ... 229
6.7.6 Toekomst ... 229
Literatuurlijst ... 230
Bijlagen ... 233

Hoofdstuk 7 De bescherming van grondrechten ... 253
7.1 Inleiding ... 254
7.1.1 Grondrechtenbronnen ... 254
7.1.2 Grondrechten ... 255
7.1.3 Indeling ... 256
7.2 De regels voor het beperken van grondrechten ... 256
7.2.1 De bescherming van de grondrechten in de coronacrisis in Nederland ... 256
7.2.2 De regels voor het beperken van grondrechten in een notendop ... 257
7.2.3 De relevantie van het element 'coronacrisis' bij de beperking van de grondrechten ... 260
7.2.4 De relevantie van het element 'kwetsbaarheid' bij de beperking van de grondrechten ... 262
7.2.5 Enkele algemene regels voor het beperken van het recht op een eerlijk proces ... 266
7.3 Recht op toegang tot de rechter ... 267
7.4 Recht op toegang tot de rechter bij ontneming van de vrijheid ... 268
7.4.1 Detentie ten behoeve van de strafrechtspleging ... 269
7.4.2 Andere typen detentie ... 271

7.5 Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel ... 275
7.6 Recht op een zitting ... 278
7.7 Aanwezigheidsrecht ... 282
7.8 Recht op effectieve deelname aan een proces ... 286
7.9 Het verdedigingsbeginsel ... 293
7.9.1 Recht om zichzelf te verdedigen ... 293
7.9.2 Recht op effectieve rechtsbijstand in stafrechtelijke procedures ... 294
7.9.3 Recht op effectieve rechtsbijstand in niet-strafrechtelijke procedures ... 298
7.10 Recht op een tolk ... 300
7.11 Het beginsel van *equality of arms* ... 301
7.12 Recht op zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming ... 305
7.13 Openbare rechtspraak ... 306
7.13.1 Recht op openbaarheid zitting ... 306
7.13.2 Recht op openbaarheid uitspraak ... 309
7.14 Redelijke termijn ... 310
7.14.1 Redelijke termijn in strafzaken ... 311
7.14.2 Redelijke termijn in vreemdelingenzaken ... 313
7.14.3 Redelijke termijn in civiele jeugdzaken ... 316
7.15 Conclusie ... 317
Literatuurlijst ... 325

Hoofdstuk 8 Conclusie ... 337
8.1 Welke problemen deden zich voor bij de behandeling van rechtszaken in het begin van de coronacrisis? ... 338
8.2 Welke (digitale) maatregelen heeft de rechtspraak getroffen om de problemen het hoofd te bieden ... 338
8.3 Wat zijn de praktische effecten van deze maatregelen? ... 340
8.4 Wat zijn de effecten van de maatregelen op de bescherming van de fundamentele rechten van kwetsbare rechtzoekenden? ... 341
8.5 Hoe ervaren kwetsbare rechtzoekenden de rechtvaardigheid van de digitale procedures waarmee zij te maken kregen tijdens de maatregelen? ... 342
8.6 Wat is – gegeven de gevonden effecten – de legitimiteit van de getroffen maatregelen in en buiten crisistijd? ... 342
8.7 Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst? ... 344

Literatuurlijst rapport ... 347

Voorwoord

Dit project naar de gevolgen van Covid-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden is uitgevoerd met subsidie van ZonMw in het kader van het programma Covid-19. Het is verricht door onderzoekers verbonden aan de universiteiten van Leiden, Utrecht en Nijmegen die samenwerken onder de paraplu van het speerpunt Conflictoplossende Instituties van het sectorplan Rechtsgeleerdheid.

Wij danken de Raad voor de rechtspraak, het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Raad voor de Kinderbescherming, medewerkers van de rechtbanken en detentiecentra en alle individuele respondenten voor hun medewerking en inbreng. Onze dank gaat tevens uit naar alle rechtzoekenden die bereid waren mee te werken aan het onderzoek.

Jeske Jansen danken wij voor haar inzet om dit rapport op te maken. Ook student-assistenten Joske Wein en Lieve van Heeswijk bedanken wij voor hun ondersteuning bij de totstandkoming van dit rapport.

Tot slot zijn wij zeer erkentelijk voor de waardevolle inbreng van de leden van de klankbordcommissie: John Bouwman, Marcelle Cox-Weber, Adriana van Dooijeweert, Gert Haverkate, Petra van Kampen en Vincent Mul.

Lijst met tabellen en figuren

Figuur 2.1 Algemene asielprocedure in acht dagen

Figuur 3.1 Gevolgen coronavirus voor de Rechtspraak: een tijdlijn voor 2020

Figuur 3.2 Procentuele ontwikkeling van inkomende rechtszaken 2020 t.o.v. 2019

Figuur 3.3 Rechtbanken, mate waarin is voldaan aan de normpercentages voor doorlooptijden 2016-2020

Figuur 4.1: Werkvoorraad MK-zaken (17 maart 2020-31 november 2021)

Figuur 4.2: Werkvoorraad PR-zaken (17 maart 2020-31 november 2021)

Figuur 4.3: Uitkomsten van de DJI-survey (N=100)

Figuur 4.4: Ervaren procedurele rechtvaardigheid (N=208)

Figuur 4.5: Gemiddelde scores op de stellingen die procedurele rechtvaardigheid meten (N=208)

Figuur 5.1: Route (eerste) maatregel kinderbescherming

Figuur 6.1: Voorraad vreemdelingenzaken rechtbanken 2019-2020

Figuur 6.2: Voorraad en doorlooptijden vreemdelingenzaken 2019-2020

Tabel 5.1: Wijze van behandeling (zeer)urgente zaken volgens Tijdelijke regeling F&J versie 26 juni 2020

Tabel 5.2: Wijze van behandeling volgens Tijdelijke regeling F&J versie 1 december 2021

Tabel 6.1: Toepassing van artikel 8:57 Awb in vreemdelingenzaken 2016-2020

Lijst met afkortingen

A&MR	Asiel- & Migrantenrecht
AA	Algemene Asielprocedure en Ars Aequi
AB	Administratiefrechtelijke beslissingen
AG	Advocaat Generaal
art.	artikel
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
COA	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
covid-19	coronavirus disease 2019
DD	Delikt en Delinkwent
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
ECLI	European Case Law Identifier
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EK	Enkelvoudige Kamer
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
F&J	Familie- en Jeugdrecht
FJR	Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht
GI	Gecertificeerde instelling
HR	Hoge Raad
Hv	Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVBPR	Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten
IVRK	Internationaal verdrag de rechten van het kind
JenV	Justitie en Veiligheid
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht en Justitiële Verkenningen
Jw	Jeugdwet
LOVB	Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht
LOVF	Landelijk Overleg van Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
MK	Meervoudige Kamer
MvT	Memorie van Toelichting
mvv	machtiging tot voorlopig verblijf
NJB	Nederlands Juristen Blad
NOvA	Nederlands Orde van Advocaten
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
OvJ	Officier van Justitie
par.	paragraaf
PG	Procureur Generaal
PI('s)	Penitentiaire Inrichting(en)
PR	Politierechter
Rb	Rechtbank
r.o.	rechtsoverweging
RO	Wet op de Rechterlijke Organisatie
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
RVS	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcr.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
tbs	Terbeschikkingstelling
TK	Tweede Kamer
Trb	Tijdelijke regeling bestuursrecht
TvJr	Tijdschrift voor Jeugdrecht
TvPP	Tijdschrift voor de Procespraktijk
UHP	Uithuisplaatsing
VA	Verlengde Asielprocedure
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
VOTS	Voorlopige ondertoezichtstelling
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
zp	zittingsplaats

Auteurs

Marijke ter Voert
Prof. M.J. ter Voert is hoogleraar Empirical Legal Studies aan de Radboud Universiteit.

Eddy Bauw
Prof. E. Bauw is hoogleraar Privaatrecht aan de Universiteit Utrecht.

Miranda Boone
Prof. M.M. Boone is hoogleraar Criminologie en Vergelijkende Penologie aan de Universiteit Leiden.

Mariëlle Bruning
Prof. M.R. Bruning is hoogleraar Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden.

Maria Bruquetas
Dr. M.M. Bruquetas is onderzoeker en docent aan de Radboud Universiteit.

Marieke Dubelaar
Prof. M.J. Dubelaar is hoogleraar straf- en strafprocesrecht met het accent op conflictoplossing aan de Radboud Universiteit.

Karen Geertsema
Dr. K.E. Geersema is onderzoeker en docent aan de Radboud Universiteit.

Lize Glas
Dr. L.R. Glas is universitair hoofddocent internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit.

Yasemin Glasgow
Mr. Y. Glasgow was junior onderzoeker aan de Radboud Universiteit.

Ryan Holterman
R.M. Holterman MSc was junior onderzoeker aan de Universiteit Leiden.

Anne Janssen
Mr. A.A.A. Janssen is onderzoeker bij de Universiteit Utrecht.

Anna Pivaty
Dr. A. Pivaty is universitair docent strafrecht aan de Radboud Universiteit.

Marc Simon Thomas
Dr. M.A. Simon Thomas is universitair hoofddocent rechtssociologie aan de Universiteit Utrecht.

Ashley Terlouw
Prof. A.B. Terlouw is hoogleraar Rechtssociologie aan de Radboud Universiteit.

Sigrid van Wingerden
Dr. S.C.G. van Wingerden is universitair hoofddocent bij de Universiteit Leiden.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Marijke ter Voert, Eddy Bauw, Miranda Boone & Marieke Dubelaar

Inhoudsopgave

1.1 Achtergrond 16
1.1.1 Kwetsbare rechtzoekenden 17
1.1.2 Procedurele rechtvaardigheid 17
1.2 Doel- en vraagstelling 18
1.3 Begrippenkader digitalisering 19
1.4 Methode van onderzoek 20
1.4.1 Desk research 20
1.4.2 Interviews professionals 20
1.4.3 Grondrechtenanalyse 21
1.4.4 Enquête onder rechtzoekenden 21
1.4.5 Expert meetings 21
1.5 Opbouw van het rapport 21
Literatuurlijst 22

De rechtspraak vormt een essentieel onderdeel van de samenleving en onze rechtsstaat en is als gevolg van de coronacrisis ernstig belemmerd in haar functioneren. Dit onderzoek brengt de problemen in kaart die zich voordeden bij de behandeling van rechtszaken, de maatregelen die zijn getroffen om die op te lossen en wat deze maatregelen betekenen voor de grondrechten van met name kwetsbare rechtzoekenden en de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Het onderzoek richt zich op drie rechtsgebieden met kwetsbare rechtzoekenden: het strafrecht, het civiele jeugdrecht en het vreemdelingenrecht. De inzichten die hieruit voortkomen, kunnen van nut zijn voor de behandeling van zaken bij het voortduren van de crisis, maar ook worden aangewend om de innovatie binnen de rechtspraak verder te versterken.

1.1 Achtergrond

Op 17 maart 2020 besloot de Rechtspraak de gerechtsgebouwen vanwege het Covid-19 virus en de 'intelligente *lockdown'* te sluiten. Alleen (zeer) urgente zaken werden nog mondeling behandeld, maar dan digitaal of telefonisch.[1] Overige zaken werden aangehouden of schriftelijk afgedaan. Pas vanaf 11 mei 2020 werd het stap voor stap mogelijk om rechtszaken weer in aanwezigheid van procespartijen en overige procesdeelnemers te behandelen, waarbij sommige jeugd-, straf- en vreemdelingenzaken prioriteit kregen.[2]

De praktische gevolgen van de maatregelen die de rechtspraak tijdens de crisis heeft getroffen, zijn groot. Zo nam de rechtspraak in de eerste weken na 17 maart 2020 twintig procent minder beslissingen dan normaal. Hierdoor liepen al bestaande achterstanden verder op.[3] De rechtspraak heeft om zaken toch door te kunnen laten gaan op grote schaal haar toevlucht genomen tot de inzet van digitale middelen door rechtzoekenden en andere betrokkenen op afstand te horen; met behulp van een videoverbinding of – als videohoren niet mogelijk was – telefonisch. Dat betrof niet alleen de aanvang van de crisis maar ook de periode daarna toen als gevolg van de 1,5-maatregelen de rechtspraak nog niet op volle capactiteit kon draaien en keuzes moesten worden gemaakt welke zaken met voorrang te behandelen en op welke wijze; volledig digitaal, fysiek met in beginsel alle partijen en belanghebbenden in de rechtszaal, in hybride vorm met rechtzoekenden en andere betrokkenen op afstand of eventueel geheel schriftelijk. Tevens zijn keuzes gemaakt om bepaalde zaken niet voor de rechter te brengen of enkelvoudig af te doen in plaats van de zaak door meerdere rechters te laten behandelen.

Het op grote schaal inzetten van digitale middelen leidde tot allerlei praktische problemen waarvoor ook in de media ruimschoots aandacht was. Daarbij valt te denken aan gebrekkige verbindingen en eenzijdige tijdslots waardoor de deelname aan de rechszitting werd beperkt.[4] Dat die problemen zich niet alleen in Nederland voordeden, bleek reeds voor de start van de onderhavige studie uit een eerste inventarisatie van de impact van digitale zittingen op civiele procedures tijdens de coronacrisis van de Engelse Law Society, waarin ten aanzien van civiele zaken eveneens werd gerapporteerd over technische storingen en rechtzoekenden die hun toevlucht moesten nemen tot publieke ruimten omdat zij anders geen WiFi-verbinding hadden. In dat onderzoek werd ook de vraag gesteld in hoeverre rechtzoekenden over de benodigde digitale vaardigheden beschikken en of complexe zittingen zich voor een digitaal format lenen, vooral wanneer de geloofwaardigheid van de langs digitale weg gehoord persoon op het spel staat.[5]

---

1 'Rechtspraak en OM werken corona-achterstanden weg,' rechtspraak.nl, 25 juni 2020.
2 'Gerechtsgebouwen aangepast aan anderhalvemetersamenleving,', rechtspraak.nl, 11 mei 2020.
3 'Rechtspraak tijdens de coronacrisis,' rechtspraak.nl, 2 april 2020.
4 Jensma, *NRC* 2020b.
5 'The Law Society's response to the Civil Justice Council's rapid consultation on the impact of COVID-19 measures on the civil justice system,' lawsociety.org.uk, 20 mei 2020.

Uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek blijkt dat non-verbale communicatie en contextinformatie voor een deel verloren gaat in zittingen op afstand.[6] Bij communicatie via telefoon (zonder beeld) wordt nog minder contextuele informatie overgedragen dan bij communicatie via een beeldscherm, en bij schriftelijke communicatie het minst.[7]

Het voorgaande roept vragen op over de bescherming van de fundamentele rechten van rechtzoekenden, als zij niet fysiek bij de behandeling van hun zaak aanwezig mogen zijn en bovendien blijkt dat zij door praktische belemmeringen in de techniek of logistiek niet of minder goed in staat zijn de behandeling van hun zaak te volgen. Dat raakt rechtstreeks aan het aanwezigheidsrecht en het recht op een effectieve participatie zoals gewaarborgd in het recht op een eerlijk proces zoals neergelegd in art. 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Ook andere rechten kunnen als gevolg van de getroffen maatregelen onder druk komen te staan, zoals het recht op een behandeling binnen redelijke termijn als gevolg van de door de coronacrisis oplopende achterstanden. Fundamentele rechten dienen niet enkel individuen, maar ook de samenleving als geheel, aangezien de bescherming ervan een wezenlijk onderdeel vormt van de rechtsstaat. Beperking van rechten is in het bijzonder problematisch bij personen die zich voor de uitbraak van de crisis al in een kwetsbare positie bevonden.

1.1.1 Kwetsbare rechtzoekenden

Dit onderzoek heeft zich gericht op drie rechtsgebieden, te weten het civiele jeugdrecht, het strafrecht en het vreemdelingenrecht, die zijn gekozen omdat de rechtzoekenden binnen deze rechtsgebieden zich in een kwetsbare positie bevinden en ze vaak - al dan niet door overheidsingrijpen - onvrijwillig in een procedure betrokken zijn. Hun belangen bij een goede rechtsgang zijn bovendien groot. Om die reden heeft de rechtspraak de procedures binnen deze rechtsgebieden na de sluiting van de gerechten met prioriteit weer opgestart. In het strafrecht is het digitaal horen vooral ingezet bij het horen van gedetineerde verdachten die zich omwille van hun preventieve detentie in een kwetsbare positie bevinden. Ook vreemdelingen vormen een kwetsbare groep. Ze kunnen ongedocumenteerd zijn, onder moeilijke omstandigheden Europa hebben bereikt, psychische problemen ervaren en ze spreken de Nederlandse taal niet.[8] Binnen het civiele jeugdrecht richten we ons daarbij vooral op jeugdigen en hun ouders die te maken hebben met uithuisplaatsing en ondertoezichtstelling. Zij bevinden zich vanwege hun zorgbehoefte en afhankelijkheid in een kwetsbare positie. Ook hebben ze vaak geen procesvertegenwoordiging waardoor hun procespositie minder sterk is dan die van de betrokken instanties.[9]

1.1.2 Procedurele rechtvaardigheid

De maatregelen kunnen ook effect hebben op hoe rechtzoekenden de rechtvaardigheid van de gerechtelijke procedures ervaren.[10] Uit sociaalpsychologisch en criminologisch onderzoek van onder andere Tyler blijkt dat een rechtvaardige procedure van groot belang is voor rechtzoekenden, soms zelfs meer dan de uitkomst van een procedure. Zij hechten er in de eerste plaats aan zich gehoord te voelen.[11] Dat staat mogelijk op het spel als er geen zitting of een digitale zitting plaatsvindt. Uit eerder onderzoek naar telehoren is gebleken dat rechtzoekenden minder snel participeren in een digitale zitting dan in een fysieke zitting en sneller 'uitschakelen'.[12] Daarbij

---

6 Zie: Dinkelaar, *Trema* 2020, afl. 3, p. 7; Nuffield Family Justice Observatory 2020, p. 10. Wanneer betrokkenen slechts in miniatuur op het scherm worden afgebeeld, wordt dit onder andere bemoeilijkt.

7 Zie: Bohannon e.a., *Displays* 2013, p. 177; Bellone, *JICLT 2013*, p. 24-28 (communicatie in de juridische context).

8 Nifosi-Sutton 2017.

9 Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020.

10 Eagly *NULR* 2015, afl. 109, p. 933-1020.

11 Tyler, *Court Review* 2007, afl. 44, p. 26-31.

12 Eagly *NULR* 2015, afl. 109, p. 933-1020; Gibbs 2017.

spelen allerlei psychologische effecten zoals het gevoel niet serieus te worden genomen en het mentaal afhaken, vooral bij lager opgeleiden en kinderen, die het toch al moeilijk vinden om de communicatie met rechters en anderen te volgen.[13] In de tweede plaats willen rechtzoekenden zich graag gerespecteerd voelen door de autoriteiten.[14] Ook dit staat mogelijk onder druk, onder andere omdat de zitting niet plaatsvindt in een rechtszaal.[15] Ten derde hechten rechtzoekenden aan neutraliteit. Daaraan kan een rechter bijdragen door transparant en open te zijn over de regels en hun toepassing.[16] Dit kan worden bemoeilijkt door bijvoorbeeld een slechte videoverbinding of omdat het voor de rechter moeilijker is om te bepalen of de rechtzoekende zijn uitleg daadwerkelijk heeft begrepen. Als een zaak schriftelijk of digitaal wordt afgedaan, kan dat het daarbij het vertrouwen in de rechtspraak aantasten, bijvoorbeeld omdat de advocaat van de rechtzoekende zich ook op afstand bevindt. Dit bemoeilijkt kort en vertrouwelijk overleg en de rechtzoekende kan zich gedehumaniseerd voelen omdat hij niet in persoon kan verschijnen.[17] Dat raakt tezamen met het gebrek aan openbaarheid rechtstreeks aan de legitimiteit van de rechtspraak als zodanig.

1.2 Doel- en vraagstelling

De rechtspraak is een vitaal onderdeel van de rechtsstaat en moet ook in crisistijd blijven functioneren.[18] Tegelijkertijd zijn maatregelen genomen die de grondrechten van rechtzoekenden kunnen beperken en het vertrouwen in de rechtspraak kunnen schaden. Dit onderzoek beoogt inzicht te verschaffen in het functioneren van de rechtspraak tijdens de coronacrisis. Daartoe brengt het onderzoek in kaart met welke problemen de rechtspraak is geconfronteerd ten aanzien van het organiseren van gerechtelijke procedures in drie rechtsgebieden, welke maatregelen de rechtspraak heeft getroffen en welke gevolgen deze maatregelen hebben gehad. Bij de normatieve duiding van de maatregelen en hun gevolgen ligt de focus op de consequenties voor de kwetsbare rechtzoekenden binnen de drie rechtsgebieden. Hoe functioneerde de rechtspraak in het licht van de bescherming van hun fundamentele rechten? Wat is het effect van dit functioneren op de ervaren procedurele rechtvaardigheid? Welke lessen kunnen daaruit worden getrokken ten aanzien van de inrichting van gerechtelijke procedures? Welke mogelijkheden voor duurzame innovatie dienen zich aan, met name op digitaal vlak?

De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

1. Welke problemen deden zich voor bij de behandeling van rechtszaken tijdens het begin van de coronacrisis?
2. Welke (digitale) maatregelen heeft de rechtspraak getroffen om de problemen het hoofd te bieden?
3. Wat zijn de praktische effecten van deze maatregelen?
4. Wat zijn de effecten van de maatregelen op de bescherming van de fundamentele rechten van kwetsbare rechtzoekenden?
5. Hoe ervaren kwetsbare rechtzoekenden de rechtvaardigheid van de digitale procedures waarmee zij te maken kregen tijdens de maatregelen?
6. Wat is – gegeven de gevonden effecten – de legitimiteit van de getroffen maatregelen in en buiten crisistijd?

---

13 Terry, Johnson & Thompson 2010; Eagly *NULR* 2015, afl. 109, p. 933-1020; Kitzinger, *Transparency Project* 2020.
14 Tyler, *Court Review* 2007, afl. 44, p. 26-31.
15 Eagly *NULR* 2015, afl. 109, p. 933-1020.
16 Tyler, *Court Review* 2007, afl. 44, p. 26-31.
17 Eagly *NULR* 2015, afl. 109, p. 933-1020; Gibbs 2017.
18 *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 581 (6 april 2020). Zie ook: Spronken, *NJB* 2020, p. 686. En: Hammerstein, *Blog RU* 2020.

7. Welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor de toekomst?

Het onderzoek richt zich op de behandeling van zaken door de rechtspraak in eerste aanleg. Problemen in het voortraject of bij de tenuitvoerlegging van straffen zijn dan ook niet meegenomen. Waar relevant worden echter ook problemen 'in de bredere keten' belicht die mogelijk effect hebben (gehad) op de behandeling van zaken ter terechtzitting.

1.3 Begrippenkader digitalisering

De rechtspraak maakte tijdens de onderzoeksperiode gebruik van allerlei vormen van digitalisering, zowel in de uitwisseling van processtukken als in de mondelinge behandeling ter zitting. Ten aanzien van de zitting gebruiken wij de volgende begrippen.

In dit rapport bedoelen wij met een **fysieke zitting** een zitting waarbij alle partijen en rechters in het gerechtsgebouw fysiek ter zitting verschijnen. Behalve de fysieke zitting, voorziet de wetgever in de mogelijkheid tot een mondelinge behandeling door middel van een **tweezijdig communicatiemiddel**.[19] Dit noemen wij een **online zitting** of **digitale zitting.** Hieronder verstaan wij een zitting waarbij (een of meer) deelnemers die verplicht fysiek aanwezig moeten zijn, waaronder ook de rechter en de griffier, op afstand deelnemen (bijvoorbeeld via videobellen, telefonisch contact of een combinatie daarvan).[20] Het kan zijn dat alle deelnemers op afstand deelnemen, maar er kan ook sprake zijn van een tussenvorm, een **hybride zitting**. Hieronder verstaan we een zitting, waarbij sprake is van een combinatie van fysieke aanwezigheid in de zittingszaal en deelname via videobellen en/of telefonisch contact (bijvoorbeeld met een verdachte of zijn raadsman in strafzaken). Een bijzondere vorm van een hybride zitting is de **videoconferentie,** ook wel **telehoren** genoemd. Dit betreft een zitting zoals volgt uit het Besluit videoconferentie,[21] waarin mogelijkheden zijn geschapen voor het strafrecht en vreemdelingenbewaring. Het is een zitting waarbij rechter, officier van justitie en griffie zich in beginsel in een zittingszaal bevinden en de verdachte of vreemdeling vanuit het detentiecentrum wordt gehoord via een directe beeld- en geluidsverbinding. Tot slot bestaat er de mogelijkheid van **telefonisch horen**, waarbij alleen een geluidsverbinding en geen beeld wordt gebruikt.[22]

Onder **elektronisch procederen** wordt verstaan het langs elektronische weg verzenden van berichten via een door de rechterlijke instanties aangewezen digitaal systeem voor gegevensverwerking aan en door rechterlijke instanties. Het gaat om het langs elektronische weg verzenden van processtukken tussen de rechterlijke instanties en de bij een procedure betrokken partijen. Dit begrip wordt als zodanig gebruik in het civiele recht en bestuursrecht.[23] In het strafrecht hanteert men hiervoor het begrip **digitale uitwisseling van stukken**.

19 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid.
20 Zie ook: PG HR, 10 november 2020, ECLI:NL:PHR:2020:1050.
21 *Stb.* 2006, 275 (Besluit videoconferentie).
22 ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, *JB* 2020/71, r.o. 1.3.
23 Zie: *Stb.* 2020, 410 (Besluit Elektronisch Procederen).

1.4 Methode van onderzoek

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden van onderzoek die in de onderstaande paragrafen kort worden besproken. Een meer volledige uitwerking per rechtsgebied is te vinden in de desbetreffende hoofdstukken. Voor het empirische onderzoek is een Data Managementplan (DMP) en een Privacy Impact Assessment (PIA) opgesteld.

1.4.1 Desk research

Voor de beantwoording van deelvragen 1 en 2 over het inventariseren van de problemen en de getroffen maatregelen is *desk research* verricht. Dit is grotendeels beperkt tot Nederlandse bronnen en literatuur en heeft betrekking op de periode van 15 maart 2020 – de start van de *lockdown* - tot en met eind 2021.

Voor het *desk research* zijn de volgende bronnen gebruikt:

- gegevens opgevraagd bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) over achterstanden en aantallen afgehandelde rechtszaken;
- wetsgeschiedenis van de spoedwetgeving en bijbehorende kamerstukken;
- (herziene) procesreglementen van de rechtspraak (website rechtspraak.nl);
- (interne) documenten met betrekking tot de werkinstructies binnen de rechtspraak of van werkgroepen binnen de rechtspraak;
- informatie van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en relevante advocatenorganisaties;
- literatuur die via de volgende databases is gezocht: rechtsorde, recht.nl, Kluwer, Elsevier, Legal intelligence. Zoektermen die zijn gebruikt zijn: COVID, corona, rechtspraak, telehoren, videoconferencing, online zitting;
- mediaberichten.

Voor de onderzoeksvraag naar de praktische effecten van de maatregelen is beperkt gebruik gemaakt van buitenlands onderzoek over de gevolgen van de coronacrisis voor de rechtspraak en de voor- en nadelen van videoconferentie. Er is geen uitgebreide literatuurstudie naar deze rapporten verricht, maar voor de onderzoeksvraag naar de effecten van maatregelen zijn bevindingen uit die onderzoeken wel vermeld.

1.4.2 Interviews professionals

Om zicht te krijgen op de problemen die zich voordeden, de implementatie van de maatregelen en de gevolgen en legitimiteit ervan, zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met verschillende professionals. Bij de selectie van respondenten is zowel gezocht naar beroepsbeoefenaren die betrokken zijn geweest bij het uitdenken of implementeren van de maatregelen, als de 'reguliere' beroepsbeoefenaren die zich met de maatregelen geconfronteerd zagen en daaraan uitvoering moesten geven. Tevens zijn gesprekken gevoerd met personen die verantwoordelijk waren voor de techniek zoals ICT-medewerkers. Alle gesprekken hebben via videobellen plaatsgevonden.

De semigestructureerde interviews zijn gehouden in de periode van maart tot en met september 2021 aan de hand van een topiclijst die is toegespitst op de betreffende groep professionals. De vragen hadden betrekking op de problemen waarmee ze werden geconfronteerd bij aanvang van de crisis, hun ervaringen met de maatregelen die zijn genomen, hun ervaringen met diverse vormen van zittingen en wat de veranderingen in zittingen mogelijk betekenen voor rechtzoekenden. Respondenten zijn geïnformeerd over het doel van het onderzoek, de omgang met de gespreksverslagen en hebben een *informed consent formulier* ondertekend. De interviews zijn

opgenomen en woordelijk uitgewerkt. De gespreksverslagen zijn teruggestuurd naar de respondenten voor eventuele correcties.

1.4.3 Grondrechtenanalyse

Voor het beantwoorden van deelvraag 4 is een grondrechtenanalyse gemaakt. Alleerst zijn de relevante grondrechten geïdentificeerd die door de getroffen coronamaatregelen op enigerlei wijze onder druk zijn komen te staan en vervolgens is gekeken of de grondrechten in voldoende mate in acht zijn genomen. De grondrechtenanalyse is hoofdzakelijk gebaseerd op de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU). In hoofdstuk 7 wordt de methode nader toegelicht.

1.4.4 Enquête onder rechtzoekenden

Voor het beantwoorden van deelvraag 5 over de ervaringen van rechtzoekenden zijn binnen elk rechtsgebied enquetes uitgezet onder rechtzoekenden. In de enquête zijn vragen opgenomen over de omstandigheden van de zitting, over de ervaren voor- of nadelen van een digitale zitting (indien van toepassing) en vragen over de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Door allerlei omstandigheden die in de betreffende hoofdstukken nader worden toegelicht, was de respons op de enquêtes voor de onderdelen vreemdelingenrecht en civiel jeugdrecht erg laag. Er is nog geprobeerd om interviews met rechtzoekenden te houden om langs die weg de ervaringen van kwetsbare rechtzoekenden te kunnen meenemen, maar ook dat heeft weinig tot geen resultaat opgeleverd.

1.4.5 Expert meetings

Voor elk rechtsgebied is een expert meeting gehouden. Deze vonden online plaats in de maanden november en december 2021. Doel van deze expert meetings was om de onderzoeksresultaten voor te leggen en feedback te vragen aan verschillende professionals. Daarbij was de focus toekomstgericht. Wat zou bij een nieuwe crisis beter kunnen? Kunnen andere wijzen van zaaksafhandeling (online, schriftelijk, telefonisch) een blijvende waarde hebben binnen de rechtspraak, en zo ja onder welke condities?

1.5 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport schetsen wij de karakteristieken van de drie verschillende rechtsgebieden en de ontwikkeling van de digitalisering van de rechtspraak op het moment dat de coronacrisis uitbrak. In hoofdstuk 3 beschrijven wij vervolgens in het algemeen met welke problemen de rechtspraak werd geconfronteerd en welke wettelijke en praktische maatregelen zijn getroffen. Vervolgens behandelen we in de daaropvolgende hoofdstukken de onderzoeksvragen specifiek voor het strafrecht (hoofdstuk 4), het jeugdbeschermingsrecht (hoofdstuk 5) en het vreemdelingenrecht (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 volgt de grondrechtenanalyse. In hoofdstuk 8 vindt een vergelijking plaats van de bevindingen op de verschillende rechtsgbieden en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Literatuurlijst

Bellone, *JICLT* 2013, p. 24-28
E.T. Bellone, 'Private Attorney-Client Communications and the Effect of Videoconferencing in the Courtroom,' *Journal of International Commercial Law and Technology* (8) 2013, afl. 1, p. 24–28.

Bohannon e.a., *Displays* 2013, p. 177-185
L. Bohannon e.a.,'Eye contact and video-mediated communication: A review', *Displays* 2013, afl. 34, p. 177–185.

Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020
M.R. Bruning, D.J.H. Smeets, K.G.A. Bolscher e.a. *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie: Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken* (WODC-rapport), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Dinkelaar, Trema 2020, afl. 3, p. 5-7
I. Dinkelaar, 'Soundcheck voor de rechtspraak,' *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht* 2020, afl. 3 (COVID-themanummer), p. 5–7.

Nifosi-Sutton 2017
I. Nifosi-Sutton, *The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law*, New York: Routledge 2017.

Nuffield Family Justice Observatory 2020, p. 10.
N. Byrom, *What we know about the impact of remote hearings on access to justice: a rapid evidence review* (Briefing Paper), Londen: Nuffield Family Justice Observatory 2020

Eagly, *NURL* 2015, afl. 109, p. 933-1020
I.V. Eagly, Remote Adjudication in Immigration, *Northwestern University Law Review* 2015, afl. 109, p. 933-1020.

Gibbs 2017
P. Gibbs, *Defendants on video – conveyor belt justice or a revolution in access?*, Londen: Transform Justice 2017, transformjustice.org.uk.

Hammerstein, Blog RU 2020
A. Hammerstein, '*Overpeinzingen bij een crisis*', Blog Radboud Universiteit Nijmegen 2020, ru.nl en mr-online.nl, 2 april 2020.

Jensma, *NRC* 2020b
F. Jensma, 'Een strafproces 'op afstand' is te mager,' *NRC* 2020, nrc.nl, 2 mei 2020.

Kitzinger, Transparency Project 2020
C. Kitzinger, '*Remote justice: a family perspective*,' Transparency Project 2020, transparency-project.org.uk, 29 maart 2020.

Nifosi-Sutton 2017
I. Nifosi-Sutton, *The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law,* New York: Routledge 2017.

Spronken NJB 2020, p. 686
T. Spronken 'De rechtspraak als vitaal onderdeel van de rechtstaat', *NJB* 2020, p. 686.

Snijders, Klaassen & Meijer 2017
H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen & G.J. Meijer, *Nederlands burgerlijk procesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Terry, Johnson & Thompson 2010
M. Terry, S. Johnson & P. Thompson, *Virtual Court pilot Outcome evaluation*, Ministry of Justice Research Series 2010, afl. 21, justice.gov.uk.

Tyler, Court Review 2007, afl. 44, p. 26-31
T.R. Tyler, Procedural Justice and the Courts, *Court Review* 2017, afl. 44, p. 26-31.

Wetgeving en richtlijnen

- *Stb.* 2006, 275 (Besluit videoconferentie).
- *Stb*. 2020, 410 (Besluit Elektronisch Procederen
- Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 581

Jurisprudentie

- ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, *JB* 2020/71, r.o. 1.3
- PG HR, 10 november 2020, ECLI:NL:PHR:2020:1050

Websites

- 'Gerechtsgebouwen aangepast aan anderhalvemetersamenleving,', rechtspraak.nl, 11 mei 2020.
- 'Rechtspraak en OM werken corona-achterstanden weg,' rechtspraak.nl, 25 juni 2020.
- 'Rechtspraak tijdens de coronacrisis,' rechtspraak.nl, 2 april 2020.
- 'The Law Society's response to the Civil Justice Council's rapid consultation on the impact of COVID-19 measures on the civil justice system,' lawsociety.org.uk, 20 mei 2020.

Hoofdstuk 2 Rechtspraak vóór de coronacrisis

Karen Geertsema, Yasemin Glasgow & Anna Pivaty

Inhoudsopgave

2.1 Inleiding 26
2.2 Karakteristieken rechtsgebieden 26
2.2.1 Strafrecht 26
2.2.2 Civiel jeugdbeschermingsrecht 28
2.2.3 Vreemdelingenrecht 32
2.3 Achterstanden 36
2.4 Digitalisering rechtspraak 36
Literatuurlijst 39

2.1 Inleiding

De kaders waarbinnen de rechtspraak functioneert verschillen per rechtsgebied. De aard van het geschil heeft invloed op de wijze waarop de rechtsgang is ingericht. We behandelen in dit hoofdstuk de specifieke kenmerken van de verschillende rechtsgebieden. We beschrijven hoe de gerechtelijke procedures verlopen, de eventuele voorprocedures die daaraan voorafgaan en de actoren die in de keten een rol spelen. Vervolgens geven we een beeld van de situatie binnen de verschillende rechtsgebieden wat betreft de achterstanden in de behandeling van zaken en de digitale mogelijkheden die beschikbaar waren bij de start van de coronacrisis.

2.2 Karakteristieken rechtsgebieden

De drie rechtsgebieden die in dit onderzoek centraal staan, hebben eigen procesrechtelijke kenmerken die van invloed zijn op de wijze waarop de rechtsgang tijdens de coronacrisis plaatsvond. In deze paragraaf beschrijven we summier de verschillende procedures per rechtsgebied en welke actoren daar bij betrokken zijn.

2.2.1 Strafrecht

Een strafrechtelijke procedure bestaat uit een voorbereidende fase, de fase van berechting en de fase van tenuitvoerlegging van een opgelegde sanctie of maatregel. De fase van tenuitvoerlegging blijft buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Voorbereidende fase

Voor verdachten van strafbare feiten begint de strafrechtelijke procedure meestal met een verhoor op het politiebureau.[24] Verdachten kunnen worden uitgenodigd voor het verhoor, of worden aangehouden en naar het bureau gebracht voor verhoor. Ze kunnen maximaal 9 uur worden vastgehouden voor verhoor.[25] Het vasthouden voor verhoor kan in sommige gevallen worden verlengd tot maximaal drie dagen en 18 uur (inverzekeringstelling).[26] Aangehouden verdachten hebben het recht op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor door een door henzelf gekozen advocaat of een advocaat van dienst (piketadvocaat),[27] maar kunnen er ook afstand van doen.[28] Niet-aangehouden verdachten kunnen op eigen kosten een advocaat inschakelen.[29]

In ernstige zaken wordt de verdachte meestal in de loop van het voorbereidend onderzoek in voorlopige hechtenis gesteld. De voorlopige hechtenis begint met de zogenaamde voorgeleiding voor de rechter-commissaris: de verdachte verschijnt binnen drie dagen van inverzekering-

---

24 Bij sommige zaken wordt veel voorbereidend onderzoek verricht voordat de verdachte door de politie wordt verhoord (bijvoorbeeld in financiële zaken) en bij andere zaken weinig of geen (bijvoorbeeld wanneer de verdachte op heterdaad is betrapt; art. 53 Sv.)

25 Of 18 uur als de verdachte overnacht, want nachturen (00:00-09:00) tellen niet mee bij de duur van ophouden voor verhoor. Art. 61 Sv.

26 Artt. 58 en 59a Sv. In uitzonderlijke gevallen kan de inverzekeringstelling met 3 dagen verlengd worden tot maximaal 6 dagen 18 uur.

27 Artt. 28c lid 1 en 28d lid 1 Sv.

28 Art. 28 sub a Sv. Afstand is niet mogelijk voor sommige categorieën van zaken en verdachten, bijvoorbeeld minderjarige verdachten. Art. 489 lid 2 Sv.

29 Sinds 19 november 2020 worden niet-aangehouden verdachten in de zaken die vanwege corona-achterstanden en/of in het ZSM-proces (een programma van het OM gericht op versnelde afdoening van strafzaken in de voorfase) door een OM-strafbeschikking worden afgedaan, een kosteloze consultatie met een advocaat aangeboden. Zie: Brief van de Minister Justitie en Veiligheid van 19 november 2020 Rechtsbijstand bij OM-strafbeschikkingen, *Kamerstukken II* 2019/20, 31 753, 221.

stelling voor de rechter-commissaris[30] die kan beslissen hem 14 dagen langer vast te houden.[31] Daarna beslist de raadkamer gevangenhouding (die bestaat uit drie rechters) of de voorlopige hechtenis moet worden verlengd met 30 dagen. Dit kan worden verlengd met nog twee keer 30 dagen.[32] De zittingen ter voorgeleiding en gevangenhouding behoren tot de voorbereidende fase (en niet de fase van berechting), hoewel ze mondeling plaatsvinden op de rechtbank in aanwezigheid van de officier van justitie, verdachte en zijn advocaat.

Tijdens de voorbereidende fase kunnen verschillende soorten onderzoekshandelingen plaatsvinden, zoals getuigenverhoren, doorzoekingen en telefoontaps. Sommige handelingen worden door een rechter-commissaris (of op zijn verzoek door opsporingsautoriteiten) verricht.[33] De maximale duur van de voorbereidende fase tijdens de voorlopige hechtenis is 110 dagen en 18 uur: 104 dagen daarvan zijn voorlopige hechtenis en 6 dagen en 18 uur hiervan inverzekeringstelling. Daarna begint de fase van de berechting. Als de verdachte niet in voorlopige hechtenis zit, bestaat geen maximale wettelijke termijn voor het afronden van het vooronderzoek.

Het zwaartepunt van het strafproces is verschoven van de berechtingsfase naar de voorbereidende fase, in het bijzonder doordat getuigenverklaringen die tijdens het vooronderzoek zijn afgelegd, als bewijs kunnen worden gebruikt zonder dat de getuige opnieuw ter terechtzitting wordt verhoord.[34] Ongeveer de helft van de strafzaken wordt in de voorbereidende fase afgedaan (middels een strafbeschikking van het Openbaar Ministerie of via andere afdoeningsmodaliteiten) waarmee dit deel van de strafzaken niet doorgaat naar de fase van de berechting.[35]

Berechting

Bij minder complexe strafzaken begint de berechtingsfase met een dagvaarding van het Openbaar Ministerie. De dagvaarding roept de verdachte op om voor de rechter te verschijnen voor de inhoudelijke behandeling van zijn zaak. Bevindt de verdachte zich in voorlopige hechtenis dan moet de berechtingsfase binnen maximaal 110 dagen en 18 uur vanaf de aanhouding van de verdachte beginnen. Soms is het voorbereidend onderzoek binnen deze termijn nog niet afgerond, waardoor de zaak niet klaar is voor de inhoudelijke behandeling.[36] Dan begint de berechtingsfase met een zogenoemde *proforma* zitting ('voor de vorm'),[37] om de duur van de voorlopige hechtenis veilig te stellen en de voortgang van het voorbereidend onderzoek te toetsen.[38] De advocaat van de verdachte mag deze zittingen gebruiken om verdere onderzoekswensen bekend te maken, en/of om een schorsing of opheffing van de voorlopige hechtenis[39] aan te vragen.

Een andere voorbereidende strafrechtelijke zitting in de berechtingsfase is de regiezitting. Dit is een zitting – meestal bij complexe zaken- waarbij onderzoekswensen kunnen worden ingebracht

---

30 Een rechter-commissaris kan niet als zittingsrechter optreden (art. 268 Sv), behalve in jeugdstrafrechtzaken, waar de kinderrechter wel als rechter-commissaris mag optreden inzake voorlopige hechtenis.

31 Art. 64 lid 1 Sv.

32 Artt. 65-67 Sv.

33 Artt. 181-185 Sv.

34 De Wilde, *RM Themis* 2018, afl. 5, p. 180. Deze praktijk volgt uit de zogenaamde de-auditu-arrest van de Hoge Raad; HR 20 december 1926, *NJ* 1927, 85.

35 In 2019 deed het OM 96.495 zaken af in de voorfase en 95.610 stroomden door naar de berechtingsfase (verdachten gedagvaard om voor de rechter te verschijnen). Zie: 'Vervolging en berechting misdrijven; persoonsgegevens,' cbs.nl, 3 september 2021.

36 In de eerste aanleg pro-forma zittingen vinden vooral al de zaken die door een meervoudige kamer worden behandeld plaats. Zie Dubelaar e.a. 2015, p. 33.

37 Art. 282 Sv.

38 ibid, p. 2.

39 Art. 69 jo. 80 Sv.

en de inhoudelijke behandeling wordt gepland.[40] Een regiezitting is een vorm van een voorbereidende zitting zonder expliciete wettelijke basis.[41] Het verschil tussen een pro-forma zitting en een regiezitting is dat de laatste niet wordt gehouden om de termijn van voorlopige hechtenis veilig te stellen. Daarom kan een regiezitting plaatsvinden in zaken waarbij de verdachte op vrije voeten (niet in voorlopige hechtenis) is.[42]

Strafzaken worden in eerste aanleg inhoudelijk behandeld door een kantonrechter, een enkelvoudige kamer (politierechter) of een meervoudige kamer (een panel met drie rechters), afhankelijk van de ernst en het type zaak. In tweede aanleg (hoger beroep) worden strafzaken opnieuw in volle omvang[43] behandeld door het gerechtshof, meestal door een meervoudige kamer.[44] In sommige gevallen kan de strafzaak in hoger beroep door één rechter worden behandeld, bijvoorbeeld wanneer het om een verlenging van de gevangenhouding gaat, of als de zaak volgens het Openbaar Ministerie eenvoudig is, en in eerste aanleg door de kantonrechter of de politierechter was behandeld, waarbij de verdachte een gevangenisstraf van niet meer dan zes maanden heeft gekregen.[45]

Actoren in de keten

Behalve de rechter(s), verdachte en zijn advocaat, officier van justitie en de griffier, kunnen eventueel slachtoffer(s) (en advocaat) en een tolk aan de zitting deelnemen. Daarnaast kunnen getuigen, deskundigen (inclusief de medewerkers van het Nederlandse Forensische Instituut en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie),[46] medewerkers van de reclassering, en/of de Raad voor de Kinderbescherming (in jeugdstrafzaken) aanwezig zijn. Zij zijn echter vaak niet aanwezig, omdat de rechtbank vooraf opgenomen verklaringen[47] en/of schriftelijke rapportages gebruikt.[48] Een andere belangrijke actor in de keten is de Dienst Justitiële Inrichtingen. Deze dienst beheert de penitentiaire inrichtingen, inclusief de huizen van bewaring, waar de verdachten tijdens de voorlopige hechtenis verblijven.

2.2.2 Civiel jeugdbeschermingsrecht

Afbakening van het civiel jeugdrecht

Binnen het civiele jeugdrecht beschouwen wij minderjarigen en hun ouders die te maken krijgen met een jeugdbeschermingsmaatregel als 'kwetsbare rechtzoekenden'. In dit rapport is de keuze gemaakt om ons te beperken tot het jeugdbeschermingsrecht - meer specifiek de jeugdbeschermingszaken die betrekking hebben op een ondertoezichtstelling (hierna: OTS) en/of een uithuisplaatsing (hierna: UHP) – zowel open als gesloten. Spoedmaatregelen, die in het kader van een OTS of UHP plaatsvinden worden ook bij dit onderzoek betrokken. Dit betekent dat in principe het familierecht en de gezagsbeëindigende maatregelen niet worden meegenomen in dit onderzoek.

---

40 Kamerstukken II 2003/04, 29 254, 3, p. 4.
41 Dubelaar e.a. 2015; Dubelaar e.a. *NJB* 2015, p. 2862-2864.
42 Dubelaar e.a. 2015, p. 85.
43 Art. 407 Sv.
44 Art. 60 lid 2 Wet RO, art. 21 lid 1 en lid 2 sub b, art. 411 lid 1 Sv.
45 Art. 411 lid 2 Sv.
46 Het Pieter Baan Centrum is een onderdeel van het Nederlandse Instituut van Forensische Psychologie. Hier worden verdachten van ernstige delicten die vermoedelijk aan een psychische stoornis leiden ter observatie geplaatst om op basis daarvan advies te geven aan de rechter of het Openbaar Ministerie.
47 Bijvoorbeeld tijdens de voorbereidende fase. In de fase van het onderzoek ter terechtzitting worden getuigenverhoren vaak opgenomen door de rechter-commissaris buiten de inhoudelijke zitting (volgens art. 361 lid 1 Sv. De partijen worden in de gelegenheid gesteld om deze verhoren bij te wonen.
48 Zie bijvoorbeeld: De Wilde, *RM Themis,* 2018, afl. 5, p. 180.

Vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverlening

Wanneer ouders niet in staat zijn om hun kinderen in een veilige omgeving te laten opgroeien, kunnen gezinnen in contact komen met jeugdhulpverlening. Binnen de jeugdhulpverlening is het voor minderjarigen en hun ouders mogelijk om geholpen te worden binnen het 'vrijwillig kader' van jeugdzorg en het 'gedwongen kader' van de jeugdbescherming. In de praktijk is het niet eenvoudig om aan te geven wanneer sprake is van vrijwillige hulp of gedwongen hulp (jeugdbescherming) en waar deze scheidslijnen zich bevinden.[49] Het vrijwillig kader wordt grotendeels gereguleerd door de (bestuursrechtelijke) Jeugdwet (Jw) met aanvullende belangrijke procedurele voorschriften in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In principe komen gezinnen via de gemeente (of de huisarts, medisch specialist en de jeugdarts)[50] terecht bij een jeugdhulpaanbieder. De gemeente is immers verantwoordelijk om voorzieningen van jeugdhulp te treffen.[51] Bij de bepaling van de aangewezen vorm van jeugdhulp wordt rekening gehouden met de behoeften en persoonskenmerken van de jeugdige en zijn ouders[52] en de godsdienstige gezindheid, levensovertuiging of culturele achtergrond.[53] Om hulp aangeboden te krijgen, moeten betrokkenen toestemming verlenen voor de uitvoering van deze jeugdhulp[54] – vandaar de term 'vrijwillig kader'. In sommige situaties is het mogelijk dat het binnen de vrijwillige jeugdhulp niet mogelijk is om de minderjarige voldoende te beschermen. In dat geval kan worden overgegaan tot het gedwongen kader van de jeugdhulpverlening.[55] Binnen het 'gedwongen kader' kunnen kinderbeschermingsmaatregelen, zoals een OTS en/of een UHP, worden opgelegd door de kinderrechter zonder dat de ouders en de minderjarige hiermee instemmen. Een OTS kan worden ingesteld wanneer de minderjarige zodanig opgroeit dat hij of zij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd.[56] Hierbij moet de zorg die in verband met het wegnemen van deze dreiging noodzakelijk is, niet of niet voldoende worden geaccepteerd en moet een gerechtvaardigde verwachting bestaan dat binnen een aanvaardbaar te achten termijn de ouder(s) met gezag weer verantwoordelijk kan of kunnen worden voor de verzorging en de opvoeding van de minderjarige.[57] Een machtiging tot een UHP kan worden afgegeven wanneer dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid.[58] Dit betekent dat een minderjarige gedurende dag en nacht buiten zijn of haar gezin wordt geplaatst.[59] Dit gedwongen kader wordt grotendeels gereguleerd door Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). De maatregelen van een OTS en een UHP vallen dus onder het gedwongen kader.[60]

---

49 Zie bijvoorbeeld: Verkroost, *TvJR* 2019, afl. 1, p. 17-24.
50 Art. 2.6 lid 1 sub e Jw.
51 Conform art. 2.3 lid 1 Jw.
52 Art. 2.3 lid 4 sub a Jw.
53 Art. 2.3 lid 4 sub b Jw.
54 Zie ook; Verkroost, *TvJR* 2019, afl. 1, p. 18.
55 In de praktijk is deze opeenvolging dus niet zo duidelijk te stellen. Dit heeft te maken met het feit dat in de praktijk gebruikgemaakt wordt van 'drang in het vrijwillig kader', waardoor het niet makkelijk te beantwoorden is wanneer het vrijwillige karakter eindigt en het gedwongen karakter start. Zie ook: Verkroost, *TvJR* 2019, afl. 1, p. 17-24.
56 Art. 1:255 lid 1 BW.
57 Art. 1:255 lid 1 sub a BW jo. art. 1:255 lid 1 sub b BW.
58 Art. 1:165b lid 1 BW.
59 Art. 1:265a BW.
60 In dit *desk research* wordt dus uitdrukkelijk gekeken naar het gedwongen kader. Wanneer specifiek op het vrijwillig kader wordt gedoeld, zal dit worden benoemd.

Actoren in de keten

In het civiele jeugdrecht spelen de volgende actoren een rol binnen de gerechtelijke procedure van het civiele jeugdrecht:

- de kinderrechter;
- de minderjarige(n) en de ouder(s) (of andere opvoeders);
- de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK);
- de Gecertifeerde Intstelling (hierna: GI);
- de (eventuele) advocaat van ouders;
- de (eventuele) bijzondere curator van de minderjarige;
- de tolk wanneer de ouders of minderjarige de Nederlandse taal niet voldoende beheersen.

De rol van de RvdK, kinderrechter, de GI en ouders (en minderjarigen) wordt hieronder nog kort toegelicht.

De Raad voor de Kinderbescherming

Het initiatief voor het verzoek van een eerste kinderbeschermingsmaatregel ligt bij de RvdK; zij dient dit verzoek in bij de kinderrechter. Ook kan de RvdK een rapport (Raadsrapport) overhandigen aan de kinderrechter, wanneer ouders bijvoorbeeld specifiek vragen om het verzoek te onderbouwen door middel van een rapport.[61] Tijdens de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel blijft de RvdK ook betrokken wanneer bijvoorbeeld nog een (aanvullend) Raadsrapport nodig is.

De kinderrechter

In principe worden zaken die minderjarigen betreffen, behandeld door een kinderrechter.[62] De kinderrechter neemt in principe een *lijdende rol* aan binnen deze gerechtelijke procedure.[63] Dit betekent dat de rechter niet zelf – dus ambtshalve - de oplegging van een kinderbeschermings-maatregel kan initiëren en dat een kinderrechter in principe alleen kan beslissen *of* een maatregel wordt opgelegd, [64] maar niet *waar* deze UHP wordt uitgevoerd (dat wil zeggen: waar de minderjarige wordt geplaatst). Wel kan de kinderrechter wanneer het verzoek tot een OTS wordt ingediend voor maar een minderjarige uit het gezin, het verzoek tot een OTS voor de andere minderjarigen uit dat gezin aanvullen – mits aan de eisen van een OTS is voldaan.[65] De kinderrechter kan daarnaast advies inwinnen bij de RvdK.[66]

De gecertificeerde instelling

De GI houdt toezicht op de minderjarige.[67] De uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel is in handen van de GI.[68] De GI biedt dus *geen* jeugdhulp aan (het vrijwillig kader).[69] In de praktijk

---

61 Art. 810a lid 1 Rv jo. art. 810a lid 2 Rv.

62 Art. 808 Rv. De kinderrechter in het arrondissement waar de minderjarige woont, is de kinderrechter die in principe is bevoegd krachtens art. 265 Rv.

63 Zie bijvoorbeekd: Van Teeffelen, *FJR* 2017, p. 37.

64 Een uitzondering kan o.a. gevonden worden in art. 1:255 lid 5 BW waar een kinderrechter een verzoek tot een OTS voor een kind uit het gezin, ook kan uitspreken voor andere kinderen van het gezin.

65 Art. 1:255 lid 5 BW.

66 Art. 810 lid 1 Rv.

67 Art. 1:262 lid 1 BW.

68 Zie o.a. art. 3.2 lid 1 Jw. De daadwerkelijke uitvoering wordt uitgevoerd door de jeugdbeschermer. Om deze kinderbeschermingsmaatregel uit te voeren, kan de GI gebruik maken van schriftelijke aanwijzingen ten behoeve van de verzorging en opvoeding van de minderjarige (art. 1:263 lid 1 BW). Deze schriftelijke aanwijzingen kan de kinderrechter op verzoek van de GI bekrachtigen (art. 1:263 lid 3 BW).

69 Art. 3.2 lid 2 Jw.

zal dus ook een Raadsmedewerker en/of een medewerker van de GI aanwezig zijn bij de zitting. In afwijking van wat hierboven is genoemd, kan een verzoek tot verlenging van een OTS of een UHP worden ingediend door zowel de RvdK en de GI – en in eerste intstantie door de GI.[70] Dit heeft te maken met het feit dat bij een verlenging van een OTS of een UHP de GI al betrokken is met de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel en dus ook zicht heeft op de behoeften en de belangen van de minderjarige. Wanneer een GI niet overgaat tot het verzoek van de verlenging van een OTS, kan de RvdK (of de ouder) het verzoek indienen. Wanneer de GI daarnaast al belast is met uitvoering van de OTS, is de GI in eerste instantie bevoegd om een verzoek in te dienen voor een machtiging UHP.[71]

Ouder(s) en de minderjarige(n)

Tot slot zijn de ouders (en minderjarige) aanwezig bij de zitting. Bij een machtiging voor gesloten jeugdhulp (een gesloten UHP) zal de minderjarige doorgaans in ieder geval ook aanwezig zijn. De minderjarige van twaalf jaar en ouder wordt in een apart kindgesprek gehoord door de kinderrechter (zie ook paragraaf 5.2.2. en 5.5.3). Met het kindgesprek wordt gehoor gegeven aan het wettelijk voorschrift dat minderjarigen van twaalf jaar of ouder hun mening kenbaar moeten kunnen maken in zaken waar zij bij betrokken zijn.[72] De kinderrechter mag niet tot een beslissing komen voordat de minderjarige van twaalf jaar en ouder door de kinderrechter is gehoord,[73] tenzij de minderjarige van dit hoorrecht afziet.[74] De kinderrechter kan daarnaast besluiten om ook kinderen jonger dan twaalf jaar te horen.[75] In zaken waarin een machtiging plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp wordt verzocht, wordt de minderjarige van twaalf jaar en ouder en de minderjarige die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt maar in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, in beginsel in aanwezigheid van andere belanghebbenden gehoord. In alle andere gevallen wordt de minderjarige in beginsel alleen, buiten aanwezigheid van anderen, gehoord, met uitzondering van (zijn eventuele) advocaat.[76]

Kenmerken van de procedure

De ouders en de minderjarige hebben in de praktijk geregeld *geen* advocaat[77] – anders dan in het strafrecht en het vreemdelingenrecht. Ook is de minderjarige (binnen het civiele jeugdrecht) procesonbekwaam[78] – dat wil zeggen dat de wettelijke vertegenwoordiger (meestal de ouders) het kind in en buiten rechte vertegenwoordigt[79] – en heeft de minderjarige zelf bijvoorbeeld *geen* mogelijkheid om in hoger beroep te gaan (ouders wel – zij kunnen dit hoger beroep dus ook

---

70 Art. 1:260 lid 2 BW.

71 Art. 1:265b lid 1 BW.

72 Art. 809 Rv. Al sinds geruimere tijd zijn er geluiden te horen dat de leeftijdsgrens om kinderen te horen verlaagd zou moeten worden. Zie bijvoorbeeld het onderzoek Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020 in opdracht van het WODC, waarin de onderzoekers pleiten voor het invoeren van het hoorrecht vanaf acht jaar. Zie Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020.

73 Art. 809 lid 1 Rv.

74 Zie o.a. art. 7.1 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020). Wanneer een minderjarige geen gebruik maakt van de gelegenheid om gehoord te worden, kan de rechter een nadere dag bepalen om de minderjarige alsnog te horen. Wanneer de minderjarige dan (weer) niet verschijnt, kan de zaak worden behandeld zonder de minderjarige gehoord te hebben, krachtens art. 809 lid 4 Rv.

75 Zie art. 7.1 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020).

76 Art. 7.2 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020).

77 Ouders zijn bij een ondertoezichtstelling en een uithuisplaatsing niet verplicht om zich te laten bijstaan door een advocaat: art. 80 lid 1 Rv. Zie ook: 'Advocaat wel of niet verplicht,' rechtspraak.nl.

78 Zie voor een verdere uiteenzetting over de wettelijke waarborgen die de minderjarige heeft als procespartij in een procedure: HR 5 december 2014, ECLI:HR:2014:3535.

79 Zie ook art. 1:247 jo 1:245 lid 4 BW.

namens hun kind indienen), met uitzondering van een machtiging tot gesloten jeugdhulp.[80] In het geval dat de met gezag belaste ouder(s) van de minderjarige en de minderjarige tegenstrijdige belangen hebben, kan de kinderrechter een bijzondere curator benoemen voor de minderjarige, wanneer dit noodzakelijk is in het belang van de minderjarige. De bijzondere curator kan in dat geval de minderjarige, zowel in als buiten rechte, vertegenwoordigen.[81]

Zittingen binnen het civiele jeugdbeschermingsrecht vinden doorgaans plaats achter gesloten deuren en niet in het openbaar, [82] tenzij de rechter bepaalt dat zwaarwegende belangen aanwezig zijn om de zitting (deels) openbaar te behandelen.[83]

2.2.3 Vreemdelingenrecht

Het vreemdelingenrecht valt onder het bestuursrecht. Binnen de sectoren bestuursrecht behandelen de vreemdelingenkamers de vreemdelingenzaken. In het vreemdelingen-recht gelden uitzonderingen op het algemene bestuurs(proces)recht voor zowel de bestuurlijke als de gerechtelijke fase. Deze uitzonderingen komen voort uit de aard van het rechtsgebied, de wens van de wetgever om snelle procedures te faciliteren en het Unierecht, dat bijna het volledige migratierecht beheerst. Er gelden verschillende procedurele regels voor bewarings-, asiel- en reguliere zaken. De specifieke kenmerken hebben ertoe geleid dat de rechtspraak de volgende categorieën zaken registreert:

- bewaringszaken: beroepschriften tegen de oplegging van een maatregel tot vreemdelingenbewaring, waarbij de vreemdeling in bewaring is gesteld.
- asielzaken, te onderscheiden in:
  - Dublinzaken (zaken waarin het asielverzoek wordt overgedragen aan een andere EU-lidstaat)
  - AA-zaken (zaken afgedaan in de algemene asielprocedure)
  - VA-zaken (zaken afgedaan in de verlengde asielprocedure)
- reguliere vreemdelingenzaken: alle aanvragen voor een verblijfsvergunning die geen asiel betreffen.

Aangezien de eigen procedurele regels per type vreemdelingenzaken van invloed zijn op de procedurele vereisten, en op de gevolgen van coronamaatregelen, beschrijven we hierna de drie type procedures. Eerst volgt echter een beschrijving van de actoren in de vreemdelingenrechtelijke procedure.

Actoren in de keten

In alle vreemdelingenzaken is de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (SvJ&V) het verantwoordelijke bestuursorgaan voor beslissingen over het recht op verblijf. De uitvoering is in handen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De bestuurlijke fase wordt uitgevoerd op verschillende locaties in het land door hoor- en beslismedewerkers. In de gerechtelijke fase gaat het dossier naar de afdeling Juridische Zaken van de IND. Waar de IND verantwoordelijk is voor de beslissingen over het recht op verblijf, is de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) verantwoordelijk voor de terugkeerprocedure. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verzorgt de opvang van asielzoekers tijdens de asielprocedure. Beroep tegen het bestuurlijke besluit is

---

80 Het feit dat de minderjarige van twaalf jaar en ouder gehoord moet worden door de kinderrechter zorgt ervoor dat de minderjarige toch een stem in de procedure heeft – ondanks zijn procesonbekwaamheid.

81 De bijzondere curator wordt benoemd conform art. 1:250 BW.

82 Zie art. 803 lid 1 Rv. Zittingen binnen jeugdstrafzaken worden ook achter gesloten deuren behandeld, krachtens art. 495b lid 1 Sv.

83 Zie art. 803 lid 2 Rv.

steeds mogelijk bij de Rechtbank Den Haag,[84] die zittingsplaatsen heeft ingesteld waar vreemdelingenzaken worden behandeld. Tegen de uitspraak in beroep is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Vreemdelingen worden tijdens de gerechtelijke procedure bijgestaan door een advocaat, die veelal aan de vreemdeling is toegewezen door de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). In vrijwel alle zaken wordt gebruik gemaakt van een tolk, zowel in de bestuurlijke fase als in de gerechtelijke fase.

In asielzaken vervult VluchtelingenWerk Nederland een adviserende rol. Vrijwilligers van VluchtelingenWerk kunnen de asielzoeker ondersteunen tijdens de procedure, en daarom ook bij de zitting aanwezig zijn.

Procedures omtrent terugkeer en bewaring

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft de bevoegdheid om een vreemdeling een maatregel tot in bewaringstelling op te leggen als:

a. de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft, daarom Nederland moet verlaten, maar geen gehoor geeft aan deze vertrekplicht. Het doel van de maatregel is uitzetting naar het land van herkomst.[85]
b. als het asielverzoek wordt overgedragen aan een andere EU-lidstaat en er een risico bestaat dat de vreemdeling onderduikt tijdens de overdrachtsprocedure. Het doel van de maatregel is overdracht aan een andere EU-lidstaat.[86]
c. als de vreemdeling een asielverzoek indient aan de buitengrens,[87] of een asielverzoek waarbij bewaring noodzakelijk is.[88]

Zodra de maatregel is opgelegd, wordt de vreemdeling in bewaring gesteld in een detentiecentrum. Vreemdelingenbewaring wordt ten uitvoer gelegd in detentiecentrum Rotterdam, in de Gesloten Gezinsvoorziening Zeist en in het Justitieel Complex Schiphol. Het detentiecentrum Rotterdam heeft 320 meerpersoonscellen voor mannelijke vreemdelingen. De locatie Zeist is bestemd voor gezinnen met minderjarige kinderen, vrouwen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Deze locatie bestaat uit 12 bungalows en 10 kamers voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Op Schiphol biedt het detentiecentrum plaats aan een gevarieerde populatie van asielzoekers in procedure, bolletjesslikkers en illegale of uitgeprocedeerde vreemdelingen.

Gedurende de inbewaringstelling is de Dienst Terugkeer- en Vertrek (DT&V) belast met de uitvoering van de terugkeermaatregelen, zoals het voeren van terugkeergesprekken en de organisatie van benodigde reisdocumenten. Op peildatum 29 februari 2020 bevonden zich ongeveer 440 personen in vreemdelingenbewaring.[89] Op peildatum 25 mei waren dat er 270, op peildatum 13 september 2020 waren dat ongeveer 210 personen. Tussen 16 maart en 13 september 2020 zijn ongeveer 240 personen gedwongen vertrokken naar hun herkomstland.

De rechtbank moet uiterlijk binnen 28 dagen na de inbewaringstelling in kennis worden gesteld, tenzij de vreemdeling zelf eerder beroep heeft ingesteld. De rechtbank is gebonden aan wettelijke termijnen. Bij een eerste beroep tegen de maatregel vindt uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroepschrift (kennisgeving) een zitting plaats waarbij de vreemdeling, of diens

84 Art. 8:7 lid 3 Awb jo. Bijlage 2 bij de Awb 'Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak'.
85 Art. 59 Vw.
86 Art. 59a Vw.
87 Art. 6 Vw (op Schiphol of in de haven van Rotterdam).
88 Art. 59b Vw (o.a. wegens een gevaar voor de openbare orde of een opvolgende aanvraag).
89 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2633.

advocaat, in persoon aanwezig is.[90] De advocaat bereidt de zitting voor tijdens een bezoek aan het detentiecentrum. Tijdens de zitting wordt de vreemdeling aangevoerd vanuit het detentiecentrum, tenzij sprake is van een videoconferentie (zie hierna onder paragraaf 2.4).[91] Na sluiting van het onderzoek moet de rechter binnen zeven dagen uitspraak doen.[92] De hogerberoepsprocedure is eveneens gebonden aan korte termijnen: binnen een week na de rechtbankuitspraak moet hoger beroep zijn ingesteld.[93] Als de bewaring voortduurt, toetst de rechter in een vervolgberoep of de SvJ&V voldoende voortvarend heeft gehandeld met betrekking tot de voorgenomen uitzetting, asielprocedure of overdracht, en of er in geval van uitzetting daadwerkelijk zicht op uitzetting is.[94] Dit beroepschrift kan zonder toestemming van partijen buiten zitting worden afgedaan.[95] Ook voor deze zaken geldt een uitspraaktermijn van zeven dagen.[96] Tegen uitspraken over een vervolgberoep staat geen hoger beroepschrift open.[97]

Asielprocedures

Zoals gezegd registreert de Rechtspraak asielzaken in drie categorieën, te weten Dublinzaken, AA-zaken en VA-zaken. Op het moment dat een vreemdeling een asielverzoek indient, houdt de IND een interview, een aanmeldgehoor, waarin de identiteitsgegevens en reisroute van de vreemdeling naar Nederland wordt vastgelegd.[98] Op basis van het aanmeldgehoor bepaalt de IND of het asielverzoek op grond van de Dublinverordening door een andere lidstaat moet worden behandeld.[99] Als dit het geval is, is sprake van een Dublinzaak: de SvJ&V reikt een overdrachtsbesluit aan, waartegen een rechtsmiddel openstaat. In geding is dan de overdracht van het asielverzoek van Nederland aan een andere lidstaat, die op grond van de Dublinverordening binnen 18 maanden moet geschieden.[100] Het rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit heeft geen schorsende werking, waardoor een voorlopige voorziening moet worden gevraagd om feitelijke overdracht te voorkomen.[101] Dit verzoek moet binnen 24 uur na bekendmaking van het overdrachtsbesluit worden ingediend.[102] In Dublinzaken moet de rechter binnen vier weken na ontvangst van het beroepschrift uitspraak doen.[103]

Als op basis van het aanmeldgehoor de SvJ&V het asielverzoek niet overdraagt maar in behandeling neemt, wordt het verzoek in principe in de algemene asielprocedure behandeld. Deze procedure duurt acht dagen, en wordt vooraf gegaan door een rust- en voorbereidingstermijn van tenminste zes dagen.[104] Tijdens de rust- en voorbereidingstermijn verblijft de asielzoeker in een opvanglocatie in het land, van waaruit hij tijdens de achtdaagse procedure naar een aanmeldcentrum komt waar de aanvraag wordt behandeld (Schiphol, Ter Apel, Den Bosch, Zevenaar). De asielprocedure kent, anders dan het algemeen bestuursrecht, geen bezwaarfase, maar een voornemenfase. In figuur 2.1 is het verloop van de procedure weergegeven. Het nader gehoor is

---

90 Art. 94 lid 2 Vw.
91 Art. 97 Vw biedt de rechtsgrondslag voor toepassing van het Besluit Videoconferentie op bewaringszaken.
92 Art. 94 lid 3 Vw.
93 Art. 69 lid 3 Vw.
94 Art. 96 Vw.
95 Art. 69 lid 1 Vw.
96 Art. 69 lid 2 Vw.
97 Art, 84, onder a, Vw.
98 Art. 3.107b Vb.
99 Het asielverzoek wordt dan in Nederland niet in behandeling genomen, art. 30, lid 1 Vw jo. art. 3.109c Vb.
100 Uit art. 29 Verordening 604/2013 (Dublinverordening) volgt een termijn van zes maanden vanaf aanvaardiging van het verzoek van een andere lidstaat (lid 1), met een verlengingsmogelijkheid tot 18 maanden indien de vreemdeling onderduikt (lid 3).
101 Art. 81 lid 1, onder a, Vw.
102 Vc C2/11.
103 Art. 83b lid 3, onder a, Vw.
104 Art. 3.109 Vb.

het interview waarin de asielzoeker het vluchtverhaal uiteen zet. Dit gehoor is van groot belang voor de beoordeling van de aanvraag. De gehoren worden afgenomen door een IND-ambtenaar, met behulp van een tolk die telefonisch of fysiek aanwezig is bij het gehoor. Tijdens de asielprocedure worden asielzoekers bijgestaan door een advocaat die hen door de Raad voor Rechtsbijstand wordt toegewezen.

Figuur 2.1: Algemene asielprocedure in acht dagen

Tegen de afwijzing van het asielverzoek staat een rechtsmiddel open, dat gebonden is aan strikte termijnen. Net als in Dublinzaken geldt voor afwijzingen in de AA-procedure een beroepstermijn van één week.[105] De rechtbank is vervolgens verplicht om binnen vier weken na indiening van het beroepschrift uitspraak te doen.[106] Het beroepschrift heeft schorsende werking, tenzij sprake is van een wettelijke uitzondering,[107] dan moet een voorlopige voorziening worden gevraagd om uitzetting te voorkomen.

Asielverzoeken die niet in de algemene asielprocedure kunnen worden afgedaan, worden in de verlengde asielprocedure (VA-zaken) behandeld. Het gaat dan om asielverzoeken waarbij meer tijd nodig is voor de beslissing, bijvoorbeeld wegens medisch onderzoek, of als sprake is van een minderjarige asielzoeker onder de twaalf. Bij deze procedure zijn de beslis- en uitspraaktermijnen ruimer: de SvJ&V moet binnen zes maanden beslissen, met een mogelijke verlenging van negen maanden,[108] de rechtbank moet binnen 23 weken na instellen van het beroep uitspraak doen als de IND het asielverzoek 'ongegrond' verklaart. Verklaart de IND een asielverzoek 'kennelijk ongegrond' dan geldt voor de rechtbank een termijn van vier weken na het instellen van het beroep.[109]

Zowel in AA- als VA-zaken staat hoger beroep open tegen de uitspraak in beroep. Het hoger beroep kenmerkt zich door de mogelijkheid tot een versnelde en vereenvoudigde behandeling, zodat de ABRvS zaken snel en doelmatig kan afdoen. Hoger beroepschriften worden veelal zonder zitting afgedaan. De ABRvS moet binnen 23 weken na instellen van het hoger beroep uitspraak doen.[110]

Op het moment dat de coronamaatregelen in werking traden, kampte de IND met enorme achterstanden in de behandeling van asielverzoeken. Dit leidde bij de rechtbanken tot een toename van beroepschriften wegens niet tijdige behandeling van het asielverzoek met het verzoek om een dwangsom. Veel asielverzoeken werden doorgezonden van de AA-procedure naar de VA-procedure. De SvJ&V stelde een *taskforce* in om de achterstanden in de bestuurlijke fase weg te werken.[111]

105 Art. 69 lid 2, onder a, Vw.
106 Art. 83b lid 1 Vw.
107 Art. 82 lid 1 Vw. De uitzonderingen staan in art. 82 lid 2 Vw.
108 Art. 42 Vw.
109 Art. 83b lid 2 Vw.
110 Art. 89 lid 2 Vw.
111 Brief van 9 april 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2598.

Procedures in het reguliere migratierecht

Het reguliere migratierecht wijkt het minste af van het algemene bestuursrecht. Aanvraagprocedures worden conform de algemene wet bestuursrecht behandeld, waarbij een bezwaarfase geldt. Kenmerkend voor de reguliere verblijfsaanvragen zijn de visaverplichtingen. Het visum voor verblijf voor langer dan drie maanden, de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), vergt een aparte aanvraagprocedure. De IND behandelt de aanvraag, waarna na inwilliging het visum binnen drie maanden moet worden opgehaald bij een ambassade. De IND is tijdens de coronamaatregelen aanvragen blijven behandelen, maar het Ministerie van Buitenlandse zaken gaf tot 28 april 2020 geen mvv's af. Hoewel in eerste instantie de termijnen voor mvv-afgifte zijn verlengd, leidde dit mogelijkerwijs tot gerechtelijke procedures over verschoonbare termijnoverschrijdingen. Voor verblijf korter dan drie maanden geldt eveneens een visumprocedure. Vanwege alle reisbeperkingen schortte het Ministerie van Buitenlandse Zaken de behandeling van deze visumaanvragen op tijdens de coronamaatregelen.

Voorts vallen onder regulier migratierecht de procedures rond intrekking van een verblijfsrecht, bijvoorbeeld als de verblijfsvergunninghouder een gevaar vormt voor de openbare orde. Ook bij deze procedure gelden de vereisten uit het algemene bestuursrecht.

In reguliere zaken geldt een beroepstermijn van vier weken.[112] Voor de rechtbank geldt geen uitspraaktermijn.

2.3 Achterstanden

In het strafrecht was vóór de coronacrisis al sprake van enorme achterstanden in de behandeling van rechtszaken. Aan het begin van de crisis lagen bijvoorbeeld meer dan 67.000 zaken op de plank bij de strafrechter die nog moesten worden ingepland.[113] In het vreemdelingenrecht en het civiele jeugdrecht waren de achterstanden veel minder groot. In het vreemdelingenrecht was wel sprake van enorme achterstanden in de bestuurlijke fase van de asielprocedures (zie paragraaf 2.1.3). De werkvoorraad bij de rechtbanken betrof in maart 2020 ongeveer 11.000 vreemdelingenzaken. In het civiele jeugdrecht waren er vooral achterstanden in de uitvoeringsfase van behandelde jeugdbeschermingszaken. Dit wordt binnen het jeugdrecht ook wel aangeduid met de term *wachtlijstproblematiek.* [114] Jeugdigen die een kinderbeschermingsmaatregel krijgen opgelegd, moeten geruime tijd wachten voor een geschikte locatie waar zij geplaatst kunnen worden of de hulp die zij opgelegd krijgen is niet direct beschikbaar.[115]

2.4 Digitalisering rechtspraak

Binnen het straf- en vreemdelingenrecht bestaat al sinds 2006 de wettelijke mogelijkheid om rechtbankzittingen via een videoverbinding te laten plaatsvinden, waarbij de verdachte of de in bewaring gestelde vreemdeling vanuit het detentiecentrum via een videoverbinding de zitting

112 Art. 69 lid 1 Vw.

113 Totaal van kanton-, politierechter-, en meervoudige kamerzaken. Brief van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming, 24 april 2020, *Kamerstukken II,* 2019/20, 29 279, 589.

114 De Jong-de Kruijf, *TvJ* 2020, afl. 2, p. 44; Brief Perspectief voor de Jeugd, *Kamerstukken II,* 2019/20, 31 839, 723.

115 Zie o.a. Bruning, *AA* 2020, afl. 5, p. 450-453. Vanuit meerdere hoeken werd de zorg uitgesproken dat door de coronacrisis deze wachttijden nog verder zouden oplopen. Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2019/20, 31 839, 746, p. 6 en 10; 'Coronacrisis en kinderen en jongeren in Nederland: Een inventarisatie van de impact van de coronacrisis op jongeren in Nederland,' unicef.nl, 28 mei 2020, p. 23; Zie ook: 'Cliënten en GGZ op zoek naar nieuw evenwicht,' mindplatform.nl.

bijwoont. Het besluit videoconferentie voorziet in deze mogelijkheid.[116] Hiervan werd in het strafrecht nog maar weinig gebruikgemaakt vanwege een gebrek aan technische voorzieningen.[117] De wetgever was op het moment van de corona-uitbraak al bezig om het besluit met name ten aanzien van het strafrecht te herzien. De invoering van deze herziene plannen moest op een versnelde wijze gebeuren.[118]

Naast deze specifieke mogelijkheden voor videoconferenties in het straf- en vreemdelingenrecht, beoogt de wetgever, in nauw overleg met de Raad voor rechtspraak, om ook gerechtelijke procedures te digitaliseren. In het bestuursrecht is het al sinds de 'Wet elektronisch bestuurlijk verkeer' mogelijk voor burgers en bestuursorganen om langs elektronische weg te communiceren.[119] Met ingang van 1 juli 2010 maakte de 'Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter' digitaal procederen bij de bestuursrechter mogelijk.[120] De daadwerkelijke invoering van digitale uitwisseling van processtukken geschiedde via het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) uit 2014, waarmee in het strafrecht, in asiel- en bewaringszaken, het toezicht in faillissementen, beschermingsbewindzaken en schuldsaneringen elektronisch procederen mogelijk werd. Het plan was om alle civiele en bestuursrechtelijke procedures te automatiseren, maar in 2018 is het project stopgezet.[121] Er is echter wel wetgeving op basis van het KEI-programma tot stand gekomen op grond waarvan elektronische uitwisseling van processtukken mogelijk is. Dit betreft het besluit 'digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht'.[122] Dit besluit leidde tot wijzigingen in het civiele recht en het bestuursrecht.[123] Op basis van deze wetgeving kunnen partijen vrijwillig ervoor kiezen elektronisch te procederen. Alleen in asiel- en bewaringszaken binnen het vreemdelingenrecht (sinds 12 juni 2017), en bij de Hoge Raad in civiele vorderingszaken (sinds 1 maart 2017) is het digitaal procederen verplicht.[124] Voor het strafrecht werd het besluit digitale stukken Strafvordering ingevoerd, wat elektronisch procederen in het strafrecht op vrijwillige basis mogelijk maakt.[125] De Raad voor de rechtspraak heeft het KEI-programma in november 2018 vervangen voor het Basisplan Digitalisering Civiel recht en

---

116 Besluit van 8 mei 2006, houdende algemene eisen ten aanzien van het horen van personen per videoconferentie *Stb.* 2006, 275 (Besluit videoconferentie). Dit besluit werd 20 maart 2020 gewijzigd ten behoeve van het strafrecht, *Stb*. 2020, 101 (deze wijziging had niets te maken met de COVID-maatregelen).

117 Dit verschilde per rechtbank, zo werd bijvoorbeeld bij de rechtbank Amsterdam regelmatig gebruik gemaakt van videoconferentie bij raadkamer gevangenhouding zittingen. Zie: De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020, p. 106-107.

118 Brief regering, Voortgang digitalisering rechtspraak; De BIT-toets is inmiddels met succes afgerond, Brief Minister van Rechtsbescherming 29 oktober 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 562.

119 Wet van 1 juli 2004, *Stb.* 2004, 214. Nadien aangepast vanwege de technische ontwikkelingen door de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.

120 Wet van 22 april 2010, *Stb*. 2010, 173. Laatstelijk gewijzigd bij wet van 13 juli 2016, *Stb.* 2016, 288 (Wet ter eenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht).

121 De Minister voor Rechtsbescherming informeerde de Tweede Kamer op 13 april 2018 dat het digitaliseringsprogramma voor civiel en bestuursrecht (KEI) werd stopgezet: *Kamerstukken II*, 2017/18, 29 279, 420.

122 Besluit van 13 juli 2016, *Stb*. 2016, 292 (Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht) gewijzigd op 1 augustus 2018. *Stb*. 2018, 246. De regeling vervalt per 1 januari 2021, *Stb.* 2020, 410 (Besluit elektronisch procederen).

123 Art. 30c Rv en invoering van art. 8:36a - 8:36d Awb.

124 Besluit van 24 april 2017 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van diverse onderdelen van de Wet van 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (*Stb*. 2016, 288), de Wet van 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (*Stb*. 2016, 289), de Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht, het Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht en het Aanpassingsbesluit vereenvoudiging en digitalisering procesrecht, *Stb*. 2017, 174.

125 Besluit van 6 oktober 2016 houdende regels betreffende het gebruik van elektronische stukken (Besluit digitale stukken Strafvordering). *Stb*. 2016, 359.

Bestuursrecht.[126] In dit basisplan wordt de nadruk gelegd op het zoveel mogelijk papierloos procederen in plaats van het automatiseren van juridische procedures.[127] De coronamaatregelen hebben geleid tot een versnelling van de invoering van de al geplande wettelijke maatregelen op basis van dit basisplan. Op 1 januari 2021 trad het Besluit Elektronisch Procederen (hierna Bep) in werking, waarmee het eerdere besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht kwam te vervallen.[128] Het Bep ziet op het verkeer tussen de rechterlijke instanties en de bij een procedure betrokken partijen. Hierin is onder meer bepaald aan welke eisen een digitaal systeem voor gegevensverwerking moet voldoen dat door een rechterlijke instantie wordt gebruikt voor elektronisch procederen. In het civiele recht was de wettelijke grondslag voor vrijwillig elektronisch procederen aanwezig maar ontbrak nog de benodigde algemene maatregel van bestuur voor het elektronisch kunnen uitwisselen van processtukken. Met het Bep werd hierin voorzien waardoor het ook in civiele procedures, net als in bestuursrechtelijke procedures, mogelijk werd om alle stukken (met uitzondering van de grosse) op vrijwillige basis elektronisch uit te wisselen. In het Procesreglement Civiel Jeugdrecht zijn conceptbepalingen toegevoegd die zien op digitaal procederen en die gelijktijdig met de Bep in werking zijn getreden.[129]

In het strafrecht is het gebruik van digitale processtukken[130] en elektronisch procederen[131] sinds 2016 mogelijk.[132] Een drietal regelingen voorziet hierin: (1) een regeling voor de integriteit van processtukken in elektronische vorm, (2) een regeling voor het elektronisch ondertekenen van processtukken, en (3) een regeling voor het langs elektronische weg instellen van aangiftes, verzoeken, klachten en rechtsmiddelen en het kennisnemen van processtukken.[133]

Deze ontwikkelingen laten zien dat op het moment van de sluiting van de gerechtsgebouwen de digitalisering van de rechtspraak zich voor de verschillende rechtsgebieden in een ander stadium bevond. In het strafrecht bestonden al mogelijkheden met betrekking tot het horen op afstand en was elektronisch procederen al mogelijk, maar niet verplicht. In het civiele jeugdrecht waren er voorbereidingen om elektronisch procederen mogelijk te maken, maar tijdens de uitbraak van de coronacrisis waren deze nog niet in werking getreden. Binnen het jeugdrecht was dus nog geen ervaring opgebouwd met elektronisch procederen. In het vreemdelingenrecht waren in bewaringszaken zittingen via videoconferentie mogelijk en bestond al de verplichting tot elektronisch procederen. Ook in het asielrecht was elektronisch procederen al verplicht. In reguliere vreemdelingenrechtzaken werd alleen op vrijwillige basis elektronisch geprocedeerd.

---

126 *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490. Zie over de voortgang de Brief van Minister voor Rechtsbescherming 24 januari 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 29279, 562.

127 Basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht, o.a. p. 8 ev. *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490 (bijlage 872525).

128 Besluit van 15 oktober 2020 houdende regels voor het langs elektronische weg procederen in het civiele recht en in het bestuursrecht (Besluit elektronisch procederen), *Stb*. 2020, 410.

129 Zie Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020), inleiding.

130 'Processtukken' zijn 'alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissing redelijkerwijs van belang kunnen zijn'. Zie Nota van Toelichting, Besluit van 6 oktober 2016 houdende regels betreffende het gebruik van elektronische stukken (Besluit digitale stukken Strafvordering). *Stb.* 2016, 359.

131 In het strafrecht, wordt vooral het begrip 'digitale uitwisseling van processtukken' gebruikt in plaats van 'elektronisch procederen'. 'Elektronisch procederen' is een ruimer begrip, en het omvat in het strafrecht: de overdracht van processtukken, het indienen van documenten door belanghebbenden, de verstrekking van (afschriften van) processtukken, en de toezending van berichten van kennisgeving of gerechtelijke mededelingen met het gebruik van een 'elektronische voorziening', of een daartoe bestemde webportal. Zie: ibid.

132 Zie Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten in verband met het gebruik van elektronische processtukken. *Stb*. 2016, 90 en het besluit van 6 oktober 2016, houdende regels betreffende het gebruik van elektronische stukken (Besluit digitale stukken Strafvordering), *Stb.* 2016, 359, laatstelijk gewijzigd op 18 december 2019*, Stb.* 2019, 506.

133 Nota van Toelichting bij het Besluit digitale stukken Strafvordering, *Stb.* 2016, 359.

Literatuurlijst

Bruning, *AA* 2020, afl. 5, p. 450-453
M.E. Bruning, 'Zorg om de jeugdzorg; kinderrechter aan zet?' *Ars Aequi* 2020, afl. 5, p. 450-453.

Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020
M.R. Bruning, D.J.H. Smeets, K.G.A. Bolscher e.a. *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie: Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken* (WODC-rapport), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020, p. 106-107
A.M. De Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin & 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/Vrije Universiteit Amsterdam, 12 oktober 2020.

De Jong-de Kruijf *TvJ* 2020, afl. 2, p. 44-48
M.P. de Jong-de Kruijf, 'De wachtlijstproblematiek 'knaagt' aan de rechten van kinderen in gesloten jeugdhulp: Een gesloten plaatsing slechts baseren op art. 3 lid 1 IVRK is geen oplossing,' *TvJ* 2020, afl. 2, p. 44-48.

De Wilde, *RM Themis* 2018, afl. 5, p. 180
B. de Wilde, 'De beoordeling van getuigenverzoeken volgens het voorgestelde Wetboek van Strafvordering. Een beweging naar voren?', *RM Themis* 2018, afl. 5, p. 180.

Dubelaar e.a. 2015, p. 33, p. 85
M.J. Dubelaar, R. van Leusden, J.M. ten Voorde & S.G.C. van Wingerden, *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.

Dubelaar e.a. *NJB* 2015, p. 2862-2864
M.J. Dubelaar, J.M. ten Voorde, S.G.C. van Wingerden & R. van Leusden, 'Afscheid van de pro-formazitting in strafzaken?', *NJB* 2015, p. 2862-2869.

Van Teeffelen, *FJR* 2017, p. 37
P.A.J.Th. van Teeffelen, 'De kinderrechter: een kameleon in de rechterlijke organisatie?,' *FJR* 2017, p. 37.

Verkroost, *TvJR* 2019, afl. 1, p. 17-24
D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening 'met zachte drang': duidelijkheid vereist,' *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019, afl. 1, p. 17–24.

Wetgeving en richtlijnen

- *Stb.* 2004, 214 (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer)
- *Stb*. 2006, 275 (Besluit videoconferentie)
- *Stb*. 2010, 173 (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter)
- Stb. 2016, 90 (Digitale processtukken Strafvordering)
- *Stb*. 2016, 288 (Wet ter vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht)

- *Stb.* 2016, 289 (Wijziging Wet ter vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht)
- *Stb.* 2016, 292 (Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht)
- *Stb*. 2016, 359 (Besluit digitale stukken Strafvordering)
- *Stb*. 2017, 174 (Aanpassingsbesluit vereenvoudiging en digitalisering procesrecht)
- *Stb*. 2018, 246 (Verzamelbesluit Justitie en Veiligheid 2018))
- Stb. 2019, 506 (Invoeringsbesluit herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen)
- *Stb*. 2020, 101 (Wijziging besluit videoconferentie)
- *Stb.* 2020, 410 (Besluit elektronisch procederen)

- Dublinverordening 604/2013
- Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020)

- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 254, 3, p. 4
- *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, 420
- *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490
- *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490 (bijlage 872525)
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2598
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2633
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 589
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 562
- *Kamerstukken II* 2019/20, 31 753, 221
- *Kamerstukken II* 2019/20, 31 839, 723
- *Kamerstukken II* 2019/20, 31 839, 746, p. 6 en 10

Jurisprudentie

- HR 20 december 1926, *NJ* 1927, 85
- HR 5 december 2014, ECLI:HR:2014:3535

Websites

- 'Advocaat wel of niet verplicht,' rechtspraak.nl.
- 'Cliënten en GGZ op zoek naar nieuw evenwicht,' mindplatform.nl.
- 'Coronacrisis en kinderen en jongeren in Nederland: Een inventarisatie van de impact van de coronacrisis op jongeren in Nederland,' unicef.nl, 28 mei 2020, p. 23.
- 'Vervolging en berechting misdrijven; persoonsgegevens,' cbs.nl, 3 september 2021.

Hoofdstuk 3 Algemene maatregelen tijdens de coronacrisis

Marijke ter Voert, Karen Geertsema, Yasemin Glasgow & Anna Pivaty

Inhoudsopgave

3.1 Inleiding 42
3.2 Problemen in de beginfase 42
3.3 Wettelijke maatregelen 43
3.3.1 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid 43
3.3.2 Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak 44
3.4 Praktische maatregelen 46
3.4.1 Beperkte toegang tot gebouwen en zittingen 47
3.4.2 Uitbreiding schriftelijke behandeling 48
3.4.3 Inzet digitale middelen tijdens zittingen en het horen van partijen 49
3.4.4 Digitale correspondentie en uitwisseling van stukken 51
3.4.5 Uitbreiding van capaciteit 51
3.4.6 Ondersteunende dienstverlening 52
3.4.7 Instroom van zaken, achterstanden en doorlooptijden 54
3.5 Conclusie 57
3.5.1 Problemen in de beginfase 57
3.5.2 Getroffen maatregelen 57
Literatuurlijst 59

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de problemen waarmee de rechtspraak werd geconfronteerd bij aanvang van de coronacrisis en de algemene maatregelen die voor alle rechtsgebieden zijn genomen. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 komen de specifieke ontwikkelingen per rechtsgebied aan de orde. De informatie is gebaseerd op het deskresearch en interviews (zie paragaaf 1.4).

3.2 Problemen in de beginfase

Het eerste probleem waarmee de rechtspraak werd geconfronteerd, was dat alle gerechtsgebouwen op 17 maart 2020 werden gesloten.[134] Alleen de behandeling van zeer urgente zaken ging door. De minister van Justitie en Veiligheid beschreef deze zaken als volgt:

> *Er zijn veel situaties denkbaar waarin rechtspraak door moet gaan en de behandeling van zaken geen uitstel kan dulden. Dit zijn zaken waar een rechterlijke beslissing niet uitgesteld kan worden omdat de zaak raakt aan de rechten van verdachten of rechtzoekenden. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken waarbij verdachten vastzitten en daarop een rechterlijke toets moet plaatsvinden. Ook kan gedacht worden aan zaken waarbij zeer ingrijpende spoedeisende beslissingen genomen moeten worden, zoals het uit huis plaatsen van kinderen, ondertoezichtstellingen en vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting. Waar voortgang van urgente zaken noodzakelijk is, zal de rechtspraak passende maatregelen nemen.*[135]

Als gevolg van het sluiten van de gerechtsgebouwen liepen de al bestaande achterstanden verder op.[136] De rechtspraak nam de eerste week na 17 maart 20 procent minder beslissingen dan gebruikelijk. Ongeveer 80 procent van de normale werkvoorraad van (alle) zaken (ongeveer 22.000 zaken) zijn in de eerste week van de coronacrisis wel behandeld.[137]

Een tweede probleem was dat de rechtspraak op het moment van de *lockdown* onvoldoende voorbereid was op digitale en/of telefonische zittingen en elektronische uitwisseling van processtukken.[138] Zoals in paragraaf 2.4 uiteengezet, bestond in het strafrecht en het vreemdelingenrecht wel de mogelijkheid bepaalde zittingen via videoconferentie te houden,[139] maar in het stafrecht werd hier vrijwel geen gebruik van gemaakt en bij bewaringszaken in het vreemdelingenrecht verschilde het gebruik sterk per rechtbank. Daarnaast bestond in het strafrecht, civiele recht en bestuursrecht de mogelijkheid processtukken elektronisch uit te wisselen, maar dit werd alleen in vreemdelingrechtelijke asiel- en bewaringszaken daadwerkelijk toegepast. Dit betekende dat er in sommige rechtsgebieden geen digitale dossiers waren en dat papieren dossiers gescand of gekopieerd moesten worden, of door de parketwachters werden thuisbezorgd bij rechters.

De sluiting van gebouwen, het niet kunnen plaatsvinden van fysieke zittingen, de oplopende achterstanden, de beperkte mogelijkheden om digitale en/of telefonische zittingen te houden en digitaal processtukken uit te kunnen wisselen, noopten tot zowel wettelijke als praktische maatregelen. Deze maatregelen komen in de volgende twee paragrafen aan bod.

---

134 'Vanaf dinsdag sluiten de gerechten, urgente zaken gaan wel door,' rechtspraak.nl, 15 maart 2020.

135 Brief Minister van Justitie, Minister van Rechtsbescherming en Staatssecretaris van Justitie 15 maart 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 25295, 114.

136 'Rechtspraak en OM werken corona-achterstanden weg,' rechtspraak.nl, 2 juni 2020.

137 'Rechtspraak tijdens de coronacrisis,' rechtspraak.nl, 2 april 2020.

138 Jansen *NJB* 2020/2301; Zie ook Snijders, Klaassen & Meijer 2017, nr. 227.

139 Besluit van 8 mei 2006, houdende algemene eisen ten aanzien van het horen van personen per videoconferentie (Besluit videoconferentie), *Stb*. 2006, 275. Dit besluit werd 20 maart 2020 gewijzigd ten behoeve van het strafrecht, *Stb.* 2020, 101 (deze wijziging had niets te maken met de Covid-maatregelen).

3.3 Wettelijke maatregelen

De Minister van Justitie en Veiligheid maakte op 15 maart 2020 (aanvullende) maatregelen bekend rond de rechtspleging, de migratieketen en de ten uitvoerlegging van strafrechtelijke sancties.[140] De Rechtspraak besloot, in overleg met het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie en Veiligheid, de gerechtsgebouwen te sluiten van 17 maart tot 6 april 2020. Op 16 maart 2020 publiceerde de Raad voor de rechtspraak op haar website een lijst met zaken die in die periode wel doorgang moesten vinden (bijvoorbeeld vrijheidsontneming, spoedmaatregelen in het familierecht, faillissementen en kort gedingen). De Rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de advocatuur onderzochten eerst of de problemen opgelost konden worden met huidige regelgeving. De bestaande Noodwet Rechtspleging, een wet uit 1964, is echter niet gebruikt.[141]

De Raad voor de rechtspraak publiceerde op 3 april 2020 de 'Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak' (hierna: Tijdelijke algemene regeling). Deze regeling schrijft voor *op welke wijze* zittingen mogen plaatsvinden en *wie* aanwezig mogen zijn in de rechtszaal. Deze algemene regeling is per rechtsgebied uitgewerkt in specifieke tijdelijke procesregelingen. Voor de rechtsgebieden in dit onderzoek zijn dat de Tijdelijke regeling strafrecht, Tijdelijke regeling familie- en jeugdrecht en de Tijdelijke regeling bestuursrechtspraak.

Op 8 april 2020 werd het wetsvoorstel Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid ingediend.[142] Dit wetsvoorstel voorzag onder andere in de mogelijkheid om een mondelinge behandeling door middel van elektronisch communicatie te laten plaatsvinden.

Op 30 oktober 2020 is het Besluit elektronisch procederen (Bep) gepubliceerd. Dit besluit biedt een regelgevend kader voor vrijwillig en verplicht elektronisch procederen in het civiele recht en het bestuursrecht en trad per 1 januari 2021 in werking.[143]

In deze paragraaf beschrijven we de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid en de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak. De specifieke regelingen en werkinstructies komen in de hoofdstukken 4 tot en met 6 over de afzonderlijke rechtsgebieden aan de orde.

3.3.1 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid

De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (hierna: Tijdelijke wet COVID-19) is op 24 april 2020 in werking getreden.[144] Met deze wet wordt onder andere beoogd tijdelijke voorzieningen te bieden om fysieke zittingen in gerechtelijke procedures te kunnen vervangen door elektronische varianten daarop.[145]

In de Memorie van Toelichting zijn elektronische communicatiemiddelen als volgt omschreven:

> *Elektronische communicatiemiddelen vallen te onderscheiden in eenzijdige en tweezijdige middelen. Eenzijdige middelen zijn geschikt om een persoon in staat te stellen kennis te nemen*

---

140 Brief van 15 maart 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300-VI, 114.

141 Zie de Antwoorden Kamervragen over de gevolgen van het Corona-virus voor de rechtspleging en de rechtsbescherming, 25 maart 2020, *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2226.

142 Wet van 22 april 2020, houdende tijdelijke voorzieningen op het terrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de uitbraak van Covid-19 (Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid), *Stb*. 2020, 124.

143 Besluit van 15 oktober 2020 houdende regels voor het langs elektronische weg procederen in het civiele recht en in het bestuursrecht (Besluit elektronisch procederen), *Stb*. 2020, 410.

144 Wet van 22 april 2020, houdende tijdelijke voorzieningen op het terrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de uitbraak van Covid-19 (Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid), *Stb*. 2020, 124.

145 *Kamerstukken II* 2019/20, 35343, 3.

van de aangeboden informatie maar geven, anders dan bij tweezijdige middelen, niet de mogelijkheid om daar rechtstreeks en interactief op te reageren richting afzender. Verder vallen deze middelen te onderscheiden naar gelang de informatie in de vorm van tekst, geluid of beeld overgebracht wordt. Tweezijdige audiovisuele communicatiemiddelen bieden de beste mogelijkheid voor interactie tussen de partijen maar zijn vanuit technisch oogpunt bewerkelijker om te realiseren, zeker wanneer grotere aantallen personen moeten kunnen deelnemen aan het overleg of de vergadering. Daarom wordt in dit voorstel ook ruimte gegeven voor het gebruik van technisch eenvoudiger communicatievormen daar waar dit bij een afweging van de betrokken belangen aanvaardbaar geacht kan worden.[146]

Artikel 2 van de Tijdelijke wet COVID-19 voorziet in de mogelijkheid voor een behandeling ter zitting via een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel voor burgerlijke en bestuursrechtelijke gerechtelijke procedures. Dit artikel biedt de basis voor het vreemdelingenrecht en het civiele jeugdrecht om online zittingen te houden. Paragraaf 6 van de Tijdelijke wet COVID-19 ziet op tijdelijke voorzieningen voor strafzaken. Artikel 28 voorziet in de mogelijkheid om een zitting, doch niet een inhoudelijke behandeling, via een videconferentie te houden.

De Tijdelijke wet COVID-19 zou in eerste instantie vervallen op 1 september 2020. De wet is steeds verlengd en bij het schrijven van dit rapport liep die verlenging tot 1 februari 2022.[147] De wetgever voerde bij de tweede verlenging het volgende aan als argument voor de verlenging: [148]

Hoewel de rechtspraak in de afgelopen periode in toenemende mate is gaan werken met fysieke zittingen, moet toch nog regelmatig gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om zittingen geheel of ten dele langs elektronische weg te laten plaatsvinden. De nog steeds noodzakelijke maatregelen ter voorkoming van besmetting (zoals een strakke zittingsplanning om groepsvorming in de wachtruimte te voorkomen en de noodzaak van reiniging van de ruimtes voor en na een fysieke zitting) leiden ertoe dat de zittingscapaciteit niet voldoende is om enkel met fysieke zittingen te volstaan. Daarbij speelt ook een rol dat de achterstanden die zijn ontstaan in de eerste periode van de Covid-19-maatregelen drukken op de beschikbare zittingscapaciteit.[149]

3.3.2 Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak

De Presidentenvergadering van de Raad voor de rechtspraak stelde de Tijdelijke algemene regeling vast en kan die periodiek aanpassen.[150] De eerste versie werd op 3 april 2020 gepubliceerd. Daarna is de regeling diverse keren aangepast. Bij het schrijven van dit rapport dateert de meest recente versie van 5 november 2021 en is 'geldig tot 1 februari 2022 of zoveel langer als de Rechtspraak aansluit bij verlenging van de huidige coronamaatregelen door het kabinet'.[151]

Ter aanvulling op deze Tijdelijke algemene regeling zijn ook specifieke (tijdelijke) regelingen voor bepaalde rechtsgebieden geformuleerd. Bij tegenstrijdigheden gaan de bepalingen uit de specifieke regelingen voor op de bepalingen uit de Tijdelijke algemene regeling.

In de Tijdelijke algemene regeling zijn drie fasen onderscheiden waarin de rechtspraak gefaseerd weer zoveel mogelijk zittingen liet doorgaan:

146 *Kamerstukken II* 2019/20, 35343, 3.
147 *Stb.* 2021, 577.
148 Bij Koninklijk besluit van 28 september 2020, *Stb*. 2020, 364.
149 Artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, *Stb.* 2020, 364.
150 Art. 6.4 Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).
151 Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak, rechtspraak.nl (versie 5 november 2021).

- Fase 1: 17 maart 2020 tot en met 6 april 2020. In deze fase werden alleen zeer urgente zaken online (via Skype of telehoren) of telefonisch op zitting behandeld. Deze zeer urgente zaken werden ook wel aangeduid met de term lijst-1 zaken (paragraaf 2 van de Tijdelijke algemene regeling); Daarnaast hebben de gerechten in fase 1 zaken schriftelijk afgedaan.
- Fase 2: 7 april 2020 tot en met 10 mei 2020. In deze fase werden ook urgente zaken (ook wel lijst-2 zaken, paragraaf 3 van de Tijdelijke algemene regeling) behandeld; in principe waren weer zittingen mogelijk zij het dat online en telefonische zittingen het uitgangspunt waren en een zitting in het gerechtsgebouw bij hoge uitzondering mogelijk was. Partijen en gerechtelijke tolken konden in de rechtszaal (met toestemming van de rechter) aanwezig zijn met inachtneming van de RIVM-richtlijnen. Daarnaast hebben de gerechten in fase 2 zoveel mogelijk zaken schriftelijk afgedaan.
- Fase 3: vanaf 11 mei 2020. In deze fase worden er weer zittingen gehouden met fysieke aanwezigheid van procespartijen en overige procesdeelnemers. Daarbij krijgen strafzaken, jeugd(straf)zaken en familiezaken indien nodig de prioriteit. Online zittingen vinden ook nog steeds plaats.

De Landelijke Overleggen Vakinhoud (hierna: LOV)[152] kunnen in de tijdelijke regelingen criteria opnemen aan de hand waarvan kan worden bepaald of een zitting fysiek, online of telefonisch zal plaatsvinden of dat de zaak eventueel schriftelijk kan worden afgedaan.[153] Het is echter aan een gerecht zelf om te beslissen of een zitting in fysieke aanwezigheid van procespartijen en overige procesdeelnemers plaatsvindt, of dat dit online gebeurt. Wanneer beide opties niet mogelijk zijn, is het daarnaast mogelijk de zaak telefonisch te behandelen.[154] Dit betekent dat het in de praktijk denkbaar is dat vergelijkbare zaken in het ene gerecht fysiek en in het andere gerecht online worden behandeld.[155]

In de Tijdelijke algemene regeling staan ook regels die toezien op *wie* (bijvoorbeeld journalisten) aanwezig mogen zijn in de rechtszaal. Ook hier blijkt dat gerechten keuzes 'op maat' mogen maken; gerechten mogen zelf het maximaal aantal bezoekers per gebouw bepalen.[156] Dit kan betekenen dat in vergelijkbare zaken in het ene geval bijvoorbeeld wel journalisten of belangstellenden aanwezig kunnen zijn, terwijl dat in het andere geval niet mogelijk is. Dit is afhankelijk van de capaciteit van het betreffende gerechtsgebouw (zoals de zalen) dat ingericht moet worden volgens de 'anderhalvemeternorm'.[157]

Tot slot schenkt de Tijdelijke algemene regeling aandacht aan de voorziening 'Veilig Mailen' binnen de rechtspraak.[158] Deze voorziening maakt het mogelijk om processtukken en berichten die normaal per post of fax werden verstuurd, veilig via email te versturen.

---

152 Elk rechtsgebied heeft een LOV. In de verschillende LOV zijn alle afdelingen van een specifiek rechtsgebied van de rechtbanken en gerechtshoven verenigd. Het doel van de LOV is bevordering van de rechtseenheid, rechtszekerheid, deskundigheid en verbetering van werkprocessen.

153 Art. 4.3 Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

154 Zie artt. 1.2.1 jo. 1.2.4 Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

155 Zie art. 1.2.1 Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

156 Zie art. 1.2.2. Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

157 Zie art. 1.2.3 Tijdelijke algemene regeling, (versie 28 augustus 2020).

158 Art. 1.3 Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

3.4 Praktische maatregelen

Een paar dagen voor de lockdown van 17 maart heeft de Rechtspraak een landelijk crisismanagementteam (CMT)[159] in het leven geroepen en elke rechtbank organiseerde een eigen crisisteam.[160] Het landelijke team coördineerde de crisismaatregelen bij alle rechtbanken. Er werd in kaart gebracht welke zaken beslist door moesten gaan en er zijn maatregelen uitgewerkt om dit voor elkaar te krijgen. In de eerste weken hebben alle sectoren zelf bepaald welke zaken absoluut doorgang moesten vinden. Uit de interviews blijkt dat dat een periode van experimenteren en pionieren was.

> *Toen hebben we gezegd ook voor de rest van die teamvoorzitters, breng in kaart onmiddellijk wat absoluut moet doorgaan aan zittingen en wat niet hoeft door te gaan. [...]. We waren toen nog niet in staat om online zittingen te regelen, die mogelijkheid zou pas – al wel heel snel in beeld komen – maar toen nog niet. We wisten toen nog niet wat de mogelijkheden waren. Dus wij hadden zoiets van, we moeten kijken welke zittingen fysiek door moeten gaan en welke niet. Binnen het bestuursrecht is dat clubje zittingen die moesten doorgaan maar heel klein. Bij het strafrecht was dat iets groter. Bij het familierecht ook iets groter. Bij civiel was het ook heel klein. (Vreemdelingenrechter 1)*

> *Het moest ineens in een enorme versnelling. Dus daar waar we normaal gesproken een heleboel kanalen hebben waarlangs we allerlei besluiten moeten gaan nemen, merkte je in coronatijd dat dat eigenlijk via de crisislijn kon. Dus bij de Raad voor de rechtspraak is een landelijk crisismanagementteam ingericht met presidenten, met bestuur van de Raad en dat gremium heeft een aantal crisisbesluiten genomen. (Manager ICTRO)*

Zoals gezegd hebben de LOV een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van de tijdelijke regelingen per rechtsgebied. Een rechter merkt op dat deze werkwijze via de LOV – waarin per rechtsgebied elke rechtbank is vertegenwoordigd - als voordeel had dat alle rechtbanken toch min of meer eenzelfde aanpak hadden.

> *In Nederland hebben de rechtsgebieden het voortouw genomen, dus het strafrecht, het civiele recht, en dat loopt bij ons via de LOV, de Landelijke Overleggen Vakinhoud. Dit is een unieke Nederlandse oplossing, we houden erg van polderen. Het heeft heel goed gewerkt. Door het per rechtsgebied te doen, hebben we wel voor alle rechtbanken toch een soort lijn kunnen brengen, zodat het voor advocaten wel tot op zekere hoogte duidelijk was hoe rechtbank A en rechtbank B met bepaalde zaken omging. En we hebben dat niet van bovenaf moeten doen door een president helemaal bovenop, maar gewoon ook met de afgevaardigden van alle rechtbanken, want de LOV bestaan uit alle rechtbanken. Dus dat is op zich wel een mooie oplossing geweest, waar Nederland uniek in is geweest (Vreemdelingenrechter 1).*

Toch klinken er ook kritische geluiden. Diverse geinterviewden hebben zich juist verbaasd over de plaatselijke verschillen en noemen juist een gebrek aan aansturing vanuit de Raad voor de rechtspraak.

> *Want één ding wat ik nog wel het opmerken waard vind, is dat ik vond dat in de tijd dat wij begonnen in Amsterdam met hoe gaan we dit dus doen, toen heeft het mij wel verbaasd hoe weinig aansturing er was vanuit centraal vanuit de Raad voor de rechtspraak. Namelijk volgens mij geen. Ik heb er niks van gemerkt. Dus mijn idee is dat alle rechtbanken en de hoven*

---

159 Het CMT bestaat uit de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak (Raad), 3 presidenten uit het dagelijks bestuur van de Presidentenvergadering, een lid van de Raad, de directeur en het hoofd communicatie van (het bureau van) de Raad en de Chief Information Officer (CIO); 'Jaarverslag Rechtspraak 2020,' jaarverslagrechtspraak.nl.

160 Interview VR rechter 1.

allemaal zo'n beetje voor zichzelf hebben zitten knutselen van hoe gaan we dat dus doen. En voor een deel moet je dat ook lokaal doen, de voorzieningen in elk gebouw zijn anders. Je kunt het niet allemaal op dezelfde manier regelen. Maar toch was het natuurlijk wel heel goed geweest als vanuit de Raad wat begeleiding was gekomen zeg maar. Want waar hebben we die Raad anders voor zou ik denken. Maar die was er helemaal niet. Zo gemakkelijk als dat ze helemaal in het begin ook hebben geroepen van nou, we gooien alles dicht. Nou ja, ik weet het niet. Ik vond het niet de sterkste optreden zeg maar wat je van de rechterlijke macht zou wensen (Strafrechter R3).

In deze paragraaf worden praktische maatregelen beschreven die de Rechtspraak heeft getroffen om toch zoveel mogelijk zaken – met in achtneming van de coronaregels - te kunnen behandelen en de openbaarheid van de zittingen mogelijk te maken. In figuur 3.1 staan de maatregelen tot eind december 2020 in een tijdlijn weergegeven.

Figuur 3.1 Gevolgen coronavirus voor de Rechtspraak: een tijdlijn voor 2020

Bron: Jaarverslag Rechtspraak 2020

3.4.1 Beperkte toegang tot gebouwen en zittingen

Vanaf 11 mei 2020 waren voor een beperkt aantal typen zaken weer fysieke zittingen mogelijk.[161] De Rechtspraak heeft maatregelen genomen om enerzijds de veiligheid van rechtzoekenden, bezoekers en medewerkers van de Rechtspraak te garanderen en anderzijds de behandeling van rechtszaken zoveel mogelijk door te laten gaan. Een lastige afweging daarbij was de vraag of gedetineerden en andere procespartijen, maar ook Rechtspraakmedewerkers, wel veilig naar gerechtsgebouwen konden reizen. Alle gerechtsgebouwen werden aangepast aan de 'anderhalvemeterafstandnorm'.[162] Aanpassingen zijn bijvoorbeeld dat stoelen werden afgeplakt zodat afstand werd gecreëerd en dat plexiglas in zittingszalen werd aangebracht tussen aanwezigen. Een rechter meldt dat het aanbrengen van plexiglas tussen partijen blijkbaar later werd gerealiseerd dan tussen rechters. Ook advocaten melden dat er niet erg werd gedacht vanuit het belang van verdachten.

In de zittingszaal hadden we al heel snel schermen tussen de rechters staan, maar niet tussen de partijen, en dan kreeg je echt de indruk van 'die letten erg goed op zichzelf, maar niet zo aan de partijenkant'. En daar zat wel wat in. Dus daar hebben wij vanuit de zittingsrechters

161 ibid.

162 'Gerechtsgebouwen aangepast aan anderhalvemetersamenleving,' rechtspraak.nl, 11 mei 2020. Zie ook: Kamerbrief van 23 april 2020, *Kamerstukken II*, 35300-VI, 126.

daar echt op aangedrongen om dat zo snel mogelijk te wijzigen. En zo zag je dat langzaam maar zeker de voorzieningen steeds beter werden (Vreemdelingenrechter 1).

Vanaf het moment dat fysieke zittingen weer mogelijk waren, hadden de media beperkt toegang tot de rechtszaal. Het aantal journalisten dat aanwezig mocht zijn, was in beginsel beperkt tot drie (of meer, als de lokale situatie het toeliet) en een camera per zittingszaal. Vanaf half juni 2020 werd het aantal journalisten bepaald door de anderhalvemeternorm.[163] Journalisten (en publiek) konden sommige zittingen, zoals *high profile* strafzaken (bijvoorbeeld de zaak-Marengo en de zaak-Jos B.) wel 'virtueel' volgen via Skype of een livestream in andere locaties in het gerechtsgebouw.[164] Vanaf 17 augustus 2020 werd de aanwezigheid van publiek weer toegestaan als men zich vooraf aanmeldde.[165] Het vooraf aanmelden en het dragen van een mondkapje is in verschillende periodes wel en niet verplicht geweest. Voor het bijwonen van een zitting was het niet nodig om een coronatoegangsbewijs te laten zien.

Per gerecht zijn aanvullende praktische maatregelen genomen. Deze praktische maatregelen zijn per zittingslocatie online gepubliceerd op rechtspraak.nl. Een aantal zittingslocaties heeft ervoor gekozen om een speciaal huisreglement hiervoor op te stellen, andere zittingslocaties hebben deze informatie op de algemene webpagina gepubliceerd.

Om de beperkte openbaarheid te compenseren, heeft de rechtspraak laten weten uitspraken zo veel mogelijk op www.rechtspraak.nl te publiceren.[166]

3.4.2 Uitbreiding schriftelijke behandeling

De fase van de gerechtelijke procedure waarin schriftelijke stukken worden uitgewisseld, kreeg tijdens de coronacrisis in verschillende rechtsgebieden meer nadruk. Afhankelijk van de reeds bestaande mogelijkheden in het betreffende rechtsgebied werden werkprocessen zo ingericht dat de nadruk op de schriftelijke behandeling kwam te liggen.[167] Omdat er geen fysieke zittingen konden worden gepland, en het ook onduidelijk was wanneer dat weer zou kunnen, werden rechters geïnstrueerd om zaken alvast zoveel mogelijk thuis voor te bereiden op basis van schriftelijke stukken en indien mogelijk de zaak schriftelijk af te doen. Bij sommige rechtsgebieden waren de dossiers al digitaal, bij andere rechtsgebieden werden dossiers opgehaald of thuisbezorgd bij rechters.

Toen hadden we dus – vooral als je snel wil wezen – in het begin de keuze, wat wil je? Wil je een schriftelijke uitspraak op basis van de stukken of wil je een zitting en dan moet je wachten. En op dat moment, de eerste maanden, hadden we geen idee wanneer we weer naar de zittingszalen konden (Vreemdelingenrechter 6).

---

163 Droogleever Fortuyn, Advocatenblad 2020.

164 Zie bijvoorbeeld: 'Coronamaatregelen tijdens pro-formazitting 6 mei in zaak Nicky Verstappen,' rechtspraak.nl, 22 april 2020. Zie ook de zitting van 9 juni 2020 bij de ABRvS over het bestemmingsplan i.v.m. uitbreiding van de Efteling, die via een livestream op het youtube kanaal van de Afdeling was te volgen. Zie 'Veelgestelde vragen online zittingen en overleggen,' rechtspraak.nl.

165 Art. 1.2.2 Tijdelijke algemene regeling: Belangstellenden moeten zich maximaal 2 werkdagen voorafgaand aan de zitting per e-mail aanmelden.

166 Brief van 6 april 2020, *Kamerstukken II*, 29279 en 25295, 581, p. 2 en Brief van 19 mei 2020, *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2837.

167 Voor het bestuursrecht zie Van Breda, Jansen & Verhoeven, *NJB* 2020/1809, voor strafrecht zie Droogleever-Fortyun *Advocatenblad* 2020.

3.4.3 Inzet digitale middelen tijdens zittingen en het horen van partijen

Zoals besproken, kregen gerechten de mogelijkheid – binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders en beperkingen[168] - om zaken online of telefonisch ter zitting te behandelen. Zittingen die online of telefonisch plaatsvinden, mogen in principe niet worden opgenomen, tenzij de rechter hiertoe uitdrukkelijk toestemming geeft.[169] Bij besloten zittingen geldt dat de zittingen überhaupt niet opgenomen mogen worden als deze online plaatsvinden.[170] In sommige gevallen is een zitting via *livestream* te volgen.

In paragraaf 1.3 zijn de verschillende vormen van zittingen gedefinieerd:

- Fysieke zitting
- Volledige online zitting via Skype for Business, Cisco Meeting Server (CMS) of Ms Teams
- Telefonische zitting
- Hybride zitting, waarbij sommige deelnemers fysiek aanwezig zijn in de rechtszaal, en sommige via een online geluids- of beeldverbinding. Dit biedt niet alleen de mogelijkheid om partijen of een verdachte op afstand te horen, maar hierdoor kan bijvoorbeeld ook een rechter die thuis in quarantaine zit, via een videoverbinding deelnemen aan de zitting. De Hoge Raad heeft deze werkwijze van de hybride zitting waarbij een van rechters online deelneemt (onder voorwaarden) aanvaard.[171] Videoconferentie, ook wel telehoren (bij inbewaringgestelde verdachten en vreemdelingen), is een vorm van hybride zitting waarbij de in bewaringsgestelde in een detentiecentrum via een videoverbinding deelneemt aan de zitting.

Vooral voor de grote rechtbanken met één gebouw boden digitale zittingen uitkomst.[172]

> *Waar we op concentreerden op de landelijke organisatie was dat we een beetje probeerden een lijn te trekken met welke zaken we online doen en welke zaken we fysiek zouden doen. Maar ook dat hing weer ontzettend af van de 'gebouwlijke situatie' zoals dat met een mooi woord heet. Ik kan je een klein voorbeeldje geven. Noord-Holland heeft in de plek Haarlem twee gerechtsgebouwen. Dat heeft altijd nadelen gehad behalve in de tijd van corona, dan heeft het een heel groot voordeel. Dan heb je dus ook twee scanstraten, twee keer entree, twee keer wachtruimtes. Dat maakte dat Haarlem veel meer zittingen kon doen dan bijvoorbeeld Den Haag, waar de rechtbank maar één gebouw heeft en dat ook moet delen met het Hof. Je ziet dat in de zittingsruimtes het grote probleem was 'afstand houden' (Vreemdelingenrechter 1).*

Telehoren

Ten eerste is de capaciteit van de telehoorverbindingen tussen rechtbanken en PI-instellingen vergroot. De kwaliteit van de telehoorverbindingen en -ruimtes kan sterk verschillen tussen Penitentiaire Inrichtingen (PI's) en rechtbanken. Telehoorfaciliteiten binnen PI's en rechtbanken waren er al voor de coronacrisis en volgens een medewerker van de ICT zijn deze faciliteiten 'van bioscoop kwaliteit'. Gevangenislocaties en zittingslocaties die deze voorzieningen niet hadden, zijn in het begin van de coronacrisis voorzien van 'ViCo-sets' die kwalitatief minder zijn en ook in de beginperiode te maken hadden met technische mankementen.

---

168 Een dergelijke beperking is dat online behandeling bij inhoudelijke zittingen in strafzaken niet mogelijk was.
169 Zie art. 1.2.4 Tijdelijke algemene richtlijn (versie 28 augustus 2020).
170 Zie art. 1.2.5 Tijdelijke algemene richtlijn (versie 28 augustus 2020).
171 HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2037.
172 Interview ICT1, ICT2, VR rechter 1.

Tussen en binnen rechtbanken verschillen de voorzieningen ook. Sommige rechtbanken beschikken over zittingszalen met vier of vijf ingebouwde camera's die de deelnemers vanuit verschillende invalshoeken kunnen weergeven. De gedetineerde ziet in de telehoorruimte op het detentiecentrum een overzichtsscherm waarop de zitting vanuit verschillende posities in beeld kan worden gebracht en heeft een apart beeld van de spreker. De rechtbank heeft een rechtstreekse verbinding met de gedetineerde op aparte beelden en met een overzichtsscherm. Er zijn echter ook zittingszalen waarbij de ViCo-sets 'naar binnen worden gereden'. Dat is een TV met een box en een camera erop. Voor de verdachte of vreemdeling kan het beeld dan maar vanuit één hoek en soms op grote afstand worden weergegeven. In de zittingszaal is alleen een overzichtsbeeld van de ruimte waarin de gedetineerde zit te zien. Een ICT-medewerker beschrijft de situatie in Den Bosch:

> *Enerzijds is er het telehoren, dat is voor de verbinding met gevangenissen en binnen het rechtspraaknetwerk, dus gevangenissen en politiebureaus en dat soort dingen. Je moet je dat voorstellen als een TV met een box en een camera erop. Maar dat is ook meteen de beperking. Die TV staat aan de zijkant van de rechtszaal. Dat is ook de hoek die je kunt pakken. Dus we kunnen met die set net van de officier tot aan de griffier in beeld krijgen, meestal de verdachtentafels of waar de partijen zitten in beeld krijgen. Publiek is niet zichtbaar (ICT2).*

> *Omdat wij die sets hier naar binnen hebben gereden, waarbij je een scherm aan de zijkant hebt staan, is rumoer in de zaal killing, dus op het moment dat - die box gaat af op geluid - als de bode net even met z'n papiertje zit te frummelen die ernaast zit of de griffier zit te hard te typen, dan zorgt dat voor verwarring of verstoring. […] maar er zijn gewoon weinig zalen waar het echt goed afgewerkt is en waar je echt gewoon in de microfoon kunt praten en de camera echt goed gericht is. Dus we krijgen weleens klachten of hoor ik van verdachten dat de rechters alleen in een overzichtsview zichtbaar zijn, dus je kunt eigenlijk niet zo goed zien wie er praat, omdat het te klein is. Of het geluid, als er een beetje verstoring is, omdat de box zover weg is, dat het soms wel een beetje met roepen gaat. Maar dat heeft meer te maken met hier. We kunnen niet zomaar in een paar maanden tijd alle zittingszalen ombouwen. Maar over het algemeen heb ik de indruk dat het wel redelijk goed gaat. Ik zou zeggen, het gros is goed verstaanbaar en verloopt redelijk vlot (ICT2).*

Skype, Cisco Meeting Servers (CMS) en MS Teams

De rechtspraak vanaf 7 april 2020 de voorzieningen voor videobellen uit. Bij online zittingen wordt gebruik gemaakt van Skype voor Bedrijven, Cisco Meeting Server en vanaf 1 december 2021 van MS Teams. Het voordeel van deze applicaties is dat advocaten, burgers en organisaties geen account nodig hebben om deze te kunnen gebruiken. In de uitnodiging voor een online zitting krijgen rechtzoekenden en professionele partijen een link om in te loggen in het betreffende systeem. Aanvankelijk was alleen CMS beschikbaar en iets later is op Skype overgestapt. De keuze voor Skype als online communicatiemiddel tijdens zittingen had volgens een geïnterviewde ICT-medewerker vooral te maken met het feit dat 'Skype al aanwezig was en deels met de functionaliteiten van Skype' (ICT1). Skype heeft een lobby-functie, dat wil zeggen het biedt de mogelijkheid mensen specifiek toe te laten tot de zitting op bepaalde voorwaarden. Bovendien gaf CMS vaker technische problemen.

> *Het begin verliep ook moeizaam. Er was nog veel houvast nodig, veel externen hadden toch moeite om de verbinding in te komen. Daarbij werkten we op twee manieren. We hadden de Cisco Webex app waarmee we verbinding maakten en Skype op den duur. Daar zijn we pas iets later op overgeschakeld, omdat in het begin Skype door de rechtspraak nog niet was vrijgegeven om extern mee te bellen. Daar zijn ze toen wel direct mee aan de slag gegaan om dat open te stellen. Cisco Webex bleef te veel hangen, het werkte niet fijn (ICT1).*

Het nadeel van Skype is dat in de mobiele app alleen degene die spreekt in beeld wordt gebracht. En in de standaardversie komen maximaal vier deelnemers in beeld. Indien er veel partijen zijn, wordt dan ook gebruik gemaakt van CMS.

Skype en CMS worden op de rechtbank voor hybride zittingen in de rechtszaal gebruikt, maar ook door rechters en griffiers vanuit hun werkkamers of hun thuiswerkplek. Wat betreft de voorzieningen in een zittingszaal wordt gebruik gemaakt van de zogeheten vico-sets: 'een TV met een logitech-camera en conferentiebox erbij. Het is een camera die gericht staat op de helft van de zaal.' (ICT2). De niet-fysiek aanwezigen krijgen dan alleen een overzichtsbeeld te zien waarin procesdeelnemers soms niet of erg klein in beeld verschijnen of uit beeld verdwijnen door geluid in de zaal. Ook de geluidskwaliteit is niet altijd optimaal. In de loop van de tijd zijn de grootste technische problemen met deze sets opgelost.

Vanaf 1 december 2021 zet de Rechtspraak ook Microsoft (MS) Teams in voor online zittingen. Volgens de Rechtspraak is MS Teams gebruiksvriendelijk, kunnen meer deelnemers aan een online zitting tegelijk in beeld komen en kennen veel mensen Teams al vanuit hun werk- of privésituatie. Het streven is om op termijn Skype volledig te vervangen door MS Teams.[173]

3.4.4 Digitale correspondentie en uitwisseling van stukken

Zoals hiervoor genoemd is het Besluit elektronisch procederen (Bep) per 1 januari 2021 in werking getreden om het elektronisch uitwisselen van processtukken in het brede civiele en bestuursrecht mogelijk te maken. Ook het mogelijk maken van veilige digitale correspondentie voor partijen is door de coronacrisis versneld. Op 25 januari 2020 werd de Tweede Kamer al meegedeeld dat de rechtspraak zou gaan starten met het aanbieden van Veilig Mailen voor partijen.[174] Per 9 april 2020 werd het mogelijk om processtukken en berichten die normaal per post of fax werden verstuurd, via Veilig Mailen te sturen. Het platform dat voor Veilig Mailen wordt gebruikt heet Zivver. Advocaten zijn vanaf 9 april 2020 uitgenodigd om kosteloos aan te sluiten bij dit platform om zo veilig met de rechtspraak te kunnen communiceren. Deze ontwikkelingen maken het mogelijk binnen de beperkende maatregelen toch zaken af te handelen.[175] Voor stukken die voorzien moeten zijn van een handtekening en via Veilig Mailen worden ingediend, moeten partijen wel binnen veertien dagen ook een fysiek exemplaar per post sturen, waarbij uitdrukkelijk vermeld staat dat dit een nazending is van een eerder ingediend stuk met Veilig Mailen.[176] Tegelijkertijd is door een van de respondenten naar voren gebracht dat Zivver voor de advocatuur vele beperkingen meebrengt.

> *Je kunt vanuit Zivver bijvoorbeeld geen emailberichten doorsturen naar de cliënt; dan moet de email eerst naar je eigen emailaccount worden gestuurd (buiten Zivver) om het dan vervolgens door te sturen. Mijn ervaring is dat Zivver vooral ook heel vaak niet wordt gebruikt: niet door advocaten, maar ook niet door de gerechten zelf. Dat is op zichzelf geen enkel bezwaar (wat mij betreft), maar het maakt de communicatie wel wat onoverzichtelijk: soms wordt Zivver wel gebruikt en dan weer niet (Strafrecht advocaat)*

3.4.5 Uitbreiding van capaciteit

Om de achterstanden weg te werken is een aantal maatregelen voorgesteld om de capaciteit van gerechten uit te breiden (met name binnen het strafrecht).

---

173 Zie: 'Online zittingen voortaan ook via Microsoft Teams mogelijk,' rechtspraak.nl, 29 november 2021.
174 *Kamerstukken II,* 2019-20, 29279, 562.
175 *Kamerstukken II,* 2019-20, 29 279, 581. Zie ook: *Kamerstukken II,* 2019-20, 35 300-VI en 25 295, 114; *Aanhangsel Handelingen II* 2019-20, 2226.
176 Zie: 'Videozittingen en mailen met de Rechtspraak,' rechtspraak.nl, 7 april 2020.

In de Tweede Kamerbrief 'Contouren aanpak corona-achterstanden' staat dat meer gebruik zal worden gemaakt van (tijdelijke) rechterplaatsvervangers en dat gepensioneerde rechters (ook 70+) zullen worden aangetrokken om de achterstanden in het strafrecht aan te pakken.[177] In deze brief wordt eveneens voorsteld om per 1 september 2020 sommige Meervoudige-Kamerzaken (MK) door een Enkelvoudige Kamer (EK, politierechter in eerste aanleg, en een rechter in plaats van drie in hoger beroep) te laten behandelen en meer zaken met behulp van een strafbeschikking af te doen.[178] Dit zal, volgens de werkgroep (OM en rechtspraak) die zich op de uitwerking van de maatregelen richt, vooral bij de 'relatief lichte' zaken gebeuren, die naar schatting 'gemiddeld maximaal 30 procent' van de MK-zaken uitmaken.[179] Dit zijn zaken met een strafeis van minder dan één jaar, waarbij er geen zogenaamde 'contra-indicaties' zijn voor een enkelvoudige behandeling.[180]

Sommige rechtbanken zijn zittingen in de avonduren gaan plannen om de capaciteit uit te breiden.[181] Ook huurden verschillende rechtbanken externe locaties om extra zittingsruimte te creëren.[182] Uit de interviews blijkt dat niet alle rechtbanken een gebrek hadden aan zittingsruimte. Bij rechtbanken die meerdere gebouwen of ruimere gebouwen tot hun beschikking hadden, speelde dit probleem minder.

> *Wat je ook nog wel ziet bij andere rechtbanken is dat het heeft uitgemaakt of er ook capaciteit was binnen de gebouwen zelf. Dat is bij ons in Overijssel eigenlijk nooit zo'n probleem geweest, want wij hebben drie locaties – drie gerechtsgebouwen – dus aan zittingszalen hadden wij niet echt een te kort (Vreemdelingenrechter 2).*

3.4.6 Ondersteunende dienstverlening

De rechtspraak heeft een aantal voorzieningen getroffen om procespartijen te ondersteunen bij het deelnemen aan online zittingen. Op het moment dat procespartijen worden uitgenodigd voor een zitting, krijgen zij via email een link met daarbij een instructie. Ze kunnen de website van de Rechtspraak raadplegen, contact opnemen met het Rechtspraak Service Centrum (hierna: RSC) of met de griffie. De telefonische bereikbaarheid van de griffies was beperkt in de begintijd: veel mensen belden en de bezetting van de griffies was gering vanwege het thuiswerken. Het CMT besloot daarop de telefonische bereikbaarheid van de gerechten aan te passen. Gedurende een bepaalde periode was vanaf 30 maart 2020 de griffie alleen tussen 10.00 en 16.00 uur telefonisch bereikbaar voor vragen over een procedure. Voor algemene vragen werden rechtzoekenden en juridisch professionals verwezen naar het RSC, dat algemene vragen over de Rechtspraak beantwoordt en ondersteunt bij het digitaal werken.[183]

Hulp vooraf: kennisfilmpjes, handleidingen, veelgestelde vragen

Op de website van de Rechtspraak is een instructiefilm geplaatst om rechtzoekenden en andere betrokken partijen te begeleiden bij het deelnemen aan online zittingen. In de instructiefilmp wordt uitgelegd hoe een online zitting precies in zijn werk gaat. Ook wordt op de website uitgelegd hoe partijen kunnen deelnemen via Skype of CMS via een bedrijfswerkplek, een thuis-PC, een

177 *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 601, p.5.
178 *Kamerstukken II* 2020/21, 29279, 614, p. 6.
179 ibid. De Roos heeft het over 10 procent van zaken. Zie: De Roos, *TvCR* 2020, p. 286.
180 Te weten: zaken met een grote maatschappelijke impact, met slachtoffers die gebruik willen maken van spreekrecht, zaken met forse inzet van bijzondere opsporingsmiddelen, terrorisme zaken en zaken met een juridisch principieel karakter; *Kamerstukken II* 2020/21, 29279, 614, p. 6.
181 Bijvoorbeeld Rechtbank Midden Nederland op de locatie Almere.
182 Rechtbank Midden-Nederland: Provinciehuis Lelystad; Rechtbank Noord Nederland: Stadhuis Groningen en Gemeentehuis Assen.
183 Van Ansem, Bardoel & Van Knippenbergh, *Rechtstreeks* 2020, afl. 3, p. 46-54.

tablet of (mobiele) telefoon. Het besturingssysteem van deze apparaten moet wel aan bepaalde minimumeisen voldoen.[184] Er zijn handleidingen voor de installatie en het gebruik van de Skype Web App en CMS, speciale handleidingen voor mensen met een functionele beperking en er is een 'veel gestelde vragen en antwoorden' rubriek. Bij het RSC kan men terecht voor vragen en hulp.[185]

Uit de vragen die rechtzoekenden aan het RSC stelden, werd duidelijk dat velen de informatie op rechtspraak.nl niet goed begrepen. Rechtzoekenden die niet geholpen werden door juridische professionals snapten door het juridisch jargon en gebrek aan kennis niet wat er van hen werd verwacht. Zo was de opsomming van zaken die wel of niet doorgingen ingedeeld per rechtsgebied. Rechtzoekenden weten niet altijd onder welk rechtsgebied hun zaak valt. Ook bij de melding dat 'urgente' zaken doorgingen werd onvoldoende uitgelegd wat daarmee precies werd bedoeld en waarom dat zo was. Een grote groep rechtzoekenden was daardoor na het lezen van de informatie op rechtspraak.nl alsnog aangewezen op uitleg van medewerkers van de gerechten en het RSC.[186]

Hulp tijdens zittingen

De technische ondersteuning kan per rechtbank anders zijn geregeld. Aanvankelijk ondersteunden de ICT-medewerkers van de rechtbank waarmee is gesproken alle gebruikers bij online zittingen, zowel intern als extern. Dat is verschoven naar voornamelijk interne hulp. De eerste hulp aan externe gebruikers wordt ten tijde van het interview vooral door de griffie of het administratief personeel verleend. Dit heeft deels te maken met het feit dat ook juridisch getinte vragen binnenkwamen waar ICT-ers geen kennis over hebben. ICT-medewerker 2 zegt hierover:

> *Nou is het wel zo dat we in de basis daar geen tijd voor hebben om al die gebruikers te ondersteunen, dus we ondersteunen vooral de kant van de rechtbank en we vragen vaak aan de rechters, aan de voorzitter of de griffier om op voorhand dingen te testen. Op het moment dat ze aanvoelen dat het misschien wat lastig kan zijn met een bepaalde partij, om er voor te zorgen dat de zitting daar in elk geval geen hinder van ondervindt. Maar heel sporadisch komt het voor dat ik alsnog in de rechtszaal sta, omdat het niet lukt om iemand in te bellen. Maar meestal is telefonische begeleiding voldoende om ze alsnog in de zitting te krijgen (ICT 2).*

ICT-medewerker 1 vult hierbij aan:

> *En het verschil met het begin was dat het toen bij eigenlijk iedere zitting noodzakelijk was. Negen van de tien advocaten had het ook wel vooraf even nodig om te testen. Telefonisch iedere stap die ze moeten nemen met ze doorlopen om de verbinding in te komen. Procespartijen ook. We hadden dan een telefoon, waar telefoontjes binnenkwamen van mensen die problemen hadden met inloggen. Die stond eigenlijk roodgloeiend. Heel de dag door was er eigenlijk iemand bezig met uitleggen hoe en wat (ICT 1).*

Op de vraag hoe de situatie nu is, antwoordt ICT-medewerker 2:

> *Nu is dat niet meer. Maar we hebben ook duidelijk een scheiding getrokken in onze functie dat wij echt de rechtbank en het hof ondersteunen. Eigenlijk al het contact met de procespartijen, dat laten wij verlopen via de administratieve personen, omdat daar soms ook juridische kwesties inzitten. Omdat wij echt vanuit de IT-kant komen, hebben wij gezegd 'wij doen echt die ondersteuning aan de rechtbank'. Als wij een vraag krijgen van de griffier van een procesdeelnemer, dan ondersteunen wij die. Maar die tussenpartij, die schakel laten wij*

184 'Online zittingen en overleggen,' rechtspraak.nl.

185 Zie: 'Videozittingen en mailen met de Rechtspraak,' rechtspraak.nl, 7 april 2020. Dergelijke handleidingen zijn bijvoorbeeld ook gepubliceerd voor advocaten vanuit het Hof van Discipline. Zie: 'Protocollen en regelingen: Handleiding Skype,' hofvandiscipline.nl.

186 Van Ansem, Bardoel & Van Knippenbergh, *Rechtstreeks* 2020, afl. 3.

ertussen zitten, omdat wij ook niet altijd bereikbaar zijn, omdat we ook met zittingen bezig zijn, maar ook om ervoor te zorgen dat wij juridisch geen verkeerde beslissingen maken (ICT 2).

Voorzieningen voor tolken

Uit de interviews met tolken blijkt dat de voorzieningen voor tolken tijdens fysieke zittingen vòòr de coronacrisis beperkt waren. Vaak waren geen fluistersets aanwezig. Toen fysieke zittingen weer werden opgestart was dit een probleem omdat vanwege de schermen en anderhalvemeter-norm de communicatie tussen tolk en rechtzoekende werd bemoeilijkt. Langzamerhand zijn steeds meer rechtbanken gaan werken met fluistersets voor tolken.

Het vertalen tijdens een online of hybride zitting is niet altijd eenvoudig als de tolk en rechtzoekende zich niet in dezelfde ruimte bevinden. Simultaan tolken is dan niet mogelijk en zittingen duren daardoor langer.

De geinterviewde tolken melden bovendien dat er in het algemeen weinig rekening wordt gehouden met en wordt geinvesteerd in hun positie: ze worden vaak vooraf niet geinformeerd over de inhoud van de zaak (wat het vertalen soms lastiger maakt), fluistersets zijn niet aanwezig of niet opgeladen, de snelheid waarmee wordt gesproken in de rechtszaal is soms niet bij te benen en hun salarissen zijn al jaren niet geindexeerd.

3.4.7 Instroom van zaken, achterstanden en doorlooptijden

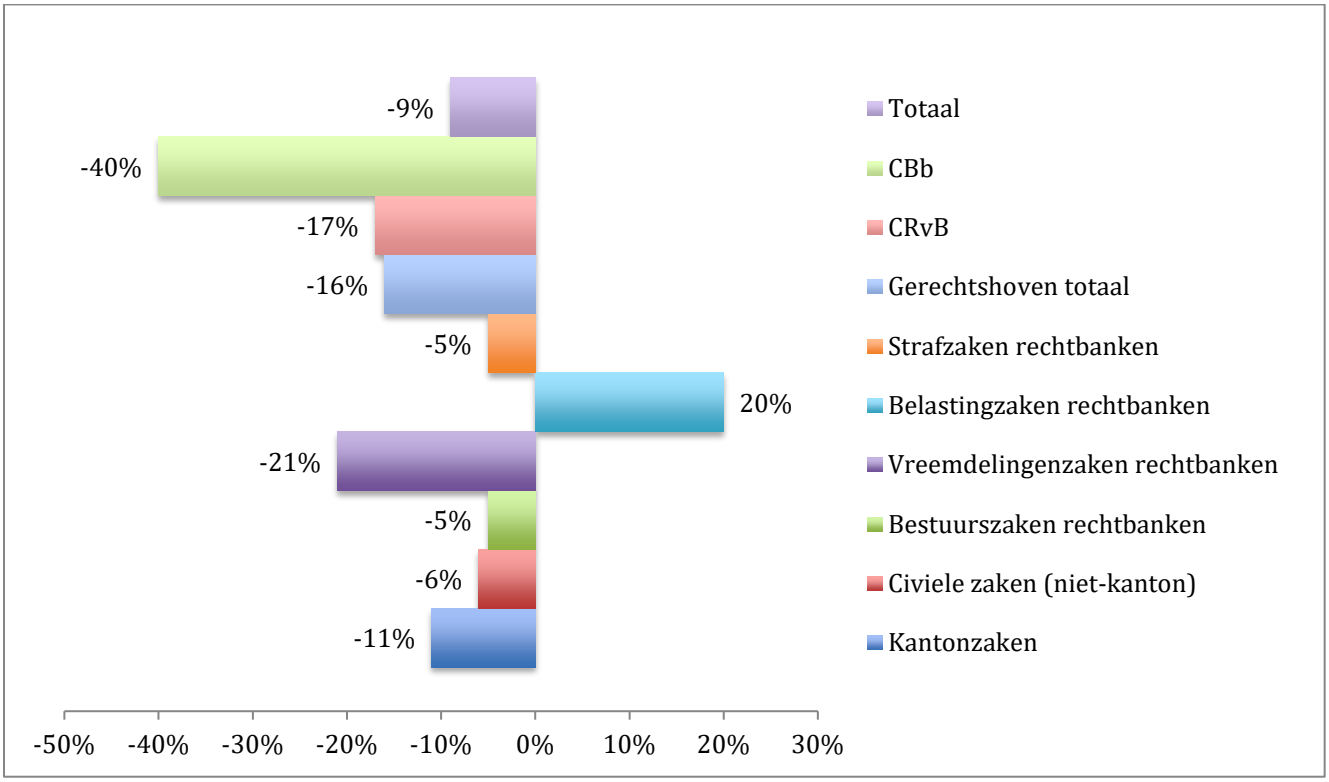
De bovengenoemde maatregelen hebben als doel zoveel mogelijk (urgente) zaken toch te behandelen en – vooral binnen het strafrecht - de achterstanden die door de coronacrisis zijn ontstaan, weg te werken. Rechtszaken kunnen door de coronacrisis zijn uitgesteld en de doorlooptijd van zaken kan zijn opgelopen. We beschrijven in deze paragraaf hoe de instroom van zaken in 2020 is verlopen. Cijfers voor de specifieke rechtsgebieden zijn te vinden in de betreffende hoofdstukken.

Instroom

In totaal werden in 2020 ruim 1,39 miljoen zaken aangebracht bij de gerechten, ongeveer 143.000 zaken minder dan in 2019. In figuur 3.2 is te zien dat voor de meeste rechtsgebieden het aantal ingekomen zaken in 2020 lager was dan in 2019. Deze afname was bij sommige rechtsgebieden fors, zoals bij vreemdelingenzaken bij de rechtbanken (-21 procent). Alleen bij belastingzaken, aangebracht bij de rechtbanken, was er een forse stijging van het aantal ingekomen zaken. Het aantal ingekomen strafzaken daalde in 2020 met 5 procent tot een kleine 159.000 zaken. Binnen de civiele zaken (niet kanton) bleef het aantal zaken over ondertoezichtstelling (OTS) ongeveer hetzelfde als in 2019. [187]

[187] 'Jaarverslag Rechtspraak 2020,' jaarverslagrechtspraak.nl.

Figuur 3.2 Procentuele ontwikkeling van inkomende rechtszaken 2020 t.o.v. 2019



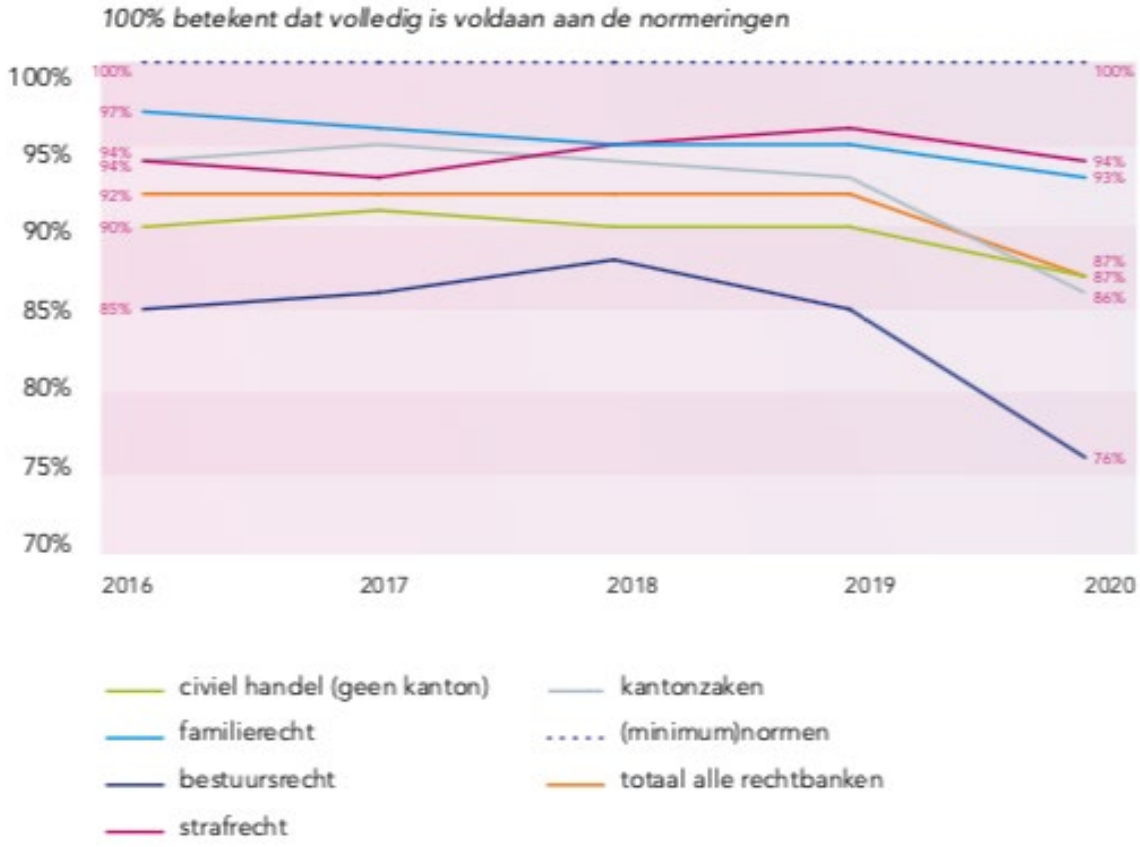
Bron: Jaarverslag Rechtspraak 2020

Werkvoorraad en doorlooptijden

Ondanks de afgenomen instroom van zaken, nam de totale werkvoorraad in 2020 toe met ruim 22.500 zaken ten opzichte van de voorraad een jaar eerder (plus 6 procent).

De afgelopen 5 jaar is de gemiddelde duur van rechtszaken (gewogen op de aantallen in 2020) toegenomen: bij de rechtbanken met 13 procent en bij de gerechtshoven met 27 procent. De Rechtspraak noemt als oorzaken een tekort aan rechters en raadsheren en in 2020 de zittingsuitval als gevolg van de coronacrisis. Er zijn grote verschillen tussen gerechten en zaakstromen. In haar Jaarverslag 2020 meldt de Rechtspraak dat de mate waarin rechtszaken bij de rechtbanken aan de normduur voldoen in de periode 2016 tot en met 2019 erg constant is (92 procent), maar in 2020 als gevolg van de coronacrisis is gedaald naar 87 procent (zie figuur 3.3). De grootste daling doet zich voor bij bestuursrecht, maar ook bij de andere rechtsgebieden is een daling te zien.

Figuur 3.3 Rechtbanken, mate waarin is voldaan aan de normpercentages voor doorlooptijden 2016-2020



Bron: Jaarverslag Rechtspraak 2020

De geïnterviewden noemen verschillende coronagerelateerde oorzaken voor het toenemen van de werkvoorraad en doorlooptijden:

- het uitstellen van zittingen in de beginperiode;
- problemen met de zittingscapaciteit door de anderhalvemeternorm;
- het uitvallen van administratief personeel of het uitvallen van zittingen door ziekte van (of corona gerelateerde klachten bij) een van de procesdeelnemers;
- bij Skype-zittingen worden minder zittingen op een dag gepland dan bij fysieke zittingen omdat de werkbelasting van online zittingen als zwaarder wordt ervaren;

  Je ziet verder dat de Skypezittingen gewoon meer van mensen vraagt om twee of drie uur te Skypen dan twee of drie uur (fysiek) te zitten. Dus we hebben bij een Skypezitting minder zaken op zitting gezet voor een rechter, dan bij een fysieke zitting. Dus dat is verlies (Vreemdelingenrechter 1).

- straf-, familie- en jeugdzaken kregen voorrang bij de behandeling en het gebruik van zittingslocaties. Dit ging ten koste van andere rechtsgebieden.

3.5 Conclusie

3.5.1 Problemen in de beginfase

In de beginfase van de crisis sloten de gerechtsgebouwen en konden geen fysieke zittingen plaatsvinden. Een eerste probleem was dat er binnen de drie rechtsgebieden zaken zijn die niet uitgesteld kunnen worden omdat ze raken aan de rechten van verdachten of rechtzoekenden. In het strafrecht zijn dat zaken waarin binnen een bepaalde wettelijke termijn over verlenging van detentie of invrijheidstelling moet worden beslist. Binnen het civiele jeugdrecht zijn dat zaken waarbij zeer ingrijpende spoedeisende beslissingen genomen moeten worden, zoals het uit huis plaatsen van kinderen en ondertoezichtstellingen. In het vreemdelingerecht betreft dit vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld en binnen een bepaalde wettelijke termijn over verlenging die bewaring of uitzetting moet worden beslist.

Een tweede probleem was dat de rechtspraak op het moment van de *lockdown* onvoldoende voorbereid was op digitale en/of telefonische zittingen en elektronische uitwisseling van processtukken. In het strafrecht en vreemdelingenrecht was het al juridisch mogelijk bepaalde zittingen via videoconferentie te houden (Besluit videoconferentie), maar niet in alle gevallen. Ook waren de digitale voorzieningen daarvoor niet optimaal bij sommige PI's en rechtbanken en werd videoconferentie in de praktijk vooral in vreemdelingenbewaringszaken toegepast. Daarnaast was de mogelijkheid beperkt om processtukken elektronisch uit te wisselen. In het strafrecht en in asiel- en bewaringszaken was die mogelijkheid er wel, maar dit werd alleen in asiel- en bewaringszaken (verplicht) toegepast. Om de beperkte mogelijkheid tot het houden van fysieke zittingen, de oplopende achterstanden, de beperkte mogelijkheden om digitale en/of telefonische zittingen te houden en digitaal processtukken uit te kunnen wisselen, te ondervangen zijn wettelijke en praktische maatregelen genomen.

Een derde probleem was dat bestaande achterstanden in de behandeling van zaken verder opliepen. Dit speelde het meest in het strafrecht waar al bij de start van de crisis sprake was van een grote werkvoorraad.

3.5.2 Getroffen maatregelen

Om de problemen op te losen zijn wettelijke maatregelen genomen en regelingen opgesteld. Om fysieke zittingen door elektronische varianten te vervangen en deze breder in te kunnen zetten, waren aanpassingen in het juridisch kader noodzakelijk. Dit is geregeld in de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid en door aanpassingen in het Besluit videoconferentie. Tevens heeft de Rechtspraak een Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling opgesteld waarin is beschreven op welke wijze zittingen mogen plaatsvinden en wie aanwezig mogen zijn in de rechtszaal. Deze algemene regeling is per rechtsgebied uitgewerkt in specifieke tijdelijke procesregelingen en zijn gedurende de coronacrisis diverse keren aangepast. In de algemene regeling zijn drie fasen te onderscheiden waarin de rechtspraak gefaseerd weer zoveel mogelijk zittingen liet doorgaan. In de eerste fase tussen 17 maart en 6 april 2020 was de richtlijn om alleen zeer urgente zaken online of telefonisch op zitting te behandelen. Ook konden zaken schriftelijk worden afgedaan. In de periode daarna tot en met 10 mei 2020 konden ook urgente zaken online of telefonisch worden behandeld, ook konden zaken schriftelijk worden afgedaan. In uitzonderingssituaties kon een fysieke zitting plaatsvinden. En tot slot in de derde periode na 10 mei (tot heden) was het weer mogelijk fysieke zittingen te houden, maar ook online zittingen blijven mogelijk.

Voorts is de voorziening Veilig mailen mogelijk gemaakt en ingevoerd, die het mogelijk maakt om processtukken en berichten die normaal per post of fax werden verstuurd, veilig via email te versturen. Om het elektronisch uitwisselen van processtukken in het brede civiele en bestuurs-

recht mogelijk te maken is het Besluit elektronisch procederen (Bep) per 1 januari 2021 in werking getreden.

Om fysieke zittingen mogelijk te maken werden zittingslocaties aangepast aan de anderhalvemeternorm. Er werden onder andere spatschermen geplaatst en de toegang tot gebouwen en zittingen voor media en publiek werd beperkt en gereguleerd. Voor tolken zijn fluistersets beschikbaar gesteld.

Om toch zoveel mogelijk zaken te behandelen, is de capaciteit uitgebreid door inzet van gepensioneerde rechters, het huren van externe zittingslocaties en het plannen van zittingen in de avonduren. Om de oplopende achterstanden in het strafrecht te beperken is tevens besloten om bepaalde zaken 'af te schalen'. Dat wil zeggen om sommige zaken niet door de meervoudige kamer maar door een enkelvoudige kamer te laten behandelen, dan wel af te doen met behulp van een strafbeschikking. Verder zijn zaken vaker schriftelijk afgehandeld en zijn voorzieningen getroffen om online zittingen te kunnen houden. Voorzieningen voor telehoren zijn opgeschaald en voor andere online zittingen is gebruik gemaakt van CMS, Skype voor bedrijven en vanaf eind 2021 van MS Teams. De kwaliteit van de online voorzieningen is niet optimaal, maar wel langzaam verbeterd.

Voor de deelname aan online zittingen is ondersteunende dienstverlening voor rechtzoekenden opgezet: op de website van de Rechtspraak zijn kennisclip en handleidingen beschikbaar voor het deelnemen aan online zittingen. Tevens kan contact worden opgenomen met het Rechtspraak Service Centrum.

De Raad voor de rechtspraak, de gerechtsbesturen en LOV hebben de interne regelingen opgesteld en procesreglementen aangepast. Dat heeft richtlijnen gegeven voor lokaal handelen. Toch hebben gerechten op uiteenlopende wijze invulling gegeven aan de maatregelen en regels, onder andere door de lokale mogelijkheden die gerechtsgebouwen boden.

Al met al is de totale werkvoorraad in 2020 gestegen met 6% en zijn ook doorlooptijden van zaken toegenomen.

Literatuurlijst

De Roos, TvCR 2020, p. 286
Th. A. de Roos, 'De coronacrisis en de strafrechtspleging,' *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2020 (11), afl. 3, p. 282-289.

Droogleever Fortuyn, Advocatenblad 2020
S. Droogleever Fortuyn, 'Echt contact met de rechter blijft onmisbaar,' *Advocatenblad 2020*, advocatenblad.nl, 20 oktober 2020.

Jansen NJB 2020/2301
R. Jansen, 'Aandachtspunten bij het gebruik van de videoconferentie in civiele procedures,' *NJB* 2020, p. 2301.

Snijders, Klaassen & Meijer 2017, nr. 227
H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen & G.J. Meijer, *Nederlands burgerlijk procesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Van Ansem, Bardoel & Van Knippenbergh, Rechtstreeks 2020, afl. 3.p. 46-54
S. van Ansem, A. Bardoel & A. van Knippenbergh, 'Communiceren met rechtzoekenden tijdens de coronacrisis,' *Rechtstreeks*, 2020, afl. 3, p. 46-54.

Van Breda, Jansen & Verhoeven, NJB 2020/1809
J. van Breda, S. Jansen en M. Verhoeven, 'De coronazaaksbehandeling (CZB)', *NJB* 2020, p. 1809.

Wetgeving en richtlijnen

- *Stb.* 2006, 275 (Besluit videoconferentie)
- *Stb.* 2020, 101 (Wijziging besluit videoconferentie)
- *Stb.* 2020, 124 (Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid)
- *Stb.* 2020, 364 (Besluit wijziging vervaldata van wettelijke voorzieningen getroffen i.v.m. COVID-19)
- *Stb.* 2021, 577 (Besluit wijziging vervaldata van wettelijke voorzieningen getroffen i.v.m. COVID-19)

- Tijdelijke algemene regeling (versie 28 augustus 2020)

- *Kamerstukken II* 2019/20, 25 295, 114
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300-VI, 114
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 343, 3
- *Kamerstukken II* 35300-VI, 126
- *Kamerstukken II* 29279 en 25295, 581, p. 2
- *Kamerstukken II* 2020/21, 29279, 614, p. 6
- *Kamerstukken II* 2019-20, 29279, 562
- *Kamerstukken II* 2019-20, 29 279, 581
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 601, p.5
- *Kamerstukken II* 2020/21, 29279, 614, p. 6
- *Kamerstukken II* 2019-20, 35 300-VI
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25 295, 114

- *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2226

Jurisprudentie

- HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2037

Websites

- 'Coronamaatregelen tijdens pro-formazitting 6 mei in zaak Nicky Verstappen,' rechtspraak.nl, 22 april 2020.
- 'Gerechtsgebouwen aangepast aan anderhalvemetersamenleving,' rechtspraak.nl, 11 mei 2020.
- 'Jaarverslag Rechtspraak 2020,' jaarverslagrechtspraak.nl.
- 'Online zittingen en overleggen,' rechtspraak.nl.
- 'Online zittingen voortaan ook via Microsoft Teams mogelijk,' rechtspraak.nl, 29 november 2021.
- 'Protocollen en regelingen: Handleiding Skype,' hofvandiscipline.nl.
- 'Rechtspraak en OM werken corona-achterstanden weg,' rechtspraak.nl, 2 juni 2020.
- 'Rechtspraak tijdens de coronacrisis,' rechtspraak.nl, 2 april 2020.
- 'Vanaf dinsdag sluiten de gerechten, urgente zaken gaan wel door,' rechtspraak.nl, 15 maart 2020.
- 'Veelgestelde vragen online zittingen en overleggen,' rechtspraak.nl.
- 'Videozittingen en mailen met de Rechtspraak,' rechtspraak.nl, 7 april 2020.

Hoofdstuk 4 Gevolgen van Covid-19 voor de strafrechtspraak

Miranda Boone, Marieke Dubelaar, Sigrid van Wingerden, Ryan Holterman & Anna Pivaty

Inhoudsopgave

4.1 Inleiding en aanpak 63
4.2 Problemen in de rechtspraak bij de start van de coronacrisis (deskstudie) 65
4.2.1 Achterstanden 65
4.2.2 Niet-uitstelbare activiteiten en behandelingen 66
4.2.3 Gebrek aan ICT-voorzieningen en andere faciliteiten 66
4.2.4 Beperkingen bij andere organisaties in de strafrechtketen 67
4.3 Juridische maatregelen (deskstudie) 68
4.3.1 Tijdelijke wet COVID-19 68
4.3.2 Uitbreiding van het Besluit videoconferentie 69
4.4 Praktische maatregelen (deskstudie) 71
4.4.1 Uitbreiding telehoorfaciliteiten 71
4.4.2 Prioritering en fasering 72
4.4.3 Uitbreiding schriftelijke behandeling in de fase van de berechting 75
4.4.4 Wegwerken achterstanden 76
4.5 Totstandkoming beleid en keuzes omtrent afdoening (interviews) 76
4.5.1 Afstemming tussen ketenpartners 76
4.5.2 Prioritering van zaken 78
4.5.3 Afschaling van zaken 79
4.6 Behandeling van zaken ter terechtzitting (interviews) 80
4.6.1 Op welke wijze hebben zaken doorgang gevonden 80
4.6.2 Schriftelijke uitwisseling van standpunten 83
4.6.3 Inzet ICT ten behoeve behandeling ter terechtzitting 85
4.6.4 Communicatieproblemen 87
4.6.5 Kwetsbare verdachten en veroordeelden 90
4.6.6 Voordelen online horen 90
4.6.7 Openbaarheid van de terechtzitting 92
4.6.8 Mogelijke effecten op de rechterlijke beslissing als gevolg van telehoren 93
4.7 Beleving door verdachten (surveys) 95
4.7.1 DJI-Survey 2020 95
4.7.2 Survey 2021 98
4.8 Conclusie 104
4.8.1 Verbeteringen digitale infrastructuur 104
4.8.2 Aanpassingen in wettelijke regelingen 104
4.8.3 Ervaringen gedetineerde verdachten met telehoren 105
4.8.4 Rechtsgehalte van digitale rechtspraak 105
4.8.5 Schriftelijke afdoening en afschaling van zaken 107
4.8.6 Blik op de toekomst 109
Literatuurlijst 112

Bijlagen 116
Bijlage 4A: Geïnterviewde respondenten 116
Bijlage 4B: Topiclijsten interviews 117
Bijlage 4C: Codeboek 121
Bijlage 4D: Survey 123
Bijlage 4E: Tabellen over de resultaten van de survey 130

4.1 Inleiding en aanpak

De coronacrisis heeft een groot effect gehad op de strafrechtspraak. In het strafrecht staan voor betrokkenen, in het bijzonder voor verdachten, grote belangen op het spel. Bepaalde zaken waarin verdachten waren gedetineerd moesten eenvoudigweg doorgang vinden in verband met de inachtneming van wettelijke termijnen voor voorlopige hechtenis, die eisen dat het voortduren daarvan periodiek door de strafrechter wordt getoetst. De Rechtspraak heeft in dit verband op brede schaal gebruikgemaakt van de inzet van digitale middelen om langs deze weg gedetineerde verdachten (maar ook andere procesdeelnemers) op afstand te horen. Daarvoor moest de wet worden aangepast, maar waren ook allerlei praktische maatregelen noodzakelijk. Ook de anderhalvemetermaatregelen waren van invloed op het verloop van de behandeling ter terechtzitting. Tevens zijn er allerlei maatregelen genomen om de achterstanden in de behandeling van strafzaken die door de coronacrisis verder opliepen, te beperken en vervolgens weer in te lopen. Als gevolg daarvan zijn meer strafzaken door een enkelvoudige rechter afgedaan, of door de officier van justitie (OvJ) met behulp van het uitvaardigen van een strafbeschikking.

In dit hoofdstuk worden de coronagerelateerde maatregelen ten aanzien van de behandeling van zaken op het terrein van het strafrecht nader beschreven en wordt uitgebreid ingegaan op de ervaringen van procesdeelnemers (rechters, OvJ's en advocaten) en kwetsbare rechtzoekenden. Onder 'kwetsbare rechtzoekenden' verstaan we in het strafrechtelijk deel van dit onderzoek in ieder geval verdachten en veroordeelden die zich in detentie of terbeschikkingstelling (tbs) bevinden, of zich met vrijheidsbenemende straf zien geconfronteerd. Met vrijheidsbeneming wordt immers een inbreuk gemaakt op fundamentele rechten. Het recht op een eerlijk proces is mogelijk in het geding als zij hun zitting niet (volledig) in persoon kunnen bijwonen of anderszins in de uitoefening van hun verdedigingsrechten worden gehinderd. We besteden in dit hoofdstuk echter ook aandacht aan de belangen van andere procesdeelnemers, zoals slachtoffers en de samenleving, voor zover die door de getroffen maatregelen zijn geraakt.

Hoewel de coronacrisis impact heeft gehad op de gehele strafrechtelijke procedure, van de opsporing tot aan de tenuitvoerlegging, heeft dit onderzoek zich uitsluitend gericht op de behandeling van zaken door de rechtbank. Bij de behandeling van zaken ging de aandacht zowel uit naar de behandeling in de raadkamer van onder meer de vordering gevangenhouding als naar de behandeling op een openbare terechtzitting in de vorm van een inhoudelijke behandeling, een zogeheten pro-formazitting[188] of een zitting waarop de verlenging van tbs aan de orde is. In dit onderzoek is echter niet zelfstandig aandacht besteed aan kantonrechterzittingen of verhoren in het kabinet van de rechter-commissaris, die onder meer belast is met het beslissen over de vordering tot bewaring (de eerste fase van de voorlopige hechtenis) en het verrichten van allerhande onderzoekshandelingen ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek. Ook de fase van het hoger beroep is nagenoeg buiten beschouwing gebleven. Wel is aandacht besteed aan de zogeheten forumkeuze. Dat wil zeggen de besluitvorming bij het Openbaar Ministerie (OM) om een zaak niet voor de rechter te brengen, maar langs andere weg af te doen (bijvoorbeeld via sepot of een strafbeschikking) of de zaak door een enkelvoudige kamer (EK) te laten behandelen in plaats van door de meervoudige kamer (MK).

Ten behoeve van dit onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden gebruikt, te weten een uitvoerige deskstudie, het afnemen van interviews met beroepsbeoefenaren (rechters, officieren van justitie, advocaten, beleidsmakers en ICT-medewerkers) en surveys onder gedetineerden. Hoe de surveys zijn afgenomen en geanalyseerd wordt hieronder, in paragraaf 4.7, besproken. In totaal

188 Dit zijn zittingen die worden gehouden omwille van de termijnen van voorlopige hechtenis. Op een dergelijke zitting wordt een zaak nog niet inhoudelijk behandeld, maar kan de rechter wel beslissen over het voortduren van de voorlopige hechtenis en eventuele onderzoekswensen.

zijn zeventien interviews gehouden met in achttien respondenten (het zestiende interview werd met twee respondenten gevoerd) afkomstig uit de rechterlijke macht, de advocatuur en het OM. De organisaties hebben op ons verzoek zelf mensen geworven binnen hun organisatie die bereid waren met ons in gesprek te gaan. Hoewel wij graag meer rechters hadden gesproken, werd dat aantal vanwege de belasting die de interviews zouden opleveren voor de organisatie door de Raad voor de rechtspraak beperkt tot vijf. Om een zekere balans te houden in de perspectieven die wij ophaalden, hebben we een vergelijkbaar aantal gesprekken gevoerd met medewerkers uit de andere beroepsgroepen. Daarnaast hebben wij nog respondenten gesproken die vanuit beleidsmatig oogpunt belast waren met de veranderingen die de coronamaatregelen meebrachten. Alle interviews zijn afgenomen met behulp van een videoverbinding en opgenomen. De gesprekken duurden gemiddeld één tot anderhalf uur en zijn allemaal getranscribeerd en geanalyseerd met behulp van een codelijst. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de gebruikte citaten soms ingekort of geredigeerd. Alle citaten zijn ter goedkeuring aan de respondenten voorgelegd. In één citaat herkende de betreffende respondent zich niet (meer) en hebben we om die reden weggelaten. De lijst met respondenten, de topiclijst die gebruikt is voor de interviews en het codeboek zijn als bijlagen toegevoegd aan dit rapport. Tevens is er een expertmeeting gehouden om de resultaten te valideren en vooruit te blikken op de toekomst. Daarbij was een rechter, een advocaat, een medewerker van het Wetenschappelijk Bureau van het OM en beleidsambtenaar van de Raad voor de rechtspraak en een wetgevingsjurist aanwezig. De expertmeeting is voorts benut om te bezien hoe de stand van zaken op dat moment was, nu de interviews enkele maanden daarvoor reeds waren afgerond.[189] In het algemeen ervoeren wij het als een beperking van het onderzoek dat de situatie rond de coronamaatregelen zo veranderlijk was, dat het bijna onmogelijk was steeds scherp in beeld te hebben in welke periode de ervaringen van de respondenten moesten worden geplaatst. Hoewel wij geprobeerd hebben hier in de gesprekken zoveel mogelijk op door te vragen, blijft die beperking ook nog in de onderhavige tekst merkbaar.

Omdat er gaande de looptijd van het onderzoek voortdurend nieuwe publicaties verschenen over de impact van de coronamaatregelen op de rechtspraak, hebben wij besloten dit hoofdstuk niet te beginnen met een samenvatting van die literatuur, maar in het hoofdstuk wel naar relevante publicaties te verwijzen. In de conclusie zullen wij dan tot een synthese komen van de eerdere bevindingen met de onze.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst worden de problemen in de Rechtspraak bij de start van de coronacrisis, zoals die naar voren komen uit de deskstudie, besproken (paragraaf 4.2); wordt stilgestaan bij de aanpassingen in het juridisch kader, die het mogelijk moesten maken om zaken geheel langs digitale weg af te handelen dan wel procesdeelnemers op afstand te horen (paragraaf 4.3) en worden de praktische maatregelen, zoals die uit de deskstudie naar voren komen, aan de orde gesteld (paragraaf 4.4). Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de prioritering van zaken en verschillende fasen waarin zaken behandeld werden. Vervolgens wordt meer in detail ingezoomd op de totstandkoming van het beleid (paragraaf 4.5) en de gang van zaken in de raadkamer en op het onderzoek ter terechtzitting aan de hand van de afgenomen interviews (paragraaf 4.6). Daarna volgen de ervaringen van gedetineerde verdachten met het horen op afstand op basis van de afgenomen surveys (paragraaf 4.7). We sluiten af met enkele overkoepelende reflecties (paragraaf 4.8).

189 De expertmeeting is gehouden op 16 december 2021.

4.2 Problemen in de rechtspraak bij de start van de coronacrisis (deskstudie)

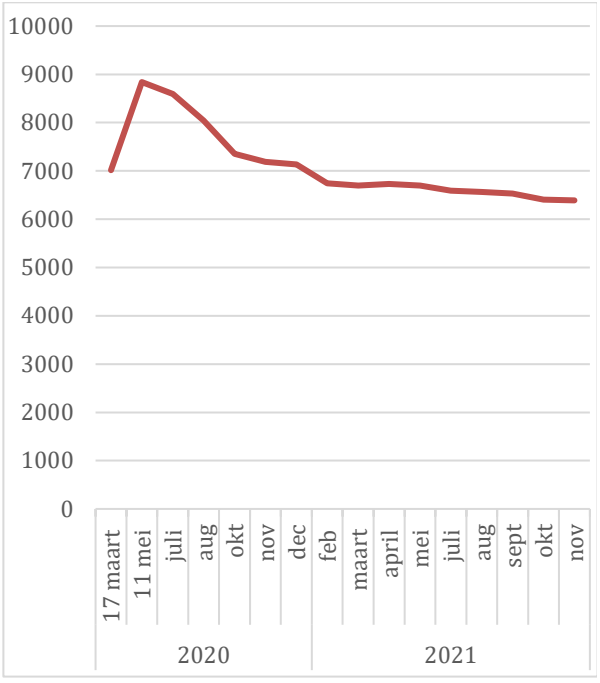
In deze paragraaf volgt een beschrijving van de problemen die in de strafrechtspleging zijn ontstaan als gevolg van de coronacrisis en de al bestaande problemen die door die maatregelen extra werden geaccentueerd. Het gaat hierbij om:

- de al bestaande achterstanden in de behandeling van strafzaken;
- de noodzaak om een deel van de strafzaken door te laten gaan, ondanks de coronagerelateerde beperkingen;
- het gebrek of tekort aan de ICT-voorzieningen en andere faciliteiten/capaciteiten binnen de rechtspraak om strafzaken door te laten gaan tijdens de coronacrisis;
- de beperkingen die vanwege de coronacrisis zijn ontstaan in andere delen van de strafketen.

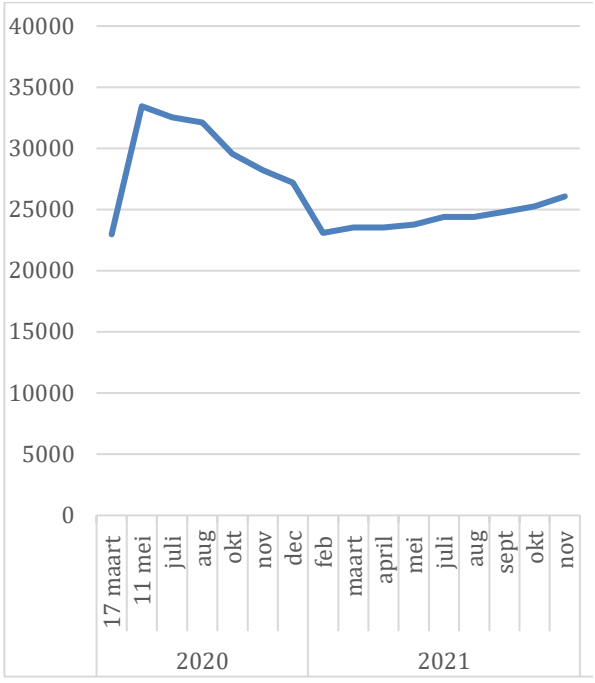
4.2.1 Achterstanden

De Rechtspraak kampte al voor de uitbraak van het coronavirus met achterstanden in de behandeling van strafrechtzaken. Na de sluiting van gerechtsgebouwen vanwege de corona-maatregelen liepen de achterstanden vooral in de eerste weken op: toen konden 'per week duizenden geplande zaken niet worden behandeld'.[190] Vanaf half mei lukte het op de werkvoorraad in te lopen, waardoor de werkvoorraad MK-zaken vanaf december 2020 weer op een vergelijkbaar niveau was met die van voor de *lockdown* van maart 2020 (zie Figuur 4.1). Voor de PR-zaken was dat vanaf februari 2021 (zie Figuur 4.2). Sindsdien is de werkvoorraad van de MK-zaken nog verder afgenomen, terwijl die van de PR-zaken weer wat is toegenomen. In paragraaf 4.4.4 worden de maatregelen besproken die getroffen zijn om de werkvoorraden te beperken dan wel terug te dringen.

Figuur 4.1: Werkvoorraad MK-zaken (17 maart 2020-31 november 2021)



Figuur 4.2: Werkvoorraad PR-zaken (17 maart 2020-31 november 2021)



[Data afkomstig uit 'Monitor resultaten opschaalscenario OM/ZM. Update tot 1 november 2021', Den Haag: Politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak 2021, p. 25-26 en voorgaande monitors vanaf juli 2020.]

190 Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid, 'Contouren aanpak achterstanden strafrechtketen', 25 juni 2020, *Kamerstukken II*, 2019/20, 29 279, 601, p. 1.

4.2.2 Niet-uitstelbare activiteiten en behandelingen

De strafrechtpleging kan tijdens een crisis niet volledig worden stopgezet. Sommige activiteiten en behandelingen binnen het strafrechtelijk systeem moeten doorgaan om onherstelbare schade aan maatschappelijke veiligheid en welzijn te voorkomen en mensenrechten te waarborgen.[191] Aanhoudingen, verhoren van verdachten en andere onderzoekshandelingen moeten ook tijdens noodsituaties kunnen plaatsvinden. In de berechtingsfase moeten bepaalde strafzaken (spoedig) door kunnen gaan, vanwege verplichtingen die voortvloeien uit internationale mensenrechtelijke verdragen, of om andere redenen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat het bewijs in een ernstige zaak verdwijnt.[192] Er was al wettelijke grondslag voor de inzet van digitale middelen en daarvoor waren ook – in beperkte mate – technische voorzieningen aanwezig. Er moest echter beslist worden welke zaken met prioriteit werden behandeld.

4.2.3 Gebrek aan ICT-voorzieningen en andere faciliteiten

Videoconferentie en andere ICT-faciliteiten bij penitentiaire inrichtingen en rechtbanken.

De meeste penitentiaire inrichtingen (PI's), detentiecentra en rechtbanken bleken al over de nodige apparatuur voor telehoren te beschikken op het moment van de corona-uitbraak.[193] Deze apparatuur werd echter zelden gebruikt. Dit leek aan het begin van de *lockdown* te leiden tot enige vertraging bij het opstarten van videoverbindingen tussen rechtbanken en PI's.[194] Vervolgens bleek de capaciteit voor telehoren (het aantal beschikbare verbindingen en ruimtes binnen de penitentiaire inrichtingen en rechtbanken met de videoconferentie-voorzieningen) onvoldoende te zijn.[195]

Faciliteiten voor advocaten (via 'Mijn Dossier' advocatenportal)[196] en voor verdachten (via een daartoe bestemd webportal) [197] om digitaal het dossier te ontvangen waren niet bij alle rechtbanken en voor alle type zaken beschikbaar. Vooral bij gerechtshoven werden stukken niet-digitaal verstrekt.[198] Ook in andere typen zaken, zoals de EK-zaken en verhoren door de rechter-commissaris, was de mogelijkheid om digitaal een dossier te ontvangen beperkt. Inzage in dossiers bij dit soort zaken vond voor de corona-uitbraak altijd fysiek plaats (via een Centrale Balie), hetgeen niet meer mogelijk was toen de gerechtsgebouwen sloten in maart 2020.[199]

Andere faciliteiten

Na 11 mei 2020, toen de gerechtsgebouwen weer open mochten, bleken rechtbanken onvoldoende zittingscapaciteit te hebben om fysieke of hybride zittingen door te laten gaan met inachtneming van de anderhalvemetermaatregelen. Bij PI's (huizen van bewaring) ontbraken de nodige faciliteiten om de vertrouwelijkheid te waarborgen in geval van telefonische communicatie tussen

---

191 Zie o.a. Brief van de Minister van Rechtsbescherming, 'Maatregelen aanpak coronavirus in justitiële inrichtingen,' 13 maart 2020, *Kamerstukken II,* 2019/20, 24 587, 763.

192 Zie voor een overzicht van mogelijke redenen: OSCE/ODIHR 2020, p. 15-17.

193 De Korte, *Sancties* 2020, p. 273-278.

194 Het opleggen van een verbinding tussen rechtbanken en inrichtingen zou ongeveer een week hebben geduurd; ibid.

195 Jensma *NRC* 2020a; Jensma *NRC* 2020b.

196 Zie: 'Mijn Strafdossier – digitaal stukken uitwisselen', rechtspraak.nl.

197 De Wilde, De Hingh & Lodder 2019, p. 89-90. De rechtbanken en andere 'strafketen' (waaronder politie, OM, DJI, reclassering, raad voor kinderbescherming) blijken hun eigen portaal te hebben, de zogenaamde 'CVS' (Centrale Voorzieningensysteem); ibid.

198 Sinds de corona-uitbraak, zijn driegerechtshoven (Amsterdam, den Bosch en den Haag) aan Mijn Strafdossier aangesloten (tot en met 6 november). Zie 'Mijn Strafdossier – digitaal stukken uitwisselen,' rechtspraak.nl.

199 Zie over de beperkingen van het digitaal dossier voor rechters en advocaten ook De Wilde, De Hingh & Lodder 2019.

advocaten en verdachten.[200] Telefonisch contact vond vaak plaats in een gemeenschappelijke ruimte of via een mobiele telefoon onder toezicht van een arrestantenbewaker (daarmee was de vertrouwelijkheid van de gesprekken in geding).[201] Vervolgens beschikten de PI's niet over (voldoende) ruimtes waar ten behoeve van een verdachte een verbinding met de rechtbank tot stand kon worden gebracht.

4.2.4 Beperkingen bij andere organisaties in de strafrechtketen

Om de verspreiding van corona binnen justitiële inrichtingen tegen te gaan, werd op landelijk niveau besloten om het vervoer van justitiabelen naar gerechten – en daarmee het fysiek bijwonen van rechtszittingen – te beperken.[202] Het uitgangspunt was dat verhoren van gedetineerden en hun deelname aan de zitting via telehoren zouden plaatsvinden. De wens om de vervoersbewegingen te beperken had dus consequenties voor de behandeling van zaken.

Vanaf 14 maart 2020 werden ook bezoeken in justitiële inrichtingen en verloven van gedetineerden, tbs-gestelden[203] en justitiële jeugdigen opgeschort. Bezoeken van advocaten en van ouders of wettelijke vertegenwoordigers aan minderjarige verdachten werden wel toegestaan.[204] De website van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) meldde dat bezoeken van advocaten mogelijk waren, als deze niet met digitale hulpmiddelen konden plaatsvinden.[205] Waar fysiek contact tussen advocaat en gedetineerde niet mogelijk was, kon het gesprek telefonisch plaatsvinden.[206] Op 29 mei 2020 werd verruiming van de verlof- en bezoekregeling aangekondigd (per 1 juni), maar de maatregelen voor gedetineerden omtrent het niet fysiek bijwonen van bepaalde zittingen bleven van kracht.[207]

De capaciteit van het Pieter Baan Centrum (hierna: PBC), de psychiatrische observatiekliniek van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, werd in de beginfase van de coronacrisis vanwege de anderhalvemeterregel gehalveerd,[208] waardoor de wachttijden voor een rapportage flink opliepen.[209] Het Pieter Baan Centrum verricht forensisch psychiatrisch onderzoek in ernstige zaken in opdracht van een rechter om te bepalen of een verdachte aan een

---

200 Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie en Minister van Rechtsbescherming, Antwoorden Kamervragen over fundamentele rechten in het strafrecht, 19 mei 2020, *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2837.

201 Ibid. Zie ook: 'NJCM-brief over zorgen om coronamaatregelen in de strafrechtspleging,' njcm.nl, 4 mei 2020.

202 Brief van de Minister van Rechtsbescherming, 'Maatregelen aanpak coronavirus in justitiële inrichtingen,' 13 maart 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 763.

203 Zie over de positie van tbs-gestelden meer uitvoerig: *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 3222 (het antwoord op vraag 11).

204 *Kamerstukken II,* 2019/20, 24 587, 763.

205 'DJI treft preventieve corona-maatregelen', dji.nl, 13 maart 2020. Vanaf 16 juni 2020 werden bezoeken weer in beperkte mate toegestaan (een persoon gedurende maximaal een uur een keer per week en twee uur bij jeugdige en tbs-instellingen). Zie: *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 771. Vanaf 1 augustus 2020 werden bezoeken op een bredere mate toegestaan. Zie de informatie op de website van DJI; Ook volgens Serrarens worden advocaten meestal wel toegelaten tot PI's; Serrarens *JV* 2021, afl. 2, p. 58-73.

206 Zie de Kamervragen van 8 mei 2020 en antwoorden hieromtrent: *Aanhangsel handelingen II* 2019/20, 2837.

207 Brief Minister van Rechtsbescherming 29 mei 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587 en 25 295, 768.

208 Dit leidde tot beperking van de capaciteit tot 15 observandi. Zie: 'Gevolgen coronavirus voor de activiteiten van het NIFP,' nifp.nl, 26 maart 2020.

209 Een bron van de krant de Gelderlander rapporteert over een wachtlijst van 30 maanden; Van der Star, *De Gelderlander* 2020. De lange wachttijden bij het Pieter Baan Centrum zouden al een probleem zijn geweest voor de corona-uitbraak. Zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag 17 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA: 2019:7172 (deze uitspraak heeft het over de wachtlijst van 18 maanden).

psychische stoornis lijdt. Zonder een rapportage van het Pieter Baan Centrum kan in bepaalde strafzaken inhoudelijke behandeling niet plaatsvinden.[210]

4.3 Juridische maatregelen (deskstudie)

Al vrij snel na de sluiting van de deuren van de gerechten heeft het dagelijks bestuur van de Presidentenvergadering een Tijdelijke algemene regeling opgesteld met daarin onder meer algemene regels met betrekking tot de aanwezigheid in de rechtszaal.[211] Ter aanvulling daarop zijn binnen het strafrecht diverse tijdelijke regelingen vastgesteld door het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht, waarin alle afdelingen strafrecht van de rechtbanken en hoven zijn verenigd.[212] In paragraaf 1.1.1 van de Tijdelijke algemene regeling was neergelegd dat er in beginsel geen mondelinge behandeling zou plaatsvinden met fysieke aanwezigheid van de procespartijen en overige procesdeelnemers, tenzij de rechter anders zou bepalen. Gedetineerden zouden ook niet meer vanuit de PI's naar de gerechtsgebouwen worden vervoerd.[213] De behandeling van zeer urgente en overige urgente zaken zou zoveel mogelijk schriftelijk of via een telefonische (beeld)verbinding moeten geschieden. Dit was in strafzaken een afwijking van de bestaande praktijk. Voor de coronacrisis werden strafzaken meestal mondeling behandeld in de fysieke aanwezigheid van de rechter en alle overige procesdeelnemers.[214] Er bestond reeds de mogelijkheid tot het houden van een videoconferentie, maar deze werd relatief beperkt gebruikt en niet systematisch ingezet. Dat geschiedde uitsluitend (maar niet op grote schaal) voor het op afstand horen van getuigen, tolkenbijstand, rechtshulpverzoeken voor het horen van getuigen, en om verdachten te laten verschijnen op zittingen van de raadkamer gevangenhouding.[215] Om geheel digitale zittingen te houden dan wel verdachten zonder diens instemming op afstand te horen, waren aanpassingen in het juridisch kader noodzakelijk. De basis daartoe is gelegd in de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (hierna: Tijdelijke wet COVID-19).[216] Daarnaast werd het Besluit videoconferentie aangepast. In deze paragraaf worden de wijzigingen nader toegelicht.

4.3.1 Tijdelijke wet COVID-19

De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid creëert de mogelijkheid om digitale zittingen te houden en breidt voorts de mogelijkheden tot het op afstand horen van procesdeelnemers uit. In art. 28 van de Tijdelijke wet COVID-19 is bepaald dat 'indien in strafzaken het houden van een fysieke zitting in verband met de uitbraak van COVID-19 niet mogelijk is, de mondelinge behan-

---

210 Zo werd in de media een zaak van een 57-jarige dakloze verdachte uit Groningen, een veelpleger, beschreven die niet door kon gaan vanwege de oplopende wachttijden bij het Pieter Baan Centrum; Zijlstra, *DvhN* 2020.

211 De eerste Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak dateert van 4 april 2020. De thans geldende tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak is van 5 november 2021 (versie 5) en geldt tot 1 februari 2022.

212 De huidige versie van de Tijdelijke regeling strafrecht werd op 30 november 2021 aangenomen. Deze tijdelijke regeling volgt de tijdelijke regeling van 3 april, 11 mei, 26 juni, 19 augustus, 1 september 2020 en 25 september 2021 op. De regeling geldt voor de duur van de geldigheid van de Tijdelijke algemene regeling.

213 Zie paragraaf 1.1.4 van eerste tijdelijke regeling. Zie hierover ook het antwoord op Kamervragen waaruit naar voren komt dat 'justitiabelen naar de gerechtsgebouwen kunnen vervoerd worden, maar om besmettingsrisico's in de inrichtingen te beperken wordt het aantal te vervoeren justitiabelen (ook per rit) beperkt'. *Aanhangsel Handelingen II*, 2019/20, 3222.

214 Hoewel de mondelinge behandeling plaatsvindt op basis van een schriftelijk dossier, worden schriftelijke processtukken zoals processen-verbaal van getuigenverhoren vaker als bewijs gebruikt dan de mondelinge verklaringen van de verdachte tijdens de zitting.

215 De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020, p. 11.

216 Dit wetsvoorstel is op 8 april ingediend, op 21 april door de Eerste Kamer aangenomen en op 24 april in het Staatsblad verschenen. Dat is tevens het moment van inwerkingtreding van de tijdelijke wet, waarbij voor de meeste bepalingen geldt dat zij terugwerkende kracht hebben tot en met 16 maart 2020; *Stb.* 2020, 126 (Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid).

deling [kan] plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel'. Met andere woorden: de behandeling van een strafzaak via een digitaal communicatiemiddel, zonder het houden van een fysieke zitting op de rechtbank, mag als 'mondelinge behandeling' worden beschouwd. Daarbij gaat het volgens het tweede lid van art. 28 uitsluitend om terechtzittingen of raadkamerzittingen waarin geen inhoudelijke behandeling plaatsvindt en niet de behandeling van een vordering tot (verlenging van de) gevangenhouding of gevangenneming aan de orde is. Voor dergelijke zittingen is vereist dat er een fysieke zitting wordt gehouden vanuit de zittingszaal. In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt opgemerkt dat gestreefd wordt om alleen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het houden van een (geheel) digitale zitting 'indien en voor zover de aanwezigheid van de rechters, de griffier of de OvJ in de zittingszaal niet mogelijk of zeer bezwaarlijk is door noodzakelijke maatregelen ter bestrijding van besmetting met COVID-19. Het verdient de voorkeur dat wel een fysieke zitting wordt gehouden'.[217]

Een 'fysieke zitting' is volgens de MvT een zitting waarbij in ieder geval de rechter(s), de griffier en de OvJ fysiek aanwezig zijn, maar niet per se ook de verdachte, de raadsman of andere procesdeelnemers.[218] Art. 27 van de Tijdelijke wet COVID-19 biedt de mogelijkheid dat andere procesdeelnemers op afstand deelnemen door middel van een videoconferentie of een telefonische verbinding. De mogelijkheid tot het horen van personen op afstand met behulp van een videoconferentie waarbij een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand komt, was reeds in art. 131a het Wetboek van Strafvordering geregeld.[219] De Tijdelijke wet COVID-19 voegt daar de mogelijkheid van het telefonisch horen aan toe (al dan niet via groepstelefonie).[220] Daardoor kan een verhoor toch doorgang vinden, ook als er geen videoverbinding mogelijk is. Volgens de MvT verdient een videoconferentie echter de voorkeur boven telefonische behandeling. Deze laatste vorm mag dan ook slechts worden gebruikt als het inzetten van videoconferentie niet mogelijk is.[221] Het tweede lid van art. 27 stelt echter dat van de mogelijkheid tot telefonisch horen geen gebruik mag worden gemaakt bij het horen van verdachten op zittingen die worden gehouden ten behoeve van de vordering dan wel verlenging van de voorlopige hechtenis, tenzij sprake is van 'uiterste noodzaak'.[222] In het derde lid van art. 27 wordt voorts bepaald dat wanneer 'in verband met de uitbraak van COVID-19 gebruik wordt gemaakt van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel hoofdstuk II van het Besluit videoconferentie buiten beschouwing blijft'. Dit brengt mee dat zolang de tijdelijke wet van kracht is, het instemmingsvereiste voor de verdachte of zijn raadsman, zoals dat geldt voor bepaalde zaken (zie hieronder), tijdelijk is komen te vervallen. Er gelden in dit verband dan dezelfde voorschriften voor de videoconferentie als voor telefonisch horen.[223]

4.3.2 Uitbreiding van het Besluit videoconferentie

Om de videoconferentie op grotere schaal binnen het strafproces in te zetten, is ook het Besluit videoconferentie aangepast dat een nadere uitwerking biedt van de regeling in art. 131a Sv. Dit

---

217 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 434, 3, p. 15.

218 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 434, 3, p. 15.

219 Anders dan de tekst van de wet doet vermoeden is die videoconferentie niet onbeperkt inzetbaar. In het Besluit videoconferentie werden en worden nog steeds beperkingen gesteld, die hierna in paragraaf 4.3.2 nader worden besproken.

220 Er kan volgens art. 27 lid 1 in plaats van voor een videoconferentie waarbij een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand komt, gebruik worden gemaakt van een ander tweezijdig communicatiemiddel. Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35 434, 3, p. 13.

221 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 434, 3, p. 14.

222 Daarbij gaat het dan om de voorgeleiding van de verdachte voor de rechter-commissaris in het kader van de inbewaringstelling en het horen van de verdachte in raadkamer of op een openbare terechtzitting in het kader van het voortduren van de voorlopige hechtenis.

223 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 434, 3, p. 13-14.

artikel biedt immers de mogelijkheid tot het horen, verhoren en ondervragen van personen per videoconferentie, 'met uitzondering van de bij algemene maatregel te bepalen gevallen'. De beslissing om al dan niet tot het horen per videoconferentie over te gaan, ligt bij de (rechterlijk) ambtenaar die met de leiding over het horen is belast. Daarbij is volgens het tweede lid van art. 131a Sv het uitgangspunt dat de persoon die wordt gehoord, of diens raadsman, de gelegenheid krijgt zijn of haar mening daarover kenbaar te maken. Dat geldt in voorkomende gevallen ook voor de OvJ. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen daarover echter nadere regels worden gesteld, zo staat in het tweede lid, laatste volzin.

In het Besluit videoconferentie, zoals van toepassing bij de start van de coronacrisis[224], was in art. 2 eerste lid opgenomen dat een videoconferentie niet kon worden ingezet ten aanzien van minderjarige verdachten of veroordeelden vanaf de fase van inbewaringstelling en ten aanzien van verdachten met een vermoedelijke ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling. Tevens waren specifieke strafbare feiten uitgezonderd. Zo was het niet mogelijk de videoconferentie te benutten ten aanzien van verdachten van (ernstige) zedenmisdrijven en ten aanzien van verdachten van strafbare feiten waarbij een dodelijk slachtoffer te betreuren was. Een videoconferentie kon evenmin worden toegepast ten aanzien van verdachten indien het slachtoffer ter terechtzitting het spreekrecht wenste uit te oefenen. Naast deze categorale uitzonderingsgevallen, was tevens iets geregeld omtrent de instemming. Zo kon een videoconferentie bij de voorgeleiding in het kader van de inbewaringstelling en op een inhoudelijke behandeling ter terechtzitting van de MK alleen geschieden met instemming van de verdachte of diens raadsman.[225] Voor de raadkamer gevangenhouding en zogeheten pro-formazittingen was dergelijke instemming niet vereist.[226]

Reeds voor de uitbraak van de coronapandemie waren er plannen om het gebruik van telehoren in strafzaken flink uit te breiden.[227] In 2019 werd een voorstel tot wijziging van het Besluit videoconferentie ingediend met een geplande ingangsdatum in juli 2020,[228] waarin de voorgenoemde categorale uitzonderingsgevallen geschrapt zouden worden (maar niet het instemmingsvereiste). De wijziging van het Besluit videoconferentie werd met spoed aangenomen op 20 maart 2020 en trad in werking op 24 maart 2020.[229] Anders dan in het gewijzigde Besluit videoconferentie van 2006, zijn er in het thans geldende besluit geen zaken meer uitgezonderd voor de inzet van

224 *Stb.* 2006, 610 (Besluit videoconferentie).

225 ibid. In het wetsvoorstel modernisering wetboek van strafvordering is in artikel 1.1.4 lid 1 sub b voorzien dat dit instemmingsvereiste zal worden uitgebreid voor behandeling door de enkelvoudige kamer, De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020, p. 102.

226 Ten aanzien van de raadkamer gevangenhouding had reeds een pilot plaatsgevonden. In de toelichting bij het in 2020 gewijzigde Besluit videoconferentie wordt verwezen naar het Rapport 'Eindevaluatie pilot telehoren met de raadkamer gevangenhouding,' 13 oktober 2017.

227 De plannen voor (bredere) digitalisering in het strafrecht maken deel uit van het project Modernisering Wetboek van Strafvordering. Een van de voorgestelde maatregelen was de uitbreiding van videoconferentie in het strafrecht.

228 *Stb*. 2019, 18 531 (Wijziging van het Besluit videoconferentie). Dit voorstel werd naar aanleiding van het wetsvoorstel Videoconferentie ingediend in 2018 in het kader van Modernisering van het Wetboek van Strafvordering, waarin de uitzonderingsgevallen geschrapt zouden worden (maar niet de instemmingsvereiste). Een van de benoemde redenen was dat 'De bovengenoemde uitzonderingen zijn categorisch en gelden ook in gevallen waarin toepassing van videoconferentie juist wenselijk kan zijn.' (Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting bij Boek 1). Over dit voorstel heeft de Raad voor de rechtspraak een kritisch advies uitgebracht, met name ten aanzien van het schrappen van een uitzondering met betrekking tot minderjarige verdachten; 'Advies inzake conceptvoorstellen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering,' rechtspraak.nl, 23 augustus 2018.

229 *Stb*. 2020, 101 (Wijziging besluit videoconferentie).

een videoconferentie.[230] Het instemmingsvereiste voor zaken waarin de voorgeleiding in het kader van de inbewaringstelling en op een inhoudelijke behandeling ter terechtzitting van de MK geldt nog wel, maar is – zoals hiervoor aangegeven – via het derde lid van art. 27 van de Tijdelijke wet COVID-19 (tijdelijk) buiten toepassing verklaard. De spoedwetgeving maakt het derhalve mogelijk om verdachten tegen hun wil via een videoconferentie te horen, ook bij de inhoudelijke behandeling van hun zaak.[231]

Een punt waar de Tijdelijke wet COVID-19 en het gewijzigde Besluit videoconferentie niet in voorzag was de mogelijkheid voor een rechter (in quarantaine) om door middel van een videoverbinding aan de terechtzitting deel te nemen. In feite gaat de aangepaste regeling maar uit van twee opties: een volledig digitale zitting of een fysieke zitting waarbij procesdeelnemers op afstand kunnen worden gehoord maar de rechter en OvJ in de zaal zijn. Op 15 december 2020 heeft de Hoge Raad echter in het kader van een cassatie in het belang der wet geoordeeld dat – hoewel de tijdelijke wet Covid-19 Justitie en Veiligheid hierin niet expliciet voorziet – het toelaatbaar is dat een zaak inhoudelijk wordt behandeld terwijl een van de rechters (niet zijnde de voorzitter) niet fysiek in zittingszaal aanwezig is, maar deelneemt aan het onderzoek ter terechtzitting met behulp van een videoverbinding. De andere twee rechters moeten dan wel aanwezig zijn, wat betekent dat deelname aan het onderzoek ter terechtzitting middels een videoverbinding niet mogelijk is voor een zaak die behandeld wordt door de enkelvoudige strafkamer.[232]

4.4 Praktische maatregelen (deskstudie)

Met de Tijdelijke wet COVID-19 en het gewijzigde Besluit videoconferentie zijn de wettelijke mogelijkheden verruimd om procesdeelnemers op afstand te horen en is de mogelijkheid gecreëerd in bepaalde gevallen de hele procedure langs digitale weg te behandelen. Hieronder wordt nader ingegaan op de wijze waarop de Rechtspraak daaraan in de praktijk invulling heeft gegeven en de overige praktische maatregelen die zijn getroffen. De onderstaande uiteenzetting is in hoofdzaak gebaseerd op de opeenvolgende Tijdelijke regelingen strafrecht.

4.4.1 Uitbreiding telehoorfaciliteiten

Voor het houden van online zittingen was uitbreiding van telehoorfaciliteiten bij rechtbanken en PI's nodig. De bestaande telehoorfaciliteiten zouden volledig functioneel zijn geworden vanaf 14 april 2020.[233] In de eerste maand waren er problemen met de coördinatie tussen verschillende rechtbanken die tegelijkertijd wilden inbellen of zittingen inplanden met gedetineerden die niet (meer) in de desbetreffende inrichting verbleven. Deze problemen zouden worden opgelost door het inrichten van een landelijk coördinatiepunt door de Dienst Vervoer en Ondersteuning van DJI.[234] De telehoorcapaciteit bij PI's was in de eerste periode beperkt (waardoor de duur van verbinding beperkt was tot 45 minuten voor een gedetineerde).[235] In de PI's zijn nieuwe 'hoorstudios' ingericht van waaruit verdachten hun zittingen via videoverbinding konden volgen.

---

230 Wel wordt in art. 2 lid 3 een uitzondering gemaakt voor het horen van personen met 'een zodanige auditieve of visuele handicap heeft waardoor redelijkerwijs kan worden verondersteld dat videoconferentie afbreuk doet aan zijn inbreng of positie in het strafproces, dan wel aan de rechten van andere procesdeelnemers'.

231 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 434, 3, p. 13.

232 Zie voor het arrest en de specifieke voorwaarden: HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2037, *NJ* 2021/108.

233 'Videoverbinding met rechtbanken,' dji.nl.

234 De Korte, *Sancties* 2020, p. 273-278.

235 Droogleever Fortuyn, Dunk & Mebius 2020, p. 6-7.

4.4.2 Prioritering en fasering

Vanwege de beperkte capaciteit in de hoorstudio's en de restricties aan de aanwezigheid in zittingszalen moest een prioritering worden aangebracht. Net als in andere rechtsgebieden werden zaken binnen het strafrecht in drie categorieën ingedeeld: zeer urgente zaken, urgente zaken en alle andere zaken. Uit de opeenvolgende Tijdelijke regelingen strafrecht valt af te leiden hoe in strafzaken invulling is gegeven aan dit onderscheid (de prioritering) en vanaf welk moment de verschillende zaken weer werden behandeld en op welke wijze (de fasering). Uit interne beleidsstukken die wij ten behoeve van dit onderzoek mochten inzien, blijkt dat de Rechtspraak daarbij een opstartscenario en een opschaalscenario heeft gehanteerd.

Fase 1

In fase 1 toen de gerechtsgebouwen net hun deuren gesloten hadden (vanaf 17 maart) werden alleen de zeer urgente zaken behandeld, met behulp van een videoverbinding. Dit waren zaken die geen uitstel konden dulden, omdat de zaak 'raakte aan de rechten van verdachten of rechtzoekenden', bijvoorbeeld waar een rechterlijke toets van voorlopige hechtenis moest plaatsvinden, of omdat er een 'zeer ingrijpende spoedeisende beslissing' moest worden genomen in de zaak.[236] Tot de 'zeer urgente' zaken werden gerekend zaken die gingen over de voorlopige hechtenis, inclusief voorgeleidingen bij de rechter-commissaris; doorzoekingen; (super)snelrechtzittingen; en andere beslissingen door de rechter(-commissaris) die niet uitgesteld kunnen worden (en andere zaken in de fase van uitvoering waar de vrijheid van de veroordeelde in geding komt).[237] Deze zaken werden in beginsel via een (telefonische) beeldverbinding behandeld, en in uitzonderlijke gevallen in fysieke aanwezigheid van de verdachte.[238] In deze fase vonden inhoudelijke zittingen derhalve niet of zelden plaats.[239] Een uitzondering betrof de supersnelrechtzittingen, in het bijzonder in de zogenaamde 'coronahoesters' en 'coronaspugers' zaken.[240] Deze zittingen vonden kort na aanhouding van de verdachte plaats, vaak terwijl de verdachte (nog) in inverzekeringstelling verbleef. De praktijk betreffende de wijze van aanwezigheid van de verdachte bleek verschillend te zijn (mogelijk afhankelijk van het beleid van de rechtbank, of van andere onbekende factoren). Bij sommige zittingen in zulke zaken bleken verdachten wel lijfelijk aanwezig te zijn (ondanks het gevaar van besmetting)[241] en bij andere via een videoverbinding.[242]

Fase 2

Vanaf 7 april 2020, in fase 2, werd ook een aanvang gemaakt met de behandeling van 'andere urgente zaken'. Dit betrof zaken met gedetineerde verdachten zonder benadeelde partijen, uitlevering en andere internationale rechtshulpzaken (IRK-zaken) met gedetineerde opgeëiste

---

236 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300-VI, 114.

237 Tijdelijke algemene regeling versie 4, para. 2.5.

238 Tijdelijke regeling strafrecht (versie 11 mei 2020). De rechter kon 'bij uitzondering' beslissen dat de verdachte wel fysiek aanwezig zou zijn in de rechtszaal maar 'uitsluitend in die gevallen waarin de gedetineerde verdachte niet via een videoverbinding kon worden gehoord en geen afstand van zijn aanwezigheidsrecht ter zitting doet.'

239 Uit de expertmeeting kwam naar voren dat in die eerste fase wellicht toch vaker fysieke zittingen zijn gehouden dan oorspronkelijk de bedoeling was, bijvoorbeeld omdat het enige tijd duurde voordat in alle PI's de mogelijkheid om digitaal deel te nemen aan de zittingen voldoende op orde was.

240 Deze zaken werden als mishandeling, bedreiging en belediging gekwalificeerd en werden in het kader van supersnelrecht afgehandeld.

241 Zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag, 20 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2766; Rb. Rotterdam, 30 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2696; 'Coronahoester zes weken gevangenis in: Uw dronkenschap is geen excuus!' omroepwest.nl, 25 april 2020.

242 Zie bijvoorbeeld: Stoker, *Volkskrant* 2020. In de media werd een 'incident' gerapporteerd, waar de verdachte in een 'coronahoester' zaak werd per vergissing naar de rechtbank gebracht, terwijl de staande praktijk was om verdachten telefonisch of via videobeeld te horen (de zitting vond in april plaats bij Rechtbank Amsterdam); Schildkamp, *De Stentor* 2020.

personen, beslissingen inzake uitleveringsdetentie, verhoren door de rechter(-commissaris) van gedetineerde getuigen alsmede verbalisanten en deskundigen in zaken waarin de verdachte preventief gehecht was.[243] Deze zaken werden ook zoveel mogelijk via een videoverbinding behandeld. Kon een gedetineerde verdachte niet via een telefonische (beeld)verbinding worden gehoord en deed hij geen afstand van zijn aanwezigheidsrecht ter zitting, dan gold volgens de tijdelijke regeling als uitgangspunt dat de zaak (alsnog) zou worden aangehouden.[244] Waar in de eerste fase de raadsman gestimuleerd werd om via digitale middelen aan zittingen of raadkamers deel te nemen, geldt vanaf 6 april uitdrukkelijk gecommuniceerd dat 'bij een fysieke zitting in aanwezigheid van de officier van justitie ook de advocaat aanwezig is'. Een advocaat kon vervolgens zelf de keuze maken om alleen telefonisch deel te nemen.[245] In deze fase is ook begonnen om bepaalde zaken in specifieke procedures, zoals de rekesten en de art. 12 Sv-zaken, zoveel als mogelijk buiten de zitting om te behandelen, bijvoorbeeld door schriftelijk standpunten uit te wisselen (zie hierna paragraaf 4.4.3).

Fase 3

Met ingang van 11 mei werden de gerechten weer geleidelijk opengesteld. Daarmee begon fase 3, waarin het houden van fysieke zittingen in de gerechtsgebouwen weer werden opgestart met inachtneming van de geldende coronamaatregelen en de daarbij in acht te nemen anderhalve meter afstand. In die opstartfase, waarin maar beperkte zittingscapaciteit beschikbaar was, hadden strafzaken, jeugd(straf)zaken en familiezaken de prioriteit over zaken vanuit andere rechtsgebieden.[246] In de Tijdelijke regeling strafrecht valt te lezen dat in deze opstartfase zoveel mogelijk werd aangesloten bij het bestaande zittingsrooster voor zowel het volwassenen- als jeugdstrafrecht, de enkelvoudige en meervoudige zittingen. Zogenaamde kanton- en mulderzittingen gingen echter niet door en in bepaalde specifieke procedures bleef behandeling door schriftelijke standpuntuitwisseling het uitgangspunt.[247] Daardoor werd zittingscapaciteit vrijgespeeld. In de resterende ruimte werden bij voorrang zaken behandeld die in de periode daarvoor waren ingetrokken of aangehouden.[248] Voor nieuw aanhangig te maken zaken gold op 11 mei 2020 de volgende prioritering:

- zaken met gedetineerde verdachten waarbij de redelijke termijn in het geding komt of de voorlopige hechtenis langer dreigt te duren dan de te verwachten strafoplegging, zaken waarin een vordering tenuitvoerlegging wordt gedaan, de zogenaamde 'megazaken' en zaken waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt;
- jeugdstrafzaken;
- strafzaken gerelateerd aan huiselijk geweld en zeden;
- verkeerszaken met slachtoffers.[249]

Voor zittingen die reeds met gebruikmaking van een videoconferentie werden behandeld (zoals voorgeleidingen, raadkamer-, regie- en pro-formazittingen, supersnelrecht gedetineerden), bleef

243 Tijdelijke regeling strafrecht (versie 11 mei 2020).
244 Tijdelijke regeling strafrecht (versie 11 mei 2020).
245 Aanhangsel Handelingen II 2019/20, 2837, p. 3
246 *Kamerstukken II* 2019/20, 3222.
247 Tijdelijke regeling strafrecht (versie 11 mei 2020).
248 *Kamerstukken II* 2019/20, 3222. Overigens trad gedurende deze periode ook de Wet Straffen en Beschermen in werking, waardoor de voorwaardelijke invrijheidstelling nog maar maximaal twee jaar kan duren. Daardoor kwam het voor dat verdachten wiens zaak was aangehouden uiteindelijk werden veroordeeld onder een regiem dat negatiever voor ze uitpakt: zij moeten een groter deel van hun straf uitzitten voordat zij voorwaardelijk in vrijheid kunnen worden gesteld.
249 Tijdelijke regeling strafrecht (versie 11 mei 2020).

het uitgangspunt dat deze op die manier afgedaan zouden blijven worden.[250] Hoewel het in beginsel niet gaat om de inhoudelijke behandeling van de zaak (met uitzondering van het supersnelrecht), kunnen in raadkamer en op regie- en pro-formazittingen belangrijke zaken worden besproken zoals de mogelijke invrijheidstelling van verdachte, de toekomstige onderzoekshandelingen, of de onderzoekswensen van de verdediging.[251] Bij inhoudelijke behandelingen, met uitzondering van het supersnelrecht, werd de fysieke aanwezigheid van de verdachte weer het uitgangpunt.[252] Ook andere procesdeelnemers, zoals het slachtoffer, konden in beginsel weer aanwezig zijn. Voor alle andere betrokkenen – getuigen, deskundigen, tolken, Raad voor de Kinderbescherming, ouders met gezag of journalisten – geldt dat zij 'in beginsel' aanwezig mogen zijn, tenzij de capaciteit van de zittingszaal dat niet toelaat.[253] In dat laatste geval worden zij via een videoconferentie gehoord.[254]

Verdere opschaling

Voorgaande beschrijft de situatie tot aan het moment waarop met de interviews werd gestart. Nadien is verder opgeschaald. In die termen wordt in de interne beleidsstukken ook gesproken. Vanaf eind juni 2020 worden stappen ondernomen om meer zaken door een enkelvoudige kamer te laten behandelen in plaats van door een meervoudige kamer.[255] Dat betreft zowel de behandeling van zaken in eerste aanleg als de behandeling in hoger beroep. Over de zogeheten forumkeuze zijn tussen de Rechtspraak en het OM nadere afspraken gemaakt.[256] Daarbij worden ook de contra-indicaties genoemd voor enkelvoudige afdoening, bijvoorbeeld zaken waarin forse inzet van opsporingsmiddelen heeft plaatsgevonden, zaken met veel publiciteit of maatschappelijk ingrijpende zaken met veel slachtoffers. Er wordt ook gekeken naar het type zaken. Zaken waarin gaat om terrorisme, deelname aan een criminele organisatie of ernstige verkeersdelicten worden in beginsel niet enkelvoudig afgehandeld.[257] Op 1 september 2020 gaan ook de kantonrechterzittingen weer van start die tot dat moment helemaal hebben stilgelegen.

Ook worden de zittingen geleidelijk meer opengesteld. Zo kunnen vanaf eind juni 2020 slachtoffers zich laten bijstaan door in beginsel één persoon[258] en vanaf eind augustus wordt ook het publiek (op aanmelding) weer toegelaten tot de zittingszaal.[259] Voor de pers gold - in ieder geval vanaf april 2020 - al dat er maximaal drie journalisten in de zaal aanwezig konden zijn.[260] Voor de zittingen die in principe reeds met behulp van videoconferentie werden behandeld, bleef dit

---

250 Zie voor de uitleg van deze begrippen, para. 2.2.1. Vanwege de grote publieke en media-aandacht en het belang dat wordt gehecht aan sommige 'high profile' zaken, vonden zulke zittingen in deze zaken tijdens de coronacrisis toch met fysieke aanwezigheid van een verdachte plaats. Bijvoorbeeld de pro-forma zittingen in de zogenaamde Marengo zaak (Rechtbank Den Bosch) en de Jos B. zaak (Rechtbank Limburg). Zie: Droogleever Fortuyn, Dunk & Mebius 2020, p. 29-31; 'Coronamaatregelen tijdens pro-formazitting 6 mei in zaak Nicky Verstappen,' rechtspraak.nl, 22 april 2020.

251 Dubelaar e.a. *NJB* 2015, p. 2863.

252 Zie bijvoorbeeld 'Vanaf 11 mei weer meer zittingen,' rechtspraak.nl, 8 mei 2020.

253 De nabestaanden van slachtoffers worden hierbij niet genoemd.

254 Tijdelijke regeling strafrecht (versie 11 mei 2020).

255 Het document met daarin het zogeheten opschaalscenario dateert van 26 juni 2020.

256 Deze zijn neergelegd in een intern document getiteld 'Handreiking forumkeuze.'

257 Hoewel de wet dit strikt genomen wel zou toelaten. De enige beperkingen die de wet aanbrengt in art. 368 Sv is dat de zaak naar het oordeel van het OM eenvoudig van aard is en te eisen straf niet hoger is dan een jaar (de politierechter mag ook niet meer opleggen). Een politierechter kan een zaak wel verwijzen naar een meervoudige kamer.

258 Tijdelijke regeling strafrecht (versie 26 juni 2020).

259 Tijdelijke regeling strafrecht (versie 19 augustus 2020). Er is in ieder geval in de eerste periode ook in een aantal grote zaken gebruik gemaakt van livestream-verbindingen voor een groter publiek, zo blijkt uit antwoord op Kamervragen; *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2837. Daarbij ging het onder meer om de uitspraak in de zaak tegen Gökmen T, de dader van een aanslag in een tram in Utrecht,

260 Tijdelijke regeling strafrecht (versie 30 april 2020).

uitgangspunt echter in de gehele periode in stand, dus gedetineerde verdachten werden op afstand gehoord over zaken gerelateerd aan de voorzetting van de voorlopige hechtenis evenals tbs-gestelden over de verlenging van hun behandeling. Dat uitgangspunt is ook nadien niet meer verlaten en valt nog steeds terug te lezen in de thans geldende regeling van 30 november 2021.

4.4.3 Uitbreiding schriftelijke behandeling in de fase van de berechting

In strafzaken die door de rechter worden behandeld, was schriftelijke afdoening of behandeling voor de coronacrisis niet gebruikelijk (in tegenstelling tot bijvoorbeeld het bestuursrecht).[261] Slechts in zaken waarin een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel behandeld werd, bestond een schriftelijke voorbereidende ronde[262] voorafgaande aan een mondelinge terechtzitting.[263] Volgens een voorstel tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering zou een voorafgaande schriftelijke ronde breder ingevoerd kunnen worden (in het belang van efficiëntie van berechting): te weten in alle strafzaken op het initiatief van de rechtbank; op vordering van de OvJ of op verzoek van de verdachte.[264] De schriftelijke uitwisseling van standpunten tussen partijen voorafgaand aan de zitting (of in de beginfase, in plaats van een zitting) blijkt vaker ingezet te zijn in strafzaken tijdens de coronacrisis.[265]

Naast de schriftelijke voorbereiding kunnen volgens de Tijdelijke algemene regeling sommige zaken binnen het strafrecht in de tijd van de coronacrisis volledig schriftelijk worden verricht, zoals regiezaken, beklagzaken waarin wordt geklaard over onder meer inbeslagneming, zaken ten aanzien van schadevergoedingen vanwege (ten onrechte) ondergane voorarrest en art. 12 Sv-zaken.[266] Er zijn geen statistieken beschikbaar over de aantallen geheel schriftelijk afgedane zaken in de desbetreffende periode.

Betrekkelijk recent, op 22 juni 2021 en 2 november 2021, heeft de Hoge Raad in een tweetal beklagzaken zich uitgelaten over een geheel schriftelijke afdoening van beklagzaken ter zake door justitie inbeslaggenomen goederen.[267] Centraal staat de vraag of de openbare behandeling van het klaagschrift door de raadkamer mocht worden vervangen door een geheel schriftelijke behandeling. Op grond van art. 23 lid 2 Sv worden het OM, verdachte en andere procesdeelnemers immers door de raadkamer gehoord, althans hiertoe worden opgeroepen, tenzij anders is voorgeschreven. Uit artikel 552a lid 7 Sv volgt voorts dat het klaagschrift tijdens een 'openbare raadkamerzitting' dient te worden behandeld. In beide zaken die worden voorgelegd aan de Hoge Raad heeft er echter geen zitting plaatsgehad. In zijn arrest van 22 juni oordeelt de Hoge Raad dat dit verzuim 'mede gelet op hetgeen in het cassatiemiddel is aangevoerd' leidt tot nietigheid van de beschikking. De Hoge Raad overweegt in dit verband 'de door de rechtbank genoemde 'LOVS-richtlijnen betreffende maatregelen ter beperking van verspreiding van het coronavirus' - waarmee kennelijk wordt gedoeld op de praktische maatregel van het 'buiten zitting om' behandelen van zaken, zoals genoemd in de 'Tijdelijke regeling strafrecht' [..] niet tot een ander oordeel [leiden]'. De AG merkte in dit verband op dat de Tijdelijke regeling niet meer behelst dan een 'organisatorisch georiënteerde instructienorm' en derhalve niet wezenlijke strafprocessuele voorschriften opzij kan zetten.[268] De vraag is evenwel wat het betekent als partijen hebben

261 Schriftelijke afdoening van strafzaken bestaat bij niet-rechtelijke instanties, bijvoorbeeld het OM en CJIB.
262 Hiermee wordt bedoeld: een schriftelijke uitwisseling van standpunten en stukken tussen de partijen om de (geschil)punten duidelijk te maken.
263 Art. 511d Sv.
264 'Memorie van Toelichting Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering: Berechting,' rijksoverheid.nl, p. 23-24.
265 Zie par. 4.6.2.
266 In dit soort zaken gaat het om beklag tegen een beslissing van het OM tot niet (verdere) vervolging.
267 HR 22 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:854, *NJ* 2021/249 en HR 2 november 2021, ECLI:NL:HR: 2021:1568.
268 Zie Parket van de Hoge Raad 6 april 2021, ECLI:NL:PHR:2021:327, onder 3.21.

ingestemd met de wijze van afdoening. Uit HR 2 november 2021 blijkt dat de instemming van de raadsman met het houden van een 'schriftelijke ronde' nog niet meebrengt dat daarmee afstand is gedaan van het recht op een mondelinge behandeling. Pas als daarover expliciet duidelijkheid is verschaft door de rechtbank en partijen dan instemming hebben gegeven, kan worden aangenomen dat afstand is gedaan[269] en kan de schriftelijke behandeling de mondelinge behandeling vervangen. Deze jurisprudentie valt ook te extrapoleren naar andere openbare raadkamerbehandelingen waarin de wet voorschrijft dat de procesdeelnemers worden gehoord, zoals in art. 12 Sv-zaken waarin wordt geklaagd over beslissingen van het OM inzake niet verdere vervolging.

4.4.4 Wegwerken achterstanden

Op 25 juni 2020 kwamen de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming met een reeks van maatregelen om de coronagerelateerde achterstanden in het strafrecht weg te werken.[270] In de Tweede Kamerbrief van 25 juni 2020 over de aanpak van achterstanden wordt gemeld dat 'ruim 400 zittingen per week via telehoorvoorziening [werden] uitgevoerd'[271] en dat de werkwijze gemonitord wordt door de Rechtspraak, het OM en de DJI. Er zijn ook andere maatregelen genomen om de achterstanden te beperken, dan wel de opgelopen achterstanden in te lopen. Een deel van deze maatregelen, namelijk het behandelen van sommige MK-zaken door één rechter, het inzetten van gepensioneerde rechters, en uitbreiding van openingstijden van rechtbanken zijn al in hoofdstuk 3 beschreven. In het strafrecht heeft men voorts besloten om meer zaken af te doen buiten de rechter om, door middel van een OM-strafbeschikking.[272] In de brief van de minister van Justitie en Veiligheid inzake het wegwerken van de corona-achterstanden werd benadrukt dat het huidige sepotbeleid niet structureel zou veranderen.[273] In een recentere brief vermelden de ministers echter dat het OM aanleiding ziet om de geïntensiveerde aanpak ook in 2022 door te zetten.[274]

4.5 Totstandkoming beleid en keuzes omtrent afdoening (interviews)

4.5.1 Afstemming tussen ketenpartners

In de interviews is nader ingegaan op de wijze waarop de genomen beslissingen tot stand zijn gekomen. De beslissing om de deuren te sluiten op 17 maart 2019 was een eenzijdige beslissing, genomen door de Rechtspraak. Deze kwam voor het OM als een verrassing en betekende voor het OM veel werk, omdat alle zaken waarin verdachten niet preventief waren gehecht toen acuut moesten worden ingetrokken en verdachten, slachtoffers en eventueel opgeroepen tolken, deskundigen of getuigen daarover moesten worden geïnformeerd (R4). Alle inhoudelijk geplande zittingen werden pro-formazittingen waar het gedetineerde verdachten betrof (R8), omdat deze zaken wel doorgang moesten vinden in verband met de termijnen voor voorlopige hechtenis. Respondent R4 geeft aan dat zaken soepeler zouden zijn verlopen als het OM van tevoren zou zijn geïnformeerd over de beslissing van de Rechtspraak om de deuren te sluiten.

---

269 HR 2 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1568, r.o. 2.3.

270 Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid 'Contouren aanpak achterstanden strafrechtketen', 25 juni 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 601.

271 *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 601, p. 8. Het is onduidelijk over welke soorten van zittingen het precies gaat.

272 ibid, p. 7 en Steenhuis, *Trouw* 2020.

273 De verlengde doorlooptijden als gevolg van de coronamaatregelen kunnen leiden tot een tijdelijke toename van sepots in overtredingszaken; *Kamerstukken II,* 2020/21, 29 279, 614, p. 2. Gevreesd wordt dat het OM de achterstanden op een meer 'informele" (en minder transparante) wijze probeert te verkleinen, namelijk door het seponeren van de 'oude' zaken. De Roos *TvCR* 2020, afl. 3, p. 287-288.

274 Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming, 19 november 2021, *Kamerstukken II,* 2021/22, 29 279, 686, p. 10.

Naar aanleiding van het voorgenomen besluit is op het hoogste niveau gesproken tussen de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal en is afgesproken dat in het vervolg nader overleg zou plaatsvinden over te nemen maatregelen. Vervolgens is een commissie samengesteld waarin zowel het OM als de Rechtspraak vertegenwoordigd was, te weten de commissie-Wiegant (R4 en R6). Aanvankelijk bestond er volgens R6 wel wat reserve bij de Rechtspraak om gezamenlijk op te trekken, vermoedelijk vanwege het verschil in cultuur en een mogelijke angst voor verlies van autonomie bij de Rechtspraak. Er was echter de nodige maatschappelijke druk om weer open te gaan en om met een gezamenlijk plan te komen (R6).

In die initiële besluitvorming is de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) echter niet meegenomen. Deze werd wel geconsulteerd maar vaak pas in laat stadium. R16 (advocaat) merkt hierover op:

> *Ik blijf het bijzonder vinden dat de Raad voor de rechtspraak en het OM besloten om een commissie samen te stellen waarin de NOvA niet (standaard) was vertegenwoordigd. De NOvA werd alleen aangehaakt als men dat nodig/handig vond, wat tot gevolg had dat we vaak laat werden aangehaakt en zelden een terugkoppeling ontvingen van wat we opmerkten.*

Door respondenten vanuit de advocatuur is opgemerkt dat de Rechtspraak erg heeft gekeken naar de eigen behoeften en weinig oog had voor wat de andere betrokkenen (zoals advocaten en verdachten) nodig hadden (R16). Als voorbeelden worden praktische zaken genoemd zoals het gebrek aan spatschermen en toiletvoorzieningen voor advocaten, maar bijvoorbeeld ook het gebrek aan voorzieningen qua overleg met de cliënt.[275] In het begin bestonden ook de nodige plaatselijke verschillen in de uitvoering (R13, R11, R16, R3).

> *Het kon zijn dat je in Almelo raadkamerzittingen had waar de rechtbank er wel van uitging, en ook verwachtte, dat je er was als officier of als raadsman (tenzij je daar echt bezwaar tegen had), terwijl bijvoorbeeld in Zwolle of in Gelderland bij een andere rechtbank eigenlijk het uitgangspunt was: we komen niet bij elkaar en we doen het in principe allemaal via de verbinding.*
>
> *Dat bij sommige zittingen nog wordt gezegd van 'Liever niet in persoon', terwijl bij andere zittingen, merk ik, dat het uitgangspunt ook daar wel een beetje aan het kantelen is. Dat toch weer meer mensen live worden gebracht in het vervoer, zeg maar van DV&O. Dat is vooral in de beginfase, vond ik. Het verschil zeg maar binnen het rechtssysteem als één geheel in Nederland denk je dan, vond ik het wel opvallend. Op de uitgangspunten van wel of niet live. Bij de één wel, bij de ander juist omgekeerd. En je merkt ook dat dat ook bij advocaten die natuurlijk meerdere rechtbanken langsgaan ook soms wel verwarrend was van ja, wat is nu de bedoeling? Wat gaan we nu doen? Want bij rechtbank één word ik geacht wel te komen, terwijl corona onder cliënten verder ook waarschijnlijk ook hetzelfde is, en daar word ik juist niet verwacht om live te zijn en word ik achter een beeldbuis verwacht in te loggen. (R13, OvJ)*

Respondent R13 heeft zich verbaasd hoe weinig aansturing er was vanuit de Raad voor de rechtspraak. Ook R16 (een advocaat) noemt als frustratie dat de Raad voor de rechtspraak maar weinig invloed had op de gerechten. In Amsterdam was er bijvoorbeeld een ander beleid dan in Rotterdam. Zo zijn er in Rotterdam in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg heel lang telefonische zittingen geweest, terwijl men elders al werkte met een videoverbinding via Skype.

---

275 Hierover ook: Van Wingerden & Vanderveen *Advocatenblad* 2021, af. 4, p. 40-44; Droogleever Fortuyn, Dunk & Mebius 2020.

Dat was problematisch omdat betrokkenen soms niet eens in de gaten hadden dat het telefoongesprek een zitting was.

Hoewel de verschillen zich vooral in de eerste fase voordeden toen er nog geen duidelijk beleid was, is de praktijk nog niet altijd eenduidig. Dat heeft te maken met de plaatselijke verschillen in rechtbanken, maar ook met de rol van de voorzitter in strafzaken.

4.5.2 Prioritering van zaken

In de allereerste fase, toen de gerechtsgebouwen waren gesloten, hebben bepaalde zittingen niettemin doorgang gevonden. De gerechten bepaalden toen zelf welke zaken per se door moesten gaan (R5). Ten aanzien van de preventief gehechten zijn zaken wel doorgegaan in verband met de inachtneming van de wettelijke termijnen die voorschrijven dat de voorlopige hechtenis periodiek door de raadkamer wordt getoetst. Ten behoeve van die zittingen heeft de rechtspraak toen gekozen voor telehoren (R4). Dat betreft met name de raadkamer gevangenhouding en de pro-formazittingen. Deze zaken niet laten doorgaan zou 'contra legem' zijn aldus R5. Anders zouden verdachten op straat komen te staan. Er moest een noodwet komen voor die gevallen waarin verdachten hun aanwezigheidsrecht wilden uitoefenen (R5).

Toen de gerechten weer opengingen konden niet alle zaken weer gewoon doorgang vinden in verband met de anderhalvemeternorm. Daarbij moesten beslissingen worden genomen welke rechtsgebieden en typen zaken voorrang zouden hebben. Uiteindelijk heeft het strafrecht bij het weer opstarten voorrang gekregen boven andere rechtsgebieden (R4, R6). Dat strafzaken voorrang kregen bij de verdeling van de schaarse zittingscapaciteit, had niet alleen te maken met de inachtneming van wettelijke termijnen bij voorlopig gehechte verdachten, maar ook met de reeds bestaande achterstanden of werkvoorraden. Door de coronacrisis werden die voorraden alleen maar groter (zie ook par. 4.2.1). Volgens respondent R4 was dat niet meer uit te leggen aan de samenleving. Daarover is ook de Tweede Kamer geïnformeerd. De doelstelling is geweest zo snel mogelijk weer terug te komen bij de voorraad van 17 maart 2020. Men is dus na opening van de gerechten ook weer zaken inhoudelijk gaan behandelen. Zogenaamde planbare zaken zoals drugszaken, heeft men - in ieder geval in eerste opstartfase - laten liggen (R6). De grotere zaken heeft men getracht door te laten gaan met uitzondering van zaken waarin het verdachten betrof die op vrije voeten waren (R14). Er zijn door de Rechtspraak en het OM prioriteringslijsten gemaakt van zaken die wel of niet urgent waren en derhalve behandeld konden worden (R4, R16). Dat bepaalde zaken met voorrang werden behandeld is evenwel ten koste gegaan van de meest eenvoudige zaken, de overtredingen die worden afgedaan door de kantonrechter. Er zijn tot 1 september 2020 namelijk geen kantonzittingen gehouden. Die hebben helemaal stilgelegen. Dat heeft ook tot consequentie gehad dat bepaalde kantonzaken moesten worden geseponeerd vanwege de overschrijding van de redelijke termijn (R15).

Vanuit de advocatuur is opgemerkt dat urgentie vooral werd bezien vanuit een perspectief van de belangen van de Rechtspraak. Ruimte voor het doen van een verzoek tot opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis was er in het begin bijvoorbeeld niet, terwijl deze zaken voor verdachten wel van belang zijn (R16). In het begin was voor de advocatuur ook niet helder waarom bepaalde zaken wel en andere niet als urgent werden aangemerkt. R16 noemt als voorbeeld een uitzetting op verzoek van een woningcorporatie die wel als urgent werd aangemerkt, maar een spoedprocedure in een familierechtzaak niet. De advocatuur kreeg prioriteringslijsten ook pas laat. Volgens R16 was het beter geweest als er meer en eerder overleg was geweest over welke zaken nu voorrang verdienen.

4.5.3 Afschaling van zaken

Zoals hiervoor in paragraaf 4.5.3 al naar voren kwam, heeft het OM er ook voor gekozen om zaken door een ander forum te laten behandelen dan wel af te doen; enkelvoudig in plaats van meervoudig of via een strafbeschikking in plaats van het uitbrengen van een dagvaarding en behandeling ter terechtzitting. Sommige zaken zijn ook via een beleidssepot afgedaan. Dat betreft volgens R15 zaken van geringe ernst die al heel lang op de plank lagen.

Om oplopende achterstanden te beperken is besloten om bepaalde zaken 'af te schalen'. Dat wil zeggen dat het besluit is genomen om meer zaken door een enkelvoudige rechter te laten behandelen, dan wel af te doen met behulp van een strafbeschikking. Relatief lichte MK-zaken gingen naar de politierechter (PR, de enkelvoudige kamer)[276] en relatief lichte PR-zaken werden zelf door het OM afgedaan door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking (R4, R6, R7). Door meer zaken bij de PR aan te brengen, kon rechterscapaciteit worden vrijgespeeld voor de meer ingewikkelde zaken bij de MK (R6).

Het initiatief daartoe ging uit van het OM dat tenslotte – binnen de wettelijke mogelijkheden – het forum kiest waarbinnen zaken worden afgedaan.[277] Er is volgens respondent R4, directeur bedrijfsvoering van een parket, toen 'heel rudimentair en beleidsarm' naar de 'koude' cijfers gekeken. Daarbij is bekeken in hoeveel zaken de rechtbank een straf had opgelegd die ook door de PR had kunnen worden opgelegd (dus van maximaal een jaar). Tevens is bekeken welke zaken die normaliter behandeld zouden moeten worden door de PR, binnen de bestaande wet- en regelgeving onder de scope van de OM-strafbeschikking zouden kunnen vallen. Dat waren volgens R6 veel zaken. Naar aanleiding van die bevindingen is er overleg geweest met de Raad van de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland, de NOvA en de nationale politie en met de zittende magistratuur (R4). Daar zijn adviezen uit voortgekomen die zijn verwerkt in een beleidsdocument dat is besproken door het College van PG's met onder meer de Raad voor de rechtspraak.

Voor de coronacrisis gold als uitgangspunt dat zaken waarvan de behandeling langer duurt dan 45 minuten, standaard op de MK werden aangebracht, ongeacht de zwaarte of ingewikkeldheid van die zaak (R6). Dat uitgangspunt is losgelaten. Daarvoor is een lijst criteria in de plaats gekomen aan de hand waarvan het OM beslist of de zaak naar de MK of de EK moet (R6 en R7).

De beslissing om af te schalen had ook praktische en financiële consequenties.[278] De beslissing om aan de onderkant van de MK- en PR-zaken af te schalen naar een lager niveau zorgde ervoor dat de gemiddelde zitting bij de meervoudige kamer en PR zwaarder werd (R7). Om die reden werden de zogenoemde 'PR-pluszaken' (dus zaken die voorheen naar de MK zouden gaan) in Den Haag afgedaan door de voorzitters van MK en niet door de reguliere politierechters (R7). De toegenomen zwaarte van zaken bij de PR had ook financiële consequenties voor de vergoeding van advocaten die daarvoor moesten worden gecompenseerd (R16). De beslissing om af te schalen van PR naar de strafbeschikking had tevens tot consequentie dat het aantal hoorzittingen

---

276 In 2021 zijn er tot en met november 741 MK-zaken in eerste aanleg enkelvoudig behandeld (Monitor resultaten opschaalscenario OM/ZM, december 2021).

277 Voor wat betreft de politierechter geldt dat hij alleen zaken kan behandelen waarbij de strafeis niet hoger is dan één jaar gevangenisstraf. Hij kan ook zelf niet meer dan één jaar opleggen. Acht hij een hogere straf opportuun of is het gelet op de complexiteit van de zaak niet verantwoord om de zaak enkelvoudig af te doen, dan kan hij de zaak verwijzen naar de MK. Ook ten aanzien van het opleggen van strafbeschikkingen gelden bepaalde eisen. Zo kan het alleen bij strafbare feiten met een strafbedreiging van maximaal zes jaar en mag het OM geen gevangenisstraf opleggen. Indien het OM bij een strafbeschikking kiest voor het opleggen van een taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid of een aanwijzing omtrent gedrag dan geldt voorts de verplichting om de verdachte daarover te horen (art. 257c Sv).

278 *Kamerstukken II,* 2020/21, 29 279, 614, p. 2 en 3.

in het kader van het uitvaardigen van een strafbeschikking fors toenam. Daarvoor moest nieuw personeel geworven worden (R4).

Er is respondenten ook gevraagd naar hun opvatting over de verandering in het beleid. Een aantal respondenten zien in de afschaling een verschraling (R7, R10, beiden rechter), omdat een zaak die voorheen door meer rechters werd afgedaan nu door één rechter wordt beslist en eenvoudige zaken die normaliter voor de enkelvoudige rechter zouden komen nu door de OvJ worden afgedaan. R12 is van mening dat als het achterstandenprobleem is opgelost, men om die reden weer terug moet gaan naar de oude situatie. Als zaken ingewikkelder zijn, dan moet het uitgangspunt zijn afhandelen op de MK (zo ook R9). Er zijn ook respondenten die dat anders zien. R6 wijst op de mogelijkheid om een zaak naar de MK te verwijzen indien deze niet eenvoudig blijkt. R10 stelt dat er ook zaken op de rol bij de MK staan die daar niet thuishoren. Naar voren wordt gebracht dat al voor corona een 'soort opwaartse druk was ontstaan op de MK die vanuit de inhoud niet verklaarbaar was' (R6). R6 legt de relatie met het financieringssysteem van de Rechtspraak waardoor het aantrekkelijk is om eenvoudige zaken bij de MK aan te brengen. Ook respondent R10 noemt de 'perversiteit van het financieringssysteem' ('we hebben natuurlijk jarenlang zaken opgeplust naar de MK om meer geld binnen te harken'). Het is ook een golfbeweging. Vroeger werden er ook zaken afgedaan via een zogenaamde PR-plus (R10 en R3).

Wat betreft de afdoening via een strafbeschikking brengen respondenten naar voren dat het voor de verdachte niet per se nadelig hoeft te zijn, want de afdoening gaat snel en de verdachte hoeft niet in het openbaar terecht te staan (R1, R8, R9 en R14). Daar staat tegenover dat het slachtoffer er nadeel van kan ondervinden, omdat de zaak dan niet meer op een openbare zitting wordt behandeld (R13). Er is hierover echter wel intensief overleg gevoerd met slachtofferhulp (R4). Het OM heeft in ieder geval in de procedure van de strafbeschikking meer waarborgen ingebouwd voor de verdachte om de rechtsbescherming te verstevigen (R6). Inmiddels is de situatie zo dat iedereen die wordt gehoord in het kader van de OM-strafbeschikking, recht heeft op een gratis consult van een uur met een advocaat (R6). Voor de coronacrisis was die mogelijkheid er niet, terwijl het al wel een lang gekoesterde wens was bij het OM (R6) en de advocatuur daar lang op heeft aangedrongen (R16).

4.6 Behandeling van zaken ter terechtzitting (interviews)

4.6.1 Op welke wijze hebben zaken doorgang gevonden

Wie was waar?

Hierboven is uiteengezet hoe de regelgeving over de doorgang van zaken tot stand is gekomen en wie daarin een al dan niet beslissende stem hadden. In deze paragraaf beschrijven we hoe zaken daadwerkelijk doorgang hebben gevonden. Zoals opgemerkt, zijn in de periode tussen 17 maart en 11 mei zaken geprioriteerd die doorgang moesten vinden, ondanks het feit dat de rechtbanken grotendeels gesloten waren. Grofweg betrof het de zaken waar de vrijheid van de verdachte of veroordeelde in het geding was en waar met spoed een beslissing door een rechter-commissaris of andere rechterlijke autoriteit moest worden genomen. Het betrof vooral de beslissing over de voorlopige hechtenis of de verlenging daarvan, regiezaken (waarin beslist werd over onderzoekswensen) en tbs-verlengingen. Voor deze zaken moest een mondelinge behandeling plaatsvinden, maar dat kon op basis van art. 28 van de Tijdelijke wet COVID-19 ook digitaal. Voor vrijwel dezelfde categorie zaken werd, nadat de rechtbanken weer opengingen, beslist dat het horen van verdachten en veroordeelden digitaal zou blijven plaatsvinden. Alleen in die gevallen waarin een gedetineerde verdachte of veroordeelde niet via een telefonische (beeld)verbinding kon worden gehoord en geen afstand van zijn aanwezigheidsrecht ter zitting deed, kon de rechter(-

commissaris) beslissen dat die verdachte naar het gerechtsgebouw werd gebracht alwaar alsnog fysiek kon worden gehoord (Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling).

Hoewel de gerechten dus formeel gesloten waren, gingen sommige zittingen ook in de eerste periode van de maatregelen in hybride vorm door. Dat betekent dat de rechters(s) en OvJ in principe in de zittingszaal aanwezig waren en de verdachten en veroordeelden op afstand online werden gehoord. Waar de verdachte levensgroot op beeldscherm aanwezig was voor de aanwezigen in de rechtszaal, zag de verdachte of veroordeelde de rechters en een stukje van de OvJ juist op afstand.[279] Wanneer de advocaat in de zittingszaal was, was die vaak niet of niet goed zichtbaar voor de verdachte. Een van de respondenten schetst de wederzijdse beeldvorming aldus:

> *Ik zal een voorbeeld geven. Wanneer de verdachte gehoord wordt via een verbinding, dan zit de verdachte in een hokje in de gevangenis en die is op een groot scherm te zien in de rechtszaal. En die is dus zo te zien in de rechtszaal, van dichtbij. Dus zo kun je zijn gezichtsuitdrukking zien et cetera. Je kunt z'n handen zien, je kan zien of hij boos is. Nou, wat ziet die verdachte? Die verdachte ziet een camera die helemaal achter in de rechtszaal zit. Dus de voorzitter die met hem spreekt, echt nog veel verder weg hè, nog veel verder weg. 'Hallo, meneer! Kunt u mij zien? Kunt u mij horen?' Dit is de persoon met wie de verdachte spreekt. Nou, hoe ga je contact maken met iemand op zo'n afstand? (R1, advocaat)*

Alleen als ook de OvJ niet op zitting kon verschijnen, kon de zitting geen doorgang vinden, omdat er een wettelijke verplichting voor de OvJ is aanwezig te zijn. Wij hebben niet gehoord dat die situatie feitelijk heeft plaatsgevonden, omdat de OvJ immers altijd vervangen kan worden. Verschillende pro-formazittingen die achter elkaar behandeld werden, werden soms door één en dezelfde OvJ gedaan om bewegingen in en uit de rechtszaal te beperken (R15). Wel werd verschillende keren genoemd dat een van de rechters online deelnam, omdat deze ziek was of in quarantaine zat (R2, R5, R11). Deze mogelijkheid is inmiddels ook in de jurisprudentie gesanctioneerd (zie hierboven).

Advocaten konden vanaf het begin van de maatregelen zowel fysiek als online deelnemen. Omdat zij zeker in de eerste periode geen toegang hadden tot de PI's, konden zij de zitting echter niet online in het bijzijn van hun (gedetineerde) cliënt bijwonen. De meeste advocaten die wij spraken waren in die eerste periode daarom in de rechtszaal aanwezig, terwijl hun cliënt online deelnam.[280] Dat leidde tot allerhande communicatieproblemen die hieronder uiteengezet zullen worden. Tolken waren online aanwezig, maar dus ook niet bij de verdachten in de PI's. Dat kon tot veel vertraging leiden, omdat de tolk nu hardop moest vertalen wat er allemaal gezegd werd, terwijl deze dat normaal grotendeels in het oor van de verdachte deed. Ook getuigen en deskundigen werden niet op zitting gehoord, maar dat gold voor het type zaken dat nu hybride plaatsvond, in het algemeen al niet. Voor zover deskundigen moesten worden gehoord, bijvoorbeeld reclasseringsmedewerkers, gebeurde dat online.

Inspraak verdachten in online horen

Zoals hierboven, in paragraaf 4.3.2 is uiteengezet, is het instemmingsvereiste dat voorheen gold voor het houden van videoconferenties bij de vordering in bewaringstelling en bij inhoudelijke zittingen bij de MK, in de Tijdelijke wet Covid-19 tijdelijk buiten werking gesteld. Uitgangspunt in de hierboven genoemde categorieën zaken, was dat de verdachte of veroordeelde (tbs-gestelde)

---

279 Rossner, Tait & McCurdy geven verschillende voorbeelden van de manier waarop de rechtszaal virtueel kan worden ingericht en hoe die verschillende inrichtingen de beleving van rechtzoekenden kunnen beïnvloeden; Rossner, Tait & McCurdy, *Curr. Issues i Crim. Justice* 2021, afl. 1, p. 94-110.

280 Van Wingerden & Vanderveen *Advocatenblad* 2021, afl. 4, p. 40-44, p. 4.

digitaal werd gehoord en het was aan de rechter(-commissaris) te bepalen of dat eventueel niet mogelijk was. Er was weinig overleg over de vorm waarin de zittingen doorgang zouden vinden, geven zowel de door ons geïnterviewde advocaten als officieren van justitie aan.[281] Verdachten noch hun advocaten werden gekend in de vraag of ze digitaal wilden worden gehoord en ook de OvJ werd meestal voor een voldongen feit geplaatst (R16, R7, R14, R1, R10).

> *In strafzaken was die vrijwilligheid er niet. Zeker in het begin niet, want er werd niet aangevoerd vanuit DJI. Interviewer: Maar was er dan niet een keus tussen of uitstellen van de behandeling van je zaak of online? R16: Nee. Bij strafzaken kan dat qua voorgeleiding ook niet, omdat je aan termijnen vastzit. Daarom zijn ze urgent, dus je moet wel. (R16, advocaat)*

> *Nee, dat gaat zonder instemming van de verdachte. De enige keuze die de verdachte heeft, is om afstand te tekenen of niet. (R7, rechter)*

> *Maar verder, als het ging over de verdachte aanvoeren, nee, heel lang is me ook niet duidelijk geweest wat de regels daarover waren. Dus ja, dan kwam ik op zitting en dacht ik: 'oh ja, wordt het telehoren? Oké, nou ja, prima. Dus dat - nee, dat werd niet met ons gecommuniceerd. Nee, dat is echt een ordedingetje wat toch echt bij de rechtbank ligt. (R8, OvJ)*

Daarnaast werden ook buiten de hierboven genoemde categorieën zaken verdachten online gehoord, blijkt uit onze interviews. Er worden diverse voorbeelden genoemd van zaken waar verdachten ook bij de inhoudelijke behandeling online zijn gehoord (R12, R13, R14). Daar lijkt wel meer ruimte om in overleg van digitaal horen af te zien, maar dat kan als belangrijk nadeel hebben dat de zaak wordt aangehouden, zoals blijkt uit de onderstaande citaten van een OvJ en advocaat.

> *Interviewer: Zaken die wel inhoudelijk op zitting konden worden behandeld, wat veranderde daar? R15: Dat werd voor het eerst digitaal met de verdachte aanwezig. Verder ging het stramien verder, zoals we dat altijd deden. Als de verdachten in voorlopige hechtenis zaten, werden de zittingen digitaal. We hebben ook loslopers[282] op zitting afgedaan, die waren dan fysiek in de zaal. Het werd ook wel eens met een mobiele telefoon op de luidsprekerfunctie gedaan en dan liep iedereen te schreeuwen in die telefoon. Iedereen moet wel instemmen. Ik heb één zaak gehad waarbij de advocaat niet instemde, die zaak is toen aangehouden. De meesten stemden ermee in, ook bij de inhoudelijke behandeling van een zaak. (R15, OvJ)*

> *Het probleem is dat dat dus bijna altijd zittingen zijn in het kader van de voorlopige hechtenis en dat dus eigenlijk altijd de conclusie is, ja, wat dan hè? Je moet altijd een afweging maken van: 'oké, als ik er nu over ga klagen dan kunnen ze best zeggen "Oké, dan doen we het nu niet", maar dan moet de zaak worden aangehouden en dan gaan we dus pas op een later moment daarover oordelen en hopelijk is het dan beter'. En dat heb ik dus in die ene zaak wel gedaan. Omdat ik daarvan heel nadrukkelijk wist, dat is wat mijn cliënt wil, maar ik heb ook weleens een zaak gehad waarvan ik dacht: 'nou, dit werkt niet goed', maar waarvan ik ook dacht: 'ja, ze hebben het nu toch al op deze negatieve manier gezien. Als ik nu zeg "Ik vind deze verbinding echt niet goed", ja, wat gaat de rechtbank dan zeggen? Ja, we kunnen hem verbreken, maar hè, dan gaan we alsnog aanhouden met drie maanden, want eerder is er geen plek in het schema.' Dus in die zin heb je niet heel veel mogelijkheden. Ik heb het wel eens benoemd: 'Hè, hoe iemand nu overkomt, is natuurlijk niet hè. Ik vind het wel ten nadele van mijn cliënt, hoe hij nu overkomt'. Maar ook dat is natuurlijk lastig, want voor hetzelfde geld vond de rechtbank hem*

281 ibid.

282 Loslopers zijn verdachten die ten tijde van de behandeling op de terechtzitting niet zijn gedetineerd.

helemaal niet crimineel overkomen en als ik dan zeg 'Nou, ik vind hem nu veel crimineler overkomen dan in het echt', ja, wat is dan? (R2, advocaat).

Kon een gedetineerde verdachte niet via een telefonische (beeld)verbinding worden gehoord en deed hij geen afstand van zijn aanwezigheidsrecht ter zitting, dan gold volgens de tijdelijke regeling als uitgangspunt dat de zaak (alsnog) zou worden aangehouden. Aan de deelnemers van de expertmeeting is gevraagd of dat altijd het geval is geweest. Volgens de deelnemende advocaat is de situatie wellicht niet zo vaak voorgekomen, juist omdat de verdachte/veroordeelde zelf belang heeft bij het doorgaan van de zaak. Soms kan aanhouden niet en als het wel kan, is het meestal niet in zijn belang. Een mogelijkheid waar volgens de deelnemende rechter wel gebruik van is gemaakt, is dat de zaak dan korter werd aangehouden dan de gebruikelijke drie maanden, bijvoorbeeld twee weken.

In het algemeen geven de deelnemers aan dat het regelmatig voorkomt dat een verdachte/veroordeelde tegen de verwachting in niet (online) verscheen, maar dat een zaak toch behandeld werd. Die situatie verschilt echter niet zo erg van de normale gang van zaken waar het ook regelmatig voorkomt dat een verdachte vanwege allerhande logistieke problemen belemmerd wordt in zijn of haar wens een zitting bij te wonen, bijvoorbeeld omdat het busje te laat was of zijn advocaat dacht dat wel degelijk afstand was gedaan. Toch geeft een van de deelnemers van de expertmeeting aan dat de wijze waarop afstand wordt gedaan van een digitale zitting in eventueel toekomstige wetgeving veel beter geregeld zou moeten worden.

Met andere woorden: ook als je dus in een later stadium videoconferentie wilt blijven hanteren, dan zul je ook dan in de wetgeving volgens mij veel duidelijker moeten zijn over wat dat dan is, afstand doen van je aanwezigheidsrecht en hoe dat dan gaat. Daar zou je bij wijze van spreken alleen maar moeten voorschrijven hoe je dat dan doet. En dat dat dus ook maar op één manier kan gebeuren (deelnemer expertmeeting).

4.6.2 Schriftelijke uitwisseling van standpunten

Waar voor corona de schriftelijke uitwisseling van standpunten in strafzaken voorafgaand aan (laat staan in plaats van) de zitting niet gebruikelijk was, zijn de mogelijkheden hiervoor tijdens de coronacrisis uitgebreid (zie hierboven, 4.4.3). Om zittingscapaciteit te besparen en het verder oplopen van werkvoorraden te voorkomen, konden regiezittingen, art. 12 Sv-zaken en schadevergoedingszaken vanwege het onterecht ondergaan van voorlopige hechtenis op basis van de tijdelijke algemene regeling volledig schriftelijk worden afgedaan. In andere zaken werd vaker gebruikgemaakt van de uitwisseling van stukken voorafgaand aan de (kortere en uitgeklede) zitting. Hoe vaak van deze twee mogelijkheden gebruik is gemaakt en of dat nog steeds gebeurt, hebben wij niet kunnen achterhalen.

Om verschillende redenen zijn de ervaringen met beide mogelijkheden niet erg positief. In de eerste plaats wordt genoemd dat het schriftelijk uitwisselen van stukken juist een extra belasting is voor partijen. Waar tijdens de zitting dingen snel kunnen worden afgekaart of een extra toelichting kan worden gevraagd wanneer een standpunt niet voldoende duidelijk is, moeten nu bij voorbaat alle mogelijke argumenten en sub-argumenten worden uitgewerkt. Bovendien kost het ook de administraties van gerechten veel werk om alle standpunten tijdig (digitaal) op te halen en administratief te verwerken.

Het bleek ook in de praktijk heel vaak lastig voor partijen om echt die termijnen die we dan stelden te halen. Dan moesten nog rappellen gestuurd worden. Eigenlijk onze juridisch medewerkers die klaagden steen en been, die zeiden 'Het kost ons zoveel meer werk'. En dat ja, daar zijn we om die reden toen mee gestopt. (R7, rechter)

Ja, dat wordt eigenlijk nog steeds gedaan. Volgens mij niet per se vanwege corona, maar omdat het de rechtbank eigenlijk best wel goed was bevallen. In de raadkamerzaken werd dat gedaan. Nu is het alleen nog in de jeugdraadkamer. Die is dan dinsdag bij ons en dan moeten we voor maandag drie uur onze schriftelijke standpunten kenbaar maken. Zowel de officier als de advocaat. En volgens mij kreeg ik laatst inderdaad een mailtje dat het niet meer per se via corona nodig was, maar dat het de rechtbank zo goed was bevallen dat ze daarmee door aan het gaan zijn. Wat wij eigenlijk best wel irritant vinden, want het is voor mij gewoon veel extra werk. (R8, OvJ)

Maar je merkte wel dat het toen een tijd zo was dat niet alleen, zeg maar, voorgenomen standpunten, maar ook echt een hele discussie die je normaal op zitting voert, via het papier ging doen. In drie rondes en dat ja, dat vond ik wel een beetje een rare ja, bijzondere gang van zaken. Het kost je zelf, in ieder geval als zaaksofficier, heel veel tijd. En als het ergens toe leidt is het niet zo erg, maar ik had soms ook de indruk dat je dan soms dingen ook dubbel gaat doen, omdat de rechtbank, bij nader inzien, toch wel iets graag toegevoegd wil zien of dat vragen. […] Kijk, alles op papier, dan ontstaat er veel sneller onduidelijkheid, al dan niet bewust onduidelijkheid over wat iemand nu precies bedoelt met een zin. Terwijl als je gewoon op zitting, dan kun je zeggen van 'Ja, maar wat bedoel je nou? Wat wil je nu? Wil je nu links- of rechtsaf? (R13, OvJ)

Toch werd er ook een enkel positief geluid opgehaald. Een van geïnterviewde rechters liet zich in algemene zin in positieve bewoordingen uit over de schriftelijke uitwisseling voorafgaand aan de zitting, vanwege de toegenomen efficiëntie van de procedure (R12). Een advocaat meende dat een schriftelijke uitwisseling van stukken met name goede diensten kon bewijzen in de situatie dat er weinig tegenspraak op de zitting te verwachten viel (R2).

En toen hebben we een manier van werken bedacht dat we van tevoren de standpunten vroegen aan de officier en de advocaat. En nou, dat doen we eigenlijk nog steeds, zij het dat niet iedereen het netjes doet, maar dat was wel een grote verbetering. Want dan heb je gewoon al die standpunten die gewoon een halve bladzijde ofzo zijn en dan hoef je alleen te inventariseren of er aanvullingen zijn en dan kun je die verdachte vanuit ja, hoe noem je dat, vanuit PI horen. (R12, rechter)

Ja, ik heb twee keer zittingen gehad ook in coronatijd en mede vanwege corona. Dat waren pro-formazittingen waar de OvJ en ik beiden van tevoren eigenlijk al wisten- Ik wist al dat ik geen verzoek zou doen om opheffing of schorsing en er waren eigenlijk ook geen onderzoekswensen die we moeten bespreken. En toen hebben we van tevoren, de officier en ik, gemaild hebben aan de rechtbank van nou, dit zijn- Hè, wij hebben eigenlijk niet echt iets te bespreken, dus de advocaat en de verdachte komen niet. En dan was er wel een officier in de zittingszaal, want ja, dat moet nou eenmaal, maar waar dus in zekere zin schriftelijke standpunten zijn uitgewisseld in plaats van een zitting. En ik denk dat dat voor corona niet geaccepteerd zou zijn of zou dat niet zijn opgekomen misschien bij ons ook, maar ik denk ook dat de rechtbank dan ook heel erg moeilijk had gedaan van wat moeten wij hiermee? Want er kan toch altijd iets komen ter zitting. En nu wordt dat veel meer geaccepteerd dat je gewoon zegt 'Joh, praktisch'. (R2, advocaat)

Een tweede type argument dat werd aangevoerd tegen het (deels) vervangen van de mondelinge behandeling ter zitting door een schriftelijke uitwisseling van stukken, betrof de ervaren rechtvaardigheid van procesdeelnemers. Zowel slachtoffers als verdachten kunnen het gevoel hebben dat ze monddood gemaakt worden of kunnen de zaak in ieder geval veel minder goed volgen als ze zich niet van tevoren in de stukken hebben verdiept, aldus verschillende respondenten.

Ik heb eens gehad in een behandeling bij het hof, in een moord/doodslag zaak, waarbij de verdachte, terwijl nog steeds ernstige bezwaren konden worden aangenomen, door het hof toch geschorst is na een schriftelijke ronde. Na negen maanden voorlopige hechtenis. Ja, dat is echt bizar. Dat zou nooit gebeurd zijn denk ik als het hof de verdachte en nabestaanden van dat meisje in de ogen had gekeken. En nu hebben ze op basis van schriftelijke stukken die beslissing genomen (R9, OvJ)

Het grote gevaar daarvan is dat gewoon dreigt dat zo'n heel proces over het hoofd van een verdachte heen gaat. Die verdachte krijgt gewoon geen stem. Die verdachte gaat echt niet dat schriftelijke stuk controleren of lezen. Die gaat niet zelf een schriftelijk stuk indienen, snap je? Het wordt gewoon afgekaart tussen de advocaat, het OM en de rechter. En ja, die verdachte die doet gewoon helemaal niet meer mee. Dus het gebeurt wel en in sommige gevallen kan het ook wel, maar heel eerlijk gezegd, ik ben er geen groot voorstander van. (R1, advocaat)

Een tussenoplossing voor sommige gerechten is blijkbaar dat ze wel de advocaat vragen voorafgaand aan de zitting stukken in te dienen, maar niet de officier, die immers toch op zitting is. Dit leidde echter weer tot onvrede bij de door ons geïnterviewde advocaten.

Oh, wij vragen het niet aan de officier. Wij vragen het alleen de raadsman, want die is uiteindelijk degene die met een verzoek moet komen. En dan is de discussie op zitting makkelijk, want je weet over en weer….. Dan kan de officier ook goed reageren en de rechtbank weet wat de verzoeken zijn en kan ernaar kijken. (R11, rechter)

Advocaten werd verzocht om het pleidooi, verzoek of reactie schriftelijk in te sturen voorafgaand aan de virtuele zitting, maar dat gold niet altijd voor de OvJ, terwijl die OvJ bovendien de gelegenheid kreeg om te reageren op het standpunt van de advocaat en de advocaat niet op het standpunt van het OM. (R16, advocaat)

4.6.3 Inzet ICT ten behoeve behandeling ter terechtzitting

Zoals uit het voorgaande blijkt is er op grote schaal gebruikgemaakt van ICT-voorzieningen ten behoeve van het horen van verdachten en andere procesdeelnemers. De inzet van technische middelen brengt een aantal problemen mee die hieronder zullen worden besproken. Het betreft allereerst het logistieke probleem om de juiste persoon tijdig voor de (juiste) camera te laten plaatsnemen. Een rechter (R7) geeft aan dat het is voorgekomen dat de oproep van de rechtbank niet werd beantwoord omdat medewerkers van de PI net aan het lunchen waren, of dat er een calamiteit gaande was in de PI. Ook is er een zitting te laat op de middag gepland, waardoor alle gedetineerden al op cel zaten en de gedetineerde verdachte dus niet bij de online zitting aanwezig kon zijn.

Dat online zittingen zijn ingezet als alternatief voor de fysieke afdoening van zaken, brengt met zich dat elke PI over voldoende telehoorcapaciteit moest beschikken. Aanvankelijk was deze capaciteit voor telehoren echter beperkt. Als gedetineerde verdachten via een beeldscherm aan de zitting deelnamen, was de duur van de verbinding vaak beperkt tot 45 minuten,[283] ook wel een tijdslot genoemd. Dit tijdslot is over het algemeen op veel ontevredenheid gestuit onder de respondenten. Zo blijkt dat het inbellen niet altijd even gemakkelijk gaat doordat de lijn bijvoorbeeld bezet is of doordat een rechtbank zich niet aan zijn eigen tijdslot heeft gehouden (R7, R11). Daarnaast vinden enkele respondenten dat de tijdslots te kort zijn (R1, R7, R13). Volgens een advocaat (R1) duwen rechters de zaak er gewoon doorheen en kappen de verdachte en de advocaat af om op tijd klaar te zijn. Ook zou het tijdslot er volgens R7 (een rechter) voor zorgen dat de advocaat niet meer de gelegenheid geboden kan worden om even via video met zijn cliënt

283 Droogleever Fortuyn, *Advocatenblad* 2020, afl. 6, p. 18-21.

te overleggen. Het tijdslot dat voor een zaak gepland staat is nodig voor de zitting. R13 (een OvJ) geeft aan steeds achter de feiten aan te lopen als er in het begin van de ochtend wat strubbelingen zijn om ergens met een PI contact te krijgen en het in de ochtend al uitloopt. Dit resulteert in tijdslots die niet meer te halen zijn.

> *Nou, dan heb ik het vooral over technische problemen die vaak tijdsproblemen opleveren. Dus weet je, er staat altijd maar een bepaalde- die marges die zijn niet heel erg ruim, wat er voor bijvoorbeeld een zitting rond de voorlopige hechtenis wordt uitgetrokken. En ja, als er van de veertig minuten die er is uitgetrokken, als het 25 minuten duurt om verbinding te maken met een gevangenis, ja, dan blijft er niet zoveel tijd over. Of dan loopt de volgende zitting weer uit. En dat is gewoon eigenlijk aan de orde van de dag. Ik denk dat meer dan de helft van de videozittingen niet op tijd begint en dat komt niet door aanvoerproblemen, dat zijn gewoon technische problemen. (R1, advocaat)*

De meningen over het tot stand komen en het behouden van de verbinding zijn verdeeld. Sommige respondenten geven aan dat de verbindingen vaak niet goed tot stand komen en zijn hierover niet te spreken (R1, R2, R7, R13). Zo beschikten niet alle PI's aan het begin van de coronacrisis over een beeldverbinding, en als deze wel aanwezig was dan was het nog maar de vraag wat de kwaliteit hiervan was (R11). Hoewel dezelfde respondent aangeeft dat de kwaliteit wel vrij snel beter werd (R11), stelt R1 dat de videoverbindingen met gevangenissen nog steeds erg wankel zijn. Ook buiten de PI ervaart men problemen, veelal doordat bijvoorbeeld de Wi-Fi van een deelnemer van het gesprek niet goed werkt (R3). Dit resulteert in sommige gevallen in het niet kunnen verstaan of het niet kunnen meekrijgen van wat er wordt gezegd (R14).

> *In de tweede zaak lukte het in het geheel niet om verbinding te maken met de kliniek. De technische dienst stond ondanks herhaald proberen met lege handen. De zaak moest dus worden aangehouden. Pure tijdverspilling voor rechtbank, OvJ, advocaat en deskundige. En een kwetsbare justitiabele die zich vergeefs had 'opgeladen' voor de zitting. (R7, rechter)*

Aan de andere kant zijn er ook respondenten die nauwelijks of geen problemen ervaren met de verbinding. Dit komt voornamelijk doordat er meer mensen ter ondersteuning aanwezig zijn in de rechtbank die vaak het probleem kunnen verhelpen. Het is niet meer zo dat er helemaal geen verbinding tot stand komt en de zaak niet behandeld kan worden (R9).

> *In Den Bosch hebben ze nu wat meer IT-personeel zal ik maar zeggen, die stand-by staat om bij te springen als er iets niet goed of geregeld moet worden en ze zorgen ook nu meer dat ze op tijd inbellen. Dus de handigheid zeg maar die zit er inmiddels in. (R14, advocaat)*

Al met al lijkt het erop dat de verbindingen in de loop van de coronacrisis wel zijn verbeterd (R11).[284]

> *Ik denk dat we moesten roeien met de riemen die we hadden, dus ik had wel het idee men werkt er hard aan, ook bij ons spirit heeft er hard aan gewerkt waardoor de schermen beter werden, de verbindingen werden beter. (R11, rechter)*

[284] Dat verklaart wellicht ook waarom de ontevredenheid onder de 104 advocaten die deelnamen aan de survey die kort na het uitbreken van de pandemie werd uitgezet door Van Wingerden & Vanderveen ontevredener leken dan onze respondenten. De meeste advocaten in de survey vonden de kwaliteit van de videoverbinding 'dramatisch'; Van Wingerden & Vanderveen *Advocatenblad* 2021, afl. 4, p. 40-44.

Wanneer zich geen problemen voordoen met de verbinding, kan wel nog steeds de kwaliteit van het beeld te wensen overlaten door technische haperingen.[285] Een rechter vertelt dat er heel vaak iets aan het geluid of aan het beeld mankeert (R7). Ook een andere rechter zegt:

> *Geluidsverbinding was vaak heel slecht en soms was het beeld slecht. Allerlei storingen, dat je allemaal van die digitale blokjes kreeg. (R3, rechter)*

Met name over het geluid zijn de respondenten niet te spreken (R3, R7, R10, R14).

> *Het geluid is ook niet zo heel erg goed. In Amsterdam hebben ze geen camera's op de computerschermen, dus gaat het via een ultrabookje. Deze hebben een heel slechte microfoon, dus het geluid blijft heel erg zacht. (R3, rechter).*[286]

Een consequentie van deze problemen kan zijn dat de zaak moet worden aangehouden (R2, R7 (mail), R12, R14), maar dat lijkt alleen in uitzonderlijke situaties te zijn gebeurd. Een rechter (R3) geeft aan dat wanneer het probleem niet op te lossen is via de officiële verbinding, het ook wel telefonisch wordt geprobeerd. Daarnaast zijn er volgens een OvJ (R9) en een advocaat (R14) altijd mensen die ter ondersteuning aanwezig zijn voor het oplossen van technische problemen.

Als de behandeling langer duurt dan het tijdslot, kon dat de rechter voor een pijnlijk dilemma plaatsen, zoals hieronder wordt uitgelegd door een van onze respondenten:

> *En ik dacht dat het tijdslot 45 minuten was als ik me goed herinner. […] Maar als dat stopte, dan was de vraag wat doe je dan? Ga je dan die zaak afmaken zonder dat die gedetineerde er nog bij is via die telehoorverbinding of zeg je nou, zo- Dan kunnen we nu niet verder. Ja, dat laatste is natuurlijk -Daar was 't dan net om te doen, dat het wel door kan gaan. Dus in de praktijk leidt dat ertoe dat er dan gevraagd werd aan de gedetineerde van doe je dan afstand voor de rest van de zitting, van jouw aanwezigheid via deze voorziening? Want dan kunnen we het afmaken, dan heb jij over twee weken een uitspraak. Of niet, en dan heb je dus geen uitspraak. Dan moeten we aanhouden. Dat is wel- In een heel aantal gevallen is dat zo gegaan volgens mij, ik heb het zelf één keer gedaan, maar dat was in een geval waarin ik eigenlijk al wel wist dat ik zou gaan vrijspreken. Dat speelde voor mij al een belangrijke rol en ik was er dus uiteindelijk ook heel erg op tegen om dat op die manier te doen, omdat ik toch vond van ja, dat is geen vraag, hè, iemand heeft eigenlijk geen keus. Dus ja, de keuze is zo: de keus tussen twee hele slechte mogelijkheden. (R3, rechter)*

4.6.4 Communicatieproblemen

De inzet van ICT om fysieke aanwezigheid van procesdeelnemers te vervangen heeft zijn weerslag op de kwaliteit van de communicatie. Dat wordt door vrijwel alle respondenten genoemd, hoewel verschillend gewogen. Het meest veelvuldig en zwaarwegend zijn de problemen die zich voordoen in de communicatie tussen verdachten en hun advocaten. Wanneer de verdachte in de eerste periode van de coronacrisis niet op zitting kon verschijnen, betekende dat automatisch dat deze gescheiden was van zijn of haar advocaat. Die kon hem in die periode immers niet in detentie bezoeken. Waar voorafgaand aan fysieke zittingen altijd ruimte is voor de verdachte om met zijn advocaat te overleggen, werd met die behoefte bij de capaciteit van het telehoren in het geheel geen rekening gehouden.

---

285 'Slachtoffers gedupeerd door coronamaatregelen bij rechtbanken,' nos.nl, 8 mei 2020; Jensma *NRC* 2020b.

286 Als reactie op het voorgelegde citaat geeft deze rechter aan dat zijn opmerking vooral betrekking had op de kwaliteit van de skype-verbindingen en niet op het zogenaamde telehoren.

Het vervelende voor de verdachte is dat het niet mogelijk is om even vertrouwelijk overleg te hebben met z'n advocaat. Iets wat voorheen volstrekt vanzelfsprekend was. Juist waar je nog zit in die voorlopige hechtenisfase, want daar hebben we het hier nu over. Nog relatief in het begin van een strafproces is het heel vaak zo dat er nog vrij last minute, een dag voor de zitting is geen uitzondering, informatie binnenkomt. Aanvullende processen verbaal komen vaak heel erg laat nog binnen. Voor de advocaat is het dan heel lastig om daarover nog te spreken met z'n cliënt. Zeker ook bezoek naar de PI is lastiger geworden door corona, überhaupt, verdachten zitten vaak verspreid over het hele land, dus dat is sowieso al niet mogelijk. Voorheen was het heel gebruikelijk dat wij nog de gelegenheid boden aan de advocaat om z'n cliënt even te spreken in het cellencomplex onder de rechtbank. Dat kan natuurlijk niet meer als die verdachte daar niet zit. En dat ja, we kunnen dan ook niet meer de gelegenheid bieden aan een advocaat om hè, dat wij dan bijvoorbeeld even de zittingszaal verlaten en die advocaat dan even via video met z'n cliënt nog even overlegt, want ja, we zitten vast aan dat tijdslot, dus die tijd hebben we gewoon nodig voor de zitting. (R7, rechter).

Omdat de verdachte en de advocaat elkaar niet kunnen zien, is er ook tijdens de zitting geen non-verbale of gefluisterde communicatie mogelijk en al helemaal niet vertrouwelijk. Dit maakt dat advocaten zich enorm gefrustreerd voelen in hun mogelijkheden een goede verdediging te voeren. Zij kunnen geen relatie met hun cliënt opbouwen en hen van het juiste advies dienen.[287] Advocaten moesten zich in allerlei bochten wringen om toch met hun cliënt in contact te blijven.

Aan de kant van de rechtbanken heb ik dus meermaals gehad dat ik dan in de zaal was en dan mijn cliënt zou dan via videoscherm, maar dan kan hij mij dus niet zien, omdat de opstelling zo is dat dat scherm recht tegenover de rechters is en ik daarachter of daarnaast zit. En dan krijg je dus van die dingen als dat ik even naar voren mag lopen om te zwaaien, zodat mijn cliënt wel echt weet dat ik er ben. Maar ook ja, dat is natuurlijk eigenlijk- Je moet gewoon met je advocaat kunnen communiceren tijdens een zitting en dat gaat dan gewoon niet. En sterker nog, ik heb echt weleens gewoon maar heel hard er doorheen geroepen, omdat ik echt vond dat mijn cliënt zijn mond moest houden. En normaal in een zittingszaal zou je zeggen, weet je, tik je hem even aan, of kan je nog even met je gezicht een beetje (R2, advocaat)

Nu de mogelijkheden gedetineerden in de PI te bezoeken weer zijn verruimd, kunnen advocaten er in principe voor kiezen de zitting online samen met hun cliënt vanuit de PI bij te wonen. Een van de door ons geïnterviewde advocaten neemt de stellige procespositie in dat hij altijd bij zijn cliënt is:

Het uitgangspunt voor mij is dat ik altijd ben waar de cliënt is. Want het is toch wel mijn ervaring, dat van belang is dat je elkaar kunt 'proeven' voor, tijdens (zeker omdat geregeld de verbinding uitvalt of te wensen overlaat) of na de zitting of het verhoor. Natuurlijk vanuit het juridisch belang allereerst, maar ook de sociale kant van een advocaat vind ik heel belangrijk. En dit tezamen komt het meest tot z'n recht door altijd in die fysieke aanwezigheid te zijn van elkaar. (R17, advocaat)

Een collega-advocaat schetst juist uitvoerig de dilemma's waarmee hij geconfronteerd wordt als zijn cliënt niet fysiek op zitting verschijnt en hij dus moet kiezen tussen het bijwonen van de zitting

[287] Op dezelfde problemen wordt ook al gewezen in Van Wingerden & Vanderveen 2021; De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020 en Gibbs 2017. Volgens een experimentele studie van Rossner en Tait (2021) werden verdachten die samen met hun advocaat op zitting verschenen (of dat nu fysiek was of online) als meer eerlijk ervaren dan verdachten die alleen verschenen.

vanuit de PI in het bijzijn van zijn cliënt of het met de andere procesdeelnemers fysiek op de zitting zijn:[288]

> *Interviewer: Ja. Maar als jouw cliënt meedoet per video, waar ben jij dan? R1: Nou kijk, dat is ook een systeemfout vind ik. En dan komen we weer aan de minimumvoorwaarde waaraan dat strafproces moet voldoen. Ik moet de mogelijkheid hebben om in vertrouwen met mijn cliënt te spreken. En nou, ons stelsel is zo op efficiëntie ingericht, dat je als advocaat wel eens tussen de wal en het schip belandt. Want in de gevangenis moet je weer twee dagen van tevoren een afspraak maken en kan je alleen maar in de ochtend komen et cetera. Nou goed, dus wat er vaak gebeurt is dat je een cliënt op de rechtbank nog even spreekt voor een zitting of dat je gedurende een zitting als je merkt hé, het komt niet- Het gaat niet goed, iemand komt niet uit de verf of je vergeet iets belangrijks, ja, dat je even vraagt om vertrouwelijk met je cliënt te kunnen overleggen. En nou goed, rechters die staan dat ook toe. In de situatie met de videoverbinding is dat gewoon niet mogelijk, omdat een cliënt in de gevangenis zit en in de ruimte waar hij zit met de videoverbinding daar is ook bewaking aanwezig. Hij is daar niet alleen. Dus ook wanneer ik vertrouwelijk met hem zou willen overleggen, nou, dan moeten dus de rechters fysiek uit de rechtszaal vertrekken zodat ik alleen via de videoverbinding met hem kan praten. En dan zitten daar beveiligers bij. Nou, dat is al onprettig. En ook voorafgaand aan de zitting kan ik ook niet vertrouwelijk met hem spreken, dus rechters zeggen dan 'Ja maar ja, oké, je mag ook aanwezig zijn in de gevangenis'. Dus dan is er een zitting op de rechtbank Amsterdam, ik woon ja, op vijf minuten fietsen van de rechtbank Amsterdam. En dan willen zij dus dat ik onderbetaalde advocaat, naar Venlo ga, naar de gevangenis, om daar in aanwezigheid van mijn cliënt over een krakerige videoverbinding zijn punt te gaan bepleiten. Ja, dat is natuurlijk een beetje idioot. Hè, dan kan ik wel vertrouwelijk met hem overleggen, maar a) Ik bedoel, waar haal ik de tijd vandaan? Hè, en er is niemand die mij die tijd ook gaat vergoeden, en b) Ik wil gewoon in de rechtszaal aanwezig zijn, precies om wat ik net zei, hè, om die emotie over te brengen, omdat ik iemand ben die nou ja, ook altijd m'n best doe om de rechter te overtuigen door middel van nou ja goed, andere middelen dan alleen maar een brief. (R1, advocaat).*

Vanwege de hierboven gesignaleerde technische problemen, verliep ook de participatie van een tolk vaak uiterst problematisch. Waar het de voorkeur heeft dat de tolk simultaan vertaalt, was dat niet mogelijk, omdat de tolk niet een tweede, afzonderlijke verbinding kon hebben met de verdachte. Hij moest daarvoor samen met de verdachte de zitting volgen, wat tijdens de pandemie niet mogelijk of wenselijk was. Het alternatief was een consecutieve vertaling, maar dat hield de zitting natuurlijk enorm op. Of voor de participatie door een tolk inmiddels structurele oplossingen zijn gevonden, bleek niet uit het materiaal, maar het heeft wel tot schrijnende situaties geleid, blijkt uit ons materiaal:[289]

> *Dat was bij de rechtbank Leeuwarden en dan moest ik via videoverbinding en dan moest mijn cliënt via een andere videoverbinding, want die zat in de gevangenis in Leeuwarden. En dan moest de tolk via een telefoon en dan werden alle geluidsdingen heel hard aangezet en als ik dan schreeuwde, dan kon de tolk mij horen en dan kon 'ie dat in het Italiaans vertalen voor mijn cliënt. Ja, dat is gewoon huilen met de pet op, zeg ik je eerlijk. Dat slaat gewoon helemaal nergens op zo'n behandeling (R1, advocaat)*

---

288 Voor vergelijkbare dilemma's Van Wingerden & Vanderveen 2021; De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020.

289 Zie over de problemen die zich voordoen bij de participatie van een advocaat tijdens een digitale zitting, ook De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020, p. 113.

4.6.5 Kwetsbare verdachten en veroordeelden

Ondanks de hierboven genoemde problemen, vinden de meeste respondenten dat telehoren onder bepaalde voorwaarden een nuttig alternatief kan zijn. Echt problematisch wordt het als de digitale deelnemers in het algemeen niet erg communicatief vaardig zijn, dan is er via het beeldscherm meestal nog veel minder contact mogelijk.[290] Verdachten en veroordeelden met verstandelijke beperkingen worden genoemd, maar ook tbs-gestelden, waarvan een verlenging van de tbs moet worden overwogen. Voor nogal wat respondenten is dat reden om het digitaal horen van bijvoorbeeld tbs-gestelden helemaal te mijden (R12, R2, R7, R16), hoewel dat op het hoogtepunt van de crisis natuurlijk helemaal niet mogelijk was.

> *Je werd er heel erg gefrustreerd van, omdat je merkte: we krijgen geen contact, we krijgen niet echt zicht op deze man.' Soms is het allemaal heel evident hoor en dan denk je: of 'ie er nou was of niet, die problematiek is zo ernstig, dat was toch wel een verlenging geworden.' Maar ja, dat is natuurlijk niet helemaal het punt, hè. Je wilt ook gewoon dat die man wel weet dat wij daar wel aandacht voor hebben en ook goed naar hem willen luisteren. En dat aspect dat verdween ook een beetje in de ruis vond ik. (R12, rechter)*

> *Een en ander kwam ook de communicatie met de justitiabele niet ten goede. Het ging om een kwetsbare man, met wie communiceren überhaupt een uitdaging is, die nu weigerde om naar het videoscherm te kijken. (R7, rechter)*

> *Maar je merkt het bijvoorbeeld wel als iemand echt bijvoorbeeld psychische problemen heeft en daardoor lastig communiceert, dan merk je het. Want bijvoorbeeld als je iemand tot de orde moet roepen, als je iemand wilt afremmen of wat dan ook, of bij de les wilt houden, dan is dat veel moeilijker met zo'n verbinding dan wanneer iemand gewoon in de zaal zit. Je kunt veel minder goed timen, je kunt veel minder goed waarnemen hoe iemand reageert. De communicatie verloopt dan echt niet zo goed als normaal. En juist van dat soort problematische gevallen is het heel belangrijk dat, ja dat dat wel goed gaat. Dus dat die communicatie optimaal is. (R3, rechter)*

Soms blijken slechte communicatievaardigheden pas tijdens de (online) zitting. Slechts in een enkel geval leidt dat tot aanhouding en voortzetten van de behandeling in fysieke vorm, wat gezien de vertraging die een dergelijke beslissingen meebrengt voorstelbaar is. Voortzetting van het digitaal horen kan voor de betrokkene echter wel tot behoorlijk wat frustratie leiden.

> *Interviewer: Ja. En heeft u het idee dat u via zo'n beeldscherm wel goed contact kunt krijgen met een verdachte? R11: Ik vind wel dat als een verdachte uit z'n stekker gaat, wat ik ook regelmatig zie, dat je ze dan wat minder weer in het gareel krijgt. Dan is de afstand wat groter. Maar dan kun je ook zeggen: 'Ja, het is nu klaar, ik ga nu het beeld verbreken of het beeld afsluiten. We zijn nu klaar, u bent heel boos, ik begrijp het, maar helaas'. Dus dat is wat directer en wat directiever dan wanneer het in de zaal gebeurt. Want dan wordt iemand op gegeven moment met de parketwacht rustig naar buiten geleid. Het beeld wordt zwart. (R11, rechter)*

4.6.6 Voordelen online horen

Behalve de hierboven genoemde beperkingen en nadelen van online horen, zijn er ook respondenten die wijzen op de voordelen ervan, vooral in termen van efficiëntie. Vaak duren pro-forma en regiezaken kort en is de inbreng van de verdachte beperkt. Vanwege de logistiek van de Dienst Vervoer en Ondersteuning moet de verdachte die de zitting fysiek wil bijwonen wel een groot deel van de dag doorbrengen in het busje van de vervoersdienst of in een van de

[290] Over de problemen die zich voordoen bij het digitaal horen van kwetsbare verdachten, zie uitgebreid Gibbs 2017.

oncomfortabele cellen bij de gerechten. In vergelijking daarmee is het digitaal bijwonen van de zitting een stuk comfortabeler.

> *Ik moet er wel meteen bij zeggen, ik heb ook wel cliënten gehad die eigenlijk niet wilden komen, omdat ze dan de hele dag daar zitten en omdat het lang reizen is en omdat ze vroeg uit bed worden gehaald, maar die via video zeiden, nou, dan kijk ik wel even mee. (R2, advocaat)*

> *Ja, voorheen betekende afstand tekenen dat je dus niet- Geen zin had om in dat busje te gaan en dan bleef je gewoon in de PI en dan hoorde je het later wel. Nu betekent afstand alleen maar dat je geen zin hebt in dat videoverhoorhokje te gaan zitten. (R7, rechter)*

> *Alhoewel ik wel merk bij cliënten dat ze er niet zo'n bezwaar tegen hebben dat dat per videoverbinding gaat vanuit het politiebureau. Want wat ik al zeg: 'dat is praktisch voor hun hè, dat ze niet zo vroeg vanuit het bureau naar de rechtbank-: De hele dag daar in een cel moeten zitten wachten, wachten, wachten- tot ze aan de beurt zijn.: En zo'n cel op het politiebureau is toch iets aangenamer dan op de rechtbank in een kale cel zitten zonder iets. Dus ik moet zeggen, ik heb van cliënten nog niet gehoord dat ze dat minder fijn vinden. (R14, advocaat)*

Ook sommige advocaten wijzen op de praktische voordelen die online zittingen voor hen hebben. Het scheelt hen vooral veel reistijd en onnodig wachten in de rechtbank. Anderen wijzen juist op het risico van die voordelen en waarschuwen voor de gretigheid waarmee sommige advocaten digitale zittingen lijken te omarmen.

> *En er zijn genoeg zittingen waarvan ik zou zeggen: doe ze vooral digitaal, want dan hoef ik niet te reizen, hè. Ik had laatst dat ik bij Rechtbank Breda moest zijn voor schadevergoeding, nou, dat was dan weer niet digitaal. Daarvan dacht ik: als er nou een zitting is die wat mij betreft echt prima digitaal kan, dan is het over een schadevergoeding voor detentie, want daar wil mijn cliënt toch niet bij zijn en hè, dat kunnen we toch met z'n allen heel goed via een Zoom of een Skype gewoon bespreken en uitkomen. Dat hoeven we niet in persoon in een grote rechtszaal te doen. (R2, advocaat)*

> *Ik moet zeggen cliënten ervaren dat niet zozeer storend. Ja, wij als advocaat vinden het eigenlijk in principe ja, fijn, omdat het ons wat meer flexibiliteit geeft. Maar het liefst zitten we wel in de ruimte met cliënt, omdat dat toch bepaalde ook lichaamstaal en dat soort zaken te zien zijn, soms dingen worden gezegd die je niet helemaal meekrijgt omdat de verbinding niet helemaal goed is. (R14, advocaat)*

> *Terwijl er zijn een heleboel advocaten hoor, die vinden het heerlijk. Die zeggen 'Joh, is heerlijk. Ja nee, dan doe ik het allemaal via een videoverbinding en et cetera. Ik hoef veel minder te reizen, het kost me veel minder tijd et cetera'. Nou, prachtig. Heel leuk voor die advocaat en dan kan 'ie die tijd ook besteden aan andere verdachten of meer aan inhoudelijk werk. Dus het is ook niet alleen maar negatief. Alleen als ik nou als uitgangspunt neem de verdachte, dan is het voor de verdachte gewoon ja, ik weet niet, zie ik weinig voordelen. (R1, advocaat)*

Ten slotte kan ook de mogelijkheid dat rechters digitaal participeren belangrijke voordelen hebben, zoals door een van de advocaten wordt geïllustreerd:

> *Dat er twee rechters in de zaal zaten en dat de derde per video meedeed. Daar is inmiddels ook jurisprudentie over dat dat mag van de Hoge Raad. Ik geloof dat er een cassatie in het belang der wet is geweest. En dat was een grote fraudezaak waar die rechters en ook ik al jaren mee bezig waren eigenlijk en toen was de inhoudelijke behandeling en die rechter die had een familielid die corona bleek te hebben of zoiets en nou ja, de rechtbank heeft toen overwogen van ja, we hebben liever dat die rechter dan via een videoverbinding meedoet, dan dat we er*

een togavuller neer gaan zetten. Een collega die niks van die zaak weet. Dus de rechtbank is daar open over geweest, die hebben daar ook aan mij en aan andere advocaten van medeverdachten toestemming voor gevraagd van goh, vinden jullie het goed dat we op deze manier invullen. Nou, toen heb ik gezegd 'Ja, ik ben daar heel erg blij mee, ik vind dat heel erg goed dat jullie dat doen', want deze rechter kent dit dossier en is er al jaren mee bezig en dat heb ik veel liever dan- Hè, dus dat is ook de flexibiliteit die je van een advocaat of van een verdachte mag verwachten. Hè, dat je niet alleen maar kijkt van nou hè, nee dit mag niet of dit of dat. Het gaat mij erom dat mensen een eerlijke kans krijgen en dat er goed naar ze geluisterd wordt en dat er een goed rechtvaardig oordeel geveld wordt. Dat is, vind ik, ja, eigenlijk het allerbelangrijkste. Nou, en ja, als dat dan op zo'n manier wordt opgelost ja, dan ben ik daar eigenlijk alleen maar blij mee. (R1, advocaat)

En ik weet ook wel dat er een heleboel deskundigen blij mee zijn dat we via telehoorverbindingen kunnen horen nu, want die psychiaters en psychologen die reizen zich helemaal het leplazarus het land door. Die zitten eindeloos te wachten natuurlijk vaak tot ze aan de beurt zijn. Dat is allemaal niet prettig en hun tijd is erg kostbaar. En als dat met telehoren kan, dat je gewoon alleen een deskundige hoort via die verbindingen, ik denk dat dat wel echt een winstpunt is. Dat je daar ook in de toekomst nog veel gebruik van kan maken. (R3, rechter)

4.6.7 Openbaarheid van de terechtzitting

Als gevolg van de genomen anderhalvemetermaatregelen was het niet mogelijk om onbeperkt toehoorders in de zittingszaal toe te laten. Dat had consequenties voor de openbaarheid van de behandeling van strafzaken, zowel voor pro-formazittingen, waarbij over de voorzetting van de voorlopige hechtenis of wenselijkheid van bepaalde onderzoekshandelingen wordt beslist, als tijdens de inhoudelijke behandeling.[291] De openbaarheid van strafzaken vormt een onderdeel van het recht op een eerlijk proces. Openbaarheid, zo hebben we in hoofdstuk 3 gezien, wordt in zijn algemeenheid gezien als een groot goed omdat het controle mogelijk maakt op de gang van zaken ter terechtzitting en keuzes die aldaar worden gemaakt. Die controle is voor de verdachte van belang, maar ook voor eventuele slachtoffers en de samenleving als geheel. De verdachte en slachtoffers hebben echter ook nog een ander belang bij de openbaarheid, nu dit de mogelijkheid biedt mensen (partners, familie of vrienden) mee te nemen naar de zittingszaal van wie de aanwezigheid hen tot steun kan zijn.

Aanvankelijk in de eerste fase, toen alleen de zaken doorgingen waarin beslist moest worden over de voorzetting van de voorlopige hechtenis waarbij de verdachte op afstand werd gehoord, kon er helemaal geen publiek bij de zittingen aanwezig zijn.[292] Daarna is het publiek gefaseerd weer toegelaten. Toen de gerechten weer opengingen, werd als eerste de pers weer toegelaten en nog geen ander publiek (R3). Daarna is ook het andere publiek weer mondjesmaat toegelaten (R7).[293] In de perioden waarin de anderhalvemeternorm werd gehanteerd, moesten pers, familieleden en anderszins geïnteresseerden zich van tevoren melden als belangstellende.[294] Zij konden dus niet zomaar binnenlopen. Respondent R12 brengt naar voren dat dit een beperking vormt op de openbaarheid. Bij de rechtbank Amsterdam is thans het uitgangspunt dat altijd drie plekken worden vrijgehouden voor de pers. Als op de dag zelf blijkt dat die plekken voor de pers niet nodig zijn, dan kunnen die weer gevuld worden met ander publiek (R3). In zaken met veel

---

291 Bij het horen van de verdachte in raadkamer in de eerste fase van de voorlopige hechtenis, speelt dit probleem niet omdat raadkamerzittingen niet openbaar zijn.

292 Zie over deze problematiek ook: Van Lent & Malsch *NJB* 2021, p. 1662-1668.

293 Bij ander publiek valt te denken aan geïnteresseerden (bijv. studenten, geïnteresseerde bezoekers uit andere landen, personen die aan het opsporingsonderzoek hebben meegewerkt), maar ook aan familieleden van verdachte of slachtoffers.

294 Thans - op het moment van het afronden van het deelrapport (december 2021) - geldt die maatregel weer.

(media)belangstelling kan maatwerk worden geleverd. Zo kan de mogelijkheid worden gecreëerd dat de pers of het publiek de zitting vanuit een andere zaal volgt met behulp van een livestream (R3, R12).[295]

De genomen maatregelen hebben tot consequentie gehad dat de verdachten en slachtoffers (sterk) beperkt werden in hun mogelijkheden om familie mee te nemen. Dit werd door respondenten vaak genoemd als een problematisch punt (zie R7, R2, R16 en R9). Zo geeft R7, rechter, aan het een slechte zaak te vinden dat de verdachte amper familie of aanhang mag meenemen. Ook R2, advocaat, geeft aan dat het soms wringt dat de pers wel aanwezig kan zijn maar familie niet. In de eerste fase kon het voorkomen dat de pers wel in de zaal zat, maar de verdachte zelf niet.[296]

> *Ik begrijp het belang van openbaarheid wel, maar ik vind het toch wel heel lastig om te zeggen dat de verdachte of het slachtoffer en z'n advocaat er niet mogen zijn en een journalist van de Telegraaf of het AD wel. (R16, advocaat)*

Ook het horen via een scherm doet volgens R9 afbreuk aan de openbaarheid, omdat niet alles voor het publiek goed te zien is. Tegelijkertijd spelen er ook nog allerlei privacy-issues als het publiek online via een livestream de zitting kan volgen (R11 en R5).

Het vaker uitvaardigen van een strafbeschikking doet voorts ook afbreuk aan de openbaarheid, omdat de zaak buiten de rechter wordt afgedaan en niet op een openbare zitting wordt besproken, zo brengt R13 naar voren.

4.6.8 Mogelijke effecten op de rechterlijke beslissing als gevolg van telehoren

Er is beperkt onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van telehoren en videorechtspraak op de beslissingen van rechters. Hoewel rechters in het algemeen zeggen dat technologie geen invloed heeft op hun besluitvorming,[297] suggereert een Engelse studie uit 2010 dat verdachten die op afstand zijn gehoord sneller schuldig pleitten en eerder een gevangenisstraf kregen opgelegd.[298] Nadere analyse leert echter dat dit verband mogelijk in intermediërende factoren moet worden gezocht, zoals het vaker ontbreken van procesvertegenwoordiging bij verdachten die op afstand worden gehoord. Meer recent en geavanceerd onderzoek naar de impact van videozittingen op besluitvorming van rechters laat geen grotere kans op veroordelingen zien.[299] Wij hebben ook onze respondenten gevraagd of zij denken dat het horen via een videoverbinding van invloed is of kan zijn geweest op de uiteindelijk te nemen beslissingen. R3, rechter, stelt dat hij zich wel kan voorstellen dat het horen via een videoverbinding van invloed kan zijn op zijn beslissing.

---

295 In een uitleveringszaak is de Hoge Raad gevraagd zich uit te laten over de vraag of de beperkte toegankelijkheid van de rechtbank als gevolg had dat de behandeling van de zaak niet in het openbaar had plaatsgevonden en de rechter de bestreden beslissing niet in het openbaar had uitgesproken, hetgeen tot nietigheid van het onderzoek ter terechtzitting zou moeten leiden. De Hoge Raad deelt het oordeel van de rechtbank in deze zaak dat de behandeling van de zaak wel degelijk in het openbaar heeft plaatsgevonden, nu het de pers was toegestaan om zittingen bij te wonen. Ten aanzien van de openbaarheid van de uitspraak merkt de Hoge Raad nog op dat dit 'ook op andere wijze kan worden bevorderd dan door het uitspreken daarvan op een openbare zitting, bijvoorbeeld door het publiceren van uitspraken [..] of het anderszins toegankelijk maken van gegevens over het doen van uitspraken en van de tekst van uitspraken'. HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2008, *NJ* 2021/114.

296 Zie hierover ook: Dordonat-Breeuwsma e.a. *Rechtstreeks* 2020, afl. 3, p. 24-33.

297 Rowden & Wallace *Int. J. Law Context* 2018, afl. 4, p. 504-534; Wallace, Roach-Anleu & Mack, *Int. J. Legal Prof.* 2019, afl. 1, p. 51-67.

298 Terry, Johnson & Thompson 2010.

299 Rossner & Tait *CCJ* 2021, p. 1-23.

Ik denk dat dat wel een rol kan spelen, zeker bij mensen met een stoornis denk ik dat het communiceren via beeldschermen en camera's en luidsprekers, kan maken dat zij heel erg geremd zijn in hoe ze zich uiten en dat je gewoon niet echt een goed beeld krijgt van iemand. Maar het is natuurlijk wel zo dat het bij tbs-verlenging voor een heel groot deel draait om wat is er gerapporteerd, wat zegt de deskundige. Dus het is niet zo dat het in het gros van de gevallen tot een andere uitkomst zal leiden. Maar ik kan het me wel voorstellen dat het een rol speelt in ieder geval bij de beslissing.' (R3, rechter)

R10, ook rechter, is zich daar niet bewust van, maar vindt het wel een terechte vraag en geeft aan erop te zullen gaan letten. R6 wijst ook op de vermoeidheid die kan optreden als gevolg van het digitaal horen.

Maar nou ja, laat ik mezelf als uitgangspunt nemen, als ik een hele dag zit te videoconferencen, dan voel ik me anders dan wanneer ik een hele dag fysiek vergader. En de energie die dit vraagt zoals wij met elkaar praten, zit op een ander niveau dan wanneer je effe eruit loopt, een kop koffie haalt. (R6, OvJ)

Hoewel veel respondenten aangeven dat het online horen de communicatie belemmert, klinkt er tegelijkertijd ook een relativerend geluid. Zo geven meerdere respondenten aan dat in procedures waarin de verdachte online wordt gehoord, zoals de raadkamer gevangenhouding en de pro-formazitting, het er vaak niet zoveel toe doet wat de verdachte naar voren brengt. R6, OvJ, stelt dat de invloed vaak niet ligt in dat wat de verdachte te berde brengt, maar wat zijn advocaat te berde brengt.

En ook bij verlengingen van tbs zouden de rapporten over de verdachte belangrijker zijn voor de besluitvorming dan de bijdrage die veroordeelde zelf levert, volgens R6. R1, advocaat, stelt dat reeds voor corona bij advocaten de indruk bestond dat procedures rondom de voorlopige hechtenis snel moesten worden afgehandeld en toewijzen de norm was. Dat is volgens R1 niet veranderd.

Maar wat er wel veranderd is, is dat een verdachte nog minder mogelijkheid heeft om z'n verhaal te vertellen en daadwerkelijk door te dringen tot de rechter dat het echt belangrijk is dat hij naar huis gaat, omdat zijn moeder kanker heeft en hij voor zijn moeder moet zorgen, ofzo. De impact van dat soort woorden en de emotie gaat gewoon verloren via een videoverbinding. Je moet de mogelijkheid hebben als verdachte om die rechter te kunnen raken. En die emotie is wel degelijk van belang ook in de oordeelsvorming. Dat is niet alleen een rationeel proces.

Interviewer: Heb je nou het idee dat de beslissingen van rechters ook nadeliger uitpakken voor je cliënten? R1: Nou ja, of het nadeliger uitpakt, misschien in sommige gevallen misschien wel voordeliger. Wat ik belangrijker vind, is dat de kwaliteit van het rechterlijk oordeel lager is via videoverbinding. Ik bedoel, misschien dat iemand wel eigenlijk vastgehouden moet worden, maar dat de rechter toch iemand vrijlaat, omdat ze niet goed kunnen hebben zien wat voor gek er eigenlijk tegenover hen zit. Ik denk dat de kwaliteit van het rechterlijk oordeel lager wordt. En vaak is dat in het nadeel van de verdachte, maar dat is niet per se mijn punt. Wat ik belangrijk vind als ik naar het systeem kijk is dat de rechter een goed oordeel kan vellen [..]. Ik vind het belangrijk dat daders straf krijgen en dat onschuldigen vrijuit gaan. En dat systeem dat heet rechtvaardigheid. Dat ga je alleen bereiken wanneer de rechter kwalitatief een hoogwaardig oordeel kan vellen en dat staat onder druk. En dat gaat inderdaad vaak ten koste van de verdachte. (R1, advocaat)

Niet alleen de invloed van het digitaal horen op de uiteindelijke beslissing en de kwaliteit van het oordeel is van belang. Respondenten wijzen ook op het bredere doel van de rechtspraak, namelijk een beslissing goed uitleggen en acceptatie (R12, R7). R12 stelt dat men bij het Gerechtshof

Arnhem-Leeuwarden is teruggekomen op het horen van tbs-gestelden via een videoverbinding. Niet alleen omdat het moeilijk communiceren is met een tbs-gestelden op afstand, maar ook omdat het lastig is de beslissing uit te leggen. R7 (rechter) brengt naar voren dat als een verdachte niet echt goed kan deelnemen aan het proces, de acceptatie van de uitspraak mogelijk ook minder groot zal zijn.

> *Als jij als verdachte daar in een hokje zit in de PI en je beeld of geluid werkt niet goed, je ziet maar de helft van wat er gebeurt, je moet maar aannemen dat je advocaat daar is en halverwege het betoog van je advocaat wordt de verbinding verbroken en dag daarna hoor je dat het verzoek tot invrijheidsstelling is afgewezen, heb je dan echt nog het vertrouwen dat die beslissing op een goeie manier tot stand gekomen is? Dat waag ik te betwijfelen. Wat dus niet wil zeggen dat die beslissing niet op een goede manier tot stand gekomen is, maar of het ook zo overkomt bij de justitiabele dat kun je je afvragen. (R7, rechter)*

4.7 Beleving door verdachten (surveys)

Het perspectief van rechtzoekenden op de kwaliteit van de rechtspraak in het strafrecht is onderzocht aan de hand van twee surveys. Eén survey is verspreid door DJI in november 2020 en heeft betrekking op de ervaringen met videorechtspraak tot een half jaar na de eerste *lockdown*. De resultaten van deze survey moeten dan ook in de context van die beginperiode worden geplaatst. Sindsdien zijn er veel inspanningen gedaan om het telehoren te verbeteren. De andere survey betreft eigen onderzoek, waarbij in de periode juni 2021 – oktober 2021 aan gedetineerden is gevraagd hoe zij hun (video) zitting in coronatijd hebben ervaren. Deze survey bestrijkt ook een recentere periode, maar anders dan in de survey van DJI hebben de respondenten de vragenlijst niet gelijk na afloop van hun videozitting ingevuld. De uitkomsten van beide studies kunnen daarom niet zomaar met elkaar worden vergeleken. In de volgende paragrafen worden de bevindingen van beide surveys gerapporteerd.

4.7.1 DJI-Survey 2020

DJI heeft in samenwerking met het landelijk Operationeel Overleg Telehoren (OOT) [300] in november 2020 een survey uitgezet. In de tien PI's met de meeste videozittingen zijn steeds 15 gedetineerden gevraagd om direct na de videozitting een vragenlijst in te vullen.[301] Honderd gedetineerden hebben dat gedaan. Onduidelijk is in hoeverre de respondenten representatief zijn voor de totale groep gedetineerden die in die periode een videozitting hebben gehad. DJI heeft de geaggregeerde data aan de onderzoekers beschikbaar gesteld, uitgesplitst naar PI en opgeteld naar een totaal. Respondenten konden ook bij iedere vraag een toelichting geven of een opmerking plaatsen. Deze opmerkingen heeft DJI ook verstrekt. Zij worden ook gebruikt bij de beschrijving van de resultaten van de survey.

De resultaten van de survey zijn weergegeven in Figuur 4.3. Uit de data blijkt dat 5% van de respondenten niet op tijd in de videoruimte aanwezig was waar de zitting plaatsvond. Zij werden bijvoorbeeld te laat opgehaald uit hun cel. Sommigen misten daardoor het begin van de zitting. Eén gedetineerde gaf aan dat de rechtbank een andere verdachte verwachtte, dat hij terug naar zijn cel werd gestuurd en dat hij niet bij zijn eigen zitting aanwezig kon zijn. De andere 95% van de respondenten was wel op tijd in de videoruimte aanwezig.

---

300 Het OOT is een landelijk overleg waar de rechtspraak, het OM, de NOvA, het gevangeniswezen en Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) vertegenwoordigd zijn.

301 In één PI heeft de Coördinator Telehoren de vragen beantwoord. Deze antwoorden laten we buiten beschouwing omdat we specifiek geïnteresseerd zijn in het perspectief van de gedetineerden.

Gemiddeld genomen zijn de respondenten tevreden over de telehoorruimte (gemiddeld rapportcijfer: 7,3), maar er zijn verschillen tussen de PI's: Justitieel Complex Zaanstad en Detentiecentrum Rotterdam scoren bijvoorbeeld een 8,2, terwijl PI Lelystad en PI Rotterdam gemiddeld een rapportcijfer van een 5 krijgen. Eén gedetineerde geeft aan dat de ruimte leeg voelde: *'Misschien kan er een tafel worden neergezet, zodat het dan toch voelt dat je deelneemt aan het gesprek'*.

Bij 60% van de respondenten werkte de verbinding met de rechtszaal direct, maar bij vier op de tien lukte het niet gelijk om een verbinding tot stand te brengen. Dat lukte soms pas na een aantal keer proberen. Een respondent geeft aan dat hij een half uur moest wachten omdat de verbinding niet tot stand kon worden gebracht. Anderen geven aan dat ook kort wachten problematisch is: '*Als de verbinding pas 4 minuten later tot stand komt, is er kostbare tijd verloren gegaan, aangezien er maar 15 minuten voor de zitting zijn uitgetrokken*'. Daardoor heeft een gedetineerde '*niet alles kunnen zeggen en mijn advocaat werd grof afgekapt*'.

Als een videoverbinding tot stand was gebracht, waren verbindingsproblemen nog niet voorbij. Bij bijna de helft van de respondenten waren er gedurende de zittingen verstoringen in de verbinding, zoals flikkerend beeld, of haperend geluid, of de verbinding liep vast. In sommige gevallen kwam de videoverbinding helemaal niet tot stand. Of lukte het alleen om een audioverbinding tot stand te brengen. De andere helft van de respondenten was wel tevreden over de verbinding. Sommigen gaven aan de tijdsdruk wel als storend te hebben ervaren.

Ook als de videoverbinding lukte, kon één op de vijf respondenten niet zien wie er bij de zitting aanwezig waren. Een respondent zegt daarover: '*Nee, dat vond ik niet prettig, dat je niet weet wie er bij de rechtbank aanwezig zijn*'. Deze respondenten zagen bijvoorbeeld alleen de rechters en niet de OvJ, de eigen advocaat, of het slachtoffer en diens advocaat. Of er was überhaupt geen beeld, maar alleen audio. Andere respondenten gaven aan wel tevreden te zijn over het beeld, bijvoorbeeld doordat er drie schermen beschikbaar waren om de actoren in de rechtszaal goed in beeld te brengen.

Vier op de tien gedetineerden geven aan niet goed te hebben kunnen horen wat er gezegd werd tijdens de zitting. Het was slecht te verstaan doordat er veel geruis was, het geluid haperde, of te zacht was. Respondenten hadden hier hinder van: '*Ik moest een aantal keer vragen of de vraag herhaald kon worden*', of '*Ik hoorde een vervelende echo als ik wat zei*'. Andere respondenten gaven aan dat het geluid te hard stond, waardoor het minder goed was te verstaan. Daarnaast gaven meerdere respondenten aan dat de ene procesdeelnemer beter te verstaan was dan de andere: '*Ik kon de rechter goed verstaan, maar de OvJ kon ik niet duidelijk horen*'. Een ander zegt: '*Er was veel echo en de advocaat was ook niet duidelijk*'. Van de respondenten gaf 10% aan zelf niet goed verstaanbaar te zijn geweest.

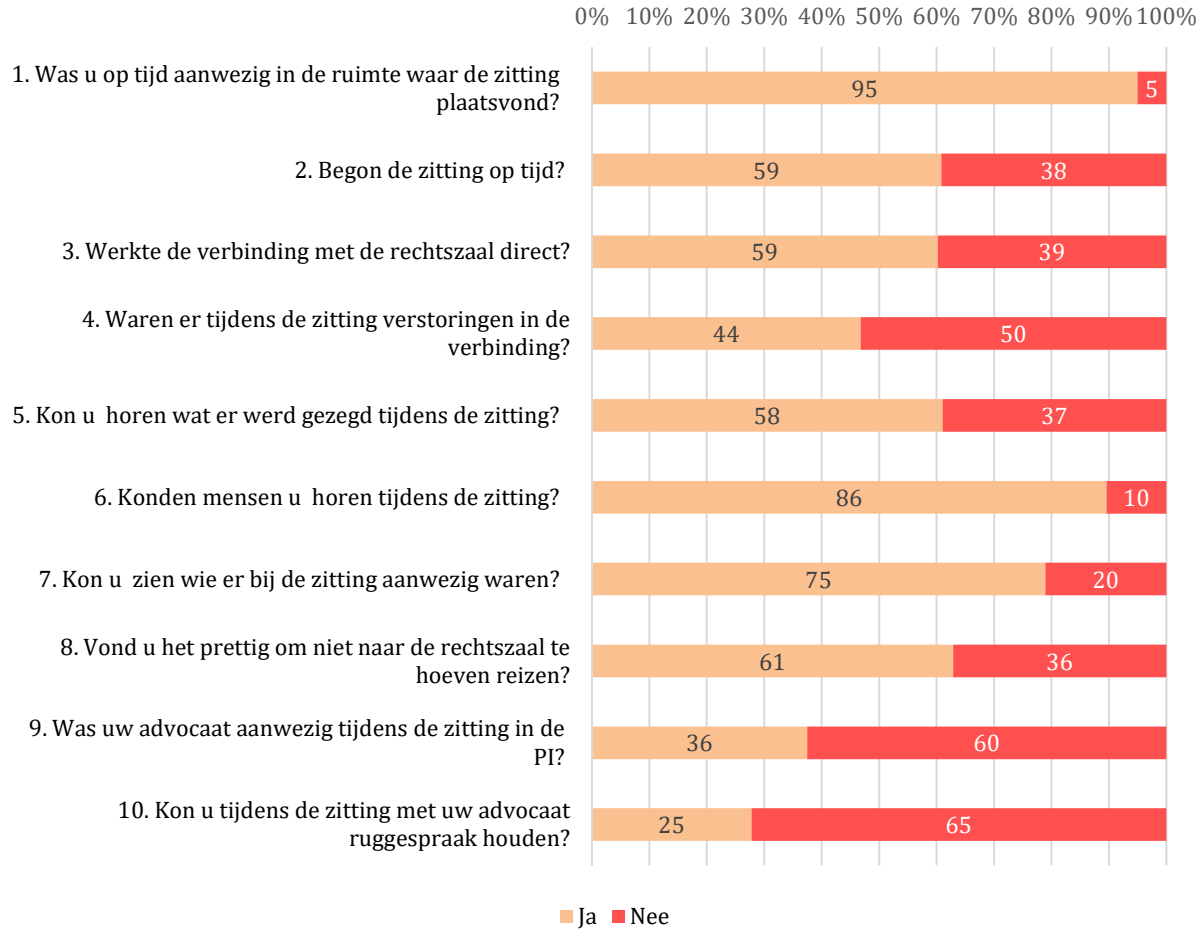
Bij vier op de tien gedetineerden was de advocaat in de PI aanwezig tijdens de zitting. 72% van de gedetineerden geeft aan niet goed met de advocaat te hebben kunnen overleggen tijdens de zitting: '*Er was simpelweg geen tijd voor en dat vind ik zeer kwalijk, namelijk aantasting van mijn recht hierop*'. Ook wordt genoemd dat overleg met de advocaat niet goed mogelijk was omdat de OvJ dan mee kon luisteren. Ook na afloop van de zitting was overleg niet mogelijk: 'De verbinding werd verbroken zodra de ingeplande zittingstijd bereikt was'.

De videozittingen hebben ook voordelen. Tweederde van de gedetineerden vond het prettig om niet naar de rechtszaal te hoeven reizen, omdat het een lange rit en veel wachten scheelt. '*Als je een half uur zitting hebt, ben je vaak 10-12 uur onderweg'*. Een andere respondent staat niet alleen positief tegenover de videozitting omdat er '*uren onnodige reistijd bespaard*' zijn, maar ook omdat er '*0,0 % kans is op besmetting'*. Andere respondenten geven aan dat ze een videozitting (voor een pro-formazitting) fijn vonden: '*Ik voelde me meer op mijn gemak*'.

Toch zijn ook veel respondenten uitermate kritisch op de videozittingen. Hoeveel dit er zijn wordt niet duidelijk uit de survey. In de opmerkingen die respondenten hebben gemaakt, zijn wel veel kritische uitlatingen te vinden. Meerdere respondenten vinden de videozittingen '*een groot drama*' en wijzen erop dat ze het vreemd en onpersoonlijk vonden: '*Ik heb dingen nu niet goed kunnen verwoorden of verduidelijken*'. Een enkele respondent gaf aan '*zich niet gehoord*' te hebben gevoeld, of voelt zich geschonden in zijn recht om in persoon voor de rechters te verschijnen. Voor een inhoudelijke hoorzitting zou een videozitting helemaal niet eerlijk zijn: '*Ik heb 70% niet kunnen verstaan en geen overleg met mijn advocaat gehad*'. Weer een ander denkt dat fysieke aanwezigheid '*beter voor je zaak*' is. Een respondent meent dat de tijdsdruk van de videozittingen kwalijk is:

> *'Hierdoor vind ik de onschuldspresumptie ernstig geschaad, en het staat niet in verhouding met de implicaties die een eventuele verlenging voorarrest heeft voor de verdachte zijn verdere leven. Max. 15 minuten voor een Raadkamer die vijf minuten later begint dan gepland is echt een kwalijke zaak en een blamage voor de rechtstaat en de geloofwaardigheid van de rechtbank. En als ik een uur had gehad, denk ik niet dat mijn voorarrest was verlengd, omdat 90% van de door mij aan te willen dragen persoonlijke omstandigheden niet besproken konden worden'.*

Figuur 4.3: Uitkomsten van de DJI-survey (N=100)[302]



4.7.2 Survey 2021

Achtergrond

Om het perspectief van de rechtzoekenden in het onderzoek te betrekken was het plan om alle verdachten die vanaf maart 2020 een fysieke of online zitting hebben gehad uit te nodigen voor een online survey. Dit bleek niet haalbaar, omdat niet van alle verdachten online contactgegevens op de rechtbank bekend zijn en het plan de griffies van de rechtbanken te veel zou belasten. Daarom is ervoor gekozen om in PI's papieren vragenlijsten af te nemen bij personen die online zittingen hebben gehad in het kader van hun voorlopige hechtenis (verlengingen of pro-formazittingen), of die in een inhoudelijke zitting tot een gevangenisstraf veroordeeld zijn. De vragenlijst is opgenomen in Bijlage 4D.

Na toestemming van DJI startte de dataverzameling voor deze eigen survey in juni met een verspreiding van de vragenlijst in zes talen in drie grote PI's. Vanwege de coronamaatregelen konden de onderzoekers niet verder de PI in dan tot de portiers. Het is daarom onduidelijk hoe de gedetineerden benaderd zijn om aan het onderzoek deel te nemen. Omdat bijna 95% van de geretourneerde vragenlijsten in het Nederlands was ingevuld, zijn voor het vervolg van de dataverzameling om praktische redenen alleen Nederlandstalige vragenlijsten verstuurd naar

302 De percentages zijn berekend over het aantal respondenten dat de vraag beantwoord heeft.

nog eens 11 PI's. Ook in deze PI's is onduidelijk hoe, hoeveel en welke gedetineerden precies door de medewerkers van de PI benaderd zijn voor deelname aan het onderzoek.

Totaal zijn er 292 vragenlijsten geretourneerd. Van deze respondenten hebben er 59 geen zitting in coronatijd gehad en van 25 respondenten is onbekend wanneer hun zitting heeft plaatsgevonden. Omdat het onderzoek zich richt op de ervaringen met rechtspraak in coronatijd zijn deze 84 respondenten uit het databestand verwijderd. Er blijven dan 208 respondenten over die één of meerdere zittingen in coronatijd hebben meegemaakt.[303]

Negen op de tien respondenten zijn man en ruim de helft heeft middelbaar of hoger onderwijs genoten. De gemiddelde leeftijd is 38 (min=18, max=68, SD=11,2). Voor één op de drie respondenten was dit de eerste rechtszaak. De anderen hebben wel eerder een strafzaak gehad, van wie 92% die in de rechtszaal heeft bijgewoond. Ruim vier op de tien respondenten heeft of had zijn zaak bij de rechtbank in Amsterdam, Den Haag of Rotterdam lopen.

Videozittingen

Van de 208 respondenten die een zitting in coronatijd hebben gehad, hebben er 138 (66%) een videozitting gehad. Bij 80% was dat geen vrije keuze. 42% was het niet eens met de beslissing dat de zitting per video zou plaatsvinden.

Voordelen

Van de 138 respondenten die tijdens corona een videozitting hebben gehad, geeft 38% aan daar voordelen van te hebben ervaren. De 57 respondenten die een toelichting hebben gegeven benoemen bijna allemaal als voordeel dat ze niet op transport hoeven. Dat scheelt niet alleen reistijd *('In plaats van een hele dag weg was ik nu weer snel op cel'*), gedetineerden hoefden ook niet '*in de rotcellen van het Parket te wachten'* en kunnen gewoon meedoen aan de activiteiten zoals het ontvangen van bezoek of fitnessen. Vier respondenten benoemen als voordeel dat er door de videozitting een kleinere kans was op een coronabesmetting.

Nadelen

Van de 138 respondenten die tijdens corona een videozitting hebben gehad, geeft 58% aan nadelen te hebben ervaren. De nadelen die worden genoemd hebben vooral betrekking op het feit dat de respondenten:

a) te maken hadden met een slechte verbinding, waardoor zij niet goed konden zien en horen wat er in de zittingszaal gebeurde (38 keer genoemd);
b) de videozitting onpersoonlijk vonden, waardoor ze zich niet goed door de rechter gezien voelden (28 keer genoemd);
c) überhaupt geen verbinding kregen, of deze werd voortijdig afgekapt. Ze misten hierdoor (een deel van) hun zitting (10 keer genoemd);
d) Niet goed konden overleggen met hun advocaat (7 keer genoemd).

Enkele respondenten gaven aan dat zij non-verbale interacties onvoldoende konden waarnemen, en dat zij onvoldoende mogelijkheden ervaarden om hun eigen verhaal goed aan de rechters over te brengen, waardoor zij het gevoel hadden dat zij zich niet goed konden verdedigen.

---

303 Doordat de meeste respondenten meerdere zittingen hebben gehad, werd uit de antwoorden van de respondenten op het formulier vaak niet duidelijk of de ervaringen die zij rapporteren betrekking hebben op een pro forma, regie- of inhoudelijke zitting. Bij de bespreking van de resultaten kunnen deze typen zittingen daarom niet worden onderscheiden.

Aanwezigheid bij videozittingen

De advocaat was bij 107 respondenten (78%) tijdens de videozitting in de rechtszaal aanwezig, 8 keer was hij bij de gedetineerde in de PI, 2 keer was hij op het politiebureau, 10 keer deed hij aan de videoverbinding mee vanaf kantoor of huis, 4 keer deed hij telefonisch aan de zitting mee en bij 2 respondenten was de advocaat niet aanwezig. Ruim de helft van de respondenten (57%) geeft aan niet te hebben kunnen overleggen met de advocaat tijdens de zitting. Bijna een kwart gaf aan via de videoverbinding te hebben kunnen overleggen, en 12% kon telefonisch overleggen. Bij de opmerkingen die respondenten aan het einde van de vragenlijst konden maken, werd ook vaak als pijnpunt genoemd dat het bij een videozitting niet goed mogelijk was om te overleggen met hun advocaat.

Overigens was overleg met de advocaat ook niet altijd goed mogelijk als de verdachte wel in de rechtszaal aanwezig was: '*Door de schotten kon ik niet fatsoenlijk communiceren zonder dat anderen meeluisterden*'. Een andere respondent '*had ook niet de beschikking over mijn proces-verbaal omdat mijn raadsvrouw zich van mij distantieerde door twee tafels verder te zitten*'.

Bij 12% van de respondenten was er een slachtoffer op de zitting aanwezig, bij 17% (ook) publiek, en bij 7% (ook) een tolk. Als andere aanwezigen wordt genoemd de pers, de griffier, bewaking, en bekenden van het slachtoffer of van de verdachte. Meerdere respondenten geven aan niet te weten wie er aanwezig waren, omdat ze dat niet konden zien. Een respondent meldde dat ook de OvJ niet in beeld was.

Bij bijna zeven op de tien respondenten kon tijdens de videozitting iemand anders meeluisteren met de zitting. Vier op de tien vond dat niet erg, 59% had daar wel bezwaren tegen.

Ervaringen met videozittingen

De videozittingen kenden niet altijd een goede start. Enkele respondenten misten (een deel van) hun zitting omdat zij te laat in de videoruimte waren, de verbinding niet of niet tijdig tot stand kon worden gebracht, of omdat zij bij de verkeerde zitting zaten. Daarnaast heeft een kwart van de respondenten die een videozitting in coronatijd hadden meegemaakt dat de zitting voortijdig werd afgebroken, omdat de gereserveerde zittingstijd erop zat. Een respondent gaf aan dat hij daardoor zijn recht op het laatste woord niet uit kon oefenen: *'Ik kreeg geen kans om mijn eindwoord te zeggen'*. Een andere respondent geeft aan: *'Ik werd tijdens mijn kans te praten onbeschoft afgebroken'*. Een andere respondent uit zich gefrustreerd: '*Ik kon gewoon niet snappen dat er in 2021 geen fatsoenlijke videoverbinding tot stand gebracht kon worden'*. Weer een ander zegt: '*We leven in 2021. Waarom moet de geluidsverbinding zo slecht zijn, als het in de eerste maanden al zeer slecht is. Waarom wordt het niet opgelost!!!!*'.

De ervaringen met de videozittingen lopen uiteen.[304] Vier op de tien respondenten vonden het makkelijk om de verbinding te maken, drie van de tien vonden het moeilijk. De kwaliteit van de verbinding werd door een derde goed gevonden en door een derde niet goed. Zes op de tien respondenten voelden zich niet goed geïnformeerd over hoe de videozitting zou verlopen, bijna vier op de tien wel. Vier op de tien had geen problemen met de verbinding, de helft had problemen met beeld of geluid en 4% had andere problemen. Als voorbeelden van problemen met het beeld noemt een respondent: '*Toen mijn advocaat zijn pleitnota voorlas, ging hij staan. Toen keek ik tegen zijn buik aan*'. Ook wordt genoemd dat de beelden onscherp waren, te klein waren, of '*slechts*

[304] Respondenten konden deze vragen beantwoorden op een 7-punts-schaal die van 'zeer mee oneens' naar 'zeer mee eens' liep. Voor de percentages die in deze paragraaf worden gepresenteerd zijn, zijn voor 'oneens' de categorieën 'zeer mee oneens' en 'mee oneens' opgeteld. Voor 'eens' zijn de categorieën 'zeer mee eens' en 'mee eens' opgeteld. De categorieën 'beetje mee oneens', 'neutraal' en 'beetje mee eens' worden niet besproken.

deelperspectieven weergaven, waardoor non-verbale expressies en interacties niet waarneembaar waren'. Problemen met het geluid bestonden er niet alleen uit dat stemmen wegvielen, ook storende achtergrondgeluiden maakten het moeilijk om te volgen wat er in rechtszaal werd gezegd. Een aantal respondenten noemen bijvoorbeeld dat het geluid van het typen van de griffier overheersend en storend was. Daarnaast wordt veel genoemd dat de verbinding weg viel, dat procesdeelnemers niet in beeld waren, of dat alleen de voorzitter van de rechtbank te verstaan was. Een respondent gaf bij de rechter aan dat het geluid zeer slecht was: '*De rechter zei: Kan ik ook niks aan doen'*.

Ruim een kwart van de respondenten geeft aan door de verbindingsproblemen hun mening niet duidelijk naar voren gebracht te kunnen hebben, ruim een derde kon de behandeling van de zaak niet goed volgen en 7% kon niet aan het woord komen. Bij één respondent moest de zaak worden aangehouden. Die vond dat '*een aanfluiting. Ik voel en ervaar totaal geen recht*'. Een andere respondent geeft aan dat '*door de slechte geluidstechniek de zitting voor mij vrijwel onverstaanbaar was, waardoor ik het geheel amper volgen kon en mij pas na afloop door middel van een telefonische samenvatting door mijn advocaat duidelijk is geworden hoe het geheel verlopen was en wat de uitspraak van de rechter was. Ik heb hierbij ook aangegeven op geen enkele manier nog een zitting op deze manier te willen voltooien*'. Een andere respondent meent dat als het beeld en geluid niet in orde zijn, verdachten de keuze zouden moeten hebben om verder te gaan met de zitting, of om het op een ander moment voort te zetten.

Bij de opmerkingen die respondenten aan het einde van de vragenlijst konden plaatsen, werden nog een aantal andere negatieve percepties gedeeld. Een respondent noemt: '*Ik kon niet vertellen over mij als mens. Je wordt als een "nummer" behandeld'*. Nog een respondent zegt: '*Ik heb voor mijn gevoel niet goed mijn rechtszaak kunnen volgen en daarom zijn dingen verkeerd op papier komen te staan*'. Een ander vat zijn ervaringen samen: '*Alles snel, snel, snel, afhandelen, volgende!*'. Deze perceptie wordt gedeeld door anderen: '*Ik krijg het gevoel dat zaken afgerafeld worden'*. Een respondent meent dat er gezien de belangen van de verdachte die op het spel staan meer tijd voor een zitting moet worden uitgetrokken: '*en niet maar 15 min, en dan vervolgens 90 dagen later pas weer*'.

Weer een andere respondent meent dat een rechtszitting via een videoverbinding niet echt lijkt: '*Heel anders dan op de rechtbank en lijkt ook of dan niet belangrijk is wat je zegt en het gaat veel te snel'*. Een ander meent dat naar de rechtbank gaan beter is dan een videozitting: '*Je kan elkaar aankijken, beter verstaan, praten met je advocaat, als je iets niet snapt*'. Een ander vat zijn gevoelen samen: '*Videorechtspraak hoort niet!*'.

Toch zijn er ook respondenten die zich positief uiten over de videozittingen: '*Voor pro-forma's zijn videozittingen uitstekend*', en: '*Mensen zeiken te veel, alles is over het algemeen altijd goed geregeld*'.

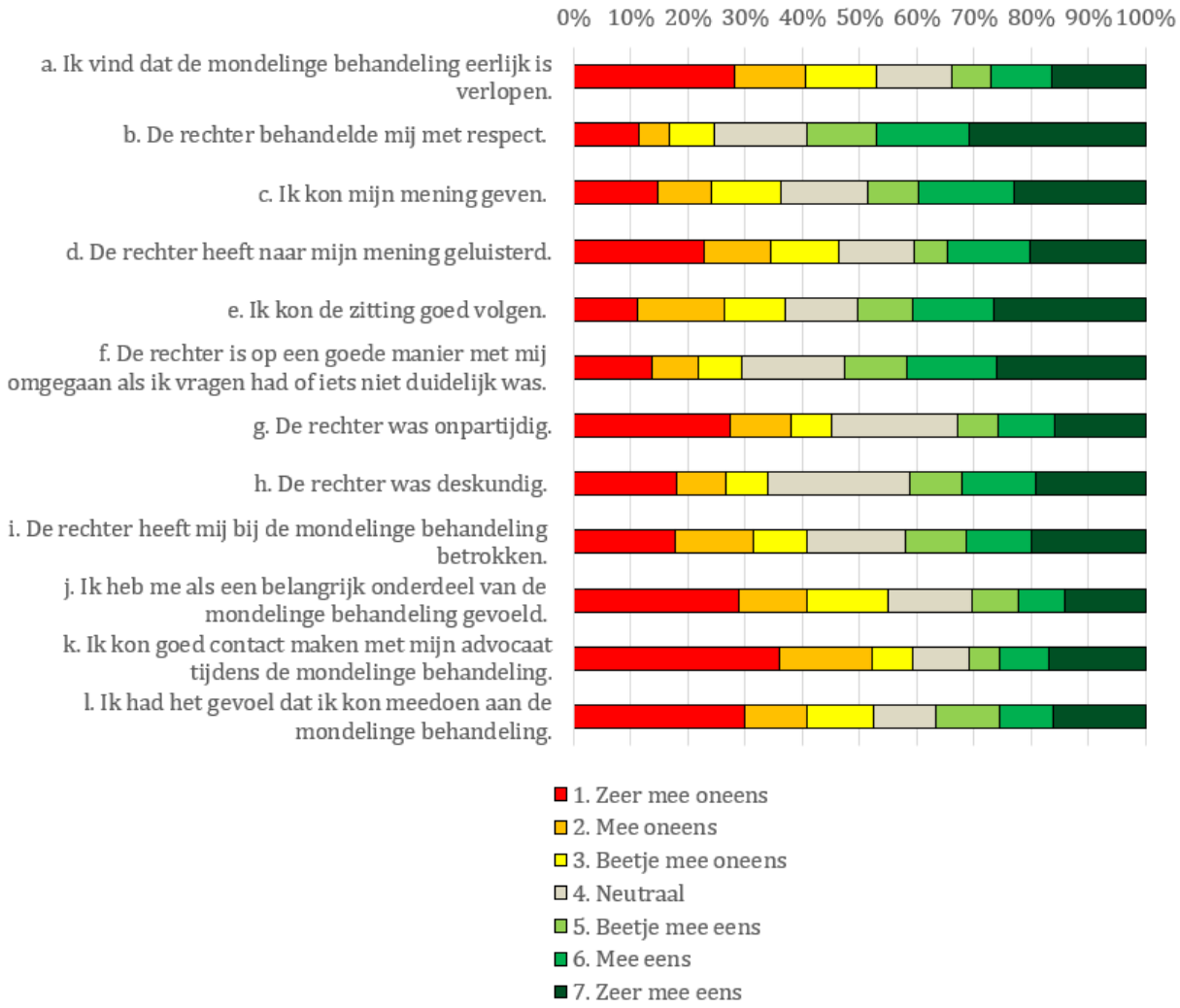
Ervaren rechtvaardigheid van rechtszittingen tijdens corona

In de survey is verder aan de hand van twaalf stellingen gemeten hoe rechtvaardig de respondenten de mondelinge behandeling van hun rechtszaak hebben ervaren.[305] Respondenten konden op een zevenpuntsschaal aangeven in hoeverre zij het eens waren met stellingen als 'De rechter behandelde mij met respect' en 'Ik kon de zitting goed volgen'. Figuur 4.4, die de resultaten

[305] Deze stellingen zijn gebaseerd op onderzoek van Van den Bos 2007. De twaalf items om procedurele rechtvaardigheid te meten, hangen sterk met elkaar samen (Cronbach's alpha van .944). Dat betekent dat de interne validiteit van de schaal hoog is. Als een respondent het ene item hoog heeft gescoord, heeft hij andere items ook hoog gescoord.

weergeeft, laat zien dat de ervaringen uiteen lopen van respondenten die heel negatief zijn tot respondenten die heel positief zijn.

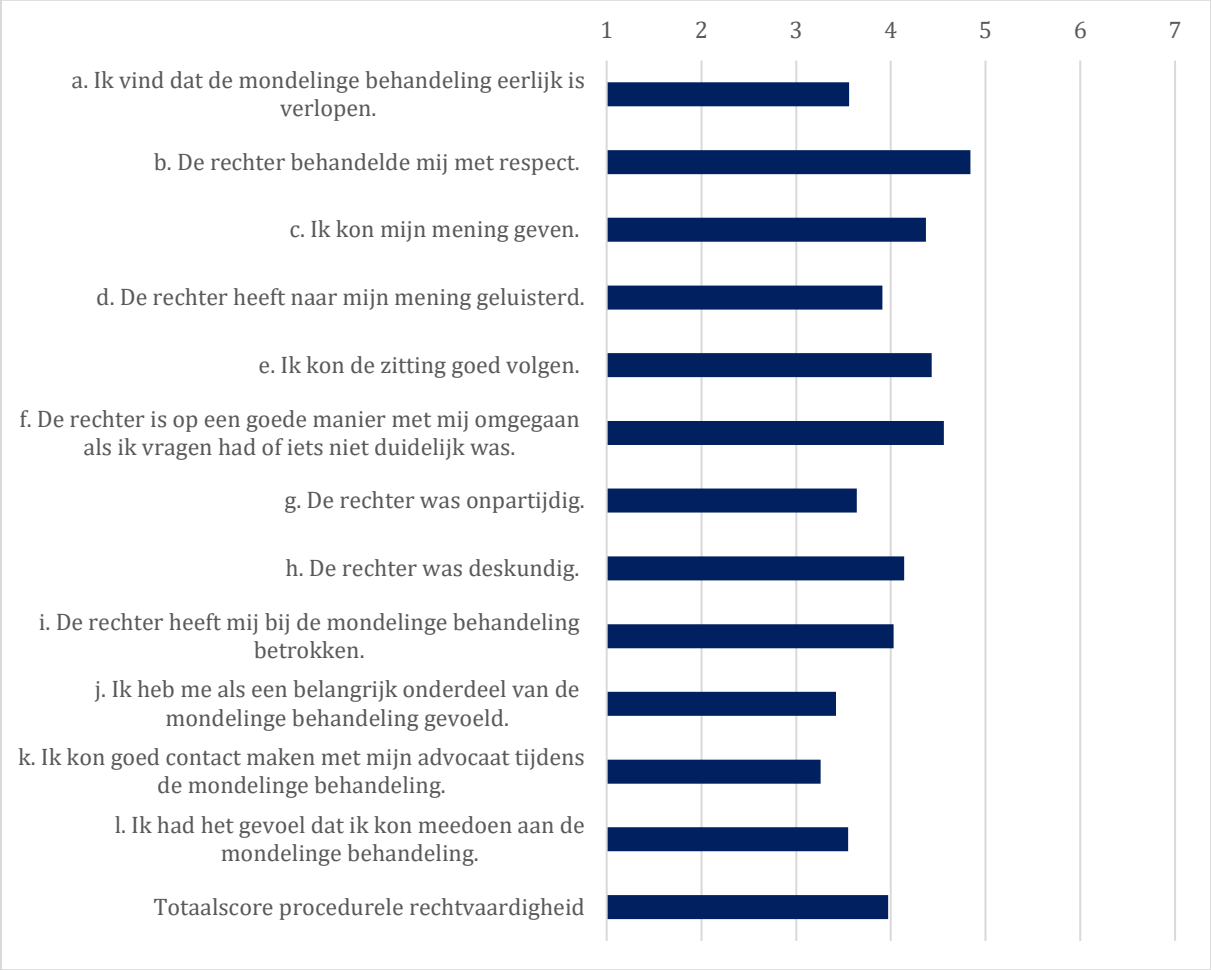
Figuur 4.4: Ervaren procedurele rechtvaardigheid (N=208) [306]



De gemiddelde scores voor op de twaalf verschillende stellingen zijn weergegeven in Figuur 4.5. De antwoorden op de twaalf stellingen zijn samengenomen om een gemiddelde score voor ervaren procedurele rechtvaardigheid te berekenen.[307] De 192 respondenten die een zitting in coronatijd hebben gehad en bij wie zo'n score berekend kon worden, hebben gemiddeld een 3,97 (SD=1,69) gegeven. Een score van 4 komt overeen met een neutrale score, dus de respondenten zijn gemiddeld neutraal.

306 De percentages zijn berekend over het aantal respondenten dat de vraag beantwoord heeft.
307 Deze totaalscore is berekend als er op minstens acht van de twaalf stellingen een antwoord is gegeven.

Figuur 4.5: Gemiddelde scores op de stellingen die procedurele rechtvaardigheid meten (N=208) [308]



Van de 192 respondenten hebben er 127 een videozitting gehad. Bijlage 4E geeft de resultaten weer voor deze 127 respondenten. Zij rapporteren minder ervaren procedurele rechtvaardigheid dan respondenten die geen videozitting hebben gehad, maar dit verschil is niet statistisch significant.[309] Het maakt voor de totaal ervaren procedurele rechtvaardigheid dus niet uit of respondenten in coronatijd wel of geen videozitting hebben gehad.

Echter, als we kijken naar het moment waarop respondenten hun zitting hadden (zie ook Bijlage 4E), dan blijkt dat de 58 respondenten die in de eerste zes maanden van het coronatijdperk hun zitting hadden significant negatiever zijn (gemiddelde score van 3,55, SD=1,7) dan de 134 respondenten die hun zitting later hadden (gemiddelde score van 4,2, SD=1,6).[310] In de eerste zes maanden van het coronatijdperk was men vooral negatiever over de mate waarin men door de rechter bij de mondelinge behandeling betrokken werd en over de mate waarin de rechter naar de mening van de respondent heeft geluisterd. Maar aan het begin van de coronaperiode was men ook significant negatiever over de mate waarin men zich met respect behandeld voelde, de wijze waarop de rechter omging met vragen van de respondent, de onpartijdigheid van de rechter en

308 De percentages zijn berekend over het aantal respondenten dat de vraag beantwoord heeft.

309 De gemiddelde score van respondenten die een videozitting hadden is 3,85 (SD=1,66). Dat is lager dan de respondenten die geen videozitting hebben gehad (score van 4,21, SD=1,73), maar dit verschil is niet statistisch significant (t(190)=1,390, p=0,17).

310 t(190)=2,280, p=0,024.

over de mate waarin de respondent het gevoel had dat hij mee kon doen aan de mondelinge behandeling (Zie Bijlage 4E).

Aanvullende analyses, waarbij alleen gekeken wordt naar de 127 mensen die een videozitting gehad hebben, laten zien dat de respondenten die in de eerste zes maanden van corona een videozitting hadden minder tevreden zijn dan respondenten die later een videozitting hadden (een totaalscore van 3,1 versus 4,1).[311] In het eerste halfjaar van corona was men dus negatiever over de rechtszitting dan daarna.

4.8 Conclusie

4.8.1 Verbeteringen digitale infrastructuur

De Rechtspraak heeft diverse maatregelen getroffen om de zaken in coronatijd toch te kunnen behandelen. Daarbij is op grote schaal gebruikgemaakt van de inzet van digitale techniek ten behoeve van het horen van personen op afstand. Weliswaar bestonden er reeds voor corona mogelijkheden om te besluiten tot een videoconferentie, maar dit werd slechts op zeer kleine schaal toegepast en alleen ten aanzien van specifieke procesdeelnemers (getuigen en deskundigen). Ook ontbraken de praktische faciliteiten om dat op grote schaal te doen. Vanaf het begin van de coronacrisis zijn de ontwikkelingen op dit punt echter heel snel gegaan. Er zijn telehoorruimtes gebouwd bij de PI's en de kwaliteit van de verbinding is in de loop der tijd (sterk) verbeterd. Daarmee is er een (betere) digitale infrastructuur tot stand gebracht en heeft een forse innovatieslag binnen de rechtspraak plaatsgevonden. Dit strookt met resultaten van de survey onder gedetineerden: respondenten die hun zitting na oktober 2020 hadden waren positiever dan respondenten die hun een zitting in het eerste halfjaar van het coronatijdperk hadden. Dat geldt ook voor videozittingen. Wellicht is men bij recentere zittingen tevredener omdat met het verloop van tijd technische problemen minder vaak voorkomen.

4.8.2 Aanpassingen in wettelijke regelingen

Om de toepassing van telehoren op grotere schaal mogelijk te maken, moesten aanpassingen worden gemaakt in het wettelijk kader. In de Tijdelijke wet COVID-19 is de mogelijkheid gecreëerd om bepaalde zaken geheel schriftelijk of geheel langs digitale weg te behandelen of in hybride vorm vanuit de zittingzaal met (een deel van de) procesdeelnemers op afstand. Die laatste mogelijkheid bestond overigens al, maar werd flink uitgebreid, waarbij het instemmingsvereiste voor de gehoorde verdachte tijdelijk is komen te vervallen. Daartoe is ook het Besluit videoconferentie aangepast. Echter, de plannen om een ruimere toepassing te geven aan het Besluit videoconferentie (door de categorische uitzonderingen die in de coronacrisis tijdelijk buiten werking zijn gesteld, op te heffen), waren al vóór de corona-crisis in beweging. Zij maakten deel uit van het project Modernisering Strafvordering.[312] Dat geldt ook voor het introduceren van een schriftelijke ronde ter voorbereiding van de inhoudelijke behandeling.[313] Door de coronacrisis werden sommige plannen in het kader van de 'modernisering' van de strafrechtelijke rechtspraak versneld. De mogelijkheid tot het telefonisch horen was echter wel nieuw, net als de mogelijkheid die art. 28 van de Tijdelijke wet biedt om – behoudens een aantal uitzonderingen – een zitting

311 t(125)=3,027, p=0,003.

312 Zie voor de aanleiding tot het uitbreiden van de videoconferentie: 'Memorie van Toelichting Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering: Berechting,' rijksoverheid.nl, p. 217.

313 ibid, p. 17.

volledig online te behandelen. Van deze beide modaliteiten is in de onderzochte periode slechts (zeer) beperkt gebruik gemaakt.[314]

4.8.3 Ervaringen gedetineerde verdachten met telehoren

Wanneer we kijken naar de ervaringen van gedetineerde verdachten met het horen op afstand vanuit de PI's, dan levert dat een gemengd beeld op. Uit het survey-onderzoek blijkt dat een deel van de verdachten het prettig vond om via een videoverbinding aan de zitting deel te nemen, vooral omdat het veel reis- en wachttijd scheelt in vergelijking met het bijwonen van een zitting op de rechtbank. Echter, dit zegt mogelijk meer over hoe gedetineerden het transport naar de rechtbank en het verblijf in de ophoudkamers ervaren[315], dan over de kwaliteit van de videozittingen. Een aanzienlijk deel van de respondenten van de survey staat negatief tegenover videorechtspraak. De coronamaatregelen in de rechtspraak hebben ervoor gezorgd dat verdachten lange tijd niet meer fysiek bij zittingen aanwezig konden zijn, waarbij werd beslist over het voortduren van de voorlopige hechtenis of het verlengen van de tbs, terwijl daarvoor verdachten wel in de gelegenheid werden gesteld om bij dit type zittingen aanwezig te zijn.[316] Uit de surveys en interviews is verder gebleken dat veel verdachten die per videoverbinding vanuit de PI aan hun zitting hebben deelgenomen problemen ervoeren met het beeld en geluid, waardoor zij de communicatie ter terechtzitting niet goed konden volgen. Deze problemen met de kwaliteit van de verbinding bleken ook uit eerder onderzoek.[317] Daarnaast bleek uit de surveys en de interviews dat de tijdslots van de zittingen er soms voor zorgden dat zittingen werden afgekapt. Verdachten misten daardoor soms een deel van hun zitting. Tevens was het voor verdachten niet mogelijk om voorafgaand aan of tijdens de zitting vertrouwelijk met hun advocaat in de rechtszaal te overleggen, wat invloed heeft op de kwaliteit van de verdediging. Deze problemen van de tijdslots en de onmogelijkheid om vertrouwelijk met de advocaat te overleggen zijn ook in andere studies gesignaleerd.[318] Ten slotte hebben veel respondenten het gevoel dat een videozitting te onpersoonlijk was en dat ze zich niet goed gezien en gehoord voelden. Ook deze bevindingen worden gestaafd met resultaten uit andere studies.[319]

4.8.4 Rechtsgehalte van digitale rechtspraak

Nog afgezien van wat gedetineerde verdachten zelf rapporteren over hun ervaringen, komt uit ons onderzoek een aantal prangende kwesties naar voren met betrekking tot het rechtsgehalte van digitaal horen en online rechtspraak die voor het merendeel ook al benoemd zijn in andere nationale en internationale literatuur. Als belangrijke knelpunten worden met name genoemd: het niet of niet in volle omvang uitoefenen van het aanwezigheidsrecht, de kwaliteit van de verdediging, de communicatie met de raadsman en de vertrouwelijkheid daarvan, de communicatie tussen procesdeelnemers in het algemeen, maar met name die met kwetsbare verdachten en veroordeelden en de openbaarheid van de zitting.

---

314 Zie brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming van 19 november 2021, *Kamerstukken II,* 2021/22, 29 279, 686, p. 7.

315 Zie hierover ook het rapport van de Nationale ombudsman 'Onaanvaardbaar oponthoud: een onderzoek uit eigen beweging naar de duur en wijze van opvang van gedetineerden in ophoudkamers van het cellencomplex in een gerechtsgebouw' van 18 december 2017, waarin telehoren op p. 22 als mogelijke oplossing voor het lange wachten in gerechtsgebouwen wordt genoemd.

316 Zoals nog uit de grondrechtenanalyse zal blijken, valt aanwezigheid langs digitale weg niet gelijk te stellen met fysieke aanwezigheid, hetgeen ook reden vormde om de wettelijke regeling op dit punt aan te passen. Zie over het aanwezigheidsrecht in relatie tot de videoconferentie meer uitvoerig: *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 754, 622.

317 Van der Ende *JV* 2011, af. 7, p. 51-55; Van Wingerden & Vanderveen *Advocatenblad* 2021, afl. 4, p. 40-44.

318 De Korte, *Sancties* 2020; Van Wingerden & Vanderveen *Advocatenblad* 2021, afl. 4, p. 40-44.

319 De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020; Van Wingerden & Vanderveen *Advocatenblad* 2021, afl. 4, p. 40-44.

Met betrekking tot het aanwezigheidsrecht en het daarmee samenhangende recht op een effectieve deelname aan het proces zijn bepaalde respondenten uiterst kritisch over het feit dat verdachten niet fysiek bij hun eigen zitting aanwezig konden zijn, terwijl andere procesdeelnemers wel in de zaal waren. Er wordt echter ook naar voren gebracht dat de inbreng van verdachten op de zittingen toch al beperkt was en het vaak de raadsman is die het woord namens de verdachte voert. De vraag is of dat dan vervolgens een steekhoudend argument is om de verdachte niet fysiek aanwezig te laten zijn bij zittingen waarbij wel belangrijke beslissingen over zijn persoon worden genomen. Een ander aspect van het aanwezigheidsrecht waarover de respondenten kritisch zijn, betreft de soms slechte kwaliteit van de verbindingen en de beperkte tijdslots, waardoor verdachten de behandeling niet altijd goed konden volgen dan wel niet de gehele zitting aanwezig konden zijn. Enerzijds lijkt het of de beperkte inbreng van de verdachte in raadkamer en op de terechtzitting een argument is om niet al te zwaar te tillen aan een beperking van het aanwezigheidsrecht, anderzijds hollen de maatregelen dat aanwezigheidsrecht en het recht op een effectieve deelname juist nog verder uit. In de grondrechtenanalyse in hoofdstuk 7 zal nader op deze rechten worden ingegaan.

Behalve het aanwezigheidsrecht en het recht op een effectieve deelname, is ook de kwaliteit van de verdediging in het geding. Daarop wijzen met name de door ons geïnterviewde advocaten op indringende wijze, ook al in een survey die eerder is gepubliceerd in het Advocatenblad[320] en in andere publicaties in de media en in vakbladen. Juist de stem van de advocatuur is maar in beperkte mate meegewogen in de beslissingen die zijn genomen naar aanleiding van de pandemie, blijkt uit onze interviews. Zo waren zij niet vertegenwoordigd in de ZM/OM-commissie die tijdens de coronapandemie de koers uitzette. Weliswaar werd de NOvA wel geconsulteerd over belangrijke beslissingen, maar vaak pas op een laat moment en hun kritische geluid werd volgens de respondenten van de NOvA vaak niet gehoord/opgepakt. In hun werkzaamheden liepen advocaten (vervolgens) tegen allerlei beperkingen aan. Uit de analyse van ons materiaal blijkt dat het voor de kwaliteit van de verdediging even belangrijk is dat de advocaat en verdachte zich in één ruimte bevinden op het moment van de zitting als dat de advocaat zich net als de andere procesdeelnemers tijdens de behandeling in de zittingszaal bevindt. Door de getroffen maatregelen komt de advocaat in een enorme spagaat die hij of zij maar zelf moet oplossen. Ook hier lijkt sprake van een tendens die al eerder is ingezet, namelijk het eenzijdig afwentelen van de verantwoordelijkheid voor tekortkomingen van het strafproces op de advocaat.[321] De raadsman moe(s)t zich als gevolg van de getroffen maatregelen extra inspannen om vertrouwelijk overleg met zijn cliënt te voeren en deze op zitting aanwezig te laten zijn.

Waar de digitale communicatie in het algemeen al een uitdaging is, omdat niet alle procesdeelnemers elkaar (continu) kunnen zien en daardoor bijvoorbeeld belangrijke non-verbale communicatie missen, geldt dat in het bijzonder voor verdachten en veroordeelden aan wie het toch al aan communicatieve vaardigheden ontbreekt. Genoemd worden verdachten en veroordeelden met verstandelijke beperkingen of psychische problemen, waaronder tbs-gestelden. Hoewel de meeste respondenten het erover eens zijn dat digitaal horen van deze categorie verdachten en veroordeelden vermeden zou moeten worden, is een bijkomend probleem dat die gebrekkige communicatieve vaardigheden pas vaak tijdens de zitting naar voren komen. Als dan al kan worden aangehouden, gaat dat vanwege het tijdverloop dat daarmee gepaard gaat, ook ten koste

320 Van Wingerden & Vanderveen *Advocatenblad* 2021, afl. 4, p. 40-44.

321 Voor een voorbeeld: Boone, Jacobs & Lindeman *DD* 2019, afl. 3. Voor een meer algemene beschouwing over de positie van de advocaat in het strafproces: Van der Meij & Bektesevic *Strafblad* 2021, afl. 1, p. 10-17 en de toegenomen verantwoordelijkheden van de verdediging: Van Kempen, *DD* 2016, afl. 5, p. 271-288.

van de betreffende verdachte of veroordeelde. Ook hier zou tijdig overleg met de advocaat uitkomst kunnen bieden.

Ten slotte blijkt uit ons onderzoek dat virtuele rechtspraak grote uitdagingen met zich brengt voor de openbaarheid van zittingen. Ook hier legt de coronacrisis overigens zwakke plekken van het strafproces bloot die al eerder werden gesignaleerd.[322] Waar onze respondenten vooral de beperkingen voor verdachten en slachtoffers belichten, wordt in eerder onderzoek ook de belemmeringen die de pers ondervindt indringend naar voren gebracht.[323] Ook hier spelen onbegrip over de keuzes die worden gemaakt en technische onvolkomenheden een belangrijke rol. Ook wordt gewaarschuwd voor het risico van het hellend vlak. Waar fysieke toegang tot de zittingszaal mogelijk is, zou dat de norm moeten blijven.[324] Digitale middelen bieden echter ook kansen en mogelijkheden voor de openbaarheid en toegankelijkheid van zittingen, waar nu ook al mondjesmaat mee geëxperimenteerd wordt. Publiek kan zich eenvoudig aanmelden voor het bijwonen van een online zitting, wat de toegankelijkheid van de Rechtspraak potentieel natuurlijk enorm vergroot. Dit brengt echter weer andere risico's mee, waaronder die van illegale opnamen en het niet kunnen waarborgen van de persoonlijke levenssfeer van procesdeelnemers.[325]

4.8.5 Schriftelijke afdoening en afschaling van zaken

Naast telehoren zijn er ook andere maatregelen getroffen om zittingen doorgang te laten vinden. Zo zijn bepaald type zaken gedurende de coronaperiode geheel schriftelijk afgehandeld. Dat betreft procedures waarin het niet primair draait om het inhoudelijke verwijt dat aan de verdachte wordt gemaakt, maar waarin andere zaken aan de orde zijn, zoals procedures gevoerd over beklag of schadevergoeding na ten onrechte ondergane voorlopige hechtenis. Ten aanzien van beklagzaken heeft de Hoge Raad geoordeeld dat een dergelijke afdoening alleen kan geschieden met (de expliciete) instemming van de betrokkene. Zaken waarin die toestemming ontbrak moeten over als de verdachte cassatie instelt. Naast een geheel schriftelijke afdoening is vaker gebruik gemaakt van een zogeheten schriftelijke ronde waarin voorafgaand aan de behandeling van een zaak alvast schriftelijk standpunten worden uitgewisseld. De ervaringen daarmee waren niet erg positief. Enerzijds omdat het partijen veel tijd kost, anderzijds omdat verdachten (helemaal) het idee krijgen dat de procedure over hun hoofd wordt gevoerd.

Een andere maatregel die is getroffen, is om meer zaken enkelvoudig in plaats van meervoudig af te doen of buiten de rechter om met behulp van een strafbeschikking, om langs die weg de achterstanden in te lopen en extra zittingscapaciteit te creëren voor meer complexe MK- zaken. Daarover zijn afspraken gemaakt tussen de ZM en het OM, aangezien de officier van justitie bepaalt of een zaak voor de rechter moet worden gebracht en daarbij het forum kiest. Door bepaalde zaken naar beneden 'af te schalen' werden zowel de MK- als de PR-zaken zwaarder met alle praktische en financiële consequenties van dien. Dit betekende onder meer dat extra personeel moest worden geworven en advocaten een hogere vergoeding moesten krijgen. Vooral in hoger beroep zijn veel meer zaken enkelvoudig afgedaan.[326] Respondenten verschillen van opvatting over de vraag of de toegenomen enkelvoudige behandeling nu een verslechtering is ten opzichte van de situatie zoals die was. Sommige respondenten benadrukken de toegenomen

322 Bijvoorbeeld De Werd *NJB* 2001, afl. 2, p. 67-74; Van Lent 2008.
323 Van Lent & Malsch *NJB* 2021, p. 1662-1668.
324 Van Lent & Malsch *NJB* 2021, p. 1662-1668.
325 Dordonat-Breeuwsma e.a. *Rechtstreeks* 2020, af. 3, p. 24-35; Zie over de beperkingen en kansen die virtuele rechtspraak meebrengt voor het openbaarheidsbeginsel en de spanning met de persoonlijke levenssfeer ook: Legg, *Federal Law Review* 2021, afl. 2, p. 161-184.
326 De verhouding van zaken die enkelvoudig en meervoudig worden afgedaan ligt in hoger beroep namelijk heel anders. Waar in eerste aanleg het leeuwendeel van de zaken enkelvoudig wordt afgedaan is dat in hoger beroep precies andersom.

zaakszwaarte en het belang van behandeling door meerdere rechters, terwijl andere respondenten wijzen op de mogelijkheid om de zaak te verwijzen als deze te complex blijkt en signaleren dat er voorheen ook zaken bij de MK werden aangebracht - omwille van de hogere vergoeding - die daar in feite niet thuishoorden. Enkelvoudige afdoening is voor verdachten niet per se nadelig omdat zij snel een mondelinge beslissing krijgen en een veroordeling door een PR minder zwaar weegt op de Justitiële Documentatie. Tegelijkertijd biedt meervoudige rechtspraak wel meer zorgvuldigheid doordat meerdere rechters een zaak bekijken en op die manier elkaar (kunnen) behoeden voor fouten.[327]

Bij de afschaling van zaken van de politierechter naar de strafbeschikking worden door respondenten enkele kritische kanttekeningen geplaatst, maar over het geheel genomen is men niet negatief. Advocaten zullen ook niet snel klagen als zaken via een strafbeschikking worden afgedaan omdat dit voor hun cliënt veelal gunstiger zal zijn. Daarbij is ook de rechtsbescherming voor de verdachte tijdens de coronacrisis versterkt, nadat daarop is aangedrongen door de advocatuur. In zaken waarin verdachte wordt uitgenodigd voor een hoorgesprek met de officier van justitie in het kader van een op te leggen strafbeschikking, geldt thans dat de verdachte het recht heeft op een gratis standaard consult met een advocaat, ongeacht of het een misdrijf of overtreding betreft. [328] Een dergelijke hoorzitting vindt echter alleen plaats als de officier van justitie voornemens een werkstaf, een ontzegging omtrent de rijbevoegdheid, een gedragsaanwijzing op te leggen of als het bedragen van € 2.000 of meer betreft.[329] In andere gevallen worden zaken schriftelijk afgehandeld.

Afdoening via een strafbeschikking is wel efficiënt en mogelijk in het voordeel van een verdachte omdat hij niet in het openbaar terecht hoeft te staan, maar het betreft hier wel zaken die voorheen op een openbare zitting ten overstaan van een rechter zouden worden behandeld. Bij afdoening via een strafbeschikking kunnen met name de belangen van het slachtoffer in het gedrang komen. De officier van justitie kan daar weliswaar rekening mee houden door een schadevergoeding op te leggen, maar dan moet het slachtoffer wel tijdig worden geïnformeerd over de OM-hoorzitting om zijn grieven kenbaar te kunnen maken. Uit de antwoorden op Kamervragen komt naar voren dat dit niet altijd tijdig geschiedt vanwege problemen bij het OM, waardoor slachtoffers niet op tijd de benodigde stukken kunnen indienen om eventueel geleden schade te onderbouwen.[330] Het slachtoffer is ook niet bij een hoorzitting aanwezig en heeft derhalve ook niet de mogelijkheid om spreekrecht uit te oefenen ten aanzien van strafbare feiten waarop speekrecht van toepassing is.[331] Dat is relevant nu meer zwaardere zaken door de officier van justitie worden afgedaan waaronder 'ernstige spreekwaardige delicten'.[332] De Nationale ombudsman heeft onlangs in een brief aan de Ministers van Justitie & Veiligheid en Rechtsbescherming aandacht gevraagd voor dit probleem en zijn zorgen geuit over de positie van het slachtoffer in dit type procedure.[333] Hij concludeert dat de toegang tot het recht voor slachtoffers bij vervolging van een strafzaak onvoldoende gewaarborgd is als het OM kiest voor afdoening via een strafbeschikking.

---

327 Zie ook eerder onderzoek naar een mogelijke verhoging van de competentiegrenzen voor de politierechter: Dijksterhuis, Jacobs & De Jongste, 2003, p. 46-47.

328 Sinds 1 april 2021 wordt daar door het OM in uitnodigingen voor een dergelijk verhoor ook expliciet op gewezen. 'Gratis standaard consult bij OM-strafbeschikking,' raadvoorderechtspraak.nl, 31 maart 2021.

329 Dat bedrag kan aan de orde zijn in het kader van een geldboete, schadevergoeding voor het slachtoffer of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

330 Aanhangsel Handelingen II 2021/22, 730.

331 Als het een spreekwaardig delict betreft, dan vormt dat een contra-indicatie voor het opleggen van een strafbeschikking. Dan moet het slachtoffer wel hebben aangegeven van dat spreekrecht gebruik te willen maken.

332 Aanhangsel Handelingen II 2021/22, 730.

333 Brief Nationale ombudsman aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid d.d. 16 december 2021.

4.8.6 Blik op de toekomst

De vraag is wat de Rechtspraak zal meenemen uit de ervaringen die zijn opgedaan in coronatijd. De tijdelijke wet blijft voorlopig nog van kracht, maar de Rechtspraak bezint zich reeds op de toekomst waarbij diverse organisaties reeds zijn geconsulteerd, zo blijkt onder meer uit de brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming van 19 november 2021.[334] Het blijkt dat er geen behoefte bestaat om na verval van de Tijdelijke wet de mogelijkheid tot het houden van geheel online zittingen te behouden, nu deze mogelijkheid ook in coronatijd slechts incidenteel is gebruikt. De mogelijkheid om telefonisch te horen is evenmin vaak gebruikt, maar overweegt wel om deze mogelijkheid voor noodgevallen te behouden voor gevallen waarin het niet lukt een geplande beeldverbinding tot stand te brengen, dan wel wanneer deze hapert. Dat wil men dan wel koppelen aan de instemming van de verdachte. De videoconferentie was als gezegd wel reeds voor de uitbraak van de coronapandemie wettelijk geregeld, maar werd slechts in een beperkt aantal gevallen ingezet. Diverse organisaties hebben de behoefte uitgesproken 'om videoconferentie ook in de toekomst blijvend in te zetten in bepaalde processituaties, bijvoorbeeld bij de inbewaringstelling en de raadkamer gevangenhouding'. Daarvoor zal over een aantal zaken moeten worden nagedacht. In de eerste plaats over het type zaken dat zich wel of juist niet leent voor videohoren. De keuzes die daarin zijn gemaakt ten tijde van de pandemie zijn vooral door praktische overwegingen ingegeven die samenhingen met wettelijke termijnen en het beperken van vervoersbewegingen en het besmettingsgevaar in penitentiaire inrichtingen. Zeker niet alle respondenten waren het eens met die keuzes en ook in de literatuur worden indicaties en contra-indicaties genoemd die afwijken van de keuzes die hier zijn gemaakt. Zo is men in diverse landen zeer terughoudend van videohoren gebruik te maken voor zittingen waar bewijs wordt gepresenteerd,[335] wat vragen oproept over de keuze om in Nederland bepaalde snelrechtzittingen digitaal af te doen en getuigen en deskundigen online te horen.

In de tweede plaats moet worden nagedacht over de wijze waarop de concrete besluitvorming moet plaatsvinden over het al dan niet inzetten van videohoren en hoe de diverse partijen in die besluitvorming worden betrokken. Nu blijkt uit onze interviews dat partijen, inclusief de officier van justitie, vaak verrast zijn door de keuze die daarin door de rechter wordt gemaakt. Dat leidt tot de situatie dat soms ook verdachten en veroordeelden voor de camera worden gehoord, waarvan iedereen achteraf vindt dat zij beter fysiek hadden kunnen verschijnen. Het instemmingsvereiste van de verdachte, zoals dat gold voor de vordering bewaringstelling en MK-zittingen en op het punt stond te worden uitgebreid in modernisering strafvordering, is voor de duur van de tijdelijke wetgeving komen te vervallen. Veel van de respondenten in ons onderzoek vinden vrijwilligheid een belangrijke voorwaarde om buiten crisistijd op een legitieme wijze gebruik te maken van de digitale mogelijkheden in de rechtspraak. Die instemming moet echter niet als zaligmakend worden gezien nu die voor veel verdachten en veroordeelden lijkt te worden ingegeven door de belabberde omstandigheden waaronder hun de mogelijkheid wordt gegeven hun zitting bij te wonen. De lange reistijden en het oncomfortabele verblijf in de cellen op de rechtbanken blijken voor velen een doorslaggevend argument om hun aanwezigheidsrecht op te geven. Die omstandigheden zijn voor veel van de door ons geïnterviewde respondenten een gegeven, maar de uitkomsten van onze survey zouden natuurlijk ook aanleiding kunnen zijn die te verbeteren.

Het meest heikele punt dat uit onze analyse naar voren komt, betreft de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan het verdedigingsrecht en het contact tussen advocaat en verdachte wanneer gebruik wordt gemaakt van digitale middelen in de strafrechtspraak. Anders dan bij

334 *Kamerstukken II*, 2021/22, 22 279, 686, p. 7.
335 De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020; Legg, *Federal Law Review* 2021, afl. 2, p. 161-184.

fysieke zittingen, is er voorafgaand aan de zitting vaak geen vertrouwelijk overleg tussen de verdachte en de advocaat mogelijk wanneer zij zich niet op dezelfde plaats bevinden en ook tijdens de zitting, kunnen advocaat en verdachte niet vertrouwelijk en non-verbaal met elkaar communiceren. Uit onze gesprekken kwam naar voren dat verdachte en advocaat elkaar vaak niet eens konden zien. De positie van de verdediging is echter evenzeer in het geding als de advocaat niet fysiek op de zitting verschijnt, terwijl de officier van justitie, de rechter en mogelijke andere procesdeelnemers daar wel zijn. Hoe met deze heikele situatie om te gaan, zou in een rechtstaat uiteraard niet alleen het probleem van de advocatuur moeten zijn en soms kan wellicht alleen een radicaal andere inrichting van het strafproces hier een oplossing bieden. Zo is wel geopperd twee advocaten in te zetten in zaken waarin online horen niet wenselijk, maar wel noodzakelijk is, of de zitting te verplaatsen naar de inrichting waar de verdachte gedetineerd is.[336]

Ten slotte kan ook al aan veel van de genoemde bezwaren worden tegemoetgekomen als de zitting digitaal gewoon veel beter zou worden ingericht dan tot nu toe het geval is. Het lijkt bijna overbodig te zeggen dat de kwaliteit van het beeld en het geluid in ieder geval niet aan de kwaliteit van de inhoudelijke behandeling afbreuk zouden moeten doen en dat er op iedere plek (rechtszaal, gevangenis, persruimte) steeds voldoende technische assistentie aanwezig moet zijn om meteen in te grijpen als de techniek het toch laat afweten. Helaas hebben wij ons voor dit onderzoek minder dan we zouden willen verdiept in de technische middelen die zijn ingezet en de andere keuzes die daarin gemaakt zouden kunnen worden, maar uit de literatuur blijkt wel dat alleen al de keuze voor de wijze waarop procesdeelnemers in beeld worden gebracht en de achtergrond waartegen dat het geval is, heel veel verschil kan maken in de wijze waarop de zitting door de procesdeelnemers beleefd wordt.[337] Ten minste zouden alle deelnemers zichtbaar en in gelijke mate hoorbaar moeten zijn, een herkenbare plek in het beeld moeten hebben en op vergelijkbare wijze belicht moeten worden. Ook zou aandacht besteed moeten worden aan rituelen, zoals kleding, een symbolische beeltenis achter de vertegenwoordigers van het gerecht, de opening van de bijeenkomst en het welkom heten van de deelnemers.[338] Als alternatief voor de online deelname van een of meerdere partijen aan een traditionele zitting, wijst Legg op het concept van de '*distributed courtroom*', waarin alle procesdeelnemers een plek krijgen in de virtuele rechtszaal op een vergelijkbare manier als in de fysieke rechtszaal. Een experimentele studie laat zien dat dit het gevoel van een gelijk speelveld en ervaren rechtvaardigheid aanzienlijk kan vergroten.[339]

Uit de nog schaarse literatuur die over digitale rechtspraak is verschenen, blijkt wel dat niet zozeer de rechtvaardigheid van de strafrechtelijke procedure op het spel staat (empirische studies laten niet zien dat de rechter tot andere oordelen komt), maar wel de ervaren rechtvaardigheid, de wijze waarop de rechtspraak door procesdeelnemers en het publiek wordt beleefd. Er bestaat het risico dat juridische rituelen die altijd als cruciaal zijn beschouwd voor de rechtspraak gemarginaliseerd worden naarmate de fysieke verschijning van het gerecht meer uit het zicht raakt en daarmee ook het gewicht dat wordt toegekend aan de rechtspraak zelf, stelt Legg.[340] Gezien de grote belangen die op het spel staan, lijkt het streven naar efficiency en kostenbesparingen daarom niet de beste raadgevers om digitale rechtspraak vorm te geven. Dat beleidsmakers zich op dat punt niet rijk moeten rekenen, gaven ook al verschillende van onze respondenten aan. Een mooie bijkomstigheid van de mogelijkheid verdachten online te horen, is bijvoor-

336 De Hoon, Hirsch Ballin, Bollen, 2020.
337 Rossner, Tait & McCurdy, *Curr. Issues in Crim. Justice* 2021, af. 1, p. 94-110; Legg, *Federal Law Review* 2021, afl. 2, p. 161-184.
338 Rossner, Tait & McCurdy, *Curr. Issues in Crim. Justice* 2021, af. 1, p. 94-110.
339 Legg, *Federal Law Review* 2021, afl. 2, p. 161-184..
340 Legg, *Federal Law Review* 2021, afl. 2, p. 182.

beeld dat veel minder zaken bij verstek kunnen worden behandeld, maar dat leidt er uiteraard wel toe dat meer zittingscapaciteit nodig is. Het inrichten van zittingszalen en andere ruimtes waar digitale rechtspraak vorm moet krijgen op zo'n manier dat zo weinig mogelijk afbreuk wordt gedaan aan de waardigheid en ervaren legitimiteit van de rechtspraak, zal eveneens aanzienlijke kosten meebrengen.

Literatuurlijst

Boone, Jacobs & Lindeman, *DD* 2019, afl. 3
M. Boone, P. Jacobs P. & J. Lindeman, 'Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland: de advocaat als onterechte sleutelhouder', *Delikt en Delinkwent* 2019, afl. 3, p. 170-188.

De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020
A.M. de Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin & S.G.J.M. Bollen, *De verdachte in beeld: Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van verdachten in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief,* WODC 2020.

De Korte, *Sancties* 2020, p. 273-278
A.J. de Korte, 'Wordt telehoren het 'nieuwe normaal' binnen het strafproces?' *Sancties* 2020, p. 273-278.

De Roos *TvCR* 2020, afl. 3, p. 282-289
Th. A. de Roos, 'De coronacrisis en de strafrechtspleging', *TvCR* 2020, afl. 3, p. 282-289.

De Werd, *NJB* 2001, afl. 2, p. 67-74
M.F.J.M. de Werd, 'De openbare uitspraak. Reconstructie van een verwaarloosd leerstuk,' *NJB* 2001, afl. 2, p. 67-74.

De Wilde, De Hingh & Lodder 2019
B. de Wilde, A. de Hingh en R. Lodder, *Digitale informatie in het strafproces. De noodzaak van aanpassing van strafvorderlijke wetgeving*, WODC 2019.

Dijksterhuis, Jacobs & De Jongste 2003
B.M. Dijksterhuis, M.J.G. Jacobs & W.M. de Jongste, *De compentiegrens van enkelvoudige kamers in strafzaken* (reeks Onderzoek en beleid WODC), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

Dordonat-Breeuwsma e.a. *Rechtstreeks* 2020, afl. 3, p. 24-33
J.M. Dordonat-Breeuwsma, R. van der Laan, B. Schellekens & J. Smits, 'Coronamaatregelen en fundamentele rechtsbeginselen: van noodoplossingen naar brede reflectie', *Rechtstreeks* 2020, afl. 3, p. 24-33.

Droogleever Fortuyn *Advocatenblad* 2020, afl. 6, p. 18-21
S. Droogleever Fortuyn, 'Zittingen in coronatijd: water bij de rechtstatelijke wijn,' *Advocatenblad* 2020, afl. 6, p. 18-21.

Droogleever Fortuyn, Dunk & Mebius 2020
S. Droogleever Fortuyn, S. Dunk & F. Mebius, 'Rechten verdachten en slachtoffers in het geding', *Website Advocatenblad* 2020.

Dubelaar e.a. *NJB* 2015, p. 2862-2869
M.J. Dubelaar, J.M. ten Voorde, S.G.C. van Wingerden & R. van Leusden, 'Afscheid van de pro-formazitting in strafzaken?', *NJB* 2015, p. 2862-2869.

Gibbs 2017
P. Gibbs, *Defendant on video-conveyor belt justice or a revolution in access*, London: Transform Justice, 2017.

Jensma *NRC* 2020a

F. Jensma, 'Eigenlijk wankelt het hele eerlijke proces', *NRC Handelsblad*, 9 mei 2020.

Jensma *NRC* 2020b
F. Jensma, 'Een strafproces 'op afstand' is te mager', *NRC Handelsblad*, 2 mei 2020.

Legg, *Federal Law Review* 2021, afl. 2, p. 161-184
M. Legg, 'The Covid-19 Pandemic, the Courts and online hearings: maintaining open justice, Procedural fairness and impartiality', *Federal Law Review*, 2021, afl. 2, p. 161–184.

OSCE/ODIHR 2020
OSCE/ODIHR, The functioning of courts in the Covid-19 pandemic, Primer oktober 2020.

Rossner, Tait & McCurdy, *Curr. Issues in Crim. Justice* 2021, afl. 1, p. 94-110
M. Rossner, D. Tait & M. McCurdy, 'Justice reimagined: challenges and opportunities with implementing virtual courts,' *Current Issues in Criminal Justice* 2021 (33), afl. 1, p. 94-110.

Rossner & Tait, *CCJ* 2021, p. 1-23
M. Rossner & D. Tait, 'Presence and participation in a virtual court'. *Criminology & Criminal Justice* 2021, p. 1-23.

Rowden & Wallace, *Int. J. Law Context* 2018, afl. 4, p. 504-534
E. Rowden and A. Wallace, 'Remote judging: The impact of video links on the image and the role of the judge', *Interntional Journal of Law in Context,* 2018, afl. 4, p. 504–524.

Schildkamp, *De Stentor* 2020
V. Schildkamp, 'Rechter 'not amused': Coronahoester duikt ineens op in de rechtszaal,' *De Stentor*, destentor.nl, 10 april 2020.

Serrarens *JV* 2021, afl. 2, p. 58-73
J. Serrarens, 'Over emancipatie en de rechtspositie van gedetineerden. Levensomstandigheden van gedetineerden ernstig verslechterd tijdens corona', *Justitiële Verkenningen* 2021, afl. 2, p. 58-73.

Steenhuis, *Trouw* 2020
D. Steenhuis, 'Dan maar milder straffen via het OM om de berg aan rechtszaken weg te werken', *Trouw*, trouw.nl, 16 mei 2020.

Stoker, *Volkskrant* 2020
E. Stoker, 'Vanuit de gevangenis kijkt de verdachte indringend naar de camera: 'Rechter, ik ben de liefde van mijn leven verloren', *Volkskrant*, volkskrant.nl, 12 april 2020.

Terry, Johnson & Thompson 2010
M. Terry, S. Johnson and D. Thompson, *Virtual Court Pilot Outcome Evaluation*. London: Ministry of Justice 2010.

Van den Bos 2007
K. van den Bos, 'Procedurele rechtvaardigheid. Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur', in: A.F.M. Brenninkmeijer, *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 183-198.

Van der Ende *JV* 2011, afl. 7, p. 51-55
M. van der Ende, 'De praktijk van telehoren', *JV* 2011, afl. 7, p. 51-55.

Van Kempen, *DD* 2016, afl. 5, p. 271-288

P.H.P.H.M.C, 'Aandacht voor de slechts beperkt capabele verdachte in voor- en hoofdonderzoek – aanbevelingen voor de wetgever', *DD* 2016, afl. 5, p. 271-288.

Van Lent 2008
L. van Lent. *Externe openbaarheid in het strafproces,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

Van Lent & Malsch *NJB* 2021, p. 1662-1668
L. van Lent & M. Malsch, 'Gaten in de openbaarheid: rechtbankverslaggeving na één jaar corona', *NJB* 2021, p. 1662-1668.

Van der Meij & Bektesevic *Strafblad* 2021, afl. 1, p. 10-17
P. van der Meij & D. Bektesevic, 'Herwaardering van de strafrechtadvocaat', *Boom Strafblad*, 2021, afl. 1, p. 10-17.

Van der Star, *De Gelderlander* 2020
G. van der Star, 'Vermeende pyromaan Grave wacht nog steeds op plek in Pieter Baan Centrum,' *De Gelderlander*, gelderlander.nl, 18 mei 2020.

Van Wingerden & Vanderveen, *Advocatenblad* 2021, afl. 4, p. 40-44
S.G.C. van Wingerden & G.N.G. Vanderveen, Knelpunten bij videozittingen in strafrecht, *Advocatenblad* 2021, afl. 4, p. 40-44.

Wallace, Roach-Anleu & Mack, *Int. J. Legal Prof.* 2019, afl. 1, p. 51-67
A. Wallace; S. Roach-Anleu & K. Mack, 'Judicial engagement and AV links: Judicial perceptions from Australian courts', *International Journal of the Legal Profession* 2019, afl. 1, p. 51–67.

Zijlstra, *DvhN* 2020
R. Zijlstra, 'Pieter Baan Centrum op halve kracht vanwege anderhalve meter: meer vertraging in strafzaken,' *Dagblad van het Noorden,* 16 april 2020.

Wetgeving en jurisprudentie

- *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2837
- *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 3222
- *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 763
- *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 771
- *Kamerstukken II* 2019/20, 24 295, 768
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 601
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 434, 3
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300-VI, 114
- *Kamerstukken II* 2020/21, 29 279, 614
- *Kamerstukken II* 2020/21, 29 279, 622
- *Kamerstukken II* 2020/21, 29 279, 686

- *Stb.* 2006, 610 (Besluit videoconferentie)
- *Stb.* 2019, 18 531 (Wijziging van het Besluit videoconferentie)
- *Stb*. 2020, 101 (Wijziging besluit videoconferentie)
- *Stb*. 2020, 126 (Tijdelijke algemene regeling COVID-10 Justitie en Veiligheid)

- Tijdelijke algemene regel zaaksbehandeling
- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 3 april 2020)

- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 11 mei 2020)
- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 26 juni 2020)
- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 19 augustus 2020)
- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 1 september 2020)
- Tijdelijke regeling strafrecht (25 september 2021)
- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 30 november 2021)

- Rb. Den Haag, 17 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:7172
- Rb. Den Haag, 20 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2766
- Rb. Rotterdam, 30 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2696

- HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2008, *NJ* 2021/114
- HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2037, *NJ* 2021/108
- HR 22 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:854, *NJ* 2021/249
- HR 2 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1568

Websites

- 'Advies inzake conceptvoorstellen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering,' rechtspraak.nl, 23 augustus 2018.
- 'Coronahoester zes weken gevangenis in: Uw dronkenschap is geen excuus!' omroepwest.nl, 25 april 2020.
- 'Coronamaatregelen tijdens pro-formazitting 6 mei in zaak Nicky Verstappen,' rechtspraak.nl, 22 april 2020.
- 'DJI treft preventieve corona-maatregelen,' dji.nl, 13 maart 2020.
- 'Gevolgen coronavirus voor de activiteiten van het NIFP,' nifp.nl, 26 maart 2020.
- 'Gratis standaard consult bij OM-strafbeschikking,' raadvoorderechtspraak.nl, 31 maart 2021.
- 'NJCM brief aan minister van Justitie en Veiligheid over zorgen om corona-maatregelen in de strafrechtspleging,' njcm.nl, 4 mei 2020.
- 'Memorie van Toelichting Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering: Berechting,' rijksoverheid.nl.
- 'Mijn Strafdossier – digitaal stukken uitwisselen,' rechtspraak.nl.
- 'Slachtoffers gedupeerd door coronamaatregelen bij rechtbanken,' nos.nl, 8 mei 2020.
- 'Vanaf 11 mei weer meer zittingen,' rechtspraak.nl, 8 mei 2020.
- 'Videoverbinding met rechtbanken,' dji.nl.

Bijlagen

Bijlage 4A: Geïnterviewde respondenten

ID	Geslacht	Functie	Plaats
R1	M	Advocaat	Amsterdam
R2	V	Advocaat	Amsterdam
R3	M	Rechter Amsterdam	Amsterdam
R4	M	Directeur bedrijfsvoering van een parket	Den Haag
R5	M	Manager ICT (ICTRO)	
R6	M	OvJ (belast met wegwerken werkvoorraden)	
R7	M	Rechter Rb. Den Haag	Den Haag
R8	V	OvJ Den Haag	Den Haag
R9	V	OvJ Oost-Nederland	Oost-Nederland
R10	M	Rechter Rb. Amsterdam	Amsterdam
R11	V	Senior rechter Rb. Den Haag	Den Haag
R12	V	Senior rechter Rb. Amsterdam	Amsterdam
R13	M	OvJ Oost-Nederland	Oost-Nederland
R14	M	Advocaat	Eindhoven
R15	M	OvJ Den Haag	Den Haag
R16	V	Advocaat	Amsterdam
	V	Advocaat	Apeldoorn
R17	M	Advocaat	Harderwijk

Bijlage 4B: Topiclijsten interviews

Interview richtlijnen voor interviews met strafrechters

1. Introductie

- Doel onderzoek:
  - In kaart brengen welke maatregelen zijn getroffen
  - Fundamentele rechten
  - Leren voor de toekomst
- Anonimiteit
  - Informatie niet terug te brengen tot personen. Letterlijke citaten leggen we eerst voor
  - Informatie terug te brengen tot specifieke rechtbanken? DISCUSSIEPUNT

2. Achtergrond

- Hoe lang al strafrechter?
- Eerdere ervaring?
- Hoeveel ervaring heeft u met zittingen die geheel dan wel gedeeltelijk digitaal plaats-vonden?

3. Eerste indruk

- Op welke wijze werd u (voor het eerst) binnen uw werk geconfronteerd met de gevolgen van de coronacrisis?
  - Hoe bent u daarmee omgegaan/werd daarmee omgegaan op uw afdeling/in uw team?
- Wat is uw algemene beeld van de rechtspraak tijdens de coronacrisis (eerste reactie)?
  - Wat is uw beeld van de rechtspraak in uw eigen sector?
- Wat voor gevolgen hebben de maatregelen volgens u voor de rechtzoekenden gehad? (Eerste reactie peilen)

4. Wat heeft er plaatsgevonden?

- Welke mogelijkheden voor het horen van verdachten (getuigen, slachtoffers) op afstand waren er voor de coronacrisis al beschikbaar?
  - Hoe vaak werd daar voor de crisis gebruik van gemaakt?
- Op welke wijze hebben zittingen tijdens de coronacrisis doorgang gevonden? Kunt u differentiëren in het type zaken? (Inhoudelijk, pro forma, raadkamer gevangenhouding, andere raadkamers, voorgeleiding RC)?
- Op elke wijze zijn bij die keuze de rechten van rechtzoekenden betrokken?
- In de beginperiode van de coronacrisis gingen alleen urgente zaken door. Hoe werd bepaald of zaken zeer urgent of urgent waren?
  - Door wie werd bepaald of zaken zeer urgent of urgent waren?
  - Wie hebben inspraak? (Rechtbanken/rechters/**rechtzoekenden**)
  - Konden de zeer urgente zaken tijdens het hoogtepunt van de crisis steeds doorgang vinden?
- Vond (vaker dan anders) schriftelijke uitwisseling van standpunten tussen partijen plaats voorafgaand aan de zitting?
- Hoe verliep die schriftelijke uitwisseling?
  - Wat werd er uitgewisseld?
  - Verliep dit anders dan voor de coronacrisis?

5. Soorten zittingen

Zittingen op afstand (Niet in de zittingszaal, alle deelnemers thuis, m.u.v. de rechtbank)

- Voor welk type zaken werden/worden (nog) zittingen op afstand gehouden?
  - Heeft/had u inspraak in die keuze?
    - Zijn er zaken waarvan u geweigerd heeft ze op afstand te behandelen?
  - En de rechtzoekende/verdachte?
    - Kon deze de gevolgen van die keuze steeds voldoende overzien?
  - Hoe ziet een zitting op afstand eruit?
    - Hoe maakte u contact, op welk scherm, kon iedereen meekijken?
  - Wat ziet u als u online een verbinding heeft?
- Tegen wat voor (technische) problemen bent u aangelopen bij zittingen op afstand?
- Ondervindt u problemen met betrekking tot communicatie bij een zitting op afstand? Zo ja, welke?
- Zijn er aspecten die u mist bij een zitting op afstand ten opzichte van een fysieke zitting? (Non-verbale communicatie, uitwisseling van stukken, andere)
  - Wat zijn daarvan de gevolgen?
    - Voor de waarborging van fundamentele rechten?
    - Voor de (ervaren) rechtvaardigheid van betrokkenen?
  - Zijn er extra maatregelen genomen om de positie van (kwetsbare) rechtzoekenden te waarborgen?
- Vindt u dat procespartijen voldoende kunnen participeren tijdens zitting op afstand? Waarom wel/niet?
- Op welke wijze participeren advocaten tijdens zittingen op afstand?
  - Hebben zij voldoende mogelijkheden (vertrouwelijk) met hun cliënt te communiceren?
  - Wat zijn de belangrijkste verschillen met een normale zitting?
- In welke mate/op welke wijze participeren andere procespartijen? (Getuigen/ deskundigen/tolken)
  - Wat zijn de belangrijkste verschillen met een normale zitting?
- Waren de zittingen toegankelijk voor het publiek/de pers? Op welke wijze?
- Cases (vraag om voorbeelden/consequenties)
  - Wat doet u als zich technische problemen voordoen? (Slechte verbinding)
  - Wat doet u als de rechtzoekende/verdachte niet kan inloggen of een slechte verbinding heeft?
  - Wat doet u als de advocaat niet kan inloggen of een slechte verbinding heeft?
  - Wat doet u als een getuige of deskundige niet kan inloggen/een slechte verbinding heeft?
  - Wat doet u als een tolk niet kan inloggen/een slechte verbinding heeft?
  - Wat doet u als u geen beeld/geluid heeft?
    - Kunt u voorbeelden geven?
    - Hoe bent u daarmee omgegaan/hoe heeft u dat opgelost?
    - Zou u dat nog steeds zo oplossen?
    - Wat zijn de consequenties geweest?

5.2 Hybride zittingen (waar het zwaartepunt ligt op zitting)

- Wij onderscheiden 4 typen hybride zittingen:
  1. De situatie dat alleen de rechter(s) en de OvJ in de zittingszaal zijn (advocaat en verdachte zijn er beide niet, omdat advocaat liever bij cliënt is)

2. De situatie dat alleen de rechter(s), de OvJ en de advocaat in de zittingszaal zijn (maar de verdachte niet)
3. De situatie dat een van de rechters de zitting vanuit huis volgt
4. De situatie dat de rechter(s), de OvJ, de advocaat en de verdachte in de zittingszaal zijn, maar dat andere cruciale partijen online worden gehoord (getuige, deskundige, reclassering)

- Met welke typen hybride zittingen heeft u te maken gehad? Tijdens/buiten coronatijd?
  - Heeft u inspraak in die keuze?
    - Zijn er zaken waarin u geweigerd heeft ze in een hybride vorm te behandelen?
  - In hoeverre heeft de rechtzoekende/verdachte inspraak in wie er wel/niet op zitting verschijnt?
    - Is deze voldoende geïnformeerd over de gevolgen van die keuze?
  - Via welk medium konden afwezige personen worden gehoord/konden zij deelnemen? (Met/zonder beeld)
- Welke typen problemen doen zich voor met betrekking tot hybride zittingen?
  - Met betrekking tot de equality of arms?
  - Met betrekking tot het contact en de vertrouwelijkheid tussen verdachten en hun advocaten?
  - Met betrekking tot de kwaliteit van het OTT/ondervragingsrecht van verdachten en hun advocaten?
  - Welke gevolgen hebben die problemen?
    - Voor de waarborging van de fundamentele rechten
    - Voor de ervaren rechtvaardigheid van betrokkenen?
  - Zijn er extra maatregelen genomen om de positie van (kwetsbare) rechtzoekenden te waarborgen?

5.3 Fysieke zittingen

- Welke typen zaken gingen nog fysiek door?
- In hoeverre zijn fysieke zittingen anders dan voor de coronacrisis?
- Waren de zittingen toegankelijk voor het publiek/de pers? Op welke wijze?

6. Wat gebeurt er nu op dit moment?

- Zijn bepaalde maatregelen/methoden die in het voorjaar zijn ingezet nu/in de loop van de tijd verder ontwikkeld/verbeterd?
  - Zo ja, welke en in welk opzicht zijn deze verbeterd?
- Bestaan nog steeds dezelfde knelpunten als in het begin? Zo ja, welke?
- Wat vindt u ervan dat meer zaken door middel van een strafbeschikking worden afgedaan?
- Wat vindt u ervan dat meer zaken via de enkelvoudige kamer worden afgedaan?

7. Ervaringen

- Hoe denkt u dat rechtzoekenden de zitting/het proces hebben ervaren? (Hebben ze het gevoel dat ze serieus worden genomen/gehoord worden?)
  - Hoe denkt u dat dit was bij zittingen op afstand, hybride zittingen en fysieke zittingen?
  - Denkt u dat het uitmaakt of het een zitting op afstand, een hybride zitting of een fysieke zitting was? Waarom?
- In hoeverre heeft u het gevoel dat een zitting op afstand of een hybride zitting uw beslissing beïnvloedt?

    - Door de (andere/beperkte) indruk die u van de rechtzoekende/verdachte krijgt?
    - Voordeel van de twijfel of juist niet?
    - Type straf? (In de gevangenis corona, dus taakstraf)
- Wat voor gevolgen hebben de maatregelen volgens u voor de rechtzoekenden gehad? (M.b.t. de rechten van rechtzoekenden)

8. Wat kunnen we hier in de toekomst van leren/mee doen?

- Welke maatregelen/mogelijkheden die nu zijn gebruikt, zouden ook in de toekomst in stand kunnen blijven?
    - Waarom?
    - Wat zijn de voordelen?
    - Onder welke voorwaarden?
- Zijn er bepaalde zaken waarbij u een zitting op afstand zou prefereren boven een fysieke zitting?
    - Zo ja, wat voor soort zaken wel en wat voor soort zaken niet?
- Zijn er bepaalde zaken waarbij u een hybride zittingen zou prefereren boven een fysieke zitting?
    - Zo ja, wat voor soort zaken wel en wat voor soort zaken niet?

9. Afsluiting

- Zijn wij nog belangrijke vragen vergeten?
- Wilt u nog iets zeggen/vragen?
- Informatie over voortgang en resultaten onderzoek
- Dank

Bijlage 4C: Codeboek interviews

Gegevens respondent

- Functie

Eerste indruk

- Eerste confrontatie
- Reactie (persoonlijk en/of vanuit de organisatie)
- Impact op rechtzoekenden (algemene indruk)

(Voorafgaand aan) de zittingen

- Beschikbare mogelijkheden voor coronacrisis
- Selectie zeer urgent/urgent (criteria, proces)
- Betrokkenheid/inspraak van verdachten/rechtzoekenden
- Schriftelijke uitwisseling van standpunten
- Afschaling van zaken (strafbeschikking, politierechter)
- Technische voorbereiding en ondersteuning
- Avondzitting
- Wie waren op afstand?
  - Reden keuze
- Weigeren mogelijk
- Technische en logistieke problemen
  - Tijdslots/logistiek
  - Haperende of geen verbinding
  - Beeld/geluid
- Communicatieproblemen
  - Kwetsbare verdachten
  - Procesdeelnemers onderling
  - Advocaat – cliënt
  - Advocaat – rechter
- Cameraopstelling (wie was in beeld en hoe groot)
- Aanhouding zaak (technische problemen/verdachte wil erbij zijn)
- Toegankelijkheid publiek/pers
- Ontbrekende aspecten/verschillen met normale zitting
- Invloed op inhoudelijke beslissing
- Specifieke procedures
  - Toetsing door de rechter-commissaris (vh)
  - Raadkamer gevangenhouding
  - tbs-verleningen
  - Andersoortige procedures
- Beleidskeuzes (wetgeving)
- Verschillen tussen gerechten/OM-locaties/Verschillen tussen rechters
- Verschillen fysieke zittingen met voor de pandemie
- Ervaring rechtzoekenden
- Tolk
- Tijdlijn
- Taskforce/Commissie
- Opstartfase

- Opschaalfase
- Voorraad
- Veilig Mailen
- Straftoemetingsbeslissing
- Toegang tot procesdossier
- Slachtoffer
- Nieuwe initiatieven

Eerlijk proces

- Recht op toegang tot de rechter
- Recht op een rechtsmiddel
- Recht op een zitting
- Toegang tot procesdossier
- Equality of arms
- Redelijke termijn
- Recht op zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming
- Openbaarheid rechtspraak
- Effectieve rechtsbijstand
- Verdedigingsbeginsel
- Day in court
- Hoor en wederhoor

Verbeteringen sinds uitbreken crisis

Toekomst

Bijlage 4D: Survey

Universiteit Leiden

Introductiebrief

Onderzoek naar uw ervaring met uw strafzaak tijdens de coronapandemie

Door de getroffen maatregelen van het coronavirus kunnen sommige rechtszaken anders verlopen dan normaal. Er moet een afstand van 1,5 meter worden aangehouden en in sommige gevallen nemen mensen alleen deel aan het proces via een audio- of videoverbinding. Deze vragenlijst gaat over het verloop van uw strafzaak tijdens de coronapandemie. We willen graag weten hoe u uw proces tijdens de coronapandemie heeft ervaren en hoe uw contact met de strafrechter en de advocaat was.

Het delen van uw ervaring is erg belangrijk om het rechtssysteem voor mensen zoals u te verbeteren. Met het invullen van de vragenlijst levert u hier een belangrijke bijdrage aan.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Universiteit Leiden. Er worden geen namen of adressen verzameld of gebruikt. Uw antwoorden blijven volledig anoniem en worden niet met anderen gedeeld. Het invullen van de volledige vragenlijst duurt tussen de 10 en 15 minuten.

Deelname aan dit onderzoek heeft geen enkele invloed op de uitkomst van uw zaak.

Voor vragen of opmerkingen kunt u contact opnemen met Miranda Boone via m.m.boone@law.leidenuniv.nl.

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst.

Uw antwoorden worden gebruikt voor onderzoek naar de impact van de corona-maatregelen op het rechtssysteem. Deelname is **vrijwillig** en **anoniem**. Antwoorden worden alleen gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek.

Als u akkoord gaat met deze voorwaarden en de vragenlijst wilt invullen, vink dan het vakje naast 'Ik geeft mijn toestemming' hieronder aan.

☐ Ik geef mijn toestemming dat mijn antwoorden anoniem gebruikt worden voor onderzoek naar de impact van de corona-maatregelen op het rechtssysteem.

Hartelijk dank voor uw deelname.

De impact van de coronamaatregelen op de ervaring van procedure bij de strafrechter

Let op: onderstaande vragen hebben betrekking op uw ervaringen met een mondelinge behandeling

Deel 1: Demografische gegevens

Kruis bij de volgende vragen aan wat voor u van toepassing is.

1. Wat is uw geslacht?
- ☐ Man
- ☐ Vrouw
- ☐ Overig

2. Wat is uw hoogste opleiding?
- ☐ Basisonderwijs
- ☐ Voortgezet onderwijs (LBO, VMBO, MAVO, HAVO, VWO)
- ☐ Middelbaar beroepsonderwijs (MBO)
- ☐ Hoger beroepsonderwijs (HBO, WO)

3. Wat is uw leeftijd?

☐ Jaar

4. Heeft u vóór Corona ook al wel eens een strafzaak gehad?
- ☐ Nee
- ☐ Ja, toen was ik in de rechtszaal
- ☐ Ja, toen was ik niet in de rechtszaal

Deel 2: Mondelinge behandeling en uitkomst

Uw rechtszaak

Uw zaak is tijdens een mondelinge behandeling door de rechter met u besproken. De volgende vragen gaan over deze mondelinge behandeling. Als u meerdere keren gehoord bent mag u zelf kiezen over welk verhoor u de onderstaande vragen wilt beantwoorden.

5. Bij welke rechtbank is uw zaak behandeld? (Bijv. Rotterdam, Groningen, etc.)

6. Wanneer is uw zaak behandeld? (U kunt meerdere antwoorden aankruisen

- ☐ Voor corona (voor maart 2020)
- ☐ Maart 2020
- ☐ April 2020
- ☐ Mei 2020
- ☐ Juni 2020
- ☐ Juli 2020
- ☐ Augustus 2020
- ☐ September 2020

- ☐ Oktober 2020
- ☐ November 2020
- ☐ December 2020
- ☐ Januari 2021
- ☐ Februari 2021
- ☐ Maart 2021
- ☐ April 2021
- ☐ Mei 2021
- ☐ Juni 2021
- ☐ Juli 2021
- ☐ Augustus 2021
- ☐ September 2021
- ☐ Oktober 2021

7. Om wat voor type zaak ging het?

- ☐ Inhoudelijke behandeling
- ☐ Pro-forma zitting (gaat vooraf aan inhoudelijke behandeling, bijvoorbeeld over het wel of niet toelaten van bewijs in uw zaak)
- ☐ Verlenging voorlopige hechtenis

8. Bent u tijdens uw detentie via video gehoord in het kader van uw strafzaak?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, ga naar vraag 24

9. Mocht u zelf kiezen of uw zaak behandeld werd via video?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

10. Was u het ermee eens dat het verhoor via video zou plaatsvinden?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

11. Had het voordelen voor u om via video gehoord te worden?

- ☐ Ja, namelijk:

- ☐ Nee

12. Had het nadelen voor u om via video gehoord te worden?

- ☐ Ja, namelijk:

- ☐ Nee

13. Mijn advocaat was:

- ☐ In de zittingszaal
- ☐ In de penitentiaire inrichting
- ☐ Ergens anders, namelijk:

- ☐ Ik had geen advocaat

14. Hoe kon u tijdens de zitting met uw advocaat overleggen?

- Mijn advocaat was in dezelfde ruimte als ik
- Per telefoon
- Per videoverbinding
- Ik kon niet overleggen met mijn advocaat
- Ik had geen advocaat

15. Konden andere mensen meeluisteren?
- Ja, maar dat wilde ik niet
- Ja, maar dat vond ik niet erg
- Nee

16. Bij de mondelinge behandeling waren, behalve de rechter, verder in de rechtszaal aanwezig: (U kunt meerdere antwoorden aankruisen)
- Mijn advocaat
- De officier van justitie
- Het slachtoffer
- Een medeverdachte
- Een tolk
- Publiek, bijvoorbeeld familie
- Anderen, namelijk:

17. Mijn tolk was:
- In de rechtszaal aanwezig
- Aanwezig via telefoon
- Aanwezig via videoverbinding
- Niet aanwezig
- Ergens anders, namelijk:

- Ik had geen tolk

18. Werd de videoverbinding verbroken voordat de zitting was afgelopen?
- Nee
- Ja

Eventuele toelichting:

19. Geef bij de volgende twee stellingen aan in hoeverre u het ermee eens of oneens bent.

	Zeer mee oneens						Zeer mee eens	n.v.t.
De verbinding kon makkelijk worden gemaakt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De kwaliteit van de verbinding was goed	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

20. Ik was door de rechtbank goed geïnformeerd over hoe de videozitting zou verlopen:
☐ Ja
☐ Nee

21. De videozitting verliep (U kunt meerdere antwoorden aankruisen):
☐ Zonder grote technische problemen (ga door naar vraag 24)
☐ Er waren problemen met het beeld
☐ Er waren problemen met het geluid
☐ Er waren andere problemen, namelijk:

22. De problemen met de verbinding (U kunt meerdere antwoorden aankruisen):
☐ Waren snel verholpen
☐ Duurden lang
☐ Waren niet zo storend
☐ Waren erg storend

23. Door deze problemen met de verbinding (U kunt meerdere antwoorden aankruisen):
☐ Heb ik mijn mening niet duidelijk naar voren kunnen brengen
☐ Ben ik niet aan het woord gekomen
☐ Kon ik de behandeling niet goed volgen
☐ Moest de mondelinge behandeling worden stopgezet/uitgesteld
☐ Ik heb geen nadelige gevolgen ondervonden
☐ Anders, namelijk:

Deel 3. Ervaringen

Verloop van de mondelinge behandeling

24. Geef bij de volgende stellingen aan in hoeverre u het ermee eens of oneens bent.

	Zeer mee oneens						Zeer mee eens	n.v.t.
Ik vind dat de mondelinge behandeling eerlijk is verlopen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De rechter behandelde mij met respect.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik kon mijn mening geven.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De rechter heeft naar mijn mening geluisterd.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik kon de zitting goed volgen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De rechter is op een goede manier met mij omgegaan als ik vragen had of iets niet duidelijk was.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De rechter was onpartijdig.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De rechter was deskundig.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De rechter heeft mij bij de mondelinge behandeling betrokken.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik heb me als een belangrijk onderdeel van de mondelinge behandeling gevoeld.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik kon goed contact maken met mijn advocaat tijdens de mondelinge behandeling.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik had het gevoel dat ik kon meedoen aan de mondelinge behandeling.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

25. Heeft u nog vragen of opmerkingen over de procedure bij de rechter die u graag zou willen delen?

26. We zouden u mogelijk een aantal aanvullende vragen willen stellen of u om toelichting willen vragen in de vorm van een gesprek. Staat u hiervoor open?

☐ Ja, ik ben te bereiken op het volgende mailadres:

☐ Ja, ik ben te bereiken op het volgende telefoonnummer:

☐ Nee

Bijlage 4E: Tabellen over de resultaten van de survey

Tabel 1: Ervaren procedurele rechtvaardigheid naar periode en gebruik van video

					Videozitting			Coronaperiode			
		N	Totaal	SD	Nee	Ja	Ver-schil	mrt-sept '20	okt '20 - nov '21	Ver-schil	
		n	(192)		(65)	(127)		(58)	(134)		
a.	Ik vind dat de mondelinge behandeling eerlijk is verlopen.	195	3,56	2,23	3,55	3,56	0,01	3,08	3,76	0,68	
b.	De rechter behandelde mij met respect.	191	4,84	2,05	4,87	4,83	-0,04	4,31	5,08	0,77	*
c.	Ik kon mijn mening geven.	191	4,37	2,13	4,63	4,24	-0,39	3,95	4,55	0,60	
d.	De rechter heeft naar mijn mening geluisterd.	188	3,91	2,26	3,45	4,14	0,69	3,28	4,19	0,91	*
e.	Ik kon de zitting goed volgen.	189	4,43	2,15	5,28	4,02	-1,26	***	4,21	4,52	0,31
f.	De rechter is op een goede manier met mij omgegaan als ik vragen had of iets niet duidelijk was.	184	4,56	2,10	4,71	4,48	-0,23	4,04	4,79	0,75	*
g.	De rechter was onpartijdig.	182	3,64	2,18	3,87	3,53	-0,34	3,11	3,89	0,78	*
h.	De rechter was deskundig.	177	4,14	2,09	4,30	4,06	-0,24	3,89	4,25	0,36	
i.	De rechter heeft mij bij de mondelinge behandeling betrokken.	181	4,03	2,15	4,12	3,99	-0,13	3,41	4,31	0,90	***
j.	Ik heb me als een belangrijk onderdeel van de mondelinge behandeling gevoeld.	184	3,42	2,14	3,52	3,37	-0,15	3,12	3,56	0,44	
k.	Ik kon goed contact maken met mijn advocaat tijdens de mondelinge behandeling.	184	3,26	2,31	4,03	2,90	-1,13	***	2,87	3,42	0,55
l.	Ik had het gevoel dat ik kon meedoen aan de mondelinge behandeling.	191	3,55	2,24	3,94	3,36	-0,58	3,04	3,77	0,73	*
Totaalscore Procedurele Rechtvaardigheid		192	3,97	1,69	4,21	3,85	-0,36	3,55	4,15	0,60	*

Hoofdstuk 5 Gevolgen van Covid-19 voor de civiele jeugdbeschermingszaken

Eddy Bauw, Anne Janssen & Marc Simon Thomas, m.m.v. Mariëlle Bruning & Yasemin Glasgow

Inhoudsopgave

5.1 Inleiding ... 132
5.2 Rechtspleging in civiele jeugdbeschermingszaken ... 132
5.2.1 De ondertoezichtstelling en de machtiging tot uithuisplaatsing ... 132
5.2.2 Aanwezigen bij de zitting in een OTS- of UHP-procedure ... 134
5.3 Kwantitatieve gegevens jeugdbeschermingszaken ... 135
5.3.1 Aantal jeugdbeschermingszaken ... 135
5.3.2 Gemiddelde duur jeugdbeschermingszaken ... 137
5.4 Maatregelen in jeugdbeschermingszaken in de eerste fase van de crisis ... 137
5.4.1 Regelgeving voor de behandeling van zaken ... 138
5.4.2 Jeugdzaken in eerste aanleg ... 138
5.4.3 Zaken in tweede aanleg ... 143
5.5 De praktijk van de zaaksbehandeling gedurende de eerste coronagolf ... 145
5.5.1 Meer mogelijkheden tot schriftelijke behandelingen in eerste aanleg ... 145
5.5.2 Variatie in wijze van de mondelinge behandeling ... 147
5.5.3 Het horen van de minderjarige ... 150
5.6 De zittingspraktijk tijdens de eerste coronagolf nader bezien ... 151
5.6.1 Onderzoeksmethoden empirisch deel ... 151
5.6.2 Communicatie tussen rechtbank en partijen ... 153
5.6.3 Deelname aan de gerechtelijke procedure ... 155
5.6.4 Openbaarheid van rechtspraak ... 157
5.6.5 Beleving van de zitting ... 158
5.6.6 Reis- wacht- en doorlooptijden ... 159
5.6.7 Privacy en Vertrouwelijkheid ... 160
5.7 Conclusies ... 160
5.7.1 Impact relatief beperkt ... 160
5.7.2 Ontbreken eenduidige aanpak ... 161
5.7.3 Waarborging procedurele rechten ... 162
5.7.4 Gebruik digitale middelen in de toekomst ... 163
Bijlagen ... 164
Bijlage 5A: Geïnterviewde respondenten ... 164
Bijlage 5B: Topiclijsten interviews Civiele jeugdbescherming ... 165
Bijlage 5C: Codeboek ... 173
Bijlage 5D: Survey ... 174
Bijlage 5E: Uitnodigingsbrief survey ... 182
Bijlage 5F: Verslag interventie ... 183
Literatuurlijst ... 184

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de resultaten van het (deel)onderzoek naar de gevolgen voor kwetsbare rechtzoekenden van de door de Rechtspraak genomen corona-gerelateerde maatregelen met betrekking tot zaken op het terrein van het civiele jeugdbeschermingsrecht. Zoals in paragraaf 2.2.2 is gemeld, is met het oog op de bijzondere kwetsbaarheid van betrokkenen in deze procedures ervoor gekozen het onderzoek daarbij in het bijzonder te richten op het jeugdbeschermingsrecht. Meer specifiek gaat het om jeugdbeschermingszaken die betrekking hebben op een ondertoezichtstelling (OTS) of een uithuisplaatsing (UHP), zowel open als gesloten, inclusief de spoedmaatregelen in deze zaken.[341] Daarbij worden zowel de minderjarigen als hun ouders die te maken krijgen met een jeugdbeschermingsmaatregel aangemerkt als 'kwetsbare rechtzoekenden'.

Voor dit deelonderzoek is door middel van deskresearch de relevante literatuur, jurisprudentie en regelgeving in kaart gebracht. Daarnaast is op basis van de communicatie van de bij het jeugdbeschermingsrecht meest betrokken organisaties tijdens de eerste fase van de coronacrisis, de berichtgeving in de media hierover en een verkennend gesprek met de voorzitter van het LOVF een globale beschrijving opgesteld van de genomen maatregelen en de gevolgen daarvan voor OTS- en UHP-zaken. Op basis hiervan is vervolgens geïnventariseerd hoe het empirisch deel van het onderzoek eruit zou moeten gaan zien. Er is een lijst met te interviewen professionals en een topiclijst voor de interviews opgesteld. Daarnaast is een vragenlijst voor het surveyonderzoek onder rechtzoekenden opgesteld. In par. 5.6.1. zullen de gebruikte onderzoeksmethoden en het verloop van dit empirisch deel van het onderzoek nader worden uiteengezet en toegelicht.

5.2 Rechtspleging in civiele jeugdbeschermingszaken

Voordat wordt ingegaan op de uitkomsten van dit deelonderzoek geven we een beeld van de zaken waar het hier om gaat. In de navolgende paragrafen worden daartoe eerst de ondertoezichtstelling en de machtiging tot uithuisplaatsing beknopt toegelicht (5.2.1). Daarna wordt de blik gericht op de verschillende actoren die bij de zaken zijn betrokken (5.2.2). Tot slot, wordt een kwantitatief beeld (aantal en duur) gegeven van deze procedures (5.2.3).

5.2.1 De ondertoezichtstelling en de machtiging tot uithuisplaatsing

Zowel de OTS en de machtiging tot UHP zijn jeugdbeschermingsmaatregelen in het kader van *gedwongen* jeugdhulp, ook wel jeugdbescherming. Voordat ouders en hun kind(eren) te maken krijgen met gedwongen jeugdhulp, kunnen zij binnen het *vrijwillige* kader van jeugdzorg hulp ontvangen.[342] In dat geval moeten alle betrokkenen daarmee instemmen.[343] Als het niet (meer) mogelijk is om de minderjarige binnen het vrijwillig kader voldoende te beschermen, kan worden overgegaan tot het *gedwongen* kader van jeugdhulpverlening.[344] In dat geval kan door de kinderrechter op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en op basis van een

---

341 Waar nodig zal ter volledigheid in voetnoten worden verwezen naar familierechtelijke aspecten. Binnen een familieprocedure kan immers soms ook een jeugdbeschermingsprocedure lopen, bijvoorbeeld in het geval een OTS tijdens de echtscheidingsprocedure.

342 Doorgaans komen gezinnen via de gemeente terecht bij een jeugdhulpaanbieder terecht. Ook kan dit via de huisarts, medisch specialist en de jeugdarts. Zie ook art. 2.3. lid 1 Jw.

343 Zie ook: Verkroost *TvJR* 2019, afl. 1, p. 18.

344 In de praktijk is deze opeenvolging dus niet zo duidelijk te stellen. Dit heeft te maken met het feit dat in de praktijk gebruik wordt gemaakt van 'drang in het vrijwillig' kader, waardoor de grens tussen het vrijwillig en gedwongen kader niet zo eenvoudig te maken is. Zie ook Verkroost *TvJR* 2019, afl. 1, p. 17-24.

raadsonderzoek een beschermingsmaatregel worden opgelegd, zonder dat de ouders en de minderjarige hiermee behoeven in te stemmen. Het kan dan gaan om een OTS of een UHP.

Een *ondertoezichtstelling* kan worden opgelegd wanneer de minderjarige zodanig opgroeit dat hij of zij in zijn of haar ontwikkeling wordt bedreigd.[345] Hiervoor is vereist dat de zorg die voor het wegnemen van deze dreiging noodzakelijk is niet of niet voldoende wordt geaccepteerd en dat de gerechtvaardigde verwachting bestaat dat binnen een aanvaardbaar te achten termijn de ouder(s) met gezag weer verantwoordelijk voor de verzorging en de opvoeding van de minderjarige kan/kunnen worden.[346] De OTS kan voor ten hoogste één jaar worden opgelegd.[347] Als na het verstrijken van de termijn waarvoor deze is opgelegd de gronden daarvoor nog steeds aanwezig zijn, kan de OTS telkens (voor maximaal één jaar) worden verlengd.[348] Na het uitspreken van de OTS is het de taak van een gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming (kortweg: gecertificeerde instelling, GI) om de maatregel ten uitvoer te leggen.[349] Dit zijn organisaties die van overheidswege zijn gecertificeerd om maatregelen in het kader van de jeugdreclassering en jeugdbescherming te mogen uitvoeren. Een medewerker van de GI, de jeugdbeschermer, houdt toezicht op de minderjarige in de periode dat de beschermingsmaatregel van kracht is.[350] De GI kan gebruik maken van schriftelijke aanwijzingen ten behoeve van de verzorging en opvoeding van de minderjarige.[351] Deze schriftelijke aanwijzingen kan de kinderrechter op verzoek van de GI bekrachtigen.[352] Ook de RvdK blijft betrokken bij de uitvoering bijvoorbeeld indien een (aanvullend) raadsrapport nodig is.

Een *uithuisplaatsing* is een verdergaande maatregel.[353] Bij een machtiging tot uithuisplaatsing wordt een minderjarige geheel buiten zijn of haar gezin geplaatst.[354] Een UHP kan zowel gesloten als open zijn. Bij een open UHP gaat het om plaatsing van de minderjarige bij een ander familielid of een pleeggezin. Bij een gesloten UHP wordt een minderjarige in een gesloten accommodatie opgenomen.[355] Een machtiging daartoe kan worden gegeven wanneer dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of wanneer onderzoek nodig is naar de geestelijke of lichamelijke gesteldheid van de minderjarige.[356] De UHP kan maximaal voor een jaar worden opgelegd, en kan telkens met maximaal een jaar worden verlengd.[357]

Het voorgaande laat zich als volgt schematisch samenvatten:

Figuur 5.1 Route (eerste) maatregel kinderbescherming

345 Volgens art. 1:255 lid 1 BW.
346 Art. 1:255 lid 1 sub a BW jo. art. 1:255 lid 1 sub b BW.
347 Art. 1:258 BW.
348 Art. 1:260 lid 1 BW.
349 Zie o.a. art. 3.2 lid 1 Jeugdwet. De daadwerkelijke uitvoering van de maatregel wordt overigens uitgevoerd door de jeugdbeschermer, maar de GI is hier verantwoordelijk voor.
350 Art. 1:262 lid 1 BW.
351 Art. 1:263 lid 1 BW.
352 Art. 1:263 lid 3 BW.
353 Overigens is het ook mogelijk dat een OTS en een UHP gelijktijdig zijn opgelegd.
354 Art. 1:265a BW.
355 In de zin van art. 6.1.2 lid 1 Jeugdwet.
356 Art. 1:165b lid 1 BW.
357 Art. 1:265c lid 1 en 2 BW.

Bijzondere vermelding verdient hier nog de spoedvariant van de beschermingsmaatregelen. Bij acuut onveilige situaties kunnen de uitkomsten van een beschermingsonderzoek door de RvdK niet worden afgewacht. De minderjarige moet dan zo snel mogelijk in veiligheid worden gebracht.[358] In dat geval bestaat de mogelijkheid van een spoedmaatregel. De RvdK en de GI doen daartoe een mondeling verzoek aan de rechtbank, waar de piketrechter vervolgens beoordeelt of een minderjarige direct uit huis moet worden geplaatst. Indien de spoedaanvraag wordt toegewezen, vindt twee weken later een zitting plaats om (achteraf) te bepalen of de ingezette maatregel terecht is opgelegd.[359] Spoedmaatregelen houden doorgaans een combinatie van de volgende twee maatregelen in:

- een voorlopige OTS (VOTS): de minderjarige krijgt een gezinsvoogd die de ouders adviezen geeft over de opvoeding – gericht op het vaardiger maken van ouders en kind – en hierover met de ouders afspraken maakt waaraan zij verplicht zijn mee te werken;
- een machtiging tot UHP: het kind wordt tijdelijk in de crisisopvang – bij een crisispleeggezin, in een crisisgroep of op een crisisplaats in een jeugdinstelling – wordt geplaatst.[360]

5.2.2 Aanwezigen bij de zitting in een OTS- of UHP-procedure

De zitting bij de kinderrechter waarbij het verzoek tot oplegging van een beschermingsmaatregel wordt behandeld, vormt de spil van de procedure. De kinderrechter hoort de ouder(s) en de minderjarige en bepaalt op basis daarvan en van het rapport van de RvdK of hij het verzoek honoreert en een maatregel oplegt. Het hoeft geen toelichting dat zowel het onderwerp als de setting van de zitting kunnen leiden tot heftige emoties bij de betrokkenen. Voordat een verzoek tot een gedwongen beschermingsmaatregel wordt gedaan is er al veel gepasseerd tussen ouders, minderjarige en betrokken instellingen als gemeente, jeugdzorg en de RvdK. Dit zijn grotendeels dezelfde actoren die bij de behandeling van het verzoek tijdens de zitting aanwezig zijn. In slechts een klein deel van de zittingen is daar verder nog een advocaat bij aanwezig die de ouder(s) en/of de minderjarige vertegenwoordigt of een tolk in het geval de ouder(s) en minderjarige de Nederlandse taal niet (goed) machtig zijn. De zitting vindt achter gesloten deuren plaats,[361] tenzij de kinderrechter bepaalt dat zwaarwegende belangen aanwezig zijn om de zitting (deels) openbaar te behandelen.[362]

Bij de zitting zijn in beginsel in alle gevallen aanwezig:

- de kinderrechter,
- de ouder(s) of andere opvoeder(s),
- een vertegenwoordiger van de RvdK, en
- een vertegenwoordiger van een GI.

Daarnaast kunnen aanwezig zijn:

- de minderjarige(n) op wie de maatregel betrekking heeft,
- de advocaat van ouders, dan wel van de minderjarige,

---

358 Bij een acute noodsituatie kan dit betekenen dat een kind binnen een dag uit huis wordt geplaatst. Zie Algemene Rekenkamer 2020, p. 35 en 37.

359 Zie ook art. 2.9 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (uit: Procesreglementen Familie-en Jeugdrecht rechtbanken, LOVF, versie januari 2020).

360 Algemene Rekenkamer 2020, p. 32; Art. 1:257 BW jo. 1:265b BW. Een VOTS heeft een looptijd van drie maanden en wordt – indien nodig – na deze periode door de kinderrechter omgezet in een definitieve OTS die maximaal een jaar duurt en telkens met maximaal een jaar kan worden verlengd. Een machtiging UHP heeft een looptijd van (maximaal) een jaar.

361 Art. 803 lid 1 Rv.

362 Art. 803 lid 2 Rv.

- de bijzondere curator van de minderjarige,
- een tolk.

De aanwezigheid van de minderjarige behoeft enige toelichting. De kinderrechter hoort de minderjarige van twaalf jaar of ouder in een kindgesprek, waarin deze zijn of haar mening over het opleggen van de beschermingsmaatregel kenbaar kan maken.[363] De minderjarige kan van dit hoorrecht afzien.[364] De kinderrechter kan daarnaast besluiten om ook kinderen jonger dan twaalf jaar te horen.[365] In zaken waarin een machtiging tot plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp wordt verzocht, wordt de minderjarige van twaalf jaar en ouder en de minderjarige die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt maar in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, in beginsel in aanwezigheid van andere belanghebbenden gehoord. In alle andere gevallen wordt de minderjarige in beginsel alleen, buiten aanwezigheid van anderen, gehoord, met uitzondering van (zijn of haar eventuele) advocaat.[366]

Omdat de minderjarige in beginsel procesonbekwaam is en de met de gezag belaste ouder(s) en de minderjarige tegenstrijdige belangen kunnen hebben, kan de kinderrechter een bijzondere curator benoemen voor de minderjarige als hij dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk acht. [367] De bijzondere curator kan in dat geval de minderjarige, zowel in als buiten rechte, vertegenwoordigen en zal in beginsel dan ook aanwezig zijn bij een OTS- of UHP-zitting.[368]

5.3 Kwantitatieve gegevens jeugdbeschermingszaken

5.3.1 Aantal jeugdbeschermingszaken

Ten tijde van het uitbreken van de coronacrisis, begin 2020, waren 21.705 OTS-maatregelen van kracht en 425 VOTS-maatregelen. Eind van dat jaar waren dat 22.370 OTS maatregelen en 360 VOTS.[369] Totaal is in 2020 8.475 keer OTS opgelegd (instroom) en 1.640 keer een voorlopige OTS (instroom), zo blijkt uit de cijfers van het CBS. Cijfers over het aantal in 2020 opgelegde UHP zijn niet bekend.[370] Het aantal gedwongen UHP die in 2020 van kracht waren kan worden afgeleid uit de data van het CBS en betreft ongeveer 7158 UHP, 32% van het totaal aantal jongeren met een OTS in 2020.[371]

---

363 Art. 809 Rv. Al geruime tijd wordt gepleit voor verlaging van deze leeftijdsgrens. Zie Bruning e.a. WODC, 2020, die pleiten voor een leeftijdsgrens van acht jaar.

364 Zie o.a. art. 7.1 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020). Wanneer een minderjarige geen gebruik maakt van de gelegenheid om gehoord te worden, kan de rechter een nadere dag bepalen om de minderjarige alsnog te horen. Wanneer de minderjarige dan (weer) niet verschijnt, kan de zaak worden behandeld zonder de minderjarige gehoord te hebben, zie art. 809 lid 4 Rv.

365 Zie art. 7.1 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020).

366 Art. 7.2 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020).

367 Het feit dat de minderjarige van twaalf jaar en ouder gehoord moet worden door de kinderrechter zorgt ervoor dat de minderjarige toch een stem in de procedure heeft – ondanks zijn procesonbekwaamheid.

368 De bijzondere curator wordt benoemd conform art. 1:250 BW. Ook bestaat de mogelijkheid om een bijzondere curator de benoemen krachtens art. 1:212 BW. Deze tweede mogelijkheid tot een bijzondere curator ziet specifiek toe op afstammingszaken.

369 Driessen & Verschuren, *CBS* 2020.

370 Enkel gegevens over het totaal aantal jongeren dat jeugdhulp met verblijf ontvangt. Zo waren aan het begin van 2020 43.345 UHP van kracht en aan het eind van 2020 42.470. Daar zitten echter ook vrijwillige uithuisplaatsingen bij. Slechts een beperkt aandeel van dit totaal zal dus UHP betreffen die door de rechter zijn opgelegd; ibid.

371 Dit vergt echter een kleine rekensom. Volgens de recente gegevens over 2020 van het CBS heeft 32% van het totaal aantal jongeren met OTS in 2020 jeugdbescherming met verblijf ontvangen (en daarmee gedwongen UHP). Dat zou voor 2020 neerkomen op 22.370 x 0,32 = 7158 UHP op basis van de cijfers uit tabel 1.0.1; ibid.

In de cijfers over 'coronajaar' 2020 vallen een aantal zaken op. In de eerste plaats was de instroom van jeugdbeschermingsmaatregelen in dat jaar het grootst in de maanden maart en oktober. Volgens het CBS komt dit vermoedelijk doordat in die maanden een lockdown werd aangekondigd.[372] In de tweede plaats zijn er in de periode april tot en met december 2020 minder kinderbeschermingsmaatregelen beëindigd dan in dezelfde periode in 2019. Het CBS ziet ook hier een relatie met de coronacrisis.[373] Dit beeld strookt met de vele verlengingen die in de coronacrisis hebben plaatsgevonden (met name in de eerste weken na maart vanwege de consternatie van dat moment). Vanaf april is er namelijk in de grafiek een duidelijk stijging (met piek in de zomer) te zien van het aantal OTS-maatregelen. Dit staat gelijk aan de periode waarin volgens de professionals de achterstanden zijn ingehaald. Er waren in de zomer ook steeds meer zittingen fysiek mogelijk vanwege de versoepelingen. Tot slot valt op dat de instroom en uitstroom van (V)OTS-zaken in 2020 lager was dan in de vier jaren ervoor (2016 – 2019). Dit is opmerkelijk, omdat in deze laatste periode juist sprake was van een flinke stijging van 650 medio 2017 naar 780 VOTS begin 2019. In het Verantwoordingsrapport 2019 van de Algemene Rekenkamer werd in het jaarverslag van het Ministerie van Justitie en Veiligheid hier nog specifiek op gewezen.[374] Hier komt bij, dat de verwachting bij professionals tijdens de coronacrisis was dat het aantal VOTS juist in deze periode verder zou stijgen.[375] Dit zou het gevolg zijn van het feit dat raadsonderzoeken op afstand plaatsvonden – telefonisch of door videobellen.[376] Hetzelfde geldt voor jeugdhulpverleners, die eveneens niet meer konden 'binnenkijken' bij betrokken gezinnen om zich een volledig beeld te vormen van de veiligheidssituatie (en specifieke hulpvraag).[377] Het toezicht op een gezin zou hierdoor sneller wegvallen[378] en ook de rol van andere actoren die signalen kunnen opvangen, zoals scholen, zou (deels) wegvallen.[379] Hierdoor zouden (gezins) situaties escaleren en een acute onveiligheid voor de minderjarigen ontstaan, waardoor een VOTS eerder nodig zou zijn. De zojuist gegeven cijfers laten dit effect echter niet zien. Op basis van het onderhavige onderzoek kan daarvoor geen verklaring worden gegeven.

De cijfers over het eerste halfjaar van 2021 sluiten niet goed aan op die van 2020. Het aantal jeugdzorgaanbieders dat gegevens aanlevert bij het CBS is in 2021 uitgebreid en om die reden zijn de gegevens niet een op een te vergelijken met de gegevens van 2020.[380] In het eerste halfjaar van 2021 waren 23.180 (V)OTS-maatregelen van kracht. Het is echter nog niet bekend welk percentage daarvan met verblijf was en als UHP kan worden beschouwd.[381] Kinderbeschermings-

372 ibid; rijksoverheid.nl (tijdlijn maart 2020); rijksoverheid.nl (tijdlijn oktober 2020).

373 Driessen & Verschuren, *CBS* 2020.

374 Algemene Rekenkamer 2020, p. 37. Omwille van de reikwijdte van dit onderzoek, zal niet uitvoerig worden ingegaan op de (mogelijke) verklaringen van de stijging van het aantal spoedaanvragen. Onder andere kan gedacht worden aan de lange wachtlijsten binnen de jeugdhulpverlening, dat gezinnen te lang binnen het vrijwillig kader worden geholpen en het niet tijdig signaleren van problematische ontwikkelingen en situaties door wijkteams (welke binnen het vrijwillig kader een grote rol spelen).

375 Zie bijvoorbeeld: Krol, *NPO-radio 1* 2020.

376 'Raad voor de kinderbescherming werkt door tijdens periode met coronavirus,' kinderbescherming.nl, 22 april 2020; UNICEF 2020, p. 23.

377 Zie ook: UNICEF 2020, p. 23.

378 Juist tijdens de coronacrisis is echter duidelijk geworden dat de druk binnen gezinnen wordt vergroot, omdat kinderen bijvoorbeeld niet naar school kunnen. Ook bestonden zorgen dat het geweld binnen (kwetsbare) gezinnen zou toenemen tijdens de *intelligente lockdown.* Zie bijvoorbeeld: Steketee e.a. 2020, p. 3. Überhaupt is het van belang dat tijdens de corona-tijd aandacht wordt gevraagd voor de positie van minderjarigen, aangezien voor hen een hoop rechten in het geding kunnen komen, zoals het recht op onderwijs (art. 28 IVRK), het recht op veiligheid (art. 19 IVRK), het recht op gezondheid (art. 24 IVRK) en het recht op een toereikende levensstandaard (art. 27 IVRK). Zie hiervoor: Creemers & Wissink, *DD* 2020, afl. 8, p. 47; *FJR* 2020, afl. 5, p 28.

379 Zie bijvoorbeeld: 'Digitaal werkbezoek minister Sander Dekker,' jeugdbeschermingrotterdamrijnmond.nl, 1 april 2020.

380 'Toelichting op trendbreuk in tijdreeks jeugdzorgcijfers,' cbs.nl, 29 oktober 2021.

381 'Jongeren met jeugdzorg in nature; persoonskenmerken, op peildatum,' cbs.nl, 5 november 2021.

maatregelen zoals OTS en UHP worden in de praktijk regelmatig samen met andere maatregelen opgelegd. OTS en UHP kunnen ook als maatregelen tegelijkertijd zijn opgelegd. In het eerste halfjaar van 2021 waren er bijvoorbeeld 6680 gevallen waarin een OTS-maatregel was opgelegd maar ook sprake was van (tijdelijk) verblijf van de minderjarige buitenshuis (UHP).[382]

5.3.2 Gemiddelde duur jeugdbeschermingszaken

Voor jeugdbeschermingszaken (OTS en UHP) heeft de Rechtspraak de norm voor de duur van de behandeling vastgesteld, namelijk dat 90% van dit type zaken binnen drie maanden dient te worden behandeld. In de periode 2016 tot en met 2019 werden 88 tot 89% van deze zaken binnen drie maanden afgehandeld. [383] Het cijfer voor het coronajaar 2020 week hier niet substantieel van af. In dat jaar werd 87% van de jeugdbeschermingszaken binnen drie maanden afgehandeld. Er was dus slechts sprake van een lichte vertraging in de behandeling. Dit strookt met het hierna te geven beeld uit de interviews dat er in 2020, anders dan bij andere zaakstypen, nauwelijks achterstanden en voor zover deze er waren deze grotendeels snel zijn weggewerkt.

Voor eerste OTS-verzoeken, die bewerkelijker zijn dan verlengingen, is als aparte norm vastgesteld dat 80% van dit type zaken binnen drie weken dient te worden behandeld. Hier is sprake van een bottleneck. De norm is de afgelopen vijf jaar niet gehaald. In 2020 is slechts 57% van de zaken binnen drie weken afgedaan.[384] Hetzelfde beeld zien wij waar het gaat om het hoger beroep bij jeugdbeschermingszaken. Hier is dat 90% van de zaken binnen vier maanden dient te worden afgedaan. Hier is een daling te zien. Werd in 2015 nog 84% van de zaken binnen vier maanden afgedaan, in 2018 en 2019 was dit gedaald tot 72% van de zaken.[385]

De duur van de periode waarvoor de OTS is opgelegd, daalt de afgelopen jaren. Waar dit in 2016 1.085 dagen was, was de gemiddelde OTS-duur in 2020 821 dagen.[386] De voornaamste reden voor het beëindigen van OTS is dat de jongere niet langer minderjarig is. In de voorlopige cijfers van 2020 zijn ten opzichte van de jaren daarvoor opvallend weinig gezagsbeëindigende OTS-maatregelen opgelegd door de rechter, slechts 185 maatregelen.[387] Er is wel een dalende trend te zien in dit verband, ten opzichte van de jaren ervoor. In 2016 zijn 1.600 maatregelen opgelegd die het gezag beëindigde, in 2017 1.060 maatregelen, in 2018 785 maatregelen en in 2019 610.[388]

5.4 Maatregelen in jeugdbeschermingszaken in de eerste fase van de crisis

Hierboven is een beeld gegeven van de bij een zitting in een civiele jeugdbeschermingszaak betrokken actoren en van het aantal en de duur van deze zaken. Voordat wordt ingegaan op de resultaten van het empirisch deel van het onderzoek, is van belang een beeld te geven van de maatregelen die binnen de rechtspraak zijn genomen in de eerste fase van de coronacrisis in reactie op de maatregelen van het kabinet. In deze paragraaf worden de regelingen die daarvoor de rechtspraak zijn besproken. In de volgende paragraaf staan de praktische maatregelen die zijn genomen centraal.

---

382 ibid; 'Alleen ondertoezichtstelling' in combinatie met 'alleen jeugdhulp met verblijf.'

383 'Jaarverslag Rechtspraak 2020,' jaarverslagrechtspraak.nl, p. 53; 'De rechtspraak: kerngetallen 2019,' rechtspraak.nl, p. 87.

384 'De rechtspraak: kerngetallen 2019,' rechtspraak.nl, p. 88; 'Jaarverslag Rechtspraak 2020,' jaarverslagrechtspraak.nl, p. 53.

385 'De rechtspraak: kerngetallen 2019,' rechtspraak.nl, p. 121.

386 ibid; '1.4.2. Gemiddelde duur beëindigde maatregelen.'

387 ibid; '1.5.1. Reden beëindiging ondertoezichtstelling;' In de begrippenlijst wordt verduidelijkt dat onder 'gezag beëindigde maatregel' wordt bedoeld dat de jongere onder voogdij wordt geplaats in plaat van onder toezicht, 'beëindigingen volgens plan' en 'het niet toekennen van de maatregel' vallen niet binnen deze categorie.

388 ibid.

5.4.1 Regelgeving voor de behandeling van zaken

Als juridische basis voor de maatregelen die de rechtspraak heeft genomen in reactie op de coronamaatregelen van het kabinet is de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling opgesteld. Deze regeling is opgesteld door de Presidentenvergadering en is periodiek, al naar gelang de nieuwe omstandigheden, aangepast. Eind 2021 gold de versie van 5 november 2021, die in beginsel zou gelden tot 1 februari 2022. De regeling bevat algemene regels met betrekking tot de gerechtsgebouwen, zittingen en de voorziening Veilig mailen. In aanvulling op de Tijdelijke algemene regeling gelden voor een aantal rechtsgebieden specifieke regels. Zo ook voor civiele jeugdzaken. Ter aanvulling op de Algemene regeling zijn twee regelingen opgesteld door het Landelijk Overleg Vakinhoud Familie-en jeugdrecht (LOVF) het civiele jeugdrecht: de Tijdelijke regeling F&J rechtbanken en de Tijdelijke regeling F&J hoven. Deze regelingen gelden in aanvulling op de procesreglementen Familie- en Jeugdrechtzaken die onder normale omstandigheden gelden bij de rechtbanken en de gerechtshoven. Bij strijdigheid gaat de Tijdelijke regeling voor. De Tijdelijke regelingen vormen daarmee het juridisch kader voor de behandeling van civiele jeugdzaken gedurende de periode dat er corona gerelateerde maatregelen gelden. Daarnaast gelden voor de interne werkprocessen binnen de gerechten nog werkinstructies. Deze zijn ons voor dit onderzoek echter niet beschikbaar gesteld.[389]

Voor ons onderzoek is vooral de eerste versie van de Tijdelijke algemene regeling van belang. Deze dateert van 4 april 2020, kort na de sluiting van de gerechtsgebouwen op 17 maart 2020 en bestrijkt de periode van de eerste golf waarop het onderzoek primair betrekking heeft. Deze eerste versie ging er in art. 1.1.1. nog van uit dat er in beginsel geen mondelinge behandelingen plaats zouden vinden met fysieke aanwezigheid van de procespartijen en overige procesdeelnemers, tenzij de rechter anders bepaalt. Verder werden in art. 2.4 (V)OTS- en UHP-zaken aangemerkt als zeer urgent. Deze zaken kregen binnen de beperkingen die voortvloeiden uit de overheidsmaatregelen prioriteit en dienden daarom met voorrang te worden behandeld.[390] Wel diende deze behandeling geschiedt zoveel mogelijk schriftelijk of via een telefonische (beeld) verbinding plaats te vinden. Op 29 april 2020 werd de eerste versie van de Tijdelijke regeling F&J-zaken rechtbanken in verband met corona door het LOVF vastgesteld. Deze bevatte hoofdzakelijk de aanwijzing van zeer urgente en urgente zaken binnen de familie- en jeugdzaken, aanwijzingen met betrekking tot de communicatie van partijen en professionals met de rechtbank, de mogelijkheden voor een schriftelijke afdoening van de zaak en de wijze waarop een mondelinge behandeling via een telefonische beeld(verbinding) plaatsvindt. In de versies vanaf na de eerste coronagolf staat de hervatting van fysieke zittingen en de keuze tussen fysieke zitting of online zitting centraal. In de navolgende paragrafen worden de meest recente versies van de Tijdelijke regeling F&J-zaken voor rechtenbanken en gerechtshoven besproken.

5.4.2 Jeugdzaken in eerste aanleg

Tijdelijke regeling F&J (29 april 2020)

In de tijdelijke regeling die van kracht was in de eerste coronaperiode, werd onderscheid gemaakt tussen zeer urgente en urgente zaken. *Spoedzaken civiel* en *spoedzaken civiel jeugdrecht* werden daarbij als zeer urgent aangemerkt en dienden met voorrang door te gaan. Dit waren: VOTS (zonder UHP), open en gesloten UHP, verzoeken tot wijziging van de verblijfplaats of vervangende toestemming voor een medische behandeling in het kader van een OTS.[391] Andere jeugdzaken die

---

389 Het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (LOVCK&T) heeft gecommuniceerd dat overige werkinstructies binnen het civiele jeugdrecht niet beschikbaar worden gesteld.

390 Zie art. 2.1 Tijdelijk algemene regeling (versie 28 augustus 2020).

391 Zie art. 2.1 sub a Tijdelijke regeling F&J rechtbanken, (versie 29 april 2020). Zie ook: art. 2.1 sub a Tijdelijke regeling F&J rechtbanken, versie 26 juni 2020 en art. 2.4 Tijdelijke algemene regeling, (versie 28 augustus 2020).

als zeer urgent werden aangemerkt, zijn een eerste OTS en een open UHP of een verlenging van een open of gesloten OTS en UHP.[392] Het was aan de rechtbanken zelf is om te bepalen of zaken als zeer urgent of urgent bestempeld kunnen worden.[393] Dit betekent dat bijvoorbeeld een eerste OTS, een verlenging van een OTS, een UHP en de verlenging van een open UHP als zeer urgent en als urgente zaak kunnen worden aangemerkt.[394] In de praktijk konden er daarom verschillen kunnen bestaan in de manier waarop OTS-zaken werden afgedaan.

De Tijdelijke regeling formuleert een vijftal criteria aan de hand waarvan door de rechtbank dient te worden bepaald of een mondelinge behandeling fysiek dient plaats te vinden. Deze criteria gelden momenteel nog steeds en zullen daarom worden weergeven bij de bespreking van de Tijdelijke regeling (versie 1 december 2021).

Een ander uitgangspunt van de procesreglementen uit de eerste coronaperiode is dat spoedzaken *binnen twee weken* na het indienen van het verzoekschrift mondeling dienden te worden behandeld. Deze mondelinge behandeling vindt fysiek in de zaal, online of telefonisch plaats.[395] Bij eerste (open en gesloten) OTS en UHP vindt de mondelinge behandeling op dezelfde wijze plaats als bij de spoedzaken, maar hoeft de behandeling niet binnen twee weken plaats te vinden.[396]

Wat betreft de *verlenging* van ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen, werd in de Tijdelijke regeling benoemd dat een fysieke, online of telefonische mondelinge behandeling wenselijk is, maar wanneer dit onmogelijk blijkt, worden deze zaken in beginsel voor drie maanden verlengd. De verlenging van de OTS of UHP vindt in dat geval plaats zónder (proces)partijen – dus ook zonder de minderjarige om wie het gaat – te horen.[397] De beschikking die hieruit volgt, wordt aangeduid met de term *overbruggingsbeschikking.* In welke gevallen het onmogelijk blijkt om een mondelinge behandeling te laten plaatsvinden, wordt in de Tijdelijke regeling niet nader uiteengezet. Hiermee week de Tijdelijke regeling af van het (reguliere) Procesreglement Civiel Jeugdrecht dat voorschrijft dat bij een verlengingsverzoek van de GI bij een OTS of UHP de vraag aan belanghebbende(n) wordt voorgelegd of een mondelinge behandeling ter zitting gewenst is.[398]

Wanneer een eerste OTS, een verlenging van een OTS, een UHP of een verlenging van een open UHP als urgent worden aangemerkt (en dus niet als zeer urgent), worden deze zaken *in beginsel schriftelijk* afgedaan volgens de eerste Tijdelijke regeling F&J. In dat geval dienen partijen daarmee wel te hebben ingestemd door een instemmingsverklaring te tekenen.[399] Bij de schriftelijke behandeling worden partijen nog wel in de gelegenheid gesteld om nieuwe stukken in te dienen om zo te kunnen reageren.[400] Ook minderjarigen die de leeftijd hebben bereikt om gehoord te worden, worden in de gelegenheid gesteld om hun mening (schriftelijk) kenbaar te maken.[401] Pas wanneer een zaak niet geschikt is voor schriftelijke afdoening, volgt een mondelinge behandeling (fysiek, online of telefonisch). De beoordeling daarvan is wederom aan de desbetreffende

---

392 Zie artt. 2.1 sub b, c en d Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 29 april 2020).
393 Zie art. 1.3 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).
394 Zie art. 3.1 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).
395 Art. 2.2 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).
396 Art. 2.3 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).
397 Art. 2.4 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).
398 Zie art. 6.1 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (uit: Procesreglementen Familie-en Jeugdrecht rechtbanken, LOVF (versie januari 2020).
399 Artt. 3.2, 4.1 en 4.2 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).
400 Art. 4.3 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).
401 Art. 4.4 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).

rechtbank.[402] Hoe de rechtbank dit dient te beoordelen, staat niet in de Tijdelijke regeling F&J rechtbanken gemeld.

Voor het opheffen van een OTS en het beëindigen van een UHP dienden rechtbanken in de eerste coronaperiode te bezien of de (lokale) organisatie het toelaat om deze zaken schriftelijk te behandelen.[403] Als dit het geval is, wordt de zaak in principe ook schriftelijk afgedaan nadat dit aan partijen is verzocht.[404] Als dit niet kan, dan diende een mondelinge behandeling plaats te vinden.

Ter verduidelijking van de beschreven afhandelingsmethoden van de civiele jeugdzaken, staan in tabel 5.1 de verschillende zaken nogmaals beschreven.

402 Art. 3.1 sub a Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).
403 Art. 3.3 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).
404 Zie ook artt. 4.1, 4.2 en 4.3 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).

Tabel 5.1 Wijze van behandeling (zeer)urgente zaken volgens Tijdelijke regeling F&J versie 26 juni 2020

Type zaak	Wijze van behandeling	Andere voorschriften
<u>Zeer urgente zaken</u> (Tijdelijke regeling 29 april 2020)		
Spoedzaken civiel: VOTS (zonder UHP), UHP (gesloten en open)	Mondelinge behandeling: fysiek, online (bijv. Skype) of telefonisch	Behandeling binnen twee weken na indienen verzoekschrift
Eerste OTS en UHP	Mondelinge behandeling: fysiek, online (bijv. Skype) of telefonisch	
Verlenging OTS en verlenging UHP open	Mondelinge behandeling: fysiek, online (bijv. Skype) of telefonisch	Indien behandeling onmogelijk blijkt, drie maanden verlenging zonder horen (proces)partijen
UHP gesloten	Mondelinge behandeling: fysiek, online (bijv. Skype) of telefonisch	
Alle OTS en UHP	Mondelinge behandeling: fysiek, online (bijv. Skype) of telefonisch. Beoordeling aan de hand van vijf criteria (zie tabel 3).	
<u>Urgente zaken</u> (Tijdelijke regeling 29 april 2020)		
UHP (open) (indien niet zeer urgent)	Schriftelijke afhandeling d.m.v. instemmingsverklaringen. Als de zaak hier zich niet voor leent, mondelinge behandeling	
Eerste OTS (indien niet zeer urgent)	Schriftelijke afhandeling d.m.v. instemmingsverklaringen. Als de zaak hier zich niet voor leent, mondelinge behandeling	
Verlenging OTS en verlenging UHP open (indien niet zeer urgent)	Schriftelijke afhandeling d.m.v. instemmingsverklaringen. Als de zaak hier zich niet voor leent, mondelinge behandeling	
Opheffen OTS, beëindiging UHP	Schriftelijke afhandeling d.m.v. instemmingsverklaringen. Als de zaak zich niet hiervoor leent, mondelinge behandeling	De rechtbank oordeelt allereerst *of* de (lokale) organisatie toelaat of de zaak behandeld kan worden
Alle OTS en UHP	Mondelinge behandeling: fysiek, online (bijv. Skype) of telefonisch. Beoordeling aan de hand van vijf criteria (zie tabel 3).	

Tijdelijke regeling F&J (1 december 2021)

De meest recente Tijdelijke regeling F&J-zaken dateert van 1 december 2021. Deze Tijdelijke regeling F&J-zaken bevat net als de voorgangers aanvullende richtlijnen en aanwijzingen voor het behandelen van familie- en jeugdzaken, die niet in de Algemene tijdelijke regeling zaaksbehandeling Rechtspraak worden genoemd.[405]

[405] De meest recente Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling is van 5 november 2021; Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling (versie 5 november 2021).

Anders dan in eerdere tijdelijke regelingen, wordt in de meest recente Tijdelijke regeling F&J-zaken niet langer onderscheid gemaakt tussen zeer urgente en urgente zaken.[406] De Tijdelijke regeling geeft de rechtbank de bevoegdheid om te bepalen of de behandeling van een familie- of jeugdzaak mondeling of schriftelijk plaatsvindt en de wijze waarop een mondelinge behandeling geschiedt (fysiek, online of telefonisch).[407]

De criteria op grond waarvan de rechtbank een mondelinge behandeling dient te organiseren zijn sinds de eerste Tijdelijke regeling onveranderd gebleven. Zo staan in beide Tijdelijke regelingen F&J de volgende vijf (niet-cumulatieve) criteria genoemd op grond waarvan een zaak een mondelinge behandeling krijgt: [408]

- het is feitelijk onmogelijk om de mondelinge behandeling via telefonische (beeld) verbinding te laten plaatsvinden;
- er is sprake van een maatschappelijk belang;
- er is sprake van een persoonlijk belang;
- de complexiteit van de zaak vergt fysieke aanwezigheid in de zittingszaal, of
- er is sprake van een groot aantal procespartijen en/of de aanwezigheid van een tolk is vereist.

De bovenstaande criteria dienden in de eerste Tijdelijke regeling een handvat voor rechtbanken om te bepalen of een mondelinge behandeling fysiek diende plaats te vinden. In de huidige Tijdelijke regeling is dit echter aangepast, en dienen de criteria te worden gebruikt om te bepalen of een mondelinge behandeling fysiek *of* online/ telefonisch dient plaats te vinden. Uit het eerste criterium kan echter nog steeds worden afgeleid dat er een fysieke mondelinge behandeling dient plaats te vinden wanneer een mondelinge behandeling online of via een telefoonverbinding onmogelijk is.

De wijze waarop de mondelinge behandeling dient plaatst te vinden (fysiek, online of telefonisch) blijft echter volledig aan de desbetreffende rechtbank.[409] Zo is niet expliciet bepaald welke variant de voorkeur heeft en wanneer deze dient te worden gebruikt. Daarbij is een fysieke mondelinge behandeling in combinatie met online of telefonische aanwezigheid van procespartijen ook mogelijk.[410] In de huidige Tijdelijke algemene regeling (versie 5 november 2021) wordt in artikel 1.2.1 benoemd dat telefonische zittingen in uitzonderlijke gevallen dienen plaats te vinden, wanneer het niet mogelijk is om de zitting online of fysiek te organiseren.

406 Dit was bijvoorbeeld nog wel het geval in de tijdelijke regelingen tot en met Tijdelijke regeling F&J (versie 3 november 2020).

407 Art. 1.4 en 1.5 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 1 december 2021).

408 Zie art. 5.3 sub a, b, c, d en e Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 29 april 2020); Deze criteria zijn in de daarop volgende tijdelijke regelingen onveranderd gebleven, zie in de meest recente versie: Tijdelijke Regeling F&J rechtbanken (versie 1 december 2021), onder 3.4.

409 Art. 1.4 en 1.5 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 1 december 2021).

410 Art. 3.3. Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 1 december 2021).

Tabel 5.2 Wijze van behandeling volgens Tijdelijke regeling F&J versie 1 december 2021

Type zaak	Wijze van behandeling	Andere voorschriften
Geen onderscheid (Tijdelijke regeling 1 december 2021)		
Alle OTS en UHP	Mondelinge behandeling: fysiek, online (bijv. Skype) of telefonisch. Beoordeling aan de hand van vijf criteria: • Het is feitelijk onmogelijk om de mondelinge behandeling via telefonische (beeld)verbinding te laten plaatsvinden • Er is sprake van een maatschappelijk belang • Er is sprake van een persoonlijk belang • De complexiteit van de zaak vergt fysieke aanwezigheid in de zittingszaal, of • Er is sprake van een groot aantal procespartijen en/of de aanwezigheid van een tolk is vereist.[411] Een combinatie van fysiek en digitaal (hybride) is ook mogelijk. Schriftelijke afhandeling d.m.v. instemmingsverklaringen blijft mogelijk.	Indien mondelinge behandeling (fysiek, online of telefonisch) onmogelijk blijkt, drie maanden verlenging zonder horen (proces)partijen
Geen onderscheid (Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling 5 november 2021)		
Alle zaken	Enkel in uitzonderlijke gevallen telefonische zittingen, wanneer een online of fysieke zitting niet mogelijk is.	

5.4.3 Zaken in tweede aanleg

Eveneens vanwege de beperkte zittingscapaciteit bij de gerechtshoven werd in de eerste Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 24 april 2020) opgenomen dat alleen zeer urgente zaken zouden worden behandeld.[412] Zaken die niet zeer urgent zijn, worden alleen behandeld indien de organisatie binnen het hof dit toelaat.[413]

De zaken in tweede aanleg die als zeer urgent worden aangemerkt, zijn zaken die betrekking hebben op gesloten UHP, OTS en UHP waarin sprake is van een expiratiedatum op korte termijn.[414]

---

411 Zie art. 5.3 sub a, b, c, d en e Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 29 april 2020); Deze criteria zijn in de daarop volgende tijdelijke regelingen onveranderd gebleven, zie in de meest recente versie: Tijdelijke Regeling rechtbanken (versie 1 december 2021), onder 3.4.

412 Art. 2.1 sub a Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 24 april 2020).

413 Art. 2.1 sub b Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 24 april 2020).

414 Artt. 3.1 sub a en b Tijdelijke regeling F&J hoven, versie 24 april 2020. Ook vallen bijvoorbeeld kinderontvoeringszaken en voorlopige voorzieningen onder zeer urgente zaken in tweede aanleg, maar in dit onderzoek is specifiek gekozen om te kijken naar maatregelen die genomen zijn binnen het civiele jeugdbeschermingsrecht.

Zaken die een gesloten UHP betroffen werden mondeling behandeld.[415] OTS en UHP met een expiratiedatum op korte termijn werden in principe mondeling behandeld indien voldaan was aan drie (niet-cumulatieve) criteria:

- er is sprake van een eerste OTS;
- en/of er is sprake van een UHP van de minderjarige die feitelijk minder dan één jaar heeft geduurd;
- er is sprake van een verlenging van de OTS en/of UHP van drie maanden waarbij (proces) partijen niet zijn gehoord in verband met de coronarichtlijn van rechtbanken[416]

Net als bij de rechtbanken, was het aan het desbetreffende hof om te bepalen of een zaak als zeer urgent of urgent werd aangemerkt. De omstandigheden van de specifieke zaak bepalen of een zaak in een andere categorie kan vallen.[417] Zo kunnen OTS en UHP ook als urgente zaken worden aangemerkt. [418] Ook voorwaardelijke gesloten plaatsingen werden onder urgente zaken geschaard.[419]

Net als in de tijdelijke regelingen F&J voor de rechtbanken, wordt er bij de hoven niet langer onderscheid gemaakt tussen zeer urgente en urgente zaken. Bij alle civiele jeugdzaken is het aan het hof om te bepalen op welke manier een mondelinge behandeling plaatsvindt.[420] Daarvoor zijn er wel een aantal omstandigheden opgenomen die bij deze beoordeling een rol kunnen spelen:

- de aard en inhoud van de zaak;
- het belang van het kind;
- de wenselijkheid van een fysieke ontmoeting van het kind met de behandelende raads-he(e)r(en);
- het aantal procespartijen en/of belanghebbenden en/of informanten;
- de aanwezigheid van een tolk;
- de beschikbaarheid van toereikende digitale middelen.[421]

Enkel in spoedzaken waarin direct een beslissing dient te worden genomen door het hof, kan zonder betrokkenen te horen een beslissing worden genomen. Daarna zal er binnen twee weken een mondelinge behandeling worden gepland.[422]

In de huidige Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 30 november 2021) is ook opgenomen dat het aan het desbetreffende hof is om te bepalen op welke manier een mondelinge behandeling plaatsvindt (fysiek, online of *eventueel* telefonisch).[423] Daarbij is een combinatie van fysiek en online of telefonische aanwezigheid van procespartijen ook mogelijk.[424]

---

415 Art. 3.2 Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 24 april 2020).
416 Zie art. 3.3 Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020).
417 Aldus artt. 1.3 en 1.4 jo. art. 3.3 Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020).
418 Zie art. 4.1 sub b Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020).
419 Art. 4.1 sub a Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020). Zie ter volledigheid de Tijdelijk afwijkende regeling voor civiele dagvaardingszaken bij de rechtbanken vanwege de bijzondere omstandigheden door de coronacrisis, versie april 2020 en de Tijdelijke regeling voor kort gedingen rechtbanken handel/familie (versie 26 juni 2020) voor de familiezaken die via een dagvaardingsprocedure geïnitieerd worden.
420 Preambule Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 30 november 2021).
421 Art. 1.3 sub a tot en met f Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 30 november 2021).
422 Art. 3 Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 30 november 2021).
423 Art. 1.1. Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 30 november 2021).
424 Art. 1.2. Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 30 november 2021).

5.5 De praktijk van de zaaksbehandeling gedurende de eerste coronagolf

Voordat hieronder wordt ingegaan op hoe de praktijk van de zaaksbehandeling in civiele jeugdzaken is verlopen, is van belang eerst een globaal beeld te schetsen van de periode waarop dit onderzoek in het bijzonder betrekking heeft. Anders dan de beide andere deelonderzoeken in dit rapport, concentreert dit deelonderzoek zich op een relatief korte periode in de eerste coronagolf: de periode van de sluiting van de gerechtsgebouwen op 17 maart 2020 tot 11 mei 2020, toen het weer mogelijk werd om zeer urgente zaken op de rechtbank te laten plaatsvinden. De OTS en UHP-zaken die in dit onderzoek centraal staan, werden als zodanig aangemerkt en de zitting in deze zaken waren vanaf dat moment, met een aantal aanpassingen aan de anderhalvemetersamenleving, zoals plexiglas schermen, weer grotendeels als voor de coronacrisis. Wanneer het niet mogelijk was om in de beschikbare ruimtes op de rechtbanken een zitting te laten plaatsvinden, werd in enkele gevallen uitgeweken naar een externe locatie. Al met al ging het, in tegenstelling tot veel andere zaken, om een relatief korte periode van ongeveer zes weken, waarin zittingen niet fysiek konden plaatsvinden en telefoon en digitale middelen werden ingezet. Na 11 mei 2020 werd - en ook nu nog steeds wordt – wel gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een of meer betrokkenen online aan een verder geheel fysieke zitting deel te laten nemen, maar dat gebeurt (vooralsnog) bij wijze van uitzondering.

5.5.1 Meer mogelijkheden tot schriftelijke behandelingen in eerste aanleg

Hierboven is beschreven dat door de tijdelijke regelingen binnen het civiele jeugdrecht zo veel mogelijk zaken ter zitting worden behandeld, vanwege de prioriteit die aan civiele jeugdzaken is gegeven. Waar binnen het vreemdelingenrecht en strafrecht wordt gestreefd om zo veel mogelijk zaken schriftelijk af te doen, blijft binnen het jeugdrecht bij zeer urgente zaken in principe het uitgangspunt dat deze zaken inhoudelijk worden behandeld ter zitting – al dan niet op afstand. Bij urgente zaken werden de mogelijkheden van de rechtbanken om zaken schriftelijk af te doen wel verruimd. Zo was het voor de coronacrisis gebruikelijk dat in het civiele jeugdrecht de mogelijkheid voor een schriftelijke behandeling werd geboden bij een verlengingsverzoek van een OTS of een UHP.[425] De Tijdelijke regeling F&J rechtbanken die tijdens de eerste coronagolf gold (versie 29 april 2020), breidt deze bestaande mogelijkheid uit door ook urgente zaken waarbij het niet om een verlenging gaat, met instemming van partijen, schriftelijk af te kunnen doen middels overbruggingsbeschikkingen (zie ook par. 5.4.1).[426] Partijen tekenen in dat geval een instemmingsverklaring.[427] Als de zaak zich er niet voor leent om schriftelijk te worden afgedaan of partijen stemmen daar niet mee in, volgt een mondelinge behandeling die ofwel fysiek in de

425 Bij een verlengingsverzoek voor een OTS en/of een UHP legt de rechtbank aan de GI en de belanghebbende(n) de vraag voor – middels de zogenoemde 'oproepbrief' of 'meldbrief' – of zij de zaak mondeling behandeld willen zien of dat zij instemmen met het voornemen van de rechtbank om een zaak schriftelijk af te doen. Partijen worden in dat geval verzocht om schriftelijk in te stemmen met dit voornemen van de rechtbank. Wanneer partijen niet binnen veertien dagen reageren, wordt deze zaak alsnog schriftelijk afgedaan, tenzij volgens de kinderrechter bepaalde omstandigheden aanwezig zijn om deze zaak alsnog mondeling te behandelen. Zie hiervoor ook art. 6.1 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020). Op de praktijk van deze oproepbrieven bestaat ook kritiek. Zie hiervoor o.a. Bruning in: *GS Personen- en familierecht*; Hof Amsterdam 19 juli 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR3011 m.nt. P. Dorhout, *FJR* 2011/125.

426 Zoals uit par. 5.3.1 en tabel 2 immers blijkt kunnen een open UHP en een eerste OTS ook onder urgente zaken vallen. Bij urgente zaken is het uitgangspunt om deze schriftelijk af te doen. De meest recente Tijdelijke regelingen F&J (versie 1 december 2021 en versie 1 oktober 2021), bieden rechtbanken nog steeds de mogelijkheid om zaken schriftelijk af te doen 'indien de zaak zich naar het oordeel van de rechtbank voor schriftelijke afdoening leent,' par. 2.1.

427 Art. 3.2 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 29 april 2020).

zittingszaal, ofwel online of telefonisch kan plaatsvinden. Deze keuze ligt bij de desbetreffende rechtbank.[428]

Aangezien de rechtspraak tijdens de eerste coronaperiode gedeeltelijk is komen stil te liggen, bleek in de praktijk dat verlengingsverzoeken in de eerste coronaperiode niet werden behandeld en middels deze overbruggingsbeschikking bij rechtbanken werden toegewezen.[429] Zoals uit de interviews bleek:

> *[…] en we keken ook of het een zaak was die sowieso op de pro forma lijst was gekomen waarbij de ouders al akkoord zijn met het verzoek. Dat kun je screenen en waar dat absoluut niet het geval werd, werd de zitting gewoon ingepland. Zo hebben we dat wel geprobeerd te screenen. (CJR rechter 4)*

Uit de interviews blijkt dat procesdeelnemers daarbij soms door het gerecht voor de keuze geplaatst zijn om tussen een digitale zitting of een beslissing zonder zitting te kiezen. Hierover meer in par. 5.6.2.

> *(D)aar waar we uit de stukken al iets konden opmaken dat ouders zich kunnen vinden in wat er gevraagd wordt. Daar hebben we brieven gestuurd en gezegd: u kunt voorlopig niet naar de rechtbank komen en als u dat wilt dan gaan we een digitale zitting plannen, maar u mag ook laten weten dat u het ermee eens bent en dan krijgt u een beslissing. Die selectie hebben we ook nog gemaakt. (CJR rechter 1)*

Zoals ook in paragraaf 7.6. zal worden besproken, volgt ook uit de jurisprudentie van de eerste coronaperiode dat in de praktijk verschillend is omgegaan met deze mogelijkheid tot verlengen zonder horen van partijen.[430] Het Hof Arnhem-Leeuwarden heeft in een drietal zaken geconcludeerd dat het beginsel van hoor en wederhoor was geschonden in zaken waarbij schriftelijk was verlengd zonder de ouders te horen. De ouders waren namelijk in de desbetreffende gevallen niet in de gelegenheid gesteld om op het verzoek tot verlenging te reageren. Desalniettemin gaat het hof niet over tot vernietiging van de verlengingsbeschikking. Daarbij werd de context betrokken waarin de rechtbanken deze beschikkingen hebben genomen (crisissituatie), de korte periode van verlenging van de kinderbeschermingsmaatregel (drie maanden) evenals het feit dat partijen in hoger beroep alsnog voldoende gelegenheid kregen om op de OTS en machtiging UHP te reageren.[431]

Het voorgaande wil echter niet zeggen dat rechtbanken veel gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om zaken schriftelijke af te doen in (V)OTS- en UHP-zaken. Uit de interviews kregen wij de indruk dat de praktijken tussen de rechtbanken weliswaar sterk uiteenliepen, maar dat dergelijke situaties zeker niet het landelijke beeld waren. Dat gold ook voor de verlengingsverzoeken.

> *Als rechtbank konden wij ons niet vinden in de lijn om verlengingsverzoeken standaard schriftelijk af te doen. Wij hebben dat niet gedaan en zijn daar ook transparant in geweest. Wij hadden het idee dat we anders op een bepaalde ondergrens van rechtsbescherming terecht zouden komen. We hadden ook het gevoel dat als je mensen kunt bereiken, en zij gehoord*

---

428 Art. 3.2 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 29 april 2020).

429 Zie bijvoorbeeld: Heijmans, *Volkskrant* 2020.

430 Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5657; Hof Arnhem-Leeuwarden 6 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6248; Hof Arnhem-Leeuwarden 29 september 2020, ECLI:NL: GHARL:2020:7980.

431 ibid.

willen worden, je ze ook moet willen bereiken. En niets stond ons in die eerste weken in de weg om ze gewoon te bellen. (CJR rechter 5)

Het lijkt er dus op dat voor deze zaken de mondelinge behandeling, zij het niet fysiek, grotendeels het uitgangspunt is gebleven.[432] Cijfers over het aantal schriftelijke afdoeningen binnen het civiele jeugdrecht tijdens corona zijn echter niet bekend. Daarom is niet nauwkeurig vast te stellen of in (V)OTS- en UHP-zaken meer gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om een zaak schriftelijk af te doen.

5.5.2 Variatie in wijze van de mondelinge behandeling

In lijn met de Tijdelijke regeling F&J rechtbanken werden de mondelinge behandelingen voor zaken binnen het civiele jeugdrecht zowel fysiek, online als telefonisch gehouden. Ook werden soms verschillende van deze middelen gecombineerd.[433] Het is niet goed mogelijk om een eenduidig en landelijk beeld te geven van de wijze waarop door de rechtbanken invulling is gegeven aan de mondelinge behandeling. Die invulling verschilde al door de persoonlijke initiatieven die teamvoorzitters of individuele rechters namen in de eerste fase. Deze fase werd gekenmerkt door improvisatie en dat leidt per definitie tot verschillen. Omdat tegelijkertijd de voorhanden zijnde faciliteiten op het moment dat de kabinetsmaatregelen in de eerste coronagolf werden genomen de mogelijkheden voor deze improvisatie beperkten, is daarin toch enige lijn te ontdekken. Deze lijn verloopt van het overwegende gebruik van mogelijk meerdere (mobiele) telefoons – met alleen geluid, dan wel ook beeldverbinding – naar het gebruik van Skype, naar het zo snel mogelijk weer fysiek houden van zittingen, zij het soms met de mogelijkheid van online aanwezigheid (hybride zittingen). Een van de geïnterviewde rechters schetst een levendig beeld van de improvisatie in deze periode:

In de beginfase, de eerste weken nadat de gerechtsgebouwen waren gesloten, werd in civiele jeugdzaken (OTS en UHP) overwegend gebruik gemaakt van (vaak meerdere) mobiele telefoons. Dit was nodig omdat in deze zaken het aantal procesdeelnemers dat zich op verschillende locaties bevindt groot is en er ook geen andere voorzieningen voorhanden hadden. Eerst gebruikte rechters vaak hun eigen telefoons, maar als snel werden deze door de rechtbanken verstrekt, inclusief bluetooth speakers. Wisselend werd gebruik gemaakt van beeldbellen via de mobiele telefoons. Na de persconferentie van Rutte vroeg ik aan mijn dochter: 'Kan ik met een iPhone naar iemand met een Samsung beeldbellen?' Nou dan krijg je van die rollende ogen. 'Duh pa, tuurlijk kan dat.' Dus ik de volgende dag naar mijn collega's: 'Jongens dat kan!' Dus zo hebben we dat wel gedaan, maar dan wel gewoon bellend, zowel de ouders als de aanvragende partij, de gecertificeerde instelling in dit geval en de advocaat die er was: gewoon bellen. Omdat als het kan, dat is echt onze vaste overtuiging, als je ze kan horen dan moet je ze gewoon horen. Gewoon recht op hoor en wederhoor, heel simpel. (CJR rechter 5)

Er ging bij telefonische zittingen vooral technisch veel mis en dat vroeg veel van het geduld van procesdeelnemers en regie van de rechter. Nogmaals een rechter hierover:

(A)lles (ging) in eerste instantie telefonisch, van Skype had niemand toen nog gehoord volgens mij. Dus dat betekent dat de rechter en de secretaris wel hier zaten (op de rechtbank) vaak

---

432 In tweede aanleg geldt ook het uitgangspunt zaken – die in dit onderzoek van belang zijn – in beginsel mondeling worden behandeld. Op maat en per zaak kan daarentegen door het hof worden beoordeeld of aanleiding bestaat om van dit beginsel af te wijken en de zaak wel schriftelijk af te doen (zie art. 3.3 en 4.3 Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020). Gesloten plaatsingen kunnen in ieder geval niet schriftelijk worden afgedaan krachtens art. 3.2 Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020).

433 Zie ook art. 5.2 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020).

moesten we met twee telefoons tegelijk werken, ook omdat er vaak een tolk aanwezig was. De ene keer liep dat perfect, de andere keer haperde er een lijn, dan moest je drie, vier keer opnieuw inbellen. De ene keer ging het wel goed met de tolk erbij, de andere keer ging het minder goed met de tolk erbij. (CJR rechter 4).

Een aantal weken na het sluiten van de gerechtsgebouwen kon worden overgestapt op Skype.

Uit de interviews met rechters en andere betrokkenen komt naar voren dat (louter) telefonische zittingen slechts gedurende de eerste twee weken van de coronacrisis hebben plaatsgevonden. Daarna is men overgegaan op digitale zittingen via Skype of hybride zittingen. Enkel wanneer het niet anders kon heeft er sindsdien nog een zitting (gedeeltelijk) telefonisch plaatsgevonden.[434] In de interviews kwam naar voren dat zelfs voor telefonische zittingen op dat moment regelmatig nog begrip was onder procesdeelnemers, ondanks de nadelen die daaraan kleefden. Dit heeft met name te maken met de context van de eerste coronaperiode. Zo gaf een advocaat aan:

Gek genoeg, de ouders die ik in die UHP-zaak heb bijgestaan, die ik telefonisch heb moeten doen, die slikten dat wel. Maar dat was ook, het roeien met de riemen die je hebt op dat moment. (CJR advocaat 2)

Cijfers over het aantal mondelinge behandelingen – en meer specifiek de manier waarop de mondelinge behandelingen hebben plaatsgevonden – zijn niet beschikbaar. Deze informatie was ook niet te verzamelen door middel van onderzoek van de uitspraken via rechtspraak.nl. De wijze waarop de zitting heeft plaatsgevonden staat weliswaar vermeld in de beschikking, maar slechts een klein deel van de beschikkingen in (V)OTS- en UHP-zaken wordt gepubliceerd of kan anderszins online worden gevonden.

Zittingen in gesloten locaties

Bij zittingen die toezien op jeugdigen die in een gesloten instelling zijn geplaatst is het al voor de coronacrisis mogelijk om de mondelinge behandeling plaats te laten vinden op locatie – dus in de gesloten instelling – in plaats van op de rechtbank. De rechter komt in dat geval naar de instellingen toe.[435] Voor het bezoek van deze gesloten instellingen gelden in principe de regels en protocollen van de instellingen zelf.

Voordat fysieke zittingen op locatie kunnen plaatsvinden moeten instellingen voldoen aan een aantal voorwaarden die vanuit de Rechtspraak zijn geformuleerd, om te garanderen dat ook bij deze zittingen op locatie aan de coronamaatregelen wordt voldaan. zoals de anderhalve metermaatregel. De Rechtspraak is namelijk verantwoordelijk voor de veiligheid van alle procesdeelnemers tijdens de zitting, ook als de zitting niet in een gerechtsgebouw plaatsvindt.[436]

De voorwaarden voor mondelinge behandeling in gesloten instellingen zijn opgenomen in de 'Landelijke Richtlijn in het kader van fysiek horen in instellingen in aanvulling op en ter specificatie van de RIVM-richtlijnen', die is ingegaan per 1 juli 2020 en tot op heden nog steeds van

---

434 Interview CJR medewerker 5; CJR rechter 3. De meest recente Tijdelijke regeling F&J biedt daar immers nog steeds ruimte voor; Tijdelijke Regeling F&J rechtbanken (versie 1 december 2021) par. 1.4 en 1.5; Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 30 november 2021), par. 1.1.

435 Zo houdt de rechtbank Den Haag sinds 2013 tweewekelijks een zitting op locatie van gesloten jeugdzorg. Zie bijvoorbeeld: 'Zitting op locatie gesloten jeugdzorg (Mededeling rechtbank),' hvja.nl.

436 De voorwaarden zijn geaccordeerd door het LOVF en daarmee door alle rechtbanken en is afgestemd met het Crisis Management Team. Zie ook de inleiding van de Landelijke Richtlijn van de Rechtspraak in het kader van fysiek horen in instellingen in aanvulling op en ter specificatie van de RIVM-richtlijnen.

kracht is.[437] Wanneer instellingen niet kunnen voldoen aan de voorwaarden die in de Landelijke Richtlijn zijn opgenomen, mogen mondelinge behandelingen niet op locatie plaatsvinden. Hierbij kan de rechtbank tijdens elk afzonderlijk bezoek vaststellen dat niet aan de voorwaarden is voldaan en ter plekke besluiten dat een mondelinge behandeling niet mag plaatsvinden.

Voorbeelden van de voorwaarden die zijn opgenomen in de Landelijke Richtlijn zijn dat anderhalve meter afstand moet kunnen worden gewaarborgd tussen procesdeelnemers (artikel 1), de zittingsruimte geventileerd moet (kunnen) worden en tussentijds wordt schoongemaakt (artikel 3), dat bekend is wat het aantal maximum personen is dat in een ruimte aanwezig kan zijn (artikel 4) en dat procesdeelnemers direct naar de zittingsruimte begeleid worden en niet plaatsnemen in een wachtruimte (tenzij de wachtruimte voldoet aan de anderhalve meter regel) (artikel 6). Tijdens de eerste coronagolf waren ook in deze zaken fysieke niet mogelijk en werden deze eveneens gehouden via telefoon of Skype.

In de interviews kwam ook naar voren dat niet alleen rechters geen toegang hebben tot de gesloten instellingen vanwege de coronamaatregelen, maar ook advocaten niet naar binnen konden. Dit zorgde ervoor dat de minderjarigen ook digitaal of telefonisch met de advocaat contact moesten hebben. Een advocaat beschreef dit als volgt:

> *[…] als ik heel eerlijk ben en kijk naar het belang van mijn cliënt, mijn cliënt vindt het gewoon heel fijn als ik langskom en als ik zeg wie ik ben. Dat zijn hele kwetsbare mensen, ook de minderjarigen natuurlijk die in een instelling zitten […] [moet ik] in het eerste contact eigenlijk al een soort van vertrouwen zien te winnen. Want die mensen zitten daar, weten helemaal niet wat eraan de hand is, ik moet dingen uitleggen. Telefonisch gaat dat eigenlijk niet, kan je geen vertrouwen winnen binnen een halfuurtje en in het echt kan dat wel. Met zo'n zitting is het ook weer moeilijk, dan zit daar ineens een rechter. Dat is voor mensen dan heel moeilijk te bevatten. Ook inderdaad met het vertrouwen, het is dan toch op afstand. Normaal gesproken bij zo'n zitting zouden we allemaal naar locatie gaan. Dan zorg ik dat ik wat eerder ben, heb ik nog een gesprekje met de cliënt om het voor te bereiden. Nu doe ik dat ook wel telefonisch, maar je mist dan toch echt wel wat interactie een vertrouwensband die je kunt opbouwen. (CJR advocaat 3)*

Hoewel dit niet het onderwerp van ons onderzoek vormt, willen wij hier kort signaleren dat in meerdere interviews met rechters en advocaten werd gerefereerd aan het horen van betrokkenen in geval van een (zorg)machtiging in het kader van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz).[438] Artikel 6:1 lid 3 Wvggz bepaalt dat, indien de betrokkene in een accommodatie verblijft, de rechter, vergezeld door de griffier, door de zorgaanbieder in de gelegenheid wordt gesteld hem aldaar te horen. Dat was door de coronamaatregelen niet mogelijk en daarom vonden ook deze zittingen telefonisch en (later) via Skype plaats. Het viel de onderzoekers op dat beide groepen professionals hier erg mee in hun maag zaten. In de ogen van veel geïnterviewden gaat het hier om de vanwege hun aandoening meest kwetsbare groep. Anders dan in de OTS- en UHP-zaken was hier een complicerende factor dat het horen via telefoon of Skype niet goed werd begrepen door deze groep, waardoor dat horen als nog minder adequaat werd aangemerkt.

> *Iemand met een psychose vindt het natuurlijk heel gek om ook nog eens een keer te gaan beeldbellen. Je hebt al een psychose, je denkt al dat de wereld nep is en dan zit je ook nog naar*

---

437 Deze Landelijke Richtlijn ziet zowel toe op instellingen in het kader van verplichte zorg als op zaken binnen het jeugdrecht. Dit wordt specifiek bij de titel van de Richtlijn vermeld; 'Landelijke richtlijn fysiek horen in instellingen in aanvulling op en ter specificatie van de RIVM-richtlijnen,' rechtspraak.nl, 1 juli 2020.

438 Hetzelfde geldt hier grosso modo voor een rechterlijke machtiging in het kader van de Wet zorg en dwang.

een televisiescherm te kijken. Dat werkt helemaal niet. Dat werkt in het jeugdrecht iets beter, dat kan je wat beter uitleggen, dat is wel te doen. (CJR advocaat 2)

Het leek de geïnterviewden vooral te steken, dat het horen op deze wijze langer is doorgegaan dan nodig. Omdat dit buiten de scope van ons onderzoek viel, hebben dit niet uitgezocht, maar het lijkt er op dat dit ook na de zomer van 2021 nog voorkwam, waarna vervolgens vanaf november weer een lock down gold.

5.5.3 Het horen van de minderjarige

Minderjarigen vanaf de leeftijd van twaalf jaar en ouder worden afzonderlijk gehoord door de kinderrechter in een kindgesprek. Bij verzoeken tot een machtiging voor gesloten jeugdhulp worden minderjarigen in aanwezigheid van andere belanghebbenden gehoord en bij andere zaken binnen het civiele jeugdrecht worden zij apart gehoord – met uitzondering van hun advocaat als zij deze hebben.

Ook de coronamaatregelen van de Rechtspraak zien erop toe dat minderjarigen gehoord worden tijdens de gerechtelijke procedure. De Tijdelijke Regeling F&J (versie 29 april 2020) schrijft voor dat het kindgesprek fysiek in de rechtbank, online (bijvoorbeeld via Skype) of telefonisch kan plaatsvinden. Het is wederom aan de desbetreffende rechtbank om hierin een beslissing te nemen.[439] De Tijdelijke regeling F&J rechtbanken vermeldt het kindgesprek niet specifiek. De Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020) doet dat wel. Zo geeft art. 6.1 drie mogelijkheden: een fysieke ontmoeting van het kind met de behandelend raadshe(e)r(en), online (bijvoorbeeld via Skype) of telefonisch. Wanneer de kinderrechter gebruikmaakt van de optie om het kindgesprek via een telefonische of online (Skype)verbinding plaats te laten vinden, staat in de Tijdelijke regeling expliciet vermeld dat de vertrouwelijkheid en de beslotenheid van het kindgesprek in acht dient te worden genomen.[440]

Uit de interviews komt naar voren dat rechters vaak twijfels hebben of dit via telefoon of Skype wel kan worden gegarandeerd. Zie daarover in par. 5.6.6 meer. Daarnaast kwam in de interviews naar voren dat bij een aantal rechtbanken de kindgesprekken op beperkte schaal digitaal hebben plaatsgevonden, ook na de eerste coronaperiode, mede uit noodzaak en vanwege de voordelen die het bood.[441] In familiezaken, waar de kindgesprekken niet, zoals in jeugdbeschermingszaken, vlak voor aanvang van de zitting worden gehouden, gebeurde dit op grotere schaal. In deze zaken werden ook gedurende een langere periode online zittingen gehouden. Daarover ook meer in par. 5.6.2 en 5.6.6.

In de Tijdelijke regeling hoven wordt voorts expliciet benoemd dat bij een verzoek tot een machtiging gesloten jeugdhulp de minderjarige in aanwezigheid van zijn advocaat en de overige betrokkenen wordt gehoord.[442] De minderjarige heeft daarnaast ook de optie om zijn of haar mening schriftelijk kenbaar te maken aan de rechter in plaats van mondeling gehoord te worden.[443] Zoals eerder besproken, bood de Tijdelijke Regeling F&J (versie 29 april 2020) de kinderrechter de mogelijkheid om zonder partijen voorafgaand te horen, een (schriftelijke) beslissing te nemen indien partijen daarmee instemden en de zaak zich voor een schriftelijke behandeling leende. Dit betekent tegelijkertijd dat ook kinderen in dat geval niet voorafgaand aan

439 Art. 5.1 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 29 april 2020).
440 Art. 6.3 Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020).
441 Interview CJR rechter 2; CJR rechter 3; CJR rechter 4.
442 Zie art. 6.4 Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020).
443 Zie ook art. 6.5 Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020).

de beslissing hoeven te worden gehoord. Hierover meer in par. 5.6.3.[444] Cijfers over het gebruik van deze mogelijkheid en over de gang zaken van bij kindgesprekken zijn niet beschikbaar.

5.6 De zittingspraktijk tijdens de eerste coronagolf nader bezien

5.6.1 Onderzoeksmethoden empirisch deel

In ons onderzoek hebben wij de ervaringen van rechtzoekenden en professionals met de gevolgen van de maatregelen die binnen de rechtspraak werden genomen tijdens de eerste coronagolf in kaart gebracht. Het regelgevingskader voor die maatregelen en de wijze waarop daaraan invulling werd gegeven door (in het bijzonder) de rechtbanken is hierboven geschetst. Het is evident dat de grootste impact van de maatregelen culmineert rond de wijze waarop in de praktijk invulling is gegeven aan de zittingen die via telefoon of videobellen zijn verlopen. Daar heeft zich dan ook het empirisch-kwalitatieve deel van het onderzoek zich op geconcentreerd. In lijn met de in hoofdstuk 1 beschreven methodologie heeft het empirisch deelonderzoek naar zaken in het civiele jeugdbeschermingsrecht bestaan uit drie componenten (zie ook bijlagen 5A tot en met 5F).

De eerste component vormen de resultaten van de *interviews* met professionals uit alle bij OTS en UHP-zaken betrokken hoeken. In totaal zijn zestien professionals geïnterviewd. In de eerste plaats vijf (jeugd)rechters van evenzovele verschillende rechtbanken. Het betrof de rechtbanken Midden-Nederland, Noord-Holland, Amsterdam, Zeeland-West-Brabant en Gelderland. De basis voor de selectie van de rechtbanken is gebaseerd op geografische spreiding en de verschillen in aanpak van zittingen in de corona-periode. De inschatting hiervan is in overleg met het LOVF gemaakt. In de tweede plaats zijn vijf advocaten geïnterviewd, zoveel mogelijk werkzaam in dezelfde vijf arrondissementen als de rechters, zodat vanuit verschillende perspectieven naar dezelfde zittingspraktijken kon worden gekeken. Bij de selectie van de advocaten zijn onderzoekers geholpen door de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtadvocaten (VNJA). De overige interviews waren met medewerkers van de Raad voor de kinderbescherming, en medewerkers van gecertificeerde instellingen. De interviews hebben plaatsgevonden tussen 3 maart en 28 juni 2021, in verband met de maatregelen via MS Teams. Het ging om semi-gestructureerde interviews, aan de hand van een vaste topic lijst. De interviews hadden de duur van circa een uur, zijn opgenomen, vervolgens getranscribeerd en gecodeerd om te kunnen worden verwerkt. De geïnterviewde is gemeld dat de verwerking zou plaatsvinden op basis van anonimiteit, waarbij wel een lijst met geïnterviewden als bijlage in het rapport zou worden opgenomen.

De tweede component van het empirisch onderzoek werd gevormd door een *survey* onder rechtzoekenden. In verband met de kwetsbare groep waar het in dit deelonderzoek om ging (jeugdigen) is de concept-vragenlijst van het surveyonderzoek voorgelegd aan de Facultaire Ethische Toetsingscommissie van de faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie (REBO) van de Universiteit Utrecht. Deze heeft op 14 april 2021 haar goedkeuring hieraan gegeven. Helaas moet worden geconstateerd dat dit deel van het onderzoek door de zeer geringe respons geen representatieve uitkomsten heeft opgeleverd. Dit is te wijten aan een aantal factoren, die wij in het kader van de verantwoording die onderzoekers over hun methoden behoren af te leggen kort willen benoemen.

De voornaamste factor betreft de medewerking van de Rechtspraak aan het surveyonderzoek, althans het gebrek daaraan. Ondanks eerdere toezeggingen bleek dat de rechtbanken niet bereid waren om medewerking te verlenen aan het uitzetten van de vragenlijsten. De reden hiervoor zou

444 Dit verschilt met de praktijk van de oproepbrieven in de reguliere gang van zaken, omdat via deze maatregel een zaak schriftelijk kan worden afgedaan, ook wanneer procespartijen daar niet mee instemmen. Bij de zogenaamde 'oproepbrieven' moeten partijen immers instemmen met de schriftelijke afdoening van hun zaak.

zijn dat dit een te grote extra belasting voor de griffies zou betekenen. Onderzoekers hebben hierover in de richting van het LOVF en de Raad voor de rechtspraak verbazing uitgesproken. De extra handeling voor de griffies zou bestaan uit het bij de andere stukken voor betrokkenen bij een OTS- of UHP-zaak voegen van een A-4tje, waarin het onderzoek kort werd uitgelegd en werd verzocht om deelname aan de onlinesurvey via een QR-code. Nadat in juni na een heroverweging toch werd besloten medewerking te verlenen werd een Privacy Impact Assessment (PIA) opgesteld, die op 29 juni 2021 door de Raad werd goedgekeurd. Op 7 juli 2021 zijn alle rechtbank door het LOVF bericht over het meedoen aan het onderzoek. Op 22 juli 2021 werd vanuit het LOVF aangeven dat andere rechtbanken dan de vijf rechtbanken waarvan rechters met het onderzoek hebben meegedaan (Midden-Nederland, Noord-Holland, Amsterdam, Zeeland-West-Brabant en Gelderland) dringend zijn verzocht aan het onderzoek mee te werken.[445] Uiteindelijk bleek maar een klein aantal rechtbanken daadwerkelijk bereid om medewerking te verlenen. Andere rechtbanken achten het weinig kansrijk dat via het uitzetten van een survey degenen die ervaring hebben opgedaan met digitale zittingen in de eerste coronagolf konden worden bereikt. Het ging de onderzoekers echter mede om ervaringen met hybride zittingen en deze vonden nog wel degelijk plaats.

Toen het aantal (gedeeltelijk) ingevulde vragenlijsten eind september nog slechts op negen stond, is door onderzoekers een interventie gepleegd, die erin bestond een student-assistent in de rechtbank aanwezig te laten zijn, die betrokkenen bij OTS- en UHP-zaken het onderzoek onder de aandacht bracht. Dit leverde een verhoging van de respons met vier op, hetgeen half december het eindresultaat op dertien (gedeeltelijk) ingevulde vragenlijsten bracht. Dit beperkte aantal leverde voor de onderzoekers geen bruikbare uitkomsten op. Hierbij speelt nog een andere factor een rol. De periode van telefonische en online zittingen heeft slechts een relatief korte periode geduurd, waarna over de gehele linie de zittingen voor het overgrote deel weer fysiek verliepen, met incidenteel het online aansluiten bij de zitting van een of meer betrokkenen (hybride zitting). De groep betrokkenen die in deze periode een zitting heeft ervaren is dan ook beperkt. Daar komt bij de identiteit van deze groep om redenen van privacy niet aan de onderzoekers bekend kon worden gemaakt. De insteek voor het onderzoek is daarom geweest om deze groep te bereiken via de band van de verlengingen van OTS en UHP. Deze maatregelen komen periodiek terug op zitting voor een rechterlijke beslissing (verlenging of beëindiging). Betrokkenen hebben dan ook veelal ervaring opgedaan met meerdere zittingen. Door het breed uitzetten van de survey onder alle betrokkenen bij OTS- en UHP-zittingen bij de vijf genoemde rechtbanken gedurende een aantal maanden zou een deel van deze groep kunnen worden bereikt. In de survey werd daarom naar de ervaringen met fysieke, zowel als met telefonische/online zittingen. Zo kon ook het verschil in ervaring in kaart worden gebracht. Het feit dat de medewerking van de rechtbanken zo moeizaam op gang kwam heeft ertoe geleid dat de periode waarin de survey is uitgezet aanzienlijk korter is uitgevallen en bovendien voor een groot deel de zomervakantie betrof, in welke periode het aantal zittingen minimaal is.

Een laatste factor die een rol heeft gespeeld bij de geringe respons op de survey is dat het hier gaat om zittingen die voor betrokkenen uiterst gevoelig zijn. Het is begrijpelijk dat zij met andere zaken bezig zijn dan met het invullen van een vragenlijst. Tot slot, hebben onderzoekers aan de VNJA het verzoek gedaan om via advocaten in contact te komen met cliënten die een telefonische of online zitting hebben meegemaakt, om deze op hun ervaring te bevragen, maar ook deze route heeft geen respons opgeleverd.

---

445 De rechtbanken Overijssel en Oost-Brabant hebben toen ook aangegeven aan het onderzoek te willen meewerken en sindsdien de uitnodigingsbrieven aan het dossier toegevoegd. In de survey is daarom later de mogelijkheid opgenomen om een van deze rechtbanken te selecteren.

Voor ons rapport hebben wij voor de ervaring van betrokkenen bij een zitting in jeugdbeschermingszaak daarom grotendeels moeten varen op het onderzoek van het Engelse Nuffield Family Justice Observatory naar de gevolgen van het gebruik van videoconferentie in jeugd- en familiezaken.[446] Voor dit onderzoek zijn verschillende actoren in deze procedures gevraagd naar hun ervaringen met dit gebruik. Het onderzoek bestreek twee periodes: van 14 tot 28 april 2020 en van 10 tot 30 september 2020. Het onderzoek bestond uit een survey, interviews en focusgroepen en maakt een degelijke indruk. Uiteraard dienen echter de resultaten van dit onderzoek met de nodige voorzichtigheid te worden gebruikt. Rekening dient te worden gehouden met aanzienlijke verschillen, niet alleen tussen de Engelse en Nederlandse rechtsstelsels, maar ook in de situatie bij aanvang van de coronacrisis waar het gaat om ervaring met telefonisch en online zittingen, de organisatie van gerechten etc.

Tot slot zijn de resultaten van het empirisch onderzoek ter nadere validatie eind november 2021 tijdens een expertmeeting met deelnemers uit het veld en de wetenschap voorgelegd voor herkenbaarheid en commentaar. Vervolgens zijn de knelpunten en leerpunten uit de crisis geïdentificeerd en is op basis hiervan gesproken over hoe de toekomst van het verloop van zitting in OTS- en UHP-zaken er naar verwachting uit zal (kunnen) gaan zien. Op dat laatste wordt teruggekomen in par. 5.7.

5.6.2 Communicatie tussen rechtbank en partijen

In de literatuur wordt terecht aangekaart dat juist personen-, familie- en jeugdrecht zaken zich moeilijk laten behandelen via de telefoon of beeldbellen.[447] Over de vraag of en hoe de communicatie tussen de rechter en procespartijen wordt beïnvloed door de digitalisering van de rechtspraak, wordt verschillend gedacht. Specifiek binnen het (familie- en) jeugdrecht zijn verschillende geluiden te horen dat het lastig is om emoties te herkennen op het scherm.[448] Zoals een van de rechters het verwoordde:

> *[Ik] zie: goh ik kan u niet zien maar ik hoor wel dat er iets gebeurt. Wat is dat nou wat ik hoor? Is dat nou boosheid of eigenlijk teleurstelling, wat is het dat ik hoor? (CJR rechter 2)*

Juist binnen jeugdzaken (en familiezaken) kunnen de emoties hoog oplopen en kunnen partijen moeite hebben om zich in te houden of om zich te uiten.[449] Soms wordt een rechtzoekende zo boos dat hij niet meer naar de rechter wil luisteren: *'op een gegeven moment hoor ik dan een briesende vader: 'Wel godverdomme en dit en dat,' nou ja, zie dat dan maar eens te managen* (CJR rechter 1),' aldus een van de rechters over de moeilijkheden wanneer emoties oplopen tijdens digitale zittingen.

Ook is het voor de rechter lastiger om non-verbale communicatiesignalen op te merken in een digitale of hybride zitting, terwijl ook deze non-verbale signalen kunnen laten zien aan een rechter hoe procespartijen tegen een kwestie aankijken.[450] Redenen hiervoor kunnen zijn dat niet alle deelnemende partijen (tegelijkertijd) in beeld te zien zijn of dat sommige of alle betrokkenen slechts in miniatuur op het scherm worden afgebeeld. Bij telefonische zittingen is er geen non-verbale communicatie te zien en kan er slechts op de verbale communicatie van partijen worden

---

446 Byrom, Nufflield Family Justice Observatory 2020.

447 *FJR* 2020, afl. 5, p. 28-32; Over kindgesprekken: Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020, p. 180; McKeever, *MLR Forum* 2020, p. 2; Bannon & Adelstein, *Brennan Center for Justice* 2020, p. 7.

448 Zie bijvoorbeeld Ivo Dinkelaar, juridisch medewerker in familie- en jeugdzaken bij de Rechtbank Noord-Holland: Dinkelaar, *Trema* 2020, afl. 3, p. 5; Byrom, Nuffield Family Justice Observatory 2020, p. 9. Zie ook interview jeugdrechter Esther de Boer: De Boer, *Mr.* 2020.

449 *FJR* 2020, afl. 5, p. 28.

450 Dinkelaar, *Trema* 2020, afl. 3, p. 7; Byrom, Nufflield Family Justice Observatory 2020, p. 10.

afgegaan. Dat lukt ook niet altijd, zo beschreef een advocaat de situatie in het begin van de corona-periode als volgt:

> *In dat geval was het ook zo dat we allemaal aan een andere telefoon hingen. Ik hier op mijn kantoor, zij thuis, de rechter en de griffier zaten wel bij elkaar, de GI aan de andere kant. Het was een kakofonie van telefoonlijnen en dus stemmen. Het was meteen vrijwel in het begin van de coronapandemie. (CJR advocaat 2)*

Non-verbale communicatie is niet alleen nodig om het standpunt van partijen te begrijpen, het is voor rechters en andere procespartijen ook een functioneel middel dat bijdraagt aan een effectief procesverloop. *'In de zittingszaal kun je nog een beetje met gebaren of een 'ik kom zo bij u' of even een knikje* (CJR rechter 1),' aldus een van de rechters over de voordelen van fysieke zittingen in relatie tot non-verbale communicatie.

Uit een evaluatierapport van de Nuffield Family Justice Observatory over het telehoren en het gebruik van videoconferenties in Engeland komt naar voren dat de digitale afstand tussen de rechter en procespartijen het voor de rechter lastiger maakt om sensitief te communiceren wat zijn of haar beweegredenen zijn voor de beslissing.[451] De beweegredenen voor een rechter om tot een bepaald oordeel te komen zijn altijd van belang, maar zeker in gevoelige zaken, zoals zaken die betrekking hebben op minderjarigen (en hun gezin), is het essentieel dat de rechter de motivatie van zijn oordeel op een empathische wijze duidelijk kan maken aan procespartijen.[452] Een medewerker van de RvdK legde uit dat daarmee ook draagvlak wordt gecreëerd bij rechtzoekenden in civiele jeugdzaken voor de uitspraak van de rechter:

> *Dus als je het hebt over acceptatie, ik denk dat je daarmee wel draagvlak creëert bij de ouders als het gaat over de verzoeken of beslissingen. Ik denk dat het bij zo'n kwetsbare groep, die dan toch de rechtbank uitgaan met het gevoel van: 'Ik heb wel het gevoel dat de rechter goed naar me luisterde,' dat speelt zich toch af op een ander niveau dat je niet bereikt digitaal. Dus het gevoel dat ouders gehoord worden is denk ik groter op zitting dan digitaal. Daarmee creëer je natuurlijk ook een draagvlak voor een uitspraak van de rechter. Als een ouder het gevoel heeft, 'Ik ben het er niet mee eens maar ik ben wel gehoord,' dan is dat heel anders dan dat iemand het gevoel heeft van 'Nou een halfuurtje een camera op m'n snufferd en het is gewoon een soort stempelmachine.' Dat hebben ouders dan een beetje. Het zit heel erg aan de gevoelsmatige kant. Om ouders recht te doen vind ik fysieke zittingen zeker belangrijk. Dat zij ook behoefte hebben om ouders de sfeer te laten proeven in zo'n zaal. Wie zit er voor je, hoe is iemand gekleed, hoe zit iemand erbij, zuchtend en steunend. Dat zijn allemaal dingen die je niet ziet, het non-verbale krijg je niet mee in beeld. (CJR medewerker 3)*

Dit laatste citaat benadrukt ook het belang van deelname van verschillende partijen – in dit geval de ouders – aan de gerechtelijke procedure.

Omdat ouders doorgaans bij zittingen die betrekking hebben op een machtiging UHP of een OTS *geen* advocaat hebben die deelneemt aan het proces, kan deze bevinding extra relevant zijn binnen het civiele jeugdrecht. Ouders (en minderjarigen) hebben immers geen hulp bij het 'vertalen' van de beslissing van de kinderrechter en zij kunnen zich niet altijd laten adviseren hoe zij zich tijdens een zitting moeten gedragen. In de interviews kwam terug dat niet alleen advocaten maar ook medewerkers van de RvdK en GI het moment na afloop van de zitting om die reden van belang vinden. Ze kunnen dan eventueel nog het een en ander waar nodig toelichten.

---

451 Byrom, Nuffield Family Justice Observatory 2020, p. 1 en 9.
452 Byrom, Nuffield Family Justice Observatory 2020, p. 10.

[…] in die zaken vind ik het wel belangrijk dat er dan toch een live zitting is. Ook omdat je ze dan naderhand kan opvangen. Met zo'n online zitting, op een gegeven moment verlaat iedereen 'm en dan is het ook gewoon klaar. Terwijl op de rechtbank, dan loop je even met ze mee en dan praat je nog even na, dat gaat automatisch. Voor onze doelgroep is dat vaak wel nodig om toch nog even te kijken of het helder is, of duidelijk is wat er is gezegd. (CJR medewerker 4)

5.6.3 Deelname aan de gerechtelijke procedure

Een aantal rechtbanken stuurde procesdeelnemers voorafgaand aan de zitting, informatie toe om digitale zittingen zo goed mogelijk te laten verlopen. Zoals een rechter beschrijft:

Ja, zij kregen van tevoren informatie toegestuurd. Dat was eigenlijk ook best vlot, er zit een heel blad bij 'hoe om te gaan met corona,' we stuurden bij de oproepen ook dingen mee. De oproepen waren ook aangepast: het is een digitale zitting, dus ga ergens zitten waar het rustig is, ook de beslotenheid van de zitting: u mag geen opnames maken. De zaken kunnen uitlopen dus schrik niet als u niet meteen gebeld wordt. Daar is wel in geïnvesteerd, ook op rechtspraak.nl, ook toen we overgingen op Skype, stond hoe dat te doen. Doe even van tevoren een test en volgens mij konden mensen zelfs bellen naar een nummer. (CJR rechter 2)

In de interviews kwam naar voren dat deze aanpak per rechtbank verschilde. Zo gaf een rechter aan:

'Wat ik heel sterk heb gemist is een simpel A4tje van 'dit zijn de mogelijkheden en zo moet je ze gebruiken.' Ik heb het in ieder geval niet gezien. (CJR rechter 1)'[453]

Een advocaat gaf aan dat het tijdens de zitting pas duidelijk werd hoe bepaalde functies van MS Teams of Skype werkten:

'Maar dat was voor mij ook zoeken, dat je ook iemand niet zag of niet hoorde, totdat iemand je dan gaat uitleggen: bovenaan rechts. (CJR advocaat 1)'[454]

Om een voortvarend verloop van een digitale zitting zoveel mogelijk op voorhand te garanderen is ook in de Tijdelijke regeling opgenomen dat partijen voorafgaand aan de zitting (met inachtneming van de privacyregels) zoveel mogelijk telefoonnummers en/of andere digitale contactgegevens van partijen schriftelijk kenbaar dienen te maken.[455]

Aanwezigheid van ouders

Met betrekking tot de deelname van partijen binnen het civiele jeugdrecht, is met name aandacht geweest voor artikel 3 van de Tijdelijke wet COVID-19 , dat het mogelijk maakt een OTS en open UHP te verlengen voor drie maanden, ook wanneer partijen niet de mogelijkheid hebben gehad om middels een tweezijdig communicatiemiddel deel te nemen aan een behandeling van de zaak.[456] Als verlengingsverzoeken niet worden behandeld ter zitting, kunnen ouders niet aan-

---

453 Zie ook: Interview CJR rechter 5.

454 Zie ook: Interview CJR advocaat 3.

455 Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 1 december 2021), par. 3.6.

456 Artikel 2.4. Tijdelijke Regeling F&J (versie 29 april 2020); 'Elektronische communicatiemiddelen vallen te onderscheiden in eenzijdige en tweezijdige middelen. Eenzijdige middelen zijn geschikt om een persoon in staat te stellen kennis te nemen van de aangeboden informatie maar geven, anders dan bij tweezijdige middelen, niet de mogelijkheid om daar rechtstreeks en interactief op te reageren richting afzender,' *Kamerstukken II* 2019/20, 35 557, 3. Zie ook paragraaf 3.3.1

wezig zijn bij de behandeling van hun zaak en geen gebruik maken van hun recht op hoor en wederhoor, zie ook par. 5.5.1 en par. 7.6 Hierop kwam al snel kritiek in de media.

Jeugdrechtadvocaat Krol stelde in een interview op NPO1 dat het enerzijds begrijpelijk is dat een uithuisplaatsing ambtshalve wordt verlengd in tijden van corona en dat partijen zich daarin moeten schikken. Anderzijds bestaat, volgens haar, het gevaar dat bijvoorbeeld baby's die uithuisgeplaatst worden minder snel kunnen worden teruggeplaatst bij de ouders. Zij beschrijft dat een baby zich binnen een half jaar hecht aan zijn of haar ouders. Als de uithuisplaatsing met drie maanden wordt verlengd, zonder dat ouders de mogelijkheid hebben gehad voor hoor en wederhoor, kan dit betekenen dat ouders minder kans hebben om uiteindelijk te kunnen werken aan terugplaatsing van hun kind.[457]

Volgens jeugdrechtadvocaat Feiner, in een uitzending van Nieuwsuur, hebben procespartijen bij (spoed)uithuisplaatsingszaken tijdens de coronamaatregelen niet effectief kunnen participeren.[458] Ouders hebben vaak geen advocaat toegewezen gekregen en werden (bijna altijd) telefonisch gehoord.[459] Dat ouders geen advocaat hebben, is niet afwijkend van de situatie voor corona, maar normaal gesproken worden ouders wel gehoord wanneer zij aangeven dat zij geen schriftelijke afdoening van hun zaak willen. Ouders dienen hierover goed te worden voorgelicht en het is de vraag of dit consequent is gebeurd. Om die reden zou er een kanttekening kunnen worden geplaatst bij de mate van bewustheid van ouders of voogden in OTS en UHP-procedures die instemmen met het afzien van een mondelinge behandeling.

Advocaten waren ook in de interviews in ons onderzoek kritisch. Zoals gemeld in par. 5.5.1, is de keuze tussen een (tijdige) schriftelijke afdoening of een mondelinge behandeling, waarvoor lange wachttijden staan, niet steeds een eerlijke keuze. Het dilemma wordt geïllustreerd door een advocaat aan de hand van een voorbeeld dat weliswaar (kennelijk) geen beschermingszaak betreft, maar het wel scherp neerzet.

> *Ik zei ook in die specifieke zaak: 'Ik denk echt dat jouw zaak meer kans maakt als we op zitting kunnen komen,' want het ging om iets dat twee kanten op kon vallen. Maar ondertussen heeft degene misschien wel meer dan een jaar moeten wachten. En natuurlijk: corona, daar kunnen we allemaal niets aan doen. Maar de boodschap van 'Dat kun je maar beter schriftelijk afdoen want anders moet je een jaar wachten,' vind ik eigenlijk niet oké. Op grond van de wet, vind ik, heb je eigenlijk recht op die mondelinge behandeling in zo'n geval en dat wordt je zo ontnomen zo van 'Ja maar jij hebt ervoor gekozen, jij moet maar wachten.' Dat vind ik eigenlijk niet… Dat geeft niet een heel eerlijk gevoel. (CJR advocaat 5)*

Volgens Feiner is het dan ook opmerkelijk dat bijna alle verzoeken om een uithuisplaatsing zijn toegewezen. Dit kan betekenen dat de jeugdbescherming erg accuraat is, maar dit kan ook betekenen dat vanwege het gebrek aan capaciteit zaken sneller worden toegewezen en pas achteraf naar de beslissingen wordt gekeken.[460]

Aanwezigheid minderjarige

Rechters zijn tijdens de coronaperiode doorgegaan met het horen van minderjarigen voorafgaand aan de zitting. Deze gesprekken hebben bij sommige rechtbanken al snel weer fysiek plaatsgevonden. Bij andere rechtbanken bleef het kindgesprek langer digitaal en ook zelfs nu nog in

---

457 Zie interview Mieke Krol, jeugdrechtadvocaat: Krol, *NPO-radio 1*, 2020.

458 'Rechtbanken weer open maar zorgen over zorgvuldigheid rechtpsraak,' nos.nl, 23 april 2020.

459 Het feit dat bijna altijd telefonisch werd gehoord in plaats van via een videoverbinding kan betekenen dat het minder eenvoudig was om toe te zien op waarborgen en communicatiemogelijkheden.

460 'Rechtbanken weer open maar zorgen over zorgvuldigheid rechtspraak,' nos.nl, 23 april 2020; Heijmans, *Volkskrant* 2020.

familiezaken. Uit ons onderzoek komt naar voren dat rechters over de modaliteit van het kindgesprek verdeeld waren. Sommige rechters zijn voorstander van een digitaal kindgesprek, ook nog na de coronaperiode. Het zou laagdrempeliger zijn voor het kind. Het sluit beter aan bij de belevingswereld om via de telefoon ook met de rechter te kunnen praten en daarvoor niet helemaal naar de rechtbank te hoeven. Rechters gaven aan dat kinderen die geen kindgesprek wilden, soms ervoor kozen om het toch te doen als het via een telefonische of videoverbinding kon.

> *Kinderen vinden het ook makkelijker, om digitaal een gesprek te hebben. Daar zie je heel veel belangstelling. Slechts een enkele keer melden zij dat ze toch liever fysiek willen komen. (CJR rechter 2)*

Andere rechters meldden liever geen digitale kindgesprekken te voeren omdat ze dan een minder goed beeld kregen van de situatie waar het kind zich in bevond:

> *Volwassenen gaan wel praten maar voor deze kwetsbare kinderen was het telefonisch horen te beperkt. Ik had soms het idee dat ze totaal geen grip hadden op de situatie. Ook helemaal niet goed begrepen in welke setting ze gehoord werden. (CJR rechter 4)*

Dit laatste beeld strookt met wat er op basis van de internationale literatuur bekend is over de ervaring van kinderen met digitale zittingen, zoals besproken in par. 7.8. Zo volgt uit onderzoek naar de ervaring van kinderen in digitale zittingen in Nieuw-Zeeland en Schotland dat kinderen deze kindgesprekken juist moeilijker vonden om te volgen en zich zelfs niet op hun gemak voelden via een videoverbinding.[461] Privacyproblematiek, die ook in par. 5.6.7 zal worden besproken, speelt daarbij ook een belangrijke rol. De ervaring van kinderen met digitale kindgesprekken zou eerst moeten worden onderzocht om tot een definitief oordeel over de wenselijkheid hiervan te komen.

5.6.4 Openbaarheid van rechtspraak

Zoals in par. 2.2.2 is gemeld, zijn de zittingen in de twee typen zaken die wij hebben onderzocht, UHP en OTS, in beginsel niet openbaar. In verband met de belangen van minderjarigen en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van belanghebbenden, vindt de mondelinge behandeling plaats achter gesloten deuren, tenzij de rechter op verzoek van een belanghebbende anders beslist. De rechter kan dat alleen als zwaarwegende belangen bij openbaarheid daartoe aanleiding geven en de belangen van minderjarigen of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich daartegen niet verzetten. Bij een niet openbare zitting mogen anderen dan de direct betrokken ouders/ opvoeders en kinderen, hun eventuele advocaten en de vertegenwoordigers van de RvdK en de GI alleen in de zittingszaal aanwezig zijn als de rechter daarvoor expliciet toestemming heeft gegeven.

Uit ons onderzoek blijkt dat dit wettelijk regime niet kan worden gegarandeerd bij volledig digitale zittingen. Bij gebruik van mobiele telefoons of Skype is voor de rechter niet mogelijk om te controleren wie er naast de direct betrokkenen nog 'aanwezig zijn' en evenmin of van de zitting opnamen worden gemaakt.

> *(D)at deden we sowieso bij de opening van een zitting, iedereen erop wijzen dat het een besloten zitting was en dat het strafbaar is om op te nemen. Dat stond ook in de oproepbrieven,*

461 Lynch & Kilkelly, *Int. J. Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 296; Porter e.a., *Int. J. Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 434.

maar daar toch nog even extra op vragen, of in ieder geval aankaarten, ook bij de minderjarigen. 'Ben je alleen? Ben je alleen in een kamer? (CJR rechter 5)

Hoewel ervan uit mag worden gegaan dat procesdeelnemers zelf het belang van de minderjarige en van de privacy van alle betrokkenen zullen onderschrijven, zodat niet mag worden verwacht dat de vertrouwelijkheid van de zitting snel geschonden zal worden, betekent het voorgaande dat dit niet op voorhand kan worden gegarandeerd. Vanuit het perspectief van het bestaande wettelijk regime, dat op zijn beurt stoelt op internationale verdragen, is dit op zijn zachtst gezegd problematisch te noemen. Indien zou worden overwogen om in de toekomst door te gaan met digitale/hybride zittingen, dan zal hier een bevredigende oplossing voor moeten worden geboden.

5.6.5 Beleving van de zitting

Digitale en hybride zittingen zorgden voor een andere beleving van de zitting. Civiele jeugdzaken worden gekenmerkt door een sterk emotioneel karakter. De beslissing tot OTS of UHP van een minderjarige is namelijk een ingrijpende gebeurtenis voor de betrokken ouders of voogden. In een fysieke zittingszaal zijn rechters en medewerkers van de RvdK en GI in staat om in te spelen op de emoties die bij rechtzoekenden tijdens de procedure naar boven komen. Het optimaal gebruik kunnen maken van non-verbale communicatie is daar een belangrijke reden voor.[462]

Als ik daar zit op dat podium, heb je heel veel contact met de ouders in die zaal. Dan, weet ik veel, glimlach ik of laat ik ook heel veel non-verbaal zien aan de rechter als ik het er niet mee eens ben. Dan zet je dan ook in, gewoon functioneel. (CJR medewerker 3)

Naast non-verbale communicatie droeg ook de afwezigheid van allerlei zittingsformaliteiten eraan bij dat een zitting anders werd beleefd. Een digitale zitting kan door het gebrek van deze formaliteiten als laagdrempelig worden ervaren. Rechtzoekenden kunnen namelijk vanuit hun eigen omgeving een zitting bijwonen.[463] Een medewerker van een GI voegde daaraan toe dat het fijn kan zijn wanneer sprake is van een agressieve (ex)-partner dat een zitting digitaal kan plaatsvinden. Op die manier worden partners die een slechte verstandhouding met elkaar hebben niet fysiek met elkaar geconfronteerd.[464]

Verder werd de afwezigheid van allerlei formaliteiten als overwegend negatief ervaren. Het ingrijpende karakter van de jeugdbeschermingsmaatregel maakt dat het belangrijk is dat rechtzoekenden de rechter (en verzoeker van de maatregel) fysiek in de ogen kunnen kijken.[465]

Ik denk met een gezicht erbij dat je natuurlijk een hele andere context hebt dan wanneer je iemand hoort praten waarvan je ook nog geen eens weet wie dat is. Een 'total stranger' zal ik maar zeggen die jou gaat vertellen dat jouw kind onder toezicht gesteld moet worden en je de opvoeding niet onder controle hebt, noem maar op. Maar goed, ik denk dat cliënten met name heel erg in de emotie zitten en misschien op dat moment daar nog niet helemaal mee bezig zijn dat het telefonisch is. Maar ik kan me wel voorstellen dat achteraf met name, als je zo terugdenkt hoe verliep, dat dan het erg vervelend moet zijn. (CJR medewerker 3)

Formaliteiten zijn in dat kader belangrijk omdat daarmee wordt benadrukt dat het, zoals een advocaat aangaf, '*om iets serieus gaat.*'[466] In de interviews werd ook verwezen naar de opstelling

462 Interview CJR advocaat 1; CJR advocaat 4; CJR medewerker 3; CJR rechter 1; CJR rechter 2; CJR rechter 5.
463 The Law Society 2020.
464 Interview CJR rechter 2; CJR advocaat 2; CJR medewerker 3; CJR medewerker 4.
465 Interview CJR advocaat 3; CJR advocaat 4; CJR rechter 1; CJR rechter 2.
466 Interview CJR advocaat 4.

van partijen in een fysieke zittingszaal, het dragen van een toga door de rechter en advocaat en dat de zitting plaatsvindt in een gerechtsgebouw. Deze 'rituelen van de rechtszaak' creerden bij rechtzoekenden, volgens professionals, ook het besef dat het gaat om een rechtszaak (*day in court*).[467] Een dergelijk besef ontbrak volgens profesisonals bij rechtzoekenden die via de telefoon of videoverbinding contact hadden met de rechter. Zo beschreef een rechter als voorbeeld de situatie waarin een ouder de telefoon opnam terwijl hij zich op de bouwplaats bevond.[468] Ook het kwetsbare karakter van rechtzoekenden die betrokken zijn in civiele jeugdzaken speelt daarin een belangrijke rol. Een medewerker van een GI gaf aan dat ze regelmatig optreedt in zaken waarbij de ouders een beperking hebben.

> *Voor onze doelgroep cliënten [is] het glas bijna altijd leeg. Zij voelen zich, dat is inherent aan hun verstandelijke beperking, altijd veel meer tekortgedaan dan andere mensen. Dat zegt ook iets over hun beperking en hun manier van informatie verwerken en over de bejegening vanuit de maatschappij naar hen, want zij hebben natuurlijk ook jarenlang de ervaring dat wat zij ook doen het toch nooit goed genoeg is voor anderen. (CJR medewerker 5)*

Deze beperking maakt dat het nodig is om de rechter in het echt te zien om door te hebben dat het gaat om een rechtszaak en te begrijpen wat het betekent als er mogelijk een kinderbeschermingsmaatregel wordt opgelegd.[469]

5.6.6 Reis- wacht- en doorlooptijden

Over de reis- wacht- en doorlooptijden waren met name advocaten en medewerkers van de RvdK en GI positief. Advocaten en verzoekers gaven aan minder reistijd kwijt te zijn vanwege de digitale civiele jeugdzaken. Advocaten die optreden in OTS en UHP-procedures werken in regelmatig op basis van toevoegingen, waardoor ze vaak te maken krijgen met rechtbanken die verspreid zijn over het hele land en meerdere toevoegingen nodig hebben om voldoende subsidie te krijgen. Een advocaat gaf aan dat daarom een kortere reistijd in het bijzonder positief werd ervaren.[470] Daar werd echter wel de kanttekening bij geplaatst dat tijdens de coronaperiode ook het advocaat-client contact grotendeels digitaal plaatsvond. Zo beschreef een advocaat: '*Maar als ik heel eerlijk ben en kijk naar het belang van mijn cliënt, mijn cliënt vindt het gewoon heel fijn als ik langskom en als ik zeg wie ik ben* (CJR advocaat 3).'

Een medewerker van de RvdK gaf aan dat een digitale behandeling ervoor zorgde dat de behandeling zich toespitste op de (juridische) inhoud. Een dergelijke gang van zaken droeg bij aan een effectiever verloop van de zitting. Rechters waren in een digitale zitting strenger gebonden aan de tijd, waardoor de zitting voortvarender verliep. Zo beschreef een medewerker:

> *Aan de regiekant vond ik het best wel fijn. Ik wist: ik ben om twaalf uur klaar en kan gewoon mijn volgende afspraak plannen. Als ik op de rechtbank Arnhem zit dan loop ik om twee uur pas het gebouw uit of om half drie omdat rechters eindeloos de tijd nemen voor de ouders en half maatschappelijk werkers zijn. Dus ik vond het qua regie, persoonlijk voor mij heel fijn en ook dat het beter werkt digitaal. (CJR medewerker 3)*

Rechters benadrukten dat in de eerste weken dat zittingen digitaal plaatsvonden, op dat moment voornamelijk telefonisch, zittingen juist veel langer duurden dan gebruikelijk was. Dit kwam doordat partijen niet de juiste apparatuur hadden om digitaal mee te kunnen doen. Partijen waren

---

467 Interview CJR advocaat 4; CJR rechter 3; rechter 5; Zie ook: Van Rossum & Simon Thomas 2016, p. 183; Bauw, *Rechtstreeks* 2014, afl. 4, p. 47 – 48.

468 Interview CJR rechter 3.

469 Interview CJR medewerker 3; CJR medewerker 4; CJR medewerker 5.

470 Interview CJR advocaat 3.

bijvoorbeeld niet goed te verstaan of konden geen verbinding maken. Dit gold voor zowel professionele partijen als ouders en voogden die betrokken waren in civiele jeugdprocedures. Ook bij de rechtbank was er regelmatig technische problematiek waardoor het verloop van de zitting vertraging opliep. De aanwezigheid van tolken bemoeilijkte de situatie nog verder. De zitting moest steeds worden gepauzeerd omdat het voor de tolk digitaal niet mogelijk was om simultaan te vertalen.

De digitale zittingen die in de coronaperiode hebben plaatsgevonden hebben ervoor gezorgd dat er in het civiele jeugdrecht niet tot nauwelijks achterstanden zijn ontstaan bij de rechtbanken. Dat een aantal zaken schriftelijk zijn afgedaan, met toestemming van partijen, heeft daar ook aan bijgedragen.[471]

5.6.7 Privacy en vertrouwelijkheid

In aanvulling op wat zojuist is geschreven over de openbaarheid van zittingen in civiele jeugdzaken blijkt uit ons onderzoek dat zich tijdens in digitale zittingen in deze zaken de nodige privacyperikelen hebben voorgedaan. Rechters gaven aan dat zij er niet zeker van waren of ouders en voogden die via een telefoon- of videoverbinding bij de zitting aanwezig waren, alleen in de ruimte waren waarin ze zich bevonden. Deze problematiek deed zich ook voor bij de kindgesprekken. Rechters gaven aan dat ze door te vragen naar de situatie waarin de ouder, voogd of kind zich bevond, het mogelijk was om deze problemen te verhelpen. Een rechter beschreef de volgende situatie:

> *We maken het maar bespreekbaar. En ja, het zal een keer voorkomen dat een kind niet in een veilige situatie zit maar ik hoor niet van collega's dat ze daar tegenaan lopen. Ze maken het bespreekbaar van: 'goh ben je alleen? Is er iemand bij je thuis?' Ik heb zelf nog een jongetje van 12 gesproken vorige week en die zat bij zijn moeder en zei: 'Ik vind het eigenlijk eng en ik wil dat mijn moeder er in het begin bij is.' Nou prima, ik zei doen we en dan spreken we gewoon af dat ze na de eerste paar woorden weggaat'. (CJR rechter 2)*

Er wordt in dat geval echter wel een sterk beroep gedaan op de eerlijkheid van de betrokken ouder, voogd of kind. Bij civiele jeugdzaken, waar juist de thuissituatie aanleiding vormt voor een verzoek tot OTS of UHP, kan daar niet zomaar vanuit worden gegaan. Bij telefoonzittingen was het voor rechters nauwelijks mogelijk om te verifieren of er iemand anders in de kamer aanwezig was. Bij zittingen die (gedeeltelijk) via Skype plaatsvonden vroegen sommige rechters of ze de kamer mochten zien waarin de rechtzoekende zich bevond.[472]

In aansluiting op paragraaf 5.6.3. hebben in civiele jeugdzaken geen situaties plaatsgevonden waarbij een livestream ervoor zorgde dat onbevoegden toegang kregen tot de zitting. Vanwege het gesloten karakter van civiele jeugdzaken hebben er nameijk geen livestreams plaatsgevonden.

5.7 Conclusies

5.7.1 Impact relatief beperkt

Het onderhavige deelonderzoek naar de effecten van de coronacrisis voor kwetsbare rechtzoekenden in civiele jeugdbeschermingszaken, concentreert zich op een relatief korte periode, namelijk op de eerste fase van de crisis. Deze begon met de sluiting van de gerechtsgebouwen op 17 maart 2020 en duurde tot 11 mei 2020. In deze relatief korte periode van zes weken konden

471 Interview CJR rechter 1; CJR rechter 4; CJR rechter 5.
472 Interview CJR rechter 1; CJR rechter 3.

de zittingen in civiele jeugdzaken, zoals in alle rechtszaken, niet fysiek plaatsvinden. In plaats daarvan werd de zitting gehouden via een telefonische of online verbinding met betrokkenen. Na deze periode verliepen zittingen weer als voordien, met dien verstande dat nog wel beperkende maatregelen golden, zoals het inachtnemen van de anderhalvemeter en de aanwezigheid van spatschermen. Hierdoor konden nog steeds niet alle beschikbare ruimtes (optimaal) worden benut, waardoor er minder zittingscapaciteit beschikbaar was. Dat laatste geldt bij aanscherpingen van de maatregelen in verband met latere besmettingsgolven nog steeds. Omdat civiele jeugdbeschermingszaken van meet af aan zijn aangemerkt als zeer urgent en daarom voorrang hadden bij de verdeling van de schaarse (fysieke) zittingscapcapaciteit, leidt dit echter niet of nauwelijks tot achterstanden bij de behandeling van zaken. De kwantitatieve gegevens over de instroom en uitstroom van zaken en de duur van de behandeling (par. 5.3) laten geen grote afwijkingen zien ten opzichte van eerdere jaren. De achterstanden die tijdens de eerste coronagolf zijn ontstaan, zijn weggewerkt en in de periode daarna, waarin nog steeds periodiek wisselende beperkende maatregelen golden, lijken geen nieuwe te zijn ontstaan, hoewel de cijfers over 2021 nog niet beschikbaar zijn. De duur van de zaaksbehandeling in deze zaken is in 2020 eveneens nauwelijks opgelopen. De conclusie is dat jeugdbeschermingszaken in algemene zin relatief beperkt zijn getroffen door de coronacrisis. Dit is een gevolg van de concensus die er binnen de Rechtspraak op bestuurlijk niveau al direct in het begin van de crisis was, dat urgente familiezaken zoals uithuisplaatsingen of ondertoezichtstelling – naast een klein aantal andere categorieën van zaken – prioriteit kregen bij de verdeling van de schaarse (zittings)capaciteit. Al op 15 maart 2020 werd deze prioritering naar buiten gebracht. Hoewel we mogen veronderstellen dat dit te maken had met de bijzondere gevoeligheid van deze zaken en de kwetsbaarheid van daarbij betrokkenen, is niet naar buiten toe gecommuniceerd op welke overwegingen deze consensus was gebaseerd. Met het oog op toekomstige pandemieën of andere verstoringen van het openbare leven, verdient het aanbeveling een visie van de rechtspraak te ontwikkelen op de prioritering van zaaksbehandeling in tijden van schaarse middelen. Gelet op de (maatschappelijke) implicaties van prioritering zou dat na brede consultaties met onder meer ketenpartners en andere betrokken organisaties en instanties moeten gebeuren.

5.7.2 Ontbreken eenduidige aanpak

Het voorgaande neemt niet weg, dat er lessen zijn te trekken uit de ervaringen in de hierboven bedoelde periode. Het algehele beeld dat naar voren komt, is dat van een onvoorbereide en improviserende organisatie. Er werden centraal lijnen uitgezet op bestuurlijk niveau door de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen, alsmede door het LOVF. Er werden regelingen opgesteld en de procesreglementen werden aangepast. Dat alles heeft niet kunnen voorkomen dat daarop lokaal niveau zeer wisselend invulling aan is gegeven. Belangrijker dan deze constatering is echter de vraag hoe bezwaarlijk dat is geweest. Omdat het survey-onderzoek een te geringe respons heeft opgeleverd, moeten wij ons voor de beantwoording van deze vraag baseren op de interviews met professionals en berichten in literatuur en media. Deze bevestigen het beeld dat de praktijken verschilden, maar dit leidt niet tot een verschil in waardering. Dit kan deels worden verklaard door het feit dat de verschillen voor een deel het resultaat waren van het overleg dat lokaal plaatsvond tussen rechtbank en betrokken instanties. Verder was er begrip voor de verschillen die voortvloeiden uit de gebouwelijke omstandigheden ter plaatse. Bezwaarlijker wordt het als andere factoren in het spel zijn, in het bijzonder een andere inschatting van (teams van) rechters met betrekking tot de aanvaardbaarheid van de zaaksbehandeling. Het is moeilijk te accepteren dat waar rechters fundamentele bezwaren hebben tegen een bepaalde wijze van zaaksbehandeling, bijvoorbeeld het verlengen van een OTS of UHP zonder horen, dat dat op andere plaatsen toch gebeurt. Rechtzoekenden behoren immers allen en op alle plaatsen eenzelfde niveau van rechtsbescherming te krijgen. Het is daarom aan te bevelen dat er een gemeen-

schappelijke visie van rechters wordt ontwikkeld met betrekking tot een aantal fundamentele – grondrechtelijke – aspecten van procedures in het jeudgrecht, in dit geval OTS- en UHP-zaken.

5.7.3 Waarborging procedurele rechten

Ten aanzien van de gang van zaken tijdens telefonische en online zittingen is het beeld uit ons onderzoek, dat de rechtbanken hier op geen enkele wijze op waren voorbereid. Zoals zoveel organisaties in deze hectische periode moest snel worden omgeschakeld naar thuiswerken en intern digitaal (samen)werken, en in het geval van de rechtbanken, het houden van zittingen met externe partijen. Complicerende factoren daarbij was dat bij zittingen in civiele jeugdbeschermingszaken relatief veel partijen betrokken zijn. Naast professionele organisaties gaat het daarbij om particulieren die over sterk wisselende voorzieningen en vaardigheden beschikken om aan telefonische of online mee te kunnen doen. Daarnaast hadden rechters en rechtbankmedewerkers zelf ook nog geen ervaring met het gebruik van deze middelen. Er waren ook niet of nauwelijks hoogwaardige en direct voor gebruik geschikte middelen aanwezig. Tegelijkertijd moeten gegeven het gewicht van de beslissing die de rechter mede op basis daarvan zal nemen en de fundamentele rechten van betrokkenen, aan het verloop van de zitting hoge eisen worden gesteld. Het staat vast dat in de (relatief korte) periode waarin zittingen geheel via telefoon plaatsvonden niet aan deze hoge eisen werd voldaan, en in mindere mate geldt dat ook voor de latere Skypezittingen. Er waren problemen die inherent zijn aan communicatie via een aantal telefoons met een relatief groot aantal betrokkenen. Naarmate het aantal betrokkenen groter was en bijvoorbeeld ook tolken moesten worden ingeschakeld, namen de problemen toe. De regie die de rechter over het zittingsproces voerde werd ingewikkelder. Hoewel er bij professionals veel waardering is voor de inzet en het optreden van rechters, is er ook de nodige kritiek op de regievoering tijdens telefonische en online zittingen. De problemen werden nog eens versterkt door technische perikelen, zowel aan de kant van de rechtbank als aan de kant van de andere (telefonisch of digitaal) aanwezigen, zoals wegvallende telefoon- of internetverbindingen. Door de technische problemen, de onmogelijkheid voor rechters om te controleren of partijen zich in een veilige situatie bevonden en de complicaties over het verloop van de zitting, staat wel vast dat niet in alle gevallen de fundamentele procedurele rechten van betrokkenen (recht op aanwezigheid, actieve deelname en hoor en wederhoor) konden worden gegarandeerd. In hoeveel zaken dit het geval is geweest en hoe ernstig de schendingen zijn geweest, kan achteraf niet worden vastgesteld. Aangenomen mag echter worden, dat in die gevallen waarin al sprake is geweest van een schending, dit gegeven de crisissituatie geen consequenties voor de geldigheid van het proces en de rechterlijke beschikking in die zaak zou hebben gehad. Mogelijk moet anders worden geoordeeld als betrokkenen in het geheel niet zijn gehoord alvorens te beslissen, terwijl zij hiermee niet expliciet hebben ingestemd of zelfs nadrukkelijk hebben verzocht wel te worden gehoord. Ook aan de constatering van de in dat geval evidente schending van procedurele rechten zijn echter in de jurisprudentie vanwege de crisissituatie geen consequenties voor de rechterlijke beschikking verbonden.

Evenals de bescherming van fundamentele (procedurele) rechten kon niet worden voldaan aan de eisen die procedurele rechtvaardigheid aan de procesvoering stelt. In het bijzonder aan aspecten als voice (“Ik kon mijn mening geven”), due consideration (“De rechter heeft naar mijn mening geluisterd”) en respect (“Ik ben met respect behandeld”) konden niet in alle gevallen – zeker niet in de eerste fase van de coronacrisis – op eenzelfde niveau als bij fysieke zittingen onder normale omstandigheden. Wat dit heeft gedaan met de acceptatie van rechterlijke beslissingen door rechtzoekenden hebben wij ons onderzoek niet kunnen meten. De onderzoekers achten het noodzakelijk dat de Rechtspraak op korte termijn een plan opstelt waarin zij duidelijk maakt hoe zij in de toekomst ook in crisissituaties de naleving van fundamentele procedurele rechten van partijen en het voldoen aan maatstaven van procedurele rechtvaardigheid zal garanderen.

5.7.4 Gebruik digitale middelen in de toekomst

Afgezien van het zojuist bedoelde crisisbeheersingsplan, doet de Rechtspraak er goed aan om op basis van de ervaringen tijdens de coronacrisis een visie te ontwikkelen op de inzet van digitale middelen bij zittingen. Tijdens ons onderzoek is gebleken dat waar het gaat om civiele jeugdbeschermingszaken er een brede en diepgevoelde consensus bij alle betrokken professionals bestaat over de wijze waarop zittingen in deze zaken moeten plaatsvinden, namelijk in fysieke aanwezigheid van alle betrokkenen in de rechtszaal. Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat de drang om gebruik te maken van digitale middelen er continu is. De ervaringen die zijn opgedaan in de coronacrisis, in het bijzonder met hybride zittingen, lijken het perspectief van professionals te hebben veranderd. Zowel van binnen de Rechtspraak als van de kant van professionals komt steeds vaker het verzoek om een of meer betrokkenen digitaal te laten aansluiten bij de zitting. Efficiency en de wens om zaken tijdig te kunnen afdoen, zijn hier de dominante factor. Op zichzelf begrijpelijk en ook wenselijk, maar het lijkt niet goed om dit een sluipend proces te laten zijn en het is daarom zaak om deze trend in goede banen te leiden. Om willekeur en uiteenlopende praktijken bij verschillende rechtbanken te voorkomen, verdient het aanbeveling om een toetsingskader op te stellen op basis waarvan de rechter kan beslissen over digitale aanwezigheid van een of meer betrokkenen. Dat toetsingskader zal onder meer duidelijkheid moeten verschaffen over of de rechter daar alleen over kan beslissen of dat betrokkenen daarmee moeten instemmen, op basis van welke criteria de beslissing wordt genomen en of ook een volledig digitale zitting (toch) tot de mogelijkheden behoort. Het regime dat door middel van de tijdelijke regelingen is gecreëerd voorziet niet in een dergelijk toetsingskader. De criteria zijn daarvoor te algemeen geformuleerd, maken geen onderscheid tussen het organiseren van een telefonische, Skype of hybride zitting, en zijn niet gebaseerd op de inzichten die inmiddels uit empirisch onderzoek bekend zijn over de effecten van digitale zittingen op de procesdeelnemers en hoe deze mogelijk doorwerken op beslissingen van rechters. Het advies is dan ook om bij het opstellen van het kader de wetenschappelijke inzichten te betrekken met betrekking tot ‘Remote Justice’. Inzichten uit onderzoek naar Remote Justice richten zich onder meer op de mate van participatie onder rechtzoekenden en ervaren betrokkenheid in (gedeeltelijk) digitale procedures. Met name onder kwetsbare rechtzoekenden, zoals rechtzoekenden betrokken in OTS- en UHP-procedures, zijn er indicaties dat een digitale zitting hen belemmert in participatie ter zitting en zij zich ook in mindere mate betrokken voelen bij de (uitkomsten van de) procedure. Zowel technische problematiek als problematiek gerelateerd aan de persoon van de rechtzoekende, zoals emotionele of intellectuele factoren, het gemis van non-verbale communicatie, kunnen in dit verband meespelen. Bijzondere aandacht verdient in dit verband de vraag of en wanneer de zogenoemde kindgesprekken telefonisch of digitaal kunnen plaatsvinden. Het onderzoek laat een verschil van opvatting tussen rechters zien. De ervaring van kinderen met digitale kindgesprekken zou eerst moeten worden onderzocht om tot een definitief oordeel over de wenselijkheid hiervan te komen.

Bijlagen

Bijlage 5A: Geïnterviewde respondenten

Respondenten interviews:

- Advocaat, regio Limburg
- Advocaat, regio Noord-Brabant
- Advocaat, regio Noord-Holland
- Advocaat, regio Utrecht
- Advocaat, regio Zuid-Holland

- Directeur (RvdK)
- Jeugdbeschermer (GI), regio Amsterdam
- Jeugdbeschermer (RvdK), regio Gelderland
- Jeugdbeschermer (GI), regio Noord-Holland
- Jeugdbeschermer (RvdK), regio Rotterdam
- Jeugdbeschermer (RvdK), regio Rotterdam

- Rechter, rechtbank Noord-Holland
- Rechter, rechtbank Zeeland-West-Brabant
- Rechter, rechtbank Midden-Nederland
- Rechter, rechtbank Gelderland
- Rechter, rechtbank Amsterdam

Respondenten expertmeeting:

- Advocaat, regio Noord-Holland
- Advocaat, regio Zuid-Holland

- Directeur (RvdK)
- Docent-onderzoeker Jeugdrecht, Universiteit Leiden
- Emeritus hoogleraar Jeugdrecht, rechter-plaatsvervanger, raadsheer-plaatsvervanger
- Jeugdbeschermer (GI), regio Utrecht
- Jeugdbeschermer (GI), regio Noord-Nederland
- Jeugdbeschermer (GI), regio Zuid-Holland

- Rechter, rechtbank Amsterdam
- Rechter, rechtbank Noord-Holland

Bijlage 5B: Topiclijsten interviews

Topiclijst rechters

1. Inleiding

- Uitleg doel van het onderzoek
- Wijzen op anonimiteit
- Verzoeken toestemming tot opname

2. Persoonsgegevens

- Leeftijd/geslacht
- Functie
- Ervaringsjaren
- Rechtsgebied/sector

3. Algemene open vraag

- Wat zijn uw ervaringen met de rechtspraak *overall* sinds maart 2020 (eerste reactie)?
  - Wat was er positief, wat was er negatief?
  - Wat was er moeilijk?
  - Welke oplossingen werden (daarvoor) gevonden?
- Wat is uw beeld van de rechtspraak in uw eigen sector?

4. Specifieke topics (feitelijk)

<u>Gang van zaken voor coronacrisis:</u>

- Bestonden er voor de coronacrisis mogelijkheden voor zittingen op afstand (hybride/digitaal)?
- Welke mogelijkheden waren dit? Maakte u daar vaak gebruik van?

<u>Gang van zaken tijdens coronacrisis:</u>

- Kunt u op hoofdlijnen de ontwikkeling in de verschillende periodes beschrijven:
  - Vanaf maart 2020 (eerste golf/hoogtepunt)
  - Vanaf september 2020 (tweede golf)
  - Vanaf begin 2021 (nu)
- Welke maatregelen zijn sinds maart getroffen in OTS en UHP-zaken?
- Wat waren de voornaamste verschillen tussen zittingen voor en tijdens de coronacrisis? (bijvoorbeeld gezien de aard van de zitting, het aantal zittingen)
- Worden er momenteel nog zittingen op afstand gehouden?
- Hoelang duurde een zitting tijdens de coronaperiode?
- Wat is uw invloed op het verloop van een hybride/digitale zitting? Zijn er zaken waarin u geweigerd heeft ze in een hybride/digitale vorm te behandelen?

<u>Aansluiting procesreglement:</u>

- In het procesreglement Familie- en Jeugdrecht worden richtlijnen gegeven, in hoeverre kon daar in de praktijk op worden aangesloten (eerste golf/tweede golf/nu)?

- Bent u betrokken geweest bij het opstellen van de regelingen/heeft u daar invloed op gehad?
- Was het mogelijk om de zeer urgente / urgente zaken tijdens het hoogtepunt van de crisis door te laten gaan? Welke zaken gingen nog fysiek door?
- Zijn zaken schriftelijk afgedaan zonder partijen fysiek of digitaal te horen?
- Bestaan er verschillen tussen rechtbanken in hoe zij tijdens de coronacrisis familie- en jeugdzaken zijn omgegaan?

Verloop digitale en hybride zittingen:

- Hoe zien digitale en hybride zittingen eruit?
- Hoe is het contact verlopen met betrokken partijen (verzoeker, ouders/voogden)?
- Hoe verliep de uitwisseling van standpunten tussen partijen?
- Hoe is het contact verlopen met andere betrokken partijen, zoals een advocaat of tolk?
- Op welke manier is het kindgesprek gevoerd?
- Hoe verliep de technische ondersteuning met een digitale of hybride zitting?

Problematiek digitale en hybride zittingen:

- Traden er technische problemen op tijdens een digitale of hybride zitting? Gebeurde dit vaak?
- Hoe bent u met dergelijke problemen omgegaan? Kunt u voorbeelden geven?
- Zou u dat nog steeds zo oplossen? Wat zijn de consequenties geweest?
- Heeft u bij partijen geïnformeerd waar zij zich bevonden tijdens een digitale of hybride zitting?

5. Specifieke topics (normatief)

- Wat is uw oordeel over digitale en hybride zittingen?
- Waren in dergelijke zittingen de *equality of arms* gewaarborgd?
- Kan in dergelijke zaken worden gesproken van een '*day in court*' zoals daar over het algemeen in fysieke zaken over wordt gesproken?
- Wat voor gevolgen hebben de maatregelen volgens u gehad op de ervaring van betrokkenen in OTS en UHP-zaken gehad? (gelet op voice, participatie, betrokkenheid)
- Is uw taak/rolopvatting als rechter veranderd bij digitale/hybride zittingen?
- Zijn er aspecten die u mist bij een zitting op afstand ten opzichte van een fysieke zitting?
- Bieden digitale/hybride zittingen voordelen? Wat gaat er juist beter (dan in fysieke zittingen)?
- Welke maatregelen/mogelijkheden die nu zijn gebruikt, zouden ook in de toekomst in stand kunnen blijven?
- Zijn er bepaalde zaken waarbij u een zitting op afstand of hybride zitting zou prefereren boven een fysieke zitting?

6. Slot

- Ben ik iets vergeten te vragen wat u wel had willen vertellen?
- Wilt u nog iets zeggen/vragen?
- Informatie over voortgang/resultaten onderzoek
- Nogmaals wijzen op anonimiteit
- Dank

Topic lijst advocaten

1. Inleiding

- Uitleg doel van het onderzoek
- Wijzen op anonimiteit
- Verzoeken toestemming tot opname

2. Persoonsgegevens

- Leeftijd/geslacht
- Functie
- Ervaringsjaren (eventueel ook eerdere ervaring, voor advocatuur)
- Rechtsgebied(en)/specialisaties

3. Algemene open vraag

- Wat zijn uw ervaringen met de rechtspraak *overall* sinds maart 2020 (eerste reactie)?
  - Wat was er positief, wat was er negatief?
  - Wat was er moeilijk?
  - Welke oplossingen werden (daarvoor) gevonden?
- Wat is uw beeld van de rechtspraak in uw eigen sector?

4. Specifieke topics (feitelijk)

<u>Gang van zaken voor coronacrisis:</u>

- Bestonden er voor de coronacrisis mogelijkheden voor zittingen op afstand (hybride/digitaal)?
- Welke mogelijkheden waren dit? Maakte u daar vaak gebruik van?

<u>Gang van zaken tijdens coronacrisis:</u>

- Kunt u op hoofdlijnen de ontwikkeling in de verschillende periodes beschrijven:
  - Vanaf maart 2020 (eerste golf/hoogtepunt)
  - Vanaf september 2020 (tweede golf)
  - Vanaf begin 2021 (nu)

- Welke maatregelen zijn sinds maart getroffen in OTS en UHP-zaken?
- Wat waren de voornaamste verschillen tussen zittingen voor en tijdens de coronacrisis? (bijvoorbeeld gezien de aard van de zitting, het aantal zittingen)
- Worden er momenteel nog zittingen op afstand gehouden?
- Hoelang duurde een zitting tijdens de coronaperiode?
- Wat is uw invloed op het verloop van een hybride/digitale zitting? Zijn er zaken waarin u geweigerd heeft ze in een hybride/digitale vorm te behandelen?
- Wat is uw invloed op het verloop van een hybride/digitale zitting? Heeft u de rechter verzocht een zaak niet hybride of digitaal te behandelen?

Aansluiting procesreglement:

- In het procesreglement Familie- en Jeugdrecht worden richtlijnen gegeven, in hoeverre kon daar in de praktijk op worden aangesloten (eerste golf/tweede golf/nu)?
- Bent u betrokken geweest bij het opstellen van de regelingen/heeft u daar invloed op gehad?
- Was het mogelijk om de zeer urgente / urgente zaken tijdens het hoogtepunt van de crisis door te laten gaan? Welke zaken gingen nog fysiek door?
- Zijn zaken schriftelijk afgedaan zonder partijen fysiek of digitaal te horen?
- Zijn zaken schriftelijk afgedaan zonder partijen fysiek of digitaal te horen?
- Bestaan er verschillen tussen rechtbanken in hoe zij tijdens de coronacrisis familie- en jeugdzaken zijn omgegaan?

- Heeft u gebruik gemaakt van de mogelijkheid van het hoger beroep op nader aan te voeren gronden?
- Hoe verliep de voorbereiding van uw cliënt op een zitting tijdens de coronaperiode? (online? Op kantoor? Reisbeperkingen? Tolk?)

Verloop digitale en hybride zittingen:

- Heeft u te maken gehad met digitale en hybride zittingen? Hoe zagen deze zittingen eruit?
- Hoe is het contact verlopen tussen uw cliënt en andere betrokken partijen (verzoeker, andere ouder/voogd)?
- Hoe verliep de uitwisseling van standpunten tussen partijen?
- Hoe is het contact verlopen met andere betrokken partijen, zoals een advocaat of tolk?
- Hoe verliep de technische ondersteuning?

Digitale/hybride zittingen, problematiek:

- Traden er technische problemen op tijdens een digitale of hybride zitting? Gebeurde dit vaak?
- Hoe bent u met dergelijke problemen omgegaan? Kunt u voorbeelden geven? Hoe is de rechter ermee omgegaan?
- Zou u dat nog steeds zo oplossen? Wat zijn de consequenties geweest voor uw cliënt?
- Heeft de rechter bij u of de partijen geïnformeerd waar zij zich bevonden tijdens een digitale of hybride zitting?

- Zijn er extra maatregelen genomen om de positie van (kwetsbare) rechtzoekenden te waarborgen?

5. Specifieke topics (normatief)

- Wat is uw oordeel over digitale en hybride zittingen?
- Waren in dergelijke zittingen de *equality of arms* gewaarborgd?
- Kan in dergelijke zaken worden gesproken van een '*day in court*' zoals daar over het algemeen in fysieke zaken over wordt gesproken?
- Wat voor gevolgen hebben de maatregelen volgens u gehad op de ervaring van betrokkenen in OTS en UHP-zaken gehad? (gelet op voice, participatie, betrokkenheid)

- Vindt u dat u uw cliënt minder goed kunt bijstaan wanneer de zitting digitaal of hybride plaatsvindt?
- Zijn er aspecten die u mist bij een zitting op afstand ten opzichte van een fysieke zitting? Welke rol heeft de rechter hierin?

- Bieden digitale/hybride zittingen voordelen? Wat gaat er juist beter (dan in fysieke zittingen)?
- Welke maatregelen/mogelijkheden die nu zijn gebruikt, zouden ook in de toekomst in stand kunnen blijven?
- Zijn er bepaalde zaken waarbij u een zitting op afstand of hybride zitting zou prefereren boven een fysieke zitting?

6. Slot

- Ben ik iets vergeten te vragen wat u wel had willen vertellen?
- Wilt u nog iets zeggen/vragen?
- Informatie over voortgang/resultaten onderzoek
- Nogmaals wijzen op anonimiteit
- Dank

Topiclijst organisaties (medewerkers RvdK / GI)

1. Inleiding

- Uitleg doel van het onderzoek
- Wijzen op anonimiteit
- Verzoeken toestemming tot opname

2. Persoonsgegevens

- Leeftijd/geslacht
- Functie
- Ervaringsjaren (eventueel ook eerdere ervaring)
- Rechtsgebied(en)/specialisaties

3. Algemene open vraag

- Wat zijn uw ervaringen met de rechtspraak *overall* sinds maart 2020 (eerste reactie)?
  - Wat was er positief, wat was er negatief?
  - Wat was er moeilijk?
  - Welke oplossingen werden (daarvoor) gevonden?
- Wat is uw beeld van de rechtspraak in uw eigen sector?

4. Specifieke topics (feitelijk)

<u>Gang van zaken voor coronacrisis:</u>

- Bestonden er voor de coronacrisis mogelijkheden voor zittingen op afstand (hybride/digitaal)?
- Welke mogelijkheden waren dit? Maakte u daar vaak gebruik van?

<u>Gang van zaken tijdens coronacrisis:</u>

- Kunt u op hoofdlijnen de ontwikkeling in de verschillende periodes beschrijven:
  - Vanaf maart 2020 (eerste golf/hoogtepunt)
  - Vanaf september 2020 (tweede golf)
  - Vanaf begin 2021 (nu)
- Welke maatregelen zijn sinds maart getroffen in OTS en UHP-zaken?
- Wat waren de voornaamste verschillen tussen zittingen voor en tijdens de coronacrisis? (bijvoorbeeld gezien de aard van de zitting, het aantal zittingen)
- Worden er momenteel nog zittingen op afstand gehouden?
- Hoelang duurde een zitting tijdens de coronaperiode?
- Wat is uw invloed op het verloop van een hybride/digitale zitting? Zijn er zaken waarin u geweigerd heeft ze in een hybride/digitale vorm te behandelen?

<u>Aansluiting procesreglement:</u>

- In het procesreglement Familie- en Jeugdrecht worden richtlijnen gegeven, in hoeverre kon daar in de praktijk op worden aangesloten (eerste golf/tweede golf/nu)?

- Bent u betrokken geweest bij het opstellen van de regelingen/heeft u daar invloed op gehad?
- Was het mogelijk om de zeer urgente / urgente zaken tijdens het hoogtepunt van de crisis door te laten gaan? Welke zaken gingen nog fysiek door?
- Zijn zaken schriftelijk afgedaan zonder partijen fysiek of digitaal te horen?
- Bestaan er verschillen tussen rechtbanken in hoe zij tijdens de coronacrisis familie- en jeugdzaken zijn omgegaan?

- Heeft u gebruik gemaakt van de mogelijkheid van het hoger beroep op nader aan te voeren gronden?
- Hoe verliep de voorbereiding op een zitting tijdens de coronaperiode? (online? Op kantoor? Reisbeperkingen? Tolk?) Hoe was het contact met de betrokken minderjarige?

<u>Verloop digitale en hybride zittingen:</u>

- Heeft u te maken gehad met digitale en hybride zittingen? Hoe zagen deze zittingen eruit?
- Hoe is het contact verlopen tussen uw cliënt en andere betrokken partijen (verzoeker, andere ouder/voogd)?
- Hoe verliep de uitwisseling van standpunten tussen partijen?
- Hoe is het contact verlopen met andere betrokken partijen, zoals een advocaat of tolk?
- Hoe verliep de technische ondersteuning?

<u>Digitale/hybride zittingen, problematiek:</u>

- Traden er technische problemen op tijdens een digitale of hybride zitting? Gebeurde dit vaak?
- Hoe bent u met dergelijke problemen omgegaan? Kunt u voorbeelden geven? Hoe is de rechter ermee omgegaan?
- Zou u dat nog steeds zo oplossen? Wat zijn de consequenties geweest?
- Heeft de rechter bij u of de partijen geïnformeerd waar zij zich bevonden tijdens een digitale of hybride zitting?
- Zijn er extra maatregelen genomen om de positie van (kwetsbare) rechtzoekenden te waarborgen?

5. Specifieke topics (normatief)

- Wat is uw oordeel over digitale en hybride zittingen?
- Waren in dergelijke zittingen de *equality of arms* gewaarborgd?
- Kan in dergelijke zaken worden gesproken van een '*day in court*' zoals daar over het algemeen in fysieke zaken over wordt gesproken?
- Wat voor gevolgen hebben de maatregelen volgens u gehad op de ervaring van betrokkenen in OTS en UHP-zaken gehad? (gelet op voice, participatie, betrokkenheid)

- Vindt u dat u uw rol minder goed kon vervullen wanneer de zitting digitaal of hybride plaatsvindt?
- Zijn er aspecten die u mist bij een zitting op afstand ten opzichte van een fysieke zitting? Welke rol heeft de rechter hierin?
- Bieden digitale/hybride zittingen voordelen? Wat gaat er juist beter (dan in fysieke zittingen)?
- Welke maatregelen/mogelijkheden die nu zijn gebruikt, zouden ook in de toekomst in stand kunnen blijven?

- Zijn er bepaalde zaken waarbij u een zitting op afstand of hybride zitting zou prefereren boven een fysieke zitting?

6. Slot

- Ben ik iets vergeten te vragen wat u wel had willen vertellen?
- Wilt u nog iets zeggen/vragen?
- Informatie over voortgang/resultaten onderzoek
- Nogmaals wijzen op anonimiteit
- Dank

Bijlage 5C: Codeboek interviews

Context eerste periode corona

Zittingstypen:

- Digitale zitting (beeldbellen)
- Hybride zitting
- Telefonische zitting
- Specifieke procedures (specifiek voor OTS / UHP / gesloten)
- Kindgesprek

Verloop coronaperiode:

- Beleidskeuzes
- Aanhouding zaak
- Communicatie verschillende instanties
- Procesreglement LOVF
- Schriftelijk afdoen
- Selectie zeer urgent en urgent
- Verschillen fysieke zitting met voor de pandemie
- Verschillen tussen gerechten
- Verschillen tussen rechters
- Wegwerken achterstanden, werkdruk

Rechtzoekenden:

- Emotie, kwetsbaarheid rechtzoekenden
- Betrokkenheid, inspraak rechtzoekenden
- Day in court
- Hoor en wederhoor
- Equality of arms
- Ondergrens rechtsbescherming
- Privacy

Zaaksverloop:

- Advocaat
- Communicatieproblemen (procesdeelnemers onderling)
- (Gebrek aan) non-verbale communicatie
- Duur zitting
- Efficiency
- Tolk
- Meerdere personen betrokken
- Moment voor/na de zitting
- Regie rechter

Techniek:

- Technische en logistieke problemen
- Technische voorbereiding en ondersteuning

Bijlage 5D: Survey

Impact coronamaatregelen op de rechtspraak civiele jeugdrecht

Uw antwoorden worden gebruikt voor onderzoek naar de gevolgen van de coronamaatregelen voor de rechtspraak. Deelname is vrijwillig en anoniem. Antwoorden worden alleen gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek. Klik hieronder op 'ik geef toestemming.' als u akkoord gaat en de vragenlijst wilt invullen.

U kunt deze toestemming ten alle tijden intrekken door tijdens de survey te stoppen met het invullen van de survey. De ingevulde antwoorden zullen dan niet worden opgeslagen.

Alvast veel dank voor uw medewerking.

☐ Ik geef toestemming dat mijn gegevens worden verwerkt voor het onderzoek naar de impact van de coronamaatregelen op de rechtspraak.

Mondelinge behandeling rechtszaak

Uw rechtszaak is mondeling met u, de rechter en eventueel andere betrokkenen besproken. Deze mondelinge behandeling van de rechtszaak kan plaats hebben gevonden op de rechtbank zelf, maar ook via een telefonische verbinding of beeldverbinding. De volgende vragen gaan over deze mondelinge behandeling.

Geef aan wat van toepassing is:

1. Waar ging uw rechtszaak over?
   - ☐ Verzoek tot (voorlopige) ondertoezichtstelling (OTS)
   - ☐ Verzoek tot (spoed) uithuisplaatsing (UHP)
   - ☐ Verzoek machtiging gesloten jeugdhulp
   - ☐ Een combinatie van een van de bovengenoemde verzoeken
   - ☐ Een ander verzoek, namelijk: [open veld]

2. Welke rechtbank behandelde uw rechtszaak?
   - ☐ Rechtbank Amsterdam
   - ☐ Rechtbank Midden-Nederland
   - ☐ Rechtbank Gelderland
   - ☐ Rechtbank Noord-Holland
   - ☐ Rechtbank Zeeland-West-Brabant
   - ☐ Rechtbank Overijssel
   - ☐ Rechtbank Oost-Brabant

3. U was bij de rechtbank aanwezig als:
   - Ouder van de betrokken minderjarige
   - Voogd van de betrokken minderjarige
   - Anders namelijk: [open veld]

4. Heeft er een kindgesprek plaatsgevonden tussen de rechter en de minderjarige?
   - Ja
   - Nee
   - Weet ik niet

5. Ging het in uw rechtszaak om een *verlenging* van een verzoek tot ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing of machtiging gesloten jeugdhulp?
   - Ja, het ging om een verlenging
   - Nee, het ging niet om een verlenging

6. Is de machtiging tot uithuisplaatsing, ondertoezichtstelling of gesloten jeugdhulp voor 3 maanden verlengd zonder dat u de rechter heeft gezien?
   - Ja, automatische verlenging
   - Nee, ik heb de rechter gezien

7. Hoelang heeft de mondelinge behandeling van de rechtszaak geduurd?
   - 0 – 15 minuten
   - 15 – 30 minuten
   - 30 – 45 minuten
   - 45 – 60 minuten
   - 60 – 120 minuten
   - Langer dan 120 minuten
   - Weet ik niet

De volgende vragen gaan over de aanwezigheid van u en de andere betrokkenen tijdens de rechtszaak.

8. Ik was tijdens de zitting:
   - In de rechtszaal
   - Thuis
   - Op het kantoor van mijn advocaat

- Bij vrienden / bekenden
- Anders, namelijk [open veld]

9. Ik nam deel aan de zitting:
   - Via een verbinding met alleen geluid
   - Via een verbinding met beeld en geluid
   - Ik was niet aanwezig [door naar vraag 30]
   - Anders, namelijk: [open veld]

10. De betrokken minderjarige was:
   - In de rechtszaal aanwezig
   - Aanwezig via een verbinding met alleen geluid
   - Aanwezig via een verbinding met beeld en geluid
   - Niet aanwezig
   - Weet ik niet
   - Anders, namelijk: [open veld]

11. De verzoeker van de uithuisplaatsing, ondertoezichtstelling of gesloten jeugdhulp was: *Bijvoorbeeld een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming, Stichting Jeugdhulp, Stichting William Schrikker of de gemeente.*
   - In de rechtszaal aanwezig.
   - Aanwezig via een verbinding met alleen geluid
   - Aanwezig via een verbinding met beeld en geluid
   - Niet aanwezig
   - Weet ik niet
   - Anders, namelijk: [open veld]

12. Mijn advocaat was:
   - In de rechtszaal aanwezig
   - Aanwezig via een verbinding met alleen geluid
   - Aanwezig via een verbinding met beeld en geluid
   - Niet aanwezig
   - Ik had geen advocaat
   - Weet ik niet
   - Anders, namelijk: [open veld]

13. Mijn tolk was:

- ☐ In de rechtszaal aanwezig
- ☐ Aanwezig via een verbinding met alleen geluid
- ☐ Aanwezig via een verbinding met beeld en geluid
- ☐ Niet aanwezig
- ☐ Ik had geen tolk
- ☐ Anders, namelijk: [open veld]

14. Hoe makkelijk kon u een geluids- of beeldverbinding maken tijdens de digitale behandeling van uw rechtszaak? [enkel weergeven wanneer 'in de rechtszaal' niet is ingevuld bij vraag 8]

- ☐ Zeer moeilijk
- ☐ Moeilijk
- ☐ Niet moeilijk, niet makkelijk
- ☐ Makkelijk
- ☐ Zeer makkelijk

15. Hoe goed was de *kwaliteit* van de geluids- of beeldverbinding tijdens de digitale behandeling van uw rechtszaak? [enkel weergeven wanneer 'in de rechtszaal' niet is ingevuld bij vraag 8]

- ☐ Zeer slecht
- ☐ Slecht
- ☐ Niet goed, niet slecht
- ☐ Goed
- ☐ Zeer goed

16. De digitale rechtszaak verliep: [enkel weergeven wanneer 'in de rechtszaal' niet is ingevuld bij vraag 8]
U kunt meerdere antwoorden aankruisen.

- ☐ Zonder grote technische problemen
- ☐ Er waren problemen met het geluid
- ☐ Er waren problemen met het beeld
- ☐ Niet iedereen was goed in beeld
- ☐ Er waren andere problemen, namelijk: [open veld]

17. De problemen met de verbinding: [enkel weergeven wanneer 'in de rechtszaal' niet is ingevuld bij vraag 8]
U kunt meerdere antwoorden aankruisen.

- ☐ Waren snel verholpen

- Duurden lang
- Waren niet zo storend
- Waren erg storend
- Niet van toepassing

18. De digitale behandeling van de rechtszaak had voor mij de volgende **nadelen**: [enkel weergeven wanneer 'in de rechtszaal' niet is ingevuld bij vraag 8]
U kunt meerdere antwoorden aankruisen.

- Het had geen nadelen
- Ik kon mijn verhaal niet duidelijk naar voren brengen
- Er was te weinig tijd voor de mondelinge behandeling
- Ik kon de behandeling niet goed volgen door technische problemen
- Ik kon niet goed contact maken met mijn advocaat
- Ik kon niet goed contact maken met mijn tolk
- Ik had geen privacy, anderen konden meeluisteren terwijl ik dat niet wilde
- Anders, namelijk [open veld]

19. De digitale behandeling van de rechtszaak had voor mij de volgende **voordelen:** [enkel weergeven wanneer 'in de rechtszaal' niet is ingevuld bij vraag 8]
U kunt meerdere antwoorden aankruisen

- Het had geen voordelen
- Ik had geen reistijd
- Ik had geen reiskosten
- Ik had geen wachttijd bij de rechtbank
- Ik kon bij de zitting aanwezig zijn, terwijl ik er anders niet bij zou zijn
- Leverde mij minder stress op
- De zitting werd daardoor niet uitgesteld
- Anders namelijk [open veld]

20. Als u nog eens deze rechtszaak zou hebben, wat heeft u dan het liefst? [enkel weergeven wanneer 'in de rechtszaal' niet is ingevuld bij vraag 8]

- Zelf aanwezig zijn in de rechtszaal
- Aanwezig zijn via een telefonische verbinding (alleen geluid)
- Aanwezig zijn via een beeldverbinding (beeld en geluid)
- Maakt me niet uit
- Anders namelijk, [open veld]

21. Heeft de rechter besproken hoe de digitale rechtszaak zou verlopen? [enkel weergeven wanneer 'in de rechtszaal' niet is ingevuld bij vraag 8]

    - Ja
    - Nee

22. Heeft de rechter gevraagd waar u zich bevond tijdens de digitale rechtszaak? [enkel weergeven wanneer 'in de rechtszaal' niet is ingevuld bij vraag 8]

    - Ja
    - Nee

De volgende vragen gaan over uw ervaring van de (digitale) mondelinge behandeling van uw rechtszaak.

U krijgt hierna een aantal stellingen te zien. Geef bij elke stelling aan in hoeverre u ermee eens bent.

Antwoordmogelijkheden:

- Helemaal oneens
- Oneens
- Niet eens, maar ook niet oneens
- Mee eens
- Helemaal eens
- Niet van toepassing

23. De rechtbank heeft mij goed geïnformeerd over hoe de zitting zou verlopen
24. De rechtszaak is eerlijk verlopen.
25. De rechter behandelde mij met respect.
26. Ik kon mijn mening geven.
27. De rechter heeft naar mijn mening geluisterd.
28. Ik kon de rechtszaak goed volgen.
29. De rechter is op een goede manier met mij omgegaan als ik vragen had of iets niet duidelijk was.
30. De rechter was onpartijdig.
31. De rechter heeft mij hetzelfde behandeld als de andere partij.
32. De rechter was deskundig.
33. De rechter heeft mij bij de rechtszaak betrokken.
34. Ik kon goed contact maken met de rechter tijdens de zitting.
35. Ik kon goed contact maken met mijn advocaat tijdens de zitting.
36. Ik kon goed contact maken met mijn tolk tijdens de zitting.
37. Ik heb me een belangrijk onderdeel van de rechtszaak gevoeld.
38. Ik had het gevoel dat ik kon meedoen tijdens de rechtszaak.

39. De vorige vragen gingen over de rechtszaak waarbij u op de rechtbank aanwezig was. Heeft u een vergelijkbare rechtszaak ook via de telefoon of via een beeldverbinding meegemaakt? [enkel weergeven wanneer 'in de rechtszaal' is ingevuld bij vraag 8]

    - Ja
    - Nee

De volgende stellingen gaan over uw ervaring met de digitale rechtszaak, die via de telefoon of beeldverbinding heeft plaatsgevonden.

Geef bij de volgende stellingen aan in hoeverre u het ermee eens of oneens bent. [enkel weergeven wanneer 'ja' is ingevuld bij vraag 39]

Antwoordmogelijkheden:

- Helemaal oneens
- Oneens
- Niet eens, maar ook niet oneens
- Mee eens
- Helemaal eens
- Niet van toepassing

40. De rechtbank heeft mij goed geïnformeerd over hoe de zitting zou verlopen
41. De rechtszaak is eerlijk verlopen.
42. De rechter behandelde mij met respect.
43. Ik kon mijn mening geven.
44. De rechter heeft naar mijn mening geluisterd.
45. Ik kon de rechtszaak goed volgen.
46. De rechter is op een goede manier met mij omgegaan als ik vragen had of iets niet duidelijk was.
47. De rechter was onpartijdig.
48. De rechter heeft mij hetzelfde behandeld als de andere partij.
49. De rechter was deskundig.
50. De rechter heeft mij bij de rechtszaak betrokken.
51. Ik kon goed contact maken met de rechter tijdens de zitting.
52. Ik kon goed contact maken met mijn advocaat tijdens de zitting.
53. Ik kon goed contact maken met mijn tolk tijdens de zitting.
54. Ik heb me een belangrijk onderdeel van de rechtszaak gevoeld.
55. Ik had het gevoel dat ik kon meedoen tijdens de rechtszaak.

56. Wat was de uitkomst van uw rechtszaak?

    - Het verzoek tot (verlenging) ondertoezichtstelling en/of uithuisplaatsing is toegewezen
    - Het verzoek tot (verlenging) ondertoezichtstelling en/of uithuisplaatsing is afgewezen
    - Er zal op een ander moment uitspraak worden gedaan
    - Het verzoek tot uithuisplaatsing en/of ondertoezichtstelling is ingetrokken
    - Anders, namelijk: [open veld]

57. Wat is uw geslacht?

- Man
- Vrouw
- Overig

58. Wat is uw leeftijd?

- Jonger dan 25 jaar
- 25 – 35 jaar
- 36 – 45 jaar
- 46 – 55 jaar
- 56 – 65 jaar
- Ouder dan 65 jaar

59. Heeft u nog vragen of opmerkingen over de procedure bij de rechter die u graag zou willen delen?

……

……

Dit is het einde van de survey. Dank voor uw medewerking.

Bijlage 5E: Uitnodigingsbrief survey

Hoe heeft u de rechtszaak ervaren?

Voor een onderzoek van de Universiteit Utrecht, de Universiteit Leiden en Radboud Universiteit willen we weten hoe u de rechtszaak bij de Familie- en Jeugdrechter hebt beleefd. Vanuit de Universiteit Utrecht zal het onderzoek worden uitgevoerd door prof. Eddy Bauw, dr. Marc Simon Thomas en Anne Janssen (student-assistent).

De coronamaatregelen zorgen ervoor dat uw rechtszaak wellicht anders is verlopen dan dat normaal het geval zou zijn. Om uw ervaring te horen, willen we u graag vragen de vragenlijst in te vullen. De vragen gaan over uw beleving van de rechtszaak en het contact met de rechter en andere betrokkenen. Als uw rechtszaak via de telefoon of via een beeldverbinding heeft plaatsgevonden, worden er ook vragen gesteld over uw ervaring met een digitale rechtszaak.

Uw ervaring is erg belangrijk om de rechtspraak en uw positie als rechtszoekende te verbeteren. Met uw deelname aan de digitale vragenlijst levert u daaraan een belangrijke bijdrage.

Anonimiteit

Uw antwoorden worden verwerkt voor onderzoek naar de gevolgen van de coronamaatregelen op de rechtspraak. Er wordt vertrouwelijk en zorgvuldig met uw antwoorden omgegaan, volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dit betekent dat uw antwoorden in een veilige omgeving worden opgeslagen waar alleen de onderzoekers toegang tot hebben. Uw antwoorden worden anoniem opgeslagen en zijn niet tot u te herleiden. Wanneer uw antwoorden worden gebruikt voor publicatie van het onderzoek, is dat ook volledig anoniem.

De survey bestaat uit 60 korte vragen en duurt niet langer dan 20 minuten. Via de volgende link en de QR-code onder aan de pagina, komt u bij de vragenlijst uit:

https://survey.uu.nl/jfe/form/SV_2gZDYqkZDmPj5IO

Alvast veel dank voor het invullen van de vragenlijst.

Als u verdere vragen of opmerkingen hebt, kunt u contact opnemen met Anne Janssen via het volgende mailadres: a.a.a.janssen@uu.nl.

Bijlage 5F: Verslag interventie

De interventie heeft geduurd van 3 november 2021 tot en met 3 december 2021. Het afnemen van de surveys verliep moeizaam. Pas in de laatste weken konden de vragenlijsten worden afgenomen omdat we daar eerder bij de rechtbank geen toestemming voor kregen. Er was vanuit de rechtbank niet gecommuniceerd met de medewerkers van de balie dat het toegestaan was dat ik voor het onderzoek rechtzoekenden zou benaderen. Daarom mocht ik niet door. Ook niet wanneer daarover per mail en telefoon contact werd opgenomen of de toestemming vanuit het LOVF werd getoond. Toen ik wel door mocht waren de rechtzoekenden na afloop van de zitting niet altijd goed te benaderen voor het onderzoek. Ze waren vaak erg emotioneel. Daarom gaf ik meestal de uitnodigingsbrieven met daarop de QR-code en surveylink mee zodat ze deze thuis konden invullen. De uitnodigingsbrieven wilden ze namelijk vaak wel aannemen. In totaal heb ik 11 uitnodigingsbrieven aan rechtzoekenden meegegeven.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer 2020
Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019: Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) (Rapport bij het jaarverslag), 20 mei 2020.

Bannon & Adelstein, *Brennan Center for Justice* 2020
A.L. Bannon & J. Adelstein, 'The Impact of Video Proceedings on Fairness and Access to Justice in Court,' Brennan Center for Justice, brennancenter.org, 10 september 2020.

Bauw, *Rechtstreeks* 2014, afl. 4, p. 46-52
E. Bauw, 'Digitalisering en het gezag van de rechter – food for thought,' *Rechtstreeks* 2014, afl. 4, p. 46–52.

Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020
M. R. Bruning, D.J.H. Smeets, K.G.A. Bolscher e.a. *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie: Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken* (WODC-rapport), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Bruning, in: *GS Personen- en familierecht*
M.R. Bruning, '9.7. Mondelinge behandeling bij art. 1:260 BW,' (versie 16 september 2019) in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en familierecht,* Deventer: Wolter Kluwer.

Byrom, Nuffield Family Justice Observatory 2020
N. Byrom, *What we know about the impact of remote hearings on access to justice: a rapid evidence review* (Briefing Paper), Londen: Nuffield Family Justice Observatory, 2020.

Creemers & Wissink, *DD* 2020, afl. 8, p. 44–50.
H. Creemers & I. Wissink, 'Jeugdrecht en Jeugdbescherming,' *Delikt en Delinkwent* 2020, afl. 8, p. 44–50.

De Boer, *Mr.* 2020
E. de Boer, 'Ik mis de non-verbale uitingen bij telefonische zittingen,', *Mr.*, mronline.nl, 22 juni 2020.

Dinkelaar, *Trema* 2020, afl. 3, p. 5-7
I. Dinkelaar, 'Soundcheck voor de rechtspraak,' *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht* 2020, afl. 3 (COVID-themanummer), p. 5–7.

Driessen & Verschuren, CBS 2020
Z. Driessen & S. Verschuren, 'Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2020,' *CBS*, cbs.nl, 30 april 2021.

***FJR* 2020, afl. 5, p 28-32**
'Covid-19 en het Familie- en Jeugdrecht (editorial),' *FJR* 2020, afl. 5, p. 28.

Heijmans, *Volkskrant* 2020
T. Heijmans, 'Wat het sluiten van de rechtspraak betekent voor de familie K.', *Volkskrant*, volkskrant.nl, 7 mei 2020.

Krol, *NPO-radio 1* 2020
M. Krol, 'Meer spoedaanvragen uithuisplaatsingen kinderen', *NPO-radio 1*, nporadio1.nl, uitgezonden op 31 maart 2020.

Lynch & Kilkelly, *Int. J. Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 286-304
N. Lynch & U. Kilkelly, '"Zooming In" on Children's Rights During a Pandemic: Technology, Child Justice and COVID-19', *The International Journal of Children's Rights* 2021, afl. 29, p. 286-304.

McKeever, *MLR Forum* 2020
G. McKeever, 'Remote Justice? Litigants in Person and Participation in Court Processes during Covid-19,' *MLR Forum*, modernlawreview.co.uk, 3 augustus 2020.

Porter e.a. *Int. J. Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 426-446
R. B. Porter, F. Gillon, F. Mitchell, N. Vaswani & E. Young, 'Children's Rights in Children's Hearings: The Impact of COVID-19,' in: *The International Journal of Children's Rights* 2021, afl. 29, p. 426–446.

Steketee e.a. 2020
M. Steketee, R. de Wildt, M. Compagner, M. van der Hoff e.a., *Kwetsbare gezinnen in tijden van Corona. Wat is de impact van de coronacrisis op de kwetsbare gezinnen en de hulp die zij nodig hebben?* Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2020.

The Law Society 2020
The Law Society, 'Civil Justice Council's rapid consultation on the impact of COVID-19 measures on the civil justice system,' lawsociety.org.uk, 20 mei 2020.

UNICEF 2020
UNICEF, 'Coronacrisis en kinderen en jongeren in Nederland: Een inventarisatie van de impact van de coronacrisis op kinderen en jongeren in Nederland,', unicef.nl, 28 mei 2020.

Van Rossum & Simon Thomas 2016, p. 179-190
W. van Rossum & M.A. Simon Thomas, 'De paradox van rechter en ritueel' in: R. Ortlep, F. Groothuijse, J. Kiewiet, R. Nehmelman (red.), *De rechter onder vuur*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 179–190.

Verkroost *TvJR* 2019, afl. 1, p. 17–24
D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening 'met zachte drang': duidelijkheid vereist,' *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019, afl. 1, p. 17–24.

Wetgeving & jurisprudentie

- Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020)
- Tijdelijk algemene regeling (versie 28 augustus 2020)
- Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling (versie 5 november 2021)
- Tijdelijke regeling F&J rechtbanken i.v.m. corona (versie 29 april 2020)
- Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020)
- Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 3 november 2020)
- Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 1 oktober 2021)

- Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 1 december 2021)
- Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 24 april 2020)
- Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020)
- Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 30 november 2021)

- Kamerstukken II 2019/20, 35 557, 3

- Hof Amsterdam 19 juli 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR3011
- Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5657
- Hof Arnhem-Leeuwarden 6 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6248
- Hof Arnhem-Leeuwarden 29 september 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:7980

Websites

- 'De rechtspraak: kerngetallen 2019,' rechtspraak.nl.
- 'Digitaal werkbezoek minister Sander Dekker', jeugdbeschermingrotterdamrijnmond.nl, 1 april 2020.
- 'Jaarverslag Rechtspraak 2020,' jaarverslagrechtspraak.nl.
- 'Jongeren met jeugdzorg in nature; persoonskenmerken, op peildatum,' cbs.nl, 5 november 2021.
- 'Landelijke richtlijn fysiek horen in instellingen in aanvulling op en ter specificatie van de RIVM-richtlijnen,' rechtspraak.nl, 1 juli 2020.
- 'Raad voor de Kinderbescherming werkt door tijdens periode met coronavirus,' kinderbescherming.nl, 22 april 2020.
- 'Rechtbanken weer open maar zorgen over zorgvuldigheid rechtspraak,' nos.nl, 23 april 2020.
- 'Toelichting op trendbreuk in tijdreeks jeugdzorgcijfers,' cbs.nl, 29 oktober 2021.
- 'Zitting op locatie gesloten jeugdzorg (Mededeling rechtbank),' hvja.nl.

Hoofdstuk 6 Gevolgen van Covid-19 voor de vreemdelingenrechtspraak

Karen Geertsema, Maria Bruquetas, Marijke ter Voert, Ashley Terlouw, Yasemin Glasgow & Anne Janssen

Inhoudsopgave

6.1 Inleiding ... 189
6.2 Methode van onderzoek ... 189
6.2.1 Interviews ... 189
6.2.2 Enquête ... 190
6.2.3 Expertmeeting ... 191
6.3 Uitvoeringspraktijk vreemdelingenrecht ... 191
6.3.1 Asielprocedures ... 191
6.3.2 Terugkeer en Bewaring ... 193
6.3.3 Regulier migratierecht ... 193
6.4 Problemen in de vreemdelingenrechtspraak bij aanvang van de crisis ... 194
6.4.1 Achterstanden ... 194
6.4.2 Toegang tot gerechtsgebouwen ... 195
6.4.3 ICT-voorzieningen ... 196
6.4.4 Wettelijke termijnen en wijze van afdoening ... 197
6.5 Getroffen maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak ... 198
6.5.1 Regelingen en beleid ... 198
6.5.2 Hoger Beroep ... 200
6.5.3 Praktische effecten van de maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak ... 201
6.6 Gevolgen van de maatregelen voor de rechtzoekende ... 208
6.6.1 Vreemdelingenzaken minder prioriteit ... 209
6.6.2 Instroom van zaken en doorlooptijden ... 210
6.6.3 Deelname aan de procedure ... 212
6.6.4 Instemming van de vreemdeling ... 220
6.6.5 Gebrekkige *day in court* ... 223
6.6.6 Minder reistijd ... 225
6.6.7 Openbaarheid rechtspraak ... 226
6.7 Conclusie ... 227
6.7.1 Prioritering van zaken ... 228
6.7.2 Schriftelijke afdoening ... 228
6.7.3 Digitale zittingen ... 228
6.7.4 Verantwoordelijkheid advocaat ... 229
6.7.5 Pragmatisme in de rechtspraak ... 229
6.7.6 Toekomst ... 229
Literatuurlijst ... 230

Bijlagen 233
Bijlage 6A: Geïnterviewde respondenten 233
Bijlage 6B: Topiclijsten interviews 234
Bijlage 6C: Vragenlijst survey vreemdelingenrecht 242
Biilage 6D: Voorbeeldbrief schriftelijke afdoening bewaringszaak 250

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de problemen centraal die in de vreemdelingenrechtspraak ontstonden na invoering van de coronamaatregelen en de gevolgen daarvan voor de rechtzoekende vreemdeling. De vreemdeling is in dit onderzoek aangemerkt als kwetsbare rechtzoekende. Binnen de groep rechtzoekende vreemdelingen kan echter nog gedifferentieerd worden naar type zaak, waarin de kwetsbare positie steeds anders ligt. We maken daarbij onderscheid tussen bewaringszaken, asielzaken en reguliere vreemdelingenzaken. In alledrie de type zaken zijn de vreemdelingen voor het verloop van hun procedure sterk afhankelijk van een tolk en rechtsbijstand. Vreemdelingen in bewaring bevinden zich bovendien in een kwetsbare rechtspositie omdat hun vrijheid is ontnomen en zij gedurende de gehele procedure in een detentielocatie verblijven. Asielzoekers bevinden zich in een kwetsbare rechtspositie omdat zij in een asielzoekerscentrum verblijven waar de (technische) voorzieningen en beschikbare ruimte niet optimaal is voor privacy bestendige en technisch stabiele communicatie. Bovendien is in deze groep vaak sprake van getraumatiseerde personen met wie de communicatie gevoelig verloopt. In reguliere zaken is het afhankelijk van het type zaak of sprake is van kwetsbare rechtzoekenden. Dit kan het geval zijn in complexe gezinsherenigingszaken, waarbij net als in asielzaken de communicatie moeizaam kan zijn vanwege traumata en de communicatie via een tolk moet verlopen.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst volgen in paragraaf 6.2 de methoden van onderzoek die zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In paragraaf 6.3 schetsen wij de uitvoeringspraktijk in het vreemdelingenrecht. De gevolgen van de coronamaatregelen voor de vreemdelingenrechtspraak hangen namelijk sterk samen met de gevolgen voor de bestuurlijke fase. In paragraaf 6.4 beschrijven we de problemen in de vreemdelingenrechtspraak bij aanvang van de coronacrisis. In paragraaf 6.5 zetten wij vervolgens de maatregelen uiteen die zijn getroffen voor de vreemdelingenrechtspraak, zowel in de regelgeving als in de praktijk. In paragraaf 6.6 volgt - op basis van de interviews en surveys - een weergave van de gevolgen van de maatregelen voor rechtzoekenden in het vreemdelingenrecht. Wij sluiten het hoofdstuk af met een deelconclusie in paragraaf 6.7. Wat de maatregelen betekenen voor de rechtzoekenden in het licht van de grondrechten, komt in hoofdstuk 7 aan de orde.

6.2 Methode van onderzoek

De onderzoeksresultaten die in dit hoofdstuk worden weergegeven berusten op een deskstudie, op interviews en op een enquête onder rechtzoekenden. In paragraaf 1.4 is de methode voor de deskstudie beschreven. De deskstudie is uitgevoerd in de periode tot eind december 2020. Literatuur en bronnen van na die tijd zijn later alsnog verwerkt in het rapport.

6.2.1 Interviews

In totaal zijn 22 interviews gehouden met 25 professionals (zie bijlage 6A). Het betrof semi-gestructureerde interviews gehouden met acht vreemdelingenrechters bij zes verschillende rechtbanken, één juridisch medewerker van een rechtbank, drie staatsraden, één juridisch medewerker van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), vijf advocaten met specialisatie in het vreemdelingenrecht en drie IND procesvertegenwoordigers. De gesprekken zijn gehouden in de periode februari-april 2021 via beeldbellen, aan de hand van een vooraf met de respondent gedeelde topiclijst. De vragen hadden betrekking op de problemen waarmee ze werden geconfronteerd bij aanvang van de crisis, hun ervaringen met de maatregelen die zijn genomen, hun ervaringen met diverse vormen van zittingen en wat de veranderingen in zittingen mogelijk betekenen voor rechtzoekenden. Verder zijn in november 2021 gesprekken gevoerd met twee tolken. Voor informatie over ICT voorzieningen is in juni 2021 een gesprek

gevoerd met een medewerker frontoffice IVO en een facilitair manager. De topiclijsten die zijn gebruikt voor de verschillende respondenten zijn te vinden in bijlage 6B.

Ook is geprobeerd om vreemdelingen die een digitale zitting hadden bijgewoond uit te nodigen voor een interview. Hiervoor zijn verschillende advocaten benaderd. Een eerste beperking die zich daarbij voordeed was dat de meeste advocaten vrijwel geen digitale zittingen hadden meegemaakt. En als dat wel zo was, dan was deze zitting soms te lang geleden waardoor er geen contact meer (mogelijk) was met de vreemdeling. Vaak vonden ze de vreemdeling ook te kwetsbaar voor een interview over een rechtbankzitting, terwijl zoveel andere zorgen spelen, zoals een mogelijke uitzetting uit Nederland en onzekerheid over de toekomst. Daarnaast speelt de motivatie van de vreemdeling zelf een rol. Zoals een geinterviewde vreemdeling het verwoordde: *they are too depressed with their situations. They don't want to talk about their cases*. Als tweede mogelijkheid om respondenten voor een interview te benaderen, is contact gezocht met diverse vrijwiligers organisaties zoals het Spreekuur Wereldhuis Amsterdam, de Pauluskerk, Stichting ROS, SDVU, STIL, ASKV en Vluchtelingen in de Knel. Deze organisaties gaven echter aan dat ze geen cliënten bijstonden die een digitale zitting hadden bijgewoond. Uiteindelijk is het gelukt om met één vreemdeling een gesprek te houden in het Engels.

De interviews zijn opgenomen en woordelijk uitgewerkt. De gespreksverslagen zijn teruggestuurd naar de respondenten voor eventuele correcties. Vervolgens zijn de interviews geanalyseerd met behulp van een codelijst (ATLAS Ti).

6.2.2 Enquête

De voor het onderzoek opgestelde vragenlijst is voor het vreemdelingenrecht beschikbaar gemaakt in zeven talen, te weten Nederlands, Engels, Frans, Standaard Modern Arabisch, Dari/ Farsi, Turks en Tigrinya.

Voor vreemdelingen die in bewaring zitten zijn eind juni 2021 300 schriftelijke vragenlijsten in de verschillende talen bij Detentiecentrum Rotterdam (DCR) afgeleverd (zie bijlage 6C). Vanwege coronarestricties en onrust in het detentiecentrum was het niet mogelijk zelf vragenlijsten uit te delen. Vooraf kregen we de waarschuwing van DCR dat deze groep vaak niet meewerkt aan onderzoek. Eind juli 2021 bleken slechts 11 vragenlijsten (gedeeltelijk) te zijn ingevuld. De enquêteresultaten geven dus geen representatieve weergave van de groep in bewaringgestelden en zijn slechts kwalitatief beschreven in dit hoofdstuk.

Vanwege de werkdruk bij de griffies op de rechtbanken is in eerste instantie geen toestemming verleend door de Raad voor de rechtspraak en het LOVB om vragenlijsten via de griffies uit te zetten. In overleg met vier rechtbanken (Gelderland, Overijssel, Oost-Brabant en Rotterdam) is een werkwijze overeengekomen die voor deze rechtbanken acceptabel was. Voor asiel en reguliere vreemdelingenzaken zijn via de griffies in de periode begin juni – eind september 2021 ongeveer 800 uitnodigingen voor het invullen van digitale vragenlijsten verstuurd. In digitale dossiers werd de advocaat verzocht de uitnodiging door te sturen naar zijn of haar cliënt als deze bij de mondelinge behandeling (digitaal of lijfelijk) aanwezig was geweest. De uitnodiging bevatte uitleg over het onderzoek en een link (en een QR-code) naar een digitale vragenlijst die in zeven talen werd aangeboden (zie bijlage 6C). De vragenlijst was in te vullen via een smartphone, tablet of computer. Advocaten waren vooraf door de Vereniging Asieladvocaten & -Juristen Nederland (VAJN) en Specialistenvereninging Migratierechtadvocaten (SVMA) via een emailbericht op de hoogte gebracht van het onderzoek. In totaal zijn slechts 34 vragenlijsten ingevuld, waarvan 21 (bijna) volledig. Gezien deze geringe respons heeft het geen zin om kwantitatieve resultaten weer te geven. De uitkomsten worden dan ook in kwalitatieve zin besproken. Er kunnen verschillende redenen zijn voor deze lage respons: advocaten hebben de uitnodiging niet doorgestuurd,

vreemdelingen kunnen geen digitale stukken ontvangen,[473] taalproblemen, of andere praktische, emotionele of psychische oorzaken.

6.2.3 Expertmeeting

Om de onderzoeksresultaten te valideren is op 25 november 2021 een expertmeeting gehouden. Daarbij waren twee rechters, één gerechtelijk bestuurder, één juridisch medewerker bij een rechtbank, twee IND-procesvertegenwoordigers, twee vreemdelingenrechtadvocaten, twee wetenschappers en één medewerker van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) aanwezig. Tijdens de expertmeeting is vooruitgeblikt op de toekomst en zijn recente ontwikkelingen besproken. Ook de klankbordgroep heeft tussentijds waardevolle opmerkingen geleverd en ons alert gemaakt op ontwikkelingen uit de praktijk.

6.3 Uitvoeringspraktijk vreemdelingenrecht

De problemen in de vreemdelingenrechtspraak kunnen niet los worden gezien van de gevolgen van de coronamaatregelen voor de uitvoeringspraktijk van het migratierecht. Als gevolg van die maatregelen moest mobiliteit immers zo snel mogelijk beperkt worden.[474] Zo sloten de buitengrenzen van de EU, sloten sommige binnengrenzen, werden Dublinoverdrachten gestaakt, asielprocedures opgeschort en ambassades sloten waardoor geen visa konden worden opgehaald.[475] De gevolgen verschilden per vreemdelingrechtelijke procedure, zoals die zijn beschreven in paragraaf 2.2.3. In deze paragraaf volgt dan ook een korte schets van de problemen in de uitvoeringspraktijk van de asielprocedure, de vreemdelingenbewaring en de procedures in het reguliere migratierecht.

6.3.1 Asielprocedures

Tijdens de *lockdown* kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de asielprocedure vanaf 15 maart 2020 op te schorten.[476] De IND heeft vanaf 28 april 2020 de behandeling van asielverzoeken geleidelijk weer hervat.[477] De instroom van nieuwe asielverzoeken daalde sterk in deze periode,[478] maar de al eerder beschreven achterstanden in de beslissingen op eerste asielaanvragen bij de IND liepen als gevolg van de opschorting verder op. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid stelde een *Taskforce* in om de achterstanden in de bestuurlijke fase weg te werken.[479] Eén van de maatregelen die de *Taskforce* inzette, was het schriftelijk horen van asielzoekers in de bestuurlijke fase.[480] In plaats van mondelinge interviews (ook wel het eerste en nader gehoor, een centraal element uit de bestuurlijke fase waarin de asielzoeker de asielmotieven uiteenzet), moet de asielzoeker zijn of haar vluchtverhaal schriftelijk verwoorden. Daarnaast maakt de IND tijdens de coronaperiode gebruik van telehoren om achterstanden weg te werken. Dat houdt in dat het fysieke horen in bijzijn van een tolk wordt vervangen door het horen via een

---

473 Advocaten waarmee we vooraf hebben gesproken, meldden wel dat de meeste vreemdelingen een smartphone hebben en ze via digitale weg met hen communiceren.

474 Voor een overzicht zie: Berger, Hooijmans & Wolthuis, *A&MR* 2020p. 160-168.

475 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637 en 35 300-VI, 116

476 *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, 2592. Asielzoekers werden alleen geregistreerd, maar de volgende stappen uit de asielprocedure startten nog niet.

477 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637 en 35 300-VI, 116.

478 EASO, geregistreerde asielaanvragen EU+, tussen 16 maart en 7 juni 2020 (week 12 -23) lag het wekelijks aantal aanvragen in de gehele EU onder de 5000, daarna nam het aantal asielaanvragen weer toe; 'Factsheet Migratieketen week 44,' tweedekamer.nl.

479 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2598.

480 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2650.

videoverbinding.[481] Gemiddeld werden van 29 juni tot 13 september 2020 ongeveer 410 fysieke gehoren afgenomen en ongeveer 240 gehoren via telehoren. Tijdens het telehoren zit de asielzoeker op afstand in een COA-opvanglocatie en kan hij/zij via een beveiligde videoverbinding spreken met IND-medewerkers vanuit de Aanmeldcentra in Zevenaar, Den Bosch, Schiphol of Ter Apel en een tolk vanaf een andere locatie.[482] De ervaringen van de IND met telehoren zijn positief: ambtenaren achten het telehoren geschikt om de informatie te vergaren die nodig is om een juiste beslissing te nemen.[483] Uit de interne evaluatie blijkt echter dat telehoren niet voor iedere vreemdeling geschikt is en dat vreemdelingen zich gehinderd kunnen voelen ongehinderd en uitvoerig te vertellen voor een camera. In het evaluatierapport wordt geadviseerd om deze reden in een vroeg stadium te overleggen met de gemachtigde.[484] De advocatuur maakt zich ernstige zorgen over het telehoren door de IND en ook over het videobellen tussen advocaten en asielzoekers tijdens de bestuurlijke fase van de asielprocedure.[485] Advocaten moesten om rechtsbijstand te verlenen afreizen naar een aanmeldcentrum om van daaruit te skypen met cliënt, via een verbinding waarin de IND voorziet. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) concludeerde in oktober 2021 dat schriftelijk horen afbreuk doet aan de principes van zorgvuldigheid, *fair play* en *equality of arms*, en pleit om dezelfde redenen voor het afzien van telehoren in asielprocedures en deze manier van horen uitsluitend te gebruiken in nareis- en visumzaken.[486]

Asielzaken waarin de overdracht van een asielzoeker naar een andere EU-lidstaat centraal staat, de zogenoemde Dublinzaken, werden eveneens opgeschort, in die zin dat de feitelijke overdracht werd uitgesteld.[487] Vanaf 1 juli 2020 zijn Dublinoverdrachten weer hervat.[488] De IND houdt daarbij de geldende RIVM-richtlijnen in acht, alsmede de getroffen maatregelen door de Nederlandse luchtvaart om verantwoord te kunnen vliegen.[489] De wettelijke termijnen liepen intussen door. Dat had gevolgen voor de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat, aangezien de overdracht op grond van de Dublinverordening binnen zes maanden moet plaatsvinden.[490] Overdracht was in sommige gevallen daarom niet meer mogelijk.[491] Aangezien Dublinoverdrachten onder het Unierecht vallen, zijn de richtsnoeren van belang die de Europese Commissie op 17 april 2020 uitbracht over de interpretatie van de Unierechtelijke bepalingen omtrent de asielprocedure, opvang van asielzoekers, Dublinoverdrachten en terugkeerprocedures ten tijde

---

481 'Asielprocedure hervat via telehoren,' ind.nl, 1 mei 2020; Vanaf april 2020 werd een beperkte start gemaakt met telehoren, namelijk alleen in kansrijke zaken (Syrische, Jemenitische en Turkse aanvragers). Vanaf half mei 2020 werden meer asielzoekers uitgenodigd voor een telegehoor (met uitzondering van alleenstaande minderjarigen en kwetsbare aanvragers).

482 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2666.

483 'Antwoorden vragen n.a.v. brief stand van zaken bij de Taskforce IND wegwerken achterstanden,' open.overheid.nl, 19 maart 2021, p. 5.

484 ibid.

485 Brief VAJN, vajn.nl, 20 mei 2020.

486 ACVZ 2021. Zie ook: Rb. Den Haag (zp. Haarlem) 9 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5269; Rb. Den Haag (zp. Rotterdam) 3 november 2020, NL20.17676 (niet gepubliceerd).

487 Brief van 20 maart 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, 2592. In eerste instantie tot 6 april 2020, dit werd verlengd tot 28 april 2020.

488 'Factsheet Migratieketen week 44,' tweedekamer.nl (cijfers zijn voor intern gebruik). Daarin is opgenomen dat de aantallen nog wel lager liggen dan in week 1 t/m 11. Overdrachten naar Italië zijn feitelijk onmogelijk wegens het strenge beleid aldaar, dit wordt gezien als een tijdelijk feitelijk overdrachtsbeletsel, zie: ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:986.

489 In een individuele procedure over een chronisch zieke long- en nierpatiënt: ABRvS 12 oktober 2020, ECLI:NL:RVS: 2020:2408.

490 Art. 29 lid 1 Dublinverordening. Op grond van de Dublinverordening is het slechts mogelijk om van deze termijn af te wijken als sprake is van gevangenzetting of onderduiking. De Europese Commissie heeft in de richtsnoeren van 17 april 2020 benadrukt dat verlenging van de overdrachtstermijn alleen in die gevallen mogelijk is (2020/C 126/02).

491 Zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag (zp. Arnhem) 6 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6228.

van de coronamaatregelen.[492] De Commissie overwoog ten aanzien van Dublinoverdrachten, dat - indien deze niet mogelijk blijken binnen de gestelde termijn - de verantwoordelijkheid voor het asielverzoek verschuift naar de lidstaat die om overdracht heeft verzocht.[493] Over het algemeen zijn lidstaten, waaronder Nederland, doorgegaan met het overdragen van asielzoekers binnen de wettelijke termijn, hoewel de wetgeving ruimte biedt hiervan af te zien.[494]

6.3.2 Terugkeer en bewaring

Vanaf 15 maart 2020 schortte de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid behalve de asielprocedures ook de terugkeerprocedures op. DT&V voerde geen terugkeergesprekken met vreemdelingen die niet langer rechtmatig in Nederland verbleven. Gelijktijdig met het hervatten van de asielprocedure, startte ook DT&V weer met gesprekken met vreemdelingen voor wie er zicht was op vertrek.[495] In uitzonderingsgevallen achtte de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid terugkeer wel mogelijk.[496] Voor vreemdelingen die al in bewaring waren gesteld, speelde de vraag of die bewaringsmaatregel nog wel rechtmatig was. Vreemdelingenbewaring is immers alleen toegestaan ter voorkoming van onrechtmatige binnenkomst of met het oog op uitzetting. Nu uitzetting vaak onmogelijk was wegens de coronamaatregelen verviel daarmee mogelijk de grondslag voor de bewaring.[497]

Op peildatum 29 februari 2020 bevonden zich ongeveer 440 personen in vreemdelingenbewaring.[498] Op peildatum 25 mei waren dat er 270 en op 13 september 2020 ongeveer 210 personen. Tussen 16 maart en 13 september 2020 zijn ongeveer 240 personen gedwongen vertrokken naar hun herkomstland.

Wat betreft de omstandigheden in de detentielocaties wordt verwezen naar paragraaf 4.2.4 over het strafrecht. In de locaties waar vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd, zijn dezelfde maatregelen getroffen als in andere detentiefaciliteiten.[499] Een rechtbank oordeelde dat de detentieomstandigheden tijdens de corona-crisis beduidend zwaarder zijn dan ervoor.[500]

6.3.3 Regulier migratierecht

In het reguliere migratierecht zijn de gevolgen van de coronamaatregelen in de uitvoeringspraktijk vooral zichtbaar waar het gaat om de afgifte van visa. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken schortte de behandeling van visumaanvragen op en maakte slechts uitzonderingen voor bijzondere gevallen wegens een humanitair of nationaal belang.[501] Het was daardoor niet mogelijk een visum voor verblijf korter dan drie maanden aan te vragen.

---

492 Mededeling van de Europese Commissie, 'COVID-19: Richtsnoeren betreffende de uitvoering van de relevante EU-bepalingen op het gebied van de asiel- en terugkeerprocedures en betreffende hervestiging' van 17 april 2020 (2020/C 126/02).

493 Deze visie van de Europese Commissie is overgenomen door rechtbanken, bijvoorbeeld: Rb. Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch), 21 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3658, *JV* 2020/98.

494 'The implementation of the Dublin III Regulation in 2020,' AIDA, asylumineurope.org, september 2021.

495 *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, 2666.

496 Bijvoorbeeld: vreemdelingen met zware criminele antecedenten of overlastgevers, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300-VI, nr. 116, p. 4.

497 Meldpunt Vreemdelingendetentie en Stichting LOS riepen op 16 maart 2020 op tot vrijlating van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, 'Actualiteit,' vreemdelingendetentie.nl; ABRvS, 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1141, *JV* 2020/106, m.nt. Kuiper.

498 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2633.

499 *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 763, 765 en 768; *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587; *Kamerstukken II* 2019/20 25 295, 780.

500 Rb. Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch), 25 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3270.

501 *Kamerstukken II* 2019/20, 32 734, 45.

Het visum voor verblijf voor langer dan drie maanden, de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), vergt een aparte aanvraagprocedure. De IND behandelt de aanvraag, waarna na inwilliging het visum binnen drie maanden moet worden opgehaald bij een ambassade. De IND is aanvragen blijven behandelen, maar het Ministerie van Buitenlandse zaken gaf tot 28 april 2020 geen mvv's af. De Staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid heeft de termijnen voor mvv-afgifte verlengd,[502] maar buitenlandse partners en Nederlanders werden door de sluiting van ambassades gedwongen gescheiden te leven.[503] Ook bleef de IND strikt vasthouden aan het vereiste om de mvv op te halen in het land van herkomst of bestendig verblijf, ondanks de in- en uitreisbeperkingen vanwege de coronamaatregelen.[504]

In reguliere vreemdelingenzaken gaat aan de gerechtelijke procedure een bezwaarprocedure bij de IND vooraf. Voor dit onderzoek is relevant dat zowel de aanvraag- als de bezwaarprocedure bij de IND voor het overgrote deel een papieren procedure is. De aanvrager, de vreemdeling, ziet geen ambtenaar om de aanvraag of het bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Alleen bij hoge uitzondering worden hoorzittingen gehouden tijdens de bezwaarprocedure.[505]

6.4 Problemen in de vreemdelingenrechtspraak bij aanvang van de crisis

Bij aanvang van de coronacrisis ontstonden in de vreemdelingenrechtspraak problemen die specifiek zijn voor dit rechtsgebied. Naast de algemene problemen zoals die zijn beschreven in hoofdstuk 3, speelden in het vreemdelingenrecht de achterstanden, de toegang tot gerechtsgebouwen, de ICT-voorzieningen en de procesrechtelijke termijnen een eigen rol. In zijn algemeenheid werd het werk van rechters beïnvloed door de schrijnendheid van sommige vreemdelingenzaken:

> *Corona legt een soort nare sluier over de hele maatschappij heen, een verdrietige sluier. Een gevoel van angst, een gevoel van ongewis, de toekomst is ongewis. We weten niet wanneer het stopt. En dat maakt dat je, tenminste ik merkte dat bij mezelf en hoorde dat ook van collega's, dat maakt dat ook sommige schrijnende vreemdelingenzaken harder bij je binnenkomen in je ziel. En dat je dan eerder zoiets hebt van 'oh wat heftig. (staatsraad 1)*

6.4.1 Achterstanden

Zoals reeds beschreven, kampte de IND op het moment van de COVID19-uitbraak met achterstanden in de bestuurlijke fase van de asielprocedure. Deze achterstanden leidden tot een toename in beroepschriften wegens 'niet-tijdig beslissen op de aanvraag' (ook wel 'beroepen niet tijdig'), met verzoek om het opleggen van een dwangsom.

In figuur 6.1 zijn de cijfers over de werkvoorraad van vreemdelingenzaken opgesplitst in bewaringszaken, Dublinzaken (asielzaken waarin verzocht is om een Dublinoverdracht aan een andere Europese lidstaat), Reguliere vreemdelingenzaken en Asielzaken (verder opgesplitst in AA- en VA-zaken: de Algemene Asielprocedure kent een wettelijke termijn van 4 weken na het

---

502 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2666.

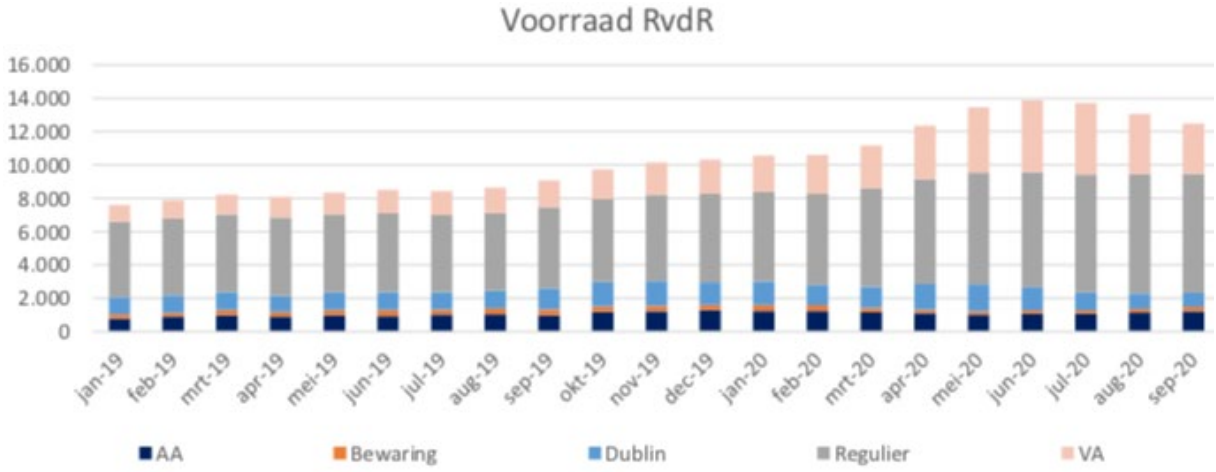
503 Antwoord minister van Buitenlandse Zaken op Kamervragen van 22 september 2020 (131); 'Grapperhaus versoepelt regeling langeafstandsrelaties,' rijksoverheid.nl, 16 juli 2020; Westendorp, *A&MR* 2021, afl. 1, p. 55-57 met daarin verwijzingen naar Nederlandse jurisprudentie.

504 Jansen-Mahfoud, *A&MR* 2021, p. 11-16.

505 Tot 23 april 2021 gold de vaste lijn dat als op voorhand buiten twijfel is dat de bezwaren niet tot een ander besluit leiden, niet gehoord hoeft te worden de IND bij twijfel niet hoefde te horen in bezwaar (ABRvS, 2 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8601). De lat voor het ontstaan van twijfel is sinds ABRvS, 23 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:878 verlaagd, waardoor het goed mogelijk is dat meer hoorzittingen zullen moeten gaan plaatsvinden in de toekomst. Dit is echter geen gevolg van de coronamaatregelen.

instellen van het beroep voor het doen van een uitspraak; Als de Staatssecretaris een asielverzoek in de Verlengde Asielprocedure ongegrond verklaart, geldt voor de rechtbank in die zaken een uitspraaktermijn van 23 weken. In zaken die in de Verlengde Asielprocedure 'kennelijk ongegrond' zijn verklaard, geldt alsnog de uitspraaktermijn van 4 weken na instellen beroep). De werkvoorraad bij de rechtbanken betrof in maart 2020 ongeveer 11.000 vreemdelingenzaken (zie figuur 6.1). De voorraad was het grootst bij de reguliere zaken (ruwweg 6.000) en Verlengde asielprocedures (VA; ruwweg 2.500). De gemiddelde doorlooptijd in 2019 betrof voor reguliere zaken 23 weken, voor Dublinzaken 6 weken, AA-beroepen 11 weken en VA-beroepen 25 weken.[506] Dit laatste betekent dus dat de wettelijke termijnen voor de asielzaken, en daarbinnen vooral AA-procedures, in 2019 vaak niet werden gehaald.

Figuur 6.1: Voorraad vreemdelingenzaken rechtbanken 2019-2020[507]



In de hoger beroepsfase van het vreemdelingenrecht is nauwelijks sprake van achterstanden. Tijdens de coronacrisis was het zelfs mogelijk de achterstanden weg te werken. De instroom van nieuwe zaken bleef namelijk achter, omdat de Staatssecretaris minder beslissingen nam en rechtbanken in eerste aanleg minder zaken afdeden dan gebruikelijk.[508] In 2019 was de gemiddelde doorlooptijd van hoger beroepszaken regulier 25 weken, Dublinzaken 6 weken, AA- en VA-hoger beroepen 16 weken.[509] De eerste helft van 2020 bleef die doorlooptijd ongewijzigd.[510]

6.4.2 Toegang tot gerechtsgebouwen

Zoals beschreven in paragraaf 3.3.2 was tijdens de verschillende fases van de rechtspraak gedurende de coronamaatregelen de toegang tot gerechtsgebouwen beperkt mogelijk. Tijdens fase 1 (16 maart 2020-7 april 2020) vonden bewaringszaken doorgang, maar deze werden voornamelijk schriftelijk afgedaan, of met een online zitting. De ABRvS overwoog hierover:

> *De andere optie, namelijk de vreemdeling aanvoeren naar de rechtbank, betekent dat veel mensen alsnog naar de rechtbank moeten toekomen (partijen, tolken, rechters, griffiers, bodes,*

506 Vreemdelingenketen periode januari-juni 2020, Bijlage bij Brief 23 november 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, 2681.
507 Afbeelding overgenomen uit: 'Factsheet Migratieketen week 44,' tweedekamer.nl.
508 Van Ettekoven, *Mr.*, 2020.
509 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2681, par. 2.2.7.
510 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2681.

beveiligers, schoonmakers, etc). Ook dat werd in deze tijd waarin eenieder wordt aangeraden zoveel mogelijk thuis te blijven, niet als verantwoord gezien.[511]

Vanaf fase 2 (7 april 2020-10 mei 2020) konden in het gehele vreemdelingenrecht weer zittingen online of telefonisch gepland worden en vanaf fase 3 (vanaf 11 mei 2020) ook weer in de gerechtsgebouwen. Toegang voor partijen was mogelijk, net als voor gerechtelijke tolken, waarbij de geldende RIVM-richtlijnen in acht moesten worden genomen.

In hoger beroepszaken veranderde bij aanvang van de coronamaatregelen weinig, aangezien hoger beroepschriften in het vreemdelingenrecht altijd al voornamelijk schriftelijk werden afgedaan. Wel moest de ABRvS zich snel buigen over grondrechtelijke aspecten van de maatregelen:

Maar nogmaals, voor ons eigen werkproces in het vreemdelingenrecht had het eigenlijk niet zo'n impact. We werden wel gelijk gesteld voor een aantal vragen namelijk wat het betekent voor de rechtbanken, wat betekent het voor het enige deel van het bestuursrecht waar sprake is van mensen die in detentie zitten, waar sprake is van vrijheidsontneming, dat we juist die mensen niet meer kunnen horen, wat vinden we daar precies van? Dat was heel confronterende materie. (staatsraad 2)

6.4.3 ICT-voorzieningen

Zoals in paragraaf 2.4 uiteengezet, bestonden in het vreemdelingenrecht al verschillende mogelijkheden tot elektronisch procederen en online zittingen op het moment dat de coronamaatregelen van kracht werden. In de Algemene wet bestuursrecht zijn al sinds de 'Wet elektronisch bestuurlijk verkeer' bepalingen opgenomen over het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen.[512] Met ingang van 1 juli 2010 maakte de 'Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter' digitaal procederen bij de rechtbank mogelijk.[513] Artikel 8:36a en 8:36b Awb zien op het instellen van een beroepschrift langs elektronische weg en de verplichting te procederen langs elektronische weg.[514] Die verplichting geldt voor alle asiel- en bewaringszaken.[515] In het kader van het programma 'Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak' (KEI), in november 2018 vervangen voor het basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht,[516] wordt in die zaken gewerkt met digitale procesdossiers waartoe partijen digitaal toegang hebben. Procespartijen ervaren problemen met deze digitale procesdossiers omdat de rechtbank en advocaat een andere nummering van stukken hebben dan de IND en de stukken alfabetisch in plaats van chronologisch worden gerangschikt.[517] Ondanks deze problemen bood de bestaande digitale infrastructuur uitkomst in de asiel- en bewaringszaken tijdens de *lockdown*. De verplichting tot digitaal procederen ziet alleen op de uitwisseling van processtukken en niet op de zittingen.

---

511 ABRvS, 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, *AB* 2020/193 m.nt. Rodrigues, *JB* 2020/71 m.nt. Stoepker.

512 Wet van 1 juli 2004, *Stb.* 2004, 214 (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer). Nadien aangepast vanwege de technische ontwikkelingen door de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.

513 Wet van 22 april 2010, *Stb*. 2010, 173 (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter). Laatstelijk gewijzigd bij wet van 13 juli 2016, *Stb.* 2016, 288 (Wet ter vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht).

514 In het besluit 'Digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht' is de wetgeving uitgewerkt. Dit besluit is op 15 oktober 2020 gewijzigd.

515 Over de eerste ervaringen hiermee zie: Hesselink, *A&MR* 2016, afl. 2, p. 74-75.

516 De Raad voor de Rechtspraak heeft het KEI programma in november 2018 vervangen voor het Basisplan Digitalisering Civiel recht en Bestuursrecht; *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490. Zie over de voortgang de Brief van Minister voor Rechtsbescherming 24 januari 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 562.

517 Hesselink, *A&MR* 2016, af. 2, p. 74-75. De in het interview genoemde problemen zijn in 2021 nog niet verholpen zo blijkt uit de voor dit onderzoek gevoerde interviews met advocaten.

In bewaringszaken was horen via een videoconferentie al sinds 2006 mogelijk (Art. 1 Besluit Videoconferentie).[518] Uit de verschillende interviews blijkt dat veel zittingsplaatsen hiervan al (standaard) gebruikmaakten, maar sommige ook niet.[519] De klassieke telehoorsets maken een goede één-op-één verbinding mogelijk tussen rechtbank en de telehoorruimte in het detentiecentrum (zie hoofdstuk 3). De advocaat van de vreemdeling kiest zelf in de rechtbank of in het detentiecentrum aanwezig te zijn. De rechtbank heeft een rechtstreekse verbinding met de vreemdeling, op aparte beelden en met een overzichtsscherm. De situatie is voor de rechtbank goed vergelijkbaar met een echte zittingssituatie. De rechtzoekende ziet in de telehoorruimte op het detentiecentrum ook een overzichtsscherm waarop de zitting vanuit verschillende posities in beeld kan worden gebracht en heeft een apart beeld van de spreker. Rechtbanken die geen gebruikmaakten van telehoren deden dit om principiële redenen omdat zij de vreemdeling wiens vrijheid is beroofd in levende lijve willen horen, zij bij het telehoren non-verbale communicatie misten en omdat de kans op technische storingen in hun ogen groot is.[520]

6.4.4 Wettelijke termijnen en wijze van afdoening

Typerend voor de organisatie van de vreemdelingenrechtspraak zijn de korte wettelijke termijnen waarbinnen een uitspraak gedaan moet worden in bewaringszaken, (bepaalde) asielzaken en in beroepschriften tegen een terugkeerbesluit. Een eerste beroep tegen een maatregel van bewaring, waarbij de vreemdeling dus al in detentie zit op het moment dat het beroepschrift wordt ingediend, moet binnen twee weken na ontvangst van het beroepschrift ter zitting worden behandeld en binnen een week na sluiting van het onderzoek moet de rechtbank een uitspraak doen.[521] Deze korte termijnen brengen logistieke problemen met zich omdat de beschikbare telehoorruimte in het detentiecentrum op korte termijn geboekt moet worden. In strafzaken is hiervoor langer de tijd, waardoor de beschikbare ruimte vaak al volgeboekt is op het moment dat de bewaringszaak wordt ingepland. De wettelijke termijn in bewaringszaken kan ook problemen veroorzaken als de vreemdeling gelijktijdig met de bewaringszaak een beroepschrift heeft ingediend tegen de afwijzing van een (opvolgend) asielverzoek, een Dublinoverdrachtsbesluit of een terugkeerbesluit. Bij alle asielaanvragen die niet in een verlengde asielprocedure ongegrond zijn verklaard, moet de vreemdeling binnen een week beroep instellen,[522] waarna de rechtbank binnen vier weken na het instellen van het beroep uitspraak moet doen.[523] Dit geldt voor alle AA-procedures en alle VA-procedures waarin de asielaanvraag 'kennelijk ongegrond' is verklaard, hetgeen het merendeel van de asielprocedures betreft.[524] De rechtbanken duiden deze zaken aan als 4-weken-zaken. Het procesreglement bestuursrecht 2017 schrijft voor dat rechtbanken in 4-weken-zaken in de derde week na het instellen van beroep zitting moeten houden.[525] Bij aanvang van de coronacrisis was het niet mogelijk deze planning te handhaven. In het gewijzigde procesreglement bestuursrecht 2021 is deze bepaling over de uitnodiging voor een zitting geschrapt.[526]

De Algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid om vreemdelingenzaken zonder zitting af te doen. In artikel 8:54 Awb is neergelegd dat de bestuursrechter kan bepalen om in bepaalde

---

518 *Stb*. 2006, 275 (Besluit videoconferentie).

519 Rechters van Rechtbank Den Bosch en rechtbank Amsterdam noemden dat hun zittingsplaatsen geen gebruik maken van de mogelijkheid tot een videoconferentie.

520 De techniek (en technische ondersteuning) in de rechtszaal verschilt per rechtbank.

521 Art. 94 lid 4 en lid 5 Vw.

522 Art. 69 lid 2 aanhef en onder c Vw.

523 Art. 83b lid 1 en 3 Vw. In het procesreglement bestuursrecht 2017 zijn deze zaken omschreven als vier-weken zaken.

524 Dat betekent dat in ongeveer 90% van alle asielberoepen de rechtbank geacht wordt binnen 4 weken na instellen beroep uitspraak te doen.

525 Procesreglement bestuursrecht 2017, hoofdstuk 8 afdeling 2; Bijlage bij dit hoofdstuk.

526 *Stcr*. 2021, 31 617.

beroepschriften uitspraak te doen zonder zitting door het onderzoek al te sluiten voordat partijen zijn uitgenodigd voor een zitting.[527] De ABRvS maakt in hoger beroep veelvuldig gebruik van deze bepaling. In eerste aanleg maken vreemdelingenrechters nauwelijks gebruik van deze bepaling. In artikel 8:57 Awb is de bevoegdheid voor de bestuursrechter neergelegd dat het onderzoek ter zitting achterwege kan blijven indien beide partijen hebben verklaard niet ter zitting te willen worden gehoord. Rechtbanken wijzen partijen per brief op deze mogelijkheid. Het is deze laatste bevoegdheid die veelvuldig is gebruikt tijdens de coronacrisis (zie paragraaf 6.5.).

6.5 Getroffen maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak

In hoofdstuk 3 zijn de algemene maatregelen uiteengezet die voor de rechtspraak zijn getroffen toen de coronacrisis uitbrak. In deze paragraaf bespreken wij de maatregelen die specifiek voor het vreemdelingenrecht zijn getroffen. Eerst komen de bestuurlijke regelingen aan de orde (paragraaf 6.5.1), daarna de praktische maatregelen (paragraaf 6.5.2).

6.5.1 Regelingen en beleid

De regelingen die voor het vreemdelingenrecht tijdens de *lockdown* zijn genomen, moeten worden gezien als een aanvulling op de al bestaande regelingen voor de bestuursrechtspraak. Allereerst zijn de 'professionele standaarden voor de bestuursrechter' van belang voor de werkwijze van de bestuursrechter.[528] Daarnaast gelden de procesreglementen. Één voor zaken waarin elektronisch wordt geprocedeerd en één voor zaken waarin niet elektronisch wordt geprocedeerd: het procesreglement bestuursrecht 2017 voor zaken waarop art. 8:36a en 8:36b Awb omtrent elektronisch procederen van toepassing zijn en het procesreglement reglement bestuursrecht 2017 (niet KEI-zaken) voor zaken waarin niet elektronisch geprocedeerd wordt.[529]

Op basis van de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling en de Tijdelijke Wet COVID-19 Justitie en Veiligheid werd de eerste prioritering van zaken gemaakt. Vreemdelingenbewaringszaken en verzoeken van vreemdelingen om voorlopige voorzieningen met super spoed (art. 2 lid 2, Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling) vallen onder de zogenoemde 'zeer urgente zaken', waarvoor gestreefd werd die tijdens de eerste fase, van 17 maart 2020 tot 6 april 2020) online (via Skype en telehoren) of telefonisch op zitting te behandelen. De webpagina van de Raad voor de rechtspraak vermeldt over de werkwijze van bewaringszaken tijdens fase 1 het volgende:

> *Bij de behandeling van de bewaringszaken wordt in eerste instantie gestreefd naar een schriftelijke afhandeling. Is schriftelijke afhandeling via het opvragen van gronden en eventuele nadere standpunten niet mogelijk, of heeft de rechtbank vragen die niet schriftelijk kunnen worden afgedaan, dan kunnen partijen via een telefonische (beeld) verbinding worden gehoord. In de regel zal het horen beperkt zijn tot de advocaten en IND. In uitzonderlijke gevallen kan een fysieke zitting worden gehouden met inachtneming van alle richtlijnen van het RIVM. Ook deze zitting zal in de regel beperkt zijn tot de advocaten en IND.*[530]

In de tweede fase (7 april tot en met 10 mei 2020) waren in principe in het gehele vreemdelingenrecht weer zittingen mogelijk zij het dat online en telefonische zittingen het uitgangspunt waren en een zitting in het gerechtsgebouw bij hoge uitzondering mogelijk was. Partijen en gerechtelijke tolken konden in de rechtszaal (met toestemming van de rechter) aanwezig zijn met

---

527 Als de bestuursrechter kennelijk onbevoegd is of als het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is.

528 Deze standaarden zijn vastgesteld door het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (LOVB): 'Professionele standaarden van de bestuursrechter bij de rechtbanken,' rechtspraak.nl, 14 september 2017.

529 'Bestuursrecht: regelingen, procedures, formulieren,' rechtspraak.nl.

530 Tekst weergegeven in: ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991.

inachtneming van de RIVM-richtlijnen. Sinds de derde fase (11 mei 2020 tot nader te bepalen datum) is het uitgangspunt om alle zittingen weer in de gerechtsgebouwen te houden met fysieke aanwezigheid van procespartijen en overige procesdeelnemers. Online zittingen blijven echter een mogelijkheid zolang de RIVM maatregelen gelden.

Tijdelijke Regeling Bestuursrecht

In aanvulling op de procesreglementen bestuursrecht en de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak, stelde het LOVB de tijdelijke regeling bestuursrecht (hierna: Trb.) op. Deze regeling kan, net als de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling, tussentijds worden aangepast, heeft een tijdelijk karakter en bevat 'aanvullende richtlijnen en aanwijzingen voor het behandelen van bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbanken in verband met de maatregelen als gevolg van het coronavirus'.[531] In deze regeling zijn de zogenoemde fase 2 (urgente) zaken aangewezen:

> *'De zaken die als urgent worden aangemerkt als bedoeld in artikel 3.2 van de Tijdelijke algemene regeling die door de bestuursrechter bij voorrang kunnen worden behandeld, zijn:*
>
> *a. voorlopige voorzieningen;*
> *b. zaken met een relatie tot het corona-virus of tot genomen coronamaatregelen;*
> *c. asielzaken (inclusief Dublinzaken), zaken die betrekking hebben op een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en verzoeken tot verlenging van een verblijfsvergunning, waarbij het gaat om een verblijfsgat);*
> *d. verblijfsbeëindigingen waar ernstige openbare orde aspecten spelen;*
> *e. zaken waarin een versnelde behandeling is gevraagd en verkregen.'*[532]

Deze zaken worden vanaf 7 april 2020 weer behandeld en betreffen de meeste vreemdelingenzaken. De regeling geeft een aanvullende bepaling over het veilig mailen, voor zover er geen sprake is van digitaal procederen zoals in asiel- en bewaringszaken, om invulling te geven aan art, 8:29 Awb (geheimhouding van stukken), art. 8:32 Awb (beperkte kennisneming van stukken) en de wijze waarop wordt omgegaan met medische stukken. Uit artikel 9 Trb. kan worden afgeleid dat de nadruk is komen te liggen op het vooronderzoek en de mogelijkheden om een zaak af te doen zonder zitting.[533] In artikel 10 Trb. wordt een aanvulling gegeven op artikel 2.13 van de procesreglementen over de dagbepaling van de zitting. In de eerste versie van de Trb., die van toepassing was van 3 april 2020 tot 26 juni 2020, werd bepaald dat zittingen zoveel mogelijk via telefonisch (beeld)verbindingen plaatsvinden en dat indien een partij daar niet mee instemt, de zitting tot nader order wordt uitgesteld. In de tweede versie van de Trb., geldig vanaf 26 juni 2020, worden criteria gegeven waarmee de bestuursrechter rekening kan houden bij het bepalen of een zitting fysiek moet worden gehouden, namelijk:[534]

- zaken waarin getuigen op zitting moeten worden gehoord;
- zaken waarin een verschijningsplicht geldt (artikel 8:27 Awb);
- zaken waarin partijen de technische middelen niet hebben om online met de rechtbank te communiceren of vanwege persoonlijke beperkingen niet in staat zijn om op die wijze met de rechtbank te communiceren;

---

531 Versie 1.0 dateert van 3 april 2020. Deze versie is vervangen op 26 juni 2020 en op 30 november 2021 welke op het moment van schrijven nog steeds geldig is (Tijdelijke regeling bestuursrecht 2021).

532 Artikel 2 Tijdelijke regeling bestuursrecht.

533 Art. 9 Trb. 'Het vooronderzoek en de sluiting van het onderzoek zonder (nadere) zitting', lid 1: 'De bestuursrechter onderzoekt […] of hij tot een uitspraak kan komen zonder zitting.'

534 Art. 10 Trb. 'de zitting', in de versie van 30 november 2021 art. 4.

- zaken waarin aanwezigheid van een tolk door de bestuursrechter of een van de partijen nodig wordt geacht;
- mediagevoelige zaken;
- zaken met meer dan drie partijen;
- zaken waarin een partij/partijen expliciet en gemotiveerd om een fysieke zitting vragen en de rechter hierin meegaat;
- zaken die behandeld worden op een (meervoudige) zitting ten behoeve van opleidingsdoelstellingen.

Tot slot bepaalt art. 11 Trb. dat de openbaarmaking van uitspraken kan worden opgeschort.[535]

Intern beleid tijdens fase 2 en 3

Behalve de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid, de tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling rechtspraak en de tijdelijke regeling bestuursrecht, gelden in het bestuursrecht ook de interne werkinstructies Fase 2 en Fase 3.[536] Deze werkinstructies zijn niet openbaar. De interne werkinstructie fase 2 ziet op de behandeling van zaken vanaf 7 april 2020 en hanteert het uitgangspunt dat zaken zoveel als mogelijk schriftelijk worden afgedaan. Pas als dat niet mogelijk blijkt, moet worden bezien of behandeling via een telefonische (beeld)verbinding kan plaatsvinden. Dit geldt ook voor bewaringszaken. Uit werkinstructie fase 3, geldig van 9 juli 2020 tot 1 september 2020, blijkt dat het uitgangspunt is verschoven naar zoveel mogelijk zaken fysiek of online op zitting te behandelen, tenzij de zaak schriftelijk kan worden afgedaan. Specifiek voor het vreemdelingenrecht zijn nog nadere instructies gegeven in bijlagen en notities ('Bijlage vreemdelingenrecht', 'Uitstroomschema Beroep niet Tijdig zaken', 'Notitie openbaar uitspreken', 'Notitie Expertgroep vreemdelingenrecht en advies van het Dagelijks Bestuur van het LOVB over de behandeling van voorlopige voorzieningen in Dublinzaken' en 'Behandeling eerste beroepen bewaring'). Deze notities zijn niet openbaar.

6.5.2 Hoger beroep

De belangrijkste aanpassing voor de hoger beroepsfase in het vreemdelingenrecht is artikel 30 van de Tijdelijke wet COVID-19. Op grond van deze bepaling moeten partijen in de gelegenheid worden gesteld een eventueel verzuim in het hoger beroepschrift te herstellen. Dit was voorheen, in afwijking van de Awb, voor vreemdelingenzaken niet mogelijk (art. 85 lid 3 Vw). Op grond van art. 30 Tijdelijke wet COVID-19 kunnen partijen een hoger beroepschrift indienen op nader aan te voeren gronden. Na ontvangst van het hoger beroepschrift geeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de indiener van het hoger beroepschrift een termijn (van meestal vier weken) om de grieven in te dienen.

Advocaten hebben weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een hoger beroepschrift op nader aan te voeren gronden in te dienen. Twee van de advocaten die we spraken waren niet op de hoogte van de regeling.[537] Één advocaat maakt soms gebruik van de mogelijkheid:

> *Ik heb het ook wel eens gebruikt toen ik bedacht dat ik de grief nog wilde aanvullen, omdat ik later nog iets tegenkwam wat nuttig was voor die grief. Dan vulde ik de grief aan met 'Door corona kon ik niet eerder…'. Daar heb ik eigenlijk nooit 'Nee' op gehoord. (VR advocaat 3)*

535 Art. 5 Tijdelijke regeling bestuursrecht 2021.
536 Van Breda, Jansen & Verhoeven, *NJB* 2020, p. 1809.
537 Interview VR advocaat 5.

Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 in april 2001 zijn advocaten zo gewend geraakt aan het direct opnemen van alle grieven in het hoger beroepschrift, dat zij daarvan tijdens de coronamaatregelen niet zijn afgeweken:

> *We zijn zo gewend dat je in één keer alle grieven erin opneemt. Laten we eerlijk zijn, negen van de tien keer dat je in beroep ging was je al bezig met "welke grieven worden dat straks? (VR advocaat 1)*

> *Ik zorg altijd, als ik hoger beroep instel, dat ik het tijdig doe met meteen al mijn gronden. Ik heb nooit op nader aan te voeren gronden hoger beroep ingesteld. Op die manier kan de Raad van State zich ook goed voorbereiden op de zaak. (VR advocaat 2)*

Bij de staatsraden is het beeld herkenbaar dat advocaten weinig gebruik maken van de mogelijkheid een hoger beroepschrift op nader aan te voeren gronden in te dienen:

> *Je ziet dat advocaten gewoon doorgaan met het normale patroon, hoger beroep instellen en gelijk gronden of grieven aanvoeren. (VR staatsraad 2)*

> *Ik heb het maar één keer meegemaakt. Als geen gronden zijn aangevoerd, dan moet je herstelverzuim bieden. In mijn geval ging het om incidenteel hoger beroep, niet ontvankelijk kan nu niet zonder herstel verzuim. (VR staatsraad 3)*

In de behandeling van vreemdelingenzaken veranderde weinig bij de ABRvS. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed altijd al zaken voornamelijk buiten zitting af, met toepassing van artikel 8:54 Awb. Toch vonden ook vanaf 11 mei 2020 bij de ABRvS zittingen op afstand plaats. Voornamelijk via telefonische verbinding, maar ook via videoverbindingen als MS Teams, Skype of Webex, al zijn die in het vreemdelingenrecht beperkt geweest vanwege de mogelijkheid zaken zonder zitting af te doen:[538]

> *Zittingen werden van het ene op het andere moment gecanceld. Tot 11 mei waren er sowieso geen zittingen, tenzij sprake was van spoedzaken. Daar werd een oplossing voor gevonden. Mensen kregen een brief of zij wilden afzien van zitting. Voordat die brief verstuurd werd, toetsten wij zelf of wij een zitting nodig vonden. Kregen we vervolgens toestemming van partijen, dan volgde schriftelijke afdoening. Indien partijen geen toestemming gaven, stelden we de behandeling uit. Andere opties waren telehoren, telefonisch horen, telefonische vergadering waarbij je iedereen tegelijk aan de telefoon hoort. Ik heb 1 telefonische hoorzitting moeten leiden, best moeilijk om stemmen te herkennen, die zitting duurde wel iets langer. In het vreemdelingenrecht speelde het niet in die tijd, omdat we daar het grootste deel zonder zitting afdoen. Ik heb zelf geen vreemdelingenzittingen in die tijd gedaan. Wel 91(2) afdoeningen en uitgeschreven zaken zonder zitting, die gingen gewoon door. (VR staatsraad 3)*

6.5.3 Praktische effecten van de maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak

In deze paragraaf beschrijven we hoe de regels in de praktijk zijn geïmplementeerd binnen het vreemdelingenrecht. Daarbij is van belang dat de organisatie van vreemdelingenrechtspraak moet garanderen dat de bewarings- en asielzaken binnen de strikte wettelijke termijnen kunnen worden afgedaan. Uit de interviews blijkt dat er tijdens de pandemie duidelijke verschillen tussen rechtbanken zijn in het gebruik van fysieke of digitale zittingen (zie ook hoofdstuk 3). Anderen benadrukken ook verschillen tussen rechters en suggereren dat ook de persoonlijke opvattingen

538 Van Ettekoven, *Mr.* 2020.

of voorkeuren van de rechter en de partijen een rol spelen. Het belang van het wegwerken van achterstanden en 'productienormen' speelde ook mee bij het stellen van prioriteiten.

Digitale uitwisseling van processtukken

In asiel- en bewaringszaken was digitale uitwisseling van stukken al sinds 2010 verplicht, waardoor de digitale uitwisseling van stukken op het moment dat iedereen vanwege de coronamaatregelen vanuit huis moest werken geen probleem opleverde. Voor reguliere vreemdelingenzaken gold dat echter niet en werd dit pas in 2021 mogelijk. Dit betekende dat er in reguliere vreemdelingenzaken aanvankelijk geen digitale dossiers waren en dat papieren dossiers gescand of gekopieerd moesten worden, of door de parketwachters werden thuisbezorgd bij rechters. Daardoor was het niet mogelijk om op volle capaciteit te werken.[539] Dit leidde tot vertraging in de behandeling van zaken. De digitale uitwisseling van stukken en communicatie tussen rechtbank en partijen werd vereenvoudigd door introductie van het 'veilig mailen'. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde vrij in het begin van de coronacrisis dat rechtbanken in deze bijzondere tijden niet te strikt moeten zijn met hanteren van termijn voor het indienen van beroepsgronden, om zo de procedure op tegenspraak zo veel mogelijk te waarborgen.[540]

Toename schriftelijke behandeling

Hiervoor is beschreven dat uit de verschillende tijdelijke reglementen volgt dat in het vreemdelingenrecht tijdens fase 1 en 2 het uitgangspunt werd gehanteerd om zaken zoveel mogelijk schriftelijk af te doen, buiten zitting. Hoewel dit uitgangspunt werd genuanceerd in de herziene versie van de tijdelijke regeling, blijkt in de praktijk dat rechtbanken ook na fase 2 aanstuurden op schriftelijke afdoening, in met name bewaringszaken. In de interviews met medewerkers van de rechtspraak is dit bevestigd:

> *Het was eerst wel de bedoeling dat we zo veel mogelijk schriftelijk afdeden. Dus we vroegen toestemming op basis van artikel 8:57 Awb schriftelijk uitspraak te doen, dus zonder zitting. (VR juridisch medewerker, rechter 7, rechter 8)*

Eén geïnterviewde rechter meent dat op dat punt partijen in de beginfase misschien tekort is gedaan:

> *Als ik terugkijk dan denk ik dan hebben we partijen misschien te kort gedaan, omdat we te lang hebben nodig gehad om te bewegen. Dat is inherent aan hoe wij georganiseerd zijn. Hadden we het anders kunnen doen? Ja, we hadden gewoon moeten bellen. We hadden niet moeten wachten tot er een videoverbinding was. We hadden moeten bellen, gewoon de vreemdeling moeten bellen. (VR rechter 6)*

Als gevolg van de maatregelen is in het bestuursrecht, en voor het vreemdelingenrecht in het reguliere migratierecht, de nadruk komen te liggen op het vooronderzoek (afdeling 8.2.2 Awb), waarin de rechter schriftelijk vragen stelt aan partijen, waarna schriftelijke uitwisseling van standpunten volgt. Waar voor de *lockdown* sprake was van zittingsgericht werken, de rechter werkte van zitting naar zitting, verschoof tijdens de *lockdown* de aandacht naar zaaksgericht werken, van zaak naar zaak.[541] Voor de bewarings- en asielzaken waarin de eerdergenoemde krappe wettelijke uitspraaktermijnen gelden, geldt dit niet, omdat de beschikbare tijd te kort is. In overige vreemdelingenzaken is die verschuiving echter wel zichtbaar:

---

539 Van Breda, Jansen & Verhoeven 2020, p. 1809.
540 ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1175.
541 Van Breda, Jansen & Verhoeven, *NJB* 2020, p. 1809.

Omdat wij in coronatijd voor het eerst sinds hele lange tijd, alle zittingen van het rooster hebben gehaald, op die paar na die echt door moesten gaan, hadden we een heleboel zaken in de kast en een heleboel rechters die ook geen zitting hadden. Dus wat wij toen hebben gezegd is "rechters kom naar de rechtbank om dossiers te halen en ga ze dan thuis lezen."… Er is nog geen zitting bepaald. Dus ga dan ook kijken naar de mogelijkheid om de zaak bijvoorbeeld ook buiten zitting te doen of om nog vragen te stellen aan partijen of om bepaalde deskundigen te benomen mocht dat nodig zijn. (VR rechter 1)

Om het onderzoek ter zitting achterwege te laten, vereist artikel 8:57, lid 1 Awb dat partijen akkoord gaan met de afhandeling zonder zitting. In de Vreemdelingenwet is een uitzondering hierop opgenomen voor vervolgberoepen bewaring, in die zaken mag de rechtbank ook zonder toestemming van partijen bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft.[542] Ook hoeft een rechtbank geen toestemming te vragen in bepaalde verzoeken om voorlopige voorzieningen.[543] Uit de uitspraak moet blijken dat gebruik is gemaakt van de bevoegdheid uit artikel 8:57 Awb om de zaak zonder zitting af te doen.[544] Rechters kunnen zelf bepalen hoe zij de bevoegdheid gebruiken: ofwel door partijen direct te vragen om toestemming voor afdoening buiten zitting,[545] ofwel door partijen eerst nog de gelegenheid te geven tot repliek en dupliek op grond van artikel 8:43 Awb, ofwel door schriftelijke vragen te stellen indien nog extra informatie nodig is.[546] In vreemdelingenbewaring is veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid een beroepschrift zonder zitting af te doen, ondanks de wettelijke verplichting tot het houden van een zitting. In november 2021 blijkt de zittingsplaats Den Haag na indiening van een beroepschrift de mededeling te geven dat het beroep schriftelijk zal worden afgedaan, waarbij er van uit wordt gegaan dat de advocaat daarmee akkoord is. Zittingsplaats Haarlem plant bewaringszaken schriftelijk maar geeft de advocaat de gelegenheid uit te leggen waarom de advocaat dat niet wenselijk acht.[547] De Raad voor de rechtspraak houdt geen cijfers bij over het aantal zaken waarin artikel 8:57 Awb wordt toegepast. Op basis van de gegevens in de openbare database rechtspraak.nl blijkt sinds maart 2020 een toename van toepassing van artikel 8:57 Awb in vreemdelingenzaken (zie tabel 6.1).

542 Art. 94 lid 7 Vw.

543 Art. 8:83 Awb, in het vreemdelingenrecht betreft dit vooral zogenoemde vliegtuigtrapzaken (zaken waarin de vreemdeling op het moment van uitzetting asiel vraagt en op hetzelfde moment een verzoek om voorlopige voorziening indient).

544 Rechtbanken verwijzen niet altijd expliciet naar de toepassing van artikel 8:57 Awb, maar nemen dan wel in de uitspraak op dat het onderzoek ter zitting met toestemming van partijen achterwege is gebleven, zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag 8 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1816.

545 Schriftelijk of mondeling, op grond van art. 8:44 Awb, bijvoorbeeld via de telefoon.

546 Artikel 9 Trb. Zie ook: Van Breda, Jansen & Verhoeven, *NJB* 2020, p. 1809.

547 Informatie ontvangen van advocaat aanwezig tijdens expertmeeting 25 november 2021. Zie ook bijlage 6D voor een voorbeeldbrief van de rechtbank.

Tabel 6.1: Toepassing van artikel 8:57 Awb in vreemdelingenzaken 2016-2020[548]

	Aantal afdoeningen buiten zitting met toepassing van art. 8:57 Awb
2016	8
2017	2
2018	3
2019	1
1 januari 2020 tot 15 maart 2020	1
15 maart 2020 tot 3 november 2020	112[549]

Voor de hoger beroepsfase geldt dat de ABRvS altijd al veel procedures schriftelijk afdoet. De ABRvS maakt gebruik van de bevoegdheid uit artikel 8:54 Awb op grond waarvan de bestuursrechter het onderzoek kan sluiten voordat een zitting heeft plaatsgevonden in zaken die niet ontvankelijk, onbevoegd, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond zijn. Hierin hebben de coronamaatregelen geen verandering gebracht.

Fysieke zittingen

Bij het plannen van fysieke zittingen werd op landelijk niveau - en afgestemd met het LOVB – prioriteit gegeven aan straf- en jeugdzaken. Dat leidde ertoe dat fysieke zittingen van vreemdelingen pas aanmerkelijk later weer zijn gestart. Uit de interviews blijkt dat niet alle vreemdelingenrechters het eens waren met die prioritering. Sommige rechters vinden dat de kwetsbaarheid van vreemdelingen onvoldoende is onderkend in vergelijking met de kwetsbaarheid van strafrechtelijk gedetineerden en jeugdigen. Een vreemdelingenrechter zegt hierover:

> *We hebben mensen die heel kwetsbaar zijn. Mensen die in grote onzekerheid zitten, niet of ze vervolgd worden ja of nee, maar waar ze ergens hun bestaan kunnen opbouwen. (VR rechter 6)*

Een ander probleem bij de fysieke zittingen vormde de anderhalvemetermaatregel. Dit had gevolgen voor het vervoer van inbewaringsgestelden, het aantal aanwezigen tijdens een zitting, de communicatie tussen advocaat en vreemdeling en de communicatie tussen vreemdeling en tolk.

Ten eerste werd het in de beginperiode niet verantwoord geacht dat vreemdelingen die in bewaring zaten, naar de rechtbank werden vervoerd. Dit leidde er toe dat de vreemdeling in deze gevallen niet bij de zitting aanwezig was, maar de advocaat wel. De advocaat moest toestemming geven voor behandeling ter zitting zonder aanwezigheid van de cliënt. Rechtbanken die de vreemdeling wel wilden horen, of als de advocaat geen toestemming gaf, hebben de vreemdeling telefonisch gehoord. Ten tweede kon in verband met de anderhalvemetermaatregel maar een beperkt aantal mensen toegelaten worden tot een zitting. Ten derde werd de communicatie tussen advocaat en vreemdeling en tussen tolk en vreemdeling bemoeilijkt door de plexiglas schermen.

---

548 Gezocht op '8:57' in de vreemdelingenrechtspraak. Niet alle uitspraken worden op rechtspraak.nl gepubliceerd; daarnaast was ook 1 van de maatregelen om meer uitspraken op rechtspraak.nl te publiceren tijdens de coronamaatregelen, zie paragraaf over openbaarheid. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan. Desondanks zijn de cijfers illustratief. (zie ook de beperking als genoemd in voetnoot 72, waaruit blijkt dat niet altijd expliciet wordt verwezen naar art. 8:57 Awb, ook al is onderzoek ter zitting met instemming van partijen achterwege gebleven).

549 Van deze uitspraken kwamen er 45 van zittingsplaats Utrecht.

Asielzaken hadden in eerste instantie geen prioriteit, maar zijn vanaf fase 3 voornamelijk tijdens een fysieke zitting behandeld. Uit de interviews blijkt dat alle respondenten het belang van een fysieke zitting voor een asielzaak inzien:

> *Bij asielzaken lijkt meer consensus te bestaan dat deze in ieder geval fysiek behandeld moeten worden: Gewone asielzaken doen we fysiek inderdaad. (VR rechter 2)*

Vanuit de advocatuur wordt dit bevestigd:

> *Ik zag dat asielzaken eigenlijk vrij standaard gewoon fysiek werden gepland. Dat vind ik ook wel belangrijk in asielzaken. Dat is toch vaak veel persoonlijker. De wat minder persoonlijke, die lenen zich beter voor digitaal. (VR advocaat 1)*

Ook reguliere zaken zijn voornamelijk tijdens een fysieke zitting behandeld toen dat vanaf fase 3 weer mogelijk was. In sommige gevallen, na overleg met de advocaat, vond de zitting plaats zonder aanwezigheid van de vreemdeling maar met diens advocaat.

Online zittingen

De Tijdelijke wet COVID-19 Veiligheid en Justitie maakte het mogelijk om online zittingen te houden. Voor vreemdelingenbewaringszaken was dit al mogelijk, voor asiel- en reguliere vreemdelingenzaken was dit nieuw.

Aan het begin van de coronacrisis ontbrak technische ondersteuning en moesten rechters en juridische medewerkers zelf uitvinden hoe vreemdelingen te horen. Telefonisch horen gebeurde via eigen (privé) telefoonverbindingen, waarbij het niet eenvoudig was de verbinding met de advocaat en vreemdeling tot stand te brengen:

> *(…) Dat was ook allemaal aan het begin van de coronacrisis. Toen was het allemaal nog een beetje uitzoeken wat iedereen moest doen. Technische hulp was ook nog niet zo ver, dus we hebben gewoon geprobeerd wat we konden. Het was gewoon een groepsgesprek via de telefoon. (VR juridisch medewerker, rechter 7, rechter 8)*

Toen de online zittingen op gang kwamen, werd de ondersteuning vanuit de Informatie Voorziening Organisatie erg op prijs gesteld.

> *Pas later met die hybride zittingen, daar hoef je niks zelf voor te regelen. Ik zeg altijd 'Mijn grote vriend IVO'. Dat is Informatie Voorziening Organisatie. Als je zegt 'Die en die zaken moeten hybride', dan als je binnenkomt staat het grote scherm gereed en ze komen op het moment van de zitting en checken alles. Dat geeft onwijs veel minder stress. Het is allemaal zo veel meer gedoe als je dat zelf moet regelen met die linkjes, en dan lukte dat soms niet via Skype. Ik had er echt onwijs veel stress van en dan moest je nog beginnen. (VR rechter 7)*

Vreemdelingenbewaring

Al voor de coronacrisis maakten verschillende rechtbanken gebruik van videoconferentie in bewaringszaken. Na de sluiting van de gerechtsgebouwen wilden rechtbanken in eerste instantie vreemdelingen dan ook horen via videoconferentie. Er deden zich echter enkele problemen voor. Ten eerste bleek de telehoorruimte in Detentiecentrum Rotterdam te klein om twee of meer personen op veilige afstand van elkaar te laten plaatsnemen, waardoor het telehoren niet voldeed aan de RIVM-richtlijnen. De ABRvS overwoog hierover in haar uitspraak van 7 april 2020:

> *Toegelicht is dat na inwerkingtreding van de werkwijze in een aantal zaken is geprobeerd te werken met videoconferentie. Het is alleen niet als verantwoord gezien om daar mee door te gaan. De ruimtes op detentiecentra die daarvoor zijn ingericht, zijn namelijk zeer klein. Daar-*

door is het voor vreemdeling, tolk, toezichthouder en regelmatig ook gemachtigde onmogelijk anderhalve meter afstand van elkaar te houden.[550]

Indien de advocaat en tolk in de rechtszaal verbleven, was de anderhalvemetermaatregel geen probleem. Wel was het contact met de inbewaringsgestelde dan moeilijker en duurde de zitting langer omdat de tolk niet simultaan kon vertalen.

Ten tweede bleek dat strafrechtzaken voorrang kregen bij het gebruik van telehoorvoorzieningen. Reden hiervoor was de korte beroeps- en uitspraak termijn in bewaringszaken. Als een vreemdelingenrechter een telehoorruimte wilde boeken voor een bewaringszaak, bleek die niet meer beschikbaar omdat de strafrechter die ruimte al eerder had kunnen boeken. Voor bewaringszaken werd daarom overgeschakeld naar andere technische voorzieningen, de zogenoemde ViCo-sets (zie hoofdstuk 3). De rechtbank krijgt dan alleen een overzichtsbeeld van de ruimte waarin de vreemdeling, de tolk en eventueel de advocaat zitten. De beeldkwaliteit is veelal redelijk tot goed, de geluidskwaliteit laat soms te wensen over. In de zittingszaal is er dan één camera. De vreemdeling heeft vanuit het detentiecentrum dus maar een beeld vanuit één camerapositie, waarop veelal niet alle deelnemers zichtbaar zijn, of soms zo klein in beeld komen dat niet duidelijk is wie de spreker is. Het houden van een zitting is lastig als de advocaat pleit vanuit het detentiecentrum, omdat fluistertolken dan niet goed mogelijk is. De ViCo-sets functioneerden aanvankelijk zó slecht, dat vrijwel alle zittingsplaatsen (vanaf ongeveer mei/juni 2020) de bewaringszaken weer zijn gaan behandelen op een fysieke zitting. In de loop van tijd zijn de meeste grote technische problemen echter opgelost en horen de meeste zittingsplaatsen via ViCo-sets.

We hadden heel veel technische problemen met dat ViCo, er was altijd wel iets. En dit kwam dus – we deden altijd al aan telehoren – inderdaad door strafrecht, die het telehoren zogezegd opeiste, waardoor er geen ruimte meer was voor vreemdelingenrecht. Toen is de ViCo opgetuigd om vreemdelingen alsnog digitaal te horen, maar dat zorgde voor heel veel problemen. De verbinding was heel vaak heel slecht, dan was de vreemdeling weer niet meer naar de juiste ruimte gebracht, allemaal heel moeizaam. Dus dat was ook niet heel fijn. (VR juridisch medewerker, rechter 7, rechter 8)

In de beginperiode is dus vrijwel geen gebruikgemaakt van telehoren in bewaringszaken. Veel bewaringszaken zijn schriftelijk afgedaan om aan de wettelijke termijn te kunnen voldoen. In een minderheid van de zaken hebben zittingen fysiek plaatsgevonden.

Lang verhaal kort, sommigen hebben gebruik gemaakt van de telehoorvoorzieningen, sommige rechtbanken hebben zo veel mogelijk schriftelijk gedaan of ook weer laten aanvoeren en gewoon in de rechtbank voor die mensen die dat per se wilden. Dat was maar een hele kleine groep. De meeste vreemdelingen die in bewaring zitten, zitten niet te wachten op een bewaringszaak. (VR IND-medewerker 3)

Asielzaken en reguliere zaken

In asielzaken en reguliere zaken bestond nog geen ervaring met online zittingen. Deze zaken werden online ter zitting behandeld vanaf fase 2. De online behandeling gebeurde vrijwel uitsluitend via Skype voor Bedrijven.[551] Dit kon zowel een hybride zitting zijn waarbij de rechter en enkele procesdeelnemers in de zittingszaal aanwezig zijn en andere procesdeelnemers online, als een volledige online zitting waarbij iedereen online deelnam. De keuze voor het type zitting (fysiek, volledig online of hybride) ligt bij de rechter. Volgens sommige respondenten waren er

---

550 ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, *JB* 2020/71, m.nt. Stoepker.

551 'Deelnemen aan een vergadering of online zitting van de rechtspraak via skype voor bedrijven, met een Mac,' Flyer Rechtspraak, rechtspraak.nl.

tijdens de pandemie duidelijke verschillen tussen de rechtbanken wat de voorkeur voor fysieke of digitale zittingen betreft. Anderen leggen echter de nadruk op de verschillen tussen individuele rechters, en suggereren dat ook de persoonlijke opvattingen of voorkeuren van de rechter en de partijen een rol spelen:

> *In Utrecht vond ik vooral het verschil tussen rechters heel groot. Ik denk dat de rechters zelf intern dus heel veel invloed hadden of het digitaal ging of niet. Het viel me op dat je sommige rechters nooit digitaal had en je had rechters die je veel meer digitaal zag. (VR advocaat 1)*

De aard van de zaak, de wettelijke uitspraaktermijn, maar ook pragmatische overwegingen zoals reistijden of zittingsduur of beschikbaarheid van zittingszalen en computers zijn de factoren die een rol spelen bij de afweging die de rechter moet maken. De beslissing van bovenaf over prioriteiten leidden ertoe dat bij het plannen van fysieke zittingen straf- en familiezaken voorrang kregen. In interviews werd genoemd dat voor zaken waarin voornamelijk juridisch-technische onderwerpen aan de orde zijn, een online zitting heel geschikt is. Bij het doorvragen welke zaken dit dan zijn, werd vaak een zitting over een ingangsdatum van een verblijfsvergunning genoemd. Rechters en IND-medewerkers noemden ook wel bewaringszaken van vreemdelingen die bij herhaling in bewaring worden gesteld en Dublinzaken. Advocaten zijn voorzichtiger in het aanwijzen van een categorie zaken als geschikt voor online zittingen, het kan per zaak verschillen en ook bij procedures over juridisch-technische aspecten kan het voor de vreemdeling van belang zijn daarbij aanwezig te zijn.

De rechtspraak is voor online zittingen afhankelijk van de beschikbare technische middelen bij de procespartijen en tolken. Met name de advocatuur had slechts beperkte mogelijkheden. Advocaten nodigden vaak tolk en cliënt uit op kantoor, waarbij het houden van afstand volgens de RIVM maatregelen niet altijd haalbaar was. De rol van de tolk tijdens een zitting werd bemoeilijkt tijdens online zittingen. Als de tolk en vreemdeling zich in verschillende ruimtes bevinden, is simultaan vertalen niet mogelijk. In die gevallen duurde de zitting langer en moesten pleidooien steeds onderbroken worden. Vaak had de tolk telefonisch contact met de vreemdeling. Geleidelijk zijn de voorzieningen voor tolken verbeterd.

Cijfers over het aantal online zittingen zijn niet beschikbaar.[552] De expertgroep vreemdelingenrecht van het LOVB schatte dat tijdens fase 2 landelijk ongeveer 20 à 30 zaken per week via een online verbinding zijn behandeld.[553] Dat er weinig gebruik is gemaakt van online zittingen in asielzaken wordt bevestigd in interviews. Een advocaat:

> *Ik denk dat ik maar één à twee asielzaken online heb gedaan. Dat waren ook nog eens Dublinzaken en daar kijkt de rechtbank toch altijd anders tegenaan. (VR advocaat 1)*

In reguliere vreemdelingenzaken geeft de online zitting de mogelijkheid om de vreemdeling die nog in het buitenland verblijft, toch te laten deelnemen aan de zitting. In gezinsherenigingszaken en in visumzaken heeft dit een toegevoegde waarde.

Voor advocaten in het vreemdelingenrecht scheelt het veel reistijd als zittingen online plaatsvinden, aangezien zij bij fysieke zittingen het hele land moeten doorreizen. Daarentegen duren de

---

552 Uit de gepubliceerde rechtbankuitspraken is niet altijd af te leiden in welke vorm de zitting heeft plaatsgevonden. Op rechtspraak.nl geeft de zoekterm 'online zitting' in vreemdelingenzaken alleen uitspraken van de zittingsplaats Arnhem, waarin dit expliciet in de uitspraak is opgenomen (bijvoorbeeld Rb. Den Haag (zp. Arnhem), 3 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6088). De zoekterm 'videoverbinding' laat zien dat in uitspraken ook wel is opgenomen dat 'Eisers en hun gemachtigde zijn verschenen middels videoverbinding (bijvoorbeeld Rb. Den Haag (zp. Middelburg), 4 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11097).

553 Email LOVB, Expertgroep vreemdelingenrecht, 22 september 2020.

online zittingen in het vreemdelingenrecht langer dan fysieke zittingen en vergen deze meer inspanning.[554] Als uitgangspunt geldt dat de zittingstijd voor asielzaken en reguliere vreemdelingenzaken 45 minuten is, voor een eerste beroep in bewaringszaken 30 minuten en voor een vervolgberoep in bewaringszaken 15 minuten.[555] Advocaten beaamden desgevraagd dat online zittingen soms 2 uur duren.[556] De langere duur van de online zittingen, heeft voornamelijk te maken met de omstandigheid dat de tolk niet simultaan kan tolken.[557] Vooral in het geval van een 'heel technisch onderwerp', geven advocaten de voorkeur aan een online zitting omdat dit dan doeltreffender zou zijn. Het wegvallen van reistijd bij online zittingen werd door sommige partijen aangegrepen als argument voor de keuze voor een online zitting.

Alles wijst erop dat de coronamaatregelen weliswaar tot stappen in de richting van modernisering en flexibilisering van de rechtspraak hebben geleid, maar dat digitale opties ook veel haken en ogen bevatten. Sommige respondenten hopen dat pragmatische belangen en efficiëntie niet de overhand zullen krijgen boven inhoudelijke belangen, zoals de waarborging van de grondrechten:

> *Ik hoop dat we als Rechtspraak niet gaan 'profiteren' van het gemak van online zittingen, te veel, 'omdat we het allemaal zo druk hebben en dergelijke'. Nog steeds een fysieke behandeling heeft echt meerwaarde – in de regel. En je kan ervan afwijken, er zijn redenen om ervan af te wijken, en ik vind in sommige zaken dat het niet nodig is, maar in de meeste – en dan heb ik het denk ik wel over tachtig procent – heeft het wel meerwaarde. Dus ik hoop dat we daar niet te veel in gaan doorslaan, zoals bijvoorbeeld de Raad van State in VK-zaken die helemaal geen behandeling van de zaak op zitting meer heeft in het appel. Dat zie ik echt als een gemis. Daar moeten we voor waken. (VR rechter 2)*[558]

6.6 Gevolgen van de maatregelen voor de rechtzoekende

In dit onderzoek staat de vraag centraal wat de effecten van de coronamaatregelen zijn voor de rechtzoekenden. Voor het vreemdelingenrecht is het moeilijk gebleken om de ervaringen van rechtzoekenden in het vreemdelingenrecht direct op te tekenen. Vreemdelingen zijn een moeilijk te bereiken groep (*hard to reach target group)*.[559] Uit de pogingen die wij hebben gedaan om deze doelgroep te bereiken, blijkt dat de kwetsbare positie waarin deze groep zich bevindt deze moeilijkheid nog versterkt. In ons veldwerk constateren wij dat factoren als taal, onzekere verblijfspositie, gebrekkige beschikbare technische voorzieningen, detentieomstandigheden of verblijf in opvang bijdragen aan de kwetsbare rechtspositie van deze groep rechtzoekenden.[560] De meeste bevindingen in deze paragraaf zijn daarom indirect van aard, afgeleid uit interviews met rechters, advocaten, IND-procesvertegenwoordigers en tolken. Daarnaast hebben wij op 25 november 2021 een expertmeeting gehouden om onze bevindingen te valideren.

Waar nodig verwijzen wij naar de resultaten van onze enquête onder rechtzoekenden en één semi-gestructureerd interview. De antwoorden op de enquêtes laten een wisselend beeld zien. Over het algemeen hebben vreemdelingen een redelijk positief beeld van digitale zittingen maar

554 Van Breda, Jansen & Verhoeven, *NJB* 2020, p. 1809, onder par. 5.
555 Punt 8 van de Professionele standaarden bestuursrecht.
556 Vreemdelingenadvocaten tijdens PAO cursus 12 november 2020.
557 Interview VR IND-medewerker 2.
558 Zie ook Bootsma e.a., *NTB* 2021, p. 177.
559 We verwijzen naar paragraaf 1.4 en 6.2.2 (enquête) voor de methodologische onderbouwing van de surveys onder rechtzoekenden en de interviews en de moeilijkheden die daarbij zijn ondervonden in het vreemdelingenrecht.
560 Vergelijk in dit verband de bevindingen in: Eagly, *NULR* 2015, afl. 4, p. 933-1020.

er zijn ook negatieve ervaringen. Gezien de lage respons op de enquêtes zijn deze resultaten noch doorslaggevend, noch representatief, en heeft een kwantitatieve analyse geen zin.[561]

Uit de enquêtes en het interview met een rechtzoekende blijkt dat voor respondenten onze onderzoekvraag niet relevant is. Vanuit hun perspectief vormt het proces als geheel het probleem en niet specifiek de procedure bij de rechter of de manier waarop de zitting plaatsvond. De gerechtelijke procedure over verblijfsrecht gaat gepaard met onzekerheid over mogelijke uitzetting uit Nederland en onzekerheid over toekomstperspectief. De huidige achterstanden in de uitvoeringspraktijk zijn ingrijpend vanwege het lange wachten in een asielzoekerscentrum. Advocaten lieten ons bij navraag weten dat specifieke cliënten te kwetsbaar waren voor een interview over hun rechtbankzitting terwijl er zoveel andere zorgen spelen. De keuze voor een online of fysieke zitting verbleekt bij de zorgen die de vreemdeling heeft. In woorden van een inbewaringgestelde: '*Going to court does not change anything. All the same, they don't care for us*'. Inbewaringgestelden maakten aan het einde van de vragenlijst opmerkingen waaruit blijkt dat ze andere zaken aan hun hoofd hebben dan wel of geen digitale zitting, zoals: 'Niemand luistert naar ons', 'We worden behandeld als criminelen en zitten lang in de gevangenis. DT&V, IND en rechters zijn allemaal hetzelfde. We kunnen niemand vertrouwen'; 'Ik zou willen dat de rechtbank asielzoekers vrijlaat'. Voor dergelijke opmerkingen maakte het niet uit of ze op de rechtbank waren of op afstand deelnamen aan hun zitting. Wat wel lijkt uit te maken, is of ze al een beslissing van de rechter hebben. Degenen die niet in het gelijk zijn gesteld door de rechter oordelen over het algemeen negatief. Als er nog geen beslissing is genomen in de zaak, is de houding positief.

De toename van schriftelijke afdoeningen in het vreemdelingenrecht heeft tot gevolg dat de vreemdeling de rechter niet ziet en alleen via zijn of haar gemachtigde verneemt hoe de procedure verloopt. De gehele procedure die de vreemdeling doorloopt, boet daardoor in aan waarborgen. Het betreft een procedure in twee instanties met een hoogste bestuursrechter die geen zittingen houdt. In de bestuurlijke fase vinden in reguliere zaken nauwelijks tot geen hoorzittingen plaats en in asielzaken wordt eveneens gebruik gemaakt van telehoormogelijkheden. De rechtbankzitting is vaak het enige moment waarop er naar de vreemdeling zelf geluisterd wordt en de vreemdeling vragen kan stellen over de afwijzing van de verblijfsvergunning. Door schriftelijke afdoening wordt de vreemdeling die mogelijkheid ontnomen.

In deze paragraaf analyseren we aan de hand van de interviews met betrokken professionals en aan de hand van literatuur wat de effecten van de maatregelen zijn voor de rechtzoekenden. Centraal staat hoe professionals de gevolgen voor de fundamentele rechten van rechtzoekenden beschrijven. Uit de interviews blijkt dat de aandacht voor de grondrechtelijke gevolgen van de maatregelen in eerste instantie op de achtergrond raakte. In deze paragraaf geven wij weer hoe de geïnterviewden aankijken tegen de grondrechtelijke waarborgen van de vreemdeling. De toetsing van de effecten van de maatregelen aan de fundamentele rechten vindt in hoofdstuk 7 plaats.

6.6.1 Vreemdelingenzaken minder prioriteit

In relatie tot strafzaken en civiele jeugdzaken was er minder prioriteit voor de behandeling van vreemdelingenzaken. Vreemdelingenbewaring behoorde net als straf- en jeugdzaken wel tot de zeer urgente zaken, maar in de behandeling van die zaken blijkt dat veel bewaringsberoepen schriftelijk zijn afgedaan, dus zonder zitting en alleen op basis van de stukken. De telehoorruimte die al in gebruik was in bewaringszaken is in eerste instantie volledig in gebruik genomen voor strafrechtzaken. Asielzaken werden (als urgente zaken) vanaf 7 april 2020 wel weer op online

561 Zie ook: par. 1.4 en 6.2.2 (enquête).

zitting behandeld maar die behandeling kwam door prioritering van straf- en jeugdzaken traag op gang. In zaken over een eerste asielaanvraag vond de mondelinge behandeling doorgaans in het gerechtsgebouw plaats. Zowel rechters als advocaten en IND erkennen dat in die zaken de kwetsbare positie van de asielzoeker vraagt om een fysieke zitting. Hetzelfde geldt voor (reguliere) gezinsherenigingszaken en nareiszaken.

Uit de interviews blijkt dat geen overleg heeft plaatsgevonden met de professionele ketenpartners over de prioritering. Advocaten kregen de indruk dat het belang van de Staatssecretaris op een spoedige behandeling van Dublinzaken, omdat anders de overdrachtstermijn zou verlopen, zwaar heeft gewogen om Dublinzaken wel met spoed te blijven behandelen. IND-procesvertegenwoordigers bevestigen inderdaad dat de Staatssecretaris een belang heeft bij spoedige behandeling van Dublinzaken, maar daarover heeft geen overleg plaatsgevonden met de rechtspraak. Advocaten waren graag, via de specialisatieverenigingen, betrokken geweest bij de besluitvorming over welke zaken voorrang zouden krijgen. Rechters krijgen de indruk dat de prioritering van bovenaf is opgelegd, hoewel de Landelijke Overlegorganen zijn geraadpleegd bij het maken van de keuze.

De criteria voor het maken van een prioritering zijn onvoldoende duidelijk voor procesdeelnemers. Criteria als spoed en kwetsbaarheid spelen net als in straf- en civiel jeugdrechtzaken ook in het vreemdelingenrecht. Tijdens de expert meeting werd geopperd dat 'communicatie' ook een criterium zou moeten zijn: hoe vindt communicatie plaats in bepaalde type zaken? De moeilijkheden die communicatie via een tolk met zich brengt, zou op die manier kunnen worden betrokken bij de prioritering. Dit criterium geldt wel binnen het bestuursrecht als richtlijn voor de afweging of een zitting online of fysiek gehouden moet worden (art. 10 Trb.), maar niet ten opzichte van andere rechtsgebieden.

6.6.2 Instroom van zaken en doorlooptijden

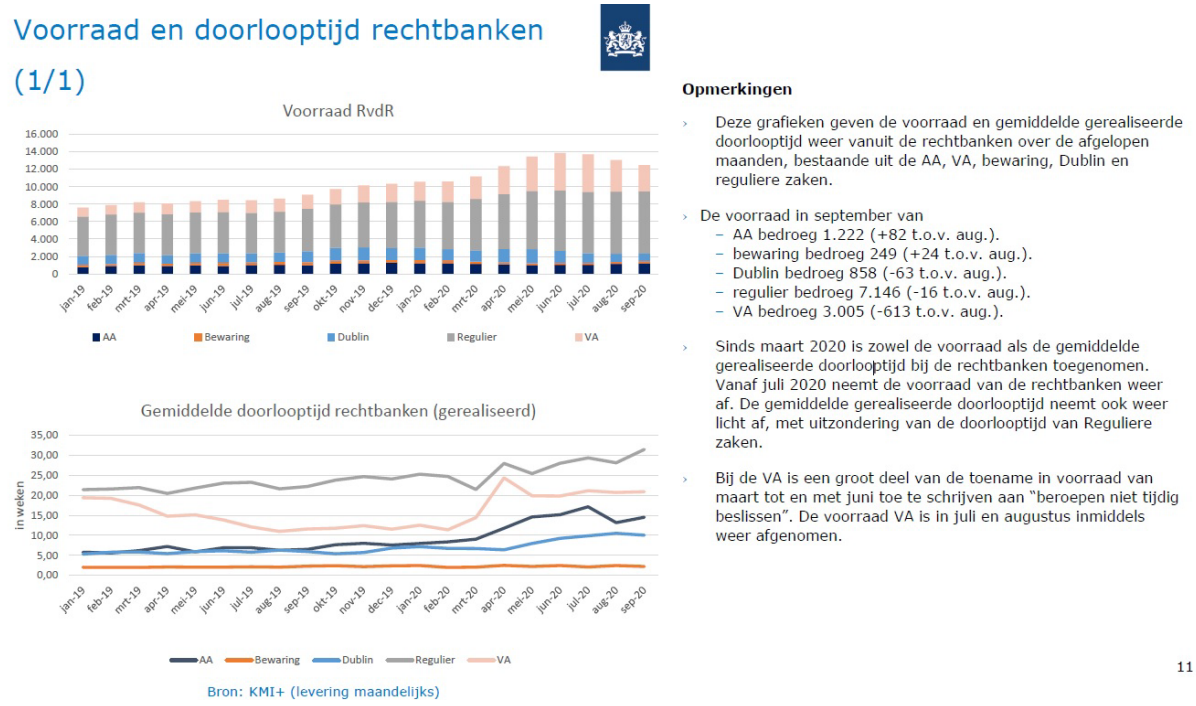
In het jaarverslag 2020 vermeldt de rechtspraak dat de instroom van vreemdelingzaken bij de rechtbanken in 2020 met 21 procent is afgenomen tot ruim 32.000. In het jaarverslag wordt deze afname toegeschreven aan de daling van de asielinstroom als gevolg van de beperking in de reisbewegingen door de coronacrisis en een achterblijvende uitstroom van de IND. De grootste afname was bij de AA-zaken (algemene asielprocedures) (43 procent) en bij Dublinzaken (40 procent). Het aantal bewaringszaken nam met 28 procent af en het aantal reguliere zaken met 6 procent. Het aantal verlengde asielprocedures (VA) nam wel toe, met 17 procent naar ruim 7.000 zaken. Dat is grotendeels het gevolg van een fors aantal (circa 800) beroepen over niet tijdige beslissingen van de IND.[562] In juli 2020 stelde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een *Taskforce* in om de bestuurlijke achterstanden weg te werken en werd het wetsvoorstel 'afschaffing dwangsom in asielzaken' aangenomen.[563] Dit heeft mogelijk invloed gehad op de daling van de werkvoorraad van VA-zaken na juli 2020 (zie figuur 6.2).

Terwijl de instroom van vreemdelingenzaken afnam, is in figuur 6.2 te zien dat de werkvoorraden bij de rechtbanken en doorlooptijden van sommige typen zaken toenamen na maart 2020. In de eerste helft van 2020 is sprake van een stijging van zowel de voorraad als de doorlooptijden (zie figuur 6.2). Die werkvoorraden dalen, zoals beschreven, vanaf juli 2020. De doorlooptijden daalden echter niet. Voor vreemdelingen betekent dit dat na maart 2020 zaken langer duurden voor alle typen zaken, uitgezonderd bewaringszaken (zie figuur 6.2).

562 'Jaarverslag Rechtspraak 2020,' jaarverslagrechtspraak.nl, p. 39; *Stb*. 2020, 242 (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND).

563 *Stb*. 2020, 242 (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND).

Figuur 6.2: Voorraad en doorlooptijden vreemdelingenzaken 2019-2020[564]



In de Rapportage Vreemdelingenketen wordt de toegenomen werkvoorraad en langere doorlooptijd toegeschreven aan de coronamaatregelen.[565] De achterstanden waren echter minder hoog dan in andere bestuursrechtelijke zaken. Vanwege de coronamaatregelen zijn er immers ook minder zaken binnengekomen.[566] Het vreemdelingenrecht week daarmee af van andere bestuursrechtelijke zaken:

> *De achterstand wordt bepaald door de uitstroom van zaken – zoals wij dat noemen – maar ook door de instroom en de instroom is ook heel beperkt gebleven. Dus je ziet wel dat het gat groter is geworden, maar niet naderhand veel groter, omdat de instroom ook veel beperkter bleef. Dus de achterstanden zijn toegenomen maar niet schokkend, vind ik. Bij sociaal zekerheidsrecht ofzo zie je echt een enorme toename, want die zaken betreffen veel mensen die een beroep deden op voorzieningen, maar bij vreemdelingenrecht zag je dat niet zo. (VR rechter 2).*

Een tweede kanttekening die gezet kan worden bij de ontstane achterstanden, is dat volgens een van de rechters onduidelijk is welke achterstanden precies zijn veroorzaakt door corona. Bij de betreffende rechtbank van deze rechter is überhaupt een te kort aan rechters en griffiers in asielzaken, waardoor de achterstand in afgedane zaken niet te wijten is aan de coronamaatregelen.[567] Het tekort aan personeel en de beperkte zittingsruimte – niet op elke dag van de week kan een zitting voor vreemdelingenrecht worden gepland omdat ook andere rechtsgebieden behandeld moeten worden – zijn factoren die meespelen bij het ontstaan van achterstanden.

Bij de ABRvS was slechts korte tijd sprake van achterstanden maar is uiteindelijk ingelopen op de werkvoorraad:

---

564 Afbeelding overgenomen uit: 'Factsheet vreemdelingenketen week 44,' tweedekamer.nl.
565 *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2681.
566 Interview VR rechter 6; VR rechter 7; De rechters erkennen dat het aantal bewaringszaken en Dublinzaken tijdens corona is verminderd.
567 Interview VR rechter 6.

Misschien hebben we in eerste instantie achterstanden opgelopen, maar aan het einde van jaar hebben wij wel de instroom aan zaken kunnen bijhouden, dus blijkbaar hebben we ergens gedurende het jaar die achterstand ingelopen. Uiteindelijk stroomden er in 2020 wel ruim 3000 zaken minder in, dus alles bij elkaar hebben we in verhouding tot andere jaren wel minder zaken afgedaan. (VR staatsraad 3)

6.6.3 Deelname aan de procedure

De verschillende maatregelen hebben de positie van de rechtzoekende in het vreemdelingenrecht over het algemeen kwetsbaarder gemaakt. Effectieve deelname aan de procedure is voor de vreemdeling bemoeilijkt door de effecten die de maatregelen hebben op de ondersteuning door de advocaat, de communicatie via een tolk, de communicatie met de rechter en zijn of haar rol tijdens de zitting. Voor deelnemers met beperkte digitale vaardigheden of met geen of beperkte digitale middelen – bijvoorbeeld PC's of smartphones met verouderde besturingssystemen – is deelname moeilijk of niet mogelijk. Het gevaar bestaat dat alle actoren in het proces belangrijke signalen van de rechtzoekenden missen doordat al het contact digitaal is:

Ook bij de IND kan natuurlijk iets misgaan met signalen die we niet opvangen puur omdat we digitaal werken. Mensen zijn digitaal gehoord, digitaal nabesproken. Iemand die ernstig getraumatiseerd is, maar dat wel goed weet te verbergen, de kans dat dat naar boven komt, is gewoon kleiner in een digitale setting. De kans dat we met zijn allen wat missen wordt gewoon groter. (VR advocaat 1)

Zeker in asielprocedures waar de vreemdeling in de bestuurlijke fase schriftelijk gehoord is en vervolgens een digitale rechtbankzitting heeft, is het de vraag of dit conform het Unierecht is, op grond waarvan alleen in de gerechtelijke fase kan worden afgezien als de asielzoeker tijdens de bestuurlijke fase is gehoord.[568] Voor zover bekend zijn daarover ten tijde van het schrijven van dit rapport nog geen uitspraken gedaan.

De advocaat en de vreemdeling

De begeleiding van de vreemdeling tijdens de procedure is van groot belang, zowel voor wat betreft de inhoud van de procedure, als voor de uitleg van de praktische werkwijze voor en tijdens een (online) zitting. Advocaten hebben hun werkwijze moeten aanpassen om hun begeleidingsrol te kunnen vervullen.

Dus we gingen toch proberen digitaal te vervangen en daar was ook heel wisselend wat je met VluchtelingenWerk kon bereiken. Daar kon je goed zaken mee doen en zij waren bijvoorbeeld in staat om te helpen met een kamertje ter beschikking stellen. Zo wist je in ieder geval nog via hen dat het ging lukken. Andere keren blijf je het anderhalf uur proberen en dan had je na die tijd nog steeds geen contact kunnen leggen. Je roeit met de riemen die je hebt en je probeert je cliënt zo goed mogelijk bij te praten. Ik heb al mijn cliënten altijd ten minste één keer fysiek gezien. Het liefst dan ook bij het eerste gesprek, zodat je kunt inschatten wat voor vlees je in de kuip hebt, hoe slim is iemand, wat kan die wel begrijpen en wat kan die niet begrijpen. Dat werkte dan wel door in hoe vaak je erna fysiek of digitaal ging afspreken… (VR advocaat 1)

De geïnterviewde advocaten melden dat de coronamaatregelen hun werk moeilijker hebben gemaakt. De voorbereiding van een zaak met de cliënt is door technische en communicatieproblemen lastiger geworden en vraagt meer initiatief van de advocaat. Ze moeten vaker andere partijen (de IND, de rechter) bellen of activeren.

---

568 Zie: HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*); HvJEU 16 juli 2020, C-517/17 (*Addis*).

Bovendien werd de communicatie tussen advocaat en cliënt bemoeilijkt door de maatregelen. Fysieke ruimte om als advocaat veilig de cliënt te ontmoeten volgens de corona randvoorwaarden was beperkt aanwezig. Ook waren niet altijd technische middelen voohanden om via beeld- of geluidverbinding met de cliënt te communiceren. De beschikbare voorzieningen in de aanmeld- en opvangcentra (asielzaken) en detentiecentra (vreemdelingenbewaring),[569] bemoeilijkten het opbouwen van een vertrouwensband tussen advocaat en de asielzoeker of de in bewaringgestelde vreemdeling. Ook in reguliere zaken vonden veel advocaten obstakels om op een optimale manier te communiceren met hun cliënten. Al werd de mogelijkheid om te videobellen met een cliënt die zich in afwachting van de machtiging tot voorlopig verblijf nog in het buitenland bevindt juist als positief ervaren.

Advocaten bevestigen dat hun cliënten uiteindelijk toch het liefste direct contact hebben in plaats van digitaal of telefonisch.

> *Vorig jaar had ik het vanwege de taskforce wel even druk met gewoon AA's (algemene asielprocedures). Toen had ons kantoor ook het beleid 'niemand op kantoor', toen had ik alles via Skype gedaan. Dat ging op zich goed. Ik merkte wel dat zodra het weer kon, ik mensen de keuze gaf "wilt u thuis of op kantoor?", dat iedereen dan eigenlijk wel zei 'Ik wil naar kantoor komen'. Dus ik merk dat klanten het toch wel fijn vinden om face-to-face persoonlijk contact te hebben vaak. Soms kreeg ik ook dat mensen een beetje klaagden dat ze het niet via Skype wilden of konden doen. Maar ja, het kon toen niet anders en toen uiteindelijk lukte dat toch wel. (VR advocaat 5)*

Voor de advocatuur blijkt de omvang van de kantoororganisatie van belang te zijn. De voorzieningen en middelen van grote en kleine advocatenkantoren verschillen en kunnen voor zogenaamde éénpitters beperkt zijn. Advocaten die op kantoor genoeg ruimte hadden, nodigden cliënten vaker uit op kantoor voor voorbereidende gesprekken. Ook deden ze dat voorafgaand aan de online zitting, om zeker te zijn van een goede verbinding en goede communicatie tussen advocaat, cliënt en tolk. Toch was het directe contact beperkter dan voor de coronamaatregelen, wat mogelijk effect heeft gehad op de manier waarop de vreemdeling de procedure beleeft:

> *In het hele traject zelf heb je minder contact met je cliënt. Ik spreek mijn cliënten minder vaak dan ik deed. Wij hebben op kantoor vrij streng coronabeleid. Een dag per week zit ik op kantoor, dus het aantal mensen dat ik kan ontmoeten is heel klein. (…) Dan zit je al op een achterstand, omdat je contact met je cliënt niet zo goed is als het zou moeten zijn. Dat kun je dan deels compenseren met een enkele afspraak op kantoor, maar die tijd is er ook niet. Dan zit je ook nog eens met een zitting waar je eigenlijk nog wat vertrouwen moet compenseren bij die cliënt. Dus ik kan me voorstellen – ik heb het nog niet zo teruggekregen van cliënten – dat cliënten nog meer dan normaal denken "Er wordt ergens een feestje gevierd, maar ik snap er helemaal niks van. (VR advocaat 1)*

Advocaten die hun cliënt in het geheel niet konden ontmoeten, hadden moeite een vertrouwens-band op te bouwen, wat mogelijk invloed heeft op het inhoudelijke verloop van de gerechtelijke procedure. Advocaten kregen bovendien een grotere rol in het verloop van de procedure, omdat rechtbanken aanstuurden op schriftelijke afdoening en aan advocaten vroegen of zij een digitale zitting geschikt achtten in deze zaak.

Ook tijdens een digitale zitting moet de advocaat behalve op het inhoudelijke pleidooi zich concentreren op technische aspecten. Het is moeilijk om aan de vreemdeling uit te leggen wie wie is op het scherm. Daarnaast zijn er soms technische storingen tijdens een zitting, bijvoorbeeld

---

569 Brief VAJN, vajn.nl, 20 mei 2020.

omdat de voorafgaande digitale zitting uitloopt en advocaat en vreemdeling die al zijn ingelogd uit het systeem worden gegooid. Dit zorgt voor technische onrust wat afleidt van de inhoud van de procedure.[570]

Die bemoeilijkte voorbereiding heeft de positie van de vreemdeling verder verzwakt ten opzichte van voor de coronamaatregelen:

> *Wij hebben dezelfde voorbereidingstijd als de IND en allemaal van dat soort dingen. Maar omdat onze voorbereidingstijd moeilijker is geworden met de cliënt, omdat wij natuurlijk ook dezelfde communicatieproblemen hebben met de cliënt als ieder ander, staat er meer druk op die voorbereiding. De voorbereiding is gewoon lastiger. In die zin is de positie van de cliënt nog verder verzwakt ten opzichte van hoe die toch al was. (VR advocaat 1)*

Problemen met communicatie zouden gevolgen kunnen hebben voor de *equality of arms*:

> *Equality of arms is natuurlijk een heel leuk schattig idee, maar die bestaat helemaal niet. Zeker niet in het bestuursrecht, daar is helemaal geen equality of arms. Mijn cliënt heeft niet een heel leger aan juristen klaarstaan. (VR advocaat 1)*

Onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken over het horen op afstand bevestigt dat advocaten extra voorbereidingstijd nodig hebben als de vreemdeling tijdens een digitale zitting moet verschijnen.[571] Respondenten vonden dat ze de kwetsbare positie van hun cliënt moesten 'compenseren' door extra alert te zijn op mogelijke schending van de belangen van hun cliënten. Dit betekent dat zij in hun ogen soms 'feller of harder' werden tegen de IND of rechtbank.

> *Ik hoop dat iedereen voor het belang van zijn cliënt gaat. De één is misschien wat feller dan de ander. Ik kan soms wat harder overkomen. Soms is dat natuurlijk ook een rol. Ik kom op voor de belangen van mijn cliënt. Hoe kwetsbaarder de cliënt hoe harder en feller ik word. Ook omdat ik denk dat dit mijn taak is om te compenseren en ik hoop dat iedere advocaat waarborgt dat de belangen van zijn of haar cliënt zo veel mogelijk worden behartigd. Als dat betekent dat je wat feller tegen de IND of rechtbank in moet, omdat je vindt dat het een fysieke zitting moet worden, dan moet dat. (VR advocaat 3)*

De tolk en de vreemdeling

De communicatie in vreemdelingrechtelijke procedures is extra gecompliceerd omdat er vrijwel altijd gebruik moet worden gemaakt van een tolk, niet alleen tijdens de zitting maar ook in de voorbereiding ervan. Met name in asielzaken is de rol van de tolk van belang voor het ervaren van vertrouwen van de asielzoeker in de procedure en in de daarbij betrokken actoren. Tijdens fysieke zittingen belemmeren coronaschermen dat tolken met de vreemdelingen effectief kunnen tolken (simultaan):

> *Maar speciale voorzieningen voor kwetsbare mensen, nee. Sterker nog, een heleboel rechtbanken hadden geen idee hoe het moest met tolken. Als er schermen tussen mensen zitten, dan wordt het lastig om te tolken. De Raad van State had vrij snel fluistersets. Sommige rechtbanken zijn ze later gaan afschaffen. (VR advocaat 4)*

Tolken gebruikten hun eigen telefoon als fluisterset of kregen een fluisterset van de rechtbank:

---

570 Expertmeeting, 25 november 2021.
571 ACVZ 2021.

Wat wel een probleem was, was de fluisterset voor de tolk. Dat hebben we een poosje via de telefoon gedaan. Dat gaf altijd verbindingsproblemen, of hij was weer niet opgeladen of de bode was het vergeten om uit te reiken. (VR rechter 2)

De technische middelen voor tolken tijdens digitale zittingen ontwikkelden zich geleidelijk:

Over tolken gold dat het moeizaam op gang kwam, het hele digitaal gebeuren. Iedereen moet daaraan wennen, wat voor platforms nodig zijn en dat soort dingen. Tegenwoordig loopt dat prima. Iedereen is eraan gewend. (VR advocaat 1)

In de loop van de coronacrisis hebben veel rechtbanken standaardmaatregelen getroffen. Bijvoorbeeld het gebruik van een fluisterset tussen de tolk en de vreemdeling, of het plaatsen van tolk en vreemdeling in een aparte ruimte zodat zij kunnen spreken zonder anderen te storen. Bij online zittingen kan dan de microfoon worden uitgeschakeld.

En nu hebben we overal van die kastjes klaarstaan. Als een tolk komt, dan is die eigenlijk al ingesteld en het enige wat ze nog moeten doen is een oortje indoen en die kunnen ze na afloop van de zitting meenemen of weggooien en dan plugt de volgende er weer een nieuw oortje in. (VR rechter 2)

Ja. Wat mensen meestal doen is dat de tolk de vreemdeling spreekt via oortjes. Op deze manier heeft de rest er geen last van. Een andere optie is dat je ze apart zet in een kamertje met de speaker uit. Zo kunnen zij alles horen, maar we horen niet wat zij zeggen. (VR advocaat 3)

Niet alleen tijdens de zittingen maar ook tijdens videoverbindingen ervaren advocaten moeilijkheden met tolken die vanuit huis werken waarbij andere huisgenoten in beeld komen.[572] Asielzoekers praten hierdoor minder vrijuit. Een advocaat zegt hierover:

Ik vind het gewoon niet professioneel. Dan is er nog een verschil tussen kinderen op de achtergrond hebben of een tolk die rustig zit te tolken en een kind komt binnenvallen. Dat is mij ook wel eens gebeurd. Dan merk je gewoon als het echt een incident is, dat iedereen daar wel de charme van kon inzien. Als het consequent is, dan ben ik er heel snel klaar mee, want dan is het niet professioneel. (VR advocaat 1)

Daarnaast vormen online zittingen en voorbereidende videogesprekken een risico voor het omgaan met vertrouwelijke gegevens van asielzoekers. De privacy van de asielzoeker en de vertrouwensband tussen cliënt en advocaat wordt bemoeilijkt doordat IND-medewerkers soms binnenkomen tijdens het gesprek en tolken vanuit ruimtes werken waar ook andere personen aanwezig zijn.[573] Dit is in asielzaken extra precair vanwege het belang dat de asielzoeker erbij heeft dat zijn gegevens strikt vertrouwelijk blijven. Ze mogen in geen geval in handen komen van de autoriteiten in het land van herkomst.

De rechter en de vreemdeling

Voor deelname aan de procedure is de communicatie tussen rechter en vreemdeling van belang. Die communicatie veranderde door de coronamaatregelen op een aantal aspecten. Die veranderingen in communicatie zien bijvoorbeeld op de wijze waarop de procesdeelnemers in beeld zijn (de techniek) of de rol dat non-verbale communicatie speelt in de zitting.[574]

572 Brief VAJN, vajn.nl, 20 mei 2020.
573 ibid.
574 Bootsma e.a. *NTB* 2021, p. 415.

Wijzigingen in deze en andere aspecten van de communicatie hebben belangrijke gevolgen voor de positie en de deelneming van de vreemdeling aan de procedure. Ook hebben zij gevolgen voor de rol van de rechter, met name voor de formele uitstraling, en de regierol van de rechter. Via een telefoon een rechtbankzitting volgen kan afbreuk doen aan de serieuze uitstraling van een zitting. Zeker als de rechter vanuit thuis de zitting leidt en daar geen toga draagt. Voor de vreemdeling is dan het verschil tussen rechterlijke macht en procespartijen niet duidelijk zichtbaar. Tijdens de expertmeeting benoemde een advocaat dat vreemdelingen niet geloven dat zij met een rechter te maken hebben als deze geen toga aan heeft.

Zowel de volledig digitale zittingen als de hybride zittingen vragen extra aandacht voor de regierol van de rechter:

> *Ja, bij hybride dus even heel goed uitkijken. Dat vind ik wel een dingetje. Ik denk dat de rechter zich goed bewust moet zijn van zijn regie die hij neemt. Mijn ervaring is dat je bij digitale zittingen iets minder het gesprek zijn beloop kan laten gaan en iets meer op de regie moet zitten, iets meer mensen de beurt moet geven, dat je met mensen moet afspreken dat je ze een seintje geeft als ze wat willen zeggen. In een zitting, bij de meeste rechters, is het toch zo dat het meer een gesprek wordt waarbij je best wel even bij elkaar mag inbreken. Online heb je daar toch minder mogelijkheden voor. (VR rechter 1)*

We bespreken hierbij achtereenvolgens de veranderingen bij schriftelijke afdoening, telefonische zittingen, digitale zittingen en het telehoren in bewaringszaken.

Schriftelijk, telefonisch of digitaal

Bij een schriftelijke afdoening van een rechtszaak heeft de vreemdeling niet persoonlijk het woord tot de rechter kunnen richten en heeft de rechter geen beeld van de rechtzoekende. Tijdens de *lockdown* in fase 1 en 2 hadden rechtbanken de voorkeur voor schriftelijke afdoening. Als de vreemdeling erop stond dat hij of zij ter zitting gehoord zou worden door de rechter, had dit tot gevolg dat ofwel de zitting werd uitgesteld, waardoor het wachten voor de vreemdeling langer duurde, ofwel dat een online of telefonische zitting werd aangeboden:

> *Ze hadden de voorkeur voor schriftelijk, maar als het echt niet anders kan, als de cliënt erop staat dat hij gehoord wordt, dan maar telefonisch. Dat was in ieder geval toen de situatie. Dat was niet een heel goede ervaring, telefonische zitting is niet echt een zitting vind ik. (VR advocaat 5)*

In bewaringzaken achten rechters het belang van het horen van de vreemdeling groot, en verkozen in de beginfase van de coronamaatregelen een telefonische zitting boven het helemaal niet horen:

> *Ons MT (management team) zei 'Het is niet zo erg als je mensen niet hoort'. Dat kan onze juridisch medewerker zich denk ik ook nog goed herinneren. Maar wij zeiden 'Nee, we gaan echt alles in werking zetten om mensen te horen, maar wel telefonisch'. We konden niet naar detentiecentra gaan, dat kon allemaal niet. Dus we zijn allerlei manieren gaan proberen om mensen telefonisch te gaan horen. Ik moet zeggen dat dat eigenlijk heel goed gegaan is. Vanaf de rechtbank nog de eerste twee weken en daarna vanaf thuis en dat ging ook allemaal met de privé telefoon. (VR rechter 8)*

Toch erkennen rechters dat het daadwerkelijk zien en ontmoeten van een vreemdeling tijdens een zitting, in alle type vreemdelingenzaken, de zitting ten goede komt:

> *Vroeger zeiden we ook altijd over de Afdeling 'De Afdeling ziet de mensen niet, lekker makkelijk'. Dan kun je best wel makkelijk op grond van de stukken ongegrond doen. Maar wij worden*

met de mensen geconfronteerd en dan is het veel lastiger. [Interviewer]: Dan komt het binnen. Je ziet niet de huilende kinderen op de achtergrond. R8: Niet alleen de huilende kinderen gaat het om. Het is gewoon veel indringender. (VR rechter 8)

Uiteindelijk heeft een fysieke zitting ook de voorkeur boven een digitale zitting:

Over het algemeen zeggen de meeste rechters in het team, en ook wel in het land: 'Het heeft voordelen, maar het is second best'. Het is toch het fijnste als je bij elkaar op zitting zit en elkaar live kunt zien. (VR rechter 3)

Telehoren in bewaringszaken

Bij bewaringszaken is de setting wellicht professioneler vanwege de telehoorruimte en omdat de rechter in toga in de zittingszaal zit. Bij de afweging voor een zitting via telehoren geldt het argument dat vreemdelingen voor een fysieke zitting van een kwartier een hele dag in een kale detentiecel moeten zitten met strafrechtelijke gedetineerden:

(…) bij bewaring natuurlijk ook, daar heb ik een hele tijd telehoren gedaan, dat vinden vreemdelingen vervelend, omdat je gewoon op een scherm zit te kijken. Maar het alternatief is, dat als je naar de rechtbank Den Bosch gaat, dan word je 's ochtends opgehaald om 8 uur in Rotterdam en ga je 's avonds pas weer terug en je zit gewoon in een kale detentiecel naast strafrechtklanten. Dus voor een zitting van een kwartier is dat ook niet fijn. (VR rechter 6)

Volgens een rechter heeft het telehoren in bewaringszaken als voordeel dat de vreemdeling mondiger is voor een camera en minder reis- en wachttijd heeft:

En misschien nog over wat een voordeel was. Wat ik zelf merk is dat als vreemdelingen in hun eigen omgeving zijn – dat is met telehoren bijvoorbeeld ook al – en dat was nu het geval dan zijn ze veel mondiger dan als ze bij ons in de rechtszaal verschijnen. Dan zijn ze toch geïntimideerd door de sfeer en de omgeving. Vaak zitten ze al urenlang beneden te wachten. Dus het aparte was – wat je bij telehoren ook altijd al ziet, dat ze mondiger zijn – dat dat nu ook zo was. (VR rechter 8)

Techniek bij digitale zittingen

Bij online zittingen zou de rechter in principe een beeld van de vreemdeling moeten hebben. Advocaten die op kantoor genoeg ruimte hebben, nodigen cliënten vaak uit op kantoor voor de onlinezitting, om zeker te zijn van een goede verbinding en goede communicatie tussen advocaat en cliënt. Echter, het delen van dezelfde computer binnen de 1,5 meter maatregelen betekent dat vreemdeling en advocaat niet tegelijkertijd in beeld kunnen zijn. In feite is dan de advocaat in beeld tijdens de online zitting en de rechtzoekende niet. Zoals een van de geinterviewde rechters uitlegde:

Ja, dat de vreemdeling dan beetje erbij hing en dat de advocaat dan voor de camera hing. En goed voor dat laatste woordje dan draaien we een beetje de laptop naar je. U kon niet iedereen goed zien tegelijkertijd? Nee. Dat is een enkele keer gebeurd dat ik dus niet iedereen voor mijn neus had. (VR rechter 4)

Rechters hebben bij online zittingen graag iedereen in beeld, maar dat lukt niet altijd en de communicatie is dan lastiger.[575] Rechters zien de partijen soms niet volledig. Bij Skype kunnen bovendien maar een beperkt aantal schermen in beeld worden gebracht.

---

575 Interview VR rechter 1.

Dat zagen we bijvoorbeeld bij Skype, en dat vind ik zelf wel jammer, je ziet maximaal vijf mensen volgens mij. Vijf mensen en jezelf in het klein. Jezelf kun je dan nog weg doen. Als er meer mensen deelnemen aan een overleg of een zitting, schuiven ze in Skype naar beneden zeg maar, worden ze heel kleine plaatjes, maar zie je ze ook niet meer bewegen. Het wordt een foto of een zwart poppetje. Dat is jammer. Maar je kunt in ieder geval vastpinnen. Dus als je bijvoorbeeld zegt 'Ik wil de hele tijd de gemachtigde bijvoorbeeld als beeld' als rechter dan 'Pin ik die vast in beeld. (VR rechter 3)

Voor partijen zelf is veel afhankelijk van het apparaat waarmee kan worden ingelogd. Veel vreemdelingen hebben alleen een telefoon om mee in te bellen naar te zitting. Ook bij de IND was het in het begin alleen maar mogelijk om met een mobiele telefoon in te loggen op een skype-zitting. Dan is alleen de persoon die spreekt in beeld en heeft de procesvertegenwoordiger dus maar beperkt zicht op alle deelnemers aan het proces:

We deden het allemaal via onze telefoon, want alleen via onze telefoon konden we skypen. We hadden nog geen iPads en onze laptops waren niet geschikt voor Skype, vanwege allerlei beveiligingsmaatregelen. (VR IND-medewerker 3)

De keuze voor een online of hybride zitting werpt een drempel op voor vreemdelingen die geen computer of vaste internetverbinding hebben om volwaardig deel te nemen aan hun eigen procedure. Technische elementen spelen een centrale rol in de communicatie en daardoor in de perceptie van meer of minder effectieve deelname. Slechte technische middelen (zwakke verbinding) en/of onvoldoende technische vaardigheden (kennis van skype) kunnen vreemdelingen belemmeren om actief deel te nemen aan de zitting.[576] Van de professionele ketenpartners is het de advocaat die het beste kan inschatten of de vreemdeling over voldoende vaardigheden en technische middelen beschikt. Overleg tussen rechtbank en gemachtigde van de vreemdeling is daarom essentieel.

Non-verbale communicatie

Uit onderzoek blijkt dat non-verbale communicatie en contextinformatie voor een deel verloren gaat in zittingen op afstand.[577] Bij communicatie via telefoon (zonder beeld) wordt nog minder contextuele informatie overgedragen dan bij communicatie via een beeldscherm, en bij schriftelijke communicatie het minst. [578] In de interviews kwam dit gemis regelmatig aan de orde.

Rechters merken dat het contact makkelijker is met de partij die in de zaal zit en dat zij aspecten missen bij een online zitting:

Normaal als ik een vreemdeling en een tolk in mijn zittingszaal heb en de tolk tolkt bijvoorbeeld niet goed, dan zal ik dat altijd merken. Zodra dat via het scherm is, kun je dat minder goed oppikken. Je ziet minder gezichtsuitdrukkingen of dat mensen stilvallen. Dus er loopt echt wel iets terug. Ik vind het wel heel goed gaan overigens. (VR staatsraad 2)

Tijdens online zittingen ervaren advocaten het gemis van non-verbale communicatie met de rechter:

Je kunt tijdens een fysieke zitting ook af en toe een signaal geven, als je cliënt te lang aan het woord is. Dat mis je volledig tijdens online zittingen, dat kun je niet via het scherm doen. Dat

---

576 Vergelijk de evaluatie van telehoren bij de IND; 'Antwoorden vragen n.a.v. brief stand van zaken bij de Taskforce IND wegwerken achterstanden,' oipen.overheid.nl, 19 maart 2021.

577 Dinkelaar, *Trema* 2020, afl. 3, p. 7; Byrom, Nuffield Family Justice Observatory 2020, p. 10. Wanneer betrokkenen slechts in miniatuur op het scherm worden afgebeeld, wordt dit onder andere bemoeilijkt.

578 Zie: Bohannon e.a., *Displays* 2013, afl. 34, p. 177; Bellone, *JICLT* 2013, afl. 1, p. 24-28.

is denk ik voor mij voornamelijk… maar ook bij rechters. Ik heb ook wel eens bij rechters dat je oplet of dat ze aan het opletten is en dat je oogcontact zoekt als iemand aan het afdwalen lijkt. Het is toch een beetje een spel en bij Skype is dat allemaal uitgeschakeld. Niemand weet waar jij kijkt, dus ik kan niet echt oogcontact zoeken. (VR advocaat 5)

Voor rechtzoekenden is het van belang dat de advocaat alle signalen opvangt van de rechter:

Ik denk dat het echt in de details zit. Je merkt waar je net nog iets meer over moet zeggen of je ziet dat een rechter niet alles heeft gelezen. Laatst in maart had ik bijvoorbeeld een persoonlijke fysieke zitting en daar zag ik aan het hoofd van de rechter, dat hij bepaalde stukken niet had gelezen. Ik denk dat als het een digitale zitting was geweest, ik dat gemist had. (VR advocaat 3)

Rol van de rechtzoekende tijdens de zitting

In het vreemdelingenrecht is, in tegenstelling tot het strafrecht, de rol van de vreemdeling ter zitting beperkt. De rechter kan vragen aan de rechtzoekende stellen, maar is daar niet toe verplicht. Het enige moment dat de vreemdeling aan het woord komt, is aan het einde van de zitting.

Kijk, de rol van de cliënt in het vreemdelingenrecht en ook in het asielrecht is minimaal. Aan het eind van de zitting wordt hun ook wat gevraagd en dat is het zo'n beetje, in 90-95% van de zaken. In het strafrecht staat de burger echt centraal. Daar is het van groot belang als de rechter ziet als mensen een beetje ongemakkelijk worden. (VR advocaat 4)

Het risico bestaat dat de rol van de vreemdeling zelf nog verder beperkt wordt tijdens een online zitting. De geïnterviewde rechtzoekende legde uit dat tijdens zijn online zitting juristen met elkaar in gesprek waren en hij daar niet bij werd betrokken. De rechter stelde hem geen vragen en hij kreeg geen mogelijkheid zijn verhaal te doen:

No, no I didn't ask. I was just silent because I did not want to interfere in any situation. They were talking in Dutch, so why talk in another language to make a problem for myself? So I just listened, when they would ask me I would reply. But they didn't ask me anything, they introduced themselves and after that, the translator explained me what was happening. (VR rechtzoekende 1)

Die minimale rol voor vreemdelingen zelf tijdens de zitting, neemt niet weg dat rechters het van belang achten vreemdelingen te zien en hen vragen te kunnen stellen.

Wat ik wel jammer vond in de zittingen die nog op afstand gingen, in de meeste asielzaken probeer ik in ieder geval een of twee vragen aan de vreemdeling te stellen, ook al gaat het om juridisch geneuzel, je wil dan toch eventjes iemand erbij trekken of iets. En dat lukt niet. Dat is wel jammer. Maar dat is werken aan procedurele rechtvaardigheid zeg maar. (VR vreemdelingenrechter 4)

Toch vermoeden rechters dat de gevolgen van onlinezittingen voor de beleving van procedurele rechtvaardigheid beperkt zijn, omdat rechters deze zittingen op dezelfde manier behandelen als een 'normale' zitting:

Het is heel moeilijk voor mij in te schatten, sowieso vind ik het al heel moeilijk om in te schatten als het via een tolk loopt hoe dan voor iemand de zittingsbeleving is als het allemaal via een intermediair gaat. Dus valt moeilijk in te schatten. Wel merk ik dat van groot belang is welke vragen er worden gesteld, hoeveel tijd er voor mijn zaak wordt uitgetrokken, hoeveel aandacht

kan ik daaruit opmaken. Die dingen blijven eigenlijk wel gelijk met een videoverbinding. (VR staatsraad 2)

6.6.4 Instemming van de vreemdeling

De vreemdeling moest als gevolg van de maatregelen instemmen met het procedurele verloop van zijn of haar procedure. Voor schriftelijke afdoening is instemming van procespartijen vereist en voor de afweging of een zaak online of fysiek ter zitting moet worden behandeld, worden partijen ook geraadpleegd.

Instemming met schriftelijke behandeling

Uit de interviews met advocaten bleek dat voor het schriftelijk afdoen van een zaak niet altijd om instemming van partijen werd verzocht,[579] en dat zij, als er wel om werd verzocht, voor het blok werden gezet omdat lang wachten de enige andere optie was. Waar voor de coronamaatregelen het verzoek om schriftelijke behandeling werd ingewilligd als de advocaat hier om verzocht, werd dit tijdens de coronacrisis bij sommige rechtbanken omgedraaid. Advocaten moeten expliciet aangeven dat een zaak zich niet leent voor schriftelijke behandeling; zonder reactie van de advocaat wordt de zaak schriftelijk afgedaan (zie bijlage 6D). Het niet instemmen met een schriftelijke behandeling zou tot gevolg hebben dat de zitting uitgesteld zou worden, waardoor het wachten voor de vreemdeling langer duurt. Voor advocaten is dit een lastig dilemma. De aard van de zaak is hierbij bepalend, maar ook humanitaire redenen spelen een rol bij de beslissing die de advocaat al dan niet samen met de vreemdeling neemt om wel of niet in te stemmen met schriftelijke afdoening. In gezinsherenigingszaken bijvoorbeeld is het vaak onwenselijk om heel lang te wachten op de behandeling van een zaak. Daardoor krijgen advocaten soms het gevoel dat zij onder druk werden gezet om in te stemmen met schriftelijk afdoening. In het volgende citaat spreekt een advocaat zelfs over 'gechanteerd' instemmen:

> *Daar [schriftelijk afdoen] werd echt op aangestuurd. Het was ook een beetje ongemakkelijk voor de griffier, want die snapte ook dat dat niet wenselijk is. Maar die kreeg de opdracht om te proberen de advocaat te bewegen om de zaak schriftelijk af te laten doen. En in sommige gevallen, weet ik van mezelf en van mijn collega's, werd toegezegd, omdat de andere optie was dat je nog maanden moest wachten en in bepaalde zaken is tijd een factor, bijvoorbeeld gezinshereniging. En dat vind ik wel wrang, want dan word je soort van gechanteerd om het schriftelijk af te laten doen, omdat je anders niet weet wanneer de zitting is. (VR advocaat 5)*

De IND-geïnterviewden legden uit dat zij expliciete interne instructies ontvingen over wanneer zij bezwaar moesten maken tegen het schriftelijk afdoen van zaken. Ze moesten meestal akkoord gaan en zich alleen in specifieke gevallen tegen schriftelijke beslissingen verzetten, indien het in het belang van de Staatssecretaris Justitie en Veiligheid was dat zaken doorgingen.

> *We hebben daar intern wel instructies over gekregen wanneer we ons zouden moeten verzetten tegen louter schriftelijk afdoen, maar die lat lag vrij hoog. We konden vrij snel akkoord gaan met een schriftelijke afdoening. Ook vanuit het besef dat zaken in ieder geval doorgingen, want ook bij Dublinzaken zit je aan termijnen gebonden en anders zouden we de termijn waarschijnlijk niet halen. Dus ook in ons eigen belang was het dan goed om zaken door te laten gaan. (VR IND- medewerker 3)*

Voor de vreemdeling is de advocaat bepalend in de keuze voor het type zitting. De vreemdeling is sowieso al afhankelijk van welke advocaat hij of zij krijgt toegewezen door de Raad voor Rechtsbijstand, maar die afhankelijkheid geldt nu ook voor hoe de advocaat aankijkt tegen digitale

[579] Zittingsplaats Den Haag geeft procespartijen de mededeling dat een zaak schriftelijk wordt afgedaan.

zittingen of schriftelijke afdoening. Hier zien we nogmaals verschillen tussen advocaten die zijn terug te voeren op de omvang van het kantoor waar zij werken, de beschikbare digitale voorzieningen en ook op de eigen angst voor corona. Een geïnterviewde advocaat die werkzaam is bij een groot kantoor vindt dat juist de advocaat op dit punt de macht in handen heeft:

> *[Interviewer:] Heeft u die verzoeken vaak gekregen om artikel 8:57 Awb toe te passen? A1: Nee. [Interviewer:] Nee? A1: Nee, niet van rechtbanken. Ik zit even heel hard na te denken. Ik denk misschien wel, maar ik ben daar standaard op tegen. Kunt u dat terughalen of het is gebeurd? Ik denk dat ik één of twee keer heb ik gezegd 'Dat vind ik geen goed idee, daar ben ik het niet mee eens'. Dat was verder niet heel dwingend, maar meer een soort vraag van de rechtbank om te onderzoeken of dit tot een van de mogelijkheden behoorde. Dan gaf ik heel duidelijk aan dat dat niet zo was. Het is simpel, je hebt de macht in handen, als je 'Nee' zegt, is het antwoord 'Nee'. Dan kan de rechtbank daar niet zomaar van afwijken. Maar die verzoeken heb ik heel weinig gehad. (VR advocaat 1)*

Het dilemma voor advocaat en vreemdeling om te kiezen tussen schriftelijk afdoen of wachten op een zitting, wordt ook door rechters genoemd:

> *Voor mij als individuele rechter zijn er dilemma's geweest, want je wil graag dat mensen snel naar zitting kunnen komen en snel uitspraak krijgen – want het is belangrijk. Partijen moeten wachten bij de IND – of de verzoeken dan. Bij ons ook. Wij hebben nu ook al enorme wachttijden. Dat gaat extreem worden dadelijk met die task force (…). Dat wordt echt verschrikkelijk, daar maak ik me echt zorgen om. Dus in individuele zaken is dat heel lastig. Wat wil je dan? Wil je snel uitspraak doen of wil je juist dat mensen naar zitting kunnen? En ik vind dat het allebei moet. (VR rechter 6)*

Overigens zijn ook rechters niet gelukkig met schriftelijke afdoening:

> *Je kunt zonder meer zeggen, moet je ook zeggen, videozitting is beter dan afdoen op de stukken. Maar afdoen op de stukken vind ik al – zonder instemming van beide partijen – iets wat je niet zou moeten willen. (VR rechter 6)*

Volgens een staatsraad is het schriftelijke afdoen van een zaak in eerste aanleg in plaats van het houden van een zitting geen eerlijk proces:

> *Dan kan je maar beter digitale zittingen hebben dan dat je alles maar schriftelijk gaat afdoen, Dat is geen werken, dan heb je ook geen fair trial. Dan wordt het een papieren machine. (VR staatsraad 1)*

Instemming met online zitting

Als een zaak niet schriftelijk wordt afgedaan, beslist de rechtbank of de zaak tijdens een online zitting of een fysieke zitting wordt behandeld. In de tijdelijke regeling zijn hiervoor criteria gegeven. De beslissing een *online* zitting te houden, ligt in principe bij de rechtbanken maar partijen kunnen er ook om verzoeken. De vreemdeling kan een voorkeur hebben de rechter in persoon te ontmoeten en een '*day in court*' te ervaren. Vanuit het perspectief van de rechter kan de additionele informatie die non-verbale communicatie geeft van belang zijn voor zijn oordeelsvorming. Vanuit het perspectief van de advocaat kan die additionele informatie in sommige zaken reden zijn aan te sturen op een fysieke zitting:

> *Op het moment dat je een zitting hebt, verandert namelijk voor de rechter het papier in een mens. Om dat moment hangt het soms. Je moet dat moment pakken als het nodig is. Als je verwacht dat dat moeilijk is bij een digitale zitting, dan zei ik dat die zaak daar niet geschikt voor was. (VR advocaat 3)*

De meningen over de verschillende soorten zittingen en de impact voor de rechtzoekende zijn verdeeld. Sommige geïnterviewden zien de voordelen van *online* zittingen en menen dat als de vreemdelingenzaak een juridisch-technische discussie betreft het onnodig is om de rechtzoekende erbij te hebben.

> *Ik had laatst een dergelijke zitting en toen zei de vreemdeling zelf ook "Ik snap er toch niets van, ik hoef er niet bij te zijn". Dan is het niet nodig om met zijn allen het hele land door te reizen. (…) Als het over een heel technisch onderwerp gaat, heb je ook minder last van een stuk non-verbale communicatie missen online. Dus er zijn ook dingen waarvan ik denk dat we zo met zijn allen net was efficiënter kunnen werken – waar de cliënt ook geen last van heeft volgens mij. (VR advocaat 1)*

Sommige geïnterviewde rechters menen dat hybride zittingen geen tekort doen aan de partij die niet fysiek aanwezig is, als partijen daar zelf om verzocht hebben.

> *Voor mij werkt het prima, maar ik vind dat die keuze bij partijen ligt. Ik had pas een advocaat, die mocht de deur niet uit. En die vroeg zelf 'Goh, vind je het goed als mijn cliënt naar de zitting komt met zijn tolk en ik vanaf een scherm?'. Ik vind dat prima, als dat verzoek is van partijen. (VR rechter 6)*

Als partijen zelf hebben ingestemd of verzocht om een hybride of digitale zitting, vinden sommige geïnterviewde rechters dat de *equality of arms* voldoende is gewaarborgd:

> *Maar als ik kijk naar mijn eigen rechtbank en meer specifiek naar bestuursrecht dan is eigenlijk altijd alles in overleg gegaan. Want juist vanwege die equality of arms want als een partij zegt: 'Ik voel me echt zo ongelukkig met een skypezitting. Ik heb het gevoel dat ik dan niet goed aan het woord kan komen', noem maar op dan hebben wij er eigenlijk altijd voor gekozen om te zeggen 'Nou is goed, dan gaan we een fysieke zitting doen, maar dan duurt het misschien wat langer. Want alle zittingen zitten al vol enzovoort enzovoort'. In de gevallen waarin er wel geskypet is, hebben veel van onze rechters zeker in het begin aan partijen gevraagd hoe ze het beleefd hadden, vooral om te toetsen of nou ja zoals zij het ervaren ook zo door partijen ervaren werd. Ja ik vind zelf, ik kan niet zeggen dat we daar, dat ik het gevoel heb dat partijen vinden dat daar tekortgeschoten is. (VR rechter 2)*

IND-ambtenaren hebben in de evaluatie van het telehoren tijdens de bestuurlijke fase opgemerkt dat als de vreemdeling niet gewend is aan digitale communicatiemiddelen, hij of zij zich gehinderd kan voelen uitvoerig en volledig te vertellen voor een camera. Er wordt in het onderzoek geadviseerd om bij de gemachtigde van asielzoekers advies in te winnen welk type gehoor geschikt is voor de asielzoeker en de gemachtigde vroegtijdig op de hoogte te stellen van het type gehoor dat afgenomen zal worden, zodat gemachtigde tijdig kan aangeven wanneer een tele-gehoor niet geschikt is.[580] Al met al wordt duidelijk dat de beslissing over wat gunstiger is voor de vreemdeling in rechtbankzaken verre van eenvoudig is. Ook voorstanders van fysieke zittingen beseffen dat daaraan het negatieve gevolg is verbonden dat het hele proces langer zal duren, omdat de zitting dan moet worden uitgesteld.

Type vreemdelingenzaken geschikt voor schriftelijke afdoening en online zittingen

Tijdens de expertmeeting is de vraag voorgelegd of er bepaalde vreemdelingenzaken geschikt zijn voor schriftelijke afdoening, zoals bijvoorbeeld zaken van vreemdelingen die met onbekende bestemming (MOB) zijn vertrokken of juridisch technische zaken. De aanwezigen vonden dat

[580] 'Antwoorden vragen n.a.v. brief stand van zaken bij de Taskforce IND wegwerken achterstanden,' open.overheid.nl, 19 maart 2021.

dergelijke zaken lastig te definiëren zijn. Of er geen contact meer is met de vreemdeling blijkt soms pas in een laat stadium. Advocaten zullen als een vreemdeling daadwerkelijk MOB is, zelf de rechtbank vragen schriftelijk af te doen. Zij hebben het beste zicht op het belang van hun cliënt. En indien pas op het laatste moment bekend is dat een vreemdeling MOB is, is het logistiek makkelijker een zitting die al gepland is door te laten gaan.

Hetzelfde geldt voor de vraag of er zaken zijn aan te wijzen die zich standaard lenen voor digitale zittingen. Sommige soorten zaken lijken zich te lenen voor digitale behandeling, maar er kunnen altijd omstandigheden zijn waardoor digitaal minder geschikt is:

> *Je hebt best simpele zaken, bijvoorbeeld die visum kort verblijfzaken, daar is de vreemdeling toch niet vaak dus dat scheelt. Je hebt zeker bepaalde reguliere zaken, waar je gewoon aan bepaalde criteria moet voldoen. Als je al aan de meeste basale niet voldoet, kan je ook heel snel klaar zijn in zo'n rechtszaak. Die lenen zich daar best voor. Maar als je iemand hebt met een enorm asielrelaas en die echt zijn verhaal wil doen, is het anders. Dat ik het standpunt uitdraag dat ik het asielrelaas niet geloof, maar dan is het uiteraard voor de vreemdeling wel een impact dat hij dat relaas, zijn stelling, fysiek mag uitspreken en de rechter daadwerkelijk kan zien in plaats van via een verbinding via Skype waar je hoopt dat de verbinding goed is. Dat is ook nog de vraag, welke advocaat je hebt, welke verbinding je hebt. (IND-medewerker 2)*

Een categorie is moeilijk aan te wijzen. Overleg met procespartijen in een vroeg stadium is essentieel.

Wat betreft vreemdelingenbewaring zijn de geïnterviewde rechters, advocaten en IND-medewerkers van mening dat schriftelijke afdoening niet gewenst is. Over het wel of niet houden van een digitale zitting wordt door rechters verschillend gedacht. Een deel is tevreden met de mogelijkheden die het telehoren biedt en ziet daarvan zelfs de voordelen. Een ander deel acht om principiële en technische redenen een digitale zitting voor vreemdelingenbewaring ongeschikt.

6.6.5 Gebrekkige *day in court*

Zowel bij schriftelijke afdoening als digitale zittingen speelt de vraag wat het betekent dat de vreemdeling geen *day in court* heeft ervaren.

Geen zitting is geen day in court

Zoals hiervoor beschreven, vinden de geïnterviewde professionele procespartijen schriftelijke afdoening in vreemdelingenzaken zelden geschikt, vanwege het belang voor de vreemdeling om gezien te worden door een rechter. De ABRvS werd al snel gedwongen na te denken over de grondrechtelijke gevolgen van het afzien van horen ter zitting.

> *Je moet natuurlijk wel een uitspraak afwachten van een rechtbank die een oplossing heeft gevonden voordat je er wat van kunt vinden. In een bewaringszaak hebben we een uitspraak gedaan op 7 april 2020 over de (on)mogelijkheid voor de rechtbanken om een openbaarmakingszitting te houden. Er was er ook een op 29 april 2020 specifiek over bewaringszaken, namelijk die vraag of de rechtbanken die zaken mochten doen zonder de meneer of mevrouw om wie het gaat te horen. Ja dat is dus op zich drie weken en een kleine anderhalve maand na de lockdown, dus dat is best snel geweest. (VR staatsraad 2)*

Voor het achterwege laten van het onderzoek ter zitting, is toestemming van partijen vereist. Als een gemachtigde niet bereid is om voor zijn cliënt afstand te doen van het recht om persoonlijk te worden gehoord, dan maakt de rechter die de zaak behandelt een afweging. Uit de Afdelingsuitspraak van 7 april 2020 blijkt dat bij die afweging praktische en zaakinhoudelijke aspecten een rol spelen:

In dat kader maakt de rechter een inschatting wat het in persoon horen van de vreemdeling toevoegt aan de informatie die al bekend is. Dat kan leiden tot het oordeel dat de vreemdeling niet in persoon wordt gehoord.[581]

Hoewel voor een eerste beroep tegen de maatregel tot inbewaringstelling de zitting wettelijk vereist is,[582] is het op grond van deze uitspraak dus mogelijk om van het horen van de vreemdeling af te zien. De Afdeling gaat uitgebreid in op het belang van het horen door de rechter en toetst hierbij aan het EU-recht en het EVRM.[583] De rechtbank moet volgens de Afdeling een afweging maken of het niet-horen van de vreemdeling gerechtvaardigd is, waarbij de rechter moet onderzoeken of de kern van het recht op een procedure op tegenspraak gewaarborgd blijft. Hierover overweegt de Afdeling:

'zolang het door de sluiting van het gebouwen van de rechtbank niet mogelijk is om fysieke zittingen te houden en in gevallen waarin het ook niet mogelijk is een zitting te houden via videoconferentie en de praktische problemen bij het videobellen of telefonisch contact aanhouden, de rechtbank tot de beslissing kan komen om de vreemdeling niet te horen, ook als de gemachtigde van de vreemdeling daarvoor geen toestemming heeft gegeven. Het afzien van horen van de vreemdeling mag geen automatisme zijn, maar is alleen te rechtvaardigen als uitkomst van een uit de uitspraak kenbare individuele afweging van alle betrokken belangen. Daarbij wordt nogmaals benadrukt dat het hiervoor gegeven afwegingskader een tijdelijk karakter moet hebben. Horen van de vreemdeling blijft een essentieel onderdeel van de procedure in beroep.'[584]

In deze uitspraak wijst de ABRvS op het tijdelijke karakter van het afzien van horen. In november 2021 bleek dat een aantal rechtbanken nog steeds aanstuurt op schriftelijke afdoening van bewaringszaken.[585]

Acceptatie van een uitspraak

Een geïnterviewde rechter meent dat de wijze waarop de rechtspraak de pandemie het hoofd heeft geboden in maart 2020, geen afbreuk heeft gedaan aan de eisen van een eerlijk proces:

Ik weet niet of het raakt aan een eerlijk proces. We hebben natuurlijk gewoon voor het gedwongen feit gestaan dat die pandemie er is. Ik denk echt wel dat de Rechtspraak naar beste eer en geweten heeft gehandeld. De inzet was goed, maar het resultaat was misschien niet goed genoeg. Ik weet niet of het schuurt aan een eerlijk proces. Partijen hebben een zitting gekregen, hebben een uitspraak gekregen, al dan niet met een zitting. Aan de kwaliteit van de uitspraak ligt het niet. Dus we hebben geen afbreuk gedaan aan een eerlijk proces – ik denk echt dat we harder hebben gewerkt dan normaal. (VR rechter 6)

De *day in court* kan voor rechtzoekenden van belang zijn om de uitspraak van een rechter te accepteren. Als die day in court achterwege blijft, of via een beeldscherm plaatsvindt met gebrekkige communicatie, kan dat negatieve invloed hebben op de acceptatie van de uitspraak. Voor de rechter kan het een reden zijn om een fysieke zitting te plannen.

Sommige zaken heb ik niet gedaan. Bij die zaken heb ik aangegeven dat ik ze niet geschikt vind om digitaal te behandelen. Je mist bij digitale zittingen toch een aantal non-verbale communi-

581 ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, r.o. 3.1.
582 Art. 94 lid 4 Vw.
583 ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, art. 5, 6 en 13 EVRM en art. 47 Handvest en het verdedigingsbeginsel.
584 ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, r.o. 10. Zie over de mensenrechtelijke implicaties van deze overweging: Loof, *JBplus* 2020, afl. 3, p. 3-16.
585 Email bericht advocaat, 6 december 2021.

catiemiddelen. Een cliënt heeft al zijn gehoren al digitaal gehad, dan heeft hij ook geen ambtenaar gezien. En dan is de beroepsprocedure ook digitaal. Ik vind dat niet wenselijk voor de acceptatie van een cliënt bijvoorbeeld. Als je op voorhand verwacht dat het niet 'kansrijk' is, dan vind ik het beter voor de acceptatie dat het een persoonlijk zitting wordt. Als er dan geen spoed is, kan een dergelijke zaak op de lange termijn worden gepland, vind ik. (VR advocaat 3)

Op dit punt hebben advocaten een cruciale functie in het verwachtingsmanagement. Advocaten proberen hun cliënten voor te bereiden op de mogelijke uitkomst van de rechtszaak. Op basis van hun ervaring categoriseren advocaten zaken in kansrijke en kansloze dossiers. Geïnterviewde advocaten spreken over het werken aan de 'acceptatie' van de uitspraak door vreemdelingen. Het is kenmerkend aan het vreemdelingenrecht dat er een emotionele taak ligt om te helpen de uitspraak te verwerken, maar in coronatijd werd die taak zwaarder door de gebrekkige deelname aan de gerechtelijke procedure en de gebrekkige communicatiemogelijkheden.

Ik denk dat als het een Dublin-cliënt is waarvan je toch al weet dat hij 8:54 gaat zonder zitting, dat het dan anders is omdat je je cliënt daar al op voorbereid. (VR advocaat 3)

Een zitting is voor een vreemdeling van belang voor het vertrouwen in de rechtsstaat:

Niet alleen de handeling van de zitting, maar ook het feit dat je naar het instituut 'Rechtbank' toegaat, betekent voor mijn cliënten veel, heeft hele grote waarde. Als je dat weghaalt en dat reduceert tot het nemen van een beslissing in een geschil, dan denk ik dat je ook wel afdoet, in ieder geval voor die mensen, aan het vertrouwen in de rechtstaat. Ook voor het publiek en voor andere mensen. Dus ja, het afnemen van de day in court, heeft wat mij betreft, is een beetje onderdeel van de erosie van een van de drie pijlers onder Montesquieu, de pijler van de onafhankelijke rechter. (VR advocaat 4)

Een geïnterviewde rechter meent dat het type zitting niet uitmaakt voor de uiteindelijke beslissing, maar wel voor de zittingsbeleving van vreemdelingen:

Dus ik denk niet dat ze daar materieel heel veel last van hebben gehad en ik denk als het gaat om de inhoudelijke behandeling en iemand stelt er echt belang bij dat zijn zaak op de zitting wordt behandeld door een rechter dat het dan toch prettig is als die die rechter spreekt. Het is al iemand die uit een ander land komt en aan onze gebruiken misschien minder bekend, en als hij dan zo'n rechter in zijn eigen huis ziet zitten – ik weet niet of dat werkt. (VR rechter 2)

Voor de geïnterviewde rechtzoekende lijkt het niet uit te maken op welke manier de zitting plaatsvond (digitaal of fysiek), maar was het veel belangrijker dat de rechter goed naar hem luisterde en een positieve beslissing nam.

It does not matter for if I should go to court or stay and do it via Skype. It matters who will be there, if they listened and make a good decision because I almost lost 6/7 years of my life. I explained everything, how I came here, the very difficult way. It does not matter if the court hearing is via Skype but it matters if they take me… like I would expect from the Netherlands. (VR rechtzoekende 1)

6.6.6 Minder reistijd

Sommige geïnterviewden noemden het wegvallen van reis- en wachttijd als een voordeel van online zittingen. Dit voordeel werd vooral voor inbewaringgestelden genoemd. Uit onderzoek in

2007 blijkt dat 90% van de vreemdelingen het transport dat nodig is om gehoord te worden in de zittingszaal als onprettig ervoer.[586]

Ook voor beroepsbeoefenaars heeft minder reistijd voordelen. In het volgende citaat is een rechter kritisch over deze pragmatische voorkeur voor minder reizen:

> *[Interviewer:] Is het ook voorgekomen dat mensen aangaven dat ze wel fysieke zittingen wilden, maar dat werd gezegd dat dit niet mocht? Dat er werd gezegd, het wordt gewoon online. A5: Ja. Dat is voorgekomen, zeker. Maar het omgedraaide komt ook zeker zo veel voor, misschien nog wel vaker. Dat mensen per se een online zitting willen en dat wij de fysieke zitting willen. Ik heb daar vorige week nog een uitgebreide, felle discussie gehad met een advocaat. Ik wilde die zaak echt op zitting behandelen. Want er zijn bepaalde zaken, waarbij ik het prettig vind als rechter om de mensen fysiek te zien. Dat is met name wanneer de discussie niet zozeer juridisch is, maar op menselijk niveau dat je wil kijken hoe sterk en hoe emotioneel zitten ze erin als we naar een oplossing moeten kijken. (VR advocaat 5)*

6.6.7 Openbaarheid rechtspraak

De openbaarheid van de zitting gaf geen problemen in vreemdelingenzaken, aangezien er doorgaans geen publieke belangstelling is voor een individuele zaak. In de woorden van een rechter:

> *Openbaarheid hebben het over gehad. Iedereen mocht gewoon komen net als daarvoor, dus daar zit geen probleem in. We hebben natuurlijk wel heel strenge regels dat je je bezoek moet aanmelden en een maximaal aantal mag. Maar ja bij ons is er nooit belangstelling, behalve dan die bekeringszaken en daar hebben we geen verzoeken voor gehad. Dus we hebben niet concrete bezwaren daarover gehad. (VR rechter 6)*

Als de vreemdeling vrienden of familieleden wilde meebrengen naar de zitting, was dat over het algemeen mogelijk:

> *Ik ben eigenlijk nog niet echt tegengekomen dat mensen hun hele familie meenamen en dat je dan dacht 'Nu heb ik geen plek meer'. Je moet je ook van tevoren aanmelden. Dus iedereen – toeschouwers of pers – moeten zich aanmelden om het toch een beetje in de hand te houden. Maar dat gebeurt nooit dat er heel veel mensen komen, en nu eigenlijk ook niet. Bij mij zelf heeft dat niet tot problemen geleid. (VR rechter 7)*

Wel ontstonden er problemen met het openbaar uitspreken van de uitspraak. Voor de rechtzoekende heeft dit geen gevolg, omdat die de uitspraak altijd al via zijn of haar advocaat ontvangt. Uitspraken in het bestuursrecht worden openbaar gemaakt tijdens openbaarmakingszittingen (artikel 8:78 Awb). Tijdens de coronacrisis werden deze zittingen opgeschort. De ABRvS oordeelde in een uitspraak van 7 april 2020 dat dit gezien de omstandigheden geoorloofd is.[587] Tevens bood de ABRvS enkele alternatieven, namelijk het opstellen van een proces-verbaal op de dag dat de uitspaken zijn gedaan of het publiceren op rechtspraak.nl.[588] Voor de Rechtspraak bood dit ruimte:

> *Je moet openbaar uitspraak doen. Die hebben we opgeschort. En dat heeft ook het groene licht van de Raad van State gekregen, dus dat was wel heel plezierig. Dat hebben ze echt in een paar weken tijd gedaan… We hadden het [het openbaar uitspreken opschorten] nog niet een halve*

586 Van der Ende 2007.
587 ABRvS 7 april 2020, ECLI:RVS:2020:992.
588 ibid.

dag vastgesteld, of de eerste advocaat is er al onmiddellijk mee naar de Raad van State gegaan. En die heeft daar over beslist. (VR rechter 1)

Uit werkinstructies fase 2 en fase 3 volgt dat als gebruik is gemaakt van één van deze twee alternatieven de openbaarmakingszitting niet meer hoeft plaats te vinden, omdat dan is voldaan aan het openbaarmakingsvereiste.[589] Deze alternatieven gelden alleen in coronatijd. Het LOVB adviseert om in het dictum van een uitspraak op te nemen dat de uitspraak alsnog in het openbaar wordt uitgesproken zodra dat weer mogelijk is. Uit de database <rechtspraak.nl> blijkt dat rechtbanken dit advies opvolgen. Of wel voldaan is aan het openbaar uitspreken van uitspraken, bestaan twijfels:

Wel zat ik soms met het volgende. Hoe verhoudt het zich met het openbaar uitspreken van zaken in die periode? Heel veel zaken zijn niet in het openbaar uitgesproken, omdat het niet kon. Dan kom je in een raar vacuüm, want geldt dan die uitspraak, want hij moet openbaar uitgesproken zijn? (VR advocaat 3)

Een rechter zag hierin niet naleving van een eerlijke procedure:

Het enige vraagteken dat je volgens mij kunt zetten is hoe om moest worden gegaan met in het openbaar uitspreken van uitspraken. Dat is eigenlijk een beetje een fictie, maar die fictie hebben we een tijd niet kunnen toepassen. Daarom kun je zeggen dat die in strijd met de wetgeving is. (VR rechter 5)

6.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht welke problemen zich voordeden tijdens de coronacrisis bij de behandeling van vreemdelingenzaken. De vreemdelingenrechtspraak kenmerkt zich door korte wettelijke uitspraaktermijnen, wat druk legt op de zittingsagenda. Een voordeel voor de vreemdelingenrechtspraak was dat in bewarings- en asielzaken processtukken reeds digitaal werden uitgewisseld. In bewaringszaken werd al gebruik gemaakt van telehoren. De prioritering van straf- en familiezaken boven vreemdelingenzaken, leidde ertoe dat de beschikbare telehoorruimtes voor strafzaken werden gebruikt. Voorts was problematisch dat enorme achterstanden in de bestuurlijke fase maakten dat procedures zich ophoopten en vreemdelingen erg lang op zowel een bestuurlijk besluit als op een rechterlijke uitspraak moesten wachten.

Voor vreemdelingenzaken zijn specifieke maatregelen getroffen om deze problemen het hoofd te bieden. De voor de vreemdeling ingrijpendste maatregel is dat vanuit de rechtspraak meer is aangestuurd op schriftelijke behandeling van bewarings- en bepaalde Dublinzaken, waardoor in die zaken in het geheel geen zitting werd gehouden. Ook is gebruik gemaakt van digitale zittingen. De praktische effecten van deze maatregelen zijn dat er een toename is te zien van schriftelijke afdoening in bewaringszaken, dat de telehoorruimtes in detentiecentra niet beschikbaar waren voor vreemdelingenzaken, dat nauwelijks overleg heeft plaatsgevonden met professionele ketenpartners over de prioritering en inrichting van zaken, dat digitale zittingen moeilijk zijn als gebruik moet worden gemaakt van een tolk en dat niet altijd duidelijk is of het belang van de rechtzoekende volledig is meegewogen in de beslissing voor een schriftelijke afdoening of digitale zitting in plaats van een fysieke zitting.

Het gevolg hiervan voor de rechtzoekende vreemdeling is dat de toch al zwakke rechtspositie verder verzwakt is, omdat de kans aanzienlijk is dat de vreemdeling niet, of gebrekkig, wordt

589 Interne werkinstructie bestuursrecht rechtbanken fase 2 en Interne werkinstructie bestuursrecht rechtbanken fase 3.

gehoord door de rechter en deelneemt aan de procedure. Dat gevolg blijkt uit de onderstaande bevindingen.

6.7.1 Prioritering van zaken

In relatie tot strafzaken en civiele jeugdzaken was er minder prioriteit voor de behandeling van vreemdelingenzaken. Vreemdelingenbewaring behoorde net als straf- en jeugdzaken wel tot de zeer urgente zaken, maar in de behandeling van die zaken blijkt dat veel bewaringsberoepen schriftelijk zijn afgedaan, dus zonder zitting en alleen op basis van de stukken, terwijl het gaat om personen van wie de vrijheid is beroofd. Asielzaken werden (als urgente zaken) vanaf 7 april 2020 online op zitting behandeld en vanaf mei 2020 weer fysiek. In zaken over een eerste asielaanvraag vond de mondelinge behandeling doorgaans in het gerechtsgebouw plaats. Zowel rechters als advocaten en IND erkennen dat in die zaken de kwetsbare positie van de asielzoeker vraagt om een fysieke zitting, overigens net als in gezinsherenigingszaken. Over het aanbrengen van prioritering heeft geen overleg plaatsgevonden tussen rechters onderling, en tussen advocatuur, IND-procesvertegenwoordiging en rechtspraak. Geïnterviewden ervaren dit als een gemis. Aspecten als communicatiemoeilijkheden, hetzij vanwege een tolk, hetzij vanwege de kans op gebrekkige technische middelen, hadden dan wellicht beter betrokken kunnen worden.

6.7.2 Schriftelijke afdoening

Rechtbanken stuurden aan op schriftelijke afdoening van vreemdelingenzaken (met name in bewaringszaken), waarbij de zitting achterwege werd gelaten. Advocaten voelden zich voor het blok gezet: instemming met schriftelijke afdoening gaf sneller uitzicht op een uitspraak, dan het nog langer moeten wachten op het inplannen van een zittingsdatum. Rechters erkennen dat het schriftelijk afdoen niet de voorkeur heeft in vreemdelingenzaken. Doordat de keuze hiervoor uiteindelijk bij rechtzoekenden ligt, hebben rechters niet de indruk hiermee het recht van de rechtzoekende op een behandeling ter zitting te hebben geschonden.

6.7.3 Digitale zittingen

In vreemdelingenbewaring werd al voor de coronacrisis gewerkt met videoconferenties. Om organisatorische redenen werd tijdens de crisis de hiervoor ingerichte telehoorruimte gebruikt voor strafzaken, waardoor in vreemdelingenbewaring gewerkt moest worden met andere techniek. Rechters hadden hierdoor onvolledig beeld van de ruimte, hetgeen de zitting negatief beïnvloedde. Zodra de techniek ook voor bewaringszaken weer op orde was, vonden echter veel zittingen plaats via de telehoorruimte in de detentiecentra.

In asielzaken is maar beperkt gebruik gemaakt van digitale zittingen. Alle geïnterviewden vinden dat asielzaken zich niet lenen voor een digitale zitting, met name vanwege de toch al moeilijke communicatie via een tolk. Moeilijkheden zijn ervaren als pleidooien steeds moeten worden onderbroken om vertaling mogelijk te maken.

Het medium waarmee wordt deelgenomen aan een online zitting is van belang voor het succes ervan. IND-procesvertegenwoordigers hebben in het begin online zittingen bij moeten wonen via hun mobiele telefoon. Hierop heeft de procesvertegenwoordiger niet alle procesdeelnemers in beeld. Hetzelfde geldt voor de rechtzoekenden, die veelal alleen maar een telefoon tot hun beschikking hebben, en vaak ook een gebrekkige wifi-verbinding.

Positieve ervaringen zijn opgedaan met reguliere zaken waarin de aanvrager nog in het buitenland verblijft en op die manier wel bij de behandeling van de zitting aanwezig kon zijn. Ook juridisch-technische kwesties, zoals bijvoorbeeld beroepsprocedures over de ingangsdatum van een verblijfsvergunning, lenen zich goed voor een online behandeling volgens de geïnterviewden. Advocaten kunnen bij dit soort zaken goed aan hun cliënt uitleggen waarom een online zitting

volstaat en het scheelt veel reistijd voor partijen. Een juridisch-technische inhoudelijke discussie is online goed te voeren volgens partijen. Geïnterviewden waarschuwen wel voor het instellen van categorieën zaken die zich hiervoor zouden lenen (bv. alle Dublinzaken), omdat daarmee individuele belangen uit het oog worden verloren. Zij raden aan steeds een individuele afweging te maken, in overleg met de advocaat.

6.7.4 Verantwoordelijkheid advocaat

Er is veel verantwoordelijkheid bij de advocaat van de vreemdeling komen te liggen voor de procesgang. Dat begint bij de instemming voor het al dan niet schriftelijk af doen van een zaak. Ook in de keuze voor een digitale zitting is veel afhankelijk van de advocaat. Veel rechtzoekenden beschikken niet over digitale middelen of een stabiele wifi-verbinding om zonder technische problemen deel te nemen aan een online zitting. Sommige advocaten laten hun cliënt naar kantoor komen om vanuit daar deel te nemen. Dit heeft tot gevolg dat de advocaat naast de inhoudelijke voorbereiding van de zitting tijd moet inruimen om de techniek op orde te hebben. Ook de vraag of het in het kader van de ervaren procedurele rechtvaardigheid van belang is dat de cliënt de zitting 'live' bijwoont of online, vergt een extra belangenafweging van de advocaat.

6.7.5 Pragmatisme in de rechtspraak

In de periode van de coronamaatregelen is in de vreemdelingenrechtspraak een spanning zichtbaar tussen tijdigheid (achterstanden voorkomen en wegwerken) en finaliteit (zaken moeten doorgaan, mensen moeten een uitspraak krijgen) enerzijds en voldoende aandacht kunnen geven aan de eisen van een eerlijk proces en procedurele rechtvaardigheid anderzijds. Rechters verschillen in de accenten die ze leggen en de mate waarin ze meegaan met de nieuwe regelingen, maar over het algemeen heeft in de begin van de coronaperiode de nadruk gelegen op tijdigheid, finaliteit en maatwerk en was er minder aandacht voor de eisen van een eerlijk proces en procedurele rechtvaardigheid.

De crisis vergde flexibiliteit en improvisatievermogen van rechters. Bovendien vragen online zittingen andere manieren van communiceren en regievoering. Het waarborgen van de *equality of arms* bij hybride zittingen vormt daarbij een extra uitdaging. De noodzaak om zaken af te handelen op een niet-gebruikelijke manier en dat dit ook mogelijk blijkt te zijn, heeft bij sommige rechters tot een andere mentaliteit geleid. Door per zaak te kijken naar verschillende behandelopties is mogelijk meer maatwerk geboden. Al met al concluderen wij dat vreemdelingenrechters in de uitvoering van hun rol tijdens de coronacrisis meer gericht zijn op een pragmatische afdoening van zaken.

6.7.6 Toekomst

Voor het vreemdelingenrecht is denkbaar dat bepaalde zaken ook in de toekomst online worden behandeld. Met name in visumzaken en gezinsherenigingszaken bieden online zittingen de mogelijkheid dat de procespartij die nog in het buitenland verblijft, toch bij de zitting aanwezig kan zijn. Voor het overige is van belang dat de rechtspraak in een vroeg stadium in overleg treedt met procespartijen om te bezien of de vreemdeling in staat is volwaardig aan een online zitting deel te kunnen nemen. Afgeraden wordt om bepaalde zaken categorisch online te horen, omdat veel zal afhangen van de individuele situatie.

Ook is van belang dat de rechtspraak zich inzet voor verbetering van de techniek (camera-opstellingsmogelijkheden; beveiligde verbinding; beeld), ook voor procespartijen. Speciale aandacht is nodig voor de rol van de tolk en innovaties die vertaling mogelijk maken.

Literatuurlijst

ACVZ 2021
Commentaar ACVZ, *Op afstand horen. Rechtsbescherming van asielzoekers onder d*ruk, adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl, oktober 2021.

Berger, Hooijmans & Wolthuis, *A&MR 2020*, p. 160–168
E. Berger, L. Hooijmans & E. Wolthuis, 'Overzicht van COVID-19 maatregelen in het Nederlandse migratierecht,' *A&MR* 2020, afl. 4, p. 160–168.

Bellone, *JICLT* 2013, afl. 1, p. 24–28
E.T. Bellone, 'Private Attorney-Client Communications and the Effect of Videoconferencing in the Courtroom,' *Journal of International Commercial Law and Technology* (8) 2013, afl. 1, p. 24–28.

Bohannon e.a., *Displays* 2013, afl. 34, p. 177-185
L. Bohannon e.a.,'Eye contact and video-mediated communication: A review', *Displays* 2013, afl. 34, p. 177–185.

Bootsma e.a., *NTB* 2021, p. 177
J. Bootsma e.a., 'De impact van corona op het bestuursrecht', *NTB* 2021, p. 177.

Byrom, Nuffield Family Justice Observatory 2020
N. Byrom, What we know about the impact of remote hearings on access to justice: a rapid evidence review (Briefing Paper), Londen: Nuffield Family Justice Observatory, 2020.

Dinkelaar, *Trema* 2020, afl. 3, p. 5-7
I. Dinkelaar, 'Soundcheck voor de rechtspraak,' *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht* 2020, afl. 3 (COVID-themanummer), p. 5–7.

Eagly, *NULR* 2015, afl. 4, p. 933-1020
I.V. Eagly, 'Remote Adjudication in Immigration,' *Northwestern University Law Review* (109), afl. 4, p. 933-1020.

Hesselink, *A&MR* 2016, afl. 2, p. 74-75
L. Hesselink, 'We moeten eraan' Ervaringen met digitaal procederen over asiel en bewaring,' (interview) *A&MR* 2016, afl. 2, p. 74–75.

Jansen-Mahfoud, *A&MR* 2021, afl. 1, p. 11-16
E. Jansen-Mahfoud, 'IND zet vreemdelingen klem. Tijdens coronacrisis toch mvv ophalen in land van herkomst of bestendig verblijf', *A&MR* 2021, afl. 1, p. 11-16.

Loof, *JBplus* 2020, afl. 3, p. 3-16
J-P Loof, 'Mensenrechten en rechtstaat kennen geen pauzestand: over bestuursrecht, bestuursrechtspraak en coronacrisis,' *JBplus* 2020, afl. 3., p. 3-16.

Van Ettekoven, *Mr.* 2020
B. J. van Ettekoven, 'We gaan hier sterker uitkomen', *Mr.*, mr-online.nl, 28 april 2020.

Van Breda, Jansen & Verhoeven NJB 2020, p. 1809
J. van Breda, S. Jansen en M. Verhoeven, 'De coronazaaksbehandeling (CZB)', *NJB* 2020, p. 1809.

Van der Ende 2007
M. van der Ende, S. Rienstra, A. Slob, A. Uwland, Ex ante evaluatie van videoconferencing in het strafrecht en vreemdelingenbewaringszaken. Ecorys in opdracht van WODC, 2007.

Westendorp, *A&MR* 2021, afl. 1, p. 55-57
G. Westendorp, 'Kan ik als derdelander ondanks coronamaatregelen mijn geliefde in Nederland bezoeken?' *A&MR* 2021, afl. 1, p. 55-57.

Regelgeving en parlementaire stukken

- *Stb.* 2004, 214 (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer)
- *Stb.* 2006, 275 (Besluit videoconferentie)
- *Stb*. 2010, 173 (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter)
- *Stb.* 2016, 288 (Wet ter vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht)
- *Stb*. 2020, 242 (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND)
- *Stb.* 2020, 410 (Besluit elektronisch procederen)
- *Stcr.* 2021, 31 617

- Tijdelijke regeling bestuursrecht 2021 (versie 3 april 2020)
- Tijdelijke regeling bestuursrecht 2021 (versie 26 juni 2020)
- Tijdelijke regeling bestuursrecht 2021 (versie 30 november 2021)

- Europese Commissie, 'COVID-19: Richtsnoeren betreffende de uitvoering van de relevante EU-bepalingen op het gebied van de asiel- en terugkeerprocedures en betreffende hervestiging (2020/C 126/02), 17 april 2020.

- *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490
- *Kamerstukken II* 2019/20, 32 734, 45
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 562
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2592
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2633
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2650
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2666
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2681
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, 35 300-VI, 116
- *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 763
- *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 765
- *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 768
- *Kamerstukken II* 2019/20 25 295, 780

Jurisprudentie

- ABRvS 2 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8601
- ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, JB 2020/71 m.nt. Stoepker
- ABRvS 7 april 2020, ECLI:RVS:2020:992
- ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:986
- ABRvS 23 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:878
- ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1141, JV 2020/106 m.nt. Kuiper.
- ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1175

- ABRvS 12 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2408

- Rb. Den Haag, 8 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1816
- Rechtbank Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch), 25 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3270
- Rb. Den Haag (zp. Middelburg), 4 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11097
- Rb. Den Haag, 8 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1816.
- Rb. Den Haag (zp. Arnhem) 6 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6228
- Rb. Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch), 21 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3658, JV 2020/98.
- Rb. Den Haag (zp. Arnhem), 3 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6088
- Rb. Den Haag (zp. Haarlem) 9 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5269
- Rb. Den Haag (zp. Rotterdam) 3 november 2020, NL20.17676 (niet gepubliceerd)
- Rb. Den Haag (zp. Middelburg), 4 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11097

- HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*)
- HvJEU 16 juli 2020, C-517/17 (*Addis*)

Websites

- 'Actualiteit,' vreemdelingendetentie.nl.
- 'Antwoorden vragen n.a.v. brief stand van zaken bij de Taskforce IND wegwerken. achterstanden,' open.overheid.nl, 19 maart 2021.
- 'Asielprocedure hervat via telehoren,' IND, ind.nl, 1 mei 2020.
- 'Bestuursrecht: regelingen, procedures, formulieren,' rechtspraak.nl.
- 'Brief VAJN,' vajn.nl, 20 mei 2020.
- 'Deelnemen aan een vergadering of online zitting van de rechtspraak via skype voor bedrijven, met een Mac,' Flyer Rechtspraak, rechtspraak.nl.
- 'Factsheet Migratieketen week 44,' tweedekamer.nl.
- 'Grapperhaus versoepelt regeling langeafstandsrelaties,' rijksoverheid.nl, 16 juli 2020.
- Jaarverslag Rechtspraak 2020, jaarverslagrechtspraak.nl.
- 'Professionele standaarden van de bestuursrechter bij de rechtbanken,' rechtspraak.nl, 14 september 2017.
- 'The implementation of the Dublin III Regulation in 2020,' AIDA, asylumineurope.org, september 2021.

Bijlagen

Bijlage 6A: Geïnterviewde respondenten

VR rechter 1	Rechter, bestuursrecht, Rb Noord-Holland
VR rechter 2	Rechter, bestuursrecht, Rb Overijssel
VR rechter 3	Rechter, bestuursrecht, Rb Limburg
VR rechter 4	Rechter, Asiel (Dublin), bewaring, Rb Oost-Brabant
VR rechter 5	Rechter, vreemdelingenrecht, Rb Gelderland
VR rechter 6	Rechter, vreemdelingenrecht, Rb Oost-Brabant
VR rechter 7	Rechter, bestuursrecht, Rb Rotterdam
VR rechter 8	Rechter, vreemdelingenrecht, Rb Rotterdam
VR juridisch medewerker	Juridisch medewerker vreemdelingenrecht, Rb Rotterdam
VR Staatsraad 1	Staatsraad, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
VR Staatsraad 2	Staatsraad, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
VR Staatsraad 3	Staatsraad, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
VR JMABRvS	Juridisch medewerker, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
VR advocaat 1	Advocaat vreemdelingenrecht (asiel, regulier, bewaring)
VR advocaat 2	Advocaat vreemdelingenrecht
VR advocaat 3	Advocaat vreemdelingenrecht (asiel, regulier, bewaring)
VR advocaat 4	Advocaat vreemdelingenrecht (asiel, regulier, geen bewaring)
VR advocaat 5	Advocaat vreemdelingenrecht (asiel, regulier, bewaring)
IND 1	Procesvertegenwoordiger Juridische Zaken (asiel, Dublin, regulier)
IND 2	Procesvertegenwoordiger Juridische Zaken (asiel, regulier)
IND 3	Procesvertegenwoordiger Juridische Zaken (bewaring, regulier, asiel)
ICT1	Medewerker facilitaire zaken
ICT2	Frontoffice IVO Rechtspraak, telehoren
Tolk 1	Tolk Frans
Tolk 2	Tolk Spaans, Engels
VR Rechtzoekende 1	Vreemdeling asielzoekerscentrum, online asielprocedure

Bijlage 6B: Topiclijsten interviews

Topiclijst interviews rechters

1. Introductie
   - doel van het onderzoek
   - anonimiteit
   - toestemming tot opname

2. Persoonsgegeven
   - functie
   - ervaringsjaren
   -rechtsgebied/sector

3. Algemene open vraag
   - wat zijn uw ervaringen met de rechtspraak sinds maart 2020
   - wat was positief wat was negatief
   - wat was moeilijk/welke oplossingen

4. Specifieke topics (feitelijk)
   - aantal zittingen/zaken
   - prioritering zittingen/of zaken. Omgang met tijdelijke regeling bestuursrechtspraak.
   - aard zittingen (fysiek, digitaal (vanuit huis, vanuit de rechtbank), hybride)
   - ontwikkelingen sinds maart 2020
   - duur zittingen
   - openbaarheid/wie mochten erbij zijn
   - veranderingen in regelingen, waarom

5. Specifieke topics (normatief)
   - wat is uw oordeel over digitale/hybride... zittingen
   - waren de equality of arms gewaarborgd?
   - day in court?
   - communicatie ter zitting (met pp/tolk/rechtshulpverlening)
   - openbaarheid?
   - redelijke termijn?
   - technische ondersteuning
   - welke voordelen/wat gaat juist beter?
   - verandering in taak/rolopvatting

6. Slot
   - ben ik iets vergeten te vragen wat u wel had willen vertellen?
   - wilt u nog iets zeggen/vragen?
   - dank, verslag wordt toegestuurd.

Topiclijst interviews advocaten vreemdelingenrecht en IND-procesvertegenwoordigers

1. Introductie

- doel van het onderzoek
- anonimiteit
- toestemming tot opname

2. Persoonsgegevens

- functie
- ervaringsjaren (advocaat? IND? Eerdere ervaring?)
- rechtsgebied/sector, asiel/bewaring/regulier
- Hoeveel ervaring heeft u met zittingen die geheel dan wel gedeeltelijk digitaal plaatsvonden? Met elektronisch procederen/KEI?

3. Algemene open vraag

- wat zijn uw ervaringen met de rechtspraak sinds maart 2020?
- Wat is uw algemene beeld van de rechtspraak tijdens de coronacrisis (eerste reactie)?
- Wat is uw beeld van de rechtspraak in uw eigen sector?
- Wat voor gevolgen hebben de maatregelen volgens u voor uw cliënten gehad? (IND: gevolgen voor IND) (eerste reactie peilen)
- wat was positief wat was negatief
- wat was moeilijk/welke oplossingen

4. Specifieke topics (feitelijk)

4.1 Algemeen

- Welke mogelijkheden voor zittingen op afstand (geheel digitaal) waren er voor de coronacrisis al beschikbaar? Hoe vaak maakte u daar gebruik van?
- BEWARING: Welke mogelijkheden voor videoconferentie waren er voor de coronacrisis al beschikbaar? Welke ervaring had u daarmee?
- Welke mogelijkheden zijn tijdens de coronacrisis ingezet?
- Hoe ging de digitale uitwisseling van stukken tijdens de coronacrisis, verandering ten opzichte van ervoor, hoe was dat in asielzaken, bewaringszaken en reguliere zaken?
- Hoe en door wie werd bepaald of zaken zeer urgent of urgent waren?
  - In hoeverre was u het eens met die kwalificatie?
  - Had u inbreng in die kwalificatie en de consequenties ervan?
  - Konden de zeer urgente zaken tijdens het hoogtepunt van de crisis steeds doorgang vinden?
- Werd u vaker dan voorheen benaderd voor afdoening buiten zitting? Welk type zaken werd ogv art. 8:57 Awb afgedaan? Had u hierover overleg met uw cliënt?
- Vond (vaker dan anders) schriftelijke uitwisseling van standpunten tussen partijen plaats voorafgaand aan de zitting?
- Hoe verliep die schriftelijke uitwisseling?
- Verliep dit anders dan voor de coronacrisis?
- Waren er verschillen tussen rechtbanken en zo ja, wat waren die verschillen / Uniformiteit rechtbanken op basis van procesreglementen?

4.2 Voorbereiding

- Advocaat: Hoe verliep de voorbereiding van uw cliënt op een zitting tijdens de coronaperiode? (online? Op kantoor? Reisbeperkingen? Tolk?)

- Hadden de coronamaatregelen invloed op de bestuurlijke fase, en zo ja, in hoeverre speelde dat een rol in de rechterlijke fase?

4.3 Zittingen

- Voor welk type zaken worden (nog) zittingen **op afstand** gehouden?
  - Heeft u inspraak in die keuze?/ Zijn er zaken waarvan u geweigerd heeft ze op afstand te behandelen?
  - Hoe ziet een zitting op afstand eruit? Hoe maakte u contact, op welk scherm, kon iedereen meekijken?
  - Wat ziet u als u online een verbinding heeft?
  - Hoe lang duurde de online zitting?
- Tegen wat voor (technische) problemen bent u aangelopen bij zittingen op afstand?
- Zijn er aspecten die u mist bij een zitting op afstand ten opzichte van een fysieke zitting? (Non-verbale communicatie)
  - Wat zijn daarvan de gevolgen? Voor de waarborging van fundamentele rechten? Voor de (ervaren) rechtvaardigheid van betrokkenen?
  - Zijn er extra maatregelen genomen om de positie van (kwetsbare) rechtzoekenden te waarborgen?
- Ondervindt u problemen met betrekking tot communicatie bij een zitting op afstand? Zo ja, welke?
- Uit de literatuur blijkt dat rechters soms aspecten missen bij een zitting op afstand ten opzichte van een reguliere zitting, zoals non-verbale communicatie. Vindt u het kwalijk dat rechters dit niet meekrijgen? Waarom?
- Vindt u dat u en uw cliënt voldoende kunnen participeren tijdens zitting op afstand? Waarom wel/niet?
- Vindt u dat u uw cliënt minder goed kunt bijstaan wanneer de zitting op afstand plaatsvindt? Waarom? Wat verschilt er?
- Waren de zittingen toegankelijk voor het publiek/de pers? Op welke wijze?
- Cases (vraag om voorbeelden/consequenties)
  - Wat doet u als uzelf of uw cliënt niet kan inloggen/een slechte verbinding heeft?
  - Wat doet de rechter?
  - Idem in het geval van een belangrijke getuige/deskundige/tolk?
  - Kunt u voorbeelden geven? Hoe bent u daarmee omgegaan/hoe heeft u dat opgelost? Zou u dat nog steeds zo oplossen? Wat zijn de consequenties geweest?
- Met welke typen **hybride** zittingen heeft u te maken gehad? Tijdens/buiten coronatijd?
  Wij onderscheiden 4 typen hybride zittingen:
  - *De situatie dat alleen de rechter(s) en de IND procesvertegenwoordiger in de zittingszaal zijn (advocaat en vreemdeling zijn er beide niet, omdat advocaat liever bij cliënt is)*
  - *De situatie dat alleen de rechter(s), de procesvertegenwoordiger en de advocaat in de zittingszaal zijn (maar de vreemdeling niet)*
  - *De situatie dat een van de rechters de zitting vanuit huis volgt*
  - *De situatie dat de rechter(s), de procesvertegenwoordiger, de advocaat en de vreemdeling in de zittingszaal zijn, maar dat andere cruciale partijen online worden gehoord (getuige, deskundige, tolk)*
- Heeft u inspraak in die keuze? Zijn er zaken waarin u geweigerd heeft ze in een hybride vorm te behandelen?
- In hoeverre heeft de rechtzoekende inspraak in wie er wel/niet op zitting verschijnt?
- Welke typen problemen doen zich voor met betrekking tot deze 4 typen zaken?
  - Met betrekking tot de equality of arms?
  - Met betrekking tot het contact en de vertrouwelijkheid tussen vreemdeling en hun advocaten?
  - Welke gevolgen hebben die problemen? (Voor de waarborging van de fundamentele rechten, Voor de ervaren rechtvaardigheid van betrokkenen?)

    - Zijn er extra maatregelen genomen om de positie van (kwetsbare) rechtzoekenden te waarborgen?
- Welke typen zaken gingen nog **fysiek** door?
- In hoeverre zijn fysieke zittingen anders dan voor de coronacrisis?
- Waren de zittingen toegankelijk voor het publiek/de pers? Op welke wijze?

4.4 Hoger beroep

- Heeft u gebruik gemaakt van de mogelijkheid van het hoger beroep op nader aan te voeren gronden
- Heeft u iets gemerkt van een veranderde werkwijze bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State?

5. Specifieke topics (normatief)

- Wat is uw oordeel over digitale/hybride... zittingen
- Zijn bepaalde maatregelen/methoden die in het voorjaar zijn ingezet nu/in de loop van de tijd verder ontwikkeld/verbeterd? Zo ja, welke en in welk opzicht zijn deze verbeterd?
- Hoe denkt u dat rechtzoekenden de zitting/het proces hebben ervaren? (Hebben ze het gevoel dat ze serieus worden genomen/gehoord worden?)
- Denkt u dat het uitmaakt of het een zitting op afstand, een hybride zitting of een fysieke zitting was? Waarom?
- Wat voor gevolgen hebben de maatregelen volgens u voor de rechtzoekenden gehad? (M.b.t. de rechten van rechtzoekenden)
- Denkt u dat daarbij verschil is tussen bewarings- asiel of reguliere zaken?
- waren de equality of arms gewaarborgd?
- day in court?
- communicatie ter zitting (met pp/tolk/rechtshulpverlening)
- openbaarheid?
- redelijke termijn?
- technische ondersteuning
- welke voordelen/wat gaat juist beter?
- Welke maatregelen/mogelijkheden die nu zijn gebruikt, zouden ook in de toekomst in stand kunnen blijven? (Waarom? Wat zijn de voordelen? Onder welke voorwaarden?)
- Zijn er bepaalde zaken waarbij u een zitting op afstand of hybride zitting zou prefereren boven een fysieke zitting? Zo ja, wat voor soort zaken wel en wat voor soort zaken niet?
- Uit literatuur/gesprekken met de rechtspraak blijkt dat onderzocht wordt om zaken waarbij de vreemdeling MOB is, voortaan altijd schriftelijk (zonder zitting) af te doen, hoe kijkt u hier tegen aan?
- verandering in taak/rolopvatting

6. Slot

- ben ik iets vergeten te vragen wat u wel had willen vertellen?
- wilt u nog iets zeggen/vragen?
- Dank, verslag wordt toegestuurd.

Topiclijst interviews tolken

1. Inleiding
- doel van het onderzoek
- anonimiteit
- toestemming tot opname

2. Persoonsgegevens
- functie/taal
- ervaringsjaren
- rechtsgebieden
- Hoeveel ervaring met zittingen die geheel/gedeeltelijk digitaal plaatsvinden?

3. Algemene open vraag
- Rol van de tolk, hoe communiceert de tolk met de rechtzoekende/advocaat normaliter. Rondom een zitting.
- Via welk medium (telefoon, online, fysiek) kan tolk participeren in zitting
- Gevolgen van coronamaatregelen voor rol als tolk
- Gevolgen voor interactie met cliënt en advocaat

4. Voor de coronacrisis
- Ervaring met fysieke/ online zittingen voor de coronacrisis
- Welk type zaken?
- Wijze van participatie door tolk
- (Technische) communicatieproblemen?
- Verschillen tussen rechtbanken?

5. Online zittingen tijdens corona
- Voor welk type zaken?
- Wijze van participatie door tolk
- Gevolgen voor interactie met client en advocaat
- Andere positieve/negatieve gevolgen/aspecten
- Veranderingen tijdens corona

6. Hybride zittingen tijdens corona
- Voor welk type zaken?
- Wijze van participatie door tolk
- Gevolgen voor interactie met cliënt en advocaat
- Andere positieve/negatieve gevolgen/aspecten

7. Fysieke zittingen tijdens corona
- Wijze van participatie door tolk
- Gevolgen maatregelen voor interactie met cliënt en advocaat
- Andere positieve/negatieve gevolgen/aspecten

5. Toekomst
- Wat moet behouden blijven?
- Wat kan worden verbeterd?

6. Slot

- Iets vergeten?
- Dank, verslag wordt toegestuurd

Topiclijst interviews ICT-medewerkers

1. Introductie

- Doel onderzoek:
- Anonimiteit

2. Achtergrond

- Functie en hoe lang?

3. Eerste indruk

- Op welke wijze werd u (voor het eerst) geconfronteerd met de gevolgen van de coronacrisis?
  - Hoe bent u daarmee omgegaan/werd daarmee omgegaan op uw afdeling/in uw team?
- Wat is uw algemene beeld van de rechtspraak tijdens de coronacrisis (eerste reactie)?

4. Wat heeft er plaatsgevonden?

- Welke mogelijkheden voor het horen van rechtzoekenden op afstand waren er voor de coronacrisis al beschikbaar?
  - Hoe vaak werd daar voor de crisis gebruik van gemaakt?
- Welke mogelijkheden zijn tijdens de coronacrisis ingezet?
- Hoe ziet een zitting waar gebruik wordt gemaakt van videoverbinding eruit?
  - Hoe wordt contact gemaakt, kan iedereen meekijken en/of meepraten?
  - Verschil telehoren, Skype, CMS.
- Met wat voor problemen worden jullie geconfronteerd? (op ICT-gebied)
- Wat voor vragen hebben mensen?
- Welke ondersteunende maatregelen voor rechtzoekenden en andere betrokkenen (rechtsbijstand, tolken, deskundigen) zijn ingezet?
- Konden procespartijen omgaan met de techniek?
  - Rechters, rechtzoekenden, advocaten.
  - Wat doet u als procespartijen niet kunnen omgaan met de techniek?
- Cases
  - Wat doet u als zich technische problemen voordoen? (storing/geen verbinding/geen geluid)
- Hoe vaak komen problemen voor (beginfase, nu)?
- Hoe is de privacy/vertrouwelijkheid tijdens een digitale zitting gegarandeerd? Kan iemand bijv. stiekem opnames maken?

5. Wat gebeurt er nu op dit moment?

- Zijn bepaalde maatregelen/methoden die in de beginfase zijn ingezet nu verder ontwikkeld/verbeterd?
  - Zo ja, welke en in welk opzicht zijn deze verbeterd?
- Bestaan nog steeds dezelfde knelpunten als in het begin? Zo ja, welke?

6. Ervaringen

- Wat zijn uw ervaringen bij de ICT-helpdesk (intern en extern)?
  - Zijn er gegevens hoe vaak ze worden geraadpleegd, door wie en t.a.v. welke problemen/vragen?
  - Kunt u de meeste vragen beantwoorden/oplossingen bieden?

7. Wat kunnen we hier in de toekomst van leren/mee doen?

- Welke maatregelen/mogelijkheden die nu zijn gebruikt, zouden ook in de toekomst in stand kunnen blijven?
  - Waarom?
  - Wat zijn de voordelen?
  - Onder welke voorwaarden?

8. Afsluiting

- Zijn wij nog belangrijke vragen vergeten?
- Wilt u nog iets zeggen/vragen?
- Dank, verslag wordt toegestuurd

Bijlage 6C: Survey vreemdelingenrecht

Als voorbeeld staat hier de introductietekst en vragenlijst die is uitgedeeld in Detentiecentrum Rotterdam. Hiervan waren versies beschikbaar in het Nederlands, Engels, Frans, Turks, Modern standaard Arabisch, Farsi/Dari en Tigrinya. Voor rechtzoekenden die waren betrokken bij asiel- en reguliere vreemdelingenzaken zijn via de rechtbanken uitnodigingen voor digitale vragenlijsten verstuurd. De introductietekst van die vragenlijsten was anders geformuleerd en er kon via een QR-code of link worden ingelogd.

Onderzoek naar uw ervaringen tijdens de rechtszaak in Coronatijd

Door de coronamaatregelen kunnen rechtszaken anders verlopen dan normaal. Er moet 1,5 meter afstand worden gehouden en soms nemen mensen alleen via een geluids- of beeldverbinding deel aan de zitting. We willen graag weten hoe u uw zitting in deze Coronatijd heeft ervaren en hoe het contact met de vreemdelingenrechter, advocaat of tolk is verlopen.

Uw ervaring is erg belangrijk om de rechtspraak voor mensen zoals u te verbeteren. Door de vragenlijst in te vullen, levert u daaraan een belangrijke bijdrage.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Universiteit Utrecht, de Universiteit Leiden en de Radboud Universiteit. Uw antwoorden worden alleen gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek.

Er worden geen namen en adresgegevens verzameld en gebruikt. Uw antwoorden blijven volledig anoniem.

Het meedoen aan dit onderzoek is vrijwillig. Wel of niet meedoen of stoppen op elk gewenst moment heeft geen enkel gevolg voor uw verblijf in het detentiecentrum.

U krijgt ongeveer 30 vragen waarbij u een antwoord kunt aankruisen. Het invullen duurt 10 tot 15 minuten.

Heeft u vragen of opmerkingen, dan kunt u contact opnemen met Marijke ter Voert, via het mailadres: marijke.tervoert@ru.nl

- ☐ Ik geef toestemming dat mijn antwoorden anoniem worden gebruikt voor het onderzoek naar de gevolgen van de coronamaatregelen voor de rechtspraak.

Alvast veel dank voor uw medewerking.

De rechter heeft uw zaak tijdens een mondelinge behandeling (zitting) met u besproken. Als u meerdere rechtszaken heeft gehad, gaan de volgende vragen over **de laatste zitting**.

Kruis aan wat van toepassing is.

1. Waar ging uw zaak over?
   - ☐ Dublinprocedure
   - ☐ Asielprocedure 8 dagen
   - ☐ Verlengde asielprocedure 6 maanden

- ☐ Vreemdelingenbewaring
- ☐ Overig (arbeid, studie, gezinshereniging, visum, anders)

2. Welke rechtbank behandelde uw zaak?
   - ☐ Rechtbank Amsterdam
   - ☐ Rechtbank Den Haag
   - ☐ Rechtbank Gelderland
   - ☐ Rechtbank Limburg
   - ☐ Rechtbank Midden-Nederland
   - ☐ Rechtbank Noord-Holland
   - ☐ Rechtbank Noord-Nederland
   - ☐ Rechtbank Oost-Brabant
   - ☐ Rechtbank Overijssel
   - ☐ Rechtbank Rotterdam
   - ☐ Rechtbank Zeeland-West-Brabant
   - ☐ Weet ik niet

3. Ik was tijdens de zitting:
   - ☐ In de rechtszaal → **ga naar vraag 5**
   - ☐ In Detentiecentrum Rotterdam
   - ☐ In een AZC
   - ☐ Thuis
   - ☐ Op het kantoor van mijn advocaat
   - ☐ Anders, namelijk:

4. Ik nam deel aan de zitting:
   - ☐ Via een verbinding met alleen geluid
   - ☐ Via een verbinding met beeld en geluid
   - ☐ Ik was niet aanwezig → **ga naar vraag 30**
   - ☐ Anders, namelijk:

5. Mijn advocaat was:

- ☐ In de rechtszaal aanwezig
- ☐ Aanwezig via een verbinding met alleen geluid
- ☐ Aanwezig via een verbinding met beeld en geluid
- ☐ Niet aanwezig
- ☐ Ik had geen advocaat
- ☐ Weet ik niet
- ☐ Anders, namelijk:

6. De vertegenwoordiger van de IND was:

- ☐ In de rechtszaal aanwezig.
- ☐ Aanwezig via een verbinding met alleen geluid
- ☐ Aanwezig via een verbinding met beeld en geluid
- ☐ Niet aanwezig
- ☐ Weet ik niet
- ☐ Anders, namelijk:

7. Mijn tolk was:

- ☐ In de rechtszaal aanwezig
- ☐ Aanwezig via een verbinding met alleen geluid
- ☐ Aanwezig via een verbinding met beeld en geluid
- ☐ Niet aanwezig
- ☐ Ik had geen tolk
- ☐ Anders, namelijk:

8. Hoelang heeft de zitting geduurd?

- ☐ 0 – 15 minuten
- ☐ 15 – 30 minuten
- ☐ 30 – 45 minuten
- ☐ 45 – 60 minuten

- ☐ 60 – 120 minuten
- ☐ Langer dan 120 minuten
- ☐ Weet ik niet

Beantwoord de volgende vragen alleen als u **via een telefoon of een beeldverbinding** bij de zitting aanwezig was. Ga **anders** door naar **vraag 16**.

9. Hoe makkelijk kon u een geluids- of beeldverbinding maken voor de zitting?

- ☐ Zeer moeilijk
- ☐ Moeilijk
- ☐ Niet moeilijk, niet makkelijk
- ☐ Makkelijk
- ☐ Zeer makkelijk
- ☐ Niet van toepassing

10. Hoe goed was de kwaliteit van de geluids- of beeldverbinding tijdens de zitting?

- ☐ Zeer slecht
- ☐ Slecht
- ☐ Niet goed, niet slecht
- ☐ Goed
- ☐ Zeer goed
- ☐ Niet van toepassing

11. Tijdens de zitting (u kunt meerdere antwoorden geven):

- ☐ waren er geen technische problemen → **ga naar vraag 13**
- ☐ waren er problemen met de geluidsverbinding
- ☐ waren er problemen met de beeldverbinding
- ☐ was niet iedereen goed in beeld
- ☐ Er waren andere problemen, namelijk:

12. De problemen met de verbinding (u kunt meerdere antwoorden geven):

- ☐ Waren snel verholpen
- ☐ Duurden lang
- ☐ Waren niet zo storend
- ☐ Waren erg storend

☐ Niet van toepassing

13. De zitting via een geluids- of beeldverbinding had voor mij de volgende **nadelen** (u kunt meerdere antwoorden geven):

☐ Het had geen nadelen

☐ Ik kon mijn verhaal niet duidelijk naar voren brengen

☐ Er was te weinig tijd voor de zitting

☐ Ik kon de behandeling niet goed volgen door technische mankementen

☐ Ik kon niet goed contact maken met mijn advocaat

☐ Ik kon niet goed contact maken met mijn tolk

☐ Ik had geen privacy, anderen konden meeluisteren terwijl ik dat niet wilde

☐ Anders, namelijk:

14. De zitting via een geluids- of beeldverbinding had voor mij de volgende **voordelen** (u kunt meerdere antwoorden geven):

☐ Het had geen voordelen

☐ Ik had geen reistijd

☐ Ik had geen reiskosten

☐ Ik had geen wachttijd bij de rechtbank

☐ Ik kon bij de zitting aanwezig zijn, terwijl ik er anders niet bij zou zijn

☐ Leverde mij minder stress op

☐ De zitting werd daardoor niet uitgesteld

☐ Anders namelijk:

15. Als u nog eens een zelfde soort rechtszaak zou hebben, wat heeft dan uw voorkeur:

☐ Zelf aanwezig zijn in de rechtszaal

☐ Aanwezig zijn via een telefonische verbinding (alleen geluid)

☐ Aanwezig zijn via een beeldverbinding (beeld en geluid)

☐ Maakt me niet uit

☐ Anders namelijk:

Geef bij de volgende stellingen aan in hoeverre u het ermee eens of oneens bent. Zet een kruis in het betreffende vak.

	Helemaal oneens	Oneens	Niet eens, maar ook niet oneens	Mee eens	Helemaal mee eens	Niet van toe-passing
16. De rechtbank heeft mij goed geïnformeerd over hoe de zitting zou verlopen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
17. De rechtszaak is eerlijk verlopen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
18. De rechter behandelde mij met respect	☐	☐	☐	☐	☐	☐
19. Ik kon mijn mening geven	☐	☐	☐	☐	☐	☐
20. De rechter heeft naar mijn mening geluisterd	☐	☐	☐	☐	☐	☐
21. Ik kon de rechtszaak goed volgen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
22. De rechter is op een goede manier met mij omgegaan als ik vragen had of iets niet duidelijk was	☐	☐	☐	☐	☐	☐
23. De rechter was onpartijdig	☐	☐	☐	☐	☐	☐
24. De rechter heeft mij hetzelfde behandeld als de andere partij	☐	☐	☐	☐	☐	☐
25. De rechter was deskundig	☐	☐	☐	☐	☐	☐
26. De rechter heeft mij bij de rechtszaak betrokken	☐	☐	☐	☐	☐	☐
27. Ik kon goed contact maken met de rechter tijdens de zitting	☐	☐	☐	☐	☐	☐
28. Ik kon goed contact maken met mijn advocaat tijdens de zitting	☐	☐	☐	☐	☐	☐
29. Ik kon goed contact maken met mijn tolk tijdens de zitting	☐	☐	☐	☐	☐	☐

30. Wat was de uitkomst van de rechtszaak?

- Ik heb gelijk gekregen (beroep gegrond).
- De IND heeft gelijk gekregen (beroep ongegrond).
- Ik heb nog geen uitspraak ➔ **ga naar vraag 32**
- Anders, namelijk:

31. De rechter heeft de beslissing duidelijk uitgelegd.

- Helemaal oneens
- Oneens
- Niet eens, maar ook niet oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens
- Niet van toepassing

32. Wat is uw geslacht?

- Man
- Vrouw
- Overig

33. Wat is uw leeftijd?

- Jonger dan 25 jaar
- 25 – 35 jaar
- 36 – 45 jaar
- 46 – 55 jaar
- 56 – 65 jaar
- Ouder dan 65 jaar

34. Wat is uw land van herkomst?

- Syrie
- Eritrea
- Afghanistan
- Jemen
- Turkije

- Algerije
- Marokko
- Albanië
- Nigeria
- Gambia
- Anders, namelijk:

35. Hoe hebt u deze vragenlijst ingevuld?

- Zelf
- Met hulp van een (rechts)hulpverlener
- Met hulp van een tolk
- Anders, namelijk:

36. Heeft u nog vragen of opmerkingen?

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst.

Bijlage 6D: Voorbeeldbrief schriftelijke afdoening bewaringszaak

Eiser:
[redacted]

Verweerder:
de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Zaaknummer:
NL22[redacted]

datum 31 januari 2022
onderwerp Verzoek om reactie

Geachte heer/mevrouw,

In verband met de uitbraak van het coronavirus en om het besmettingsgevaar zoveel mogelijk in te perken, heeft de Rechtspraak besloten zoveel mogelijk zaken schriftelijk of op afstand te behandelen. Onder deze uitzonderlijke omstandigheden ziet de rechtbank zich genoodzaakt om bewaringszaken

zoveel mogelijk schriftelijkte behandelen.

De rechtbank verzoekt u om uiterlijk op dinsdag 1 februari 2022 vóór 17:00 uur door middel van een bericht in het digitale systeem te laten weten of u toestemming geeft om de zaak schriftelijk te laten behandelen. Indien u niet voor dinsdag 1 februari 2022 17:00 uur heeft gereageerd, gaat de rechtbank ervan uit dat de zaak schriftelijk kan worden behandeld.

Indien beide partijen daarvoor geen toestemming geven zal de zaak op zitting worden behandeld. Als partijen verschillende voorkeuren hebben, beslist de rechtbank op woensdag 2 februari 2022 vóór 12:00 uur op welke wijze de zaak zal worden behandeld.

Schriftelijke behandeling

Als de zaak schriftelijk wordt behandeld verzoekt de rechtbank de advocaat om de gronden van het beroep uiterlijk donderdag 3 februari 2022, 12:00 uur in te dienen. U wordt verzocht daarop uiterlijk vrijdag 4 februari 2022 vóór 15:00 uur te reageren. In iedere zaak, ook indien de zaak schriftelijk is behandeld, kan er voor de rechtbank aanleiding bestaan om vragen aan de advocaat en/of procesvertegenwoordiger van verweerder te stellen. In dat geval wordt de zaak op 7 februari 2022op zitting behandeld. Indien de rechtbank geen aanleiding

BB965

de Rechtspraak

ziet om de zaak op zitting te behandelen zal het dossier digitaal gesloten worden.

Zitting

Als u behandeling van de zaak op zitting wenst, verzoek ik u dat in een digitaal bericht aan de rechtbank door te geven. De rechtbank raadt u aan om ook in dat geval een verweerschrift in te dienen, dat u dan tijdens de zitting kunt aanvullen of toelichten. Indien ervoor wordt gekozen de zaak op zitting te behandelen krijgt u uiterlijk donderdag 3 februari 2022bericht op welk tijdstip de behandeling van de zaak op maandag 7 februari 2022 zal plaatsvinden.

De uitspraak

Na sluiting van het onderzoek volgt de uitspraak uiterlijk op 14 februari 2022, tenzij de bewaring al is opgeheven. De uitspraak zal die dag in het openbaar worden uitgesproken om 15:00 uur. De uitspraak wordt kort daarna geüpload in Kei.

Hoogachtend,
de griffier

BB965

Hoofdstuk 7 De bescherming van grondrechten

Lize Glas, Karen Geertsema, Mariëlle Bruning & Anna Pivaty

Inhoudsopgave

7.1 Inleiding ... 254
7.1.1 Grondrechtenbronnen ... 254
7.1.2 Grondrechten ... 255
7.1.3 Indeling ... 256
7.2 De regels voor het beperken van grondrechten ... 256
7.2.1 De bescherming van de grondrechten in de coronacrisis in Nederland ... 256
7.2.2 De regels voor het beperken van grondrechten in een notendop ... 257
7.2.3 De relevantie van het element 'coronacrisis' bij de beperking van de grondrechten ... 260
7.2.4 De relevantie van het element 'kwetsbaarheid' bij de beperking van de grondrechten ... 262
7.2.5 Enkele algemene regels voor het beperken van het recht op een eerlijk proces ... 266
7.3 Recht op toegang tot de rechter ... 267
7.4 Recht op toegang tot de rechter bij ontneming van de vrijheid ... 268
7.4.1 Detentie ten behoeve van de strafrechtspleging ... 269
7.4.2 Andere typen detentie ... 271
7.5 Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel ... 275
7.6 Recht op een zitting ... 278
7.7 Aanwezigheidsrecht ... 282
7.8 Recht op effectieve deelname aan een proces ... 286
7.9 Het verdedigingsbeginsel ... 293
7.9.1 Recht om zichzelf te verdedigen ... 293
7.9.2 Recht op effectieve rechtsbijstand in stafrechtelijke procedures ... 294
7.9.3 Recht op effectieve rechtsbijstand in niet-strafrechtelijke procedures ... 298
7.10 Recht op een tolk ... 300
7.11 Het beginsel van *equality of arms* ... 301
7.12 Recht op zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming ... 305
7.13 Openbare rechtspraak ... 306
7.13.1 Recht op openbaarheid zitting ... 306
7.13.2 Recht op openbaarheid uitspraak ... 309
7.14 Redelijke termijn ... 310
7.14.1 Redelijke termijn in strafzaken ... 311
7.14.2 Redelijke termijn in vreemdelingenzaken ... 313
7.14.3 Redelijke termijn in civiele jeugdzaken ... 316
7.15 Conclusie ... 317
Literatuurlijst ... 325

7.1 Inleiding

In dit onderzoeksproject is een van de onderzoeksvragen: "Wat zijn de effecten van de maatregelen op de bescherming van de fundamentele rechten van kwetsbare rechtzoekenden?". In dit hoofdstuk zal deze onderzoeksvraag worden beantwoord.[590] Wij zullen de verschillende relevante grondrechten ten aanzien van kwetsbare rechtzoekenden die in het COVID-19 tijdperk met de rechtspraak te maken kregen, hieronder uitwerken en analyseren. De tweede stap is om te bepalen of de gedurende de crisis getroffen coronamaatregelen, zoals besproken in de eerdere hoofdstukken overeenstemming zijn met het kader zoals gepresenteerd in dit hoofdstuk.

In deze inleiding wordt de afbakening van dit deel van het onderzoek besproken (op welke bronnen en rechten hebben wij ons gebaseerd?) en wordt een overzicht gegeven van de paragrafen in dit hoofdstuk.

7.1.1 Grondrechtenbronnen

In dit hoofdstuk baseren wij ons voornamelijk op het EVRM en het Handvest. Indien internationale standaarden, zoals het IVBPR of het IVRK en de bijbehorende interpretaties, verdergaande bescherming bieden dan de twee eerstgenoemde verdragen, zullen wij ons ook op het IVBPR of het IVRK baseren. Aangezien de Handvest-rechten soms worden uitgewerkt in secundair EU-recht, zal ook secundair EU-recht worden meegenomen indien relevant. Nationale uitspraken behoren niet tot het kader, maar er zal voor de volledigheid wel naar verwezen worden in de noten of de hoofdtekst.

De toepasselijkheid van het EVRM en andere internationale standaarden is ongecompliceerd in het kader van het huidige onderzoek, aangezien het duidelijk is dat Nederland rechtsmacht heeft ten aanzien van de in hoofdstukken 3-6 beschreven maatregelen en feiten.[591] Deze verdragen zijn dan ook onverkort van toepassing op de in dit onderzoek voorliggende gebeurtenissen. De werkingssfeer van het Handvest is beperkter. De Hv-bepalingen zijn uitsluitend van toepassing op het handelen van de lidstaten indien zij 'het recht van de Unie ten uitvoer brengen'.[592] Dit is bijvoorbeeld het geval bij een nationale bestuurshandeling die is gebaseerd op nationale wetgeving die een EU-richtlijn heeft omgezet naar nationaal recht.[593] Vanwege de veelheid aan relevante EU-asielrichtlijnen, is het Handvest altijd van toepassing op asielzaken. Voor het migratierecht in bredere zin geldt dat er enkel een paar onderwerpen zijn die niet onder het Unierecht vallen.[594]

Alhoewel het Handvest en het EHRM duidelijk twee verschillende documenten zijn die bovendien zijn opgesteld in de context van twee verschillende organisaties,[595] bestaat er wel samenhang tussen de twee documenten. Het Handvest bepaalt namelijk dat Handvest-rechten die corresponderen met EVRM-rechten dezelfde inhoud en reikwijdte als die EVRM-rechten hebben.[596] Voor dit onderzoek is met name relevant dat:[597]

---

590 Wij bedanken Yasemin Glasgow die als junior-onderzoeker op dit project was aangesteld hartelijk voor haar bijdrages aan delen van het juridisch kader.

591 Bovendien heeft Nederland niet gederogeerd van deze verdragen, zie hierover paragraaf 7.2.1.

592 Art. 51 lid 1 Hv. Het HvJEU heeft dit als volgt geïnterpreteerd: de lidstaten moeten de Hv-grondrechten moeten eerbiedigen 'wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt', zie HvJEU, 26 februari 2013, C-617/10 (*Åkerberg Fransson*), punt 21.

593 'Handleiding nationale toepassing EU-Grondrechtenhandvest,' kcbr.nl, p. 1.

594 Groenendijk & Riel, *A&MR* 2017, afl. 9, p. 405-414.

595 De EU en de Raad van Europa.

596 Art. 52 lid 3 Hv. Daarbij is het EVRM erkend als algemeen beginsel van Unierecht, zie art. 6 lid 3 VEU.

597 Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C303/02).

- art. 48 Hv (vermoeden van onschuld en recht op verdediging) correspondeert met en dezelfde inhoud heeft als art. 6, leden 2 en 3, EVRM; en dat
- art. 47, leden 2 en 3 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een onpartijdig gerecht), Hv correspondeert met art. 6, lid 1, van het EVRM, maar de beperking tot de betwistingen betreffende burgerlijke rechten en verplichtingen of tot strafrechtelijke vervolging niet geldt ten aanzien van het EU-recht.[598]

Daarnaast is de eerste alinea van art. 47 Hv gebaseerd op art. 13 van het EVRM (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel).[599] De inhoud en de reikwijdte van de EVRM-rechten worden volgens de toelichtingen bij het Handvest niet alleen bepaald door de tekst van het EVRM, maar ook door de jurisprudentie van het EHRM.[600] De art. 6 EVRM-rechtspraak, maar ook de art. 13 EVRM-rechtspraak van het EHRM is dan ook een belangrijke bron van inspiratie voor het HvJEU bij de interpretatie van art. 47 Hv.[601]

Overigens kan het Unierecht ruimere bescherming bieden dan het EVRM.[602] Zoals uit de tweede bovenstaande punten blijkt, is art. 47 Hv bijvoorbeeld breder toepasselijk dan art. 6 EVRM. Omdat die laatste bepaling alleen van toepassing is op civiele en strafrechtelijke zaken, is deze bepaling doorgaans niet van toepassing op de toelating en uitzetting van vreemdelingen,[603] terwijl het Handvest dat wel is. Omdat art. 47 Hv correspondeert met art. 6 EVRM en omdat het HvJEU de door het EHRM ontwikkelde art. 6 EVRM-jurisprudentie als inspiratiebron gebruikt, is de art. 6 EVRM jurisprudentie toch relevant in asiel- en vreemdelingenzaken die binnen de werkingssfeer van het Handvest vallen.[604]

7.1.2 Grondrechten

Om de in de voorgaande hoofdstukken weergegeven feiten te analyseren vanuit grondrechtelijk perspectief is het overkoepelend recht op een eerlijk proces of recht op effectieve rechtsbescherming relevant. Hieronder vallen verschillende grondrechtelijke waarborgen, waarvan de volgende zullen worden besproken:

- het recht op toegang tot de rechter (bij ontneming vrijheid)
- het recht op een rechtsmiddel
- het recht op een zitting
- het aanwezigheidsrecht
- het recht op effectieve deelname aan een proces
- het verdedigingsbeginsel
- het recht op een tolk
- het beginsel van equality of arms
- het recht op zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming
- het recht op openbaarheid van een zitting en uitspraak
- het recht op een redelijke termijn

---

598 Art. 6 EVRM betreft het recht op een eerlijk proces.
599 Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C303/02).
600 Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C303/02).
601 Reneman 2018, p. 63.
602 Art. 52 lid 3 Hv. Maar niet minder bescherming zie Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C303/02).
603 EHRM 5 oktober 2000, 39652/98 (*Maaouia t. Frankrijk*), par. 35-38; JV 2000/264 m.nt. Boeles, AB 2001/80 m.nt. Battjes.
604 Reneman, Beck & Mole 2014, p. 63; European Union: European Agency for Fundamental Rights 2016, p. 28; Geertsema 2018, par. 5.2.3; Reneman 2018, p. 64.

Deze grondrechten zijn opgenomen in de eerder genoemde verdragen of door de bijbehorende interpreterende instanties hieruit afgeleid.[605] In dit hoofdstuk worden deze rechten besproken op basis van de relevante (verdrags)bronnen en bijbehorende rechtspraak. De meest belangrijke bepalingen voor dit onderzoek zijn de hierboven reeds genoemde bepalingen art. 6 EVRM/art. 47 en 48 Hv, en art. 13 EVRM/art. 47 Hv. Daarnaast spelen art. 5 EVRM/art. 6 Hv (het recht op vrijheid en veiligheid) en onder de eerste bepaling geformuleerde procedurele positieve verplichtingen een rol bij strafzaken en vreemdelingenbewaring. Behalve uit art. 6 EVRM vloeien ook uit andere EVRM-bepalingen procedurele verplichtingen voort.[606] Zo geldt voor familie- en civiele jeugdzaken dat uit art. 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé, familie en gezinsleven) procedurele verplichtingen voortvloeien ter bescherming van het recht op respect voor gezinsleven.[607] Deze procedurele verplichtingen houden in dat ouders en kinderen voldoende moeten zijn betrokken in de gehele procedure (niet alleen voor wat betreft de procedure voor de rechter, maar ook ten aanzien van de beslissingen die worden genomen door verantwoordelijke kinderbeschermingsautoriteiten voorafgaand aan, en volgend op een juridische procedure). Voor het vreemdelingenrecht vloeien eveneens procedurele verplichtingen voort uit art. 8 EVRM als het bijvoorbeeld gaat om gezinshereniging.

7.1.3 Indeling

Alvorens de bovengenoemde rechten te bespreken, zullen wij in paragraaf 7.2 de regels uiteenzetten die bepalen in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een grondrecht mag worden beperkt. In paragrafen 7.3-7.14 worden de hierboven weergegeven rechten besproken. Waar nodig worden die rechten apart per rechtsgebied (civiel jeugd-, migratie- en strafrecht) besproken. In 7.15 volgt een conclusie voor dit hoofdstuk.

7.2 De regels voor het beperken van grondrechten

In deze paragraaf zetten wij uiteen wat de regels zijn voor het beperken van een grondrecht. Hiertoe geven wij eerst aan op welke wettelijke basis Nederland de coronamaatregelen heeft getroffen (paragraaf 7.2.1) en welke algemene regels gelden voor het beperken van grondrechten (paragraaf 7.2.2). Aangezien dit onderzoek zich richt op maatregelen die zijn getroffen tijdens de coronacrisis zal worden besproken welke gevolgen deze context heeft voor de voorwaarden waaronder een grondrecht mag worden beperkt (paragraaf 7.2.3). Daarnaast richt dit onderzoek zich nadrukkelijk op kwetsbare rechtzoekenden. Daarom zal in paragraaf 7.2.4 worden besproken wat de relevantie van het element 'kwetsbaarheid' is bij de beperking van grondrechten. Tot slot geeft paragraaf 7.2.5 enkele algemene regels voor het beperken van het recht op een eerlijk proces, aangezien dit recht een grote rol zal spelen en om herhaling te voorkomen.

7.2.1 De bescherming van de grondrechten in de coronacrisis in Nederland

Ten tijde van de pandemie moesten coronamaatregelen worden getroffen en deze maatregelen, die soms tot beperkingen op grondrechten van burgers leiden, moesten worden gelegitimeerd. Enkele maanden na de afkondiging van de eerste *lockdown* trad op 1 december 2020 in Nederland de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 in werking. Deze wet verankert een keur aan corona-

---

605 Voor het Unierecht geldt dat het Handvest een codificatie is van 'de rechten die met name voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities en internationale verplichtingen van de lidstaten, uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en de communautaire verdragen, uit het [EVRM], uit de door de Gemeenschap en de Raad van Europa aangenomen sociale handvesten, alsook uit de jurisprudentie van het [HvJEU] en van het [EHRM]', zie de preambule bij het Hv.

606 De Jong 2017.

607 C. Glenton-Fynn 2021, p. 331 e.v.

maatregelen op hoofdpunten. De maatregelen worden uitgewerkt bij ministeriële regeling.[608] Voordat deze wet in werking trad, waren de meeste coronamaatregelen vastgesteld via noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's.[609] Wel was er al eerder, zoals hieronder wordt besproken, specifiek voor het waarborgen van de continuïteit van onder meer de rechtspraak, de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid aangenomen, samen met verschillende regelingen die zagen op de rechtspraak.

In noodsituaties kan het voorkomen dat niet kan worden voldaan aan alle grondwettelijke vereisten en eisen die voortvloeien uit grondrechtenverdragen. Anders dan in sommige andere landen, bestond de reactie van Nederland op het virus er niet uit dat het een grondwettelijke noodtoestand uitriep[610] en/of gebruik maakte van de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken (te derogeren) van een of meerdere grondrechtenverdragen vanwege een noodtoestand.[611]

Ondanks het gegeven dat Nederland geen noodtoestand heeft uitgeroepen, is duidelijk dat de coronamaatregelen, inclusief de voor dit onderzoek relevante maatregelen, wel tot beperkingen van bepaalde grondrechten hebben geleid. De vraag is dus welke regels gelden wanneer een niet-absoluut grondrecht wordt beperkt. Geen van de grondrechten die in dit onderzoek een rol zullen spelen zijn, zoals hieronder zal blijken, namelijk absoluut, wat zou betekenen dat het grondrecht onder geen enkele omstandigheid mag worden beperkt.[612] De volgende paragraaf zet in algemene zin de regels hiervoor uiteen.

7.2.2 De regels voor het beperken van grondrechten in een notendop

Wij geven eerst een algemene uiteenzetting van de regels voor het beperken van een grondrecht. Deze regels zijn afgeleid uit de hierboven genoemde bestudeerde relevante Europese en internationale standaarden. Daarna zal in dit hoofdstuk niet steeds worden herhaald aan welke algemene regels de staat bij een beperking van een grondrecht is gebonden. Wel zullen daar waar relevant aanvullende vereisten of een specificering van de hieronder staande vereisten worden uiteengezet.[613]

---

608 *Kamerstukken II* 2019/20, 35526, 3 (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), p. 4.

609 *Kamerstukken II* 2019/20, 35526, 3 (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), p. 3. Over de rechtsstatelijkheid van deze maatregelen zie: Loof 2021.

610 Zie art. 103 Grondwet. Zie hierover: Raad van State 2020 (Voorlichting), p. 3;Vink *NJB*. afl. 18, p. 1308 -1316; Loof 2021 p. 56-61.

611 Art. 15 EVRM en art. 4 IVBPR, bijvoorbeeld Greene heeft betoogd dat staten onder art. 15 EVRM hadden *moeten* derogeren bij het nemen van coronamaatregelen; Greene, *Strasbourg Observers* 2020. Zie ook: Spadaro, *Eur. J. Risk Regul*. 2020, afl. 2, p. 322; Richardson & Devine, *Mich. J. Int. Law* 2020, afl. 1. p. 123. Zie anders: Makszimov, euractiv.com 2020. Over de reden voor het niet-derogeren schrijft de Raad van State 2020 (Voorlichting), p. 6: '*Hierbij speelde wellicht met name een rol dat aanvankelijk niet werd verwacht dat de crisis tot ingrijpen van deze omvang en duur zou leiden. Over de precieze motieven om niet te kiezen voor de instrumenten uit het 'klassieke' staatsnoodrecht en de inzet van instrumenten op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is echter voor zover de Afdeling heeft kunnen nagaan weinig bekend*'. Overigens is de vraag of het voor het juridisch kader veel had uitgemaakt wanneer Nederland wel formeel had afgeweken van het EVRM. Van niet-absolute rechten mag hoe dan ook onder voorwaarden worden afgeweken en absolute rechten blijven bij afwijking absoluut (bijvoorbeeld art. 15 lid 2 EVRM). Bovendien is een bepaalde mate van proportionaliteit ook vereist wanneer wordt afgeweken (bijvoorbeeld United Nations, CCPR/C/21 (General Comment no. 29), par. 4. Want afwijking is enkel mogelijk '*voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist*' (art. 15 lid 1 EVRM) alhoewel een derogatie wel tot een minder strenge toetsing van bijvoorbeeld de proportionaliteit van een maatregel zou kunnen leiden, zie: Greene, *Strasbourg Observers* 2020.

612 Indirect kan art. 3 EVRM wel een rol spelen, zie paragrafen 7.2.4, 7.12 en 7.14.

613 Ter illustratie: het Handvest kent naast de algemene beperkingsclausule in art. 52 lid 1 Hv meer specifieke vereisten voor beperkingen in bepaalde bepalingen.

Allereerst is vereist dat een beperking van een grondrecht een legitiem doel dient.[614] Zo'n doel kan niet alleen worden gevonden in bijvoorbeeld de bescherming van de volksgezondheid,[615] maar ook in de bescherming van de rechten van anderen, meer specifiek het recht op gezondheidszorg[616] en de positieve verplichting tot het beschermen van het recht op leven.[617] Het Handvest bepaalt dat een legitiem doel niet enkel gelegen kan zijn in de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, maar ook in de door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang.[618]

De beperking moet tevens zijn voorzien bij wet.[619] De relevante grondrechtendocumenten stellen geen specifieke eisen aan welke regelgever een grondrecht inperkt, maar het EHRM stelt in zijn rechtspraak wel eisen aan de toegankelijkheid en de voorzienbaarheid van een regel.[620] Ook onder het IVBPR gelden de laatste twee vereisten; een wet mag niet zo vaag zijn dat er te veel discretie en onvoorspelbaarheid is bij de tenuitvoerlegging.[621] In sommige zaken stelt het HvJEU hogere vereisten aan het 'voorzien bij wet'-vereiste.[622] In een bepaalde context heeft het HvJEU bijvoorbeeld een 'dwingende bepaling van algemene strekking' vereist; vaste rechtspraak die een vaste praktijk bevestigt, volstaat dan niet.[623]

Daarnaast moet de maatregel geschikt, noodzakelijk en proportioneel zijn. Deze toets komt vooral prominent naar voren in de rechtspraak van het HvJEU.[624] Het EHRM stelt niet altijd precies deze drie vereisten, maar '*the notion of balancing, in a general sense, is inherent in the normative edifice of the ECHR*',[625] alhoewel de manier waarop een afweging moet worden gemaakt vaak afhankelijk is van het grondrecht in kwestie.[626] Het VN-mensenrechtencomité, dat het IVBPR interpreteert, past deze vereisten steeds vaker (expliciet) toe.[627]

Het vereiste van geschiktheid of effectiviteit vereist dat de beperkende maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van het legitieme doel.[628] In het kader van de coronacrisis betekent geschiktheid meer specifiek dat de maatregelen eraan bijdragen dat het aantal nieuwe infecties, ziekenhuisopnames en het aantal door corona veroorzaakte sterfgevallen afneemt.[629] Een beperkende maatregel is alleen dan noodzakelijk wanneer er geen minder vergaande maatregelen om

---

614 United Nations, CCPR/C/21 (General Comment no. 31), par. 6; Onder meer de tweede lid van arts. 5, 8-11 EVRM. Art. 52 lid 1 Hv rept over '*door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of* […] *de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen*'.

615 Onder meer in het art. 5 lid 1 sub e en het tweede lid van arts. 8-11 EVRM. Art. 52 lid 1 Hv in samenhang met bijvoorbeeld: HvJEU 8 mei 2019, C-230/18 (*PI t. Landespolizeidirektion Tirol*), punt 71; Art. 10, 14 IVRK; Art. 12, 19, 21, 22 IVBPR. Zie hierover ook Loof 2021, p. 15-16.

616 Zie art. 35 Hv; Art. 12 IVESCR; Art. 11 Europees Sociaal Handvest.

617 Raad van State 2020 (Advies Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid), p. 3; Raad van State 2020 (Voorlichting), p. 12; Spadaro, *Eur. J. Risk Regul.* 2020, afl. 2, p. 321; Loof 2021, p. 16.

618 Art. 52 lid 1 Hv. Zie bijvoorbeeld art. 3 VEU.

619 Art. 52 lid 1 Hv; Art. 10, 14 IVRK; Report Venice Commission 2020 par. 40; Richardson & Devine, *Mich. J. Int. Law* 2020, afl. 1, p. 114; Loof 2021, p. 19, 27.

620 EHRM 26 april 1979, 6538/74 (*Sunday Times t. het Verenigd Koninkrijk*), par. 49. Steeds vaker vereist het EHRM ook een 'protection against arbitrariness', zie Gerards 2019, p. 200.

621 Joseph, Schultz & Castan 2005, p. 32.

622 Greer, Gerards & Slowe 2018, p. 317.

623 HvJEU 15 maart 2017, C-528/15, (*Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie v Salah Al Chodor and Others*), punt 45. Het EHRM ziet rechtspraak wel als een 'wet', zie bijvoorbeeld: EHRM 24 april 1990, 11801/85 (*Kruslin t. Frankrijk*), par. 29.

624 Arai-Takahashi 2018, p. 454; Greer, Gerards & Slowe 2018, p. 317.

625 Arai-Takahashi 2018, p. 454.

626 Arai-Takahashi 2018, p. 455.

627 Arai-Takahashi 2018, p. 462.

628 Arai-Takahashi 2018, p. 452.

629 *Kamerstukken II* 2019/20, 35526, 3 (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), p. 31.

het doel te bereiken voorhanden zijn. Dit vereiste kan ook worden omschreven als het subsidiariteitsvereiste.[630] Onder meer de duur van een maatregel is in dit opzicht relevant.[631] Proportionaliteit (*stricto sensu*) vereist dat het legitieme doel in verhouding staat tot de beperking en dus dat de gevolgen voor de bescherming van de grondrechten van de betrokken personen niet disproportioneel of onevenredig zijn.[632]

Tot slot vereist het Handvest dat een beperking de wezenlijke inhoud van de rechten eerbiedigt.[633] Dit vereiste betekent dat elk recht een absolute kern heeft: wanneer een beperking die kern aantast, houdt zij per definitie een schending in van dat recht.[634] Alhoewel het IVPBR en het EVRM niet zoals het Handvest expliciet verwijzen naar het idee van kernrechten, hebben de bijbehorende interpreterende instanties dit idee wel (deels) omarmd.[635] Het EHRM heeft bijvoorbeeld geoordeeld dat een beperking van het recht op toegang tot de rechter alleen dan niet tot een schending leidt wanneer de *very essence* van dat recht niet wordt aangetast.[636]

Bij de bespreking van de vereisten van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit past de kanttekening dat het EHRM deze vereisten niet in elke zaak even streng zal toepassen. In bepaalde zaken zal het EHRM meer ruimte laten aan de nationale autoriteiten om hun eigen keuzes te maken dan in andere zaken. Het EHRM heeft hiertoe de *margin of appreciation* doctrine ontwikkeld, waarbij een ruime *margin of appreciation* relatief veel discretie laat aan de nationale autoriteiten en het EHRM zich voornamelijk beperkt tot het vaststellen of de nationale autoriteiten kennelijk onredelijk hebben gehandeld.[637] Een enge *margin of appreciation* betekent daarentegen dat het EHRM intensiever toetst, waardoor het bijvoorbeeld kritisch vaststelt of de relevante belangen EVRM-conform zijn afgewogen.[638] Het EHRM bepaalt de reikwijdte van de *margin of appreciation* op basis van één of meerdere factoren, zoals of er consensus tussen de Verdragsstaten bestaat over de kwestie die in de voorliggende zaak speelt en of de nationale autoriteiten beter zijn toegerust dan het EHRM om de knoop door te hakken over een bepaalde mensenrechtenkwestie.[639] Of het recht in kwestie al dan niet een procedurele positieve verplichting betreft, is niet relevant; in veel zaken waarin een dergelijke verplichting een rol speelt, noemt het EHRM de doctrine niet eens.[640] Overigens laat de (ruime) beoordelingsruimte die het EHRM aan de nationale autoriteiten toestaat onverlet dat de nationale rechters op basis van hun eigen inschatting strenger mogen toetsen dan het EHRM waarschijnlijk zou doen in een voorliggende zaak.[641]

Het HvJEU heeft geen vergelijkbare doctrine ontwikkeld teneinde beoordelingsruimte te laten aan de nationale autoriteiten bij het beperken van de grondrechten. Toch valt uit bepaalde relatief recente uitspraken af te leiden dat het HvJEU steeds vaker stilstaat bij het feit dat een zaak een grondrechtelijke dimensie heeft, wanneer het de indringendheid van zijn toets bepaalt. Het HvJEU

---

630 Arai-Takahashi 2018, p. 453. Zie bijvoorbeeld: art. 10 en 14 IVRK.

631 EHRM 8 januari 2009, 32147/04 (*Kuimov t. Rusland*), par. 96; Council of Europe 2020, p. 3.

632 Art. 52 lid 1 Hv; United Nations, CCPR/C/21 (General Comment no. 31), par. 6; Arai-Takahashi 2018, p. 453; Report Venice Commission 2020, par. 40.

633 Art. 52 lid 1 Hv.

634 Lenaerts, *German L.J.* 2019, afl. 20, p. 786.

635 Scheinin 2013, p. 534; United Nations, CCPR/C/21 (General Comment no. 31), par. 6; Lenaerts, *German L.J.* 2019, afl. 20, p. 780.

636 Council of Europe 2020, p. 57. Voor het derde vereist verwijst het EHRM ook wel naar het '*effective right*'-vereiste, dat overlapt met het '*very essence*'-vereiste, zie Harris, Bates & Buckley 2018, p. 403; Zie nader Leijten 2015.

637 Gerards, *HRLR* 2018, afl. 3, p. 499.

638 Gerards 2019, p. 167.

639 Gerards 2019, p. 167, p. 173, 177.

640 Gerards 2019, p. 167, p. 181.

641 Art. 53 EVRM.

kan relatief streng toetsen wanneer een grondrecht vergaand wordt ingeperkt en de kern van een recht wordt aangetast.[642] In meer algemene zin geldt voor het HvJEU dat de indringendheid van de proportionaliteitstoets in vrij verkeerszaken onder meer afhankelijk is van het belang dat wordt nagejaagd.[643] Anders dan het EHRM wijst het VN-Mensenrechtencomité het gebruik van een *margin of appreciation* af.[644]

7.2.3 De relevantie van het element 'coronacrisis' bij de beperking van de grondrechten

Nu helder is welke vereisten in het algemeen gelden bij de beperking van een grondrecht, rijst de vraag hoe het element 'coronacrisis' de toepassing van die vereisten beïnvloedt. Dit element heeft geen vat op de vereisten van wettelijkheid, legitiem doel en bescherming van de wezenlijke inhoud. Ook ongeacht de omstandigheden moet een beperking zijn voorzien bij wet, een legitiem doel dienen en, afhankelijk van het instrument, in ieder geval de wezenlijke inhoud van een recht beschermen. Die inhoud is absoluut en krimpt daarom niet vanwege een (gezondheids)crisis.

Bij de beoordeling van de andere drie vereisten (geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit) kan worden verwacht dat het element gezondheidscrisis een redelijk terughoudende toetsing door in ieder geval het EHRM in de hand zal werken. Volgens het EHRM valt gezondheidszorgbeleid namelijk in beginsel binnen de *margin of appreciation* van de Verdragsstaten, omdat zij beter zijn toegerust om prioriteiten, de inzet van middelen en sociale behoeftes te beoordelen.[645] Alhoewel de maatregelen die het onderwerp van het huidige onderzoek zijn niet direct het de gezondheidszorg betreffen, kunnen zij als algemene maatregelen worden gezien die ertoe dienen om te voorkomen dat het virus zich verder verspreidt. Op basis van dit gegeven kan worden verwacht dat de *margin of appreciation* relatief breed zal zijn. Daarbij is de *margin of appreciation* gewoonlijk breed wanneer de staat een afweging moet maken tussen elkaar beconcurrerende individuele en algemene belangen of Verdragsrechten.[646] De door het EHRM toegekende brede *margin of appreciation* in de zaak *Vavřička en anderen t. Tsjechië* is veelzeggend. Deze zaak betrof de verplichting om aan een vaccinatieprogramma mee te doen en meer specifiek het feit dat ongevaccineerde kinderen geen toegang hadden tot voorschoolse faciliteiten. Naast een aantal andere factoren, speelde het gegeven dat deze zaak over gezondheidsbeleid ging een belangrijke rol in het toekennen van de ruime *margin of appreciation*.[647] In het licht van het voorgaande is het daarom bijvoorbeeld moeilijk voor te stellen dat het EHRM een bepaalde coronamaatregel als meer geschikt zou kwalificeren dan een redelijk alternatief (een complete *lockdown* in plaats van een rigoureus testbeleid bijvoorbeeld).[648] Tegelijkertijd is het zo dat bij het bepalen van de *margin of appreciation* ook andere factoren een rol kunnen spelen, waardoor in coronagerelateerde zaken het EHRM niet altijd een vergelijkbare brede *margin of appreciation* aan de nationale autoriteiten zal geven. Wanneer bijvoorbeeld daadwerkelijk vaccinatie wordt toegediend tegen iemands wil, staat er een *intimate right* op het spel en zal het EHRM de intensiteit van zijn toetsing opschroeven.[649]

De verwachting dat het EHRM over het algemeen niet heel intensief zal toetsen in coronagerelateerde zaken kan ook worden gebaseerd op zaken betreffende andere crises, waaronder een Griekse zaak. Toen het EHRM zich zag geconfronteerd met een zaak die voortkwam uit de

642 Greer, Gerards & Slowe 2018, p. 317-319.
643 De Vries, *ULR* 2013, afl. 3, p. 173.
644 McGoldbrick, *ICLQ* 2016, afl. 1, p. 41-42. Zie bijvoorbeeld: Human Rights Committee 1994 (Communication no 511/1992).
645 EHRM 8 april 2021, 47621/13 (*Vavřička en anderen t. Tsjechië)*, par. 274.
646 EHRM 8 april 2021, 47621/13 (*Vavřička en anderen t. Tsjechië)*, par. 275.
647 EHRM 8 april 2021, 47621/13 (*Vavřička en anderen t. Tsjechië)*, par. 276-280.
648 Tsampi, rug.nl, 2020.
649 EHRM 8 april 2021, 47621/13 (*Vavřička en anderen t. Tsjechië)*, par. 276.

bezuinigingsmaatregelen die Griekenland in 2010-2011 had genomen, merkte het op dat '*the adoption of the impugned measures was justified by the existence of an exceptional crisis without precedent in recent Greek history*'.[650] Het EHRM voegde hieraan toe dat de relevante wetten, die zagen op de inkomsten en uitgaven van de staat, '*commonly involve consideration of political, economic and social issues, and the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies is a wide one*'.[651] Het EHRM accepteerde daarom '*the legislature's judgment as to what is "in the public interest" unless that judgment is manifestly without reasonable foundation'*. [652] Alhoewel de huidige crisis geen economische crisis is, maar een gezondheidscrisis, blijkt uit het voorgaande wel dat het EHRM zich terughoudend kan opstellen wanneer het zich ervan bewust is dat een staat een complexe crisis te lijf gaat en bepaalde economische en sociale beleidsknopen moet doorhakken,[653] waar in de coronacrisis ook sprake van is. Ook in andere crisisomstandigheden, zoals gewapende conflicten, is het EHRM bereid om de uitzonderlijke omstandigheden mee te laten wegen in zijn oordeel.[654]

Aangezien het VN-Mensenrechtencomité het gebruik van een *margin of appreciation* afwijst,[655] is het moeilijker dan bij het EHRM om in algemene zin te voorspellen welke invloed het element 'coronacrisis' zal hebben op de beoordeling van beperkingen onder het IVBPR. Voor het HvJEU geldt wanneer het belang dat door een beperkende maatregel wordt nagejaagd de gezondheidszorg betreft, het HvJEU relatief veel discretie geeft aan de lidstaten. [656] Relevant is ook dat het HvJEU heeft benadrukt dat de nationale autoriteiten beoordelingsruimte toekomt, wanneer er nog geen wetenschappelijke consensus over een bepaald onderwerp bestaat.[657] Bovendien lijkt het HvJEU in zijn proportionaliteitstoets in grondrechtenzaken soms ideeën over te nemen uit de *margin of appreciation*-doctrine van het EHRM.[658] Het is daarom niet onredelijk om aan te nemen dat het HvJEU over het algemeen een niet al te indringende toets zal toepassen, wanneer het geconfronteerd wordt met een coronamaatregel.

Als toevoeging op het voorgaande is van belang dat de instituten die de relevante mensenrechtendocumenten interpreteren niet eerder zijn geconfronteerd met mensenrechtenvraagstukken in een pandemie die heeft geleid tot zeer verstrekkende maatregelen op allerlei fronten. De unieke situatie maakt het moeilijk voorspellingen te doen op grond van eerdere rechtspraak. De eerdere rechtspraak had misschien wel betrekking op een enigszins vergelijkbare casus of een andere crisis, zoals de economische crisis of een gewapend conflict,[659] maar die rechtspraak ging hoe dan ook over andere omstandigheden dan waar wij mee zijn geconfronteerd in de coronacrisis.[660]

Daarbij is van belang om te benadrukken dat de kennis over het virus steeds toeneemt, maar er soms ook weer nieuwe onzekerheid ontstaat, bijvoorbeeld doordat het virus muteert en nieuwe varianten ontstaan. Die onzekerheid maakt dat het soms lastig kan zijn om te beoordelen of een maatregel geschikt, noodzakelijk en proportioneel was; de overheid kon vaak niet anders dan op

---

650 EHRM 7 mei 2013, 57665/12 & 57657/12 (*Koufaki en Adedy t. Griekenland*), par. 37.
651 EHRM 7 mei 2013, 57665/12 & 57657/12 (*Koufaki en Adedy t. Griekenland*), par. 39.
652 EHRM 7 mei 2013, 57665/12 & 57657/12 (*Koufaki en Adedy t. Griekenland*), par. 39.
653 Dit is meer in het algemeen een reden om een brede *margin of appreciation* te geven, zie hierover Gerards 2019, p. 13.
654 Jovicic, *ERA Forum* 2021, afl. 21, p. 558.
655 Zie paragraaf 7.2.2.
656 Gerards, *European Law Journal* 2011, afl. 1, p. 95; De Vries, *ULR* 2013, afl. 3, p. 173.
657 Gerards, *European Law Journal* 2011, af. 1, p. 96.
658 De Vries, *ULR* 2013, afl. 3, p. 188-189; Greer, Gerards & Slowe 2018, 318-319.
659 Zie hierover en over terrorisme en het vluchtelingen vraagstuk Sicilianos, SEDI/ESIL Lecture 2015, p. 12.
660 Zie ook Jovicic, *ERA Forum* 2021, afl. 21, p. 558-559; Tzevelekos & Dzehtsiarou, *ECLR* 2020, af. 1, p. 145.

basis van beperkte kennis maatregelen treffen.[661] Omdat de kennis over het virus en de bestrijding ervan steeds toeneemt, is van belang dat de maatregelen aan de hand van deze drie vereisten worden geëvalueerd op basis van de kennis die beschikbaar was toen de maatregel in werking trad en van kracht was. Het antwoord op de vraag of een maatregel geschikt is, kan daarom afhangen van de periode waar naar wordt gekeken.[662]

7.2.4 De relevantie van het element 'kwetsbaarheid' bij de beperking van de grondrechten

Met name in de rechtspraak van het EHRM speelt het element 'kwetsbaarheid' van rechtzoekenden een steeds grotere rol.[663] Voordat de vraag wordt besproken welke invloed het element 'kwetsbaarheid' van rechtzoekenden heeft op de beoordeling van een grondrechtenzaak, wordt een overzicht gegeven van de voor dit onderzoek relevante kwetsbare groepen en hoe hun kwetsbaarheid wordt beoordeeld door relevante instanties en in relevante documenten. Het EHRM heeft overigens niet in abstracto gedefinieerd welke personen of groepen kwetsbaar zijn of welke omstandigheden tot kwetsbaarheid leiden.[664] Daarbij moet verder worden opgemerkt dat vanuit het perspectief van het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap voor alle rechtzoekenden waar dit onderzoek zich op richt met fysieke of psychische beperkingen die in aanraking komen met het een juridische procedure ten tijde van de coronapandemie, extra aandacht nodig is.[665]

Verdachten van een strafbaar feit

Een voor dit onderzoek eerste relevante kwetsbare groep betreft verdachten van een strafbaar feit. Het EHRM benadrukt in algemene zin over verdachten in strafzaken dat de verdachte zich gedurende de fase van de voorbereiding van het strafproces in een bijzonder kwetsbare positie bevindt, gezien het belang van deze fase voor het verloop van de procedure. Deze kwetsbaarheid wordt versterkt doordat het stafprocesrecht steeds complexer wordt, in het bijzonder voor wat betreft het verzamelen en inzetten van bewijs. Dit type kwetsbaarheid kan worden gecompenseerd door bijstand door een advocaat.[666] Hoewel een verdachte vaak kwetsbaar is, laat het EHRM de mogelijkheid open dat dit in een bepaald geval niet opgaat.[667]

De EU lijkt op dit punt een andere koers te varen, omdat zij er niet vanuit gaat dat verdachten vaak per definitie kwetsbaar zijn. In de routekaart van de EU ter versterking van de procedure rechten van verdachten en beklaagden in het strafproces wordt uitgelegd bij de maatregel 'bijzondere waarborgen voor kwetsbare verdachten of beklaagden' dat er extra aandacht moet worden besteed aan '*verdachten of beklaagden die de inhoud of de betekenis van het proces niet kunnen begrijpen of volgen, bijvoorbeeld ten gevolge van leeftijd, geestelijke of lichamelijke toestand*'.[668] Een verdachte of beklaagde lijkt daarom niet per definitie als kwetsbaar te worden aangemerkt. Overigens vallen minderjarigen in het strafproces volgens de EU-wetgever wel altijd onder het begrip 'kwetsbare verdachten'.[669]

---

661 *Kamerstukken II* 2019/20, 35526 (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), p. 4; Raad van State 2020 (Voorlichting), p. 19.
662 Richardson & Devine, *Mich. J. Int. Law* 2020, afl. 1., p. 133; Raad van State 2020 (Voorlichting), p. 19.
663 Peroni & Timmer, *Int. J. Const. Law* 2013, afl. 4, p. 1056.
664 Zie ook David 2020.
665 Zie ook Loof 2021, p. 44.
666 EHRM 27 november 2008, 36391/02 (*Salduz t. Turkije*), par. 54.
667 EHRM 27 november 2008, 36391/02 (*Salduz t. Turkije*), par. 568.
668 Raad van de Europese Unie 2009, maatregel E.
669 Richtlijn 2016/800 Procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, overweging 25.

Gedetineerden

Gedetineerden (zowel strafrechtelijk gedetineerden als vreemdelingen van wie de vrijheid is ontnomen) zijn een andere relevante kwetsbare groep voor dit onderzoek die door het EHRM als zodanig zijn benoemd. Het EHRM steunt op art. 2, 3 en 5 EVRM om te onderbouwen dat alle gedetineerden zich in een kwetsbare positie bevinden.[670] Het EHRM heeft echter ook bepaald dat de kwetsbaarheid van niet alle gedetineerden gelijk is.[671] De nationale autoriteiten kunnen gevoelens van kwetsbaarheid aanwakkeren door bijvoorbeeld een gedetineerde te isoleren.[672] Een gedetineerde bevindt zich ook in een relatief meer kwetsbare positie indien hij niet wordt bijgestaan door een advocaat, wanneer hij voor een lange periode wordt vastgehouden,[673] is mishandeld, de procestaal niet machtig is of '*mentally weak*' is.[674]

Vreemdelingen

Vreemdelingen zijn de derde categorie kwetsbare personen die wij in dit onderzoek hebben geselecteerd. Deze categorie valt uiteen in drie groepen: de hiervoor genoemde groep vreemdelingen van wie de vrijheid is beroofd, kwetsbare vreemdelingen en asielzoekers. Vreemdelingen bevinden zich niet standaard in een kwetsbare positie, maar voor bepaalde vreemdelingen is kwetsbaarheid relevant in zowel het Unierecht als het EVRM.[675] Bij uitzetting van ernstig zieke vreemdelingen speelt de kwetsbaarheid van deze groep een rol bij de beoordeling van een mogelijke schending van art. 3[676] of 8 EVRM[677].

Zodra kinderen betrokken zijn bij verblijfsrechtelijke procedures, is sprake van een kwetsbare positie waarmee rekening moet worden gehouden. In veel gezinsherenigingszaken is dit het geval, maar ook in uitzettingszaken waar scheiding van kind en ouder het gevolg is van de uitzetting.[678] Ook asielzoekers zijn inherent kwetsbaar volgens het EHRM.[679] Desondanks speelt het element 'kwetsbaarheid' niet in elke zaak die een asielzoeker voor het EHRM brengt een rol.[680] Indien asielzoekers gedetineerd zijn, vormen zij onder de gedetineerden een bijzonder kwetsbare groep, waardoor bijvoorbeeld de duur van hun detentie relatief snel leidt tot een schending van art. 3 EVRM.[681] Ook onder asielzoekers bestaan bijzonder kwetsbare groepen. Daartoe rekent het EHRM bijvoorbeeld kinderen en LHBTI'ers.[682]

In het herziene gemeenschappelijk Europees asielbeleid (GEAS) heeft het idee dat bepaalde asielzoekers kwetsbaar zijn, zijn weerklank gevonden (maar niet het idee dat asielzoekers inherent

---

670 Al Tamimi, European Journal of Human Rights 2016, p. 564.

671 Al Tamimi, *European Journal of Human Rights* 2016, p. 565. Voor vreemdelingenbewaring van kwetsbare vreemdelingen zie EHRM 2021 (Immigration), p. 17.

672 EHRM 8 juli 2004, 48787/99 (*Ilascu e.a. t. Moldavië en Rusland*), par. 446; Al Tamimi, *European Journal of Human Rights* 2016, p. 565.

673 Al Tamimi, European Journal of Human Rights 2016, p. 565.

674 EHRM 29 april 1999, 25642/94 (*T.W. t. Malta*), par. 43.

675 Principles and guidelines on migrants in vulnerable situations 2018; Baumgärtel 2019; Baumgärtel, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2020 (1), afl. 38, p. 12-29.

676 EHRM 13 december 2016, 41738/10 (*Paposhvili t. België*); EHRM 7 december 2021, 57467/15 (*Savran t. Denemarken*).

677 EHRM 23 april 2014, 38030/12 (*Khan t. Duitsland*).

678 Bijvoorbeeld: EHRM 28 juni 2011, 55597/09 (*Nunez t. Noorwegen*) par. 65-85; EHRM 24 juli 2017, 32504/17 (*Kaplan t. Noorwegen*), par. 97 (over de band van de 'best interest of the child', geldt dan de *special care needs* en de *special bond between father and daughter*).

679 EHRM 21 januari 2011, 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*), par. 232.

680 Al Tamimi, European Journal of Human Rights 2016, p. 568.

681 Peroni & Timmer, *Int. J. Const. Law* 2013, afl. 4, p. 1079.

682 Crescenzi, Forastiero & Palmisano 2018, p. 100, p. 115-116; European Council on Refugees and Exiles 2020 p. 9-11. Voor kinderen zie: EHRM 12 oktober 2006, 13178/03 (*Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*) par. 55.

kwetsbaar zijn). Daarbij zijn ten opzichte van het eerdere beleid procedurele waarborgen voor kwetsbare asielzoekers versterkt, zonder dat het concept consistent wordt toegepast of altijd precies naar dit concept wordt verwezen.[683] In de Asielprocedurerichtlijn wordt een verzoeker die bijzondere procedurele waarborgen behoeft omschreven als '*een verzoeker die ten gevolge van individuele omstandigheden beperkt is in zijn mogelijkheden om aanspraak te kunnen maken op de rechten en te kunnen voldoen aan de verplichtingen waarin deze richtlijn voorziet*'.[684] Relevante individuele omstandigheden zijn onder meer '*leeftijd, geslacht, seksuele gerichtheid, genderidentiteit, handicap, ernstige ziekte [en] psychische aandoeningen*'.[685] Meer concreet schrijft de Asielprocedurerichtlijn voor dat de staten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat een persoonlijk onderhoud plaatsvindt waarin de verzoeker de gronden voor zijn verzoek uitvoerig uiteen kan zetten. Met het oog hierop zijn de lidstaten verplicht om erop toe te zien dat de persoon die het persoonlijke onderhoud afneemt bekwaam is om rekening te houden met de kwetsbaarheid van de verzoeker.[686] Bij de overdracht van asielzoekers aan een andere lidstaat op grond van de Dublinverordening[687] moeten aanvullende garanties worden gevraagd aan die lidstaat als de asielzoeker moet worden aangemerkt als bijzonder kwetsbaar.[688] Voorts kan een lidstaat voorrang verlenen aan een asielverzoek wanneer '*de verzoeker kwetsbaar is in de zin van art. 22 van [de Opvangrichtlijn], of bijzondere procedurele waarborgen behoeft*'.[689] In art. 21 van de Opvangrichtlijn worden verschillende voorbeelden van kwetsbare personen genoemd.[690] Deze bepaling vraagt van de lidstaten bij de uitvoering van de richtlijn rekening te houden '*met de specifieke situatie van kwetsbare personen*'. Meer concreet vraagt art. 22 van diezelfde richtlijn de lidstaten om te beoordelen of '*de verzoeker bijzondere opvang behoeften heeft*'. Tot slot geeft ook de Terugkeerrichtlijn (2008/115) een lijst van kwetsbare personen die deels overeenkomst met de lijst uit de Opvangrichtlijn.[691] Een van de waarborgen in afwachting van terugkeer waar de lidstaten aan zijn gehouden is dat zij rekening houden met de speciale behoeften van kwetsbare personen.[692] Bovendien moeten de lidstaten tijdens bewaring bijzondere aandacht besteden aan de situatie van dergelijke personen.[693] Voor vreemdelingen die gedetineerd zijn met het oog op hun verwijdering uit een lidstaat, gelden naast de EVRM-normen de EU-waarborgen. De Terugkeerrichtlijn vereist op grond van de kwetsbaarheid van deze groep derdelanders dat zij gedurende de vreemdelingenbewaring verblijven in een speciale inrichting voor bewaring en slechts in een noodsituatie in een gevangenis.[694]

Kinderen

Tot slot zijn kinderen en hun ouders die te maken krijgen met een maatregel van kinderbescherming een kwetsbare groep waar wij in dit onderzoek aandacht aan schenken. Kinderen zijn volgens de rechtspraak van het EHRM een kwetsbare groep; vanwege hun kwetsbare positie

683 European Council on Refugees and Exiles 2020, p. 13-14.
684 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 2(d).
685 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, recital 29.
686 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 15 lid 3 sub recast.
687 EU Verordening 604/2013/EU, voor minderjarigen zie art. 6, voor afhankelijke personen zie art. 16.
688 EHRM 4 november 2014, 29217/12 (*Tarakhel t. Zwitserland*); EHRM 23 maart 2021, 46595/19 (*M.T. t. Nederland*).
689 Asielprocedurerichtlijn, 2013/32/EU, art. 31 lid 7 sub b recast.
690 Minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.
691 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, art. 3 lid 6.
692 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, art. 14 lid 1 sub d.
693 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, art. 16 lid 3.
694 Conclusie AG 25 november 2021, C-519/20, ECLI:EU:C:2021:958.

hebben zij recht op bescherming door de staat.[695] In dit kader is voorts relevant dat het IVRK bepaalt dat het kind '*op grond van zijn lichamelijke en geestelijke onrijpheid bijzondere bescherming en zorg nodig heeft, met inbegrip van geëigende wettelijke bescherming*'.[696] Het feit dat behalve de Verenigde Staten alle landen ter wereld[697] partij zijn bij het IVRK laat zien dat er een brede erkenning aanwezig is dat minderjarigen een bijzondere positie hebben en dat zij ook extra bescherming genieten. Het IVRK is steeds invloedrijker geworden bij de interpretaties van het EHRM met betrekking tot rechten van kinderen in zaken die bij het EHRM voorliggen.[698] Kinderen ontberen volgens het EHRM volledige autonomie zoals volwassenen dat kunnen uitoefenen, terwijl zij wel zelfstandige rechtssubjecten zijn.[699] De autonomie van kinderen wordt steeds sterker naarmate hun *evolving capacities* zich verder ontwikkelen en wordt uitgeoefend door middel van het recht om te worden geconsulteerd en gehoord; daarbij verwijst het EHRM naar art. 12 IVRK, waarin het recht van elk kind om gehoord te worden, is vastgelegd. Bovendien zijn in alle instrumenten betreffende het gemeenschappelijke Europees asielbeleid kinderen aangemerkt als groep waarvoor bijzondere procedurele waarborgen moeten gelden.[700] Ook kinderen die worden verdacht van een strafbaar feit worden binnen het EU-recht als kwetsbaar aangemerkt en hebben daarom recht op bijstand door een advocaat in verschillende situaties.[701]

Gevolgen van kwetsbaarheid voor de beperking van grondrechten

Wanneer is vast komen te staan dat iemand kwetsbaar is, rijst de vraag hoe deze vaststelling beïnvloedt welke beperkingen van grondrechten toegestaan zijn. Zoals kan worden verwacht, is het antwoord op deze vraag voor een groot deel afhankelijk van het voorliggende Verdragsrecht en de casus.[702] In algemene zin geldt dat het EHRM een sterkere en meer proactieve houding aanneemt ten opzichte van de nationale autoriteiten vanwege de kwetsbaarheid van klager.[703] De vaststelling dat klager kwetsbaar is, heeft altijd gevolgen voor de redenering van het EHRM;[704] kwetsbaarheid is '*not mere rhetorical flourish*'.[705] Kwetsbaarheid is ook wel omschreven als een *legal allrounder,* omdat het concept de redenering van het EHRM op verschillende wijzen kan beïnvloeden.[706] De vaststelling kan bijvoorbeeld betekenen dat er een positieve verplichting rust op de staat om bijzondere bescherming te bieden. Een andere mogelijkheid is dat de drempel om aan te nemen dat een klacht binnen de reikwijdte van art. 3 EVRM valt (de *minimum level of severity*) vanwege de kwetsbaarheid van klager naar beneden wordt bijgesteld.[707] Ook is het mogelijk dat het EHRM het element 'kwetsbaarheid' meeneemt in zijn proportionaliteitsafweging. Daarnaast kan kwetsbaarheid bijvoorbeeld betekenen dat de reikwijdte van de *margin of*

---

695 Al Tamimi, European Journal of Human Rights 2016, p. 564.
696 IVRK, preambule.
697 'Convention on the Rights of the Child (map)', ohchr.org.
698 C. Fenton-Glynn 2021, p. 9.
699 EHRM 3 september 2015, 10161/13 (*M&M t. Kroatië*), par. 171.
700 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, art. 14 en 17; Dublinverordening 604/2013, art. 6; Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 25; Opvangrichtlijn 2013/33/EU, art. 23.
701 Richtlijn 2016/800 Procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.
702 Baumgärtel 2019, p. 17.
703 Al Tamimi, *European Journal of Human Rights* 2016, p. 583.
704 Briefing European Parliament, 'Upholding Human Rights during the pandemic'. europarl.europa.eu, p. 9.
705 Peroni & Timmer, *Int. J. Const. Law* 2013, afl. 4, p. 1057.
706 Baumgärtel 2019, p. 23.
707 Zie o.m. EHRM 3 oktober 2017, 23022/13 (*D.M.D. t. Roemenië*), para. 50: 'Assuring basic dignity to the child means that there can be no compromise in condemning violence against children, whether accepted as "tradition" or disguised as "discipline". Children's uniqueness – their potential and vulnerability, their dependence on adults – makes it imperative that they have more, not less, protection from violence, including from domestic corporal punishment, the latter being invariably degrading'.

appreciation in art. 14 EVMR-zaken relatief eng is. Tot slot is het mogelijk dat het element een meer procedureel effect teweegbrengt omdat het de vereiste bewijslast beïnvloedt.[708]

7.2.5 Enkele algemene regels voor het beperken van het recht op een eerlijk proces

Art. 6 EVRM beschermt het recht op een eerlijk proces. Naast het feit dat deze bepaling specifieke processuele rechten beschermt, waarvan een deel later aan de orde komt in dit hoofdstuk, beschermt het eerste lid het recht op een eerlijke behandeling van een zaak (*fair hearing*). Dit recht vormt een restcategorie die het mogelijk maakt voor het EHRM om te bepalen dat er op basis van de indruk die een nationale procedure in haar geheel bezien wekt, een *fair hearing* heeft plaatsgevonden. Daardoor kan het EHRM vaststellen dat een aantal onregelmatigheden tezamen een schending van art. 6 EVRM opleveren, terwijl de onregelmatigheden afzonderlijk bezien geen schending hoeven in te houden.[709] Het EHRM kan bijvoorbeeld beslissen dat onder meer de korte duur van het strafproces, de onverwachte verandering in de samenstelling van het gerecht en het feit dat belangrijke bewijsstukken niet goed aan de orde zijn gekomen tijdens de zitting tot de conclusie nopen dat art. 6 lid 1 EVRM is geschonden. Het EHRM stelt dan geen afzonderlijke schendingen vast van de waarborgen voor strafzaken in leden 2 en 3 van die bepaling.[710]

Deze zienswijze verklaart waarom het mogelijk is dat een onregelmatigheid gedurende de loop van een procedure in beroep kan worden hersteld vanuit de optiek van art. 6 EVRM.[711] Zo kan een veroordeling die enkel of voornamelijk is gebaseerd op een getuigenverklaring van een afwezige getuige worden gecompenseerd door *counterbalancing factors,* waaronder procedurele waarborgen van een hoog niveau.[712] Aangezien de waarborgen in art. 6 lid 3 EVRM deelaspecten zijn van het recht op een eerlijk proces zoals dat is neergelegd in art. 6 lid 1 EVRM, kan het EHRM ervoor kiezen om bijvoorbeeld klachten onder sub b en d van art. 6 lid 3 EVRM niet apart te behandelen vanuit op grond van die bepalingen maar in plaats daarvan de *fairness* van de procedure in haar geheel te beoordelen.[713] Als gevolg van deze benadering kan, als in dit onderzoek wordt geconstateerd dat er een inbreuk heeft plaatsgevonden op een deelrecht, niet zonder meer worden geconcludeerd dat daarmee ook art. 6 EVRM is geschonden.

In strafrechtelijke zaken moet de *fair hearing*-waarborg uit art. 6 lid 1 EVRM in samenhang worden gelezen met de deelrechten in leden 2 en 3 van diezelfde bepaling die onderdeel zijn van het overkoepelende recht op een *fair hearing*.[714] Het EHRM heeft het vereiste van *overall fairness* voor twee deelrechten in art. 6 lid 3 EVRM ontwikkeld als een aparte beperkingsvoorwaarde. Het gaat om art. 6 lid 3 sub c (het recht om zichzelf te verdedigen en op (vergoede) rechtsbijstand) en om art. 6 lid 3 sub d EVRM (het recht om getuigen te (doen) ondervragen).[715] In de context van bijvoorbeeld het tweede deelrecht heeft het EHRM benadrukt dat het de *overall fairness of criminal proceedings* beoordeelt onder art. 6 lid 1 EVRM. Bij deze beoordelingen kijkt het EHRM

---

708 Baumgärtel 2019, p. 17-18; Peroni & Timmer, *Int. J. Const. Law* 2013, afl. 4, p. 1079-1081.
709 EHRM 5 juni 2009, 6293/04 (*Mirilashvili t. Rusland*), par. 165; EHRM 7 juni 2012, 38433/09, (*Centro Europa 7 S.R.L. en di Stefano t. Italië*), par. 197; Harris, Bates & Buckley 2018, p. 410-411; EHRM 2021 (criminal limb), par. 2.
710 EHRM 6 december 1988,10590/83 (*Barberà, Messegué en Jabardo t. Span*je), par. 89.
711 EHRM 24 juni 1993, 14518/89 (*Schuler-Zgraggen t. Zwitserland*), par. 52.
712 EHRM 15 december 2011, 26766/05 en 22228/06 (*Al-Khawaja en Tahery t. Verenigd Koninkrijk*), par. 147.
713 EHRM 16 februari 2000, 28901/95 (*Rowe en Davis t. Verenigd Koninkrijk*), par. 59.
714 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 411.
715 Samartzis, *HRLR* 2021, afl. 21, p. 410.

naar de *proceedings as a whole* en weegt het de belangen van de verdediging, het slachtoffer, de getuige en het algemeen belang mee.[716]

Ook het HvJEU neemt de *overall fairness* van een procedure in ogenschouw, terwijl ook hier niet uitgesloten is dat een enkel individueel gebrek voldoende ernstig is voor het vaststellen van een schending van art. 47 Hv. Deze aanpak betekent ook dat het mogelijk is om bepaalde gebreken tijdens een latere fase te repareren met het oog op overeenstemming met art. 47 Hv.[717] Het Mensenrechtencomité dat het IVBPR interpreteert, lijkt de *overall fairness*-aanpak niet te hanteren.

7.3 Recht op toegang tot de rechter

Nu in paragraaf 7.2 meer algemene regels voor het beperken van grondrechten uiteen zijn gezet, is deze paragraaf de eerste die de specifieke vereisten van de voor dit onderzoek relevante grondrechten uiteenzet. Steeds zal na een dergelijke uiteenzetting van het juridisch kader dit kader worden toegepast op de in de eerdere hoofdstukken omschreven empirische bevindingen van dit onderzoek.

Het eerste recht dat aan de orde komt is het het recht op toegang tot de rechter. Dit recht betekent dat iemand de mogelijkheid moet hebben om daadwerkelijk een zaak te starten voor de rechter en dat een zaak daadwerkelijk aanvangt. Omdat dit recht in het strafrecht niet op het spel heeft gestaan, wordt in deze paragraaf het kader niet op het strafrecht toegepast.

Kader: Art. 6 lid 1 EVRM

Alhoewel dit niet met zo veel woorden in art. 6 lid 1 EVRM staat, heeft het EHRM erkend dat deze bepaling een recht op toegang tot de rechter inhoudt.[718] Dit toegangsrecht is toepasselijk op burgerlijke en strafrechtelijke zaken, zoals alle eerlijk procesrechten.[719] Het is een recht op effectieve toegang tot de rechter. Een schending kan daarom niet alleen plaatsvinden wanneer iemand geheel geen procedure voor de rechter kan starten, maar bijvoorbeeld ook wanneer een verzoeker geen toegang heeft tot rechtsbijstand, een juridische procedure voor een heel lange periode wordt aangehouden, de procedure te kostbaar is of de rechter niet beschikt over *full jurisdiction*.[720] Een beperking van dit recht mag zijn *very essence* niet aantasten.[721] Ook voor kinderbeschermingszaken geldt een recht op toegang tot de rechter. Het kan derhalve niet zo zijn dat nationale kinderbeschermingsautoriteiten beslissen over maatregelen van kinderbescherming zonder dat een onafhankelijke rechterlijke toets mogelijk is.[722]

Kader: Art. 47 Hv

Het HvJEU heeft uitgelegd dat het art. 47 Hv neergelegde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming uit diverse onderdelen bestaat, waaronder het recht op toegang tot de rechter.[723] Een gerecht is alleen dan in overeenstemming met de voorgenoemde bepaling 'indien het bevoegd

---

716 EHRM 15 december 2011, 26766/05 en 22228/06 (*Al-Khawaja en Tahery t. Verenigd Koninkrijk*), par. 118, 146. Zie ook EHRM 5 juni 2009, 6293/04 (*Mirilashvili t. Rusland*), par. 164-166.

717 Reneman 2018, p. 62.

718 EHRM 21 februari 1975, 4451/70 (*Golder t. Verenigd Koninkrijk*), par. 36.

719 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 400.

720 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 402; EHRM 2021 (civil limb), par. 111.

721 EHRM 28 mei 1985, 8225/78 (*Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk*). Voor het derde vereiste verwijst het EHRM ook wel naar het 'effective right'-vereiste, dat overlapt met het 'very essence'-vereiste, zie Harris, Bates & Buckley 2018, p. 403.

722 EHRM 17 juli 2012, 64791/10, (*M.D. e.a. t. Malta*).

723 HvJEU, 6 november 2012, C-199/11 (*Europese Gemeenschap t. Otis NV e.a.*), punt 48.

is om alle voor het bij hem aanhangige geding relevante feitelijke en juridische kwesties te onderzoeken'.[724] De voorwaarden voor verlening van rechtsbijstand kunnen bijvoorbeeld een beperking vormen op het recht op toegang tot de rechter.[725]

Toepassing civiele jeugdrecht

In het civiele jeugdrecht is de effectieve toegang tot een rechter voor rechtzoekenden gewaarborgd gebleven tijdens de coronamaatregelen. Wel is gebleken dat in de praktijk de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden van de rechter beperkt is in die gevallen dat een zaak schriftelijk is afgedaan, aangezien ouders en kinderen die te maken kregen met een maatregel van kinderbescherming niet gehoord zijn. Een eerste ondertoezichtstelling (OTS) of verlenging van een OTS en een eerste machtiging uithuisplaatsing (UHP) of een verlenging van de machtiging UHP kon – afhankelijk van de beoordeling van de rechtbank dat dit als 'urgente' of 'zeer urgente' zaak moest worden aangemerkt en van het oordeel of een mondelinge behandeling onmogelijk was – voor de duur van drie maanden worden verlengd zonder de partijen te horen. Partijen werden wel in de gelegenheid gesteld om nieuwe stukken in te dienen, maar worden in deze procedures lang niet altijd bijgestaan door een advocaat (geen verplichte rechtsbijstand). In de praktijk zijn bijvoorbeeld machtigingen uithuisplaatsing verlengd voor de duur van drie maanden zonder partijen te horen.[726]

Toepassing vreemdelingenrecht

In het vreemdelingenrecht hebben rechtzoekenden hun effectieve toegang tot een rechter behouden tijdens de coronamaatregelen. Op het punt van volledige rechtsmacht hebben de maatregelen de rechter niet beperkt in de onderzoeksbevoegdheden om de relevante feiten en juridische kwesties te onderzoeken. Indirect echter is het de vraag of in zaken waarin rechtbanken besloten de zaak schriftelijk af te doen, wel sprake is van een volledig rechterlijk onderzoek in de zin van art. 6 EVRM en art. 47 Handvest. In zaken waarin de vreemdeling in de bestuurlijke fase niet gezien is door de IND, hetzij in de asielprocedure, hetzij in de reguliere bezwaarprocedure, is het onderzoek naar de feiten extra van belang. Als in dat type zaken de zaak of wel schriftelijk wordt afgedaan ofwel via een digitale zitting, is het rechterlijk onderzoek naar de feiten beperkt doordat er geen direct contact is tussen rechter en rechtzoekende. Een antwoord op die vraag is in dit onderzoek niet gemeten, maar op basis van de interviews met advocaten, rechtzoekenden en sommige rechters is deze signalering wel van belang.

7.4 Recht op toegang tot de rechter bij ontneming van de vrijheid

Naast het meer generieke recht op toegang tot de rechter, bestaat er het recht op toegang tot de rechter bij een ontneming van de vrijheid. Het uitgangspunt is dat niemand van zijn vrijheid mag worden beroofd. Op deze regel is een beperkt aantal uitzonderingen van toepassing. Die uitzonderingen gaan alleen op wanneer de vrijheidsontneming volgens een wettelijk voorgeschreven procedure gebeurt.[727] Indien een staat een uitzonderingsgrond inroept, moet hij ervoor zorgen dat de persoon in kwestie toegang tot de rechter heeft zoals hieronder in meer detail uiteen wordt gezet.[728] Voor het huidige onderzoek zijn drie uitzonderingen van belang: detentie ten behoeve van de strafrechtspleging, bestuursrechtelijke detentie ten behoeve van uitzetting uit Nederland

724 HvJEU, 6 november 2012, C-199/11 (*Europese Gemeenschap t. Otis NV e.a.*), punt 49.
725 HvJEU 22 December 2010, C-279/09 (*DEB mbH t. Bundesrepublik Deutschland*), punt 60.
726 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden, 16 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5657; Hof Arnhem-Leeuwarden, 6 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6248; Hof Arnhem-Leeuwarden, 29 september 2020, ECLI:NL:GHARL: 2020: 7980.
727 Art. 5 lid 1 EVRM.
728 Zie ook art. 15 lid 2 Grondwet.

(vreemdelingenbewaring) en vrijheidsbeneming van jeugdigen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp (een zogenaamde gesloten uithuisplaatsing).[729] Voor alle drie de aandachtsgebieden in dit onderzoek kan derhalve sprake zijn van vrijheidsbeneming.

7.4.1 Detentie ten behoeve van de strafrechtspleging

Kader: Art. 5 lid 3 EVRM

Art. 5 lid 1 sub c staat detentie toe ten behoeve van – kortweg – de strafrechtspleging. Gedurende twee periodes moet de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming overeenkomstig die bepaling worden getoetst volgens art. 5 lid 3 EVRM: in de periode onverwijld na arrestatie en in de periode die daarop volgt en voordat het proces heeft plaatsgevonden.[730]

Een persoon die is gearresteerd of gedetineerd moet onverwijld (i.e. gewoonlijk binnen vier dagen of eerder[731]) voor een magistraat worden geleid om te bepalen of zijn vrijheidsberoving rechtmatig is. Deze magistraat moet de omstandigheden die voor en tegen detentie pleiten tegen elkaar afwegen en bepalen of detentie gerechtvaardigd is. Wanneer dat laatste niet zo is, moet de magistraat de detentie beëindigen.[732] De zitting hoeft niet per se openbaar te zijn en er hoeft geen vertegenwoordiger aanwezig te zijn.[733] Tegelijkertijd kan in bepaalde omstandigheden het niet-toelaten van een vertegenwoordiger een negatieve invloed hebben op de verdediging van de gedetineerde.[734] Wel is vereist dat de magistraat die de betrokkene hoort, zelf de beslissing over het laten voortduren van de detentie neemt.[735]

Er bestaat geen relevante jurisprudentie over videohoren in dit verband.[736] Wel heeft het EHRM gesteld dat het doel van de bepaling is dat gearresteerde personen '*are physically brought before a judicial officer promptly*',[737] waaruit zou kunnen worden afgeleid dat videohoren niet in overeenstemming met het doel van de bepaling en daarmee met de bepaling zelf is.[738] Hieraan heeft het EHRM toegevoegd dat de prompte voorgeleiding een belangrijke waarborg is tegen '*arbitrary behaviour, incommunicado detention and ill-treatment*'.[739]

Overigens heeft het VN-mensenrechtencomité bepaald (ondanks weerstand van staten[740]) dat voor de in art. 9 lid 3 IVBPR vereiste voorgeleiding, een bepaling die vergelijkbaar is met art. 5 lid 3 EVRM, het individu fysiek moet verschijnen voor de bevoegde autoriteit. Zijn fysieke aanwezigheid tijdens de hoorzitting maakt het mogelijk om navraag te doen naar hoe de gedetineerde behandeld is gedurende zijn detentie en faciliteert de onmiddellijke transfer naar een *remand detention centre*, wanneer de detentie wordt verlengd. Daarmee is de fysieke aanwezigheid een waarborg voor het recht op veiligheid en het verbod op foltering en op wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.[741]

---

729 Ar. 5 lid 1 sub c, d, f EVRM.
730 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 342.
731 EHRM 25 juni 2009, 39686/02 (*Oral en Atabay t. Turkije*), par. 43.
732 EHRM 4 december 1979, 7710/76 (*Schiesser t. Zwitserland*), par. 31.
733 EHRM 4 december 1979, 7710/76 (*Schiesser t. Zwitserland*), par. 36; EHRM 14 januari 2020, 51111/07 en 42757/07 (*Khodorkovskiy en Lebedev t. Rusland*), par. 82.
734 EHRM 14 januari 2020, 51111/07 en 42757/07 (*Khodorkovskiy en Lebedev t. Rusland*), par. 91.
735 EHRM 4 december 1979, 7710/76 (*Schiesser t. Zwitserland*), par. 31.
736 Council of Europe 2020 (Videoconference), p. 8-9.
737 EHRM 29 maart 2010, 3394/03 (*Medvedyev e.a. t. Frankrijk*), para 118 (onderstreping door auteurs).
738 Zie ook njcm.nl/wp-content/uploads/2020/05/NJCM-brief-aan-minister-Grapperhaus-gewijzigde-aanhef.pdf.
739 EHRM 29 maart 2010, 3394/03 (*Medvedyev e.a. t. Frankrijk*), par. 118.
740 ICJ 2020, p. 11.
741 United Nations, CCPR/C/GC/35 (General comment no. 35), par. 34.

Ook gedurende de periode nadat iemand 'onverwijld na arrestatie' voor een magistraat is geleid en totdat een rechter vrijspreekt of veroordeelt,[742] blijft art. 5 lid 3 EVRM van toepassing. Een magistraat moet kunnen beslissen of (de duur van) het voorarrest gerechtvaardigd blijft.[743] Deze beslissing moet met *due expedition* worden genomen.[744] Het EHRM lijkt voor deze periode geen standaarden te hebben ontwikkeld die relevant zijn voor dit onderzoek; de jurisprudentie lijkt zich voornamelijk te richten op de omstandigheden waaronder voorarrest nog toelaatbaar is en hoe lang een voorarrest mag duren.[745] Wel heeft het EHRM geconcludeerd dat er zeer overtuigende argumenten bestaan om de waarborgen die van toepassing zijn op de eerste periode ook toe te passen op de tweede periode.[746] Daarom nemen wij aan dat de standaarden die zojuist uiteen zijn gezet bij bespreking van de eerste periode ook op de tweede periode van toepassing zijn.

Toepassing strafrecht

Bij de sluiting van de rechtbanken op 17 maart 2020 is er een uitzondering gemaakt op zaken waarbij verdachten (in voorlopige hechtenis) vastzitten en daarop een rechterlijke toets moet plaatsvinden. Deze zaken waren als zeer urgent aangemerkt en vonden daardoor plaats met het oog op de voorgeschreven wettelijke termijnen. Art. 5 lid 3 EVRM lijkt daarmee niet in het geding te zijn gekomen voor zo ver vereist is dat een persoon onverwijld wordt voorgeleid. Voor wat betreft de vraag of een magistraat periodiek kon beslissen of de duur van het van het voorarrest nog steeds gerechtvaardigd is, kan worden opgemerkt dat ook dit type zaken steeds doorgang heeft gevonden via telehoren, wederom vanwege de wettelijke termijnen.

In de gehele periode (tot in ieder geval 30 november 2021) was het mogelijk om zaken gerelateerd aan de (voortzetting) van de voorlopige hechtenis via een beeldverbinding te laten plaatsvinden.[747] In de allereerste periode van de pandemie, toen er nog onvoldoende telehoorcapaciteit was, is er ook telefonisch gehoord in dit type zaken. Wel kon bij uitzondering de voorzitter beslissen dat de verdachte de zitting fysiek zou bijwonen wanneer de voorzitter dat wenselijk achtte. Deze uitzondering gold alleen wanneer de gedetineerde verdachte niet via een telefonische (beeld) verbinding kon worden gehoord en geen afstand deed van zijn aanwezigheidsrecht ter zitting.[748] Daarnaast was het zo dat op een bepaald moment het wel weer mogelijk was voor verdachten om de raadkamergevangenhouding fysiek bij te wonen, zo blijkt uit de interviews. Art. 5 lid 3 is mogelijk wel in het geding gekomen aangezien verdachten niet steeds fysiek zijn voorgeleid en soms zelfs enkel telefonisch zijn gehoord, een vereiste dat nog duidelijker volgt uit art. 3 lid 3 IVBPR volgens het VN-mensenrechtencomité. Wel moet worden opgemerkt dat het EHRM nog geen relevante uitspraken heeft gedaan over niet-fysiek horen in het kader van art. 5 lid 3 EVRM in de context van de pandemie, waardoor niet uit te sluiten is dat het EHRM vanwege de speciale context toch niet-fysiek horen toe zou staan. Daar komt bij dat bij uitzonderlijk fysieke zittingen wel mogelijk waren. Tegelijkertijd is het fysiek horen een zeer belangrijke waarborg die het EHRM niet makkelijk terzijde zal schuiven.

---

742 EHRM 27 juni 1968, 2122/64 (*Wemhoff t. Duitsland*), par. 9.
743 EHRM 3 oktober 2006, 543/03 (*McKay t. Verenigd Koninkrijk*), par. 45.
744 EHRM 3 oktober 2006, 543/03 (*McKay t. Verenigd Koninkrijk,* par. 46.
745 Op basis van de handboeken Rainey, McCormick & Ovey 2017; Harris, Bates & Buckley 2018; Van Dijk e.a. 2018.
746 EHRM 16 december 2014, 23755/07 (*Buzadji t. Moldavië*), par. 102.
747 Zie ook art. 28 Tijdelijke wet COVID-19. Waarin wordt bepaald dat een tweezijdig communicatiemiddel mag worden gebruikt indien een fysieke zitting niet mogelijk is. Een uitzondering hierop zijn '*de behandeling van een vordering van het openbaar ministerie tot gevangenhouding of gevangenneming of tot de verlenging daarvan*'. Van belang is echter dat volgens de Memorie van Toelichting onder een fysieke zitting wordt verstaan een zitting '*waarbij in ieder geval de rechters, de griffier en de officier van justitie aanwezig zijn*' en dus niet per se de verdachte of zijn raadsman.
748 Zie Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (1 april 2020).

7.4.2 Andere typen detentie

Kader: Art. 5 lid 4 EVRM

Art. 5 lid 4 EVRM beschermt het recht van een ieder 'wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, [een] voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is'. Deze bepaling garandeert met andere woorden *access to justice* in situaties dat gearresteerden of gedetineerden (dit kunnen ook minderjarigen zijn die in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp zijn geplaatst) hun vrijheidsbeneming onrechtmatig achten en willen laten toetsen.[749] Anders dan art. 5 lid 3 EVRM ziet art. 5 lid 4 EVRM niet enkel op vrijheidsberoving ten behoeve van de strafrechtspleging.

Alhoewel het niet altijd nodig is dat de procedure met dezelfde waarborgen is omgeven als die vereist zijn op grond van art. 6 lid 1 EVRM, moet de procedure juridisch van aard zijn en met waarborgen omgeven zijn die passend zijn voor het type detentie.[750] De reikwijdte van de verplichtingen is daarmee niet identiek voor elk type detentie.[751] Een waarborg die wel altijd geldt, is dat de procedure *adversarial* moet zijn en, in het verlengde daarvan, het beginsel van *equality of arms* moet respecteren (het beginsel van gelijkheid van partijen).[752] Het moet mogelijk zijn om de vraag van rechtmatigheid *at reasonable intervals* voor te leggen aan de bevoegde instantie.[753] De aanwezigheid van de persoon wiens vrijheid is afgenomen, kan noodzakelijk zijn voor de *fairness* van de procedure wanneer een beoordeling van het karakter of de mentale staat van de persoon nodig is om bijvoorbeeld in te schatten hoe gevaarlijk hij is.[754] Bovendien is bijstand door een vertegenwoordiger soms vereist, evenals de mogelijkheid om getuigen op te roepen en te ondervragen.[755] Een hoorzitting is niet altijd vereist, bijvoorbeeld niet wanneer het onaannemelijk is dat zij enige verduidelijking zal opleveren.[756] De procedure kan dus in sommige omstandigheden ook schriftelijk verlopen.[757]

Overigens heeft het Mensenrechtencomité van de VN bij de interpretatie van een bepaling vergelijkbaar met die van art. 5 lid 4 EVRM[758] bepaald dat de persoon die gedetineerd is in beginsel het recht heeft om in persoon voor de rechter te verschijnen, voornamelijk wanneer dit ten goede zou komen aan het onderzoek naar de wettigheid van de detentie en wanneer er mogelijk sprake is van *ill-treatment*. Bovendien moet de rechter de bevoegdheid hebben om te bevelen dat de gedetineerde voor hem verschijnt, ongeacht of de persoon in kwestie daarom heeft gevraagd, aldus het Mensenrechtencomité.[759] Het Mensenrechtencomité lijkt op dit punt dus strenger te zijn dan het EHRM.

Art. 5 lid 4 EVRM voorziet in toegang tot de rechter in de situatie dat een minderjarige op grond van art. 5 lid 1 sub d EVRM van zijn vrijheid is beroofd 'met het doel toe te zien op zijn opvoeding'. Dit houdt in dat minderjarigen van hun vrijheid kunnen worden beroofd en geplaatst kunnen worden in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Deze bepaling gaat samen met de positieve

---

749 EHRM 28 oktober 2003, 58973/00 (*Rakevich t. Rusland*), par. 43.
750 EHRM 28 oktober 1998, 90/1997/874/1086 (*Assenov e.a. t. Bulgarije*), par. 162.
751 EHRM 29 februari 1988, 9106/80 (*Bouamar t. België*), par. 60.
752 EHRM 13 februari 2001, 23541/94 (*Garcia Alva t. Duitsland*) par. 39. Zie over het belang van een procedure op tegenspraak ook ABRvS 7 april 2020, ECLI:RVS:2020:992, r.o. 7.2. Zie uitgebreider paragraaf 7.11 hieronder.
753 EHRM 28 oktober 1998, 90/1997/874/1086 (*Assenov e.a. t. Bulgarije*), par. 162.
754 EHRM 10 december 2002, 53236/99 (*Waite t. Verenigd Koninkrijk*), par. 59.
755 EHRM 29 februari 1988, 9106/80 (*Bouamar t. België*), par. 78.
756 EHRM 2021 (Article 5), par. 268.
757 EHRM 21 oktober 1986, 9862/82 (*Sanchez-Reisse t. Zwitserland*) par. 51.
758 Art. 9 lid 4 IVBPR.
759 United Nations, CCPR/C/GC/35 (General comment no. 35), par. 42.

verplichting om voor de minderjarige een behandelsetting te creëren die tegemoet komt aan het opvoedingsdoel dat is gesteld.[760] De rechtmatigheid moet worden beoordeeld aan de hand van nationaal recht, het EVRM en het doel van de beperkingen die door art. 5 lid 1 EVRM worden toegestaan.[761] Voor minderjarigen die te maken krijgen met vrijheidsbeneming door plaatsing in een gesloten jeugdhulpaccommodatie met het doel om toe te zien op hun opvoeding, geldt dat hun recht op zelfstandige toegang tot een rechterlijke autoriteit om de rechtmatigheid van de plaatsing te toetsen ook moet worden gewaarborgd.[762] Het bestaan van het rechtsmiddel moet voldoende zeker zijn en wanneer dat niet het geval is, zal het rechtsmiddel niet voldoen aan de vereisten van toegankelijkheid en effectiviteit van art. 5 lid 4 EVRM.[763] In het verlengde hiervan is van belang dat de persoon wiens vrijheid is ontnomen het rechtsmiddel op eigen initiatief kan aanwenden en hiervoor niet afhankelijk is van de autoriteiten.[764]

Art. 5 lid 4 EVRM beschermt ook het recht op toegang tot de rechter indien iemand tegen wie een uitzettings- of uitleveringsprocedure hangende is, wordt gedetineerd op basis van art. 5 lid 1 sub f EVRM. Ten aanzien van vreemdelingenbewaring speelt specifiek de vraag of de inbewaringstelling in strijd is met art. 5 lid 4 EVRM wanneer de persoon tegen wie de procedure loopt niet kan worden uitgezet vanwege de coronabeperkingen waaronder ook vliegverboden vielen. Het EHRM heeft hierover bepaald dat de procedure moet worden uitgevoerd met *due diligence*.[765] De detentie mag nooit willekeurig zijn, wat betekent dat de detentie rechtmatig moet zijn en dat de detentie '*must be carried out in good faith; it must be closely connected to the ground of detention relied on by the Government; the place and conditions of detention should be appropriate; and the length of the detention should not exceed that reasonably required for the purpose pursued*'.[766] Het EHRM neemt de kwetsbaarheid van de gedetineerde vreemdeling mee in zijn oordeel.[767] Ook heeft het EHRM geoordeeld dat de nationale autoriteiten verplicht zijn om te overwegen of er daadwerkelijk zicht op uitzetting is en '*whether detention with a view to removal is from the outset, or continues to be, justified*'.[768] Indien een staat bijvoorbeeld een staatloze vluchteling probeert uit te zetten, iets wat zeer moeilijk kan zijn, dan moet hij overwegen of uitzetting inderdaad een *realistic prospect* is.[769]

In het kader van vreemdelingebewaring werd in de zaak *Bah t. Nederland* geklaagd over het feit dat klager die in vreemdelingenbewaring zat niet in persoon was gehoord. De geplande hoorzitting op 19 maart 2020 kon geen doorgang vinden vanwege de *lockdown*. Klager kreeg daarop te horen dat de zitting schriftelijk zou worden afgedaan of via een tele- of videoconferentie met zijn advocaat (waarbij hij niet aanwezig kon zijn). Hij koos voor de laatste optie en tijdens de telehoorzitting werd besloten om toch een fysieke zitting te organiseren. Dit besluit kon niet worden uitgevoerd vanwege de coronamaatregelen en de zaak werd afgedaan zonder klager zelf te horen. Het EHRM constateert niettemin dat klager een voorziening heeft kunnen aanvragen in overeenstemming met de vereisten van art. 5 lid 4 EVRM. Het EHRM merkt op dat klager werd bijgestaan door een advocaat die schriftelijke stukken heeft overgelegd, telefonisch is gehoord en regelmatig contact had met klager. Daarbij benadrukt het EHRM dat de hoorzitting plaatsvond tijdens de eerste weken van de *lockdown* toen de detentiecentra niet de 1,5-meter regel konden

760 De Jong-De Kruijf 2019, p. 97.
761 EHRM 24 juni 1982, 7906/77 (*Droogenbroeck t. België*), par. 48.
762 EHRM 17 oktober 2016, 7472/14, (*D.L. t. Bulgarije*) par. 90.
763 EHRM 24 juni 1982, 7906/77 (*Droogenbroeck t. België*), par. 54.
764 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 358.
765 EHRM 11 maart 2021, 6865/19 (*Feilazoo t. Malta*), par. 102.
766 EHRM 11 maart 2021, 6865/19 (*Feilazoo t. Malta*), par. 103-104.
767 EHRM 2021 (Article 5), par. 142.
768 EHRM 25 juni 2019, 10112/16 (*Al Husin t. Bosnië en Herzegovina*), par. 98
769 EHRM 12 februari 2013, 58149/08 (*Amie e.a. t. Burgarije*), par. 77.

waarborgen en het algemene belang van publiek gezondheid zwaar woog. Ook heeft de rechtbank geprobeerd de aanwezigheid van klager te regelen en helder uitgelegd waarom dat toch niet lukte.[770] Uit deze beslissing blijkt dat het EHRM bereid is de speciale context van de coronacrisis mee te nemen in zijn oordeel, alhoewel het aannemelijk is dat die bereidheid afneemt bij het voortduren van de crisis. Ook bevestigt de beslissing dat een fysieke zitting met aanwezigheid van de rechtzoekende niet altijd nodig is.

Kader: EU-recht

Art. 6 Hv beschermt dezelfde rechten als art. 5 EVRM.[771] Daarnaast schrijft de Richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures voor (in overeenstemming met de hierover uiteengezette EHRM-jurisprudentie) dat stukken in een stafprocedure 'die essentieel zijn om de rechtmatigheid van de aanhouding of de detentie overeenkomstig het nationale recht daadwerkelijk aan te vechten, ter beschikking worden gesteld van de aangehouden personen of hun advocaten'.[772] Naast art. 6 Hv bieden drie richtlijnen toegang tot een rechtsmiddel in het kader van detentie.

De Opvangrichtlijn bepaalt dat asielzoekers niet enkel mogen worden gedetineerd omdat zij een beroep doen op internationale bescherming.[773] Zij mogen alleen in bewaring worden gehouden in een limitatief aantal omstandigheden en wanneer er geen minder dwingende effectieve maatregelen voorhanden zijn.[774] De bewaringstermijn moet zo kort mogelijk duren en vertraging in de administratieve procedure die niet aan verzoeker kan worden toegeschreven, is geen reden voor voortduring van de bewaring.[775] Wanneer een administratieve instantie bewaring beveelt, '*zorgen de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker voor dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst*'. Voor ambtshalve toetsing geldt dat het besluit zo spoedig mogelijk bij aanvang van de bewaring genomen wordt. Wanneer een verzoeker om toetsing verzoekt, '*wordt het besluit tot toetsing van de rechtmatigheid zo spoedig mogelijk na de aanvang van de betrokken procedures genomen*'.[776] Bovendien moet de bewaring op verzoek of ambtshalve '*met redelijke tussenpozen door een rechterlijke instantie opnieuw [worden] bezien*'. Die verplichting bestaat '*in het bijzonder wanneer het om een bewaring van langere duur gaat of wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen of nieuwe informatie beschikbaar komt die van invloed kunnen zijn op de rechtmatigheid van de bewaring*'.[777] De richtlijn schrijft verder geen standaarden voor, maar schrijft wel voor dat toegang tot rechtsbijstand en vertegenwoordiging soms vereist is.[778] Wel zijn art. 47 en art. 6 Hv, en in het verlengde daarvan art. 5 EVRM, van toepassing op de situaties die binnen het toepassingsbereik van de richtlijn vallen.

De Terugkeerrichtlijn bepaalt dat een derdelander die niet rechtmatig op Europees grondgebied verblijft in bewaring kan worden gehouden indien er geen minder dwingende maatregelen voorhanden zijn. De bewaring heeft ten doel om de terugkeer '*voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren*'. Dit is met name toegestaan wanneer er risico op onderduiken bestaat of wanneer de derdelander de voorbereiding op de terugkeer of verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.[779] De bewaring mag alleen in stand blijven zolang zij aan de zojuist

770 EHRM 22 juni 2021, 35751/20 (*Bah t. Nederland)*.
771 Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C303/02).
772 Richtlijn 2012/13 Recht op informatie in strafprocedures, art. 7 lid 1.
773 Opvangrichtlijn 2013/33/EU, art. 8 lid 1.
774 Opvangrichtlijn 2013/33/EU, art. 8 lid 2 en 3.
775 Opvangrichtlijn 2013/33/EU, art. 9.
776 Opvangrichtlijn 2013/33/EU, art. 9 lid 3.
777 Opvangrichtlijn 2013/33/EU, art. 9 lid 5.
778 Opvangrichtlijn 2013/33/EU, art. 9 leden 6, 7, 8 en 9. Zie hierover paragraaf 7.9.3.
779 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, art. 15 lid 1.

genoemde voorwaarden blijft voldoen en noodzakelijk is om een geslaagde verwijdering te garanderen. Hoe dan ook mag de bewaringsduur niet langer dan een half jaar duren[780] tenzij bepaalde omstandigheden zich voordoen.[781] Wanneer een administratieve autoriteit de inbewaringstelling heeft gelast:

- voorzien de lidstaten erin dat een spoedige rechtelijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na de aanvang ervan plaatsvindt;
- of bieden de lidstaten de betrokken [derdelander] het recht voorziening te vragen bij het gerecht zodat de rechtmatigheid van de bewaring aan een spoedige rechtelijke toetsing wordt onderworpen, die zo spoedig mogelijk na het instellen van deze procedure tot een beslissing leidt. [782]

Daarnaast moet de inbewaringstelling met redelijke tussenpozen op verzoek van de derdelander of ambtshalve worden getoetst. Wanneer de periode van bewaring lang voortduurt, moet de rechter deze toets uitvoeren.[783]

Tot slot biedt de Dublinverordening een grondslag voor bewaring van zogenaamde Dublin-claimanten, i.e. asielzoekers die via een andere lidstaat in Nederland aankwamen en in het eerste EU-land asiel hadden moeten aanvragen. Indien er een significant risico op het onderduiken door een persoon bestaat, mag een lidstaat de betrokken persoon in bewaring houden om de Dublin-overdracht veilig te stellen.[784] De hierboven uitgezette waarborgen voor wat betreft toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring uit de Opvangrichtlijn zijn ook van toepassing op personen die op basis van de Dublinverordening in bewaring worden gesteld.[785] Voor deze verordening en de twee zojuist genoemde richtlijnen geldt dat het HvJEU de bepalingen over rechtelijke toetsing uitlegt aan de hand van art. 47 Hv.[786]

Toepassing civiele jeugdrecht

Voor machtigingen uithuisplaatsing in accommodaties voor gesloten jeugdhulp geldt dat tijdens de coronamaatregelen *access to justice* gegarandeerd bleef. Verzoeken tot (verlengingen van) gesloten plaatsingen werden altijd mondeling behandeld in aanwezigheid van de minderjarige (fysiek, online via een beeldscherm of telefonisch) en er bestond geen mogelijkheid om drie maanden te verlengen zonder procespartijen te horen. Minderjarigen kunnen zelfstandig (met hun advocaat) hoger beroep instellen en door de Hoven zijn gesloten uithuisplaatsingen als zeer urgent aangemerkt, wat betekent dat deze zaken mondeling zijn behandeld in aanwezigheid van de minderjarige. Alleen voorwaardelijke gesloten plaatsingen, waarbij minderjarigen niet gesloten worden geplaatst maar zich moeten houden aan voorwaarden buiten de instelling, konden door de Hoven als urgente zaak worden aangemerkt wat inhoudt dat het Hof zelf mocht bepalen of een mondelinge behandeling haalbaar was of schriftelijk werd afgedaan. Minderjarigen worden met een voorwaardelijke machtiging niet direct in een gesloten jeugdzorgaccommodatie geplaatst en er is derhalve niet direct sprake van vrijheidsbeneming maar slechts van het opleggen van voorwaarden waar de minderjarige zich aan moet houden om een gesloten plaatsing te

780 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, art. 15 leden 4 en 5.
781 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, art. 15 lid 6.
782 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, art. 15 lid 2.
783 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, art. 15 lid 3.
784 Dublinverordening 604/2013/EU, art. 28 lid 1. Dit mag bovendien alleen 'op basis van een individuele beoordeling en, enkel voor zover bewaring evenredig is, en wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast'.
785 Meer specifiek verwijst de Dublinverordening 604/2013 in art. 28 lid 4 naar art. 9-11 van de Opvangrichtlijn 2013/33/EU.
786 HvJEU 5 juni 2014, C-146/14 PPU (*Mahdi*); HvJEU 15 februari 2016, C-601/15 PPU (*J.N.*); HvJEU 15 april 2021, C-194/19 (*H.A.*).

voorkomen. Desalniettemin kan in dergelijke situaties een jeugdhulpaanbieder beslissen tot opname van de minderjarige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp, zonder dat de rechter opnieuw moet beslissen. De minderjarige kan pas na de plaatsing de rechter verzoeken om de beslissing tot opname vervallen te verklaren. Toch lijkt dit beleid van de Hoven niet in strijd met art. 5 lid 4 EVRM aangezien er na plaatsing van de minderjarige een mogelijkheid tot toegang tot de rechter is en de rechter in dat geval binnen drie weken, dus relatief snel, moet beslissen op een verzoek.

Toepassing vreemdelingenrecht

Vreemdelingenbewaringszaken werden net als strafrecht- en jeugdrechtzaken aangemerkt als zeer urgente zaken. Hoewel de detentiecentra beschikken over telehoorruimtes om vreemdelingen digitaal ter zitting te horen, waar in bewaringszaken veel gebruik van werd gemaakt voor de pandemie, werden die ruimtes na de sluiting van de gerechtsgebouwen gebruikt voor strafzaken. In eerste beroepschriften over opheffing vreemdelingenbewaring hebben rechtbanken uit praktische overwegingen, zeker in de beginfase van de coronamaatregelen, veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de zaak schriftelijk af te doen, of is de afweging gemaakt om de vreemdeling niet maar de advocaat wel op een zitting te horen. Het grondrechtelijk kader geeft daarvoor in beginsel ruimte maar vereist wel steeds een individuele toetsing of een dergelijke afwijking van de plicht te horen ter zitting gerechtvaardigd was. Bij die toetsing moet dan aandacht zijn voor de vraag of de procedure *adversarial* blijft en of de *equality of arms* is gewaarborgd. De jurisprudentie van het EHRM en de ABRvS over de vraag of schriftelijke afdoening grondrechtelijk geoorloofd is,[787] betreft de situatie aan het begin van de pandemie. Beide rechterlijke instanties wijzen op de moeilijke en onvoorziene praktische problemen voor de rechtbanken en op de afweging tussen het recht op een zitting en het recht op gezondheid. Uit ons onderzoek komt naar voren dat ook bij de langere duur van de maatregelen, rechtbanken over het algemeen bleven aansturen op schriftelijke afdoening van bewaringszaken, ook toen digitale zittingen weer mogelijk waren. Het gevaar bestaat dat de uitzondering van het schriftelijk afdoen, of horen zonder vreemdeling wordt verheven tot algemeen uitgangspunt, zonder dat de vereiste grondrechtelijke afweging in ieder individueel geval wordt gemaakt.

7.5 Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Vergelijkbaar met het recht op een eerlijk proces is het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Dit recht is in dit onderzoek met name relevant voor vreemdelingenzaken omdat daar de waarborgen uit art. 6 EVRM slechts indirect via het Handvest gelden. Uit het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel volgt bijvoorbeeld het vereiste dat het ingestelde rechtsmiddel binnen een redelijke termijn moet worden behandeld, hetgeen als gevolg van de coronamaatregelen in het gedrang kwam.

Kader: Art. 13 EVRM

Art. 13 EVRM geeft eenieder die een verdedigbare klacht (*arguable claim*) heeft dat zijn EVRM-rechten zijn geschonden recht op een effectief rechtsmiddel voor een nationale instantie.[788] Deze bepaling is breder toepasselijk dan art. 6 EVRM, omdat art. 13 EVRM zich niet tot straf- en civiele zaken beperkt. Anders dan art. 6 EVRM is art. 13 EVRM daarom bijvoorbeeld wel van toepassing op asiel- en uitzettingszaken. Overigens wordt art. 13 door art. 6 EVRM 'geabsorbeerd' omdat de

787 EHRM 22 juni 2021, 35751/20 (*Bah t. Nederland)* en ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991.
788 EHRM 6 oktober 2005, 11810/03, (*Maurice t. Frankrijk*), par. 106.

laatste bepaling meer vergaande bescherming biedt.[789] Iets vergelijkbaars geldt voor art. 5 lid 4 en lid 5 EVRM: omdat zij een lex specialis van art. 13 EVRM zijn, worden de minder vergaande art. 13-vereisten 'geabsorbeerd' door de vereisten in art. 5 EVRM.[790]

Een rechtsmiddel voldoet enkel aan art. 13 EVRM wanneer hij het mogelijk maakt om de situatie waarover wordt geklaagd recht te zetten.[791] Bij zijn beoordeling van het rechtsmiddel beoordeelt het EHRM niet alleen of het rechtsmiddel op papier voorhanden is, maar ook of het rechtsmiddel in de praktijk effectief functioneert en een rechtzoekende niet wordt tegengewerkt door handelen of nalaten van de staat.[792] Daarom neemt het EHRM in zijn beoordeling van een klacht onder art. 13 EVRM de algemene juridische en politieke context in ogenschouw alsmede de situatie van de persoon die aanspraak doet op het recht.[793] Voor minderjarigen geldt dat art. 13 EVRM niet vereist dat zij zelfstandig een rechtsmiddel kunnen inzetten; ook als zij door hun ouders moeten worden vertegenwoordigd, is dit voldoende.[794] De grondbeginselen van *fairness* die ook in art. 6 EVRM te vinden zijn en waaronder ook het beginsel van *equality of arms* valt, zijn hoofdbestanddelen van een effectief rechtsmiddel: '*A remedy cannot be considered effective unless the minimum conditions enabling an applican to challenge a decision that restricts his or her rights under the Convention are provided*'.[795] Eén zo'n vereiste is dat de procedure voldoende snel moet zijn.[796] De vereiste instantie hoeft geen rechterlijke instantie te zijn, maar wel is onder meer vereist dat er voldoende procedurele waarborgen zijn, wat in sommige omstandigheden kan betekenen dat iemand vertegenwoordigd wordt door een advocaat.[797]

In asiel- en uitzettingszaken richt het EHRM zich in de kern op de vraag of er voldoende waarborgen bestaan tegen willekeurige refoulement (het terugsturen van asielzoekers naar hun land van herkomst als zij daar vervolging te vrezen hebben).[798] Wanneer iemand aanvoert dat bij terugkeer zijn art. 2 en 3 EVRM-rechten op het spel staan, is onder meer '*independent and rigorous scrutiny [...] and particular promptness*' vereist.[799] Verder is in dergelijke omstandigheden vereist dat het betrokken individu voldoende informatie krijgt over zijn situatie zodat hij in staat is om gebruik te maken van een rechtsmiddel, zijn klacht te onderbouwen en toegang te krijgen tot een tolk en juridische bijstand.[800] Een factor op basis waarvan het EHRM een schending kan vinden, is het feit dat de asielzoeker enkel een half uur is gehoord door de asielautoriteiten, terwijl de zaak complex was en het een eerste asielverzoek betrof.[801] In de literatuur is geconcludeerd dat, alhoewel de art. 6 EVRM-vereisten niet van toepassing zijn op de beoordeling van een asielclaim, de procedurele standaarden onder art. 13 EVRM *hardly inferior* zijn.[802] Daarmee wordt bedoeld dat de art. 13 EVRM standaarden nauwelijks minder bescherming bieden dan die van art. 6 EVRM. Tegelijkertijd is opgemerkt dat het EHRM in heel weinig zaken een schending van art. 3 en 13

789 EHRM 9 oktober 1979, 6289/73 (*Airey t. Ierland*), par. 35. Zie voor een uitzondering op deze regel, het vereiste van een redelijke termijn EHRM 26 oktober 2000, 30210/96 (*Kudla t. Polen*), par. 147.
790 EHRM 25 maart 1999, 31195/96 (*Nikolova t. Bulgarije*), par. 69.
791 EHRM 18 september 2014, 13006/13 (*Ivinovic t. Kroatië*), par. 26.
792 EHRM 2021 (Article 13), par. 43-44.
793 EHRM 16 september 1996, 21893/93 (*Akdivar e.a. t. Turkije*), par. 69.
794 EHRM 25 februari 1992, 12963/87 (*Margareta en Roger Andersson t. Zweden*). Zie ook C. Fenton-Glynn 2021, p. 349-350.
795 EHRM 7 juni 2011, 30042/08 (*Csüllög t. Hongarije*), par. 46.
796 EHRM 2021 (Article 13), par. 36.
797 EHRM 15 november 1996, 22414/93 (*Chahal t. Verenigd Koninkrijk*), par. 154.
798 EHRM 2021 (Article 13), par. 122; Cantor, *Refugee Survey Quarterly* 2015, afl. 34, p. 93.
799 EHRM 11 juli 2000, 40035/98 (*Jabari t. Turkije*), par. 50; EHRM 3 juni 2004, 1571/07 (*Batı en Others t. Turkije*), par. 136. Zie hierover uitgebreider Baldinger 2013, p. 203.
800 EHRM 2021 (Article 13), par. 128. Zie hierover ook Cantor, *Refugee Survey Quarterly* 2015, afl. 34, p. 92.
801 EHRM 2 februari 2012, 9152/09 (*I.M. t. Frankrijk*), par. 155.
802 *Refugee Survey Quarterly* 2015, afl. 34, p. 93.

EVMR heeft vastgesteld vanwege een gebrek aan *rigorous scrutiny*.[803] Ook is afgeleid uit de overweging van het EHRM in het arrest *Kudla t. Polen* dat de art. 13 EVRM-standaarden de waarborgen uit art. 6(1) EVRM versterken,[804] waardoor gerechtvaardigde uitzonderingen op art. 6(1) EVRM niet in overeenstemming zijn met art. 13 EVRM.[805]

Voor het huidige onderzoek is nog relevant dat het Mensenrechtencomité van de VN heeft opgemerkt dat effectieve rechtsmiddelen '*should be appropriately adapted so as to take account of the special vulnerability of certain categories of person, including in particular children*'.[806]

Kader: EU-recht[807]

Art. 47 Hv schrijft onder meer voor dat eenieder wiens EU-rechten (en dus niet enkel Hv-rechten) zijn geschonden het recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte.[808] Dit deel van de bepaling is gebaseerd op art. 13 EVRM, maar biedt meer bescherming aangezien het Handvest een rechtsmiddel voor een rechter vereist, terwijl het EVRM verwijst naar een nationale instantie.[809] Het HvJEU heeft de positie van kwetsbare personen meegenomen bij interpretatie van deze bepaling. Vanwege de kwetsbaarheid van een betrokkene kan het HvJEU tot de conclusie komen dat bepaalde procedurele regels (zoals termijnen maar ook bepalingen die het recht op rechtsbijstand inperken) het recht op een rechtsmiddel schenden, terwijl zij dit in hun algemeenheid niet doen.[810] Net als het EHRM zal het HvJEU niet alleen beoordelen of het rechtsmiddel op papier voorhanden is, maar ook of het rechtsmiddel in de praktijk effectief werkt. Deze aanpak is in overeenstemming met het EU-rechtelijke doeltreffendheidsbeginsel.[811]

Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte wordt ook gewaarborgd in specifieke richtlijnen. Hiervoor werden reeds de bepalingen genoemd die gelden voor vreemdelingenbewaring. In asielzaken geldt nog art. 46 van de Asielprocedurerichtlijn waarin het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechtelijke instantie tegen beslissingen inzake onder meer een verzoek om internationale bescherming, een weigering om een eerder onderbroken procedure te hervatten en een beslissing tot intrekking van internationale bescherming ligt besloten.[812] Het rechtsmiddel moet een volledig en *ex nunc* onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvatten en zo nodig een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig Richtlijn 2011/95/EU.[813] De lidstaten stellen redelijke termijnen en ander voorschriften vast zodat de vreemdeling het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kan uitoefenen.[814] Wanneer een rechtsmiddel wordt aangewend, mag de verzoeker in bepaalde gevallen op het grondgebied blijven in afwachting van de uitkomst.[815]

---

803 Reneman 2018, p. 65.
804 EHRM 26 oktober 2000, 30210/96 (*Kudla t. Polen*) par. 152.
805 Baldinger 2013, p. 278.
806 United Nations, CCPR/C/21 (General Comment no. 31), par. 15. Bij interpretatie van art. 2 lid IVBPR.
807 Zie ook art. 19 EU-Verdrag: 'De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren'. Bovendien heeft het HvJEU het recht op een rechtsmiddel erkend als een algemeen beginsel van het EU-recht, zie Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C303/02).
808 European Union: European Agency for Fundamental Rights 2016, p. 92.
809 Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C303/02).
810 Reneman, Beck & Mole 2014, p. 64.
811 Crescenzi, Forastiero & Palmisano 2018, p. 84.
812 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 46 lid 1.
813 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 46 lid 3.
814 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 46 lid 4.
815 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 46 lid 5, zie voor uitzonderingen leden 6 en 7 van dezelfde bepaling.

Toepassing vreemdelingenrecht

Een aantal van de gevolgen van de coronamaatregelen voor vreemdelingen houdt verband met de vereisten die volgen uit het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Zo zijn achterstanden ontstaan als gevolg van de maatregelen, zowel in de bestuurlijke als in de rechterlijke fase. Het vereiste dat een rechtsmiddel binnen een redelijke termijn moet worden afgehandeld, komt daarmee onder druk te staan. Het huidige onderzoek wijst echter uit dat de ontstane achterstanden niet alleen aan de coronamaatregelen zijn te wijten, maar ook aan algemene factoren als een tekort aan personeel.

Voor het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel is vereist dat het geheel aan procedures (*aggregate of remedies)* voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit art. 13 EVRM.[816] Voor de vraag of de procedure effectief is in de zin van art. 13 EVRM is dus ook van belang hoe de bestuurlijke procedure is gevoerd. Afzien van horen in de gerechtelijke fase kan een inbreuk op de effectiviteit betekenen als ook in de bestuurlijke fase geen persoonlijke ontmoeting tussen vreemdeling en autoriteiten heeft plaatsgevonden. In reguliere vreemdelingenzaken is dit vrijwel altijd het geval omdat in de bestuurlijke fase standaard van de hoorplicht wordt afgezien. Ook in asielzaken waar asielzoekers schriftelijk dan wel digitaal zijn gehoord door de IND, is het de vraag of een digitale zitting, of schriftelijke afdoening in beroep gerechtvaardigd is. Dit zal steeds een individuele afweging moeten zijn.

7.6 Recht op een zitting

In deze paragraaf staat de kwestie centraal in welke omstandigheden een gerechtelijke procedure schriftelijk kan worden afgedaan en wanneer er juist een recht op een zitting bestaat.[817] Deze paragraaf richt zich dus *niet* op de vraag of een betrokkene al dan niet aanwezig kan zijn op zitting, maar of er überhaupt een zitting wordt ingepland.

Kader: Art. 6 lid 1 EVRM

Het recht op een mondelinge zitting (*oral hearing*) is een fundamenteel beginsel dat wordt beschermd door art. 6 lid 1 EVRM.[818] Dit recht vloeit noodzakelijkerwijs voort uit het recht op een openbare zitting dat door dezelfde bepaling wordt beschermd.[819] In de context van strafzaken is dit recht bijzonder belangrijk en vereist het EHRM over het algemeen dat het gerecht van eerste aanleg alle art. 6 EVRM-vereisten beschermt en de verdachte het recht heeft '*to have his case "heard*"'. Hieronder valt ook de mogelijkheid om onder meer bewijs te leveren voor zijn eigen verdediging, kennis te nemen van bewijs tegen hem en het ondervragen van getuigen.[820]

Ook dit recht is niet absoluut, alhoewel het niet-houden van een zitting enkel bij uitzondering is toegestaan.[821] Het hangt van de aard van de omstandigheden en van de zaak af of een zitting kan worden overgeslagen.[822] De hoofdoverweging is of de *overaching principle of fairness* in art. 6 EVRM is gerespecteerd.[823] Een zaak kan op basis van geschreven stukken worden afgedaan wanneer er bijvoorbeeld geen geloofwaardigheidskwestie speelt, de feiten niet betwist zijn of de

816 EHRM 23 juli 2013, 41872/10 (*M.A. t. Cyprus*), par. 70.
817 In het kader van detentie is deze vraag reeds deels besproken in paragraaf 7.4.
818 EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*), par. 40.
819 EHRM 12 februari 2003, 28394/95 (*Döry t. Zweden*), par. 37.
820 EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*), par. 40.
821 EHRM 3 maart 2014, 18640/10, 18647/10, 18663/0, 18668/10 en 18698/10 (*Grande Stevens e.a. t. Italië*), par. 121.
822 EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*), par. 42.
823 EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*), par. 42.

zaak een technische vraag betreft.[824] Ook efficiëntie-overwegingen en het redelijke termijnvereiste in sociale zekerheidszaken kunnen een reden zijn om geen hoorzittingen te organiseren.[825] Een hoorzitting kan juist wel aangewezen zijn wanneer de rechter moet bepalen of de autoriteiten de feiten juist hebben vastgesteld, wanneer zij hun eigen beeld van de partijen (en hun persoonlijke situatie) moeten vormen of wanneer bepaalde punten om opheldering vragen.[826] Het feit dat een hoorzitting van groot persoonlijk belang is voor een partij is niet beslissend voor de vraag of een hoorzitting al dan niet mag worden overgeslagen.[827] Het EHRM sluit niet uit dat van een hoorzitting mag worden afgezien in strafzaken, aangezien er *criminal charges* van verschillende zwaarte zijn en het EHRM dit begrip breed heeft geïnterpreteerd waardoor er ook *charges* onder vallen die traditioneel niet tot de eigenlijke kern van het strafrecht behoren, zoals administratieve boetes.[828] Voor kinderbeschermingszaken is het uitgangspunt dat er op enig moment een mondelinge zitting plaats moet vinden gezien de impact van dergelijke beslissingen; er kan derhalve niet snel gesproken worden van uitzonderlijke omstandigheden op grond waarvan geen mondelinge zitting wordt gehouden.[829]

Kader: EU-recht

In het kader van het asielrecht heeft het HvJEU, onder verwijzing naar EHRM-jurisprudentie,[830] de vraag beantwoord of een nationale rechter op basis van de Asielprocedurerichtlijn[831] een beroep tegen een kennelijke ongegrondverklaring van een verzoek om internationale bescherming mag verwerpen zonder de verzoeker te horen en daarmee zonder een zitting te organiseren.[832] De Asielprocedurerichtlijn schrijft het horen bij de rechtbank niet voor, maar moet wel worden geïnterpreteerd in het licht van art. 47 Hv dat het recht op effectieve rechtelijke bescherming en de rechten van verdediging beschermt.[833] Het niet-horen in de zojuist geschetste omstandigheden is geoorloofd indien de feitelijke omstandigheden geen ruimte laten voor enige twijfel over de gegrondheid van die beslissing, op voorwaarde dat de verzoeker in de gelegenheid is gesteld persoonlijk te worden gehoord tijdens de bestuurlijke fase en het verslag hiervan aan het dossier is toegevoegd.[834] Die laatste voorwaarde laat zien dat het HvJEU grote waarde hecht '*aan de samenhang tussen de bestuurlijke en rechterlijke fase*'.[835] Het horen van verzoeker is echter noodzakelijk indien zich na vaststelling van de aangevochten beslissing nieuwe elementen hebben aangediend die een voor hem ongunstige invloed kunnen hebben[836] en indien de rechter een grond voor niet-ontvankelijkheid onderzoekt die de beslissingsautoriteit niet heeft onderzocht, waardoor er geen persoonlijk onderhoud is geweest.[837]

---

824 EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*), par. 37; EHRM 28 november 2017, 48657/06 (*Özmurat İnşaat Elektrik Nakliyat Temizlik San. en Tic. Ltd. Şti. t. Turkije)*, par. 37.

825 EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*), par. 42.

826 EHRM 21 juni 2016, 55391/3 (*Ramos Nunes de Carvalho e sá t. Portugal*), par. 191.

827 EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*), par. 44.

828 EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*), par. 43.

829 EHRM 27 april 2000, 25651/94 (*L. t. Finland*); EHRM 21 september 2006, 12643/02 (*Moser t. Oostenrijk*).

830 HvJEU, 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), punt 47. Favilli beargumenteert dat het HvJEU de EHRM-jurisprudentie niet volgt, zie Favilli in Crescenzi, Forastiero & Palmisano 2018, p. 87.

831 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, met name de art. 12, 14, 31 en 46.

832 HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), punt 23. Zie voor een kritische bespreking van de uitspraak Favilli in Crescenzi, Forastiero & Palmisano 2018, p. 86.

833 HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), punt 28, 30-31.

834 HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), punt 49.

835 Noot Geertsema bij: HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), *JV* 2017/228, punt 9.

836 HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), punt 114.

837 HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), punt 40, 26-127.

Het HvJEU lijkt art. 47 Hv, waarvan de tweede alinea correspondeert met art. 6 lid 1 EVRM[838] niet in een andere (of bredere) context te hebben geïnterpreteerd met het oog op de vraag wanneer een rechtelijke procedure schriftelijk mag worden afgedaan. Wel heeft het HvJEU bepaald in een arrest over de Asielprocedurerichtlijn dat art. 47 Hv, net als art. 6 lid 1 EVRM, niet '*dwingend voorschrijft om in alle procedures een terechtzitting te houden*'.[839] Daarnaast is voor het strafrecht van belang dat de Onschuldpresumptierichtlijn voorschrijft dat de bepaling die het recht op aanwezigheid bij het proces beschermt geen afbreuk doet '*aan nationale regels volgens welke procedures of bepaalde fasen daarvan schriftelijk worden gevoerd, mits zulks strookt met het recht op een eerlijk proces*'.[840] Schriftelijke afdoening lijkt daarmee ook een optie te zijn voor zaken in het strafrecht.

Toepassing strafrecht

Volgens de Tijdelijk algemene regeling moeten bepaalde handelingen binnen het strafrecht zo veel als mogelijk tijdens de coronacrisis volledig schriftelijk worden verricht, zoals regiezaken, beklagzaken, zaken ten aanzien van schadevergoedingen vanwege (ten onrechte) ondergane voorlopige hechtenis en art. 12 Sv-zaken waarin wordt geklaagd omtrent beslissingen van het OM inzake niet verdere vervolging. Hoe vaak en of dit daadwerkelijk voor elk van dit type zaak is gebeurd, is onbekend. Voor wat betreft beklagzaken tegen in beslagneming van onder meer goederen ex art. 552a Sv heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de geheel schriftelijke afdoening van dit type zaken leidt tot nietigheid van de beschikking, aangezien het schriftelijk afdoen ingaat tegen hetgeen bepaald is in Sv omtrent het horen van de procesdeelnemers tijdens een openbare raadkamerzitting.[841] De Hoge Raad heeft aangevuld dat enkel instemming door de raadsman met een schriftelijke ronde niet neerkomt op afstand van het doen van het recht op een mondelinge behandeling. In plaats daarvan is nodig dat de partijen instemming hebben gegeven en dat de rechtbank duidelijkheid heeft verschaft over de vraag of instemming door de raadsman erop zag dat de klager afstand deed van het recht op een mondelinge behandeling.[842] Deze jurisprudentie is ook toepasbaar op andere openbare raadkamerbehandelingen waarin de wet voorschrijft dat de procesdeelnemers worden gehoord, zoals art. 12 Sv-zaken. Gezien het door de Hoge Raad bewaakte expliciete instemmingsvereiste en aangezien het schriftelijk afdoen een mogelijkheid was in procedures waarin niet de feiten of de schuldvraag werd vastgesteld, lijkt deze mogelijkheid niet op gespannen voet te staan met art. 6 EVRM.

Toepassing civiele jeugdrecht

Voor kinderbeschermingszaken is het uitgangspunt volgens het EVRM dat er op enig moment een mondelinge zitting plaats moet vinden gezien de impact van dergelijke beslissingen; er kan derhalve niet snel gesproken worden van uitzonderlijke omstandigheden op grond waarvan geen mondelinge zitting wordt gehouden. Zoals hierboven al duidelijk werd, was het ten aanzien van (verlengingen van) (open) machtigingen UHP en (verlengingen van) een OTS mogelijk om deze voor drie maanden schriftelijk af te doen. Rechtbanken konden zelf oordelen of dit onder 'zeer urgent' of 'urgent' viel. Cijfers over het aantal schriftelijke afdoeningen binnen het civiele jeugd-

838 Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C303/02).

839 HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), punt 40.

840 Richtlijn 2016/343/EU De versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn, art. 8 lid 6.

841 HR 22 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:854, *NJ* 2021/249. Overigens is het de vraag, zoals de AG aangeeft, of een klaagschrift tegen inbeslagneming wel onder de reikwijdte van art. 6 EVRM valt, aangezien de Hoge Raad eerder heeft bepaald dat dit niet zo was. De AG legt echter ook uit dat de wetgever heeft beredeneerd dat dit standpunt inmiddels mogelijk is gewijzigd, alhoewel dit nog niet is gebeurd, zie Parket van de Hoge Raad 6 april 2021, ECLI:NL:PHR: 2021:327, punten 3.24-3.25.

842 HR 2 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1568, r.o. 2.3.

recht tijdens corona zijn niet bekend. Daarom is niet vast te stellen hoeveel gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om een zaak – wanneer dat mogelijk was – schriftelijk af te doen binnen het jeugdrecht.

Wel is duidelijk geworden dat hier door rechtbanken verschillend mee is omgegaan. Sommige rechtbanken beslisten niet tot een verlenging van een machtiging uithuisplaatsing zonder dat een zitting had plaatsgevonden, anderen deden dit wel. Zo blijkt uit een drietal uitspraken van het Hof Arnhem-Leeuwarden dat de rechtbank Zwolle in verschillende zaken heeft besloten tot een verlenging van de machtiging UHP voor de duur van drie maanden zonder partijen te horen.[843] Dit gebeurde ook in een situatie waarin de advocaat van de ouder de dag ervoor nog wel door dezelfde rechtbank telefonisch was gehoord in een andere zaak.[844] Ook werd besloten tot een verlenging van een machtiging UHP in een zaak waarin de advocaat van de moeder een dag voor de geplande mondelinge behandeling had verzocht een telefonische zitting te bepalen, aangezien de moeder gehoord wenste te worden.[845] Het Hof concludeerde in deze drie zaken dat het beginsel van hoor en wederhoor is geschonden, aangezien de ouder niet in de gelegenheid is gesteld om op het verzoek tot verlenging van de OTS en de machtiging UHP van de gezinsvoogdij-instelling te reageren. Toch heeft het Hof geen gevolgen verbonden aan deze conclusie, waarbij in aanmerking is genomen dat de kinderrechter in de crisissituatie van dat moment de termijn van de OTS en de machtiging UHP voor een slechts relatief korte periode van drie maanden heeft verlengd en de ouder in hoger beroep alsnog voldoende in de gelegenheid is gesteld om haar standpunt toe te lichten. Derhalve vond het Hof een vernietiging van de verlengingsbeschikkingen te ver gaan. Als dit tegen het licht van art. 6 en 8 EVRM wordt gehouden, dan zal duidelijk zijn dat het beleid om machtigingen UHP te verlengen zonder partijen te horen, terwijl geen individuele toets is afgelegd over de proportionaliteit en subsidiariteit van de beslissing tot niet-horen in de concrete omstandigheden van het geval, niet door de beugel kan. Het is echter de vraag of, gezien de snelle behandeling in hoger beroep en de beperkte termijn van drie maanden voor de machtiging UHP, het EHRM een soortgelijke conclusie zou trekken als het Hof deed, te weten een schending van het beginsel van hoor en wederhoor waaraan geen gevolgen werden verbonden.

Toepassing vreemdelingenrecht

In vreemdelingenzaken is vanuit de Rechtspraak aangestuurd op schriftelijke afdoening zonder zitting. Met name in bewaringszaken is hiervan gebruik gemaakt. Dat betekent dat vreemdelingen van wie de vrijheid is beroofd, geen rechter zien. De ABRvS oordeelde al vroeg in de coronacrisis dat de beslissing van de rechtbank om de vreemdeling niet te horen, ook als de advocaat daarvoor geen toestemming heeft gegeven in bijzondere omstandigheden (zoals de coronacrisis) niet in strijd is met art. 5, 6 en 13 EVRM en art. 47 Handvest en het daarin verankerde verdedigingsbeginsel.[846] De ABRvS maakt een afweging van de verschillende grondrechten die in het geding zijn. Voor de ABRvS weegt zwaar dat een gedetineerde vreemdeling ook recht heeft op een spoedige beslissing over de rechtmatigheid van de maatregel van bewaring (art. 5 EVRM en art. 47 Hv). Tevens verwijst de ABRvS naar eventuele privacy-gevaren van videobellen en naar het recht op gezondheid. Tot slot wijst de ABRvS op de onderzoeksplicht voor de rechter om bij het afzien van horen te onderzoeken of de kern van het recht van de vreemdeling op een procedure op tegenspraak overeind blijft. Bij dat onderzoek is van belang in hoeverre de gemachtigde van de vreemdeling met de rechter heeft kunnen communiceren. Voor de ABRvS is de inhoud van het geschil daarbij van belang: volgens de ABRvS is bij een geschil over de uitleg van het recht het

843 Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5657; Hof Arnhem-Leeuwarden, 6 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6248; Hof Arnhem-Leeuwarden, 29 september 2020, ECLI:NL: GHARL:2020:7980.
844 Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5657.
845 Hof Arnhem-Leeuwarden 29 september 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:7980.
846 ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991.

belang van het horen minder groot dan wanneer de feiten ter discussie staan waarover vooral de vreemdeling kan verklaren.

De overwegingen van de ABRvS wijzen op het belang van een zorgvuldige afweging door de rechter. Het is de vraag of rechtbanken in de loop van de tijd nog wel voldeden aan deze zorgvuldigheidsafweging. Het aansturen op schriftelijke afdoening was ruim anderhalf jaar na de eerste coronamaatregelen nog steeds het uitgangspunt voor bepaalde rechtbanken.

Geïnterviewden benoemen dat in zaken waarin het gaat om een zeer technisch-juridische kwestie afgezien kan worden van een zitting. Het is echter de vraag wat de definitie is van een technisch-juridische zaak. Volgens het EHRM kan dit bijvoorbeeld het geval zijn als de uitkomst van een geschil volledig afhankelijk is van schriftelijke stukken van bijvoorbeeld medische deskundigen.[847] In asielzaken is dit vrijwel nooit het geval, en speelt altijd het verhaal van de asielzoeker een rol in het geschil. Voor asielzaken geldt dat het grondrechtelijk kader een mondelinge zitting vereist, omdat in vrijwel alle asielzaken geloofwaardigheidskwesties spelen en de feiten in het geding zijn. Schriftelijke afdoening heeft in asielzaken echter niet, of slechts beperkt, plaatsgevonden.

7.7 Aanwezigheidsrecht

Wanneer er een zitting plaatsvindt als onderdeel van een rechtelijke procedure kan de vraag rijzen of er een recht bestaat voor de verdachte of rechtzoekende om aanwezig te zijn op zitting of dat de zitting ook doorgang kan vinden in zijn afwezigheid.[848] Die vraag rijst vanzelfsprekend niet bij een geheel schriftelijke procedure.[849] Deze paragraaf behandelt *niet* de vraag of een betrokkene effectief kon deelnemen indien hij aanwezig kan zijn; die vraag wordt in de volgende paragraaf over het recht op effectieve deelname behandeld.

Kader: Art. 6 lid 1 EVRM

In strafzaken bestaat, alhoewel dit niet met zoveel woorden in art. 6 EVRM staat, het recht om op zitting aanwezig te zijn wanneer er een zitting wordt georganiseerd.[850] Zonder dit recht zou het nagenoeg onmogelijk zijn de rechten in art. 6 lid 3 EVRM, waaronder het recht om zichzelf te verdedigen en het recht op een tolk, uit te oefenen. Bovendien volgt het aanwezigheidsrecht uit de aard en het doel van de bepaling.[851] Dit recht is dan ook '*of capital importance*', aldus het EHRM.[852] Nationale rechters '*must exercise due diligence in securing the presence of the accused by properly summoning him or her [...] and they must take measures to discourage his unjustified absence from the hearing*'.[853] Het EHRM heeft voorts benadrukt dat indien een beroepsrechter een zaak beoordeelt op grond van de feiten en het recht en de (on)schuld volledig moet vaststellen, hij dit niet kan doen zonder direct het ontlastende bewijs te beoordelen dat de verdachte in

847 EHRM 12 februari 2003, 28394/95 (*Döry t. Zweden*), par. 41.

848 Zie ook art. 14 lid 3 sub d IVBPR. Zie hierover vanuit een niet strikt juridisch perspectief: 'European Criminal Bar Association: Statement of Principles on the use of Video-Conferencing in Criminal Cases in a Post-Covid-19 World), ecba.org, 6 september 2020, p. 14-15.

849 Richtlijn 2016/343/EU De versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn, overweging 41.

850 'Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic,' fairtrials.org, p. 16.

851 EHRM 12 februari 1985, 9024/80, *NJ* 1986/685, m.nt. Knigge (*Colozza t. Italië*), par. 27.

852 EHRM 22 september 1994, 14861/89, *NJ* 1994/733 m.nt. G. Knigge *(Lala t. Nederland)*, par. 33.

853 EHRM 2021 (criminal limb), par. 285. Zie ook EHRM 14 februari 2017, 30749/12 (*Hokkeling t. Nederland*), par. 61.

aanwezigheid op de zitting naar voren brengt. Zijn aanwezigheid ter zitting is des te belangrijker wanneer de vraag voorligt of de straf verhoogd moet worden.[854]

Aanwezigheid van de verdachte is niet altijd vereist voor een beroepsrechter wanneer enkel een rechtsvraag wordt behandeld, en niet het feitencomplex, op voorwaarde dat dit wel door de rechter in eerste aanleg is gedaan.[855] Daarnaast kan de urgentie van het proces afwezigheid van de verdachte rechtvaardigen, bijvoorbeeld omdat anders bewijs waarschijnlijk wordt verspreid of om verjaring te voorkomen.[856] In de zaak *X. t Nederland* bepaalde het EHRM echter dat, gezien de korte duur van de beroepsprocedure (minder dan zes maanden), het belang dat werd gediend met het houden van een zitting (*the proper administration of criminal justice*) geringer was dan het belang van klager om bij de zitting aanwezig te kunnen zijn.[857] Het EHRM heeft in andere zaken onderstreept dat wanneer een proces om een reden die onder het EVRM acceptabel is in afwezigheid van de verdachte wordt gevoerd, de verdachte, wanneer hij verneemt van de procedure, wel een nieuw proces moet kunnen aanvragen.[858] Wanneer het aanwezigheidsrecht is ingeperkt, bepaalt het EHRM of de procedure in haar geheel eerlijk is geweest. Bij compensatie van het door verdachte geleden nadeel, is het niet aannemelijk dat het EHRM een schending van art. 6 EVRM aanneemt.[859] Aanwezigheid van de advocaat tijdens de procedure van eerste aanleg lijkt overigens niet te kunnen compenseren voor afwezigheid van de verdachte.[860] Het EHRM hanteert echter wel een vrij strikte lijn ten opzichte van de toetsingskaders voor andere deelrechten onder art. 6 EVRM en hanteert (daarom) geen duidelijk 'stappenplan' voor het beoordelen van een inbreuk op dit recht.[861]

Overigens is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk dat de verdachte of rechtzoekende afstand doet van zijn aanwezigheidsrecht in civiele en strafzaken.[862] Voor art. 6 EVRM-*proof* afstand doen is onder meer vereist dat het afstand doen gepaard gaat met 'minimum safeguards commensurate to its importance'.[863] Zo moet het afstand doen onder meer geschieden op basis van vrijwilligheid en moet vaststaan dat de verdachte 'could reasonably have foreseen what the consequences of his conduct would be'.[864] Daarnaast kan een verdachte bij verstek worden veroordeeld wanneer de autoriteiten de verdachte '*diligenty, but unsuccesfully*' op de hoogte hebben gebracht van een zitting of wanneer de verdachte, terwijl hij weet van het strafproces, met opzet afwezig is om onder het proces uit te komen.[865]

Anders dan in strafzaken bestaat er in burgerlijke zaken geen recht op aanwezigheid voor een rechter.[866] Wel bestaat er een meer algemeen recht '*to present one's case effectively before the court and to enjoy equality of arms with the opposing side*',[867] zoals wordt besproken in paragrafen 7.8 en 7.11. Desalniettemin heeft het EHRM bepaalde burgerlijke zaken geïdentificeerd waarin een partij mogelijk wel recht op aanwezigheid heeft indien er hoe dan ook een zitting wordt

---

854 EHRM 14 februari 2017, 30749/12 (*Hokkeling t. Nederland*), par. 58.
855 EHRM 18 oktober 2006, 18114/02 *(Hermi t. Italië),* par. 61; EHRM 10 juli 2018, 14319/17 (*X. t. Nederland*), par. 44.
856 EHRM 12 februari 1985, 9024/80 (*Colozza t. Italië*), *NJ* 1986/685, m.nt. Knigge, par. 29.
857 EHRM 10 juli 2018, 14319/17 (*X. t. Nederland*), par. 51-56.
858 EHRM 6 juli 2015, 66408/12 (*Sanader t. Kroatië*), par. 78.
859 Dubelaar, *DD* 2019. afl. 47, p. 604
860 EHRM 14 februari 2017, 30749/12 (*Hokkeling t. Nederland*), par. 62.
861 Dubelaar, *DD* 2019. afl. 47, p. 604 en voetnoot 20.
862 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 410.
863 EHRM 8 juni 2021, 61591/16 (*Dijkhuizen t. Nederland*), par. 58.
864 EHRM 8 juni 2021, 61591/16 (*Dijkhuizen t. Nederland*), par. 58.
865 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 413.
866 EHRM 23 oktober 2008, 13470/02 (*Khuzin e.a. t. Rusland*), par. 104.
867 EHRM 23 oktober 2008, 13470/02 (*Khuzin e.a. t. Rusland)*, par. 104.

gehouden.[868] Dit zijn zaken waarin het karakter en de manier van leven van de betrokkene direct relevant is voor de beslissing of wanneer de beslissing een beoordeling inhoudt van het gedrag van betrokkene.[869] Een voorbeeld van de eerste categorie is een zaak waarin een vader procedeerde over een omgangsrecht met zijn zoon in een zaak tegen zijn ex-vrouw. De voormalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens vond in die zaak dat het karakter en manier van leven van de vader van dermate groot belang waren voor de beslissing, dat niet was uit te sluiten dat zijn afwezigheid zou leiden tot een schending van art. 6 EVRM omdat hij zich in een substantieel nadeligere positie zou bevinden dan de andere partij, zijn ex-vrouw (die wel aanwezig was).[870]

Kader: EU-recht

De Onschuldpresumptierichtlijn[871] over strafprocedures bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat verdachten het recht hebben om aanwezig te zijn bij hun terechtzitting.[872] Deze richtlijn is van toepassing op elk stadium van een strafprocedure, vanaf het moment van verdenking of beschuldiging totdat de beslissing omtrent (on)schuld onherroepelijk is geworden.[873] Een uitzondering op het aanwezigheidsrecht is toegestaan indien de betrokkene '*tijdig in kennis is gesteld van de terechtzitting en van de gevolgen van zijn afwezigheid*' of wanneer de betrokkene kennis heeft van het proces en wordt bijgestaan door een advocaat.[874] Een verdachte kan voorts bij verstek worden veroordeeld wanneer hij '*ondanks redelijke inspanningen, niet kan worden gelokaliseerd*'.[875] In dat laatste geval heeft de betrokkene een recht op een nieuw proces dat aan bepaalde voorwaarden moet voldoen wanneer hij zich meldt.[876] Overigens worden de lidstaten in de overwegingen bij de richtlijn opgedragen om te waarborgen dat bij de tenuitvoerlegging '*rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften van kwetsbare personen*'.[877]

Art. 47 Hv omvat eveneens het recht van een verdachte bij de berechting aanwezig te zijn. Het HvJEU oordeelde dat dit recht niet absoluut is:

> *'De verdachte kan uit eigen beweging uitdrukkelijk of stilzwijgend afstand doen van dat recht, op voorwaarde dat dit ondubbelzinnig vaststaat, gepaard gaat met minimale waarborgen die evenredig zijn met het belang ervan, en niet in strijd is met een belangrijk publiek belang. Meer in het bijzonder is geen sprake van schending van het recht op een eerlijk proces, ook al is de verdachte niet in persoon verschenen, wanneer hij op de hoogte is gebracht van het tijdstip en de plaats van het proces of is verdedigd door een raadsman die hij daartoe gemachtigd heeft.'*[878]

Het HvJEU baseert dit oordeel op EHRM-jurisprudentie.[879]

---

868 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 412 en voetnoot 406.
869 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 412.
870 Europese Commissie voor de Rechten van de Mens 30 juni 1959, 434/58 (*X. t. Zweden*).
871 Onschuldpresumptierichtlijn 2016/343/EU De versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn.
872 Onschuldpresumptierichtlijn 2016/343/EU, art. 8.
873 Onschuldpresumptierichtlijn 2016/343/EU, art. 2.
874 Onschuldpresumptierichtlijn 2016/343/EU, art. 8. Zie voor meer informatie over waar een 'waiver' onder het EU-recht aan moet voldoen: 'Practitioners' tools on EU law: Presumption of Innocence and Right to be present at Trial Directive,' fairtrials.org, 73.
875 Onschuldpresumptierichtlijn 2016/343/EU, art. 8.
876 Onschuldpresumptierichtlijn 2016/343/EU, art. 9.
877 Onschuldpresumptierichtlijn 2016/343/EU, overweging 42.
878 HvJEU 26 februari 2013, C-399/11 (*Melloni*), punt 49.
879 EHRM 1 maart 2006, 56581/00 (*Sejdovic t. Italië*); EHRM 14 juni 2011, 20491/92 (*Medenica*); EHRM 24 april 2012, 29648/03 (*Haralampiev t. Bulgarije*), par. 50.

Toepassing strafrecht

Indien een verdachte fysiek of via een verbinding aanwezig kon zijn bij een zitting, is het aanwezigheidsrecht in beginsel niet geschonden als gevolg van de coronamaatregelen. Bepaalde omstandigheden die zich in de praktijk hebben voorgedaan staan echter wel op gespannen voet met dit recht.

Zo is het voorgekomen dat de oproep van de rechtbank niet werd beantwoord omdat medewerkers van de PI net aan het lunchen waren, of dat er een calamiteit gaande was in de PI. Ook is het voorgekomen dat een zitting te laat werd gepland waardoor de gedetineerden al op cel zaten en de gedetineerde verdachte daardoor niet bij de online zitting aanwezig kon zijn. Indien de zitting in die omstandigheden toch plaatsvond, zou het aanwezigheidsrecht zijn geschonden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze gebeurtenissen vermoedelijk niet hebben plaatsgevonden bij inhoudelijke behandelingen, aangezien voor deze behandelingen de norm was dat zij in beginsel wel in fysiek bijzijn van verdachten plaatsvonden (snelrechtzittingen uitgesloten). Wanneer dit vermoeden klopt, is de kans gering dat het EHRM zal concluderen tot een schending, in het bijzonder wanneer er bij de inhoudelijke behandeling van de zaak zich geen andere onregelmatigheden hebben voorgedan.

Verder blijkt uit een interview dat, toen er nog enkel een tijdslot voor 45 minuten was voor het telehoren was, de vraag soms voorgelegd werd of de gedetineerde afstand zou willen doen van het aanwezigheidsrecht voor de rest van de zitting wanneer de zitting uit zou lopen. Op deze manier kon gelijk uitspraak worden gedaan; anders zou de zaak moeten worden aangehouden. Deze gang van zaken zou op gespannen voet kunnen staan met art. 6 EVRM gezien de waarborgen die vereist zijn voor het doen van afstand in overeenstemming met art. 6 EVRM. Er zou bijvoorbeeld gerede twijfel kunnen bestaan of de afstand daadwerkelijk vrijwillig is gedaan gezien het niet heel aantrekkelijke alternatief (het aanhouden van de zitting) en de tijdsdruk waaronder deze beslissing moet worden genomen.[880]

Toepassing civiele jeugdrecht

Net als in het strafrecht zijn in het civiele jeugdrecht de procespartijen in de meeste gevallen gehoord, meestal fysiek maar ook online of hybride. Derhalve lijkt het aanwezigheidsrecht niet te zijn geschonden als gevolg van de coronamaatregelen. Wel is het in de praktijk voorgekomen dat ouders werden gevraagd om instemming met een schriftelijke afdoening van hun zaak. Aangezien zij vaak geen advocaat hebben en zij dus ook niet zorgvuldig konden worden voorgelicht over deze keuze,[881] kan er een kanttekening worden geplaatst bij de mate van bewustheid (informed consent) om in te stemmen met het afzien van een mondelinge behandeling. Deze gang van zaken staat, vanuit het perspectief van het EHRM, op gespannen voet met art. 6 en 8 EVRM.882 Verder was bij deze keuze sprake van lange wachtlijsten voor een mondelinge behandeling. Advocaten in jeugdbeschermingszaken uit dit onderzoek gaven aan kritisch te zijn over de keuze tussen een tijdige schriftelijke afdoening of een mondelinge behandeling waarvoor lange wachtlijsten bestonden. Zij vonden dit geen eerlijke keuze. Dit bevestigt dat eigenlijk niet gesproken kan worden over een ondubbelzinnige toestemming voor een schriftelijke afdoening van de zaak voor deze groep rechtzoekenden.

---

880 Zie hierover ook, in meer algemene zin: Gori & Pahladsingh, *ERA Forum* 2021, afl. 21, p. 572.
881 Reinier Feiner in Nieuwsuur 2020, zie nos.nl en hfst. 6, par. 6.5.3.
882 Vgl. ook EHRM 21 september 2006, 12643/02 (*Moser t. Oostenrijk*).

Toepassing vreemdelingenrecht

Aangezien art. 6 EVRM niet van toepassing is op vreemdelingenzaken, geldt het aanwezigheidsrecht via art. 47 Hv. In het onderzoek naar het vreemdelingenrecht is sprake van voorbeelden waarin dit recht mogelijk is aangetast, met name in de aansturing op schriftelijke afdoeningen, maar ook voor situaties waarbij alleen de advocaat bij de zitting aanwezig was, maar de vreemdeling niet. De instemming die voor beide situaties vereist is, is niet zonder meer vrijwillig te noemen, aangezien het alternatief van nog langer wachten een moeilijk dilemma met zich meebrengt.

Hoewel het merendeel van de geïnterviewden meent dat de instemming tot gevolg heeft dat geen sprake is van een schending van art. 47 Hv, kan daar in het licht van EHRM-jurisprudentie een kanttekening bij geplaatst worden. Allereerst vereist het – vaak complexe - feitenonderzoek een mondelinge behandeling met aanwezigheid van de rechtzoekende om het onderzoek naar de feiten mogelijk te maken. Ten tweede is het de vraag of de instemming van de vreemdeling ondubbelzinnig genoemd kan worden. Het EHRM oordeelde in een andere context dat een vreemdeling die een standaardformulier had ondertekend waarmee hij zijn lopende procedures omtrent verblijfsrecht introk, dat niet ondubbelzinnig ten aanzien van de EHRM-klachtprocedure had gedaan.[883]

7.8 Recht op effectieve deelname aan een proces

Het recht op effectieve deelname aan een proces overlapt deels met het aanwezigheidsrecht, maar het eerstgenoemde recht is breder omdat het op meer ziet dan alleen de vraag of een betrokkene aanwezig kon zijn. De bredere vraag is of de betrokkene tijdens zijn aanwezigheid effectief kon deelnemen. In de context van het huidige onderzoek is van bijzonder belang hoe deelname aan een proces via een video (en mogelijke technische mankementen) zich verhoudt tot het recht op effectieve deelname. Het EHRM heeft het recht op effectieve deelname geïnterpreteerd in verschillende uitspraken met betrekking tot art. 6 en 8 EVRM. Daarom en omdat er in het EU-recht over dit recht niets te vinden viel, richt deze paragraaf zich voornamelijk op het EVRM.[884] Ook het IVRK en andere kinderrechtenstandaarden zijn in dit verband relevant.

Kader: Art. 6 EVRM

Het recht op een effectieve deelname aan een proces bestaat zowel in straf- als burgerlijke zaken.[885] Zonder het recht op effectieve deelname is het moeilijk voorstelbaar dat de beginselen van een *adversarial hearing* en *equality of arms* beschermd worden.[886] Het recht op een *adversarial hearing* of procedure op tegenspraak vereist van de autoriteiten bijvoorbeeld dat de partijen in het proces getuigen moeten kunnen ondervragen en dat zij allen relevante documenten tot hun beschikking moeten hebben.[887] *Equality of arms* of het beginsel van gelijkheid van partijen vraagt van de autoriteiten dat zij de partijen elk een redelijke mogelijkheid geven om hun zaak te voor het voetlicht te brengen zonder dat één van de partijen aanzienlijk nadeel leidt ten opzichte van een andere partij.[888] Het meer algemene recht op effectieve deelname vereist van de autoriteiten

883 EHRM 28 juli 2020, 25402/14 (*Pormes t. Nederland)*, par. 33-34.

884 De Onschuldpresumptierichtlijn stelt bijvoorbeeld geen specifieke regels met het recht op een effectieve deelname aan een strafproces. Zie ook 'Practitioners' tools on EU law: Presumption of Innocence and Right to be present at Trial Directive,' fairtrials.org, p. 65 waarin wordt uitgelegd dat het HvJEU zich nog niet heeft uitgesproken over meer in het bijzonder *remote justice*.

885 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 414 en voetnoot 436.

886 EHRM 4 maart 2014, 7942/05 en 24838/05 (*Dilipak en Karakaya t. Turkije*), par. 76.

887 EHRM 6 December 2007, 42628/04 (*Susanna Ros Westlund t. IJsland*), par. 33.

888 EHRM 12 mei 2005, 46221/99 (*Ocalan t. Turkije*), par. 140.

dat zij de partijen voldoende vroeg op de hoogte stellen van de datum en het tijdstip van het proces, zodat de partijen voorbereidingen kunnen treffen en bijvoorbeeld een advocaat kunnen inschakelen. Daarnaast moeten de autoriteiten de partijen in staat stellen om deel te nemen aan het proces.[889] In de context van burgerlijke zaken heeft het EHRM benadrukt dat art. 6 lid 1 EVRM de keuze aan de Verdragsstaten laat op welke manier zij dit recht en het recht op *equality of arms* beschermen. [890]

In uitspraken over strafzaken heeft het EHRM beklemtoond dat art. 6 EVRM niet enkel een recht op aanwezigheid inhoudt, maar ook een recht om de procedure te kunnen horen en volgen.[891] Dat recht en het recht op effectieve rechtsbijstand kunnen bijvoorbeeld worden beperkt vanwege de slechte akoestiek omdat de verdachte in een glazen cabine zat gedurende het gehele proces.[892] Het plaatsen van een verdachte in zo'n cabine moet noodzakelijk en proportioneel zijn en een legitiem doel dienen zoals het beteugelen van veiligheidsrisico's. Bovendien moet de nationale rechter zich realiseren dat het zitten in een glazen cabine de verdedigingsrechten van de verdachte kunnen inperken. Compenserende maatregelen kunnen daarom aangewezen zijn.[893]

Overigens heeft het EHRM in het kader van art. 6 lid 3 sub b EVRM (het recht op adequate tijd en faciliteiten om zichzelf te verdedigen) [894] bepaald dat de autoriteiten verplicht zijn om de procedure zodanig te organiseren dat de verdachte in staat is zich adequaat te concentreren en voldoende mentaal alert kan zijn om zijn verdediging te kunnen voeren.[895]

Het EHRM heeft geoordeeld dat deelname via een videoverbinding niet als zodanig tegen het EVRM ingaat, op voorwaarde dat aan twee vereisten wordt voldaan.[896] Deze vereisten impliceren dat het *niet* via videohoren het uitgangpunt is volgens het EHRM, want elke afwijking hiervan moet worden gemotiveerd aan de hand van de twee vereisten.[897] Volgens het EHRM is de fysieke aanwezigheid van een verdachte zeer wenselijk, maar niet een doel op zich: '*it rather serves the greater goal of securing the fairness of the proceedings, taken as a whole*'.[898]

Ten eerste zal het EHRM willen vaststellen of het videohoren '*in any given case*' een legitiem doel dient.[899] Aangezien het videohoren in elke zaak een dergelijk doel moet dienen, is waarschijnlijk van belang dat rechters acht slaan op de impact van video-horen op kwetsbare verdachten.[900] Een

---

889 EHRM 6 December 2007, 42628/04 (*Susanna Ros Westlund t. IJsland*), par. 33; EHRM 31 mei 2016, 2430/06, 1454/08, 11670/10 en 12938/12 (*Gankin e.a. t. Rusland*), par. 33; Harris, Bates & Buckley 2018, p. 414.

890 EHRM 23 oktober 2008, 13470/02 (*Khuzin e.a. t. Rusland*), par. 104.

891 EHRM 23 februari 1994, 16757/90, (*Stanford t. Verenigd Koninkrijk*), par. 26.

892 EHRM 23 februari 1994, 16757/90, (*Stanford t. Verenigd Koninkrijk*), par. 29; EHRM 4 oktober 2016, 2653/13 (*Yaroslav Belousov t. Rusland)*, par. 153.

893 EHRM 4 oktober 2016, 2653/13 (*Yaroslav Belousov t. Rusland)*, par. 152-153.

894 Dit deelrecht wordt verder niet afzonderlijke behandeld omdat het deels overlap met andere deelrechten die wel al worden behandeld. Het recht op adequate tijd en faciliteiten om zichzelf te verdedigen in strafzaken vloeit ook voort uit art. 48 lid 2 Hv. Zie ook Richtlijn 2012/13/EU Recht op informatie in strafprocedures.

895 EHRM 19 november 2019, 2695/15, 55325/15, 75734/12 (*Razvozzhayev t. Rusland* en *Oekraïne & Oekraïne* en *Udaltsov t. Rusland*), par. 252.

896 EHRM 8 juni 2021, 61591/16 (*Dijkhuizen t. Nederland*), par. 53; In Frankrijk zijn hier in de context van de coronacrisis enkele uitspraken overgedaan, zie Sanders, p. 11-12. Zie over dit thema ook: 'Criminal Justice, Fundamental Rights and the Rule of law in the Digital Age,' ceps.eu, par. 2.1.2; 'The functioning of courts in the Covid-19 pandemic (primer),' osce.org, oktober 2020, p. 24-25.

897 Zie ook www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z19508&did=2021 D41840, p. 1-2.

898 EHRM 9 November 2006, 26260/02 (*Golubev t. Russia*). Zie ook EHRM 2 december 2012, 36516/19 (*Jallow t. Noorwegen*).

899 EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*), par. 67.

900 'Practitioners' tools on EU law: Presumption of Innocence and Right to be present at Trial Directive', fairtrials.org, p. 66.

legitiem doel kan bestaan uit een bijdrage aan een proces binnen een redelijke termijn (want de verdachte hoeft niet langer naar de rechtszaal te worden vervoerd) of uit het beschermen van getuigen en slachtoffers (want het is moeilijker om druk op hen uit te oefenen via een video).[901]

Ten tweede moet de verdachte, ondanks de videoverbinding, de rechten zoals die in de onderstaande paragrafen aan de orde zullen komen en die inherent zijn aan het recht op een eerlijk proces kunnen uitoefenen.[902] Zo moeten de '*arrangements for the giving of evidence*' verenigbaar zijn met de vereisten van respect voor *due process* en moeten de verdedigingsrechten worden gerespecteerd.[903] Wanneer er technische problemen zijn opgetreden, is het van belang dat de verdachte dit onder de aandacht probeert te brengen van de rechter.[904] Het EHRM hecht waarde aan toezicht door een rechter gedurende het proces zodat verzekerd wordt dat de verdachte zich steeds bewust is van het proces tegen hem en hieraan kan deelnemen.[905] Wanneer alleen de verdachte via een video-link aan het proces deelneemt, stelt het EHRM vast of dit ertoe heeft geleid dat hij '*a substantial disadvantage*' leed ten opzichte van de andere procespartijen.[906]

Kader: Art. 8 EVRM in kinderbeschermingszaken

Voor het familierecht en civiele jeugdrecht (kinderbeschermingszaken) geldt dat de procedurele verplichtingen niet alleen voortvloeien uit art. 6 EVRM, maar vooral ook uit art. 8 EVRM, ook al omvat deze bepaling geen expliciete procedurele verplichtingen.[907] De procedurele verplichtingen die voortvloeien uit art. 8 EVRM betreffen niet alleen procedures voor de rechter, maar omvatten het gehele proces van besluitvorming, dat wil zeggen ook de besluitvorming die door verantwoordelijke kinderbeschermingsautoriteiten wordt verricht voorafgaande aan en volgend op rechterlijke beslissingen.[908]

Procedurele rechten van ouders

Het EHRM heeft uit art. 8 EVRM afgeleid dat in dergelijke procedures alle betrokken partijen voldoende moeten worden betrokken bij de besluitvormingsprocedure(s). In de praktijk bedoelt het EHRM daar ouders mee.[909] De procedurele rechten van kinderen hebben in EHRM-uitspraken nog niet veel aandacht gehad, al is dit in de laatste jaren enigszins veranderd (zie verder hieronder). Het EHRM verstaat onder deze procedurele verplichtingen in kinderbeschermingszaken dat ouders hun mening moeten kunnen geven aan besluitvormers, bijvoorbeeld aan kinderbeschermingsautoriteiten, dat deze mening serieus wordt genomen en dat ouders voldoende inzage in alle relevante stukken hebben. Het EHRM moet in kinderbeschermingszaken oordelen over de vraag:

> *whether, having regard to the particular circumstances of the case and notably the serious nature of the decisions to be taken, the parents have been involved in the decision-making process, seen as a whole, to a degree sufficient to provide them with the requisite protection of their interests.*[910]

---

901 EHRM 16 februari 2016, 27236/05 (*Yevdokimov e.a. t. Rusland*), par. 43; EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*), par. 70-72.
902 EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*), par. 76.
903 EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*), par. 67, 72.
904 EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*), par. 74.
905 EHRM 2 februari 2010, 29647/08 and 33269/08 (*Kabwe t. Verenigd Koninkrijk).*
906 EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*), par. 76.
907 EHRM, Guide art. 8, par. 301.
908 EHRM 8 juli 1987, 9749/82, (*W. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 91.
909 C. Fenton-Glynn 2021, p. 332.
910 EHRM 8 juli 1987, 9749/82 (*W. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 64.

Bij de vraag of ouders voldoende zijn betrokken in de procedure kijkt het EHRM ook naar de vraag of ouders met mentale gezondheidsproblemen of een verstandelijke beperking in staat zijn gesteld om hun mening te geven via juridische bijstand zodat zij in de procedure ondersteund worden.[911] Een ander element van het recht op betrokkenheid in kinderbeschermingsprocedures is volgens het EHRM het recht op een zorgvuldige weging van alle feiten en (deskundigheids) rapporten die voorliggen en een inhoudelijke motivering daarvan.[912]

Procedurele rechten van kinderen

In enkele recente uitspraken heeft het EHRM zich voor het eerst uitgesproken over procedurele rechten van kinderen. Volgens het EHRM vloeit op basis van onder meer het IVRK (en de daarbij behorende *general comments*) en de Guidelines on Child-friendly Justice van de Raad van Europa voort dat de stem van het kind in procedures serieus moet worden genomen.[913] Daarbij heeft het EHRM een verband gelegd met het recht op persoonlijke autonomie van kinderen. Aangezien kinderen volledige autonomie – zoals volwassenen die hebben – ontberen, maar wel zelfstandige rechtssubjecten zijn, moeten zij in procedures worden betrokken en worden geraadpleegd, zoals art. 12 IVRK en *General Comment No. 12* van het VN-Kinderrechtencomité dat voorschrijven.[914] Ook in andere recente uitspraken is het EHRM ingegaan op de procedurele verplichting in familie- en civiele jeugdprocedures om de mening van het kind te betrekken bij de besluitvorming.[915]

De recente aandacht van het EHRM voor de procespositie van minderjarigen is geïnspireerd op onder meer art. 12 IVRK. Het IVRK beschermt het recht van alle betrokken partijen om deel te nemen aan en hun standpunten naar voren te brengen in procedures waarin autoriteiten beslissen dat het kind gescheiden wordt van zijn ouders tegen hun wil.[916] Daarnaast draagt het IVRK de Verdragsstaten op te verzekeren dat het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen het recht heeft '*die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid*.'[917] Hiertoe behoren kinderen '*in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht*'.[918] Het Kinderrechtencomité benadrukt in *General Comment No. 12* dat het kind recht heeft om gehoord te worden in alle relevante juridische procedures waarbij het kind betrokken is, zoals jeugdbeschermingzaken, jeugdstrafzaken en vreemdelingenrechtelijke procedures waarin minderjarigen zijn betrokken.[919] Daarnaast stimuleert het Kinderrechtencomité de Verdragsstaten om de beslissingen die zijn gemaakt, uit te leggen aan minderjarigen en de gevolgen voor de minderjarige in kaart brengen.[920] Op deze wijze kan erop worden toegezien dat ook de minderjarige effectieve deelname geniet. Het Kinderrechtencomité heeft in het *general comment on children's rights in relation to the digital environment* voorts opgemerkt (in het kader van het strafrecht):

---

911 C. Fenton-Glynn 2021, p. 323-333.
912 EHRM 14 januari 2003, 27751/95 (*K.A. t. Finland*), par. 103.
913 EHRM 3 september 2015, 10161/13 (*M&M t. Kroatië*); Bruning e.a. 2020, p. 102-109; Bruning & Mol 2021, p. 18.
914 EHRM 3 september 2015, 10161/13 (*M&M t. Kroatië*), par. 171-172.
915 Zie EHRM 2 februari 2016, 71776/12 (*NTS e.a. t. Georgië*); EHRM 18 december 2018, 59793/17 (*Khusnutdinov & X t. Rusland*); Bruning e.a. 2020, p. 104-106.
916 Art. 9 lid 1 en 2 IVRK.
917 Art. 12 lid 1 IVRK.
918 Art. 12 lid 2 IVRK.
919 United Nations, CRC/GC/2003/12 (General Comment no. 12), par. 32.
920 United Nations, CRC/GC/2003/12 (General Comment no. 12), par. 33.

'The Committee recognizes that, where the digitization of court proceedings results in a lack of in-person contact with children, it may have a negative impact on rehabilitative and restorative justice measures built on developing relationships with the child. In such cases, and also where children are deprived of their liberty, States parties should provide in-person contact to facilitate children's ability to meaningfully engage with the courts and their rehabilitation.'[921]

De Verdragsstaten moeten met andere woorden kinderen garanderen dat zij ter zitting aanwezig kunnen zijn en videohoren moet in juridische procedures worden voorkomen, zodat effectieve participatie van kinderen op zitting mogelijk is.

Toepassing strafrecht

De Tijdelijke wet COVID 19 bepaalt dat een fysieke zitting vereist is voor zittingen waar een inhoudelijke behandeling van de zaak plaatsvindt.[922] Van belang is dat volgens de MvT een 'fysieke zitting' een zitting is waarbij in ieder geval de rechter(s), de griffier en de OvJ fysiek aanwezig zijn, maar niet per se ook de verdachte, de raadsman of andere procesdeelnemers. Het was dus mogelijk om verdachten (tegen hun wil) via een videoconferentie te horen, ook bij de inhoudelijke behandeling van een zaak. Het verbaast dan ook niet dat uit de interviews blijkt dat verdachten ook bij de inhoudelijke behandeling van een zaak online zijn gehoord, alhoewel er bij dit type zittingen meer ruimte was om in overleg van digitaal horen af te zien.[923] De meeste inhoudelijke behandelingen in de eerste fase zijn echter aangehouden, totdat de deuren van de rechtspraak weer opengingen. Snelrechtzittingen daargelaten, is telehoren niet veel toegepast in strafrechtzaken. Vanaf fase 3 (mei 2020) werd bij de inhoudelijke behandelingen, met uitzondering van het supersnelrecht, de fysieke aanwezigheid van de verdachte weer het uitgangpunt.

Met deelname op afstand lijkt steeds een legitiem doel gediend te zijn (en dat geldt ook voor het vreemdelingen en civiele jeugdrecht), aangezien het alternatief in de context van de pandemie waarschijnlijk is dat een zaak wordt aangehouden en een (straf)procedure langer duurt. Het legitieme doel dat met de inperking gediend is, is dus een stafrechtelijk proces binnen een redelijke termijn.[924] Aangezien het EHRM niet lijkt te vereisen dat een verdacht instemt met het bijwonen van een zitting via een videoverbinding is het niet als zodanig problematisch dat verdachten soms online zijn gehoord tegen hun wil in.

De gevolgen die het videohoren heeft gehad voor vertegenwoordiging door een raadsman, het tolken en *equality of arms* zullen in de paragrafen die specifiek op deze deelrechten zien worden geanalyseerd. De vraag die in het kader van recht op effectieve deelname nog wel afzonderlijk moet worden gesteld is of in het strafproces, ondanks plexiglasschermen en videoverbindingen, de verdachte de procedure goed kon horen en volgen. De eerste aanpassing lijkt niet tot problemen te hebben geleid, althans niet voor zo ver uit dit onderzoek blijkt. De tweede aanpassing heeft wel gevolgen gehad voor het kunnen volgen en horen van de procedure.[925] Soms kon de rechtszaal maar vanuit één hoek worden weergegeven waardoor bijvoorbeeld de advocaat niet zichtbaar was, bij sommige software werden niet alle deelnemers in beeld gebracht, de sprekers waren soms ver weg in beeld, omdat er enkel een 'overzichtsbeeld' van de rechtszaal werd gegeven en het beeld en/of de verbinding konden haperen. Ook is gebleken dat, als gevolg van

---

921 United Nations, CRC/GC/2003/12 (General Comment no. 25), par. 120.

922 Tijdelijke wet COVID 19, art. 28.

923 Het nadeel van het hiervan afzien is dat de zaak wordt aangehouden.

924 Aldus ook Mommers & Francot, *DD* 2020, afl. 61, par. 5; 'NJCM brief aan minister van Justitie en Veiligheid over zorgen om coronamaatregelen in de strafrechtspleging,' njcm.nl.

925 Aldus ook Mommers & Francot, *DD* 2020, afl. 61, par. 5.

technische (wifi) problemen, de via een videoverbinding deelnemende verdachten niet altijd werden verstaan of niet meekregen wat er werd gezegd. Daarnaast hebben de verdachten in die situatie last gehad van een flikkerend beeld, van echo's of van een zacht of juist te hard geluid. Het hangt van de omstandigheden van een zaak af (en het verdere verloop van een zaak) of dergelijke problemen betekenen dat het recht op effectieve deelname is geschonden. Het niet goed kunnen horen en volgen van een zitting zou bovendien kunnen maken dat een verdachte zich niet goed kan concentreren en niet voldoende mentaal alert kan zijn om zijn verdediging te voeren, wat opgespannen voet staat met art. 6 lid 3 EVRM.

In een enkel geval werd een zaak aangehouden en voortgezet in fysieke vorm wanneer bleek dat de communicatievaardigheden van de verdacht niet toereikend waren voor een videozitting. De bevinding dat dit niet altijd gebeurde wanneer de communicatievaardigheden ontoereikend waren, kan problematisch zijn met het oog op het recht op effectieve deelname (van een kwetsbare verdachte). Wanneer een dergelijke omstandigheid gepaard ging met bijvoorbeeld de eerder aangehaalde problemen met het kunnen zien van de verschillende participanten én technische problemen, is het niet ondenkbaar dat het recht op een effectieve deelname is geschonden.

Nog afgezien van het kunnen horen en volgen kan het beperken van de zittingsduur tot 45 minuten gedurende de eerste periode van de pandemie gevolgen hebben voor in hoeverre een partij zijn standpunten voor het voetlicht kon brengen en dus of zij effectief kunnen deelnemen. Volgens een geïnterviewde advocaat duwden rechters de zaak er doorheen en kapten zij de verdachte en advocaat af om op tijd klaar te zijn. Daarnaast blijkt uit de surveys dat de respondenten soms een deel van de zitting misten of dat de zitting voortijdig werd afgebroken en waardoor zij bijvoorbeeld het recht op een laatste woord niet konden uitoefenen.

Ook mogelijk problematisch vanuit het oogpunt van het recht op effectieve deelname is dat uit een interview blijkt dat advocaten voor een lastig dilemma staan nu ze wel weer in een PI aanwezig kunnen zijn bij hun cliënt in een telehoorruimte. Alhoewel dit de vertrouwelijke communicatie bevordert, kan dit volgens een advocaat wel de overtuigingskracht van een pleidooi ondergraven omdat het pleidooi via een videoverbinding bij de rechter terechtkomt.

Een ontwikkeling van een heel andere orde die zijn weerslag heeft gehad op participatie door de verdachte is het (deels) vervangen van de mondelinge behandeling ter terechtzitting door een schriftelijke uitwisseling van stukken. Verdachten kunnen het gevoel hebben dat ze monddood worden gemaakt of de zaak minder goed kunnen volgen wanneer ze zich niet van tevoren in de stukken hebben verdiept. Zoals een geïnterviewde advocaat aangaf, kan dit betekenen dat, aangezien de verdachte de schriftelijke stukken niet zal lezen, de verdachte niet meer echt participeert in het proces. Uit het hierboven beschreven kader volgt niet duidelijk dat deze ontwikkeling in tegenspraak is met het recht op effectieve participatie, maar het is voorstelbaar dat deze ontwikkelingen, wanneer zij gepaard gaat met andere feiten die de participatie hinderden, wel kan bijdragen aan de conclusie dat het recht op effectieve participatie is geschonden.

Toepassing civiele jeugdrecht

Ten aanzien van ouders en kinderen die te maken kregen met een maatregel van OTS en eventueel een machtiging UHP tijdens de coronamaatregelen is duidelijk geworden dat zij soms telefonisch of met een videoverbinding zijn gehoord en dat dit effect had op hun effectieve participatie in de procedure en de mate waarin zij het gevoel hadden te zijn betrokken in de procedure. Het op afstand horen van ouders en kinderen lijkt zeker gevolgen te hebben gehad voor de mate van hun betrokkenheid in de procedure.

Kinderen worden apart gehoord in een kindgesprek; als dit tijdens de coronamaatregelen via een telefoon of videoverbinding plaatshad, was het volgens sommige rechters de vraag of zij wel alleen

in de kamer waren zonder hun ouder(s) zodat zij hun mening vrijelijk konden uiten zoals art. 12 IVRK dat voorschrijft. Daarbij is het de vraag of kinderen bij het digitaal horen wel voldoende begrijpen van de procedure en of hun recht op participatie zoals dat ook voortvloeit uit art. 12 IVRK en art. 8 EVRM niet in de knel is gekomen. Omdat in het onderhavige onderzoek geen resultaten van de ervaringen van kinderen kunnen worden gepresenteerd, is op dit punt naar ander relevant onderzoek gekeken. Uit dat onderzoek blijkt dat elf jongeren die te maken kregen met een digitale hoorzitting (in jeugdstrafzaken in Nieuw-Zeeland) aangeven niet te hebben begrepen wat er tijdens het videohoren aan de kant van de rechter gebeurde. In het onderzoek gaven jongeren aan dat ze het gevoel hadden '*that they were just sitting there "looking at a TV"*'.[926] De meeste jongeren gaven aan dat ze zich niet op hun gemak voelden om iets tegen de rechter te zeggen via een videoverbinding. De meerderheid van deze groep jongeren gaf aan '*not having "any idea what was happening" during the process and did not feel part of the hearing*'.[927] Ook uit een recent onderzoek in Schotland naar de ervaringen van betrokkenen bij videohoren in kinderbeschermingszaken blijkt dat de kleine groep jongeren die een vragenlijst invulde (n=5) deze ervaring onduidelijk en moeilijk vond. [928] Deze jongeren benadrukten dat ondersteuning bij het digitaal horen van essentieel belang is zodat zij hierop kunnen worden voorbereid en daadwerkelijk kunnen participeren. In het onderzoek wordt benadrukt dat het digitaal horen voor kinderen en ouders in kinderbeschermingszaken problemen oplevert met betrekking tot participatie, rechtsbijstand en het begrijpen van de procedure en daarmee uitdagingen oplevert.[929]

Ook voor ouders geldt dat bij digitale zittingen hun participatie en betrokkenheid minder optimaal was. Juist omdat ouders en minderjarigen regelmatig niet worden bijgestaan door een advocaat, is hun positie bij het horen op afstand direct zwakker als zij bijvoorbeeld geen goede apparatuur of internetverbinding hadden. Ook is gebleken dat vooral in de eerste periode van de coronamaatregelen de voorzieningen bij de rechtspraak onvoldoende op orde waren. Als ouders of minderjarigen moeite hadden met het horen op afstand en internetvaardigheden daarbij, was er vaak niemand om ze thuis bij te staan en te ondersteunen. Ook werd daardoor de mogelijkheid van een ontmoeting voorafgaand aan de mondelinge behandeling ter zitting (die doorgaans plaatsvindt in de wachtruimte van het gerechtsgebouw) en een toelichting en terugkoppeling na de zitting door bijvoorbeeld de medewerker van de gecertificeerde instelling of de Raad voor de Kinderbescherming gemist. Dit kan betekenen dat ouders en minderjarigen minder goed hebben begrepen waar de mondelinge zitting in de kern om draaide en waarom de rechter bijvoorbeeld had beslist tot een (verlenging van de) OTS of machtiging UHP. Ouders en kinderen zijn dan wel online gehoord, maar door de bovengenoemde knelpunten is het zeer de vraag of zij effectief hebben kunnen participeren. Zij zullen in elk geval gezien het bovenstaande niet optimaal hebben kunnen participeren en dit levert een knelpunt op met art. 6, maar vooral met art. 8 EVRM.

Toepassing vreemdelingenrecht

Effectieve deelname van vreemdelingen aan het proces is door de coronamaatregelen bemoeilijkt. Zittingen met videoverbinding zorgden voor veel technische problemen, vanwege slechte wifiverbinding of beperkt beschikbare apparatuur voor de vreemdeling. Ook leidden deze zittingen tot communicatieproblemen. De vertaling via een tolk liep simultaan, waardoor de zitting veel langer duurde dan gebruikelijk, of doordat tolk en vreemdeling hun microfoon uitzetten. Voor

926 Lynch & Kilkelly *Int. J. Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 296.
927 Lynch & Kilkelly *Int. J. Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 296.
928 Porter, *Int. J Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 434. In dit onderzoek wordt ook benadrukt dat het thuis horen van ouders en kinderen inbreuken op het recht op privacy (art. 8 EVRM) kan inhouden aangezien de gedeelde informatie die via apparatuur wordt gedeeld gemakkelijk door andere huisgenoten (bijvoorbeeld broertjes en zusjes) gehoord kan worden.
929 Porter, *Int.J. Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 444.

advocaat en rechter was het daardoor moeilijk in te schatten of de vreemdeling de zitting kon volgen. Deze communicatieproblemen beïnvloeden de effectieve deelname. Daarnaast blijkt veel verantwoordelijkheid te liggen bij de advocaat voor het slagen van de online zitting. De advocaat vervult een dubbele rol door zowel te voorzien in de techniek, als in het inhoudelijk pleidooi.

Voor vreemdelingen in bewaring geldt dat hun deelname via de telehoorruimte door de geïnterviewden over het algemeen als positief wordt beschouwd. In de beginfase echter werd de telehoorruimte ingezet voor strafzaken, waardoor in bewaringszaken via alternatieve apparatuur een online zitting plaatsvond, waarbij de techniek en communicatie moeizaam was.

Alle procesdeelnemers ervaren het gebrek aan non-verbale communicatie tijdens online zittingen als een beperking, en daardoor als minder effectieve deelname aan het proces. In zaken waarin de feiten in het geding zijn, zoals in asielzaken, zal de rechter dit aspect moeten betrekken in de afweging of een digitale zitting geen afbreuk doet op het recht op een effectieve deelname aan het proces, zeker als in de bestuurlijke fase de vreemdeling evenmin in persoon is gehoord.

7.9 Het verdedigingsbeginsel

In deze paragraaf komt eerst het recht om zichzelf te verdedigen aan de orde. Vervolgens zal worden in gegaan op het recht op effectieve rechtsbijstand in strafrechtelijke procedure en in andere type procedures.

7.9.1 Recht om zichzelf te verdedigen

Het recht om zichzelf te verdedigen kan zien op verdediging door een verdachte zelf in een strafproces, maar kan ook worden gewaarborgd door middel van (verplichte) bijstand door een advocaat, zoals in bewarings- en asielzaken.

Kader: Art. 6 lid 3 sub c EVRM

Art. 6 lid 3 sub c EVRM legt het recht van een verdachte vast om zichzelf te verdedigen of te worden bijgestaan door een vertegenwoordiger. Dit recht houdt niet in dat de verdachte zelf mag beslissen hoe zijn verdediging wordt gewaarborgd. Of een verdachte zichzelf mag verdedigen of dat hij wordt bijgestaan door een vertegenwoordiger is afhankelijk van de toepasselijke nationale wetgeving.[930] De keuze tussen deze twee alternatieven valt binnen de *margin of appreciation* van de Verdragsstaten, alhoewel die marge niet ongelimiteerd is.[931] Verplichte bijstand door een vertegenwoordiger is een maatregel die wordt genomen in het belang van de verdachte. Daarom kan het '*in the interest of justice*' zijn om rechtsbijstand te verplichten.[932] Het EHRM beoordeelt of relevante en voldoende redenen zijn gegeven voor de keuze die is genomen in de toepasselijke wetgeving en of nationale rechters die de wetgeving toepassen ook dergelijke redenen hebben aangedragen. Om dat laatste punt te beoordelen, neemt het EHRM mee of de verdachte de ruimte is gegeven om effectief deel te nemen aan zijn proces.[933]

Kader: Art. 14 lid 3 sub d IVBPR

Het VN-mensenrechtencomité lijkt wat strenger te zijn op dit punt. Art. 14 lid 3 sub d IVBPR beschermt het recht zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze in een strafrechtelijke procedure. Op basis van het woord 'of' moet de verdachte bijstand

930 EHRM 4 april 2018, 56402/12 (*Correia de Matos t. Portugal*), par. 122.
931 EHRM 4 april 2018, 56402/12 (*Correia de Matos t. Portugal*), par. 123, 125. Zie hierover uitgebreider par. 127-129.
932 EHRM 4 april 2018, 56402/12 (*Correia de Matos t. Portugal*), par. 124.
933 EHRM 4 april 2018, 56402/12 (*Correia de Matos t. Portugal*), par. 143.

door een advocaat kunnen weigeren. Dit recht is echter niet absoluut, '*the interests of justice*' kunnen een reden zijn om dit recht niet te respecteren, in het bijzonder '*in cases of persons substantially and persistently obstructing the proper conduct of trial, or facing a grave charge but being unable to act in their own interests, or where this is necessary to protect vulnerable witnesses from further distress or intimidation if they were to be questioned by the accused*'.[934] Elke beperking van dit recht moet een objectief en voldoende zwaarwegend doel dienen en niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om *the interests of justice* te beschermen.[935]

Kader: EU-recht

De eerbiediging van de rechten van de verdediging is een grondbeginsel van Unierecht, waaruit het recht volgt dat een belanghebbende in rechte zijn belangen moet kunnen verdedigen. Voor het strafrecht is dit grondrecht neergelegd in art. 48 Hv.

Art. 48 lid 2 Hv bepaalt dat aan eenieder tegen wie vervolging is ingesteld de eerbiediging van de rechten van verdediging worden gegarandeerd. Deze bepaling komt overeen met art. 6 leden 2 en 3 EVRM, waarin onder meer het recht om zichzelf te verdedigen in strafzaken wordt beschermd en deze bepaling heeft bovendien dezelfde betekenis en reikwijdte als de EHRM-bepalingen.[936] Secundair EU-recht lijkt de keuze om vertegenwoordiging door een advocaat al dan niet verplicht te stellen, over te laten aan nationaal recht.[937]

7.9.2 Recht op effectieve rechtsbijstand in stafrechtelijke procedures

Kader: Art. 6 lid 3 sub c EVRM

Volgens art. 6 lid 3 sub c EVRM heeft eenieder tegen wie een strafrechtelijke vervolging is ingesteld recht op effectieve rechtsbijstand, wat een van de fundamentele elementen van een eerlijk proces is.[938] Het recht omvat ten eerste het recht op toegang tot een advocaat vanaf in beginsel het begin van de vervolging.[939] Toegang tot een advocaat moet ook worden gewaarborgd tijdens andere belangrijke onderdelen van de strafrechtelijke procedure, met name voorafgaand en tijdens het politieverhoor,[940] tijdens andere onderzoekshandelingen zoals confrontaties[941] en tijdens de hoorzittingen.[942]

Essentieel voor een effectieve verdediging, voor het recht op rechtsbijstand en voor de realisatie van het recht op een eerlijk proces in meer algemene zin is het recht op vertrouwelijke communicatie met de advocaat. [943] Een beperking op dat laatste recht mag niet dermate ernstig zijn dat zij het recht op effectieve rechtsbijstand aantast.[944] Het verlenen van rechtsbijstand via een videolink is niet per se incompatibel met art. 6 EVRM, maar kan onder bepaalde omstandigheden tot een

934 United Nations, CCPR/C/GC/32 (General comment no. 32), par. 37.
935 United Nations, CCPR/C/GC/32 (General comment no. 32, par. 37.
936 Art. 52 lid 3 Hv; Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C303/02).
937 EHRM 4 april 2018, 56402/12 (*Correia de Matos t. Portugal*), par. 136 onder verwijzing naar Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc., art. 3 lid 4 en 9 lid 1.
938 EHRM 27 november 2008, 36391/02 (*Salduz t. Turkije*), par. 51.
939 Het moment waarop er een *criminal charge* bestaat: EHRM 12 mei 2017, 21980/04 (*Simeonovi t. Bulgarije)*, par. 110.
940 EHRM 12 mei 2017, 21980/04 (*Simeonovi t. Bulgarije)*, par. 111.
941 EHRM 28 november 1991, 12629/87 (*S t. Zwitserland)*, par. 48; EHRM 16 oktober 2001, 39846/98, *(Brennan t. Verenigd Koningrijk),* par. 58.
942 EHRM 14 april 2003, 26891/95 (*Lagerblom t. Zweden),* par. 49; EHRM 6 december 2012, 12323/11 (*Michaud t. Frankrijk*), par. 118.
943 EHRM 28 november 1991, 12629/87 (*S t. Zwitserland)*, par. 48.
944 EHRM 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*), par. 102.

schending van art. 6 EVRM leiden.[945] Bovendien is effectieve rechtsbijstand van bijzonder belang wanneer de verzoeker met de rechtbank communiceert via een videolink.[946]

Het EHRM heeft benadrukt dat de bijstand *practical and effective* moet (kunnen) zijn. Daarom is het enkel toewijzen van een advocaat niet altijd voldoende en rust op de staat de positieve verplichting om ervoor te zorgen dat de verdachte daadwerkelijk effectieve rechtsbijstand krijgt.[947] De staat moet onder meer voldoende tijd en faciliteiten aan de verdachte en zijn raadsman ter beschikking stellen ter voorbereiding van de verdediging.[948] Daarnaast moet de verdachte, steeds samen met de advocaat, kunnen overleggen, informatie die relevant is voor de verdediging kunnen verzamelen en het verhoor kunnen voorbereiden. Ook moet de advocaat emotionele steun kunnen verlenen aan een verdachte (in een stressvolle situatie) en de detentieomstandigheden kunnen controleren.[949] Dit zijn allemaal fundamentele aspecten van de verdediging, welke een advocaat in alle vrijheid moet kunnen uitvoeren.[950]

Het verlenen van rechtsbijstand (gedeeltelijk) op afstand zal niet automatisch tot een schending van art. 6 EVRM leiden. Anders geformuleerd bestaat er geen zelfstandig recht om fysiek met een advocaat te overleggen, of op fysieke aanwezigheid van een advocaat bij (alle) procedurele handelingen. Om te bepalen of het recht op eerlijk proces al dan niet is geschonden, zal het EHRM verschillende factoren meewegen, waaronder:

- of er (voldoende) gelegenheid is geweest om met een raadsman te communiceren;[951]
- of de vertrouwelijkheid van de communicatie voldoende is gewaarborgd;[952]
- en of de raadsman over het algemeen in staat was om effectieve bijstand aan de verdachte te verlenen.[953]

Andere relevante factoren zijn:

- op welke momenten de (fysieke) toegang tot een raadsman beperkt is (gedurende de gehele procedure of bijvoorbeeld alleen in beroep);[954]
- of de verdachte met zijn raadsman (voldoende) kan communiceren voorafgaand aan de zitting;[955]
- of de verdachte die niet in de zittingszaal aanwezig is de gelegenheid heeft om door een advocaat (fysiek) te worden bijgestaan terwijl een andere advocaat zich in de zittingszaal bevindt; [956]

---

945 EHRM 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*), par. 98.
946 EHRM 8 december 2020, 32984/06 (*Stafeyev t. Rusland*) par. 39.
947 EHRM 13 mei 1980, 6694/74 (*Artico t. Italië*), par. 33.
948 Art. 6 lid 3 sub b EVRM.
949 EHRM 17 april 2015, 30460/13 (*A.T. t. Luxemburg*), par. 64.
950 EHRM 17 april 2015, 30460/13 (*A.T. t. Luxemburg*), par. 64.
951 EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*), par. 75; EHRM 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*), par. 103; EHRM 8 december 2020, 329984/06 (*Stafeyev t. Rusland)*, par. 40.
952 EHRM 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*), par. 104.
953 In *Yaroslav Belousov t. Rusland*, bijvoorbeeld, heeft het Hof een schending van art. 6 lid 3 sub b EVRM gevonden, waar de verdachte in een glazen cabine werd geplaatst, waardoor hij geen effectief overleg met zijn raadsman kon plegen tijdens de hoorzitting: EHRM 4 oktober 2016, 2653/13 (*Yaroslav Belousov t. Rusland*).
954 EHRM 4 oktober 2016, 2653/13 (*Yaroslav Belousov t. Rusland*).
955 EHRM 9 November 2006, 26260/02 (*Golubev t. Rusland*); EHRM 8 december 2020, 329984/06 (*Stafeyev t. Rusland)*, par. 41.
956 EHRM 9 November 2006, 26260/02 (*Golubev t. Rusland*); EHRM 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*), par. 105.

- de complexiteit[957] en de aard[958] van de procedure en het belang van de procedure voor de verdachte;[959]
- de redenen voor de beperking van toegang, en hoe en in hoeverre deze redenen door de autoriteiten worden toegelicht.[960]

In *Stafeyev t. Rusland* oordeelde het EHRM dat art. 6 lid 3 sub c EVRM was geschonden, omdat de verzoeker die werd verdacht van doodslag geen tijd had gehad om met zijn advocaat – die pas kort voor de zitting aan de verdachte was toegewezen – te overleggen voor en tijdens een beroepszitting. Deze zitting vond plaats via een videoverbinding.[961] In een vergelijkbare zaak vond het EHRM een schending van dezelfde bepaling omdat de verdachte pas kort voor de beroepszitting een nieuwe advocaat toegewezen kreeg. Bovendien kon de verdachte enkel een kwartier overleggen voorafgaand aan de zitting via een niet beveiligde videoverbinding. De vertrouwelijkheid van de communicatie met de advocaat was onvoldoende gewaarborgd, omdat de staat de videoverbinding had geïnstalleerd en uitvoerde.[962] De manier waarop de communicatie met de advocaat verliep in deze zaak vergeleek het EHRM met de zaak *Marcello Viola t. Italië*, waar de gesprekken tussen de advocaat en de verdachte plaatsvonden via een beveiligde telefoonlijn.[963] In weer een andere zaak vond het EHRM een schending van art. 6 lid 3 sub c EVRM, omdat de communicatie tussen de verdachte en zijn advocaat onvoldoende de schijn van vertrouwelijkheid had. De communicatie tussen hen vond plaats door een glazen wand. De verzoeker vreesde dat er verborgen afluisterapparatuur ingebouwd was in de wand, wat de vrijheid van zijn communicatie met de advocaat ernstig belemmerde. Hoewel noch het plaatsen van afluisterapparatuur noch het afluisteren zelf bewezen was, oordeelde het EHRM dat enkel het bestaan van een redelijk vermoeden van afluisteren al voldoende was om de vertrouwelijkheid van de communicatie te hinderen.[964]

Kader: EU-recht

Volgens art. 48 lid 2 Hv heeft eenieder die strafrechtelijk wordt vervolgd het recht op eerbiediging van de rechten van de verdediging. Volgens de toelichting bij deze bepaling komt deze bepaling overeen met art. 6, leden 2 en 3 EVRM.

Volgens Art. 3 lid 1 van de Richtlijn 2013/48 moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de verdachten recht hebben op toegang tot een advocaat, op een zodanig moment en op zodanige wijze dat de verdachten hun recht op verdediging daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Het recht is van toepassing vanaf het moment waarop zij er door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat door middel van een officiële kennisgeving of anderszins van in kennis worden gesteld dat zij ervan worden verdacht of beschuldigd een strafbaar feit, en in ieder geval voorafgaand aan het eerste verhoor.[965] De verdachte heeft het recht om de advocaat onder vier ogen te spreken, inclusief voorafgaand

---

957 EHRM 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*), par. 100.

958 EHRM 9 November 2006, 26260/02 (*Golubev t. Rusland*): 'The appeal proceedings were limited to the points of the law and no new evidence was presented. It was therefore of lesser importance for the defendant to confer with the lawyer during the hearing.'

959 EHRM 8 december 2020, 329984/06 (*Stafeyev t. Rusland*), par. 41: 'These are also the criteria which the Court uses to determine whether applicants should have benefitted from legal representation.'

960 EHRM 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*), par. 106; EHRM 8 december 2020, 329984/06 (*Stafeyev t. Rusland)*, par. 40.

961 EHRM 8 december 2020, 329984/06 (*Stafeyev t. Rusland)*, par. 40.

962 EHRM 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*), par. 104. Het is de vraag of het Hof deels tot deze conclusie is gekomen vanwege het gebrek aan vertrouwen in de integriteit van het Russische rechtssysteem.

963 EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*).

964 EHRM 13 maart 2017, 23393/05 (*Castravet t. Moldavië*), par. 57.

965 Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc., art. 3.

aan elk verhoor.[966] Daarbij heeft de verdachte het recht op aanwezigheid en effectieve bijstand van een advocaat tijdens cruciale momenten in de strafprocedure, zoals tijdens politieverhoren, confrontaties en reconstructies van de plaats delict.[967] In uitzonderlijke gevallen mag de toegang tot een advocaat beperkt of uitgesteld worden, bijvoorbeeld omdat het dringend noodzakelijk is om een situatie te voor komen als gevolg waarvan substantiële schade aan de strafprocedure kan worden toegebracht.[968] Een beperking mag bijvoorbeeld plaatsvinden wanneer de advocaat zich ver weg van de verdachte bevindt. In zulke omstandigheden dienen de lidstaten in communicatie via de telefoon of een videoverbinding te voorzien, tenzij dit onmogelijk is.[969] Uit het voorgaande kan mogelijk worden afgeleid dat toegang tot een raadsman een fysieke bespreking tussen een verdachte en zijn raadsman vereist en dat het communiceren op afstand een beperking van het recht op toegang tot rechtsbijstand inhoudt.

De lidstaten moeten het vertrouwelijke karakter van de communicatie tussen de verdachten en hun advocaat garanderen.[970] Zij kunnen echter wel 'praktische regelingen treffen betreffende de duur en de frequentie van dergelijke communicatie en de daarbij gebruikte middelen, met inbegrip van het gebruik van videoconferenties en andere communicatietechnologie om dergelijke communicatie te doen plaatsvinden'.[971] Desalniettemin kunnen dergelijke regelingen niet de 'daadwerkelijke uitoefening of de essentie van het recht van de verdachten of beklaagden om te communiceren met hun advocaat onverlet laten'.[972] Wanneer de verdachte zich in detentie of op een andere manier onder controle van de staat bevindt, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat regelingen voor communicatie de vertrouwelijkheid handhaven en beschermen.[973]

Toepassing strafrecht

Het vertrouwelijk overleg met de advocaat heeft tijdens de pandemie onder druk gestaan.[974] Advocaten vreesden dat hun telefoongesprekken met cliënten tijdens een zitting afgeluisterd konden worden aangezien er een risico bestond dat vertrouwelijke gesprekken door anderen zoals PI-medewerkers of andere gedetineerden werd opgevangen. Vooroverleg met hun cliënt was bovendien soms geheel niet mogelijk wanneer de verdachte werd gehoord vanuit een PI en de advocaat in de rechtszaal aanwezig was, deels ook vanwege het tijdslot waarin geen rekening werd gehouden met vooroverleg tussen advocaat en cliënt. Bovendien konden advocaten er in het begin van de pandemie niet voor kiezen om bij hun cliënt in de PI te zijn tijdens een zitting. Hierdoor was het lastig voor advocaten om (non-)verbaal met de verdachte te communiceren. Daarnaast konden advocaten verdachten niet kort voorafgaand aan de zitting op de rechtbank nog even spreken wanneer de verdachte online deelnam. Ook indien de advocaat en de verdachte beiden aanwezig waren op zitting kon de vertrouwelijke communicatie in het geding komen, zo blijkt uit een survey, omdat de schotten het niet mogelijk maakten om te communiceren zonder dat anderen meeluisterden.

---

966 Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc., art. 3 lid 3 sub a.

967 Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc., art. 3 lid 3 sub b en c.

968 Denk bijvoorbeeld aan een dringende noodzaak om een verdachte te verhoren om het bewijsmateriaal betreffende een ernstig strafrechtelijk feit vast te stellen. Art. 3 lid 3 sub b en overweging 32.

969 Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc., overweging 30.

970 Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc., art. 4.

971 Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc., overweging 23.

972 Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc., overweging 23.

973 Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc., overweging 33.

974 Zie hierover ook Mommers & Francot, *DD* 2020, afl. 61, par. 3 en 5; 'NJCM brief aan minister van Justitie en Veiligheid over zorgen om coronamaatregelen in de strafrechtspleging,' njcm.nl; De Roos, *TvCR* 2020, p. 283.

Op grond van het hierboven geschetste juridisch kader is de beperking van de vertrouwelijkheid problematisch. Ook het gebrek aan de mogelijkheid tot overleg voorafgaand en communicatie tijdens de zitting is geredeneerd vanuit dezelfde bepaling problematisch. De vraag is of deze omstandigheden in een gegeven zaak betekenden dat een verdachte niet langer effectieve rechtsbijstand ontving. Of dit punt daadwerkelijk een schending van art. 6 EVRM heeft opgeleverd, is ook afhankelijk van de complexiteit en aard van de procedure. Van belang is dat er goede redenen waren om contact te beperken tijdens een pandemie, maar ook dat Nederland geen compenserende maatregelen heeft genomen zoals het voorzien in een advocaat in de PI én een in de rechtszaal.

7.9.3 Recht op effectieve rechtsbijstand in niet-strafrechtelijke procedures

Kader: Art. 6 lid 1 EVRM

In niet-strafrechtelijke procedures wordt het recht op rechtsbijstand afgeleid uit art. 6 lid 1 EVRM.[975] De vraag of deze bepaling vereist dat de staat in niet-strafrechtelijke procedures in vertegenwoordiging door een advocaat voorziet, hangt af van de specifieke omstandigheden van de zaak.[976] Relevante factoren om te bepalen of bijstand door een advocaat noodzakelijk is, zijn: de aard van de zaak en de potentiële gevolgen van de uitspraak voor de betrokkene; de complexiteit van de procedure; of nationaal recht rechtsbijstand verplicht; de achtergrond, ervaring en de mate van emotionele betrokkenheid van de betrokkene; en de mate waarin de betrokkene zelf zijn argumenten zonder de tussenkomst van een advocaat uiteen kan zetten.[977] In zaken betreffende de UHP van kinderen moet de staat mogelijk in rechtsbijstand voorzien, omdat zulke zaken complexe rechtsvragen kunnen betreffen en een grote emotionele invloed op de ouders kunnen hebben.[978] Als het gaat om emotionele betrokkenheid, wat vaak het geval is in kinderbeschermingsprocedures, zal volgens het EHRM niet zo snel kunnen worden aangenomen dat een ouder zijn zaak '*properly and satisfactory*' zonder ondersteuning van een advocaat kan behartigen voor de rechter.[979] Overigens kan het niet (tijdig) verstrekken van relevante informatie om een effectieve vertegenwoordiging te kunnen voeren tot een schending van art. 6 lid 1 EVRM leiden.[980]

Voor asielzaken volgt het recht op rechtsbijstand uit art. 13 EVRM en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Voor het EHRM is van belang of toegang tot rechtsbijstand is gewaarborgd.[981]

Kader: EU-recht

Het recht om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen in niet-strafrechtelijke procedures kan worden afgeleid uit Art. 47 Hv.[982] Het HvJEU heeft dit recht tevens erkend als een algemeen beginsel van het Unierecht.[983] Daarnaast bepaalt de Terugkeerrichtlijn dat een derdelander recht heeft op juridisch advies, vertegenwoordiging in rechte en, indien nodig, taalkundige bijstand.[984] Tot slot bepaalt de Asielprocedurerichtlijn dat de lidstaten zorgen voor kosteloze

975 EHRM 9 oktober 1979, 6289/73 (*Airey t. Ierland*).
976 EHRM 15 februari 2005, 68416/01 (*Steel en Morris t. Verenigd Koninkrijk*), par. 61.
977 EHRM 7 mei 2002, 46311/99 (*McVicar t. Verenigd Koninkrijk*), par. 48; EHRM 16 juli 2002, 56547/00 (*P.C. en S. t. Verenigd Koninkrijk*).
978 EHRM 16 juli 2002, 56547/00 (*P.C. en S. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 97.
979 EHRM 16 juli 2002, 56547/00 (*P.C. en S. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 89; zie ook C. Fenton Glynn 2021, p. 330-331 volgens haar is een situatie waarin juridische bijstand niet een essentieel onderdeel is van een 'eerlijk' kinderbeschermingssysteem in de zin van art. 6 EVRM uitzonderlijk.
980 EHRM 25 juni 2013, 5968/09 (*Anghel t. Italië*), par. 64.
981 EHRM 21 januari 2011, 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*).
982 European Union: European Agency for Fundamental Rights 2016, p. 81.
983 HvJEU, 26 juni 2007, C-305/05 (Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a t. Conseil des ministres), punt 31.
984 Terugkeerrichtlijn, art. 13 lid 3.

rechtsbijstand en vertegenwoordiging tijdens de procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming en beroepsprocedures.[985]

Toepassing civiele jeugdrecht

Voor het civiele jeugdrecht geldt, met uitzondering van machtigingen UHP in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp, geen verplichte rechtsbijstand. Toch hebben ouders soms een advocaat die hen in deze procedures bijstaat. Gezien de impact van de procedure, met name als het gaat om een UHP met een scheiding van ouder(s) en kind, de emotionele betrokkenheid van ouder(s) en kind en de complexiteit van de zaak door bijvoorbeeld het gebruik van vakjargon door rechters en medewerkers van de gecertificeerde instellingen en Raad voor de Kinderbescherming, gaan er stemmen op voor verplichte rechtsbijstand voor ouders en minderjarigen bij uithuisplaatsing.[986] In zaken waarbij ouders werden bijgestaan door een advocaat, gaven advocaten tijdens een expertmeeting ten behoeve van dit onderzoek aan dat zij doorgaans op kantoor zaten terwijl de ouders vanuit huis meededen aan de zitting en dat dit betekende dat zij de ouders niet optimaal konden bijstaan en ondersteunen; hulp bieden bij bijvoorbeeld technische storingen en terugkoppeling achteraf was op afstand moeilijk te realiseren. In de expertmeeting van dit onderzoek werd genoemd dat ouders en kinderen in civiele jeugdrechtprocedures eigenlijk alleen dan op afstand gehoord kunnen worden, als zij via rechtsbijstand ondersteuning hebben en de advocaat op dezelfde locatie als ouders of kind aanwezig is. Dit betekent in het licht van art. 6 en 8 EVRM dat doorgaans geen sprake kan zijn van een effectieve participatie bij het horen op afstand zonder dat ouders en minderjarigen ondersteund worden in de procedure door bijvoorbeeld een advocaat. In dergelijke zaken die complexe rechtsvragen kunnen betreffen en een grote emotionele invloed op de ouders en kinderen hebben, vooral bij beslissingen over UHP waarmee een scheiding tussen ouders en kind wordt bewerkstelligd, waarbij sprake is van een machtig overheidsapparaat (Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instelling) die doorgaans vakjargon hanteren, zal al snel sprake zijn van een schending van art. 6 en 8 EVRM bij het horen op afstand via beeldscherm zonder dat enige ondersteuning aanwezig is voor de rechtzoekenden.

Toepassing vreemdelingenrecht

Net als in strafzaken heeft ook in vreemdelingenzaken het vertrouwelijke overleg tussen advocaat en vreemdeling onder druk gestaan. De digitale communicatie bemoeilijkte de opbouw van een vertrouwensband. Vaak was onduidelijk wie zich nog meer in de ruimte bevonden tijdens een gesprek via videoverbinding, waardoor advocaten niet zeker waren of de vreemdeling alles vertelde wat nodig was voor een goede procesvoering.

De coronamaatregelen hebben tot gevolg dat veel verantwoordelijkheid voor de procesgang bij de advocaat van de vreemdeling is komen te liggen. De instemming voor het al dan niet schriftelijk afdoen van een zaak en de instemming met een digitale zitting in welke vorm dan ook is afhankelijk van de advocaat. Daarnaast kwam de verantwoordelijkheid voor een goed technisch verloop van een online zitting te rusten op de advocaat. Hierdoor was minder tijd beschikbaar voor inhoudelijke voorbereiding van een zitting.

Op zichzelf zullen deze aspecten geen schending van het recht op een effectieve verdediging met zich meebrengen, maar het tast het recht wel aan. In samenhang met andere aantastingen van procedurele waarborgen kan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel of het recht op een eerlijk proces in geding komen.

---

985 Asielprocedurerichtlijn, art. 20 en 21.

986 Zie o.a. Van der Zon 2020, p. 368; Feiner *FJR* 2020. afl. 56; Bruning e.a. 2020, p. 272.

7.10 Recht op een tolk

Het recht op een tolk is een belangrijk onderdeel van het recht op een eerlijk proces,[987] zoals blijkt uit de hieronder besproken documenten.

Kader: EVRM

Art. 6 lid 3 sub e EVRM beschermt het recht van een verdachte om zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt. Dit recht is niet alleen van toepassing tijdens de mondelinge en inhoudelijke behandeling van een strafzaak, maar ook op documenten en gedurende het vooronderzoek, tenzij er overtuigende redenen zijn om dit recht te beperken.[988] De autoriteiten zijn niet enkel verplicht om een tolk aan te stellen, maar ook om tot op zekere hoogte de adequaatheid van de vertalingen te waarborgen, in het bijzonder wanneer zij hierover klachten krijgen.[989] Het is de rol van de tolk om de verdachte effectief bij te staan zodat hij zich kan verdedigen en het gedrag van de tolk moet niet van dien aard zijn dat het de *fairness* van het proces negatief beïnvloedt.[990] Daarbij moeten de vertalingen van de tolk de verdachte in staat stellen om te begrijpen waarover de stafzaak gaat en om zichzelf te kunnen verdedigen, in het bijzonder door zijn versie van de gebeurtenissen uiteen te zetten.[991] De vertaling moet de verdachte met andere woorden in staat stellen om actief deel te nemen aan het proces en het recht op een tolk hangt daarmee samen met het recht op effectieve deelname.[992]

Overigens ziet art. 6 lid 3 sub e EVRM niet op de verhouding verdachte-vertegenwoordiger, maar enkel op de verhouding verdachte-rechter. Het kan echter wel zo zijn dat het niet kunnen communiceren met de vertegenwoordiger een probleem oplevert in het licht van art. 6 lid 3 sub c en e EVRM.[993]

Voor het vreemdelingenrecht volgt het recht op een tolk uit art. 13 EVRM. Ten aanzien van de asielprocedure overwoog het EHRM dat op grond van art. 13 EVRM sprake moet zijn van een '*reliable system of communication between the authorities and the asylum-seekers*'.[994]

Kader: EU-recht

Art. 47 Hv omvat het recht op een eerlijke procedure, waaronder het recht op een tolk valt.

Richtlijn 2010/64/EU beschermt het recht op vertolking in strafprocedures wanneer een verdachte of beklaagde de taal van de strafprocedure niet spreekt of verstaat.[995] Het recht op een tolk geldt tijdens onder meer tijdens '*alle zittingen van het gerecht en alle noodzakelijke tussentijdse zittingen*'.[996] Daarnaast moeten de lidstaten tolken ter beschikking stellen voor communicatie tussen het betrokken individu en zijn raadsman waar dit nodig is om het eerlijke verloop van de procedure te garanderen. De communicatie moet dan wel rechtstreeks verband houden met een

---

987 Zie ook art. 14 lid 3 sub f IVBPR.
988 EHRM 28 augustus 2018, 59868/08 (*Vizgirda t. Slovenië*), par. 76.
989 EHRM 19 december 1989, 9783/82 (*Kamasinski t. Oostenrijk*), par. 74; EHRM 26 juni 2001, 32771/96 (*Cuscani t. Verenigd Koninkrijk*), par. 38.
990 EHRM 24 januari 2002, 44234/98 (*Uçak t. Verenigd Koninkrijk*).
991 EHRM 14 april 2003, 26891/95 (*Lagerblom t. Zweden),* par. 61.
992 EHRM 28 augustus 2018, 59868/08 (*Vizgirda t. Slovenië*), par. 102.
993 EHRM 2021 (criminal limb), par. 487-489. Zie hierover ook HOB, p. 489: 'In a legal aid case, the responsibility should lie with the state under Article 6(3)(c) to appoint a lawyer who can communicate with his client or to provide an interpreter. Where the accused appoints his own lawyer, it must be for him to appoint a lawyer who can communicate with him, if one is available.'
994 EHRM 21 januari 2011, 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*), par. 301.
995 Richtlijn 2010/64/EU Het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures.
996 Richtlijn 2010/64/EU Het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, art. 2 lid 1.

verhoor, zitting, de instelling van een beroep of met andere procedurele verzoeken.[997] De richtlijn beschermt dus het recht van de betrokkene om in zijn eigen taal mondelinge verklaringen af te leggen voor de gerechtelijke autoriteiten en bij zijn raadsman, met als doel '*het eerlijke verloop van de procedure te waarborgen en ervoor te zorgen dat de betrokkene zijn rechten van de verdediging kan uitoefenen*'.[998] De lidstaten zijn verplicht concrete maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de vertaling van voldoende kwaliteit is om '*het eerlijke verloop van de procedure te waarborgen, met name door ervoor te zorgen dat de verdachte of beklaagde geïnformeerd is over de zaak tegen hem en in staat is zijn recht van verdediging uit te oefenen*'.[999] De betrokkene moet de mogelijkheid hebben om een klacht in te dienen over de kwaliteit van de vertaling.[1000] De richtlijn bepaalt ook dat gebruik kan worden gemaakt van bijvoorbeeld videoconferentie, telefoon of het internet '*tenzij de aanwezigheid van de tolk ter plaatse vereist is om het eerlijke verloop van de procedure te waarborgen*'.[1001] Dezelfde richtlijn beschermt ook het recht op vertaling van bepaalde essentiële processtukken.[1002]

De Asielprocedurerichtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat tijdens een beroepsprocedure asielzoekers, '*telkens wanneer dat nodig is, gebruik kunnen maken van de diensten van een tolk als zij hun zaak voorleggen aan de bevoegde autoriteiten*'.[1003] Lidstaten moeten dus een goede communicatie waarborgen.

Toepassing strafrecht – civiel jeugdrecht - vreemdelingenrecht

Omdat tolken online aanwezig waren en niet simultaan konden vertalen, was er veel vertraging in de vertolking. Technische problemen in de verbinding tijdens digitale zittingen en praktische problemen in de rechtszaal (denk aan schermen tussen tolk en rechtzoekende) hebben vertaling en communicatie in zijn algemeenheid bemoeilijkt. De vraag is of de vertraging en problemen zo ernstig waren dat de verdachte of rechtzoekende niet langer zijn recht om zichzelf te verdedigen kon uitoefenen door actieve deelname, niet langer begreep waar de procedure over ging en of de procedure om een andere aanverwante reden nog eerlijk is gelopen. Dit zal afhangen van de omstandigheden in een specifieke zaak. Wel is duidelijk dat de gang van zaken ten minste op gespannen voet staat met de hierboven geschetste kaders.

7.11 Het beginsel van *equality of arms*

Het beginsel van gelijkheid van partijen (hierna: *equality of arms*) leidt het EHRM af uit art. 6 lid 1 EVRM.[1004] Dit beginsel volgt uit het recht op een eerlijk proces en overlapt deels met het verdedigingsbeginsel.[1005] Het beginsel van *equality of arms* vormt met het beginsel van *adversarial proceedings*, waar hier niet verder op wordt ingegaan, '*fundamental components of the concept of a fair hearing within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention*', maar zijn geen absolute

997 Richtlijn 2010/64/EU Het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, art. 2 lid 2.
998 HvJEU 15 oktober 2015, C-216/14 (*Gavril Covaci*), punt 33.
999 Richtlijn 2010/64/EU Het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, art. 2 lid 8 jo. 5 lid 1.
1000 Richtlijn 2010/64/EU Het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, art. 2 lid 5.
1001 Richtlijn 2010/64/EU Het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, art. 2 lid 6.
1002 Richtlijn 2010/64/EU Het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, art. 3.
1003 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU (herschikking), art. 12 lid 1 sub b jo. art. 12 lid 2.
1004 EHRM 22 februari 1996, 17358/90 (*Bulut t. Oostenrijk*); EHRM 18 maart 1997, 22209/93 (*Foucher t. Frankrijk*), par. 34; EHRM 12 mei 2005, 46221/99 (*Öcalan t. Turkije*), par. 140; EHRM 26 januari 2017, 60802/09 (*Faig Mammadov t. Azerbaijan*), par. 19. Zie ook art. 14 IVBPR.
1005 EHRM 19 september 2017, 35289/11 (*Regner t. Tsjechië*), par. 146.

rechten.[1006] Ook het Mensenrechtencomité legt de beginselen, volgend uit art. 14 IVBPR, op deze wijze uit.[1007]

Kader: Art. 6 EVRM

Het beginsel van *equality of arms* vereist dat iedere procespartij dezelfde redelijke mogelijkheid krijgt om zijn zaak te presenteren onder voorwaarden die hem niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De autoriteiten moeten eventuele beperkingen op de procedurele rechten van een procespartij voldoende compenseren.[1008] Dit beginsel is van toepassing op zowel straf- als civielrechtelijke zaken en op bepaalde bestuursrechtelijke rechtsvragen.[1009] Voor het strafrecht overlapt het beginsel met de procedurele waarborgen die volgen uit art. 6 lid 3 EVRM, al heeft art. 6 lid 1 EVRM een breder bereik aangezien het van toepassing is op alle aspecten van de procedure.[1010] Een schending van het beginsel van *equality of arms* is een procedureel gebrek dat leidt tot een schending van het recht op een eerlijk proces en staat los van de inhoudelijke beoordeling van de feiten.[1011]

Het EHRM heeft over verschillende omstandigheden geoordeeld dat sprake is van een schending van het beginsel van *equality of arms*. Deze omstandigheden zijn onder meer:[1012]

- de ene partij mag wel bij de zitting aanwezig zijn, maar de andere niet;[1013]
- de onmogelijkheid tot het leveren van (tegen)bewijs;[1014]
- beperkte toegang tot een procesdossier vanwege algemeen belang;[1015]
- benoeming van deskundigen;[1016]
- een verbod op het oproepen van getuigen;
- de onmogelijkheid van kruisverhoor van getuigen;
- de onmogelijkheid van het leveren van materieel bewijs;
- het niet-informeren van partijen over de redenen van een bestuurlijk besluit;
- ongelijke toegang voor beide partijen tot faciliteiten om de procedure te voeren;[1017]
- ongelijke tijdslimieten voor nadere processtukken;
- regels over kosten die in het voordeel zijn van een partij;[1018]

1006 EHRM 28 mei 2020, 17895/14 (*Evers t. Duitsland*), par. 86 met verwijzing naar *Regner t. Tsjechië* par. 146-147.

1007 United Nations (Human Rights), CCPR/C/41/D/327/1988, par. 5.5: 'The Committee observes, as it has done on previous occasions, that article 14 is concerned with procedural equality; it enshrines, inter alia, the principle of equality of arms in criminal proceedings'. En HRC 27 maart 2006, 1183/2006: 'The Committee recalls its case law to the effect that the concept of a fair trial within the meaning of art. 14, par. 1, of the Covenant also includes other elements, including respect for the principles of 'equality of arms' and the right to adversarial proceedings'. En voor het aspect van een fair hearing: HRC 28 juli 1989, 207/86 (*Morael t. Frankrijk*), par. 9.3; United Nations, CCPR/C/GC/32 (General comment no. 32), par. II, sub 8 and 13.

1008 EHRM 26 maart 1996, 20524/92 (*Doorson t. Nederland*), par. 72.

1009 EHRM 29 mei 1986, 8562/79, (*Feldbrugge t. Nederland*), par. 44; EHRM 27 oktober 1993, 14448/88 (*Dombo Beheer t. Nederland*), par. 33.

1010 EHRM 23 november 1962, 524/59 en 617/59 (*Ofner en Hpfinger t. Oostenrijk*), par. 46.

1011 Harris, Bates & Buckley 2018, p. 251.

1012 EHRM 2021 (criminal limb), par. 162-174. Zie ook Sidhu 2017.

1013 EHRM 17 januari 2019, 29683/16 (Eftimov t. voormalig Joegoslavische Republiek van Macedonië), par. 41; EHRM 4 juni 2002, 32106/96 (Komanicky t. Slowaijke).

1014 EHRM 23 juni 1993, 12952/87 (*Ruiz Mateos t. Spanje*); EHRM 27 oktober 1993, 14448/88 (*Dombo Beheer t. Nederland*).

1015 EHRM 9 december 2004, 62936/00 (*Moiseyev t. Rusland*) par. 217; EHRM 27 april 2007, 38184/03 (*Matyjek t. Polen*), par. 65.

1016 EHRM 8 oktober 2015, 77212/12 (*Korosec t. Slovenië*); EHRM 14 januari 2020, 51111/07 en 42757/07 (*Khodorkovskiy en Lebedev t. Rusland*), par. 499.

1017 Zie het verdedigingsbeginsel, par. 8; O. Sidhu 2017, p. 173.

1018 EHRM 6 april 2006, 46917/99 (*Stankiewicz t. Polen*).

- regelgeving met terugwerkende kracht die invloed heeft op de uitkomst van nog hangende zaken;[1019]
- het niet communiceren van een bewijsstuk aan verdachte.[1020]

Ook in kinderbeschermingszaken is het beginsel van *equality of arms* relevant. Hieruit volgt dat ouders die met een kinderbeschermingsprocedure te maken krijgen, moeten worden geïnformeerd door de rechtbank over de processtukken en daar inzage in moeten krijgen. In de situatie dat een moeder alleen bij de rechter in eerste aanleg was gehoord, terwijl in hoger beroep was beslist zonder de moeder te horen, terwijl zij ook geen juridische bijstand had, oordeelde het EHRM dat sprake was van een schending van art. 6 lid 1 EVRM aangezien een inbreuk was gemaakt op het beginsel van *equality of arms.*[1021]

Volgens het EHRM volgt uit het beginsel van *equality of arms* dat rechterlijke instanties tijdens gerechtelijke procedures moeten zorgdragen voor kwetsbare individuen. Het EHRM gaf dit oordeel in een procedure over een contactverbod tussen klager en zijn verstandelijk beperkte kind:

> *The Court [...] is mindful of the issues which may arise in different proceedings regarding the right to self-determination of mentally disabled persons. It has previously emphasised the need for the domestic authorities to reach, in each particular case, a balance between respect for the dignity and self-determination of the individual concerned and the need to protect and safeguard his or her interests, especially when the individual in question is particularly vulnerable.*[1022]

Kader: EU-recht

Het beginsel van *equality of arms* is door het HvJEU op dezelfde manier omschreven als het EHRM. Het beginsel houdt in:[1023]

> *dat elke partij een redelijke mogelijkheid moet worden geboden om haar zaak, daaronder begrepen haar bewijsmiddelen, onder zodanige omstandigheden voor te dragen dat zij tegenover de tegenpartij niet wezenlijk wordt benadeeld.*

De benadeelde partij moet aannemelijk maken dat het evenwicht tussen partijen is verstoord, wil sprake zijn van een schending van het beginsel. Het HvJEU heeft in dit kader bijvoorbeeld geoordeeld dat procedures die alleen maar via elektronische weg toegankelijk zijn, een schending van het beginsel met zich kunnen brengen als bepaalde rechtzoekenden daardoor hun rechten niet kunnen uitoefenen.[1024]

Toepassing strafrecht

Zoals eerder beschreven definieert de MvT bij de Tijdelijke wet COVID-19 een fysieke zitting als een zitting waar in ieder geval de rechter(s), de griffier en de OvJ fysiek aanwezig zijn. Noch uit de wet, noch uit de MvT blijkt echter dat een raadsman niet op zitting mocht zijn. Wel werd de raadsman gestimuleerd om via digitale middelen aan zittingen of raadkamers deel te nemen in de

---

1019 EHRM 9 december 1994, 13427/87 (Stran Grieek Refineries t. Griekenland).
1020 EHRM 25 april 2013, 58590/11 (*Zahirović t. Kroatië*), par. 42-43.
1021 EHRM 21 september 2006, 12643/02 (*Moser t. Oostenrijk*), par. 87.
1022 EHRM 28 mei 2020, 17895/14 (*Evers t. Duitsland*), par. 82-84.
1023 HvJEU, 6 november 2012, C-199/11 (*Europese Gemeenschap t. Otis NV e.a.*), punt 71. European Union: European Agency for Fundamental Rights 2016, p. 46.
1024 HvJEU, 18 maart 2010 gevoegde zaken C-317/08 t.m. C-320/08 (Rosalba Alassini t. Telecom Italia SpA, Filomena Califano t. Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono t. Telecom Italia SpA en Multiservice Srl t. Telecom Italia SpA), punt 58.

eerste fase.[1025] Alhoewel het stimuleren hiervan bezien vanuit het beginsel van *equality of arms* niet wenselijk is, blijft respect voor dit beginsel in de kern wel overeind wanneer het de raadsman vrij stond om het advies in de wind te slaan en toch aanwezig te zijn in de rechtbank. Vanaf 6 april 2020 werd overigens uitdrukkelijk gecommuniceerd dat bij een bij een fysieke zitting in aanwezigheid van de OvJ ook de raadsman aanwezig is. De keuze lag natuurlijk wel bij de raadsman of hij op de rechtbank of bij zijn cliënt aanwezig was.

Een andere relevant bevinding is dat sommige gerechten de advocaat wel vroegen om voorafgaand aan de zitting schriftelijke stukken in te dienen, terwijl dit niet aan de OvJ werd gevraagd, aangezien die immers toch op zitting aanwezig was. Een geïnterviewde advocaat legde uit dat dit maakte dat de OvJ goed kon reageren en dat de OvJ bovendien de gelegenheid kreeg om te reageren op de standpunten van de advocaat en de advocaat niet op het standpunt van het OM. Een dergelijke gang van zaken benadeelt de verdachte ten opzicht van de OvJ en staat daarmee haaks op het beginsel van *equality of arms.*

Toepassing civiele jeugdrecht

Het *equality of arms* principe lijkt in het civiele jeugdrecht onder druk te hebben gestaan tijdens de coronamaatregelen. De communicatiebeperkingen bij het horen op afstand via telefoon- of videoverbinding, zoals het missen van non-verbale communicatie en het voorafgaand aan en in aansluiting op de zitting communiceren in de wachtruimten van het gerechtsgebouw tussen ouders en kinderen en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling, maakten dat ouders en kinderen als kwetsbare procespartij tegenover een machtig uitvoeringsapparaat en in een voor hen vreemde juridische context niet optimaal konden participeren. De rituelen van de rechtspraak en de ervaring die *a day in court* opleveren, werden door digitaal horen gemist en juist bij dergelijke voor ouders en kinderen ingrijpende beslissingen is dit belangrijk. Uit de interviews blijkt dat rechters dit onderkennen en meestal zo snel mogelijk weer fysiek zijn gaan horen in plaats van via een digitale verbinding. De kwetsbaarheid van deze rechtzoekenden is extra groot aangezien er geen verplichte rechtsbijstand is en ouders en kinderen regelmatig zonder advocaat een civiele jeugdrecht procedure meemaken. Ook het feit dat sommige ouders en kinderen niet over goede apparatuur voor digitaal horen beschikten, soms een slechte internetverbinding hadden en op afstand soms maar moeilijk konden begrijpen wat de mondelinge behandeling precies inhield, kenmerkt hun extra kwetsbaarheid. De impact van de beslissing op ouders en kinderen, namelijk bij een uithuisplaatsing een scheiding van ouders en kind, is daarbij groot en heeft een emotionele lading.

Toepassing vreemdelingenrecht

In het vreemdelingenrecht wordt het beginsel van *equality of arms* getoetst in samenhang met het beginsel van *adversarial proceedings*. Het EHRM eist dat partijen de gelegenheid moeten hebben om ter zitting te reageren op alle feitelijke en rechtsvragen die voorliggen.[1026] De rechter dient hierin een actieve rol te vervullen. Ten aanzien van uitzettingszaken vanwege nationale veiligheid oordeelde het EHRM dat sprake moet zijn van '*some form of adversarial proceedings*, als een procedureel minimumvereiste.[1027]

Als gevolg van de coronamaatregelen zijn beide beginselen onder druk komen te staan bij de beslissing om een vreemdeling niet te horen. Volgens de ABRvS moet een rechtbank bij een derge-

---

[1025] Zie ook: 'NJCM brief aan minister van Justitie en Veiligheid over zorgen om coronamaatregelen in de strafrechtspleging,' njcm.nl: '*Kennelijk zijn advocaten vanuit verschillende gerechten ontmoedigd om fysiek ter zitting aanwezig te zijn. Dit terwijl de officier van justitie in de meeste gevallen wél fysiek aanwezig was*'.

[1026] EHRM 20 februari 1996, 19075/91 (*Vermeulen t. België*), par. 33.

[1027] EHRM 20 juni 2002, 50963/99 (*Al Nashif t. Bulgarije*), par. 137.

lijke beslissing steeds beoordelen of daarmee nog wel voldaan wordt aan de eisen van een procedure op tegenspraak en *equality of arms*. Met name het systematisch aansturen op schriftelijke afdoening van zaken bij sommige rechtbanken wijst erop dat een toets aan de eisen van een procedure op tegenspraak en *equality of arms* niet wordt uitgevoerd. De afweging of sprake is van een schending van deze beginselen laten rechtbanken over aan de advocaat van de vreemdeling, op wie daardoor een grote verantwoordelijkheid komt te liggen. Dat geldt ook voor de beslissing om een zitting digitaal te laten plaatsvinden. De vreemdeling blijkt sterk afhankelijk van de advocaat of die technische ondersteuning biedt bij het deelnemen aan de digitale zitting. Ongelijkheidscompensatie zou in het vreemdelingenrecht meer aandacht mogen krijgen, met name als het gaat om faciliteiten om een behoorlijke videoverbinding mogelijk te maken.

7.12 Recht op zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming

In het asielrecht heeft het HvJEU geoordeeld dat het recht op een effectief rechtsmiddel betekent dat de rechter moet nagaan of de besluitvorming voldoende zorgvuldig heeft plaatsgevonden. Indien hierin een gebrek wordt aangetroffen, moet de rechter dit gebrek in de gerechtelijke fase compenseren.[1028] Het HvJEU noemt de volgende procedurele waarborgen die gelden voor de asielprocedure als geheel, dus de bestuurlijke fase in samenhang met de gerechtelijke fase, waarop de rechter moet toezien dat deze zijn verzekerd:[1029]

- recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, waaronder een volledig en ex nunc rechterlijk onderzoek;[1030]
- asielbeslissing gebaseerd op een individuele beoordeling;[1031]
- specifieke procedurele rechten worden gewaarborgd[1032] (recht op een tolk,[1033] de mogelijkheid om contact te leggen met UNHCR,[1034] toegang tot informatie,[1035] kosteloze rechtsbijstand en toegang tot juridisch advies[1036] en de specifieke procedurele waarborgen die gelden voor personen met bijzondere behoeften en niet-begeleide minderjarigen[1037]);
- hoorplicht tijdens de gerechtelijke fase;[1038] en
- andere onderzoeksmaatregelen door het bestuursorgaan in specifieke omstandigheden.[1039]

Deze waarborgen kunnen mogelijk gevolgen hebben voor bestuurlijke procedures waarin vanwege de coronamaatregelen niet voldaan is aan de hoorplicht of andere procedurele waarborgen.

Het recht op een zorgvuldige besluitvorming volgt ook uit art. 3 en 13 EVRM. Het daarin verankerde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel vereist dat het geheel aan procedures de waarborgen uit het EVRM biedt. Voorts volgt uit art. 3 EVRM een zelfstandige procedurele norm ten aanzien van de zorgvuldigheid van de asielprocedure. Het EHRM vereist dat de nationale autori-

---

1028 HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), punt 42; HvJEU 4 oktober 2018, C-652/16 (*Ahmedbekova*), *JV* 2018/205 m.nt. Reneman, punt 96; HvJEU 16 juli 2020, C-517/17 (*Addis*), punt 61; HvJEU 19 maart 2020, C-406/18, *JV* 2020/79, punt 37.

1029 Zie Geertsema, *A&MR* 2020 afl. 9, p. 463-467.

1030 Art. 46 lid 1 en lid 3 Pri; HvJEU 29 juli 2019, C-556/17 (*Torubarov*).

1031 HvJEU 25 januari 2018, C-473/16, punt 41.

1032 Art. 46 lid 3 jo. art. 12 lid 2 Pri.

1033 Art. 12 lid 1 onder b Pri.

1034 Art. 12 lid 1 onder c Pri.

1035 Art. 12 lid 1 onder d Pri.

1036 Artt. 20 en 22 Pri.

1037 Artt. 24-25 Pri.

1038 Tenzij aan cumulatieve voorwaarden is voldaan tijdens de bestuurlijke fase: HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), punt 37, 44-48.

1039 Bijvoorbeeld Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 18 lid 1 vereist medisch onderzoek.

teiten onderzoek doen naar het asielverzoek en de vreemdeling daartoe horen.[1040] De nationale rechter moet hieraan toetsen.

Toepassing vreemdelingenrecht

Uit het onderzoek is niet gebleken dat asielzoekers zowel in de bestuurlijke als gerechtelijke fase digitaal gehoord zijn. Wel is gebleken dat het geen standaard toetscriterium is voor de vraag of een zitting online kan plaatsvinden of dat van een zitting kan worden afgezien.

Voor reguliere vreemdelingenzaken is in dit licht van belang dat geen hoorzittingen plaatsvinden in de bestuurlijke fase. Als rechtbanken beslissen een zaak schriftelijk af te doen, is sprake van een volledig papieren procedure, hetgeen een mogelijke schending van art. 13 EVRM inhoudt.

7.13 Openbare rechtspraak

Het recht op openbare rechtspraak valt uiteen in recht op een openbare zitting en het recht op het openbaar uitspreken van een vonnis.[1041]

7.13.1 Recht op openbaarheid zitting

Een manier om het vertrouwen – van burgers, de maatschappij en rechtzoekenden – in de rechtspraak in stand te houden, is om de rechtszittingen in het openbaar te laten plaatsvinden.[1042] Het vereiste van openbaarheid garandeert immers dat het publiek en de media zittingen kunnen monitoren.[1043] Iedereen die zou willen – met een aantal uitzonderingen daargelaten – moet de mogelijkheid hebben om naar een zitting te gaan en informatie over een zitting moet beschikbaar zijn voor het publiek en de media.[1044] Binnen het strafrecht specifiek kunnen door middel van de (externe) openbaarheid slachtoffers, nabestaanden en de samenleving kennisnemen van de strafrechtspleging in het algemeen en die van specifiek voor hen van belang zijnde zaken in het bijzonder.[1045] Mogelijkheden om de zitting openbaar en toegankelijk te maken voor publiek zijn (1) dat het publiek in een andere ruimte aanwezig is en in die zaal wordt de zitting op een groot scherm geprojecteerd of (2) livestream zodat publiek vanaf een afstand live kan meekijken. Bij de tweede optie schuilt het gevaar dat de integriteit en eerlijkheid van de procedure wordt geschonden,[1046] door bijvoorbeeld op opnames. Hierom zou het een mogelijkheid zijn om slechts bepaalde delen uit te zenden.[1047]

In kinderbeschermingszaken vindt de behandeling ter zitting echter vaak achter gesloten deuren plaats in verband met de privacy van gezinnen, vandaar dat het kader hieronder niet wordt

---

1040 EHRM 23 maart 2016, 43611/11 (*F.G. t. Zweden)*, par. 156-158.

1041 EHRM 22 februari 1984, 8209/78 (*Sutter t. Zwitserland*), par. 26; EHRM 25 juli 2000, 24954/94, 24971/94, 24972/94 (*Tierce and Others t. San Marino*), par. 93.

1042 EHRM 22 februari 1984, 8209/78 (*Sutter t. Zwitersland*), par. 26; EHRM 14 februari 2001, 35115/97 (*Riepan t. Austria*), par. 27; EHRM 29 oktober 2010, 1404/03 (*Krestovskiy t. Rusland*), par. 24.

1043 Zie ook EHRM 2 oktober 2012, 18498/04 (*Khrabrova t. Rusland)*, par. 48.

1044 Malsch e.a. 2020, p. 2.

1045 De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020, p. 55.

1046 Hierbij valt te denken aan: balanceren van het recht op een openbare zitting dat toegankelijk is voor het publiek en om 'het beeld' van de verdachte te beschermen. In andere woorden, de verdachte moet niet gepresenteerd worden als schuldig aan het publiek (door het dragen van gevangeniskleding, vanuit zijn cel, of fysieke beperkingen). Zie ook European Criminal Bar Association: Statement of Principles on the use of Video-Conferencing in Criminal Cases in a Post-Covid-19 World, ecba.org, 6 september 2020, p. 19; 'Practitioners' tools on EU law: Presumption of Innocence and Right to be present at Trial Directive,' fairtrials.org, p. 7; Dordonat-Breeuwsma e.a. *Rechtstreeks* 2020, p. 28.

1047 European Criminal Bar Association: Statement of Principles on the use of Video-Conferencing in Criminal Cases in a Post-Covid-19 World, ecba.org, 6 september 2020, p. 19.

toegepast op het civiele jeugdrecht. Volgens het EHRM is dit toegestaan zo lang er maar een mogelijkheid bestaat om de beslissing tot behandeling achter gesloten deuren aan te vechten. In een nationaal stelsel waar alle kinderbeschermingszaken achter gesloten deuren plaatsvinden en geen mogelijkheid is voor een openbare zitting, is volgens het Hof sprake van een schending van art. 6 lid 1 EVRM. '*The reasons for excluding a case from public scrutiny must be subject to careful examination*', juist in kinderbeschermingsprocedures waar een individu of gezin tegenover de staat staat.[1048]

Kader: Art. 6 lid 1 EVRM

De mogelijkheid tot een openbare zitting is een onderdeel van art. 6 lid 1 EVRM. '*By rendering the administration of justice visible, publicity contributes to the achievement of the aim of Article 6 § 1, a fair hearing, the guarantee of which is one of the foundations of a democratic society*', aldus het EHRM.[1049] Een zitting voldoet aan het vereiste van openbaarheid wanneer het voor het publiek mogelijk is om informatie te krijgen over de datum en plek van de zitting en wanneer de zitting eenvoudig toegankelijk is voor publiek.[1050] In *Riepan t. Oostenrijk* legde het EHRM uit dat veel zittingen aan dit vereiste kunnen voldoen, omdat in een normale rechtszaal gewoonlijk voldoende ruimte is voor publiek. Wanneer het publiek *niet* fysiek aanwezig kan zijn, bijvoorbeeld omdat een zitting in een gevangenis plaatsvindt, ontstaat een obstakel voor het publieke karakter van een zitting. Om erop toe te zien dat het openbare karakter van de zitting niet wordt weggenomen, is de staat volgens het EHRM verplicht om compenserende maatregelen te nemen zodat het publiek en de media naar behoren zijn geïnformeerd over de plaats van de zitting en toestemming krijgen voor effectieve toegang.[1051]

Het geheel of gedeeltelijk houden van de zitting achter gesloten deuren moet beoordeeld worden aan de hand van de omstandigheden van de zaak.[1052] Een beperking mag onder andere het beschermen van openbare orde of nationale veiligheid als doel hebben en zij dient strikt noodzakelijk te zijn.[1053] De rechter moet achteraf beoordelen of het in het specifieke geval gerechtvaardigd was om de zaak achter gesloten deuren te behandelen.[1054] De beperkingsgronden zijn niet verplicht. Dat wil zeggen dat wanneer een beperkingsgrond aanwezig is, een zitting niet achter gesloten deuren moet worden gehouden, maar dat autoriteiten hiervoor kunnen kiezen.[1055] Wanneer nationale gerechten wel kiezen voor het behandeling achter gesloten deuren, dient volgens het EHRM dus voldoende gemotiveerd te zijn waarom een zitting deze keuze is gemaakt.[1056]

Binnen het strafrecht specifiek hecht het EHRM grote waarde aan het openbaar behandelen van de zaak.[1057] Soms zal de openbaarheid echter toch beperkt mogen worden, wanneer bijvoorbeeld de veiligheid of privacy van een getuige beschermd moet worden.[1058] Binnen strafrechtelijke procedures kan ook de beveiliging problematisch zijn. Toch is het zeldzaam dat strafrechtelijke zittingen wegens redenen van beveiliging niet in het openbaar mogen worden gehouden.[1059] Alle

---

1048 EHRM 21 september 2006, 12643/02 (*Moser t. Oostenrijk*), par. 97.
1049 EHRM 24 april 2001, 36337/97 en 35974/97 (*B. en P. t. Verenigd Koninkrijk)*, par. 36, 38.
1050 EHRM 14 februari 2001, 35115/97 (*Riepan t. Oostenrijk),* par. 29; EHRM 2021 (criminal limb), p. 54.
1051 EHRM 14 februari 2001, 35115/97 (*Riepan t. Oostenrijk*), par. 28-29.
1052 EHRM 12 april 2006, 58675/00 (*Martinie t. Frankrijk*), par. 40; EHRM 1 maart 2011, 15924/05 (*Welke & Bialek t. Polen*), par. 74 & 76.
1053 EHRM 22 juni 2020, 31295/11 (*Yam t. Verenigd Koninkrij*k), par. 54.
1054 EHRM 1 maart 2011, 15924/05 (*Welke & Bialek t. Polen*), par. 75.
1055 EHRM 9 september 2004, 53329/99 (*Toeva t. Bulgarije*).
1056 EHRM 25 oktober 2016, 37037/03, 39053/03 & 2469/04 (*Chaushev e.a. t. Rusland*), par. 24.
1057 EHRM 2021 (criminal limb), p. 59.
1058 Zie bijvoorbeeld EHRM 24 april 2001, 36337/97 & 3597/97 (*B. & P. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 37. Zie in dit kader ook Van Lent, *Strafblad* 2013, afl. 5, p. 350-359.
1059 EHRM 14 februari 2001, 35115/97 (*Riepan t. Oostenrijk*), par. 34.

andere alternatieven moeten eerst nagegaan worden om alsnog de veiligheid binnen de zittingszaal te kunnen garanderen, waarbij minder vergaande maatregelen de voorkeur genieten boven verdergaande maatregelen als daarmee hetzelfde resultaat wordt bereikt.[1060]

Kader: EU-recht

Art. 47 Hv beschermt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Vanuit het EU-recht vormt dit de basis voor het recht op openbare rechtspraak. Het HvJEU zet in de zaak *Sacko* uiteen dat art. 47 Hv aansluit bij art. 6 lid 1 EVRM – dat geen absoluut recht toekent aan openbare terechtzittingen. Het HvJEU is daarom van oordeel dat art. 47 Hv – en ook andere bepalingen van het Handvest – níet met zich brengt dat een absolute verplichting bestaat om een openbare zitting te houden.[1061]

Toepassing strafrecht

Sinds 17 maart 2020 heeft de media beperkt toegang tot zittingen Vanaf april 2020 konden er maximaal drie journalisten aanwezig zijn en vanaf half juni 2020 werd het aantal journalisten bepaald door de anderhalvemeternorm.[1062] Journalisten (en publiek) konden sommige zittingen zoals *high profile* strafzaken wel virtueel volgen, bijvoorbeeld via een livestream in een andere zaal. Volgens een geïnterviewde was echter niet alles goed te zien voor het publiek. Ook konden zaken worden gevolgd via Skype, maar dat ging niet zo maar, want hiervoor was een uitnodiging nodig.[1063] Vanaf eind augustus 2020 werd het publiek (op aanmelding) weer toegelaten tot de zittingszaal.

Het is duidelijk dat vooral de situatie in de eerste paar weken een beperking opleverde van het beginsel dat zittingen openbaar zijn.[1064] De eerste vervolgvraag is of die beperking een legitiem doel diende. Alhoewel geen van de doelen opgesomd in art. 6 lid 1 EVRM specifiek verwijst naar de bescherming van de gezondheid,[1065] kan dit wellicht worden geschaard onder 'openbare orde of nationale veiligheid'. Een ander mogelijk relevant doel verwijst naar behoorlijke rechtspleging en de mogelijkheid dat openbaarheid dat beginsel zou schaden, waardoor de openbaarheid kan worden beperkt indien bijzondere omstandigheden dit strikt noodzakelijk maken volgens de rechter. In andere zaken wordt deze grond ingeroepen wanneer een openbare zitting moeilijk te beveiligen is.[1066] Mommers en Francot merken op dat dit doel alleen kan worden ingeroepen wanneer de autoriteiten alles hebben gedaan om een zitting goed te beveiligen en dat het inroepen van deze grond tijdens de pandemie nodig is dat de '*reikwijdte van de grond uitgebreid wordt zodat het ook de algemene veiligheid van alle betrokken partijen betreft*'.[1067] Zij voegen aan dat laatste punt toe dat de bijzondere situatie van de coronacrisis een reden hiervoor kan zijn.[1068] De andere vervolgvraag is of de bijzonder omstandigheden de beperking strikt noodzakelijk maakten. Voor de proportionaliteit is van belang dat de zittingen niet geheel ontoegankelijk waren voor de media, dat het mogelijk was om bepaalde zaken virtueel te volgen en dat vanaf half juni weer meer

---

1060 EHRM 29 oktober 2010, 1404/03 (*Krestovskiy t. Rusland*), par. 29.
1061 HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*), punt 40. Hierin wordt ook verwezen naar de uitspraken HvJEU 4 juni 2015, C-682/13, EU:C:2015:356 (*Andechser Molkerei Scheitz t. Commissie*), punt 44, onder verwijzing naar het arrest van het EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*), par. 41.
1062 Droogleever Fortuyn, Advocatenblad 2020.
1063 Dordonat-Breeuwsma e.a. *Rechtstreeks* 2020, afl. 1, p. 26.
1064 Zie hierover ook Van Lent & Malsch, *NJB* 2021/1458; Abijit Das, 'Terwijl de zon op de terrassen schijnt vindt de rechtspraak plaats in het duister', *NJB* 2020/1501, afl. 24, p 1501-1502; De Roos 2020, p. 284-5.
1065 Zoals art. 8 lid 2 EVRM dat wel doet.
1066 Mommers & Francot, *DD* 2020, afl. 61, par. 5.
1067 Mommers & Francot, *DD* 2020, afl. 61, par. 5.
1068 Mommers & Francot, *DD* 2020, afl. 61, par. 5.

journalisten aanwezig konden zijn (afhankelijk van de grootte van de zaal).[1069] Tegelijkertijd waren alle strafrechtelijke zittingen in het begin geheel niet toegankelijk voor publiek,[1070] maar kan de aanwezigheid van (een drietal) journalisten waarschijnlijk worden aangemerkt als een compenserende maatregel die mogelijk maakt dat het publiek wel werd geïnformeerd over de zaken, iets waaraan ook de publicatie van uitspraken aan kan bijdragen.[1071] Ook gezien de bijzondere omstandigheden is het voorstelbaar dat het beginsel van openbaarheid van zittingen niet is geschonden.

Toepassing vreemdelingenrecht

Ondanks dat publiek in de beginfase van de coronapandemie niet en later slechts beperkt toegestaan was bij een zitting, heeft het onderzoek ten aanzien van de openbaarheid van zittingen geen problemen blootgelegd. Voor rechtzoekenden kan het belangrijk zijn dat vrienden of familie een zitting bijwonen. Uit de interviews blijkt dat hiervoor in goed overleg tussen advocaat en rechtbank naar mogelijkheden werd gezocht en dat geen van de geïnterviewden de indruk heeft dat op dit punt sprake is geweest van een inbreuk op grondrechten van de vreemdeling.

7.13.2 Recht op openbaarheid uitspraak

Kader: Art. 6 lid 1 EVRM

Volgens het EHRM is de openbaarheid van een uitspraak ook onderdeel van art. 6 lid 1 EVRM. Het EHRM hanteert geen letterlijke interpretatie van de woorden '*pronounced publicly*'.[1072] Dit betekent dat ook wanneer een vonnis of beschikking niet openbaar wordt uitgesproken in een rechtszaal, nog steeds voldaan kan worden aan het vereiste van openbaar uitspraak doen.[1073] Ook door het vonnis of de beschikking te verstrekken in de griffie van de rechtbank of te publiceren in officiële collecties kan worden voldaan aan dit vereiste.[1074] Wat van belang is, is dat belangstellenden moeten kunnen controleren of het proces eerlijk is geweest. Hiervoor moet de gehele procedure in ogenschouw worden genomen.[1075]

Het in zijn geheel onttrekken aan het oog van het publiek van een uitspraak kan niet worden gerechtvaardigd.[1076] Als het ontbreken van een openbare uitspraak in kinderbeschermingszaken niet onderbouwd is in de specifieke omstandigheden en louter belanghebbenden een exemplaar

---

1069 De Hoge Raad heeft de beperkende maatregelen voor journalisten als 'noodzakelijk' gekwalificeerd en oordeelde dat met betrekking tot de pers '*de toegankelijkheid van gerechtsgebouwen en openbare zittingen gehandhaafd is gebleven*' (en er dus géén beperking is geweest), zie HR 15 december 2008, ECLI:NL:HR:2020:2008, r.o. 2.6.4.

1070 Mommers & Francot, DD 2020, afl. 61, par. 5 merken hier nog over op 'dat het niet gebruikelijk is om een hele groep zaken als uitzondering te classificeren'.

1071 De Hoge Raad oordeelde dat het oordeel van de rechtbank dat het onderzoek ter zitting: '*feitelijk in het openbaar heeft plaatsgevonden*', geen blijk gaf van een onjuiste rechtsopvatting, omdat de vraag was of '*gegeven de noodzaak van dergelijke beperkingen in verband met de bescherming van de (volks) gezondheid en de noodzaak van het waarborgen van een behoorlijke rechtspleging door de behandeling van met name (zeer) urgente zaken op een fysieke zitting zoveel mogelijk doorgang te laten vinden, op andere wijze recht kan worden gedaan aan de belangen die worden gediend met een openbare behandeling van de zaak, in het bijzonder het waarborgen van de publieke verantwoording van de rechtspleging en van het vertrouwen van het publiek in de rechtspraak*'. Die andere wijze was onder meer de toegankelijkheid voor de pers, zie HR 15 december 2008, ECLI:NL:HR:2020:2008, r.o. 2.6.5 en 2.7. Het NJCM is een andere mening toegedaan, zie 'NJCM brief aan minister van Justitie en Veiligheid over zorgen om coronamaatregelen in de strafrechtspleging,' njcm.nl. Overigens worden niet alle uitspraken op rechtspraak.nl gepubliceerd, zie Dordonat-Breeuwsma e.a., *Rechtstreeks* 2020, afl. 2, p. 27.

1072 Zie bijvoorbeeld EHRM 22 februari 1984, 8209/78 (*Sutter t. Zwitserland*), par. 33; EHRM 28 juni 1984, 7819/77 & 7878/77 (*Campbell & Fell t. Verenigd Koninkrijk*), par. 91.

1073 EHRM 8 december 1983 7984/77 (*Pretto e.a. t. Italië*); EHRM 2021 (criminal limb), p. 54.

1074 EHRM 22 februari 1984, 8209/78 (*Sutter t. Zwitserland*), par. 34.

1075 EHRM 1 maart 2011 (*Welke & Bialek t. Polen)*, par. 83.

1076 EHRM 2021 (criminal limb), par. 317.

van de uitspraak ontvangen, terwijl alleen bijzondere uitspraken openbaar worden gepubliceerd, is sprake van een schending van art. 6 lid 1 EVRM.[1077] Wanneer publicatie tot een legitiem veiligheidsprobleem zou leiden, kan dit worden opgevangen door verschillende minder vergaande maatregelen, zoals het verhullen (zwart maken) van onderdelen van de uitspraak.[1078]

Toepassing strafrecht en vreemdelingenrecht

Het openbaar uitspreken heeft alleen in het vreemdelingenrecht tot problemen geleid. In het strafrecht oordeelde de Hoge Raad vrij snel dat het publiceren van uitspraken een alternatief is voor het openbaar uitspreken. [1079]

Het nationale wettelijke vereiste tot het openbaar uitspreken volgt voor het vreemdelingenrecht uit de Algemene wet bestuursrecht (art. 8:78 Awb). In eerste instantie werden de openbaarmakingszittingen opgeschort. De ABRvS bood via een uitspraak van 7 april 2020 alternatieven voor het openbaar uitspreken, namelijk het opstellen van een proces-verbaal op de dag van de uitspraak of publicatie op rechtspraak.nl.[1080] Deze alternatieven werden vervolgens neergelegd in beleid van de Raad voor de Rechtspraak. Volgens geïnterviewde rechters is dit het enige gevolg van de coronamaatregelen dat daadwerkelijk een schending met een grondrecht op heeft geleverd. De gevolgen voor de rechtzoekende zijn echter nihil, aangezien hij voor de coronamaatregelen ook nooit bij een openbaarmakingszitting aanwezig was.

7.14 Redelijke termijn

Art. 6 lid 1 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn. Dit recht geldt voor alle partijen bij gerechtelijke procedures, en heeft tot doel hen te beschermen tegen te grote procedurele vertragingen.[1081] Staten moeten hun rechtsstelsels zodanig organiseren dat hun rechterlijke instanties de redelijke termijn-verplichting kunnen respecteren.[1082] Noch binnen het EVRM noch binnen het Unierecht zijn specifieke tijdsbestekken vastgesteld voor de redelijke termijn. [1083] Rechtszaken worden afzonderlijk en in het licht van alle specifieke omstandigheden beoordeeld. Hieronder worden aanknopingspunten uiteengezet voor zo'n beoordeling.

1077 EHRM 21 september 2006, 12643/02 (*Moser t. Oostenrijk*), par. 103.

1078 EHRM 11 mei 2010, 31465/08 (*Raza t. Bulgarije*), par. 53; EHRM 16 april 2013, 40908/05 (*Fazliyski t. Bulgarije*), par. 67-68.

1079 Aangezien, zoals de Hoge Raad bijvoorbeeld uitlegt in een overzichtsarrest, 'de uitspraak ook op andere wijze kan worden bevorderd dan door het uitspreken daarvan op een openbare zitting, bijvoorbeeld door het publiceren van uitspraken', zie ECLI:NL:HR:2020:2008, par. 2.9. Zie ook bijvoorbeeld EHRM 22 februari 1984, 8209/78 (*Sutter t. Zwitserland*), par. 33. Zie hierover ook Mommers & Francot, *DD* 2020, afl. 61, par. 5.

1080 ABRvS 7 april 2020, ECLI:RVS:2020:992.

1081 EHRM 10 november 1969, 1602/62 (*Stögmüller t. Oostenrijk*), par. 5.

1082 EHRM 24 augustus 1993, 12986/87 (*Scuderi t. Italië*), par. 16; EHRM 19 juli 2012, 48163/08 (*Jama t. Slovenië*), par. 36.

1083 European Union: European Agency for Fundamental Rights 2016, p. 152. Zie bijvoorbeeld ook: HvJEU 28 februari 2013, C-334/12 (*Arango Jaramillo e.a. t. EIB*), samenvatting: '*De redelijkheid van een termijn kan niet worden bepaald aan de hand van een in abstracto vastgesteld nauwkeurig maximum, maar moet per geval worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van de zaak, in het bijzonder het belang ervan voor de betrokkene, de ingewikkeldheid van de zaak en het gedrag van de betrokken partijen. Het begrip redelijke termijn kan niet als een specifieke vervaltermijn worden begrepen*'.

7.14.1 Redelijke termijn in strafzaken

Kader: Art. 6 lid 1 EVRM

Voor de strafrechtelijke procedure ziet art. 6 lid 1 EVRM erop toe dat een verdachte niet voor een te lange termijn als verdachte wordt aangemerkt en dat de *charge* tijdig wordt vastgesteld.[1084] De verdachte heeft, met andere woorden recht op een zitting binnen een redelijke termijn. In strafrechtelijke zaken omvat de relevante termijn de gehele procedure,[1085] inclusief de hoger beroepsprocedure.[1086] Het moment waarop de termijn begint te lopen, kan eerder beginnen dan het moment wanneer de zaak op zitting komt.[1087] Vanaf de dag dat iemand wordt aangemerkt als verdachte, start de periode die in aanmerking wordt genomen voor de redelijke termijn.[1088] Ook zijn andere startpunten denkbaar, zoals '*the institution of the prelimary investigation*'[1089] of '*the questioning of an applicant as a witness suspected of commission of an offence*'.[1090] In ieder geval is het moment dat de verdachte/betrokkende kennis neemt van de tenlastelegging of wanneer hij of zij vergaand getroffen wordt door de maatregelen die zijn genomen in het kader van het strafrechtelijk onderzoek relevant voor de aanvang van de redelijke termijn.[1091]

De termijn eindigt wanneer een vonnis is gewezen. Dit kan ook een beslissing zijn in hoger beroep, wanneer beroep is ingesteld tegen het vonnis in eerste aanleg.[1092] Bij dit vonnis is een definitieve strafoplegging nodig om te kunnen stellen dat een '*determination (...) of any criminal charge*' heeft plaatsgevonden, zoals in art. 6 lid 1 EVRM wordt onderstreept.[1093]

Zoals hiervoor aangegeven is de redelijkheid van een termijn afhankelijk van de omstandigheden van de zaak.[1094] Relevante omstandigheden zijn de complexiteit van de zaak (bijvoorbeeld het aantal verdachten en/of getuigen, het aantal tenlasteleggingen of het internationale aspect van de zaak),[1095] de persoon van de verdachte en het gedrag van de verantwoordelijke autoriteiten.[1096] De complexiteit van een zaak geeft de rechter echter geen vrijbrief om het onderzoek stil te leggen. Wanneer dit wel gebeurt, dan moet de rechtbank dit kunnen uitleggen.[1097] Daarnaast kan de

---

1084 EHRM 27 juni 1968, 2122/64 (*Wemhoff t. Duistland*), par. 18; EHRM 3 december 2009, 8917/05 (*Kart t. Turijke)*, par. 68. Zie ook de vergelijkbare regel van art. 14 lid 3 aanhef en onder c IVBPR.

1085 EHRM 28 juni 1978, 6232/73 (*König t. Duitsland*), par. 98.

1086 EHRM 17 januari 1970, 2689/75 (*Delcourt t. België*); EHRM 28 juni 1978, 6232/73 (*König t. Duitsland*), par. 98; EHRM 16 december 1999, 24888/94 (*V. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 109.

1087 EHRM 27 februari 1980, 6903/75 (*Deweer t. België*), par. 42.

1088 EHRM 27 juni 1968, 1936/63 (*Neumeister t. Oostenrijk*), par. 18.

1089 EHRM 18 januari 2007, 19611/04 (*Šubinski t. Slovenië*), par. 65-68; EHRM 16 juli 2017, 2614/65 (*Ringeisen t. Oostenrijk*), par. 110.

1090 EHRM 5 oktober 2017, 22059/08 (*Kaleja t. Litouwen*), par. 40.

1091 EHRM 27 juli 2006, 75778/01 (*Mamič t. Slovenië*), par. 23-24; EHRM 28 mei 2019, 173/15 (*Liblik e.a. t. Estland*), par. 94.

1092 EHRM 27 juni 1968, 1936/63 (*Neumeister t. Oostenrijk*), par. 19. Zie ook EHRM 27 juni 1968, 2122/64 (*Wemhoff t. Duitsland*), par. 18.

1093 Zie o.a. EHRM 15 juli 1982, 8130/78 (*Eckle t. Duitsland*), par. 77; EHRM 16 juli 1971, 2614/65 (*Ringeisen t. Oostenrijk*), par. 110.

1094 EHRM 12 oktober 1992, 12919/87 (*Boddaert t. België*), par. 36.

1095 Zie bijvoorbeeld: EHRM 27 juni 1968, 1936/63 (*Neumeister t. Oostenrijk*), par. 20. Met internationaal aspect kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een fraudezaak op zeer grote schaal, waarbij verschillende landen betrokken zijn en op internationaal niveau wordt gefraudeerd. Dit betekent dat in verschillende landen onderzoek gedaan moet worden, waardoor de zaak zeer complex wordt. Zie bijvoorbeeld EHRM 9 maart 2021, 16031/18 (*Arewa t. Litouwen*), par. 52.

1096 Zie bijvoorbeeld: EHRM 28 juni 1978, 6232/73 (*König t. Duitsland*), par. 99; EHRM 8 juni 2006, 75529/01 (*Sürmelli t. Duitsland*), par. 128.

1097 EHRM 19 februari 1991, 13978/88 (*Adiletta e.a. t. Italië*), par. 17. In deze zaak ging het om een vertraging van vijf jaar waarin de procedure werd stilgelegd, zonder dat dit gerechtvaardigd was. De totale lengte van de procedure was dertien jaar en vijf maanden.

complexiteit van een zaak rechtvaardigen dat de procedure enige tijd in beslag neemt, maar dit betekent niet dat de complexiteit op zichzelf de lengte van de procedure rechtvaardigt.[1098] Bepaalde onderdelen van de procedure kunnen ieder afzonderlijk binnen een acceptabele snelheid verlopen, maar de totale lengte van de procedure kan alsnog de redelijke termijn overschrijden.[1099] Tijdelijke achterstanden en de werkdruk die daarmee gepaard gaat, en de maatregelen die hiertegen genomen worden, zullen niet snel leiden tot een rechtvaardiging voor de overschrijding van een redelijke termijn.[1100] Een chronische overbelasting kan buitensporige lange procedures immers niet rechtvaardigen.[1101] Daarnaast moet in ogenschouw worden genomen wat er op het spel staat voor de verdachte. Wanneer een persoon bijvoorbeeld in voorlopige hechtenis verblijft, is dit een relevante factor.[1102]

Art. 6 lid 1 EVRM schrijft niet voor dat de verdachte actief moet meewerken met de betrokken autoriteiten. Ook kan het verdachten niet kwalijk worden genomen dat zij ten volste gebruik maken van de beschikbare nationaalrechtelijke rechtsmiddelen. Desalniettemin kan het feit dat hierdoor de procedure langer duurt, niet worden aangerekend aan de staat en dient objectief naar dit gedrag te worden gekeken om te bepalen of het gerechtvaardigd is dat de redelijke termijn overschreden is.[1103] Wanneer een verdachte naar een ander land vlucht waardoor tijdige berechting niet mogelijk is, veronderstelt het EHRM dat de verdachte niet kan klagen over de langere duur van de procedure. Dit is alleen anders wanneer de verdachte voldoende redenen kan geven om af te wijken van deze veronderstelling.[1104]

Het EHRM heeft inmiddels te maken gekregen met een strafzaak – *Fenech t. Malta* – waarin vertragingen waren opgelopen vanwege de pandemie. De klager was in 2019 aangehouden op verdenking van betrokkenheid bij de moord op een Maltese journalist. In dat verband werd hij in voorarrest genomen zonder dat hij op borgtocht werd vrijgelaten. Vanwege de coronacrisis werd zijn strafrechtelijke procedure tijdelijk onderbroken. Hierop diende de klager nogmaals een aantal verzoeken in tot borgtocht die ook werden afgewezen. Zijn verzoek om de procedure te hervatten werd ook afgewezen, omdat de strikte coronamaatregelen tot gevolg hadden dat er niet te veel mensen tegelijkertijd in de rechtszaal mochten zijn. Het EHRM constateert dat de schorsing van de procedure geen reden was om aan te nemen dat de openbaar aanklager niet van plan was de zaak voor de strafrechter te brengen. Bovendien waren de beslissingen over de verzoeken tot borgtocht steeds snel genomen, ondanks de sluiting van de rechtbanken, en deugdelijk gemotiveerd. Vertragingen werden veroorzaakt door de pandemie en niet door iets anders. Het EHRM oordeelde daarom dat de strafprocedure (van zestien maanden in een complexe zaak) niet onredelijke lang was. De opgelopen vertragingen waren immers toe te schrijven aan de noodmaatregelen.[1105]

1098 EHRM 7 juli 2015, 72287/10 (*Rutkowski e.a. t. Polen*), par. 137.
1099 EHRM 25 februari 1993, 13089/87 (*Dobbertin t. Frankrijk*), par. 44
1100 EHRM 15 juli 1982, 8130/78 (*Eckle t. Duitsland*), par. 92.
1101 EHRM 1 juli 1997, 9316/81 (*Probstmeier t. Duitsland*), par. 64.
1102 EHRM 25 november 1992, 12728/87 (*Abdoella t. Nederland*), par. 24. In deze zaak duurde het 21 maanden om documenten bij de Hoge Raad te krijgen, terwijl de voorlopige hechtenis in principe dertig dagen kan duren.
1103 EHRM 15 juli 1982, 8130/78 (*Eckle t. Duitsland*), par. 82. In de betreffende zaak klaagde de verdachte bijvoorbeeld meermaals over de keuzes van rechters, wat zorgde dat de lengte van de procedure aanzienlijk toenam.
1104 EHRM 20 juni 2006, 18078/02 (*Vayiç t. Turkije*), par. 44.
1105 EHRM 23 maart 2021, 19090/20 (*Fenech t. Malta*).

Kader: EU-recht

Volgens vaste rechtspraak van het HvJEU mag de redelijkheid van de duur van de procedure niet worden bepaald aan de hand van een in abstracto vastgesteld nauwkeurig maximum.[1106] Of een procedure van redelijke duur is, moet worden beoordeeld met inachtneming van de specifieke omstandigheden van de zaak, zoals het belang en de complexiteit van het geding en het gedrag van de bevoegde autoriteiten en de partijen, en de complexiteit van de zaak.[1107] Hierbij is van belang dat het HvJEU benadrukt dat de lijst van relevante criteria om de redelijkheid van een procestermijn te beoordelen niet uitputtend is en dat niet is vereist dat stelstelmatig aan alle criteria wordt getoetst. De complexiteit van de zaak kan bijvoorbeeld worden gezien als rechtvaardiging van een termijn die op het eerste gezicht te lang is.[1108]

Toepassing strafrecht

Als gevolg van het sluiten van gerechtsgebouwen zijn al bestaande achterstanden in het strafrecht (vooral in de eerste weken) verder opgelopen, onder meer omdat er onvoldoende faciliteiten /capaciteiten waren om strafzaken te laten doorgaan. Vanaf half mei lukte het de werkvoorraad in te lopen, waardoor de werkvoorraad vanaf oktober 2020 weer op een vergelijkbaar niveau was als die van voor de start van de eerste *lockdown*. Wel is het zo dat vanwege de prioriteitenlijsten van de Rechtspraak en het OM bepaalde zaken langer zijn blijven liggen dan anderen. Tot 1 september 2020 werden bijvoorbeeld in het geheel geen kantonzittingen gehouden. Of de redelijke termijn in een gegeven zaak daadwerkelijk is overschreden zal afhangen van hoe de gehele procedure verloopt en van de omstandigheden van de zaak zoals de complexiteit van de zaak, waardoor het lastig is om hier in abstracto iets over te zeggen. Deze vraag is niet aan de orde in sommige kantonzaken wanneer zij werden geseponeerd vanwege een overschrijding van de redelijke termijn. Wel is van belang dat het EHRM al heeft geoordeeld dat, indien een vertraging enkel door de pandemie en de in reactie daarop genomen noodmaatregelen wordt veroorzaakt, dit niet aan de staat zal worden aangerekend.[1109] Het is echter wel aannemelijk dat het EHRM strenger zal worden naar mate de pandemie blijft voortduren, aangezien dan waarschijnlijk van staten kan worden verwacht dat zij in de tussentijd maatregelen hebben getroffen om zitting met inachtneming van de anderhalvemeternorm te laten plaatsvinden en/of voldoende telehoorruimtes in PI's hebben ingericht zodat zittingen door kunnen gaan.

7.14.2 Redelijke termijn in vreemdelingenzaken

Kader: EVRM

Art. 6 EVRM is *ratione materiae* in principe niet van toepassing op vreemdelingenzaken.[1110] Voor wat betreft vreemdelingenbewaring vereist art. 5 EVRM echter een rechterlijke uitspraak binnen een redelijke termijn. Voor reguliere vreemdelingenzaken volgt de verplichting tot een uitspraak

---

1106 Zie o.a. HvJEU 7 april 2011, C-321/09, EU:C:2011:218 (*Griekenland t. Commissie),* punt 33; HvJEU 28 februari 2013, C-334/12 RX-II (*Heroverweging Arango Jaramillo e.a. t. EIB);* HvJEU 14 juni 2016, C-556/14 P, (*Marchiani t. Parlement),* punt 100.

1107 HvJEU 5 juni 2018, C-612/15 (*Kolev),* punt 72.

1108 Zie o.a. HvJEU 16 juli 2009, C-385/07 (*Der Grüne Punkt – Duales System Deuthcland t. Commissie)*, punt 182; HvJEU 26 november 2013, C-58/12 (*Groupe Gascogne t. Commissie),* punt 86.

1109 Zie in dit kader ook: Hof Den Haag, 18 mei 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:917 waarin het Gerechtshof Den Haag oordeelt dat, alhoewel de zaak in hoger beroep niet is afgedaan binnen zestien maanden, de redelijke termijn als bedoel in art. 6 EVRM niet is overschreden vanwege de onderzoekswensen van de verdediging, de complexiteit van de zaak en de coronacrisis. Het hof Arnhem Leeuwarden, oordeelde dat de coronacrisis een 'uitzonderlijke en onvoorzienbare situatie [is] die voldoende reden geeft om een langere redelijke termijn dan een termijn van twee jaar te hanteren' voor de berechting van zaken in hoger beroep: Hof Arnhem-Leeuwarden, 3 augustus 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:7855, r.o. 4.13.

1110 Zie paragraaf 7.1.1.

binnen een redelijke termijn uit art. 13 EVRM. Voor asielzaken volgen normen voor een redelijke termijn uit art. 3 en 13 EVRM. Die betreffen zowel de bestuurlijke als de gerechtelijke fase. Zo mag het versneld afdoen van een asielaanvraag niet voorrang krijgen boven de '*effectiveness of the essential procedural guarantees to protect him or her against arbirary removal*'.[1111] Heel korte termijnen kunnen een rechtsmiddel ineffectief maken in de praktijk en daarmee in tegenspraak zijn met art. 13 jo. art. 3 EVRM.[1112] Naast het vereiste dat procedures niet te kort mogen duren, geldt dat de bestuurlijke fase niet te lang mag duren. Op staten rust de positieve verplichting om zo spoedig mogelijk op een asielverzoek te beslissen. Indien staten niet voldoen aan deze verplichting, kan sprake zijn van een schending van art. 8 EVRM. Het EHRM gaf dit oordeel in een arrest waarbij de asielzoeker 12 jaar had moeten wachten op een beslissing op zijn eerste asielaanvraag.[1113]

Kader: EU-recht

De Asielprocedurerichtlijn schrijft voor dat een asielaanvraag binnen zes maanden moet zijn afgehandeld door het bestuur, vanaf het moment van indienen.[1114] Lidstaten mogen in een aantal gevallen deze termijn verlengen tot negen maanden, zoals wanneer sprake is van complexe feitelijke en/of juridische kwesties,[1115] en bij wijze van uitzondering kan de termijn met twaalf maanden worden verlengd. Een lange procedure kan resulteren in een lange periode van onzekerheid voor de vreemdeling, aangezien de juridische status van de vreemdeling op dat moment niet duidelijk is.[1116] Dit kan op gespannen voet staan met art. 47 Hv.[1117] Als startpunt van de looptijd refereert de Asielprocedurerichtlijn aan indiening van het verzoek,[1118] waardoor de tijd die verloopt tussen het doen van een verzoek en het formeel indienen van dat verzoek niet wordt meegenomen.[1119]

Volgens de oude Asielprocedurerichtlijn moet voor asielzoekers een minimum aan waarborgen gelden.[1120] Een van de waarborgen is dat zij binnen een redelijke termijn op de hoogte worden gesteld van de beslissing over hun asielverzoek en ook in kennis worden gesteld van het resultaat van de beslissing van de beslissingsautoriteit. In de vernieuwde Asielprocedurerichtlijn is terug te lezen dat verzoekers binnen een redelijke termijn op de hoogte worden gesteld van de beslissing van de beslissingsautoriteit over hun verzoek.[1121] De procedure wordt in elk geval uiterlijk binnen een termijn van 21 maanden na de indiening van het verzoek afgerond.[1122] Asielzoekers én lidstaten hebben belang bij een spoedige behandeling van de asielverzoeken.[1123]

Het is vrij uitzonderlijk dat het HvJEU concludeert dat een termijn voor het indienen van een verzoek tot aanvullende (subsidiaire) asielbescherming in strijd is met het EU-recht.[1124] In de zaak

---

1111 EHRM 2 mei 2012, 9152/09 (*I.M. t. Frankrijk*).
1112 EHRM 2 mei 2012, 9152/09 (*I.M. t. Frankrijk*).
1113 EHRM 13 januari 2017, 11981/15 (*B.A.C. t. Griekenland*).
1114 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 31 lid 3.
1115 Zie verder Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 31 lid 3 sub a, b, c.
1116 European Council on Refugees and Exiles 2020, p. 99.
1117 Zie ook: European Commission 2018, p. 28.
1118 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 31 lid 3.
1119 Zie 'Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection,' ecre.org, december 2014, p. 34, voetnoot 130.
1120 Asielprocedurerichtlijn (oud) 2005/85/EG, art. 10 lid 1.
1121 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 12 lid 1 sub e.
1122 Zie Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 31 lid 5.
1123 HvJEU 28 juli 2011, C-69/10 (*Samba Diouf*), punt 30; HvJEU 31 januari 2013, C-175/11 (*H.I.D. & B.A. t. Refugee Applications Commissioner and* others), punt 14, 60. Zie ook European Council on Refugees and Exiles 2020, p. 101.
1124 HvJEU 20 oktober 2016, C-429/15 (*Danqua*), m.nt. M. Reneman, *AB* 2017/83, afl. 10, p. 583.

Danqua kwam het HvJEU echter wel tot het oordeel dat een termijn van vijftien werkdagen voor het indienen van een verzoek tot subsidiaire asielbescherming te kort is.[1125]

Het HvJEU heeft duidelijk gemaakt dat niet alleen beoordeeld moet worden of een termijn in zijn algemeenheid voor een specifieke belanghebbende (waaronder asielzoekers) lang genoeg is. Ook moet worden gekeken of een termijn in een individueel geval voldoende is.[1126] Zo oordeelde het HvJEU in *Samba Diouf* dat een termijn van veertien dagen voor het indienen van beroep tegen de afwijzing van een asielverzoek in een versnelde procedure in zijn algemeenheid *niet* in strijd was met het Unierecht. Voor een individueel geval is het echter mogelijk dat deze termijn te kort is.[1127] Het HvJEU heeft voorts geoordeeld dat lidstaten moeten garanderen dat de situatie van de asielzoeker niet verslechtert door een onredelijk lange procedure.[1128]

Op grond van art. 46 lid 10 Asielprocedurerichtlijn kunnen lidstaten termijnen stellen voor het doen van gerechtelijke uitspraken.[1129] Het HvJEU oordeelde dat rechters binnen de nationaal vereiste termijn in staat moeten zijn om te beoordelen of in de asielzaak alle procedurele waarborgen zijn nageleefd. Mochten zij dat niet zijn, dan moeten zij de nationale termijn buiten toepassing laten, maar wel zo spoedig mogelijk uitspraak doen, zoals volgt uit art. 46 lid 4 Asielprocedurerichtlijn.[1130]

Toepassing vreemdelingenrecht

In paragraaf 7.5 is reeds beschreven hoe een schending van art. 13 EVRM kan worden aangenomen als het rechtsmiddel excessief lang duurt. In de verslagperiode zijn bij de rechtbanken beperkte achterstanden geconstateerd in vreemdelingenzaken. Het recht op een uitspraak binnen een redelijke termijn heeft zwaar gewogen in de afweging of van het horen kon worden afgezien. Van de wettelijke mogelijkheid om zaken schriftelijk af te doen, is in toenemende mate gebruik gemaakt met als argument dat het recht op een uitspraak binnen redelijke termijn in het geding zou komen. Die afweging werd door rechtbanken in algemene zin gemaakt, waardoor een individuele afweging achterwege bleef. In sommige zaken weegt het recht op een zitting echter zwaarder dan het recht op een uitspraak binnen een redelijke termijn.

De gehouden interviews wekken de indruk dat rechtzoekenden geen negatieve gevolgen hebben ondervonden van de achterstanden bij de rechtbanken. Wel zijn de achterstanden bij de IND een punt van zorg. Die zijn niet het directe gevolg van de coronamaatregelen, maar hebben daardoor wel extra vertraging opgelopen. Als de gehele procedure, dus de bestuurlijke en gerechtelijke procedure samen, excessief lang duren, kan sprake zijn van een schending van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.[1131]

1125 HvJEU 20 oktober 2016, C-429/15 (*Danqua*).

1126 Zie bijvoorbeeld HvJEU 18 december 2008, C-349/07 (*Sopropé*), punt 44; HvJEU 28 juli 2011, C-69/10 (*Samba Diouf*), punt 66-68. Zie ook HvJEU 20 oktober 2016, m.n.t. M. Reneman, *AB* 2017/83, afl. 10, overweging 6.

1127 HvJEU 28 juli 2011, C-69/10 (*Samba Diouf*), punt 68.

1128 HvJEU 14 november 2013, C-4/11 (*Puid*) *JV* 2014/4; HvJEU 21 december 2011, C-411/10 & C-493/10 (*N.S. en M.E), JV* 2012/77 m.nt. Battjes.

1129 Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt: art. 83b leden 1 en 3 Vw verplicht de rechter om binnen 4 weken uitspraak te doen in de meeste asielzaken, alleen art. 83b lid 2 Vw biedt een uitzondering van 23 weken.

1130 HvJEU 19 maart 2020, C-406/18 (*P.G*).

1131 EHRM 31 juli 2003, 50389/99 (*Doran t. Ierland)*, par. 57-69; EHRM 6 juni 2013, 2283/12, (*Mohammed t. Oostenrijk*,) par. 71; EHRM 22 juli 2014, 22681/09 (*A.D. t. Turkije),* par. 102: gerechtelijke procedure waarbij twee jaar gewacht moest worden op behandeling en twee jaar op de uitspraak leverde een schending op van art. 13 EVRM.

7.14.3 Redelijke termijn in civiele jeugdzaken

Kader: EVRM

In kinderbeschermingszaken wordt het vereiste van het recht op een behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn niet zo zeer beoordeeld op grond van art. 6 EVRM, maar wordt dit gezien als onderdeel van de procedurele verplichtingen die voortvloeien uit art. 8 EVRM.[1132] Deze procedurele vereisten zijn onderdeel van de positieve verplichtingen die het EHRM heeft geformuleerd die niet alleen voor de juridische procedure bij de rechtbank gelden, maar voor de gehele kinderbeschermingsprocedure (dat wil zeggen ook bijvoorbeeld voor de periode dat een verzoekschrift betreffende een maatregel van kinderbescherming door een kinderbeschermingsorganisatie wordt voorbereid).

In familiezaken geldt bij uitstek dat de lange duur van een procedure een grote impact kan hebben op het gezinsleven van ouders en kind. Als het bijvoorbeeld te lang geduurd heeft voordat een ouder weer omgang met een kind heeft of voordat de situatie thuis zodanig is verbeterd dat een kind weer thuisgeplaatst kan worden, terwijl het vanwege het tijdsverloop niet meer in het belang van het kind is om omgang te hebben of weer thuis te wonen, zal het belang van het kind prevaleren. Dit betekent dat de impact op het gezinsleven van de ouder zeer groot is. Voor dergelijke situaties geldt volgens het EHRM dat er een *effective remedy* zoals bedoeld in art. 13 EVRM beschikbaar moet zijn die niet enkel ter compensatie, maar ook ter preventie moet dienen. De positieve verplichtingen van de staat om passende maatregelen te treffen zodat het recht op respect voor gezinsleven wordt gerespecteerd wordt anders immers illusoir indien er louter een financiële compensatie wordt geboden.[1133]

In kinderbeschermingszaken waarbij een jong kind uit huis wordt geplaatst en wordt gescheiden van zijn ouder(s), waarna er nog maar zeer beperkt omgang mag zijn tussen ouder(s) en kind, bestaat het gevaar dat procedurele vertraging ertoe leidt dat het loutere tijdsverloop bepalend is voor de beslissing over de toekomst van het kind (die dan doorgaans zal liggen in de nieuwe opvoedplek van het kind). Het EHRM benoemt dit als volgt: [1134]

> *(…) there is always the danger that any procedural delay will result in the de facto determination of the issue submitted to the court before it has held its hearing. Equally, effective respect for family life requires that future relations between parent and child be determined solely in the light of all relevant considerations and not by the mere effluxion of time.*

Volgens het EHRM gaan de belangen van het kind in dergelijke situaties waarin een kind sinds een aanzienlijke periode uit huis is geplaatst voor boven de belangen van de ouder(s) tot hereniging met het kind,[1135] maar mag het niet zo zijn dat het enkele verloop van tijd bepalend is voor de toekomstige relatie tussen ouder en kind na een uithuisplaatsing. Het EHRM beoordeelt in dergelijke zaken of aan de procedurele verplichtingen voortvloeiend uit art. 8 EVRM is voldaan door onder meer de duur van de gehele periode van besluitvorming over de uithuisplaatsing van een kind door verantwoordelijke autoriteiten en in rechterlijke procedures in ogenschouw te nemen.

1132 C. Fenton-Glynn 2021, p. 336.
1133 EHRM 15 januari 2015, 62198/11 (*Kuppinger t. Duitsland*), par. 137; EHRM 2021 (Article 8), par. 301.
1134 EHRM 8 juli 1987, 9749/82 (*W. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 65; EHRM 10 september 2019, 37283/13 (*Strand Lobben t. Noorwegen*), par. 212.
1135 EHRM 14 januari 2003, 27751/95 (*K.A. v. Finland*), par. 138.

> *In cases concerning a parent's relationship with his or her child, there is a duty to act swiftly and exercise exceptional diligence, in view of the risk that the passage of time may result in a de facto determination of the matter.*

aldus het EHRM over een zaak waarin de uithuisplaatsing van kinderen die oorspronkelijk als tijdelijk was bedoeld, maar langer dan tien jaar duurde.[1136]

Toepassing civiele jeugdrecht

Voor wat betreft de redelijke termijn oftewel het verloop van tijd in situaties van UHP van een kind waarschuwt het EHRM keer op keer dat trage procedures een groot risico zijn voor onomkeerbare situaties waarin een kind niet meer terug naar huis kan en dat alles er op moet zijn gericht dat dit wordt voorkomen. Tijdens de coronamaatregelen zijn machtigingen UHP soms voor korte termijn (drie maanden) verlengd zonder dat ouders en kinderen werden gehoord. Dit heeft als risico dat, ook al gaat het om een relatief korte termijn, kinderen zo lang uit huis worden geplaatst dat een omslagpunt wordt bereikt en dat het voor kinderen, vooral voor jonge kinderen in pleeggezinnen, niet meer in hun belang is om terug naar thuis te gaan. Aangezien ten tijde van de coronamaatregelen ook minder hulpverlening kon worden ingezet voor gezinnen met een OTS en een machtiging UHP, was dit een extra risicofactor voor een verloop van een UHP die niet meer kon worden teruggedraaid. Hoewel de schade op dit punt beperkt lijkt gebleven gezien het feit dat in de meeste situaties een fysieke of digitale mondelinge behandeling plaatshad voordat dergelijke beslissingen werden genomen, levert dit een spanning op met art. 8 EVRM.

7.15 Conclusie

In dit hoofdstuk is één van de onderzoeksvragen van dit onderzoeksproject centraal gesteld: "Wat zijn de effecten van de maatregelen op de bescherming van de grondrechten van kwetsbare rechtzoekenden?". Op basis van hetgeen in de hieraan voorafgaande paragrafen is opgetekend, zal deze vraag nu worden beantwoord vanuit de optiek van de volgende rechten die in dit hoofdstuk zijn bestudeerd:

- het recht op toegang tot de rechter (bij ontneming vrijheid)
- het recht op een rechtsmiddel
- het recht op een zitting
- het aanwezigheidsrecht
- het recht op effectieve deelname aan een proces
- het verdedigingsbeginsel
- het recht op een tolk
- het beginsel van equality of arms
- het recht op zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming
- het recht op openbaarheid van een zitting en uitspraak
- het recht op een redelijke termijn

Terugkomend op hetgeen besproken is in paragraaf 7.2, lijkt het erop dat niet zozeer het vervullen van de vereisten 'legitiem doel', 'voorzien bij wet'[1137] of 'eerbiediging van de wezenlijk inhoud van een recht' problematisch is geweest, althans niet voor zo ver blijkt uit het huidige onderzoek. Het doel dat met de maatregelen is gediend is steeds uiteindelijk de (volks)gezondheid geweest. De grotere contouren van de maatregelen werden redelijk snel op papier gezet en, alhoewel de mensenrechten duidelijk zijn beperkt en mogelijk ook deels zijn geschonden, is het niet zo dat

---

1136 EHRM 18 juli 2019, 37748/13 (*RV e.a. t. Italië*), par. 93.
1137 Zie hierover Loof 2021, p. 70.

bepaalde rechten geheel zijn veronachtzaamd zodat er niets meer van hun *very essence* overbleef, wat onverlet laat dat er wel grondrechtenschendingen kunnen hebben plaatsgevonden. Het zijn eerder de vereisten van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van een beperking, zoals steeds op een andere manier uitgewerkt onder de rechten die besproken zijn in paragrafen 7.3-7.14, die zullen leiden tot het plaatsen van mensenrechtelijke vraagtekens in het hierop volgende. Daarbij speelt mee dat de vanwege de coronacrisis getroffen maatregelen vaak geen concrete invulling kregen op basis van de omstandigheden van het geval, maar vaak algemene maatregelen betroffen die werden ingevoerd voor bepaalde soorten rechtszaken of beslissingen.

Alvorens deze vraagtekens te plaatsen, roepen wij uit paragraaf 7.2 in herinnering dat kan worden verwacht dat het EHRM en het HvJEU relatief terughoudend zullen toetsen op basis van de achtergrond waartegen de relevante maatregelen zijn genomen: een pandemie van ongekende schaal en ernst. Hoe zij precies zullen toetsen is nu bovendien moeilijk te voorspellen, omdat er nog maar weinig uitspraken zijn gewezen naar aanleiding van maatregelen zoals die in dit onderzoek zijn bestudeerd. Tegelijkertijd is het van belang dat de maatregelen gevolgen hadden voor groepen die binnen de EU en de EHRM-rechtspraak als inherent kwetsbaar worden gezien of als kwetsbaar worden gekwalificeerd in bepaalde omstandigheden. Als in een gegeven zaak deze kwalificatie opgaat, dan is dit een reden om de strengheid van de toetsing op te schroeven.

De kwetsbaarheid van de voor dit onderzoek relevante groepen wordt niet als zodanig benoemd in de relevante wetgeving en regelingen.[1138] Dat de kwetsbaarheid van een groep niet letterlijk wordt benoemd, hoeft nog niet te betekenen dat hier geen rekening mee is gehouden bij het ontwerpen en implementeren van de maatregelen. Het feit dat de op 16 maart 2020 gepubliceerde lijst van zaken die in de eerste periode wel doorgang moesten vinden onder meer beslissingen omtrent de vrijheidsontneming en spoedmaatregelen in het civiele jeugdrecht betroffen, is waarschijnlijk ten eerste ingegeven door de strenge termijnen die gelden voor het voor een rechter brengen in geval van vrijheidsontneming en de spoedeisendheid van de maatregelen. Daarbij geldt voor civiele jeugdzaken dat de impact voor rechtzoekenden groot is, vooral als het gaat om een UHP waarmee kinderen van hun ouder(s) worden gescheiden. Deze kenmerken zijn op echter op hun beurt wel ingegeven door de kwetsbaarheid van gedetineerden en kinderen. Dus hoewel er geen woorden zijn gewijd aan de kwetsbaarheid van deze groepen rechtzoekenden in de tijdelijke regelingen, is in de rechtspraktijk bij de start van de coronamaatregelen te zien dat deze zaken wel degelijk de hoogste prioriteit krijgen in de zin dat zoveel en zo snel weer als mogelijk mondelinge zittingen doorgang vonden. Wel valt op dat beslissingen omtrent asielzoekers minder prioriteit hebben gekregen. Mogelijk dat met hun kwetsbaarheid in de prioritering van zaken minder rekening is gehouden. Tegelijkertijd blijkt dat in asielzaken nauwelijks digitale zittingen hebben plaatsgevonden, juist vanwege de kwetsbaarheid. Het omgekeerde geldt voor vreemdelingenbewaring: alhoewel deze zaken als zeer urgent werden aangemerkt, moesten deze zaken in de praktische planning omtrent zittingszalen plaatsmaken voor strafzaken.

Het is evident dat het digitaal horen van kwetsbare personen problematisch is vanwege praktische redenen, omdat zij bijvoorbeeld geen toegang hebben tot goed internet, beperkte communicatievaardigheden hebben of er zich bij online zittingen (vertaal)problemen voordoen. Deze praktische problemen vertalen zich in grondrechtelijke problemen op het vlak van bijvoorbeeld het recht op effectieve deelname aan een zitting en het recht op een tolk. Dat er meer ruimte is om rekening te houden met kwetsbaarheid is duidelijk. Zo zou kunnen worden voorzien in een advocaat in civielrechtelijke jeugdprocedures indien digitaal wordt gehoord en bijvoorbeeld in

[1138] De Memorie van Toelichting bij de Tijdelijke wet COVID-19Justitie en Veiligheid verwijst wel naar de kwetsbaarheid van personen die onder het regime vallen van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de Wet zorg en dwang, maar deze personen vormen niet een onderwerp van onderzoek in het huidige onderzoek.

zowel een advocaat in de PI als een in de rechtbank bij (bepaalde) zittingen waaraan gedetineerde verdachten via een beeldscherm deelnemen. Ook kan geïnvesteerd worden in (digitale) voorzieningen voor vreemdelingen en voor tolken om de communicatie in vreemdelingenzaken te verbeteren. Zelfs als dergelijke maatregelen strikt genomen niet nodig zijn om te voorkomen dat een procedure door een grondrechtelijke ondergrens zakt, dan nog kunnen zij helpen om de grondrechten nog beter te waarborgen. De grondrechten hadden ook nog beter gewaarborgd kunnen worden door meer maatwerk te leveren bij het ontwerpen en implementeren van de maatregelen en door vaker een individuele toetsing te laten plaatsvinden voordat een beperking wordt toegepast in een bepaald geval.

Het recht dat geëerbiedigd moet worden om toegang te geven tot vrijwel alle andere rechten die zijn besproken in dit hoofdstuk, **het recht op toegang tot de rechter**, lijkt niet als zodanig in het geding te zijn geweest als gevolg van de maatregelen. Rechtzoekenden en anderen hadden toegang tot de rechter. Wel kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst als gevolg van het schriftelijk afdoen van bepaalde zaken. Binnen het civiele jeugdrecht is de uitoefening van de rechterlijke onderzoeksbevoegdheden in die situatie beperkt vanwege het niet-horen van de betrokkenen. Voor het vreemdelingenrecht geldt dat, als gevolg van het schriftelijk afdoen, het valt te betwijfelen of er sprake is geweest van een volledig rechterlijk onderzoek in bepaalde type zaken. Ditzelfde gaat op voor het civiele jeugdrecht.

Wanneer een verdachte van een strafbaar feit wordt gedetineerd ten behoeve van de strafrechtspleging, dan is het recht op toegang tot de rechter ook relevant en is vereist dat hij onverwijld voor een rechter wordt voorgeleid en dat een rechter periodiek kan beslissen of de duur van het voorarrest nog gerechtvaardigd is. Deze aspecten van dit recht lijken niet in het geding te zijn gekomen. Wel problematisch is dat verdachten niet steeds fysiek zijn voorgeleid, dit staat op gespannen voet met art. 5 lid 3 EVRM. Voor wat betreft andere typen detentie zijn verzoeken tot (verlengingen van) gesloten plaatsingen altijd mondeling behandeld in aanwezigheid van de minderjarige. Alleen voorwaardelijke gesloten plaatsingen, waarbij minderjarigen niet gesloten worden geplaatst maar zich moeten houden aan voorwaarden buiten de instelling, konden door de Hoven als urgente zaak worden aangemerkt wat inhoudt dat het Hof zelf mocht bepalen of een mondelinge behandeling haalbaar was of schriftelijk werd afgedaan. Dit beleid van de Hoven lijkt in het licht van de hierboven genoemde uitgangspunten niet in strijd met het recht op toegang tot de rechter, aangezien er na plaatsing van de minderjarige een mogelijkheid tot toegang tot de rechter is en de rechter in dat geval binnen drie weken, dus relatief snel, moet beslissen op een verzoek. Vreemdelingenbewaringszaken zijn soms schriftelijk afgedaan. Dit is niet problematisch wanneer er desondanks individuele toetsing plaatsvond en wanneer deze manier van afdoening gerechtvaardigd is in het individuele geval. Of dat laatste in elk geval is afgewogen, valt te betwijfelen aangezien ruim anderhalf jaar is aangestuurd op schriftelijke afdoening.

Of het **recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel** is geschonden, hangt af van de vraag of de gehele vreemdelingrechtelijke procedure voldoet aan de vereisten van art. 13 EVRM. Praktijken die aan een schending ten grondslag kunnen liggen, vooral wanneer zij samenkomen in een en dezelfde procedure, zijn het feit dat in de bestuurlijke fase geen persoonlijke ontmoeting heeft plaatsgevonden, het houden van een digitale zitting, het schriftelijk afdoen, vertaal- en technische problemen en vertragingen in de procedure.

Het **recht op een zitting** is relevant voor de drie rechtsgebieden en ziet op de vraag of een procedure al dan niet schriftelijk kan worden afgedaan. Binnen het strafrecht zijn enkel bepaalde typen zaken schriftelijk afgedaan. Daarin ging het evenwel niet om de vaststelling van schuld maar om andersoortige aan het strafproces gerelateerde procedures, zoals beklag tegen opgelegd beslag door justitie of beklag van slachtoffers of andere benadeelden dat het OM niet tot vervolging is over gegaan. De wet schrijft voor dat klager wordt gehoord, maar daar kan volgens de

Hoge Raad met instemming vanaf worden gezien. In kinderbeschermingszaken is het uitgangspunt dat er op een bepaald moment een zitting plaatsvindt. Uit dit onderzoek valt op te maken dat er grote prioriteit is gegeven aan deze zittingen en dat deze in grote mate mondeling zijn afgedaan. Toch is het voorgekomen dat een maatregel tot OTS en een machtiging UHP zijn verlengd zonder de partijen te horen. Gezien de aard van deze zaken, die een enorme impact hebben op ouders en kinderen waarbij zij regelmatig niet worden bijgestaan door een advocaat en tegenover een machtig uitvoeringsapparaat staan, zou er, ook in de uitzonderlijke omstandigheid van de pandemie, steeds een zitting moeten plaatsvinden en is deze gang van zaken moeilijk verenigbaar met het recht op een zitting. Niet alleen in bewaringszaken, maar in vreemdelingenzaken meer in het algemeen is ruim anderhalf jaar aangestuurd op schriftelijke afdoening. Het valt te betwijfelen of de rechter steeds zorgvuldig heeft afgewogen of deze gang van zaken in elk individueel geval goed te verantwoorden is. Aangezien instemming van procespartijen is vereist, hangt veel af van de rechtsbijstand van de vreemdeling in hoeverre een zorgvuldige afweging rond het recht op een zitting is gemaakt. In asielzaken is, zoals is vereist, wel vrijwel altijd een zitting gehouden. In het enkele geval dat dit niet is gebeurd, bepalen de omstandigheden van het geval of dit gerechtvaardigd is.

Het **aanwezigheidsrecht** houdt in dat de betrokkene een recht heeft om aanwezig te zijn op zitting (al dan niet via een beeldverbinding). In het straf- en civiele jeugdrecht zijn de procespartijen in de meeste gevallen gehoord, waardoor dit recht niet geschonden is. Wel zijn hebben er in het strafrecht in de praktijk onregelmatigheden plaatsgevonden die op gespannen voet staan met deze regel alhoewel dit vermoedelijk voornamelijk plaatsvond in niet-inhoudelijke zittingen. Mede als gevolg van bijvoorbeeld het tijdslot van 45 minuten hebben verdachten mogelijk zonder echt vrijwillig te hebben ingestemd afstand gedaan van dit recht. Ook voor het vreemdelingenrecht geldt dat de instemming hiermee mogelijk niet altijd volledig vrijwillig en ondubbelzinnig was.

Voor wat betreft het recht op **effectieve deelname aan een proces** bestaat er binnen het strafrecht voor het horen op afstand van de verdachte steeds een legitiem doel, namelijk een proces binnen een redelijke termijn. In het strafrecht heeft telehoren overigens niet veel plaatsgevonden. De vraag is wel of de verdachte, wanneer hij niet in persoon werd gehoord, de procedure desondanks goed kon horen en volgen, dit vanwege verschillende praktische beperkingen en technische problemen die gepaard gingen met het digitaal horen. Deze vraag is bijzonder relevant voor verdachten met beperkte communicatievaardigheden. Ook het (deels) vervangen van de mondelinge behandeling ter terechtzitting door de schriftelijke uitwisseling van stukken heeft zijn weerslag gehad op dit recht. Binnen het civiele jeugdrecht heeft het horen op afstand van ouders en kinderen gevolgen gehad voor hun mate van betrokkenheid bij en begrip van de procedure en de mate waarin kinderen vrijelijk hun mening konden geven, juist omdat zij vaak niet worden bijgestaan door een advocaat. Dit is voornamelijk problematisch in het licht van art. 8 EVRM aangezien niet meer altijd gesproken kan worden van effectieve participatie. Uit ander onderzoek blijkt dat juist voor kinderen, ten aanzien van wie een effectieve participatie tijdens een zitting in het gerechtsgebouw al een hele uitdaging is, belangrijke barrières gelden bij het online horen, ook al denken sommige volwassenen dat dit juist prettig is voor hen. Voor het vreemdelingenrecht hebben praktische beperkingen en technische problemen van een digitale zitting effectieve deelname aan het proces bemoeilijkt vanwege ontstane communicatieproblemen, hetgeen bijzonder problematisch is wanneer de vreemdeling in de bestuurlijke fase niet is gehoord. De non-verbale communicatie wordt gemist tijdens een digitale zitting, wat zowel effect heeft op de beleving van de vreemdeling, als op de wijze waarop de rechter zich een beeld vormt van partijen en het geschil.

Onder de vlag van het **verdedigingsbeginsel** kan over de gang van zaken in het strafrecht worden opmerkt dat het vertrouwelijk overleg met de advocaat onder druk heeft gestaan, voornamelijk

bij digitale zittingen en in het bijzonder in complexe zaken. Binnen het civiele jeugdrecht is er, op de uitzondering van een gesloten UHP na, (nog) geen verplichte rechtsbijstand. Wanneer ouders desondanks werden bijgestaan door een advocaat, was het voor de advocaat, net als in het strafrecht, lastig om hen optimaal te ondersteunen. Ook in vreemdelingenzaken heeft het vertrouwelijk overleg onder druk gestaan. Net als advocaten stuitten tolken op problemen bij het uitoefenen van hun werkzaamheden als het gevolg van het digitaal horen. Dit is moeilijk verenigbaar met het **recht op een tolk**.

Een bevinding binnen het strafrecht die haaks staat op **het beginsel van *equality of arms*** is dat wel aan de advocaat, maar niet aan de OvJ werd gevraagd om voorafgaand aan de zitting schriftelijke stukken in te dienen, waardoor de OvJ een voordeel had over de advocaat op zitting. In het civiele jeugdrecht lijkt het beginsel meer onder druk te hebben gestaan vanwege de beperkingen van het digitaal horen en omdat er geen verplichte rechtsbijstand is. De coronamaatregelen hebben ook nadelige gevolgen gehad voor respect voor het beginsel van *equality of arms* (in samenhang met het beginsel van *adversarial proceedings*) binnen het vreemdelingenrecht als gevolg van het schriftelijk afdoen van zaken en bij digitale zittingen waaraan de vreemdeling vanwege beperkte technische middelen maar beperkt mee heeft kunnen doen.

Het **recht op een zorgvuldige bestuurlijke afdoening** is relevant voor het vreemdelingenrecht. Een gebrek in de bestuurlijke fase moet op grond hiervan worden gecompenseerd in de gerechtelijke fase. Rechtbanken zouden hier in de afweging voor het type zitting rekening mee moeten houden. Dit recht is mogelijk geschonden binnen het reguliere vreemdelingenrecht als het gevolg van het organiseren van volledig 'papieren procedures'.

Binnen het straf- en het vreemdelingenrecht is vooral in de eerste fase van de pandemie het **recht op openbaarheid van de zitting** beperkt. Desondanks lijkt dit recht niet te zijn geschonden, aangezien de beperking een legitiem doel diende en strikt noodzakelijk was in de context van de pandemie. Voor het vreemdelingenrecht geldt voorts dat het **recht op een openbare uitspraak** is geschonden in de eerste fase van de pandemie, alhoewel de gevolgen hiervan voor de rechtzoekende nihil zijn.

Het **recht op een redelijke termijn** staat onder druk in het straf- en vreemdelingenrecht, maar dat is niet enkel het gevolg van de coronamaatregelen. In het strafrecht zijn de corona-achterstanden bovendien redelijk snel ingelopen. Ook van belang is dat het EHRM (in ieder geval voor de beginperiode van de pandemie) geen schending van art. 6 EVRM zal aannemen als een vertraging enkel door de coronamaatregelen komt. Binnen het civiele jeugdrecht is problematisch dat machtigingen UHP soms voor korte termijn verlengd werden zonder dat ouders en kinderen werden gehoord. Het risico is dat hierdoor het niet meer in het belang is van jonge kinderen om nog terug te gaan naar huis, ook omdat vanwege de coronamaatregelen minder hulpverlening kon worden ingezet.

Op de vraag of grondrechten geschonden zijn in de onderzochte periode, is geen eenduidig antwoord te geven. Van meet af aan was sprake van een botsing van grondrechten, waarbij het recht op (volks)gezondheid veelal prevaleerde. Voor de beginperiode van de coronamaatregelen is die afweging te onderschrijven, in het bijzonder omdat juist in die periode aan de nationale autoriteiten vermoedelijk een ruime marge vanuit grondrechtelijke perspectief werd gelaten om maatregelen ter bestrijding van de pandemie te treffen.[1139] Toch wekt ons onderzoek de indruk dat de Rechtspraak in de loop van de coronacrisis de grondrechten-check niet opnieuw heeft

[1139] Het is daarom bijvoorbeeld moeilijk voorstelbaar dat het EHRM zal oordelen dat de beperkingen in die fase verder gingen dan nodig (bijvoorbeeld wel andere procesdeelnemers dan de verdachte in de rechtszaal laten).

uitgevoerd. Waar bijvoorbeeld het niet horen van een rechtzoekende in de beginfase wellicht gerechtvaardigd was, is dat na een aantal maanden waarschijnlijk anders.

Uit het voorgaande blijkt voorts duidelijk dat vooral het digitaal horen en het schriftelijk afdoen van bepaalde zaken frictie oplevert met een aantal grondrechten. Bijzonder problematisch is dat in het strafrecht gedetineerden niet altijd fysiek zijn voorgeleid zoals wordt vereist door art. 5(3) EVRM. In het civiele jeugdrecht hebben het recht op een zitting, vanwege verlengingen van de maatregel van OTS en de machtiging UHP zonder partijen te horen, en het beginsel van *equality of arms* en het recht op effectieve participatie vergaand onder druk gestaan. Ook is het recht op een zorgvuldige bestuurlijke afdoening vanwege een volledige schriftelijke afdoening met de voeten getreden en hebben in het vreemdelingenrecht technische belemmeringen effectieve deelname aan digitale zittingen belemmerd. Zoals eerder aangegeven is meer algemeen problematisch dat veel maatregelen generiek zijn en er daarom twijfel bestaat of er, indien vereist, wel een individuele afweging heeft plaatsgevonden of een maatregel wel passend was en of er ruimte was om rekening te houden met de kwetsbaarheid van betrokkene.

In het kader van verschillende eerlijkprocesrechten is het lastig om in abstracto te concluderen of een recht daadwerkelijk is geschonden. Dit is afhankelijk van de precieze omstandigheden van de zaak (zijn er nog andere onregelmatigheden voorgevallen?), of er compenserende maatregelen zijn genomen en of de procedure in zijn geheel nog als 'fair' te bestempelen valt, zoals uiteen is gezet in paragraaf 7.2.5. Als bijvoorbeeld een digitale strafzitting moeilijk te volgen was voor de verdachte, de verdachte op afstand zat van zijn advocaat en daardoor niet vertrouwelijk kon overleggen en wanneer bovendien het beginsel van *equality of arms* niet volledig is gerespecteerd, is het voorstelbaar dat het recht op een eerlijk proces is geschonden. Iets vergelijkbaars gaat op voor het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, waar veel verschillende omstandigheden in ogenschouw moeten worden genomen alvorens kan worden geconcludeerd dat een schending heeft plaatsgevonden. Ook voor de duur van een procedure geldt dat, of er een schending heeft plaatsgevonden, afhankelijk is van het verloop van de gehele procedure en de complexiteit van een zaak. Bovenop het gegeven dat veelal verschillende feiten meegenomen moeten worden om te beoordelen of een recht geschonden is, komt dat de beoordeling afhankelijk zal zijn van de kwetsbaarheid van het individu en de fase waarin de pandemie zich bevindt. Hierop is derhalve geen algemeen antwoord te geven.

Wel kan in algemene zin worden opgemerkt dat enerzijds vanuit de rechtspraktijk veel aandacht was voor het zoveel mogelijk mondeling behandelen van straf- en civiele jeugdzaken. Anderzijds is uit het onderzoek niet gebleken dat waar niet mondeling gehoord kon worden of waar een mondelinge behandeling via beeldscherm of telefoon tot vragen leidde over effectieve participatie, zichtbaar is geweest dat in de rechtspraktijk daar waar mogelijk extra aandacht was voor het zo klein mogelijk houden van de beperkingen die tijdens de start van de coronapandemie golden. Er is wel degelijk gebleken dat er veel aandacht was voor het voorrang verlenen aan de kwetsbare rechtzoekenden die met het strafrecht, civiele jeugdrecht of vreemdelingenrecht te maken kregen, maar een behandeling met beperkingen die zoveel mogelijk 'op maat' waren en werd ingevuld naar aanleiding van de concrete omstandigheden van het geval is niet gevonden. Daarmee hadden de hierboven genoemde beperkingen die in de rechtspraak ten tijde van de start van de coronapandemie zijn aangebracht, eerder voldaan aan de vereisten van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit bij de beperking van een grondrecht. Toch is het eindoordeel dat de kern van de in dit hoofdstuk beschreven grondrechten veelal overeind is gebleven. Tegelijkertijd is het waarschijnlijk dat zich in individuele zaken wel grondrechtenschendingen hebben voorgedaan. Bovendien had in meer algemene zin meer rekening kunnen worden gehouden met de kwetsbaarheid van betrokkenen, had meer maatwerk kunnen worden geleverd en had de grondrechtentoets frequenter kunnen worden uitgevoerd.

Als we een blik op de toekomst werpen, is het de vraag welke van de hierboven beschreven ontwikkelingen nog stand zullen houden. Hoewel digitale zittingen niet bij alle procesdeelnemers de voorkeur hebben, is goed mogelijk dat bij bepaalde zaken digitale zittingen vast onderdeel worden.[1140] Dit onderzoek wijst uit dat een zorgvuldige grondrechtencontrole in iedere zaak noodzakelijk is, voordat daartoe besloten kan worden. Het beginsel van *equality of arms*, en ongelijkheidscompensatie, vereisen dat. Technische middelen voor procespartijen zijn van belang voor een zorgvuldige procedure, juist wanneer zij bijvoorbeeld worden bijgestaan door een tolk of vanuit huis digitaal deelnemen. Het risico dat het onderzoek naar de feiten tijdens een digitale zitting minder volledig en minder effectief is, is groot.

Om een grondrechtencontrole uit te voeren voordat in een individuele zaak over wordt gegaan tot een **digitale zitting**, , bevelen wij geïnspireerd door Loof een checklist aan voor het beantwoorden van de vraag of een zaak zich leent voor een digitale zitting vanuit grondrechtelijk perspectief.[1141] Naast dat deze checklist relevant is voor individuele zaken, kan hij ook ter inspiratie dienen voor afwegingen op bestuurlijk niveau over welk type zaken meer of minder (of helemaal niet) geschikt zijn voor digitale zittingen:

1. Dient digitaal horen een legitiem doel en zo ja, welk? (Denk bijvoorbeeld aan afdoening binnen een redelijke termijn, toegang tot het recht of bescherming getuigen of slachtoffers).
2. Heeft betrokkene de keus tussen digitaal horen of horen in persoon (eventueel in een later stadium)? Is die keus geheel vrijwillig?
3. Wordt een proportionaliteitstoets verricht voordat wordt besloten digitaal te horen? Worden beslissingen over digitaal horen op maat gemaakt, zodat bij die beslissing bijvoorbeeld de kwetsbaarheid van de betrokkene wordt meegewogen?
4. Kan de betrokkene effectief deelnemen aan de digitale zitting met voldoende aandacht voor eventuele ongelijkheid tussen partijen en ongelijkheidscompensatie?[1142]
    - Beheerst de betrokkene de Nederlandse taal en zo nee, hoe kan de inzet van een tolk bij een digitale zitting tot effectieve deelname leiden?
    - Heeft de betrokkene voldoende digitale vaardigheden en geschikte digitale middelen voorhanden? Zo niet, hoe kan effectieve deelname worden gegarandeerd?
    - Welke gevolgen heeft het digitaal horen voor de concentratie en mentale alertheid van betrokkene (met inachtneming van zijn kwetsbaarheid)?
    - Heeft de betrokkene juridische bijstand en kan via digitaal horen deze bijstand voldoende invulling krijgen?
    - Indien de betrokkene geen juridische bijstand heeft, is effectieve participatie haalbaar? Zo niet, kan juridische bijstand alsnog worden geregeld?
    - Indien het gaat om het horen van minderjarigen is het uitgangspunt dat zonder aanvullende maatregelen zoals juridische bijstand of een steunfiguur bij digitaal horen geen sprake is van effectieve deelname aan een digitale zitting.
5. Is voor het feitenonderzoek van belang de betrokkene in persoon te zien en spreken, de ongelijkheid van partijen in aanmerking genomen?

1140 Hier wordt door sommigen al voor gepleit, zie Loof 2021, p. 40, 73.
1141 Loof 2021.
1142 Zie ook Loof 2021, p. 42-44.

6. Is/zijn alleen de vreemdeling, verdachte, minderjarige of ouder(s) digitaal aanwezig (en de andere procespartijen niet)? Zo ja heeft dat gevolgen heeft het voor respect voor de beginselen van *equality of arms* en *adversarial hearing*?
7. Heeft het digitaal horen gevolgen voor de (vertrouwelijke) communicatie met de advocaat?
8. Wat is het belang bij de openbaarheid van de zitting in deze zaak en hoe moet dit belang worden gewogen ten opzichte van het belang bij digitaal horen?
9. *Voor het stafrecht*: Indien het gaat om een (herhaalde) rechtsmatigheidstoets van vrijheidsontneming is het uitgangspunt dat de betrokkene in persoon wordt gehoord.
10. *Voor het bestuursrecht:* Is de betrokkene in de bestuurlijke fase in persoon gehoord door het bestuursorgaan?

Overigens kunnen vragen 1-3, 5 en 10 in wat aangepaste vorm ook worden gesteld wanneer wordt afgewogen of een procedure al dan niet **schriftelijk kan worden afgedaan** in plaats van op zitting. In aanvulling daarop kunnen de volgende vragen worden gesteld:

1. Heeft het schriftelijk afdoen gevolgen voor de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden van de rechter?
2. Heeft het schriftelijk afdoen gevolgen voor het verrichten van een volledig rechterlijk onderzoek?
3. Heeft de betrokkene recht op rechtsbijstand?
4. Zijn de feiten onderwerp van het geschil? (indien dit het geval is, leent de zaak zich waarschijnlijk niet voor schriftelijke afdoening)
5. *Voor het civiele jeugdrecht:* In kinderbeschermingszaken is het uitgangspunt dat er op enig moment een mondelinge zitting moet hebben plaatsgevonden.

Literatuurlijst

Al Tamimi, *European Journal of Human Rights* 2016, p. 561-583
Y. Al Tamimi, 'The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights', *European Journal of Human Rights* 2016 (5), p. 561-583.

Arai-Takahashi 2018
Y. Arai-Takahashi, 'Proportionality,' in: D. Shelton (eds.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law,* Oxford: OUP 2018.

Baldinger 2013
D. Baldinger, Rigorous Scrutiny versus Marginal Review: Standards on judicial scrutiny and evidence in international and European asylum law (dissertatie Radboud), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013.

Baumgärtel 2019
M.G.N. Baumgärtel, Demanding Rights – Europe's Supranational Courts and the Dilemma of Migrant Vulnerability, Cambridge: CUP 2019.

Baumgärtel, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2020 (1), afl. 38, p. 12-29
M.G.N. Baumgärtel, 'Facing the Challenge of Migratory Vulnerability in the European Court of Human Rights', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2020 (1), afl. 38, p. 12-29.

Bruning, e.a. 2020
M.R. Bruning e.a., Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2020.

Bruning & Mol 2021
M. Bruning & C. Mol, 'Child Participation in International and Regional Human Rights Instruments', in: *International Handbook on Child Participation in Family Law*, W. Schama a.o. (eds.), Cambridge: Intersentia 2021.

Cantor, *Refugee Survey Quarterly* 2015, afl. 34, p. 79-106
D.J. Cantor, 'Reframing Relationships: Revisiting the Procedural Standards for Refugee Status Determination in Light of Recent Human Rights Treaty Body Jurisprudence', *Refugee Survey Quarterly* 2015, afl. 34, p. 79-106.

Council of Europe 2020
Council of Europe, 'Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework oft he COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member states', rm.coe.int, 7 april 2020.

Council of Europe 2020 (Videoconference)
Council of Europe, 'Regional online round table "Videoconference in court proceedings: human rights standards"', rm.coe.int juli 2020.

Crescenzi, Forastiero & Palmisano 2018
A. Crescenzi, R. Forastiero & G. Palmisano, *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, Editoriale Napels: Scientifica Napoli 2018.

Greer, Gerards & Slowe 2018
S. Greer, J. Gerards & R. Slowe, *Human rights in the Council of Europe and the European Union : achievements, trends and challenges*, Cambridge: CUP 2018.

David 2020
V. David, *Cultural Difference and Economic Disadvantage in Regional Human Rights Courts*, Cambridge: Intersentia 2020.

De Jong 2017
T. de Jong, *Procedurele waarborgen in materiële EVRM-rechten* (dissertatie Leiden), Meijer-reeks, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

De Jong-De Kruijf 2019
M.P. de Jong-De Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen* (dissertatie Leiden), Meijers reeks nr. 317, Den Haag: Boom Juridisch 2019.

De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020
A.M. De Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin & 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/Vrije Universiteit Amsterdam, 12 oktober 2020.

De Roos, *TvCR* 2020, p. 282-289
Th. A. de Roos, 'De coronacrisis en de strafrechtspleging', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2020 (11), afl. 3, p. 282-289.

De Vries, *ULR* 2013, afl. 3, p. 169-192
S.A. de Vries, 'Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According tot he European Court of Justice,, *Utrecht Law Review* 2013 (9), afl. 1, p. 169 – 192.

Dordonat-Breeuwsma e.a. *Rechtstreeks* 2020, p. 24-35
J. Dordonat-Breeuwsma, R. van der Laan, B. Schellekens & J. Smits, 'Coronamaatregelen en fundamentele rechtsbeginselen: van noodoplossingen naar brede reflectie', *Rechtstreeks* 2020, afl. 2., p. 24-35.

Droogleever Fortuyn, *Advocatenblad* 2020
S. Droogleever Fortuyn, 'Echt contact met de rechter blijft onmisbaar', *Advocatenblad.nl*, 20 oktober 2020.

Dubelaar, *DD* 2019, afl. 47
M.J. Dubelaar, 'Het aanwezigheidsrecht in strafzaken anno 2019', *Delikt en Delinkwent* 2019, afl. 47, p. 604.

EHRM 2021 (Article 5)
EHRM, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights. Right to Liberty and Security*, Straatsburg: Raad van Europa versie 31 december 2021

EHRM 2021 (Article 8)
EHRM, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence*, Straatsburg: Raad van Europa versie 31 augustus 2021

EHRM 2021 (Article 13)
EHRM, *Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence*, Straatsburg: Raad van Europa versie 31 augustus 2021

EHRM 2021 (criminal limb)
EHRM, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (criminal limb), Straatsburg: Raad van Europa versie 30 april 2021.

EHRM 2021 (civil limb)
EHRM, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb)*, Straatsburg: Raad van Europa versie 31 augustus 2021.

EHRM 2021 (Immigration)
EHRM, Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights. Immigration, Straatsburg: Raad van Europa versie 31 augustus 2021.

European Council on Refugees and Exiles 2020
European Council on Refugees and Exiles, 'The concept of vulnerability in European asylum procedures', asylumineurope.org, 2020.

European Union: European Agency for Fundamental Rights 2016
European Union: European Agency for Fundamental Rights, *Handbook on European law relating to access to justice*, fra.europe.eu, 16 juni 2016.

Feiner, *FJR* 2020
R. Feiner, 'Kinderen vanaf 12 jaar volledig procesbekwaam? Jeugdrecht is geen kinderspel!', *FJR* 2020, afl. 56.

Geertsema 2018
K.E. Geertsema, *Rechterlijke toetsing in het asielrecht. Een juridisch onderzoek naar de intensiteit van de rechterlijke toets in de Nederlandse asielprocedure 2001-2015* (dissertatie VU), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2018.

Geertsema *A&MR* 2020, afl. 9, p. 463-467
K.E. Geertsema, 'Uitspraak uitgelicht. Uitspraken tegen Hongarije ook van belang voor Nederlandse asielprocedure', in: *A&MR* 2020, afl. 9, p. 463-467.

Gerards 2019
J.H. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights,* Cambridge: CUP 2019.

Gerards, *European Law Journal* 2011, afl. 1, p. 80-120
J.H. Gerards, 'Pluralism, Deference and the Margin of Appreciation Doctrine', *European Law Journal* 2011 (17), af. 1, p. 80-120.

Gerards, *HRLR* 2018, afl. 3., p. 495-515
J.H. Gerards, 'Margin of Appreciation and Incrementalism in the Case Law of the European Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2018, afl. 3., p. 495-515.

Glenton-Fynn 2021
C. Fenton-Glynn, *Children and the European Court of Human Rights*, Oxford: OUP 2021.

Gori & Pahladsingh, *ERA Forum* 2021, afl. 21, p. 561-577
P. Gori & A. Pahladsingh, 'Fundamental rights under Covid-19: an European perspective on videoconferencing in court,' *ERA Forum (Nature Public Health Emergency Collection)* 2021, afl. 21, p. 561-577.

Greene, Strasbourg Observers 2020
A. Greene, 'States should declare a state of emergency using article 15 ECHR to confront the coronavirus pandemic', Strasbourg Observers, strasbourgobservers.com, 1 april 2020.

Groenendijk & Riel, *A&MR* 2017, afl. 9, p. 405-414
K. Groenendijk & M. van Riel, 'Migratierecht is bijna helemaal Unierecht', *A&MR* 2017, afl. 9, p. 405-414.

Harris, Bates & Buckley 2018
D.A. Harris, E. Bates & C. Buckley, Harris, O'Boyle & Warwick: *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: OUP 2018.

ICJ 2020
ICJ, 'Videoconferencing, Courts and COVID 19. Recommendations Based on International Standards', november 2020.

Joseph, Schultz & Castan 2005
S. Joseph, J. Schultz & M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford: OUP 2005.

Jovicic, *ERA Forum* 2021, afl. 21, p. 545-560
S. Jovicic, 'COVID-19 restriction on human rights in the light of the case-law of the European Court of Human Rights,' *ERA Forum (Nature Public Health Emergency Collection)* 2021, afl. 21, p. 545-560.

Leijten 2015
I. Leijten*, Core rights and the protection of socio-economic interests by the European Court of Human Right*s (dissertatie Leiden) Meijers-reeks no. 252, 2015.

Lenaerts 2019
K. Lenaerts, 'Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU', *German L.J.* 2019, afl. 20, p. 779-793.

Loof 2021
J. Loof, 'Coronacrisis en bestuursrecht: rechtsstatelijke en mensenrechtelijke dimensies', *VAR-preadvies 2021*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

Lynch & Kilkelly *Int. J. Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 286-304
N. Lynch & U. Kilkelly, '"Zooming In" on Children's Rights During a Pandemic: Technology, Child Justice and COVID-19', *The International Journal of Children's Rights* 2021, afl. 29, p. 286-304.

Makszimov, euroactiv.com, 2020
V. Makszimov, 'Coronavirus derogations from human rights send wrong sign say MEPs', euractiv.com, 25 maart 2020.

Malsch e.a. 2020
Malsch e.a. 'Research note. Coronavirus (COVID-19) pandemic and the visibility of justice', *NSCR*, Open Universiteit 2020.

McGoldbrick, *ICLQ* 2016, afl. 1, p. 21 - 60

D. McGoldbrick, 'A Defence of the Margin of Appreciation and an Argument for its Application by the Human Rights Committee', *International & Comparative Law Quarterly*, 2016 (65), afl. 1, p. 21–60.

Mommers & Francot, *DD* 2020, afl. 61
S. Mommers & L. Francot, 'Artikel 6 EVRM en het plexiglazen huis van de strafrechtketen: De ondergrens van het recht op een eerlijk proces komt in zicht', *DD* 2020, afl. 61.

Peroni & Timmer, *Int. J. Const. Law* 2013, afl. 4, p. 1056-1085
L. Peroni & A. Timmer, 'Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention Law', *International Journal of Constitutional Law* 2013 (11), afl. 4, p. 1056-1085.

Porter, *International Journal of Children's Rights* 2021, afl. 29, p. 426-446
R. Porter a.o., 'Children's Rights in Children's Hearings: The Impact of COVID-19',*The International Journal of Children's Rights* 2021, afl. 29, 426-446.

Raad van de Europese Unie 2009
Raad van de Europese Unie, 'Resolutie van de Raad: Over een routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures', 2009/C, 295/01, 4 december 2009.

Rainey, McCormick & Ovey 2017
B. Rainey, P. McCormick & C. Ovey, Jacobs, White & Ovey: *The European Convention on Human Rights*, Oxford: OUP 2017.

Reneman 2018, p. 59-77
A.M. Reneman, 'Asylum and Article 47 of the Charter: Scope and Intensity of Judicial Review', in: A. Crescenzi, R. Forastiero & G. Palmisano, *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, Napels: Editoriale Scientifica Napoli 2018, p. 59-77.

Reneman, Beck & Mole 2014
A.M. Reneman, G. Beck & N. Mole, The application of the EU charter of Fundamental Rights to asylum procedural law, ECRE/Dutch Council for Refugees 2014.

Report Venice Commission 2020
Report Venice Commission, 'Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: Reflections (987/2020)', venice.ceo.int., 19 juni 2020.

Richardson & Devine, *Mich. J. Int. Law* 2020, afl. 1. p. 105-176
E. Richardson & C. Devine, 'Emergencies End Eventually: How to Better Analyze Human Rights Restrictions Sparker by the COVID-19 Pandemic Under the International Covenant on Civil and Political Rights', *Michigan Journal of International Law* 2020 (42), afl. 1, p. 105-176.

Samartzis, *HRLR* 2021, afl. 21, p. 409-432
A. Samartzis, 'Weighing Overall Fairness: A Critique of Balancing under the Criminal Limb of Article 6 of the European Convention on Human Rights', *Human Rights Law Review* 2021, af. 21, p. 409-432.

Scheinin 2013
M. Scheinin, 'Core Rights and Obligations', in: D. Shelton (red.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford: OUP 2013.

Sicilianos, SEDI/ESIL Lecture 2015
L-A. Sicilianos, 'The European Court of Human Rights at a Time of Crisis in Europe', SEDI/ESIL Lecture, echr.ceo.int, 16 oktober 2015.

Sidhu 2017
O. Sidhu, *The concept of equality of arms in criminal proceedings under Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2017.

Spadaro, *Eur. J. Risk Regul*. 2020, afl. 2, p. 317-325
A. Spadaro, 'COVID-19: Testing the Limits of Human Rights', *European Journal of Risk Regulation* 2020 (11), afl. 2, p. 317 – 325.

Tsampi, rug.nl, 2020
A. Tsampi, 'Public Health and the European Court of Human Rights: Using Strasbourg's Arsenal in the COVID-19 Era', Blog Rijksuniversiteit Groningen, rug.nl, 27 maart 2020.

Tzevelekos & Dzehtsiarou, *ECLR* 2020, af. 1, p. 141-149
V. P. Tzevelekos, K. Dzehtsiarou, 'Normal as Usual? Human Rights in Times of COVID-19', *European Convention on Human Rights Law Review* 2020, afl. 1, p. 141-149.

Vink *NJB*, afl. 18, p. 1308 - 1316
A.F. Vink, 'Het Nederlandse staatsnoodrecht. Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is,' *NJB* 2020/1134, afl. 18, p. 1308-1316.

Van der Zon 2020
K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen* (dissertatie Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Van Dijk e.a. 2018
P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018.

Van Lent, *Strafblad* 2013, afl. 5, p. 350-359
L. van Lent, 'Media en strafproces: eisen en greznen ingevolge artikel 6 EVRM', *Strafblad* 2013, afl. 5, p. 350-359.

Van Lent & Malsch *NJB* 2021/1458
L. van Lent & M. Malsch, 'Gaten in de openbaarheid', *NJB* 2021/1485.

Wetgeving en richtlijnen

- Principles and guidelines on migrants in vulnerable situations 2018
  United Nations (Human Rights), Global Migration Group, 'Principles and Guidelines, supported by practical guidance on the human rights protection of migrants in vulnerable situations,' ohchr.org, 2018.
- United Nations, CCPR/C/41/D/327/1988
  United Nations (Human Rights), 'International covenant on civil and political rights,' CCPR/C/41/D/327/1988, 11 april 1991.
- United Nations, CCPR/C/21 (General Comment no. 29)
  United Nations (Human Rights), 'International covenant on civil and political rights: General Comment no. 29: States of Emergency (article 4),' CCPR/C/21, 31 augustus 2001.
- United Nations, CCPR/C/21 (General Comment no. 31)

United Nations (Human Rights), 'International covenant on civil and political rights: General Comment no. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant,' CCPR/C/21, 26 mei 2004.
- United Nations, CCPR/C/GC/32 (General comment no. 32)
  United Nations (Human Rights), 'International covenant on civil and political rights: General Comment no. 32 (article 14),' CCPR/C/GC/32, 23 augustus 2007.
- United Nations, CCPR/C/GC/35 (General comment no. 35)
  United Nations (Human Rights), 'International covenant on civil and political rights: General Comment no. 35 (article 9),' CCPR/C/GC/35, 16 december 2014.
- United Nations, CRC/GC/2003/5 (General comment no. 5)
  United Nations, 'Convention on the Rights of the Child: General comment no. 5: General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, par. 6),' CRC/GC/2003/5, 27 november 2003.
- United Nations, CRC/C/GC/12 (General comment no. 12)
  United Nations, 'Convention on the Rights of the Child: General comment no. 12' CRC/C/GC/12, 20 juli 2009.
- United Nations, CRC/C/GC/25 (General comment no. 25)
  United Nations, 'Convention on the Rights of the Child: General comment no. 25,' CRC/C/GC/25, 2 maart 2021.

- Raad van State 2020 (Voorlichting)
  Raad van State, 'Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisis-maat-regelen,' raadvanstate.nl, 25 mei 2020.
- Raad van State 2020 (Advies Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid)Raad van State, 'Advies Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid,' raadvanstate.nl, 6 april 2020.

- *Kamerstukken II* 2019/20, 35526 (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

- Asielprocedurerichtlijn (oud) 2005/85/EG
- Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG
- Richtlijn 2010/64/EU Het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures.
- Richtlijn 2012/13 Recht op informatie in strafprocedures
- Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU
- Opvangrichtlijn 2013/33/EU
- Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc.
- Dublinverordening 604/2013
- Richtlijn 2016/800 Procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure
- Richtlijn 2016/343/EU De versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn

Websites

- 'Handleiding nationale toepassing EU-Grondrechtenhandvest,' kcbr.nl.
- 'Briefing European Parliament, 'Upholding Human Rights during the pandemic,' europarl.europa.eu.
- 'Practitioners' tools on EU law: Presumption of Innocence and Right to be present at Trial Directive,' fairtrials.org.
- 'Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic,' fairtrials.org.
- 'NJCM brief aan minister van Justitie en Veiligheid over zorgen om corona-maatregelen in de strafrechtspleging,' njcm.nl.
- Criminal Justice, Fundamental Rights and the Rule of law in the Digital Age,' ceps.eu.
- 'The functioning of courts in the Covid-19 pandemic (primer),' osce.org, oktober 2020.

- Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection,' ecre.org, december 2014.
- 'European Criminal Bar Association: Statement of Principles on the use of Video-Conferencing in Criminal Cases in a Post-Covid-19 World), ecba.org, 6 september 2020.
  'Convention on the Rights of the Child (map),' ohchr.org.

Jurisprudentie

Europese en internationale jurisprudentie

- Europese Commissie voor de Rechten van de Mens 30 juni 1959, 434/58 (*X. t. Zweden*)

- EHRM 23 november 1962, 524/59 en 617/59 (*Ofner en Hpfinger t. Oostenrijk*)
- EHRM 27 juni 1968, 1936/63 (*Neumeister t. Oostenrijk*)
- EHRM 27 juni 1968, 2122/64 (*Wemhoff t. Duistland*)
- EHRM 10 november 1969, 1602/62 (*Stögmüller t. Oostenrijk*)
- EHRM 17 januari 1970, 2689/75 (*Delcourt t. België*)
- EHRM 28 juni 1978, 6232/73 (*König t. Duitsland*)
- EHRM, 26 april 1979, 6538/74 (*Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 9 oktober 1979, 6289/73 (*Airey t. Ierland*)
- EHRM 4 december 1979, 7710/76 (*Schiesser t. Zwitserland*)
- EHRM 27 februari 1980, 6903/75 (*Deweer t. België*)
- EHRM 13 mei 1980, 6694/74 (*Artico t. Italië*)
- EHRM 24 juni 1982, 7906/77 (*Droogenbroeck t. België*)
- EHRM 15 juli 1982, 8130/78 (*Eckle t. Duitsland*)
- EHRM 8 december 1983, 7984/77 (*Pretto e.a. t. Italië*)
- EHRM 22 februari 1984, 8209/78 (*Sutter t. Zwitserland*)
- EHRM 28 juni 1984, 7819/77; 7878/77 (*Campbell & Fell t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 12 februari 1985, 9024/80 (*Colozza t. Italië*)
- EHRM 28 mei 1985, 8225/78 (*Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 29 mei 1986, 8562/79, (*Feldbrugge t. Nederland*)
- EHRM 27 juni 1968, 2122/64 (*Wemhoff t. Duitsland*)
- EHRM 21 oktober 1986, 9862/82 (*Sanchez-Reisse t. Zwitserland*)
- EHRM 8 juli 1987, 9749/82 (*W. t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 29 februari 1988, 9106/80 (*Bouamar t. België*)
- EHRM 6 december 1988,10590/83 (*Barberà, Messegué en Jabardo t. Spanje*)
- EHRM 19 december 1989, 9783/82 (*Kamasinski t. Oostenrijk*)
- EHRM, 24 april 1990, 11801/85 (*Kruslin t. Frankrijk*)
- EHRM 19 februari 1991, 13978/88 (*Adiletta e.a. t. Italië*)
- EHRM 28 november 1991, 12629/87 (*S t. Zwitserland)*
- EHRM 12 oktober 1992, 12919/87 (*Boddaert t. België*)
- EHRM 25 november 1992, 12728/87 (*Abdoella t. Nederland*)
- EHRM 25 februari 1993, 13089/87 (*Dobbertin t. Frankrijk*)
- EHRM 23 juni 1993, 12952/87 (*Ruiz Mateos t. Spanje*)
- EHRM 24 juni 1993, 14518/89 (*Schuler-Zgraggen t. Zwitserland*)
- EHRM 24 augustus 1993, 12986/87 (*Scuderi t. Italië*)
- EHRM 27 oktober 1993, 14448/88 (*Dombo Beheer t. Nederland*)
- EHRM 23 februari 1994, 16757/90, (*Stanford t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 9 december 1994, 13427/87 (*Stran Grieek Refineries t. Griekenland*)
- EHRM 20 februari 1996, 19075/91 (*Vermeulen t. België*)
- EHRM 22 februari 1996, 17358/90 (*Bulut t. Oostenrijk*)
- EHRM 26 maart 1996, 20524/92 (*Doorson t. Nederland*)
- EHRM 16 september 1996, 21893/93 (*Akdivar e.a. t. Turkije*)

- EHRM 15 november 1996, 22414/93 (*Chahal t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 18 maart 1997, 22209/93 (*Foucher t. Frankrijk*)
- EHRM 1 juli 1997, 9316/81 (*Probstmeier t. Duitsland*)
- EHRM 28 oktober 1998, 90/1997/874/1086 (*Assenov e.a. t. Bulgarije*)
- EHRM 25 maart 1999, 31195/96 (*Nikolova t. Bulgarije*)
- EHRM 29 april 1999, 25642/94 (*T.W. t. Malta*)
- EHRM 16 december 1999, 24888/94 (*V. t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 16 februari 2000, 28901/95 (*Rowe en Davis t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 27 april 2000, 25651/94, (*L. t. Finland*)
- EHRM 11 juli 2000, 40035/98 (*Jabari t. Turkije*)
- EHRM 25 juli 2000, 24954/94, 24971/94, 24972/94 (*Tierce and Others t. San Marino)*
- EHRM 5 oktober 2000, 39652/98 (*Maaouia t. Frankrijk*)
- EHRM 26 oktober 2000, 30210/96 (*Kudla t. Polen*)
- EHRM 13 februari 2001, 23541/94 (*Garcia Alva t. Duitsland*)
- EHRM 14 februari 2001, 35115/97 (*Riepan t. Oostenrijk)*
- EHRM 24 april 2001, 36337/97 & 3597/97 (*B. & P. t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 26 juni 2001, 32771/96 (*Cuscani t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 16 oktober 2001, 39846/98, *(Brennan t. Verenigd Koningrijk)*
- EHRM 24 januari 2002, 44234/98, (*Uçak t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 7 mei 2002, 46311/99 (*McVicar t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 4 juni 2002, 32106/96 (*Komanicky t. Slowakije*)
- EHRM 20 juni 2002, 50963/99 (*Al Nashif t. Bulgarije*)
- EHRM 16 juli 2002, 56547/00 (*P.C. en S. t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 10 december 2002, 53236/99 (*Waite t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 14 januari 2003, 27751/95 (*K.A. v. Finland*)
- EHRM 12 februari 2003, 28394/95 (*Döry t. Zweden*)
- EHRM 14 april 2003, 26891/95 (*Lagerblom t. Zweden)*
- EHRM 31 juli 2003, 50389/99 (*Doran t. Ierland)*
- EHRM 28 oktober 2003, 58973/00 (*Rakevich t. Rusland*)
- EHRM 3 juni 2004, 1571/07 (*Batı en Others t. Turkije*)
- EHRM 8 juli 2004, 48787/99 (*Ilascu e.a. t. Moldavië en Rusland*)
- EHRM 9 september 2004, 53329/99 (*Toeva t. Bulgarije*)
- EHRM 9 december 2004, 62936/00 (*Moiseyev t. Rusland*)
- EHRM 15 februari 2005, 68416/01 (*Steel en Morris t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 12 mei 2005, 46221/99 (*Öcalan t. Turkije*)
- EHRM 6 oktober 2005, 11810/03, (*Maurice t. Frankrijk*)
- EHRM 1 maart 2006, 56581/00 (*Sejdovic t. Italië*)
- EHRM 6 april 2006, 46917/99, (*Stankiewicz t. Polen*)
- EHRM 12 april 2006, 58675/00 (*Martinie t. Frankrijk*)
- EHRM 8 juni 2006, 75529/01 (*Sürmelli t. Duitsland*)
- EHRM 20 juni 2006, 18078/02 (*Vayiç t. Turkije*)
- EHRM 27 juli 2006, 75778/01 (*Mamič t. Slovenië*)
- EHRM 21 september 2006, 12643/02 (*Moser t. Oostenrijk*)
- EHRM 3 oktober 2006, 543/03 (*McKay t. Verenigd Koninkrijk)*
- EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*)
- EHRM, 12 oktober 2006, 13178/03 (*Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*)
- EHRM 18 oktober 2006, 18114/02 *(Hermi t. Italië)*
- EHRM 9 november 2006, 26260/02 (*Golubev t. Rusland*)
- EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*)
- EHRM 18 januari 2007, 19611/04 (*Šubinski t. Slovenië*)
- EHRM 27 april 2007, 38184/03 (*Matyjek t. Polen*)
- EHRM 6 december 2007, 42628/04 (*Susanna Ros Westlund t. IJsland*)
- EHRM 23 oktober 2008, 13470/02 (*Khuzin e.a. t. Rusland*)
- EHRM 27 november 2008, 36391/02 (*Salduz t. Turkije*)

- EHRM 5 juni 2009, 6293/04 (*Mirilashvili t. Rusland*)
- EHRM 25 juni 2009, 39686/02 (*Oral en Atabay t. Turkije*)
- EHRM 3 december 2009, 8917/05 (*Kart t. Turijke*)
- EHRM 2 februari 2010, 29647/08 and 33269/08 (*Kabwe t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 29 maart 2010, 3394/03 (*Medvedyev e.a. t. Frankrijk*)
- EHRM 29 oktober 2010, 1404/03 (*Krestovskiy t. Rusland*)
- EHRM 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*)
- EHRM 21 januari 2011, 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*)
- EHRM 1 maart 2011, 15924/05 (*Welke & Bialek t. Polen*)
- EHRM 7 juni 2011, 30042/08 (*Csüllög t. Hongarije*)
- EHRM 14 juni 2011, 20491/92 (*Medenica t. Zwitserland*)
- EHRM 28 juni 2011, 55597/09 (*Nunez t. Noorwegen*)
- EHRM 2 februari 2012, 9152/09 (*I.M. t. Frankrijk*)
- EHRM 24 april 2012, 29648/03 (*Haralampiev t. Bulgarije*)
- EHRM 2 mei 2012, 9152/09 (*I.M. t. Frankrijk*)
- EHRM 7 juni 2012, 38433/09, (*Centro Europa 7 S.R.L. en di Stefano t. Italië*)
- EHRM 17 juli 2012, 64791/10, (*M.D. e.a. Malta*)
- EHRM 19 juli 2012, 48163/08 (*Jama t. Slovenië*)
- EHRM 2 oktober 2012, 18498/04 (*Khrabrova t. Rusland)*
- EHRM 2 december 2012, 36516/19 (*Jallow t. Noorwegen*)
- EHRM 6 december 2012, 12323/11 (*Michaud t. Frankrijk*)
- EHRM 16 april 2013, 40908/05 (*Fazliyski t. Bulgarije*)
- EHRM 25 april 2013, 58590/11 (*Zahirović t. Kroatië*)
- EHRM 7 mei 2013, 57665/12 & 57657/12 (*Koufaki en Adedy t. Griekenland*)
- EHRM 6 juni 2013, 2283/12, (*Mohammed t. Oostenrijk*)
- EHRM 25 juni 2013, 5968/09 (*Anghel t. Italië*)
- EHRM 23 juli 2013, 41872/10 (*M.A. t. Cyprus*)
- EHRM 3 maart 2014, 18640/10, 18647/10, 18663/0, 18668/10 en 18698/10 (*Grande Stevens e.a. t. Italië*)
- EHRM 4 maart 2014, 7942/05 en 24838/05 (*Dilipak en Karakaya t. Turkije)*
- EHRM, 23 april 2014, 38030/12 (*Khan t. Duitsland*)
- EHRM 22 juli 2014, 22681/09 (*A.D. t. Turkije*)
- EHRM 4 november 2014, 29217/12 (*Tarakhel t. Zwitserland*)
- EHRM 16 december 2014, 23755/07 (*Buzadji t. Moldavië*)
- EHRM 15 januari 2015, 62198/11 (*Kuppinger t. Duitsland*)
- EHRM 17 april 2015, 30460/13 (*A.T. t. Luxemburg*)
- EHRM 6 juli 2015, 66408/12 (*Sanader v. Croatia*)
- EHRM 7 juli 2015, 72287/10 (*Rutkowski e.a. t. Polen*)
- EHRM 3 september 2015, 10161/13, (*M&M t. Kroatië*)
- EHRM 8 oktober 2015, 77212/12 (*Korosec t. Slovenië*)
- EHRM 2 februari 2016, 71776/12 (*NTS e.a. t. Georgië*)
- EHRM 16 februari 2016, 27236/05 (*Yevdokimov e.a. t. Rusland*)
- EHRM 23 maart 2016, 43611/11 (*F.G. t. Zweden)*
- EHRM 31 mei 2016, 2430/06, 1454/08, 11670/10 en 12938/12 (*Gankin e.a. t. Rusland*)
- EHRM 21 juni 2016, 55391/3 (*Ramos Nunes de Carvalho e sá t. Portugal*)
- EHRM 4 oktober 2016, 2653/13 (*Yaroslav Belousov t. Rusland*)
- EHRM 17 oktober 2016, 7472/14, (*D.L. t. Bulgarije*)
- EHRM 25 oktober 2016, 37037/03, 39053/03 & 2469/04 (*Chaushev e.a. t. Rusland*)
- EHRM, 13 december 2016, 41738/10 (*Paposhvili t. België*)
- EHRM 26 januari 2017, 60802/09 (*Faig Mammadov t. Azerbaijan*)
- EHRM 14 februari 2017, 30749/12 (*Hokkeling t. Nederland*)
- EHRM 13 januari 2017, 11981/15 (*B.A.C. t. Griekenland*)
- EHRM 13 maart 2017, 23393/05 (*Castravet t. Moldavië*)
- EHRM 12 mei 2017, 21980/04 (*Simeonovi tegen Bulgarije*)

- EHRM, 24 juli 2017, 32504/17 (*Kaplan t. Noorwegen*)
- EHRM 16 juli 2017, 2614/65 (*Ringeisen t. Oostenrijk*)
- EHRM 19 september 2017, 35289/11 (*Regner t. Tsjechië*)
- EHRM 3 oktober 2017, 23022/13 (*D.M.D. t. Roemenië*)
- EHRM 5 oktober 2017, 22059/08 (*Kaleja t. Litouwen*)
- EHRM 28 november 2017, 48657/06 (*Özmurat İnşaat Elektrik Nakliyat Temizlik San. en Tic. Ltd. Şti. t. Turkije)*
- EHRM 4 april 2018, 56402/12 (*Correia de Matos t. Portugal*)
- EHRM 10 juli 2018, 14319/17 (*X t. Nederland*)
- EHRM 28 augustus 2018, 59868/08 (*Vizgirda t. Slovenië*)
- EHRM 18 december 2018, 59793/17 (*Khusnutdinov & X t. Rusland*)
- EHRM 17 januari 2019, 29683/16 (*Eftimov t. voormalig Joegoslavische Republiek van Macedonië*)
- EHRM 28 mei 2019, 173/15 (*Liblik e.a. t. Estland*)
- EHRM 18 juli 2019, 37748/13 (*RV e.a. t. Italië*)
- EHRM 10 september 2019, 37283/13 (*Strand Lobben t. Noorwegen*)
- EHRM 19 november 2019, 2695/15, 55325/15, 75734/12 (*Razvozzhayev t. Rusland en Oekraïne & Oekraïne en Udaltsov t. Rusland*)
- EHRM 14 januari 2020, 51111/07 en 42757/07 (*Khodorkovskiy en Lebedev t. Rusland)*
- EHRM 28 mei 2020, 17895/14 (*Evers t. Duitsland*)
- EHRM 22 juni 2020, 31295/11 (*Yam t. Verenigd Koninkrij*k)
- EHRM 28 juli 2020, 25402/14 (*Pormes t. Nederland)*
- EHRM 8 december 2020, 329984/06 (*Stafeyev t. Rusland)*
- EHRM 9 maart 2021, 16031/18 (*Arewa t. Litouwen*)
- EHRM 23 maart 2021, 19090/20 (*Fenech t. Malta*)
- EHRM 23 maart 2021, 46595/19 (*M.T. t. Nederland*)
- EHRM, 8 april 2021, 47621/13 (*Vavřička e.a. t. Tsjechië)*
- EHRM 8 juni 2021, 61591/16 (*Dijkhuizen t. Nederland*)
- EHRM 22 juni 2021, 35751/20 (*Bah t. Nederland*)
- EHRM 7 december 2021, 57467/15, (*Savran t. Denemarken*)

- HRC 28 juli 1989, 207/86 (*Morael t. Frankrijk*)
- HRC 8 november 1994, 511/1992 (*Lansman e.a. t. Finland*)
- HRC 27 maart 2006, 1183/200

- HvJEU 26 juni 2007, C-305/05 (*Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a t. Conseil des ministres*)
- HvJEU 18 december 2008, C-349/07 (*Sopropé*)
- HvJEU 16 juli 2009, C-385/07 (*Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland t. Commissie*)
- HvJEU 18 maart 2010 C-317/08 - C-320/08 (*Rosalba Alassini t. Telecom Italia SpA, Filomena Califano t. Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono t. Telecom Italia SpA en Multiservice Srl t. Telecom Italia SpA*)
- HvJEU 22 december 2010, C-279/09 (*DEB mbH t. Bundesrepublik Deutschland*)
- HvJEU 7 april 2011, C-321/09, EU:C:2011:218 (*Griekenland t. Commissie*)
- HvJEU 28 juli 2011, C-69/10 (*Samba Diouf*)
- HvJEU 21 december 2011, C-411/10 & C-493/10 (*N.S. en M.E)*
- HvJEU 6 november 2012, C-199/11 (*Europese Gemeenschap t. Otis NV e.a.*)
- HvJEU 31 januari 2013, C-175/11 (*H.I.D. & B.A. t. Refugee Applications Commissioner e.a.)*
- HvJEU 26 februari 2013, C-399/11 (*Melloni*)
- HvJEU 26 februari 2013, C-617/10 (*Åkerberg Fransson*)
- HvJEU 28 februari 2013, C-334/12 (*Heroverweging Arango Jaramillo e.a. t. EIB*)
- HvJEU 14 november 2013, C-4/11 (*Puid*)
- HvJEU 26 november 2013, C-58/12 (*Groupe Gascogne t. Commissie*)
- HvJEU 5 juni 2014, C-146/14 PPU (*Mahdi*)

- HvJEU 4 juni 2015, C-682/13 (*Andechser Molkerei Scheitz t. Commissie*)
- HvJEU 15 oktober 2015, C-216/14 (*Gavril Covaci*)
- HvJEU 15 februari 2016, C-601/15 (*J.N.*)
- HvJEU 14 juni 2016, C-556/14 (*Marchiani t. Parlement*)
- HvJEU 20 oktober 2016, C-429/15 (*Danqua*)
- HvJEU 15 maart 2017, C-528/15 (*Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie t. Salah Al Chodor e.a.*)
- HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*)
- HvJEU 25 januari 2018, C-473/1
- HvJEU 5 juni 2018, C-612/15 (*Kolev*)
- HvJEU 4 oktober 2018, C-652/16 (*Ahmedbekova*)
- HvJEU, 8 mei 2019, C-230/18 (*PI t. Landespolizeidirektion Tirol*)
- HvJEU 29 juli 2019, C-556/17 (*Torubarov*)
- HvJEU 19 maart 2020, C-406/18 (*P. G.*)
- HvJEU 15 april 2021, C194-19 (*H.A.*)

Nederlandse jurisprudentie:

- ABRvS 7 april 2020, ECLI:RVS:2020:992

- Hof Den Haag, 18 mei 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:917
- Hof Arnhem-Leeuwarden, 16 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5657
- Hof Arnhem-Leeuwarden, 3 augustus 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:7855
- Hof Arnhem-Leeuwarden, 6 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6248
- Hof Arnhem-Leeuwarden, 29 september 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:7980

- HR 15 december 2008, ECLI:NL:HR:2020:2008
- HR 22 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:854, *NJ* 2021/249
- HR 2 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1568

Hoofdstuk 8 Conclusie

Marijke ter Voert, Eddy Bauw, Miranda Boone & Marieke Dubelaar

Inhoudsopgave

8.1 Welke problemen deden zich voor bij de behandeling van rechtszaken in het begin van de coronacrisis? 338
8.2 Welke (digitale) maatregelen heeft de rechtspraak getroffen om de problemen het hoofd te bieden? 338
8.3 Wat zijn de praktische effecten van deze maatregelen? 340
8.4 Wat zijn de effecten van de maatregelen op de bescherming van de fundamentele rechten van kwetsbare rechtzoekenden? 341
8.5 Hoe ervaren kwetsbare rechtzoekenden de rechtvaardigheid van de digitale procedures waarmee zij te maken kregen tijdens de maatregelen? 342
8.6 Wat is – gegeven de gevonden effecten – de legitimiteit van de getroffen maatregelen in en buiten crisistijd? 342
8.7 Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst? 344

Literatuurlijst rapport 347

Als gevolg van de coronacrisis heeft de rechtspraak verstrekkende maatregelen genomen om de behandeling van zaken zoveel mogelijk doorgang te laten vinden. Daarbij zijn keuzes gemaakt in de prioritering van zaken maar ook in de wijze van behandeling, waarbij de rechtspraak op grote schaal gebruik heeft gemaakt van de inzet van digitale techniek. Daarmee heeft binnen de rechtspraak een forse innovatieslag plaatsgevonden. Dit heeft echter wel effect gehad op de positie en beleving van kwetsbare rechtzoekenden binnen de in dit onderzoek betrokken rechtsgebieden: het strafrecht, het civiele jeugdbeschermingsrecht en het vreemdelingenrecht. In dit afsluitende hoofdstuk worden de conclusies van de verschillende deelonderzoeken met elkaar vergeleken en wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen zoals die in de inleiding zijn opgenomen. Aan het slot wordt vooruitgeblikt op de toekomst met het oog op de keuzes waarvoor de rechtspraak zich thans ziet gesteld.

8.1 Welke problemen deden zich voor bij de behandeling van rechtszaken in het begin van de coronacrisis?

Een eerste probleem was dat de gerechtsgebouwen in maart 2020 sloten, terwijl er in de onderzochte zaken zittingen moesten worden gehouden die niet uitgesteld konden worden omdat ze raken aan de rechten en belangen van rechtzoekenden en er wettelijke uitspraaktermijnen golden. In het strafrecht gaat het om zaken waarin de vrijheid van de verdachte of veroordeelde in het geding is en waar binnen een bepaalde wettelijke termijn over verlenging van detentie of invrijheidstelling moet worden beslist. Binnen het civiele jeugdrecht zijn het zaken waarbij zeer ingrijpende spoedeisende beslissingen genomen moeten worden, zoals het ondertoezichtstellen en uithuisplaatsen van kinderen. In het vreemdelingenrecht betreft het vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld en de rechter binnen een bepaalde termijn hierover moet beslissen. Dit probleem was niet opgelost toen de gerechtsgebouwen enkele weken later weer opengingen omdat de capaciteit in de gerechtsgebouwen veel minder groot was als gevolg van de anderhalvemetermaatregel.

Een tweede probleem was het gebrek aan digitale voorzieningen en juridische mogelijkheden om digitaal processtukken uit te wisselen en om op grote schaal zittingen op afstand te houden. De situatie verschilde wel per rechtsgebied. Bij asiel- en bewaringszaken was elektronische uitwisseling van stukken voor de crisis al mogelijk en zelfs verplicht. Ook vonden in vreemdelingenbewaringszaken al zittingen via videoconferentie plaats. In het strafrecht was elektronische uitwisseling van stukken en videoconferentie (in bepaalde zaken) mogelijk maar werd er vrijwel geen gebruik van gemaakt. In het civiel jeugdrecht was zowel het elektronisch uitwisselen van processtukken als het houden van online zittingen niet mogelijk.

Een derde probleem betrof de achterstanden in de behandeling van zaken die al voor aanvang van de crisis bestonden maar als gevolg van de sluiting van de gerechtsgebouwen en de verminderde zittingscapaciteit nadien steeds verder opliepen. Dit was een probleem dat vooral in het strafrecht speelde, maar door de rechtspraak en het openbaar ministerie als urgent gevoeld werd, vanwege de belangen die met een tijdige rechtspraak gemoeid zijn, zowel voor de verdachte als voor slachtoffers en de samenleving.

8.2 Welke (digitale) maatregelen heeft de rechtspraak getroffen om de problemen het hoofd te bieden?

Er zijn diverse maatregelen getroffen om rechtszaken in coronatijd toch te kunnen behandelen. Ten eerste zijn wettelijke maatregelen genomen en heeft de Rechtspraak regelingen opgesteld. De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid heeft het mogelijk gemaakt om een fysieke zitting te vervangen door een elektronische variant en heeft tevens de mogelijkheden verruimd om

rechtzoekenden op afstand via een videoconferentie of desnoods telefonisch te horen, terwijl de rechter(s) en griffier wel in de zaal zijn. Daartoe is ook het Besluit videoconferentie aangepast.

Tevens heeft de Rechtspraak een Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling opgesteld waarin is beschreven op welke wijze zittingen mogen plaatsvinden en wie aanwezig mogen zijn in de rechtszaal. Deze algemene regeling is per rechtsgebied uitgewerkt in specifieke tijdelijke procesregelingen die gedurende de coronacrisis diverse keren zijn aangepast. In de algemene regeling zijn drie fasen te onderscheiden waarin de Rechtspraak gefaseerd weer zoveel mogelijk zittingen liet doorgaan. In de eerste fase tussen 17 maart en 6 april 2020 was de richtlijn om alleen zeer urgente zaken online of telefonisch op zitting te behandelen. Ook konden zaken schriftelijk worden afgedaan. In de periode daarna tot en met 10 mei 2020 (fase 2) konden ook urgente zaken online of telefonisch worden behandeld, tevens konden zaken schriftelijk worden afgedaan. In uitzonderingssituaties was een fysieke zitting mogelijk. En tot slot in de derde periode na 10 mei (tot heden) was het weer mogelijk fysieke zittingen te houden, maar ook online zittingen en geheel schriftelijke zittingen bleven voor specifieke categorieën zaken mogelijk. Om het elektronisch uitwisselen van processtukken in het brede civiele en bestuursrecht mogelijk te maken is per 1 januari 2021 het Besluit elektronisch procederen (Bep) in werking getreden.

Om fysieke zittingen mogelijk te maken, werden zittingslocaties aangepast aan de anderehalvemeternorm. Er werden onder andere spatschermen geplaatst en de toegang tot gebouwen en zittingen voor media en publiek werd beperkt en gereguleerd. Om toch zoveel mogelijk zaken te behandelen, is de capaciteit uitgebreid door inzet van gepensioneerde rechters, het huren van externe zittingslocaties en het plannen van zittingen in de avonduren. Om de oplopende achterstanden in het strafrecht te beperken en uiteindelijk weer in te lopen, is tevens besloten om bepaalde zaken 'af te schalen', dat wil zeggen sommige zaken niet door de meervoudige kamer maar door een enkelvoudige kamer te laten behandelen, dan wel af te doen buiten de rechter om via een strafbeschikking. Verder zijn zaken die normaal mondeling plaatsvonden, soms schriftelijk afgehandeld en zijn op grote schaal voorzieningen getroffen om online zittingen te kunnen houden (geheel online of in hybride vorm). Bestaande telehoorvoorzieningen zijn daartoe sterk uitgebreid en tevens zijn mogelijkheden voor beeldbellen gecreëerd. Ook is op een zeker moment ondersteunende dienstverlening voor rechtzoekenden opgezet door informatie en servicenummers op de website van de rechtspraak te plaatsen.

De inzet van digitale middelen bij een zitting en de modaliteit waarvoor daarbij werd gekozen (telefonisch, online of hybride), wisselde onder invloed van verschillende factoren: de fase van de coronacrisis en de specifieke kenmerken van de zaken in kwestie, maar ook de (lokale) voorkeuren van een gerecht en van de (teams van) rechters. Daarbij speelden ook gebouwspecifieke kenmerken een rol. Het telefonisch horen is vooral in de eerste weken van de crisis toegepast toen er nog onvoldoende of haperende digitale voorzieningen waren. Strafzaken en civiele jeugdzaken kregen bij aanvang van de crisis prioriteit bij het gebruik van fysieke zittingslocaties. Door die prioritering werden in jeugdbeschermingszaken en inhoudelijke strafzaken vrij snel weer fysieke zittingen gehouden. In jeugdbeschermingszaken werd incidenteel een of een aantal betrokkenen wel toegestaan om online deel te nemen aan een fysieke zitting (hybride variant), bijvoorbeeld in verband met een positieve test of quarantaine. Het telehoren heeft bij de raadkamer gevangenhouding en pro formazittingen een hoge vlucht genomen en wordt - zij het op beperktere schaal - nog steeds toegepast. In het vreemdelingenrecht vond telehoren in bewaringszaken in het begin van de crisis juist niet plaats door de prioriteit die aan strafzaken werd gegeven en werd dit pas later weer opgestart, vooral door rechtbanken die hier voor de crisis al gebruik van maakten. In asielzaken zijn online zittingen vooral in de periode tot mei 2020 toegepast en daarna nog sporadisch.

Wat opvalt is de uiteenlopende wijze waarop door gerechten invulling is gegeven aan de maatregelen en regels. Enerzijds was dit afhankelijk van de mogelijkheden die het gerechtsgebouw biedt of de kwaliteit van aanwezige digitale voorzieningen. Anderzijds lagen hier fundamentele argumenten aan ten grondslag die verband houden met het bieden van een adequaat niveau van rechtsbescherming aan rechtzoekenden. Er zijn door de Rechtspraak keuzes gemaakt in de prioritering van zaken. Dat zaken met prioriteit werden behandeld betekende evenwel niet dat daarvoor ook fysieke zittingscapaciteit werd vrijgemaakt en dat alle betrokkenen ook fysiek in de zittingszaal aanwezig konden zijn.

8.3 Wat zijn de praktische effecten van deze maatregelen?

Ten eerste is een deel van de vreemdelingen-, straf- en jeugdbeschermingszaken schriftelijk afgedaan, dus zonder zitting en alleen op basis van uitwisseling van stukken. Hoewel voor een schriftelijke afdoening de instemming van partijen nodig is, is dit vaak geen echte keuze omdat de zaak anders wordt uitgesteld. Tevens is de vraag in hoeverre een rechtzoekende zich gehoord voelt in een schriftelijke procedure. Over de omvang van de zaken die schriftelijk zijn afgedaan, zijn geen gegevens bekend. De interviews geven de indruk dat dit vooral is gebeurd in de beginperiode, met uitzondering van specifieke procedures in het strafrecht, zoals de behandeling van beklagzaken tegen opgelegd beslag. Die zaken zijn lange tijd uitsluitend schriftelijk behandeld.

Ten tweede had de anderhalvemetermaatregel gevolgen voor fysieke zittingen. Vanwege deze norm en besmettingsgevaar werden gedetineerden en vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld, niet vervoerd. Ze konden dus niet bij hun zitting aanwezig zijn en ook was (voor)overleg met hun advocaat niet mogelijk. Tijdens fysieke zittingen werd ook de communicatie van de cliënt met de advocaat en tolk bemoeilijkt door de voorgeschreven afstand en aanwezige spatschermen. Voorzieningen als fluistersets voor tolken waren in het begin vrijwel niet aanwezig, daar is langzamerhand verbetering in gekomen. Verder was de openbaarheid van de zitting beperkt omdat in bepaalde periodes publiek en pers niet of in beperkte mate aanwezig mocht zijn.

De inzet van digitale zittingen heeft praktische gevolgen voor rechtzoekenden en professionals. Allereerst wordt gewezen op de belemmeringen in de communicatie als zodanig. Zo rapporteren gedetineerden dat de non-verbale communicatie op afstand minder gemakkelijk te zien of 'te lezen' is en zij de behandeling minder goed kunnen volgen. Ook klagen zowel gedetineerden als advocaten over de manier waarop ze in beeld worden gebracht en/of de kwaliteit van het beeld dat ze waarnemen. Veel genoemd zijn voorts de communicatieproblemen door technische storingen of beperkte apparatuur, het niet (vertrouwelijk) kunnen overleggen tussen advocaat en cliënt als ze op gescheiden locaties deelnemen en het langer duren van zittingen indien de tolk en cliënt op verschillende locaties zitten en er niet simultaan kan worden vertaald. Specifiek in jeugdbeschermingszaken speelde het probleem dat het voor rechters onmogelijk was te controleren of partijen zich in een veilige situatie bevonden. Meer specifiek voor strafzaken gold dat er in het begin van de coronacrisis nog onvoldoende telehoorvoorzieningen beschikbaar waren, zowel bij de PI's als bij de rechtbanken. Mede om die reden werden tijdslots ingesteld waarbinnen zittingen moesten plaatsvinden. Niet in alle zaken gaven die tijdslots voldoende tijd om een zaak adequaat te behandelen, waardoor gerechten voor de moeilijke keuze kwamen te staan zaken aan te houden of de verdachte te vragen voor de resterende periode afstand te doen van zijn recht om aanwezig te zijn bij de zitting wat de verdachte ook voor een dilemma plaatst. Tevens geldt voor het telehoren in het straf- en vreemdelingenrecht dat de nieuwe videoconferentiesets die in gebruik werden genomen niet de kwaliteit hadden van de klassieke telehoorsets en vooral in de beginperiode met technische gebreken te maken hadden.

Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat de inzet van online mogelijkheden in bepaalde situaties ook voordelen heeft: zaken tijdig kunnen afdoen of niet te hoeven uitstellen als een van de deelnemers in quarantaine moet; partijen die normaal niet aanwezig zouden zijn vanwege verblijf in buitenland, een handicap, of anderszins, kunnen nu wel deelnemen; sommige partijen vinden het minder stressvol vanuit hun vertrouwde omgeving deel te kunnen nemen aan de zitting; en minder reis- en wachttijd voor verdachten/ inbewaringgestelden als ook voor advocaten.

In het strafrecht hebben - als gevolg van de gemaakte prioritering - kantonrechterzaken in het eerste half jaar helemaal niet plaatsgevonden, wat heeft geleid tot een toename aan sepots. De keuze om zaken af te schalen had vervolgens effect op de zwaarte van de zaken die behandeld werden door de MK en EK. Er moesten financiële maatregelen worden getroffen om dit te compenseren en extra personeel worden aangetrokken.

De prioritering van zaken had ook tot gevolg dat de werkvoorraden en doorlooptijden in het vreemdelingrecht eind 2020 zijn opgelopen, terwijl dat niet of minder het geval is voor strafzaken en jeugdbeschermingszaken. Zowel geïnterviewden van binnen als van buiten de rechtspraak merkten op dat onvoldoende is gecommuniceerd op basis van welke overwegingen de prioriteringen zijn vastgesteld.

8.4 Wat zijn de effecten van de maatregelen op de bescherming van de fundamentele rechten van kwetsbare rechtzoekenden?

Zoals hiervoor beschreven, hebben de maatregelen onder meer effect gehad op de mogelijkheid van sommige rechtzoekenden om aanwezig te zijn bij de zitting, op de (vertrouwelijke) communicatie tijdens de zitting en op de mogelijkheid voor jeugdrechters om te controleren of partijen zich in een veilige situatie bevinden. Op welke schaal dit is voorgevallen is niet bekend, maar wel staat vast dat niet in alle gevallen de fundamentele procedurele rechten van betrokkenen (recht op aanwezigheid, actieve deelname en hoor en wederhoor) konden worden gegarandeerd.

In diverse stadia van de coronacrisis zijn zorgen geuit over de verwezenlijking van de rechten van verdachten. Als knelpunten worden daarbij onder meer genoemd het niet of niet in volle omvang uitoefenen van het aanwezigheidsrecht (in verband met problemen in de kwaliteit van verbindingen en beperkte tijdslots), de communicatie met de raadsman en de vertrouwelijkheid daarvan en de openbaarheid van de zitting. De fundamentele rechten van verdachten waren vooral in het geding waar het de behandeling van zaken met behulp van telefoon (in de beginperiode) of via telehoren (nadien) betrof. Hierdoor kon de verdachte zijn aanwezigheidsrecht niet in volle omvang uitoefenen en niet altijd effectief participeren. Dit leidde tot een marginalisering van de positie van de verdachte in het strafproces. Dit onderzoek richtte zich vooral op de positie van de verdachte tijdens zittingen, maar de beslissing om meer zaken af te doen via een strafbeschikking had bijvoorbeeld ook consequenties voor de positie van slachtoffers. Van het afschalen van zaken werd wel gezegd dat die potentieel afbreuk zouden kunnen doen aan de (ervaren) legitimiteit door verdachten, maar in het algemeen was men van mening dat die gevaren zich in de praktijk maar beperkt voordeden.

Vooral in de beginperiode van de coronamaatregelen is een spanning zichtbaar tussen tijdigheid (achterstanden voorkomen en wegwerken) en finaliteit (zaken moeten doorgaan, rechtzoekenden moeten een uitspraak krijgen) enerzijds en voldoende aandacht kunnen geven aan de eisen van een eerlijk proces en procedurele rechtvaardigheid anderzijds. Rechters verschillen in de accenten die ze leggen en de mate waarin ze meegaan met andere manieren van horen, maar over het algemeen heeft in de beginperiode de nadruk gelegen op tijdigheid en finaliteit en was er minder aandacht voor de eisen van een eerlijk proces en procedurele rechtvaardigheid.

8.5 Hoe ervaren kwetsbare rechtzoekenden de rechtvaardigheid van de digitale procedures waarmee zij te maken kregen tijdens de maatregelen?

Uit de bevindingen van de survey die is afgenomen onder strafrechtelijk gedetineerden, blijkt dat gedetineerden het horen op afstand verschillend ervaren. Sommigen vinden het fijn dat hen de gang naar het gerechtsgebouw en het veelal lange wachten aldaar bespaard blijft en voelen zich gehoord en met respect behandeld door de rechter. Anderen zijn negatief over de gang van zaken omdat er problemen waren met de kwaliteit van de verbinding en beperkte tijdslots. Zij konden de zitting daardoor vaak niet goed volgen. Ook noemden gedetineerden het ontbreken van rechtstreeks en vertrouwelijk contact met de advocaat als een (groot) gemis. Tevens voelden velen zich niet gezien en gehoord door de wijze van horen. Daarbij waren de oordelen in zaken die in de eerste zes maanden van de coronacrisis plaatsvonden negatiever dan die in de periode daarna. Dit zou te maken kunnen hebben met de verbeteringen in de technische omstandigheden van de online zittingen.

De respons van ouders betrokken bij jeugdbeschermingsmaatregelen en vreemdelingen op de vragenlijsten van het onderzoek was te gering om harde uitspraken op te kunnen baseren. Op een enkeling na waren vreemdelingen ook niet bereid om mee te werken aan een interview of werd dit afgeraden door hun advocaat omdat ze hun cliënt te kwetsbaar vonden. Betrokkenen zijn gedeprimeerd, verward, te emotioneel of hebben geen belangstelling voor of vertrouwen in onderzoek. De enkele gegevens die zijn verzameld binnen het vreemdelingenrecht, laten zowel positieve als negatieve ervaringen met (online) zittingen zien. Voor de jeugdbeschermingszaken geldt dat de geringe respons op de vragenlijst andere oorzaken had, die zijn beschreven in het deelonderzoek dat op die zaken betrekking had. Over deze zaken werden overigens wel veel (indirecte) data over rechtzoekenden verkregen uit de interviews met professionals.

Verschillende geïnterviewde professionals merkten op dat het fysiek horen belangrijk kan zijn voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid van rechtzoekenden en het gevoel van een *day in court*. Vooral in het vreemdelingenrecht kan dit een rol spelen omdat dit vaak de enige keer is dat vreemdelingen een rechter kunnen zien en spreken in hun zaak. In hoger beroep wordt immers meer dan 95% van de vreemdelingenzaken schriftelijk afgedaan.

In nationale en internationale literatuur worden nog aandachtspunten genoemd zoals: partijen beseffen soms niet ten volle de ernst of finaliteit van procedures die op afstand worden gehouden en maken daarom geen gebruik van juridische hulp of gedragen zich te informeel; sommige deelnemers voelen zich niet serieus genomen als de zitting op afstand wordt gehouden en missen een zeker decorum. En in het verlengde van dat laatste: de rechtspraak zou haar legitimiteit en geloofwaardigheid kunnen verliezen als een zitting te informeel wordt.

8.6 Wat is – gegeven de gevonden effecten – de legitimiteit van de getroffen maatregelen in en buiten crisistijd?

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de normatieve en empirische legitimiteit van de getroffen maatregelen. Normatieve legitimiteit gaat over de vraag of in overeenstemming met rechten en juridische beginselen is gehandeld. De empirische kant gaat over hoe die legitimiteit door betrokkenen, rechtzoekenden en beroepsbeoefenaren, is ervaren.

Voor de normatieve legitimiteit van de getroffen maatregelen is een uitgebreide grondrechten-analyse uitgevoerd. Hiervoor zijn de volgende rechten bestudeerd:

- het recht op toegang tot de rechter (bij ontneming vrijheid)
- het recht op een rechtsmiddel
- het recht op een zitting

- het aanwezigheidsrecht
- het recht op effectieve deelname aan een proces
- het verdedigingsbeginsel
- het recht op een tolk
- het beginsel van equality of arms
- het recht op zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming
- het recht op openbaarheid van een zitting en uitspraak
- het recht op een redelijke termijn

Uit de analyse blijkt dat vooral het digitaal horen en het schriftelijk afdoen van bepaalde procedures frictie oplevert met verschillende grondrechten, waaronder het recht op toegang tot de rechter, het recht op een zitting, het recht op effectieve participatie en het beginsel van *equality of arms*. Veel van de getroffen maatregelen zijn generiek waardoor er twijfel bestaat of er, indien vereist, wel een individuele afweging heeft plaatsgevonden of een maatregel wel passend was en of er ruimte was om rekening te houden met de kwetsbaarheid van betrokkene.

In het kader van verschillende eerlijkprocesrechten is het lastig om in abstracto te concluderen of een recht daadwerkelijk is geschonden. Dit is afhankelijk van de precieze omstandigheden van de zaak (zijn er nog andere onregelmatigheden voorgevallen?), of er compenserende maatregelen zijn genomen en of de procedure in zijn geheel nog als 'fair' te bestempelen valt. Als bijvoorbeeld een digitale strafzitting moeilijk te volgen was voor de verdachte, de verdachte op afstand zat van zijn advocaat en daardoor niet vertrouwelijk kon overleggen en wanneer bovendien het beginsel van *equality of arms* niet volledig is gerespecteerd, is het voorstelbaar dat het recht op een eerlijk proces is geschonden. Iets vergelijkbaars gaat op voor het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, waar veel verschillende omstandigheden in ogenschouw moeten worden genomen voordat kan worden geconcludeerd dat een schending heeft plaatsgevonden. Bovenop het gegeven dat veelal verschillende feiten meegenomen moeten worden om te beoordelen of een recht geschonden is, komt dat de beoordeling afhankelijk zal zijn van de kwetsbaarheid van het individu en de fase waarin de pandemie zich bevindt. Hierop is derhalve geen algemeen antwoord te geven.

Wel kan in algemene zin worden opgemerkt dat vanuit de rechtspraktijk veel aandacht was voor het zoveel mogelijk mondeling behandelen van straf- en civiele jeugdbeschermingszaken en bepaalde zaken in het vreemdelingenrecht. Hoewel er veel aandacht was voor deze kwetsbare rechtzoekenden, was er tijdens de beperkende maatregelen in de beginperiode geen behandeling die zoveel mogelijk 'op maat' was en werd ingevuld naar aanleiding van de concrete omstandigheden. Dit onderzoek laat zien dat er in het waarborgen van grondrechten nog verbetering te behalen is. Wel is het eindoordeel van de analyse dat de kern van de grondrechten veelal overeind is gebleven. Er hebben zich nauwelijks schendingen voorgedaan die betrokkenen geheel onbeschermd achterlieten. Het is echter wel aannemelijk dat er verschillende schendingen hebben plaatsgevonden in individuele zaken, bijvoorbeeld omdat onvoldoende rekening werd gehouden met de kwetsbaarheid van betrokkene of omdat betrokkene niet in persoon of enkel kort is gehoord. Bij dit alles is het van belang voorop te stellen dat het grondrechtenkader van het EVRM primair voorziet in minimumwaarborgen. Het EHRM laat, juist in een crisissituatie, meer ruimte dan onder 'normale' omstandigheden aan de verdragsstaten om zelf afwegingen te maken op welke wijze in een adequate grondrechtenbescherming kan worden voorzien. In een hoogontwikkelde rechtsstaat als de Nederlandse mag echter worden verwacht dat ook dan wordt gestreefd naar een bescherming van procedurele rechten van rechtzoekenden die (ver) boven die minimumnorm ligt. In ieder geval mag worden verwacht dat lering wordt getrokken uit de ervaringen in de coronacrisis en in toekomstige crisissituaties de procedurele rechten van recht-

zoekenden beter worden gegarandeerd dan in deze crisis het geval was. De in dit onderzoek gesignaleerde knelpunten zouden daarin in ieder geval moeten worden meegenomen.

Wat betreft de empirische legitimiteit bespreken we hier vooral de ervaringen van professionals. Hoe rechtzoekenden de online zittingen hebben ervaren, is bij de beantwoording van vraag 5 besproken. Door alle respondenten zijn wezenlijke knelpunten naar voren gebracht ten aanzien van de maatregelen die in coronatijd zijn getroffen. Voor wat betreft het digitaal horen noemen geïnterviewde advocaten als bezwaren tegen online zittingen dat ze hun cliënt niet goed kunnen bijstaan, terwijl rechters problemen ervaren met het digitaal horen van (extra) kwetsbare rechtzoekenden. Beide groepen zien echter ook voordelen, vooral vanuit het oogpunt van efficiency en flexibiliteit. De vraag die gesteld kan worden is of de beperkingen in (de beleving van) fundamentele rechten opwegen tegen de voordelen die de maatregelen mogelijk opleveren uit het oogpunt van flexibiliteit, tijdwinst en kostenbesparing. Het merendeel van de respondenten lijkt van mening dat het daarvoor tenminste nodig is dat het digitaal horen vrijwillig plaatsvindt en dat technische voorzieningen toegankelijk en kwalitatief goed zijn.

Verder komen kwesties naar voren met betrekking tot digitaal horen die ook benoemd zijn in andere nationale en internationale literatuur. Als belangrijke knelpunten worden vooral genoemd: het niet of niet in volle omvang kunnen uitoefenen van het aanwezigheidsrecht, de kwaliteit van de verdediging, de communicatie met de advocaat en de vertrouwelijkheid daarvan, de communicatie met de tolk en tussen procesdeelnemers in het algemeen en vooral voor het strafrecht de openbaarheid van de zitting.

8.7 Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst?

Ten eerste kunnen lessen worden getrokken ten aanzien van de *inrichting van gerechtelijke procedures.* Met het oog op toekomstige pandemieën of andere verstoringen van het openbare leven, verdient het aanbeveling een visie van de rechtspraak te ontwikkelen op de prioritering van zaaksbehandeling in tijden van schaarse middelen. Die prioritering zou na brede consultaties met onder meer ketenpartners en andere betrokken organisaties en instanties moeten gebeuren. Daarbij zou aandacht moeten worden gegeven aan een grondrechtelijke toets van de prioritering.

Tevens moet worden nagedacht over het type zaken dat zich wel of juist niet leent voor schriftelijke behandeling of een online zitting. Het verdient aanbeveling om een toetsingskader te ontwikkelen dat de basis vormt voor de beslissing van de rechter over wanneer wordt gekozen voor een schriftelijke behandeling, fysieke of digitale zitting of voor digitale aanwezigheid van een of meer betrokkenen bij een fysieke zitting. Dat toetsingskader zal onder meer duidelijkheid moeten verschaffen over de vraag of de rechter daar alleen over kan beslissen of dat betrokkenen daarmee moeten instemmen, en op basis van welke criteria de beslissing wordt genomen. De tijdelijke regelingen tijdens de coronacrisis voorzien niet in een dergelijk toetsingskader. De criteria zijn daarvoor te algemeen geformuleerd, maken geen onderscheid tussen het organiseren van een telefonische, online of hybride zitting, en zijn niet gebaseerd op inzichten die inmiddels uit empirisch onderzoek bekend zijn over de effecten van digitale zittingen op procesdeelnemers en hoe deze mogelijk doorwerken op beslissingen van rechters.

Om een grondrechtencontrole te integreren in de planning van zittingen en voor afwegingen op bestuurlijk niveau, is in hoofdstuk 7 een checklist opgesteld voor de vraag of een zaak zich leent voor een digitale zitting of een schriftelijke behandeling. Daarbij moet worden opgemerkt dat procedurele rechten uit het EVRM voor de toekomst niet het enige punt van oriëntatie dienen te zijn. Deze minimumnormen kunnen immers niet als een streefnorm worden gezien, ook niet in een crisissituatie. De Rechtspraak zou zich daarom moeten oriënteren op wat zij in Nederland een passend niveau van rechtsbescherming vindt en daarover met ketenpartners in gesprek moeten

gaan. Daarbij dient niet alleen de vraag centraal te staan of – in procedurele zin – recht wordt gedaan, maar ook om hoe de procedure door rechtzoekenden wordt beleefd. Ook de ervaringen van beroepsbeoefenaren en de principiële en praktische obstakels die zij in dit onderzoek vanuit hun professionele achtergrond naar voren hebben gebracht, zouden hierin moeten worden meegenomen.

Ten tweede kunnen lessen worden getrokken voor duurzame innovatie, met name op digitaal vlak. Voor de toekomst is van belang dat wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van digitale zittingen en de randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn om dergelijke zittingen als een volwaardig alternatief voor fysieke zittingen door te laten gaan. Daarbij gaat het niet alleen om technische aspecten zoals de kwaliteit van het beeld en het geluid en technische ondersteuning. Uit literatuur blijkt dat de keuze voor de wijze waarop procesdeelnemers in beeld worden gebracht en de achtergrond die wordt getoond, verschil kan maken in de wijze waarop procesdeelnemers de zitting beleven. Er zou aandacht moeten worden besteed aan de symbolische uitstraling van de rechtspraak, zoals het dragen van een toga en een representatieve achtergrond.

Literatuurlijst rapport

ACVZ 2021
Commentaar ACVZ, *Op afstand horen. Rechtsbescherming van asielzoekers onder druk*, adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl, oktober 2021.

Algemene Rekenkamer 2020
Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019: Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) (Rapport bij het jaarverslag)*, 20 mei 2020.

Al Tamimi, *European Journal of Human Rights* 2016, p. 561-583
Y. Al Tamimi, 'The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights', *European Journal of Human Rights* 2016 (5), p. 561-583.

Arai-Takahashi 2018
Y. Arai-Takahashi, 'Proportionality,' in: D. Shelton (eds.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law,* Oxford: OUP 2018.

Baldinger 2013
D. Baldinger, *Rigorous Scrutiny versus Marginal Review: Standards on judicial scrutiny and evidence in international and European asylum law* (dissertatie Radboud), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013.

Bannon & Adelstein, *Brennan Center for Justice* 2020
A.L. Bannon & J. Adelstein, 'The Impact of Video Proceedings on Fairness and Access to Justice in Court,' *Brennan Center for Justice,* brennancenter.org, 10 september 2020.

Baumgärtel 2019
M.G.N. Baumgärtel, *Demanding Rights – Europe's Supranational Courts and the Dilemma of Migrant Vulnerability*, Cambridge: CUP 2019.

Baumgärtel, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2020 (1), afl. 38, p. 12-29
M.G.N. Baumgärtel, 'Facing the Challenge of Migratory Vulnerability in the European Court of Human Rights', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2020 (1), afl. 38, p. 12-29.

Bauw, *Rechtstreeks* 2014, afl. 4, p. 46-52
E. Bauw, 'Digitalisering en het gezag van de rechter – food for thought,' *Rechtstreeks* 2014, afl. 4, p. 46-52.

Bellone, *JICLT* 2013, afl. 1, p. 24-28
E.T. Bellone, 'Private Attorney-Client Communications and the Effect of Videoconferencing in the Courtroom,' *Journal of International Commercial Law and Technology* (8) 2013, afl. 1, p. 24-28.

Berger, Hooijmans & Wolthuis, *A&MR* 2020, p. 160-168
E. Berger, L. Hooijmans & E. Wolthuis, 'Overzicht van COVID-19 maatregelen in het Nederlandse migratierecht,' *A&MR* 2020, afl. 4, p. 160-168.

Bohannon e.a., *Displays* 2013, afl. 34, p. 177-185
L. Bohannon e.a.,'Eye contact and video-mediated communication: A review', *Displays* 2013, afl. 34, p. 177-185.

Boone, Jacobs & Lindeman, *DD* 2019, afl. 3
M. Boone, P. Jacobs P. & J. Lindeman, 'Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland: de advocaat als onterechte sleutelhouder', *Delikt en Delinkwent* 2019, afl. 3, p. 170-188.

Bootsma e.a., *NTB* 2021, p. 177
J. Bootsma e.a., 'De impact van corona op het bestuursrecht', *NTB* 2021, p. 177.

Bruning, *AA* 2020, afl. 5, p. 450-453
M.E. Bruning, 'Zorg om de jeugdzorg; kinderrechter aan zet?' *Ars Aequi* 2020, afl. 5, p. 450-453.

Bruning, in: *GS Personen- en familierecht*
M.R. Bruning, '9.7. Mondelinge behandeling bij art. 1:260 BW,' (versie 16 september 2019) in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en familierecht*, Deventer: Wolter Kluwer.

Bruning & Mol 2021
M. Bruning & C. Mol, 'Child Participation in International and Regional Human Rights Instruments', in: *International Handbook on Child Participation in Family Law*, W. Schama a.o. (eds.), Cambridge: Intersentia 2021.

Bruning, Smeets, Bolscher e.a. 2020
M. R. Bruning, D.J.H. Smeets, K.G.A. *Bolscher e.a. Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie: Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken* (WODC-rapport), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Byrom, Nuffield Family Justice Observatory 2020
N. Byrom, *What we know about the impact of remote hearings on access to justice: a rapid evidence review* (Briefing Paper*)*, Londen: Nuffield Family Justice Observatory 2020.

Cantor, *Refugee Survey Quarterly* 2015, afl. 34, p. 79-106
D.J. Cantor, 'Reframing Relationships: Revisiting the Procedural Standards for Refugee Status Determination in Light of Recent Human Rights Treaty Body Jurisprudence', *Refugee Survey Quarterly* 2015, afl. 34, p. 79-106.

Creemers & Wissink, *DD* 2020, afl. 8, p. 44-50.
H. Creemers & I. Wissink, 'Jeugdrecht en Jeugdbescherming,' *Delikt en Delinkwent* 2020, afl. 8, p. 44-50.

Crescenzi, Forastiero & Palmisano 2018
A. Crescenzi, R. Forastiero & G. Palmisano, *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, Editoriale Napels: Scientifica Napoli 2018.

Council of Europe 2020
Council of Europe, 'Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework oft he COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member states', rm.coe.int, 7 april 2020.

Council of Europe 2020 (Videoconference)
Council of Europe, 'Regional online round table "Videoconference in court proceedings: human rights standards"', rm.coe.int juli 2020.

David 2020
V. David, *Cultural Difference and Economic Disadvantage in Regional Human Rights Courts*, Cambridge: Intersentia 2020.

De Boer, *Mr*. 2020
E. de Boer, 'Ik mis de non-verbale uitingen bij telefonische zittingen,', Mr., mronline.nl, 22 juni 2020.

De Jong 2017
T. de Jong, *Procedurele waarborgen in materiële EVRM-rechten* (dissertatie Leiden), Meijer-reeks, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

De Jong-De Kruijf 2019
M.P. de Jong-De Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen* (dissertatie Leiden), Meijers reeks nr. 317, Den Haag: Boom Juridisch 2019.

De Jong-de Kruijf *TvJ* 2020, afl. 2, p. 44-48
M.P. de Jong-de Kruijf, 'De wachtlijstproblematiek 'knaagt' aan de rechten van kinderen in gesloten jeugdhulp: Een gesloten plaatsing slechts baseren op art. 3 lid 1 IVRK is geen oplossing,' *TvJ* 2020, afl. 2, p. 44-48.

De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020
A.M. De Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin & 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/Vrije Universiteit Amsterdam, 12 oktober 2020.

De Korte, *Sancties* 2020, p. 273-278
A.J. de Korte, 'Wordt telehoren het 'nieuwe normaal' binnen het strafproces?' *Sancties* 2020, p. 273-278.

De Roos, *TvCR* 2020, afl. 3, p. 282-289
Th. A. de Roos, 'De coronacrisis en de strafrechtspleging,' *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2020 (11), afl. 3, p. 282-289.

De Vries, *ULR* 2013, afl. 3, p. 169-192
S.A. de Vries, 'Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According tot he European Court of Justice', *Utrecht Law Review* 2013 (9), afl. 1, p. 169-192.

De Werd, *NJB* 2001, afl. 2, p. 67-74
M.F.J.M. de Werd, 'De openbare uitspraak. Reconstructie van een verwaarloosd leerstuk,' *NJB* 2001, afl. 2, p. 67-74.

De Wilde, De Hingh & Lodder 2019
B. de Wilde, A. de Hingh en R. Lodder, *Digitale informatie in het strafproces. De noodzaak van aanpassing van strafvorderlijke wetgeving*, WODC 2019.

De Wilde, *RM Themis* 2018, afl. 5, p. 180
B. de Wilde, 'De beoordeling van getuigenverzoeken volgens het voorgestelde Wetboek van Strafvordering. Een beweging naar voren?', *RM Themis* 2018, afl. 5, p. 180.

Dijksterhuis, Jacobs & De Jongste 2003
B.M. Dijksterhuis, M.J.G. Jacobs & W.M. de Jongste, *De compentiegrens van enkelvoudige kamers in strafzaken* (reeks Onderzoek en beleid WODC), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

Dinkelaar, *Trema* 2020, afl. 3, p. 5-7
I. Dinkelaar, 'Soundcheck voor de rechtspraak,' *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht* 2020, afl. 3 (COVID-themanummer), p. 5-7.

Dordonat-Breeuwsma e.a. *Rechtstreeks* 2020, afl. 3, p. 24-35
J. Dordonat-Breeuwsma, R. van der Laan, B. Schellekens & J. Smits, 'Coronamaatregelen en fundamentele rechtsbeginselen: van noodoplossingen naar brede reflectie', *Rechtstreeks* 2020, afl. 3, p. 24-35.

Driessen & Verschuren, *CBS* 2020
Z. Driessen & S. Verschuren, 'Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2020,' *CBS*, cbs.nl, 30 april 2021.

Droogleever Fortuyn, *Advocatenblad* 2020
S. Droogleever Fortuyn, 'Echt contact met de rechter blijft onmisbaar,' Advocatenblad 2020, a*dvocatenblad.nl*, 20 oktober 2020.

Droogleever Fortuyn *Advocatenblad* 2020, afl. 6, p. 18-21
S. Droogleever Fortuyn, 'Zittingen in coronatijd: water bij de rechtstatelijke wijn,' *Advocatenblad* 2020, afl. 6, p. 18-21.

Droogleever Fortuyn, Dunk & Mebius 2020
S. Droogleever Fortuyn, S. Dunk & F. Mebius, 'Rechten verdachten en slachtoffers in het geding', *Website Advocatenblad* 2020.

Dubelaar, *DD* 2019, afl. 47, p. 604
M.J. Dubelaar, 'Het aanwezigheidsrecht in strafzaken anno 2019', *Delikt en Delinkwent* 2019, afl. 47, p. 604.

Dubelaar e.a. *NJB* 2015, p. 2862-2869
M.J. Dubelaar, J.M. ten Voorde, S.G.C. van Wingerden & R. van Leusden, 'Afscheid van de pro-formazitting in strafzaken?', *NJB* 2015, p. 2862-2869.

Dubelaar e.a. 2015
M.J. Dubelaar, R. van Leusden, J.M. ten Voorde & S.G.C. van Wingerden, *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.

Eagly, *NURL* 2015, afl. 4, p. 933-1020
I.V. Eagly, *Remote Adjudication in Immigration*, Northwestern University Law Review (109) 2015, afl. 4, p. 933-1020.

EHRM 2021 (Article 5)
EHRM, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights. Right to Liberty and Security*, Straatsburg: Raad van Europa versie 31 december 2021

EHRM 2021 (Article 8)
EHRM, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence*, Straatsburg: Raad van Europa versie 31 augustus 2021

EHRM 2021 (Article 13)
EHRM, *Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence*, Straatsburg: Raad van Europa versie 31 augustus 2021

EHRM 2021 (criminal limb)
EHRM, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (criminal limb)*, Straatsburg: Raad van Europa versie 30 april 2021.

EHRM 2021 (civil limb)
EHRM, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb)*, Straatsburg: Raad van Europa versie 31 augustus 2021.

EHRM 2021 (Immigration)
EHRM, *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights. Immigration,* Straatsburg: Raad van Europa versie 31 augustus 2021.

European Council on Refugees and Exiles 2020
European Council on Refugees and Exiles, 'The concept of vulnerability in European asylum procedures', asylumineurope.org, 2020.

European Union: European Agency for Fundamental Rights 2016
European Union: European Agency for Fundamental Rights, *Handbook on European law relating to access to justice*, fra.europe.eu, 16 juni 2016.

Feiner, *FJR* 2020
R. Feiner, 'Kinderen vanaf 12 jaar volledig procesbekwaam? Jeugdrecht is geen kinderspel!', *FJR* 2020, afl. 56.

***FJR* 2020, afl. 5, p 28-32**
'Covid-19 en het Familie- en Jeugdrecht (editorial),' *FJR* 2020, afl. 5, p. 28.

Geertsema 2018
K.E. Geertsema, *Rechterlijke toetsing in het asielrecht. Een juridisch onderzoek naar de intensiteit van de rechterlijke toets in de Nederlandse asielprocedure 2001-2015* (dissertatie VU), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2018.

Gerards 2019
J.H. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: CUP 2019.

Gerards, *European Law Journal* 2011, afl. 1, p. 80-120
J.H. Gerards, 'Pluralism, Deference and the Margin of Appreciation Doctrine', *European Law Journal* 2011 (17), af. 1, p. 80-120.

Gerards, *HRLR* 2018, afl. 3., p. 495-515
J.H. Gerards, 'Margin of Appreciation and Incrementalism in the Case Law of the European Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2018, afl. 3., p. 495-515.

Gibbs 2017
P. Gibbs, *Defendants on video-conveyor belt justice or a revolution in access?,* Londen: Transform Justice 2017, transformjustice.org.uk.

Glenton-Fynn 2021
C. Fenton-Glynn, *Children and the European Court of Human Rights*, Oxford: OUP 2021.

Gori & Pahladsingh, *ERA Forum* 2021, afl. 21, p. 561-577
P. Gori & A. Pahladsingh, 'Fundamental rights under Covid-19: an European perspective on videoconferencing in court,' *ERA Forum (Nature Public Health Emergency Collection)* 2021, afl. 21, p. 561-577.

Greene, *Strasbourg Observers* 2020
A. Greene, 'States should declare a state of emergency using article 15 ECHR to confront the coronavirus pandemic', Strasbourg Observers, strasbourgobservers.com, 1 april 2020.

Greer, Gerards & Slowe 2018
S. Greer, J. Gerards & R. Slowe, *Human rights in the Council of Europe and the European Union : achievements, trends and challenges*, Cambridge: CUP 2018.

Groenendijk & Riel, *A&MR* 2017, afl. 9, p. 405-414
K. Groenendijk & M. van Riel, 'Migratierecht is bijna helemaal Unierecht', *A&MR* 2017, afl. 9, p. 405-414.

Hammerstein, *Blog RU* 2020
A. Hammerstein, 'Overpeinzingen bij een crisis,' *Blog Radboud Universiteit Nijmegen* 2020, ru.nl en mr-online.nl, 2 april 2020.

Harris, Bates & Buckley 2018
D.A. Harris, E. Bates & C. Buckley, *Harris, O'Boyle & Warwick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: OUP 2018.

Heijmans, *Volkskrant* 2020
T. Heijmans, 'Wat het sluiten van de rechtspraak betekent voor de familie K.', *Volkskrant*, volkskrant.nl, 7 mei 2020.

Hesselink, *A&MR* 2016, afl. 2, p. 74-75
L. Hesselink, 'We moeten eraan' Ervaringen met digitaal procederen over asiel en bewaring,' (interview) *A&MR* 2016, afl. 2, p. 74-75.

ICJ 2020
ICJ, 'Videoconferencing, Courts and COVID 19. Recommendations Based on International Standards', november 2020.

Jansen *NJB* 2020, p. 2301
R. Jansen, 'Aandachtspunten bij het gebruik van de videoconferentie in civiele procedures,' *NJB* 2020, p. 2301.

Jansen-Mahfoud, *A&MR* 2021, afl. 1, p. 11-16
E. Jansen-Mahfoud, 'IND zet vreemdelingen klem. Tijdens coronacrisis toch mvv ophalen in land van herkomst of bestendig verblijf', *A&MR* 2021, afl. 1, p. 11-16.

Jensma *NRC* 2020a
F. Jensma, 'Eigenlijk wankelt het hele eerlijke proces', *NRC Handelsblad*, 9 mei 2020.

Jensma, *NRC* 2020b
F. Jensma, 'Een strafproces 'op afstand' is te mager,' *NRC* 2020, nrc.nl, 2 mei 2020.

Joseph, Schultz & Castan 2005
S. Joseph, J. Schultz & M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford: OUP 2005.

Jovicic, *ERA Forum* 2021, afl. 21, p. 545-560
S. Jovicic, 'COVID-19 restriction on human rights in the light of the case-law of the European Court of Human Rights,' *ERA Forum (Nature Public Health Emergency Collection)* 2021, afl. 21, p. 545-560.

Kitzinger, *Transparency Project* 2020
C. Kitzinger, 'Remote justice: a family perspective,' *Transparency Project* 2020, transparencyproject.org.uk, 29 maart 2020.

Krol, *NPO-radio 1* 2020
M. Krol, 'Meer spoedaanvragen uithuisplaatsingen kinderen', NPO-radio 1, nporadio1.nl, uitgezonden op 31 maart 2020.

Legg, *Federal Law Review* 2021, afl. 2, p. 161-184
M. Legg, 'The Covid-19 Pandemic, the Courts and online hearings: maintaining open justice, Procedural fairness and impartiality', *Federal Law Review*, 2021, afl. 2, p. 161–184.

Leijten 2015
I. Leijten*, Core rights and the protection of socio-economic interests by the European Court of Human Right*s (dissertatie Leiden) Meijers-reeks no. 252, 2015.

Lenaerts 2019
K. Lenaerts, 'Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU', *German L.J.* 2019, afl. 20, p. 779-793.

Loof 2021
J. Loof, 'Coronacrisis en bestuursrecht: rechtsstatelijke en mensenrechtelijke dimensies', *VAR-preadvies 2021*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

Loof, *JBplus* 2020, afl. 3, p. 3-16.
J-P Loof, 'Mensenrechten en rechtstaat kennen geen pauzestand: over bestuursrecht, bestuursrechtspraak en coronacrisis,' *JBplus* 2020, afl. 3, p. 3-16.

Lynch & Kilkelly, *Int. J. Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 286-304
N. Lynch & U. Kilkelly, '"Zooming In" on Children's Rights During a Pandemic: Technology, Child Justice and COVID-19', *The International Journal of Children's Rights* 2021, afl. 29, p. 286-304.

Makszimov, euroactiv.com, 2020
V. Makszimov, 'Coronavirus derogations from human rights send wrong sign say MEPs', euractiv.com, 25 maart 2020.

Malsch e.a. 2020
Malsch e.a. 'Research note. Coronavirus (COVID-19) pandemic and the visibility of justice', NSCR, Open Universiteit 2020.

McGoldbrick, *ICLQ* 2016, afl. 1, p. 21-60
D. McGoldbrick, 'A Defence of the Margin of Appreciation and an Argument for its Application by the Human Rights Committee', *International & Comparative Law Quarterly*, 2016 (65), afl. 1, p. 21-60.

McKeever, *MLR Forum* 2020
G. McKeever, 'Remote Justice? Litigants in Person and Participation in Court Processes during Covid-19,' *MLR Forum*, modernlawreview.co.uk, 3 augustus 2020.

Mommers & Francot, *DD* 2020, afl. 61
S. Mommers & L. Francot, 'Artikel 6 EVRM en het plexiglazen huis van de strafrechtketen: De ondergrens van het recht op een eerlijk proces komt in zicht', *DD* 2020, afl. 61.

Nifosi-Sutton 2017
I. Nifosi-Sutton, *The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law*, New York: Routledge 2017.

OSCE/ODIHR 2020
OSCE/ODIHR, *The functioning of courts in the Covid-19 pandemic*, Primer oktober 2020.

Peroni & Timmer, *Int. J. Const. Law* 2013, afl. 4, p. 1056-1085
L. Peroni & A. Timmer, 'Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention Law', *International Journal of Constitutional Law* 2013 (11), afl. 4, p. 1056-1085.

Porter e.a. *Int. J. Child. Rights* 2021, afl. 29, p. 426-446
R. B. Porter, F. Gillon, F. Mitchell, N. Vaswani & E. Young, 'Children's Rights in Children's Hearings: The Impact of COVID-19,' in: *The International Journal of Children's Rights* 2021, afl. 29, p. 426-446.

Raad van de Europese Unie 2009
Raad van de Europese Unie, 'Resolutie van de Raad: Over een routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures', 2009/C, 295/01, 4 december 2009.

Rainey, McCormick & Ovey 2017
B. Rainey, P. McCormick & C. Ovey, *Jacobs, White & Ovey: The European Convention on Human Rights*, Oxford: OUP 2017.

Reneman 2018, p. 59-77
A.M. Reneman, 'Asylum and Article 47 of the Charter: Scope and Intensity of Judicial Review', in: A. Crescenzi, R. Forastiero & G. Palmisano, *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, Napels: Editoriale Scientifica Napoli 2018, p. 59-77.

Reneman, Beck & Mole 2014
A.M. Reneman, G. Beck & N. Mole, *The application of the EU charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, ECRE/Dutch Council for Refugees 2014.

Report Venice Commission 2020
Report Venice Commission, 'Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: Reflections (987/2020)', venice.ceo.int., 19 juni 2020.

Richardson & Devine, *Mich. J. Int. Law* 2020, afl. 1. p. 105-176
E. Richardson & C. Devine, 'Emergencies End Eventually: How to Better Analyze Human Rights Restrictions Sparker by the COVID-19 Pandemic Under the International Covenant on Civil and Political Rights', *Michigan Journal of International Law* 2020 (42), afl. 1, p. 105-176.

Rossner, Tait & McCurdy, *Curr. Issues in Crim. Justice* 2021, afl. 1, p. 94-110
M. Rossner, D. Tait & M. McCurdy, 'Justice reimagined: challenges and opportunities with implementing virtual courts,' *Current Issues in Criminal Justice* 2021 (33), afl. 1, p. 94-110.

Rossner & Tait, *CCJ* 2021, p. 1-23
M. Rossner & D. Tait, 'Presence and participation in a virtual court'. *Criminology & Criminal Justice* 2021, p. 1-23.

Rowden & Wallace, *Int. J. Law Context* 2018, afl. 4, p. 504-534
E. Rowden and A. Wallace, 'Remote judging: The impact of video links on the image and the role of the judge', *International Journal of Law in Context,* 2018, afl. 4, p. 504–524.

Samartzis, *HRLR* 2021, afl. 21, p. 409-432
A. Samartzis, 'Weighing Overall Fairness: A Critique of Balancing under the Criminal Limb of Article 6 of the European Convention on Human Rights', *Human Rights Law Review* 2021, af. 21, p. 409-432.

Serrarens *JV* 2021, afl. 2, p. 58-73
J. Serrarens, 'Over emancipatie en de rechtspositie van gedetineerden. Levensomstandigheden van gedetineerden ernstig verslechterd tijdens corona', *Justitiële Verkenningen* 2021, afl. 2, p. 58-73.

Scheinin 2013
M. Scheinin, 'Core Rights and Obligations', in: D. Shelton (red.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford: OUP 2013.

Sicilianos, SEDI/ESIL Lecture 2015
L-A. Sicilianos, 'The European Court of Human Rights at a Time of Crisis in Europe', SEDI/ESIL Lecture, echr.ceo.int, 16 oktober 2015.

Sidhu 2017
O. Sidhu, *The concept of equality of arms in criminal proceedings under Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2017.

Spadaro, *Eur. J. Risk Regul*. 2020, afl. 2, p. 317-325
A. Spadaro, 'COVID-19: Testing the Limits of Human Rights', *European Journal of Risk Regulation* 2020 (11), afl. 2, p. 317-325.

Spronken *NJB* 2020, p. 686
T. Spronken 'De rechtspraak als vitaal onderdeel van de rechtstaat', *NJB* 2020, p. 686.

Snijders, Klaassen & Meijer 2017
H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen & G.J. Meijer, *Nederlands burgerlijk procesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Steenhuis, *Trouw* 2020
D. Steenhuis, 'Dan maar milder straffen via het OM om de berg aan rechtszaken weg te werken', *Trouw*, trouw.nl, 16 mei 2020.

Steketee e.a. 2020
M. Steketee, R. de Wildt, M. Compagner, M. van der Hoff e.a., *Kwetsbare gezinnen in tijden van Corona. Wat is de impact van de coronacrisis op de kwetsbare gezinnen en de hulp die zij nodig hebben?* Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2020.

Stoker, *Volkskrant* 2020
E. Stoker, 'Vanuit de gevangenis kijkt de verdachte indringend naar de camera: 'Rechter, ik ben de liefde van mijn leven verloren', *Volkskrant*, volkskrant.nl, 12 april 2020.

Terry, Johnson & Thompson 2010
M. Terry, S. Johnson & P. Thompson, *Virtual Court pilot Outcome evaluation*, Ministry of Justice Research Series 2010, afl. 21, justice.gov.uk.

The Law Society 2020
The Law Society, 'Civil Justice Council's rapid consultation on the impact of COVID-19 measures on the civil justice system,' lawsociety.org.uk, 20 mei 2020.

Tsampi, *Blog RUG*, 2020
A. Tsampi, 'Public Health and the European Court of Human Rights: Using Strasbourg's Arsenal in the COVID-19 Era', Blog Rijksuniversiteit Groningen, rug.nl, 27 maart 2020.

Tyler, *Court Review* 2007, afl. 44, p. 26-31
T.R. Tyler, *Procedural Justice and the Courts*, Court Review 2017, afl. 44, p. 26-31.

Tzevelekos & Dzehtsiarou, *ECLR* 2020, af. 1, p. 141-149
V. P. Tzevelekos, K. Dzehtsiarou, 'Normal as Usual? Human Rights in Times of COVID-19', *European Convention on Human Rights Law Review* 2020, afl. 1, p. 141-149.

UNICEF 2020
UNICEF, 'Coronacrisis en kinderen en jongeren in Nederland: Een inventarisatie van de impact van de coronacrisis op kinderen en jongeren in Nederland,', unicef.nl, 28 mei 2020.

Van Ansem, Bardoel & Van Knippenbergh, *Rechtstreeks* 2020, afl. 3, p. 46-54
S. van Ansem, A. Bardoel & A. van Knippenbergh, 'Communiceren met rechtzoekenden tijdens de coronacrisis,' *Rechtstreeks*, 2020, afl. 3, p. 46-54.

Van Breda, Jansen & Verhoeven *NJB* 2020, p. 1809
J. van Breda, S. Jansen en M. Verhoeven, 'De coronazaaksbehandeling (CZB)', *NJB* 2020, p. 1809.

Van Dijk e.a. 2018
P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018.

Van den Bos 2007
K. van den Bos, 'Procedurele rechtvaardigheid. Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur', in: A.F.M. Brenninkmeijer, *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 183-198.

Van der Ende 2007
M. van der Ende, S. Rienstra, A. Slob, A. Uwland, *Ex ante evaluatie van videoconferencing in het strafrecht en vreemdelingenbewaringszaken*. Ecorys in opdracht van WODC, 2007.

Van der Ende *JV* 2011, afl. 7, p. 51-55
M. van der Ende, 'De praktijk van telehoren', *JV* 2011, afl. 7, p. 51-55.

Van der Meij & Bektesevic *Strafblad* 2021, afl. 1, p. 10-17
P. van der Meij & D. Bektesevic, 'Herwaardering van de strafrechtadvocaat', *Boom Strafblad*, 2021, afl. 1, p. 10-17.

Van der Star, *De Gelderlander* 2020
G. van der Star, 'Vermeende pyromaan Grave wacht nog steeds op plek in Pieter Baan Centrum,' *De Gelderlander*, gelderlander.nl, 18 mei 2020.

Van der Zon 2020
K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen* (dissertatie Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Van Ettekoven, *Mr.* 2020
B. J. van Ettekoven, 'We gaan hier sterker uitkomen', *Mr*., mr-online.nl, 28 april 2020.

Van Kempen, *DD* 2016, afl. 5, p. 271-288
P.H.P.H.M.C, 'Aandacht voor de slechts beperkt capabele verdachte in voor- en hoofdonderzoek – aanbevelingen voor de wetgever', *DD* 2016, afl. 5, p. 271-288.

Van Lent 2008
L. van Lent. *Externe openbaarheid in het strafproces,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

Van Lent & Malsch *NJB* 2021, p. 1662-1668
L. van Lent & M. Malsch, 'Gaten in de openbaarheid: rechtbankverslaggeving na één jaar corona', *NJB* 2021, p. 1662-1668.

Van Lent, *Strafblad* 2013, afl. 5, p. 350-359
L. van Lent, 'Media en strafproces: eisen en greznen ingevolge artikel 6 EVRM', *Strafblad* 2013, afl. 5, p. 350-359.

Van Rossum & Simon Thomas 2016, p. 179-190
W. van Rossum & M.A. Simon Thomas, 'De paradox van rechter en ritueel' in: R. Ortlep, F. Groothuijse, J. Kiewiet, R. Nehmelman (red.), *De rechter onder vuur*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 179-190.

Van Teeffelen, *FJR* 2017, p. 37
P.A.J.Th. van Teeffelen, 'De kinderrechter: een kameleon in de rechterlijke organisatie?,' *FJR* 2017, p. 37.

Van Wingerden & Vanderveen, *Advocatenblad* 2021, afl. 4, p. 40-44
S.G.C. van Wingerden & G.N.G. Vanderveen, Knelpunten bij videozittingen in strafrecht, *Advocatenblad* 2021, afl. 4, p. 40-44.

Verkroost *TvJR* 2019, afl. 1, p. 17–24
D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening 'met zachte drang': duidelijkheid vereist,' *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019, afl. 1, p. 17–24.

Vink *NJB*, afl. 18, p. 1308-1316
A.F. Vink, 'Het Nederlandse staatsnoodrecht. Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is,' *NJB* 2020/1134, afl. 18, p. 1308-1316.

Wallace, Roach-Anleu & Mack, *Int. J. Legal Prof.* 2019, afl. 1, p. 51-67
A. Wallace; S. Roach-Anleu & K. Mack, 'Judicial engagement and AV links: Judicial perceptions from Australian courts', *International Journal of the Legal Profession* 2019, afl. 1, p. 51–67.

Westendorp, *A&MR* 2021, afl. 1, p. 55-57
G. Westendorp, 'Kan ik als derdelander ondanks coronamaatregelen mijn geliefde in Nederland bezoeken?' *A&MR* 2021, afl. 1, p. 55-57.

Zijlstra, *DvhN* 2020
R. Zijlstra, 'Pieter Baan Centrum op halve kracht vanwege anderhalve meter: meer vertraging in strafzaken,' *Dagblad van het Noorden,* 16 april 2020.

Wetgeving en richtlijnen

- *Stb.* 2004, 214 (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer)
- *Stb*. 2006, 275 (Besluit videoconferentie)
- *Stb.* 2006, 610 (Besluit videoconferentie)
- *Stb*. 2010, 173 (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter)
- *Stb*. 2016, 90 (Digitale processtukken Strafvordering)

- *Stb*. 2016, 288 (Wet ter vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht)
- *Stb*. 2016, 292 (Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht)
- *Stb*. 2016, 359 (Besluit digitale stukken Strafvordering).
- *Stb*. 2017, 174 (Besluit tot vaststelling tijdstip van inwerkingtreding diverse onderdelen *Stb*. 2016, 288, *Stb*. 2016, 289)
- *Stb*. 2018, 246 (Verzamelbesluit Justitie en Veiligheid 2018)
- *Stb.* 2019, 506 (Invoeringsbesluit herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen)
- *Stb.* 2019, 18 531 (Wijziging van het Besluit videoconferentie)
- *Stb*. 2020, 101 (Wijziging besluit videoconferentie)
- *Stb*. 2020, 124 (Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid)
- *Stb*. 2020, 126 (Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid)
- *Stb*. 2020, 242 (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND)
- *Stb*. 2020, 364 (Besluit wijziging vervaldata van wettelijke voorzieningen getroffen i.v.m. COVID-19)
- *Stb*. 2020, 410 (Besluit elektronisch procederen)
- *Stb.* 2021, 577 (Besluit wijziging vervaldata van wettelijke voorzieningen getroffen i.v.m. COVID-19)
- *Stcr*. 2021, 31 617

- Asielprocedurerichtlijn (oud) 2005/85/EG
- Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG
- Richtlijn 2010/64/EU Het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures.
- Richtlijn 2012/13 Recht op informatie in strafprocedures
- Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU
- Opvangrichtlijn 2013/33/EU
- Richtlijn 2013/48/EU (Recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures)
- Dublinverordening 604/2013
- Richtlijn 2016/800 (Procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure)
- Richtlijn 2016/343/EU (Versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn)

- Europese Commissie, 'COVID-19: Richtsnoeren betreffende de uitvoering van de relevante EU-bepalingen op het gebied van de asiel- en terugkeerprocedures en betreffende hervestiging (2020/C 126/02), 17 april 2020.

- Procesreglement Civiel Jeugdrecht (versie januari 2020)
- Tijdelijk algemene regeling (versie 28 augustus 2020)
- Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling (versie 5 november 2021)
- Tijdelijke regeling F&J rechtbanken i.v.m. corona (versie 29 april 2020)
- Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 26 juni 2020)
- Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 3 november 2020)
- Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 1 oktober 2021)
- Tijdelijke regeling F&J rechtbanken (versie 1 december 2021)
- Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 24 april 2020)
- Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 26 juni 2020)
- Tijdelijke regeling F&J hoven (versie 30 november 2021)
- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 3 april 2020)

- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 11 mei 2020)
- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 26 juni 2020)
- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 19 augustus 2020)
- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 1 september 2020)
- Tijdelijke regeling strafrecht (25 september 2021)
- Tijdelijke regeling strafrecht (versie 30 november 2021)

- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 254, 3
- *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, 420
- *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, 490
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2592
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2598
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2633
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2650
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2666
- *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, 2681
- *Kamerstukken II* 2019/20, 24 587, 763
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 562
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 581
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 589
- *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 601
- *Kamerstukken II* 2019/20, 32 734, 45
- *Kamerstukken II* 2019/20, 31 753, 221
- *Kamerstukken II* 2019/20, 31 839, 723
- *Kamerstukken II* 2019/20, 31 839, 746
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300-VI, 114
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 343, 3
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 434, 3
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 526
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 557, 3
- *Kamerstukken II* 2020/21, 29 279, 614
- *Kamerstukken II* 2020/21, 29 279, 622
- *Kamerstukken II* 2020/21, 29 279, 686
- *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2226
- *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2873
- *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2837
- *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 3222

- Principles and guidelines on migrants in vulnerable situations 2018
- United Nations (Human Rights), Global Migration Group, 'Principles and Guidelines, supported by practical guidance on the human rights protection of migrants in vulnerable situations,' ohchr.org, 2018.
- United Nations, CCPR/C/41/D/327/1988
  United Nations (Human Rights), 'International covenant on civil and political rights,' CCPR/C/41/D/327/1988, 11 april 1991.
- United Nations, CCPR/C/21 (General Comment no. 29)
  United Nations (Human Rights), 'International covenant on civil and political rights: General Comment no. 29: States of Emergency (article 4),' CCPR/C/21, 31 augustus 2001.

- United Nations, CCPR/C/21 (General Comment no. 31)
  United Nations (Human Rights), 'International covenant on civil and political rights: General Comment no. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant,' CCPR/C/21, 26 mei 2004.
- United Nations, CCPR/C/GC/32 (General comment no. 32)
  United Nations (Human Rights), 'International covenant on civil and political rights: General Comment no. 32 (article 14),' CCPR/C/GC/32, 23 augustus 2007.
- United Nations, CCPR/C/GC/35 (General comment no. 35)
  United Nations (Human Rights), 'International covenant on civil and political rights: General Comment no. 35 (article 9),' CCPR/C/GC/35, 16 december 2014.
- United Nations, CRC/GC/2003/5 (General comment no. 5)
  United Nations, 'Convention on the Rights of the Child: General comment no. 5: General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, par. 6),' CRC/GC/2003/5, 27 november 2003.
- United Nations, CRC/C/GC/12 (General comment no. 12)
  United Nations, 'Convention on the Rights of the Child: General comment no. 12' CRC/C/GC/12, 20 juli 2009.
- United Nations, CRC/C/GC/25 (General comment no. 25)
  United Nations, 'Convention on the Rights of the Child: General comment no. 25,' CRC/C/GC/25, 2 maart 2021.

Jurisprudentie

- Rb. Den Haag, 8 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1816
- Rb. Den Haag, 17 juli 2019, ECLI:NLRBDHA:2019:7172
- Rb. Den Haag, 20 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2766
- Rechtbank Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch), 25 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3270
- Rb. Rotterdam, 30 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2696
- Rb. Den Haag (zp. Middelburg), 4 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11097
- Rb. Den Haag, 8 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1816.
- Rb. Den Haag (zp. Arnhem) 6 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6228
- Rb. Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch), 21 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3658, *JV* 2020/98.
- Rb. Den Haag (zp. Arnhem), 3 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6088
- Rb. Den Haag (zp. Haarlem) 9 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5269
- Rb. Den Haag (zp. Rotterdam) 3 november 2020, NL20.17676 (niet gepubliceerd)
- Rb. Den Haag (zp. Middelburg), 4 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11097

- Hof Amsterdam 19 juli 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR3011
- Hof Den Haag, 18 mei 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:917
- Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5657
- Hof Arnhem-Leeuwarden, 3 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2021:7855
- Hof Arnhem-Leeuwarden 6 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6248
- Hof Arnhem-Leeuwarden 29 september 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:7980

- ABRvS 7 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:991, *JB* 2020/71

- HR 20 december 1926, *NJ* 1927, 85
- HR 15 december 2008, ECLI:NL:HR:2020:2008
- HR 5 december 2014, ECLI:HR:2014:3535
- PG HR 10 november 2020, ECLI:NL:PHR:2020:1050

- HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2008, *NJ* 2021/114
- HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2037
- HR 22 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:854, *NJ* 2021/249
- HR 2 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1568

- ECRM 30 juni 1959, 434/58 (*X. t. Zweden*)
- EHRM 23 november 1962, 524/59 en 617/59 (*Ofner en Hpfinger t. Oostenrijk*)
- EHRM 27 juni 1968, 1936/63 (*Neumeister t. Oostenrijk*)
- EHRM 27 juni 1968, 2122/64 (*Wemhoff t. Duistland*)
- EHRM 10 november 1969, 1602/62 (*Stögmüller t. Oostenrijk*)
- EHRM 17 januari 1970, 2689/75 (*Delcourt t. België*)
- EHRM 28 juni 1978, 6232/73 (*König t. Duitsland*)
- EHRM, 26 april 1979, 6538/74 (*Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 9 oktober 1979, 6289/73 (*Airey t. Ierland*)
- EHRM 4 december 1979, 7710/76 (*Schiesser t. Zwitserland*)
- EHRM 27 februari 1980, 6903/75 (*Deweer t. België*)
- EHRM 13 mei 1980, 6694/74 (*Artico t. Italië*)
- EHRM 24 juni 1982, 7906/77 (*Droogenbroeck t. België*)
- EHRM 15 juli 1982, 8130/78 (*Eckle t. Duitsland*)
- EHRM 8 december 1983, 7984/77 (*Pretto e.a. t. Italië*)
- EHRM 22 februari 1984, 8209/78 (*Sutter t. Zwitserland*)
- EHRM 28 juni 1984, 7819/77; 7878/77 (*Campbell & Fell t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 12 februari 1985, 9024/80 (*Colozza t. Italië*)
- EHRM 28 mei 1985, 8225/78 (*Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 29 mei 1986, 8562/79, (*Feldbrugge t. Nederland*)
- EHRM 27 juni 1968, 2122/64 (*Wemhoff t. Duitsland*)
- EHRM 21 oktober 1986, 9862/82 (*Sanchez-Reisse t. Zwitserland*)
- EHRM 8 juli 1987, 9749/82 (*W. t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 29 februari 1988, 9106/80 (*Bouamar t. België*)
- EHRM 6 december 1988,10590/83 (*Barberà, Messegué en Jabardo t. Spanje*)
- EHRM 19 december 1989, 9783/82 (*Kamasinski t. Oostenrijk*)
- EHRM, 24 april 1990, 11801/85 (*Kruslin t. Frankrijk*)
- EHRM 19 februari 1991, 13978/88 (*Adiletta e.a. t. Italië*)
- EHRM 28 november 1991, 12629/87 (*S t. Zwitserland)*
- EHRM 12 oktober 1992, 12919/87 (*Boddaert t. België*)
- EHRM 25 november 1992, 12728/87 (*Abdoella t. Nederland*)
- EHRM 25 februari 1993, 13089/87 (*Dobbertin t. Frankrijk*)
- EHRM 23 juni 1993, 12952/87 (*Ruiz Mateos t. Spanje*)
- EHRM 24 juni 1993, 14518/89 (*Schuler-Zgraggen t. Zwitserland*)
- EHRM 24 augustus 1993, 12986/87 (*Scuderi t. Italië*)
- EHRM 27 oktober 1993, 14448/88 (*Dombo Beheer t. Nederland*)
- EHRM 23 februari 1994, 16757/90, (*Stanford t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 9 december 1994, 13427/87 (*Stran Greek Refineries t. Griekenland*)
- EHRM 20 februari 1996, 19075/91 (*Vermeulen t. België*)
- EHRM 22 februari 1996, 17358/90 (*Bulut t. Oostenrijk*)
- EHRM 26 maart 1996, 20524/92 (*Doorson t. Nederland*)
- EHRM 16 september 1996, 21893/93 (*Akdivar e.a. t. Turkije*)
- EHRM 15 november 1996, 22414/93 (*Chahal t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 18 maart 1997, 22209/93 (*Foucher t. Frankrijk*)
- EHRM 1 juli 1997, 9316/81 (*Probstmeier t. Duitsland*)

- EHRM 28 oktober 1998, 90/1997/874/1086 (*Assenov e.a. t. Bulgarije*)
- EHRM 25 maart 1999, 31195/96 (*Nikolova t. Bulgarije*)
- EHRM 29 april 1999, 25642/94 (*T.W. t. Malta*)
- EHRM 16 december 1999, 24888/94 (*V. t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 16 februari 2000, 28901/95 (*Rowe en Davis t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 27 april 2000, 25651/94, (*L. t. Finland*)
- EHRM 11 juli 2000, 40035/98 (*Jabari t. Turkije*)
- EHRM 25 juli 2000, 24954/94, 24971/94, 24972/94 (*Tierce and Others t. San Marino)*
- EHRM 5 oktober 2000, 39652/98 (*Maaouia t. Frankrijk*)
- EHRM 26 oktober 2000, 30210/96 (*Kudla t. Polen*)
- EHRM 13 februari 2001, 23541/94 (*Garcia Alva t. Duitsland*)
- EHRM 14 februari 2001, 35115/97 (*Riepan t. Oostenrijk)*
- EHRM 24 april 2001, 36337/97 & 3597/97 (*B. & P. t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 26 juni 2001, 32771/96 (*Cuscani t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 16 oktober 2001, 39846/98, *(Brennan t. Verenigd Koningrijk)*
- EHRM 24 januari 2002, 44234/98, (*Uçak t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 7 mei 2002, 46311/99 (*McVicar t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 4 juni 2002, 32106/96 (*Komanicky t. Slowaijke*)
- EHRM 20 juni 2002, 50963/99 (*Al Nashif t. Bulgarije*)
- EHRM 16 juli 2002, 56547/00 (*P.C. en S. t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 10 december 2002, 53236/99 (*Waite t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 14 januari 2003, 27751/95 (*K.A. v. Finland*)
- EHRM 12 februari 2003, 28394/95 (*Döry t. Zweden*)
- EHRM 14 april 2003, 26891/95 (*Lagerblom t. Zweden)*
- EHRM 31 juli 2003, 50389/99 (*Doran t. Ierland)*
- EHRM 28 oktober 2003, 58973/00 (*Rakevich t. Rusland*)
- EHRM 3 juni 2004, 1571/07 (*Batı en Others t. Turkije*)
- EHRM 8 juli 2004, 48787/99 (*Ilascu e.a. t. Moldavië en Rusland*)
- EHRM 9 september 2004, 53329/99 (*Toeva t. Bulgarije*)
- EHRM 9 december 2004, 62936/00 (*Moiseyev t. Rusland*)
- EHRM 15 februari 2005, 68416/01 (*Steel en Morris t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 12 mei 2005, 46221/99 (*Öcalan t. Turkije*)
- EHRM 6 oktober 2005, 11810/03, (*Maurice t. Frankrijk*)
- EHRM 1 maart 2006, 56581/00 (*Sejdovic t. Italië*)
- EHRM 6 april 2006, 46917/99, (*Stankiewicz t. Polen*)
- EHRM 12 april 2006, 58675/00 (*Martinie t. Frankrijk*)
- EHRM 8 juni 2006, 75529/01 (*Sürmelli t. Duitsland*)
- EHRM 20 juni 2006, 18078/02 (*Vayiç t. Turkije*)
- EHRM 27 juli 2006, 75778/01 (*Mamič t. Slovenië*)
- EHRM 21 september 2006, 12643/02 (*Moser t. Oostenrijk*)
- EHRM 3 oktober 2006, 543/03 (*McKay t. Verenigd Koninkrijk)*
- EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*)
- EHRM, 12 oktober 2006, 13178/03 (*Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*)
- EHRM 18 oktober 2006, 18114/02 *(Hermi t. Italië)*
- EHRM 9 november 2006, 26260/02 (*Golubev t. Rusland*)
- EHRM 23 november 2006, 73053/01 (*Jussila t. Finland*)
- EHRM 18 januari 2007, 19611/04 (*Šubinski t. Slovenië*)
- EHRM 27 april 2007, 38184/03 (*Matyjek t. Polen*)
- EHRM 6 december 2007, 42628/04 (*Susanna Ros Westlund t. IJsland*)
- EHRM 23 oktober 2008, 13470/02 (*Khuzin e.a. t. Rusland*)

- EHRM 27 november 2008, 36391/02 (*Salduz t. Turkije*)
- EHRM 5 juni 2009, 6293/04 (*Mirilashvili t. Rusland*)
- EHRM 25 juni 2009, 39686/02 (*Oral en Atabay t. Turkije*)
- EHRM 3 december 2009, 8917/05 (*Kart t. Turijke*)
- EHRM 2 februari 2010, 29647/08 and 33269/08 (*Kabwe t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 29 maart 2010, 3394/03 (*Medvedyev e.a. t. Frankrijk*)
- EHRM 29 oktober 2010, 1404/03 (*Krestovskiy t. Rusland*)
- EHRM 2 november 2010, 21272/03 (*Sakhnovskiy t. Rusland*)
- EHRM 21 januari 2011, 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*)
- EHRM 1 maart 2011, 15924/05 (*Welke & Bialek t. Polen*)
- EHRM 7 juni 2011, 30042/08 (*Csüllög t. Hongarije*)
- EHRM 14 juni 2011, 20491/92 (*Medenica t. Zwitserland*)
- EHRM 28 juni 2011, 55597/09 (*Nunez t. Noorwegen*)
- EHRM 2 februari 2012, 9152/09 (*I.M. t. Frankrijk*)
- EHRM 24 april 2012, 29648/03 (*Haralampiev t. Bulgarije*)
- EHRM 2 mei 2012, 9152/09 (*I.M. t. Frankrijk*)
- EHRM 7 juni 2012, 38433/09, (*Centro Europa 7 S.R.L. en di Stefano t. Italië*)
- EHRM 17 juli 2012, 64791/10, (*M.D. e.a. Malta*)
- EHRM 19 juli 2012, 48163/08 (*Jama t. Slovenië*)
- EHRM 2 oktober 2012, 18498/04 (*Khrabrova t. Rusland)*
- EHRM 2 december 2012, 36516/19 (*Jallow t. Noorwegen*)
- EHRM 6 december 2012, 12323/11 (*Michaud t. Frankrijk*)
- EHRM 16 april 2013, 40908/05 (*Fazliyski t. Bulgarije*)
- EHRM 25 april 2013, 58590/11 (*Zahirović t. Kroatië*)
- EHRM 7 mei 2013, 57665/12 & 57657/12 (*Koufaki en Adedy t. Griekenland*)
- EHRM 6 juni 2013, 2283/12, (*Mohammed t. Oostenrijk*)
- EHRM 25 juni 2013, 5968/09 (*Anghel t. Italië*)
- EHRM 23 juli 2013, 41872/10 (*M.A. t. Cyprus*)
- EHRM 3 maart 2014, 18640/10, 18647/10, 18663/0, 18668/10 en 18698/10 (*Grande Stevens e.a. t. Italië*)
- EHRM 4 maart 2014, 7942/05 en 24838/05 (*Dilipak en Karakaya t. Turkije)*
- EHRM, 23 april 2014, 38030/12 (*Khan t. Duitsland*)
- EHRM 22 juli 2014, 22681/09 (*A.D. t. Turkije*)
- EHRM 4 november 2014, 29217/12 (*Tarakhel t. Zwitserland*)
- EHRM 16 december 2014, 23755/07 (*Buzadji t. Moldavië*)
- EHRM 15 januari 2015, 62198/11 (*Kuppinger t. Duitsland*)
- EHRM 17 april 2015, 30460/13 (*A.T. t. Luxemburg*)
- EHRM 6 juli 2015, 66408/12 (*Sanader v. Croatia*)
- EHRM 7 juli 2015, 72287/10 (*Rutkowski e.a. t. Polen*)
- EHRM 3 september 2015, 10161/13, (*M&M t. Kroatië*)
- EHRM 8 oktober 2015, 77212/12 (*Korosec t. Slovenië*)
- EHRM 2 februari 2016, 71776/12 (*NTS e.a. t. Georgië*)
- EHRM 16 februari 2016, 27236/05 (*Yevdokimov e.a. t. Rusland*)
- EHRM 23 maart 2016, 43611/11 (*F.G. t. Zweden)*
- EHRM 31 mei 2016, 2430/06, 1454/08, 11670/10 en 12938/12 (*Gankin e.a. t. Rusland*)
- EHRM 21 juni 2016, 55391/3 (*Ramos Nunes de Carvalho e sá t. Portugal*)
- EHRM 4 oktober 2016, 2653/13 (*Yaroslav Belousov t. Rusland*)
- EHRM 17 oktober 2016, 7472/14, (*D.L. t. Bulgarije*)
- EHRM 25 oktober 2016, 37037/03, 39053/03 & 2469/04 (*Chaushev e.a. t. Rusland*)
- EHRM, 13 december 2016, 41738/10,(*Paposhvili t. België*)

- EHRM 26 januari 2017, 60802/09 (*Faig Mammadov t. Azerbaijan*)
- EHRM 14 februari 2017, 30749/12 (*Hokkeling t. Nederland*)
- EHRM 13 januari 2017, 11981/15 (*B.A.C. t. Griekenland*)
- EHRM 13 maart 2017, 23393/05 (*Castravet t. Moldavië*)
- EHRM 12 mei 2017, 21980/04 (*Simeonovi tegen Bulgarije*)
- EHRM, 24 juli 2017, 32504/17 (*Kaplan t. Noorwegen*)
- EHRM 16 juli 2017, 2614/65 (*Ringeisen t. Oostenrijk*)
- EHRM 19 september 2017, 35289/11 (*Regner t. Tsjechië*)
- EHRM 3 oktober 2017, 23022/13 (*D.M.D. t. Roemenië*)
- EHRM 5 oktober 2017, 22059/08 (*Kaleja t. Litouwen*)
- EHRM 28 november 2017, 48657/06 (*Özmurat İnşaat Elektrik Nakliyat Temizlik San. en Tic. Ltd. Şti. t. Turkije)*
- EHRM 4 april 2018, 56402/12 (*Correia de Matos t. Portugal*)
- EHRM 10 juli 2018, 14319/17 (*X t. Nederland*)
- EHRM 28 augustus 2018, 59868/08 (*Vizgirda t. Slovenië*)
- EHRM 18 december 2018, 59793/17 (*Khusnutdinov & X t. Rusland*)
- EHRM 17 januari 2019, 29683/16 (*Eftimov t. voormalig Joegoslavische Republiek van Macedonië*)
- EHRM 28 mei 2019, 173/15 (*Liblik e.a. t. Esland*)
- EHRM 18 juli 2019, 37748/13 (*RV e.a. t. Italië*)
- EHRM 10 september 2019, 37283/13 (*Strand Lobben t. Noorwegen*)
- EHRM 19 november 2019, 2695/15, 55325/15, 75734/12 (*Razvozzhayev t. Rusland en Oekraïne & Oekraïne en Udaltsov t. Rusland*)
- EHRM 14 januari 2020, 51111/07 en 42757/07 (*Khodorkovskiy en Lebedev t. Rusland)*
- EHRM 28 mei 2020, 17895/14 (*Evers t. Duitsland*)
- EHRM 22 juni 2020, 31295/11 (*Yam t. Verenigd Koninkrij*k)
- EHRM 28 juli 2020, 25402/14 (*Pormes t. Nederland)*
- EHRM 8 december 2020, 329984/06 (*Stafeyev t. Rusland*
- EHRM 9 maart 2021, 16031/18 (*Arewa t. Litouwen*)
- EHRM 23 maart 2021, 19090/20 (*Fenech t. Malta*)
- EHRM 23 maart 2021, 46595/19 (*M.T. t. Nederland*)
- EHRM, 8 april 2021, 47621/13 (*Vavřička e.a. t. Tsjechië)*
- EHRM 8 juni 2021, 61591/16 (*Dijkhuizen t. Nederland*)
- EHRM 22 juni 2021, 35751/20 (*Bah t. Nederland*)
- EHRM 7 december 2021, 57467/15, (*Savran t. Denemarken*)

- HRC 28 juli 1989, 207/86 (*Morael t. Frankrijk*)
- HRC 8 november 1994, 511/1992 (*Lansman e.a. t. Final*)
- HRC 27 maart 2006, 1183/200

- HvJEU 26 juni 2007, C-305/05 (*Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a t. Conseil des ministres*)
- HvJEU 18 december 2008, C-349/07 (*Sopropé*)
- HvJEU 16 juli 2009, C-385/07 (*Der Grüne Punkt-Duales System Deutschland t. Commissie*)
- HvJEU 18 maart 2010 C-317/08-C-320/08 (*Rosalba Alassini t. Telecom Italia SpA, Filomena Califano t. Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono t. Telecom Italia SpA en Multiservice Srl t. Telecom Italia SpA*)
- HvJEU 22 december 2010, C-279/09 (*DEB mbH t. Bundesrepublik Deutschland*)
- HvJEU 7 april 2011, C-321/09, EU:C:2011:218 (*Griekenland t. Commissie*)
- HvJEU 28 juli 2011, C-69/10 (*Samba Diouf*)

- HvJEU 21 december 2011, C-411/10 & C-493/10 (*N.S. en M.E)*
- HvJEU 6 november 2012, C-199/11 (*Europese Gemeenschap t. Otis NV e.a.*)
- HvJEU 31 januari 2013, C-175/11 (*H.I.D. & B.A. t. Refugee Applications Commissioner e.a.)*
- HvJEU 26 februari 2013, C-399/11 (*Melloni*)
- HvJEU 26 februari 2013, C-617/10 (*Åkerberg Fransson*)
- HvJEU 28 februari 2013, C-334/12 (*Heroverweging Arango Jaramillo e.a. t. EIB*)
- HvJEU 14 november 2013, C-4/11 (*Puid*)
- HvJEU 26 november 2013, C-58/12 (*Groupe Gascogne t. Commissie*)
- HvJEU 5 juni 2014, C-146/14 PPU(*Mahdi*)
- HvJEU 4 juni 2015, C-682/13 (*Andechser Molkerei Scheitz t. Commissie*)
- HvJEU 15 oktober 2015, C-216/14 (*Gavril Covaci*)
- HvJEU 15 februari 2016, C-601/15 (*J.N.*)
- HvJEU 14 juni 2016, C-556/14 (*Marchiani t. Parlement*)
- HvJEU 20 oktober 2016, C-429/15 (*Danqua*)
- HvJEU 15 maart 2017, C-528/15 (*Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie t. Salah Al Chodor e.a.*)
- HvJEU 26 juli 2017, C-348/16 (*Sacko*)
- HvJEU 25 januari 2018, C-473/1
- HvJEU 5 juni 2018, C-612/15 (*Kolev*)
- HvJEU 4 oktober 2018, C-652/16 (*Ahmedbekova*)
- HvJEU, 8 mei 2019, C-230/18 (*PI t. Landespolizeidirektion Tirol*)
- HvJEU 29 juli 2019, C-556/17 (*Torubarov*)
- HvJEU 19 maart 2020, C-406/18 (*P. G.*)
- HvJEU 15 april 2021, C194-19 (*H.A.*)

Websites

- 'Actualiteit,' vreemdelingendetentie.nl.
- 'Advies inzake conceptvoorstellen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering,' rechtspraak.nl, 23 augustus 2018.
- 'Advocaat wel of niet verplicht,' rechtspraak.nl.
- 'Antwoorden vragen n.a.v. brief stand van zaken bij de Taskforce IND wegwerken achterstanden,' open.overheid.nl, 19 maart 2021.
- 'Asielprocedure hervat via telehoren,' IND, ind.nl, 1 mei 2020.
- 'Bestuursrecht: regelingen, procedures, formulieren,' rechtspraak.nl.
- 'Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic,' fairtrials.org.
- 'Brief VAJN,' vajn.nl, 20 mei 2020.
- 'Briefing European Parliament, 'Upholding Human Rights during the pandemic,' europarl.europa.eu.
- 'Cliënten en GGZ op zoek naar nieuw evenwicht,' mindplatform.nl.
- 'Convention on the Rights of the Child (map),' ohchr.org.
- 'Coronacrisis en kinderen en jongeren in Nederland: Een inventarisatie van de impact van de coronacrisis op jongeren in Nederland,' unicef.nl, 28 mei 2020.
- 'Coronahoester zes weken gevangenis in: Uw dronkenschap is geen excuus!' omroepwest.nl, 25 april 2020.
- 'Coronamaatregelen tijdens pro-formazitting 6 mei in zaak Nicky Verstappen,' rechtspraak.nl, 22 april 2020.
- Criminal Justice, Fundamental Rights and the Rule of law in the Digital Age,' ceps.eu.
- 'De rechtspraak: kerngetallen 2019,' rechtspraak.nl.

- ‘Deelnemen aan een vergadering of online zitting van de rechtspraak via skype voor bedrijven, met een Mac,’ Flyer Rechtspraak, rechtspraak.nl.
- ’Digitaal werkbezoek minister Sander Dekker’, jeugdbeschermingrotterdamrijnmond.nl, 1 april 2020.
- ‘DJI treft preventieve corona-maatregelen,’ dji.nl, 13 maart 2020.
- ‘European Criminal Bar Association: Statement of Principles on the use of Video-Conferencing in Criminal Cases in a Post-Covid-19 World), ecba.org, 6 september 2020.
- ‘Factsheet Migratieketen week 44,’ tweedekamer.nl.
- ‘Gerechtsgebouwen aangepast aan anderhalvemetersamenleving,’ rechtspraak.nl, 11 mei 2020.
- ‘Gevolgen coronavirus voor de activiteiten van het NIFP,’ nifp.nl, 26 maart 2020.
- ‘Grapperhaus versoepelt regeling langeafstandsrelaties,’ rijksoverheid.nl, 16 juli 2020.
- ‘Gratis standaard consult bij OM-strafbeschikking,’ raadvoorderechtspraak.nl, 31 maart 2021.
- ‘Handleiding nationale toepassing EU-Grondrechtenhandvest,’ kcbr.nl.
- ‘Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection,’ ecre.org, december 2014.
- ‘Jaarverslag Rechtspraak 2020,’ jaarverslagrechtspraak.nl.
- ‘Jongeren met jeugdzorg in nature; persoonskenmerken, op peildatum,’ cbs.nl, 5 november 2021.
- ‘Landelijke richtlijn fysiek horen in instellingen in aanvulling op en ter specificatie van de RIVM-richtlijnen,’ rechtspraak.nl, 1 juli 2020.
- ‘Memorie van Toelichting Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering: Berechting,’ rijksoverheid.nl.
- ‘Mijn Strafdossier-digitaal stukken uitwisselen,’ rechtspraak.nl.
- ‘NJCM brief aan minister van Justitie en Veiligheid over zorgen om corona-maatregelen in de strafrechtspleging,’ njcm.nl, 4 mei 2020.
- ‘Online zittingen en overleggen,’ rechtspraak.nl.
- ‘Practitioners’ tools on EU law: Presumption of Innocence and Right to be present at Trial Directive,’ fairtrials.org.
- ‘Professionele standaarden van de bestuursrechter bij de rechtbanken,’ rechtspraak.nl, 14 september 2017.
- ‘Protocollen en regelingen: Handleiding Skype,’ hofvandiscipline.nl.
- ’Raad voor de Kinderbescherming werkt door tijdens periode met coronavirus,’ kinderbescherming.nl, 22 april 2020.
- ’Rechtbanken weer open maar zorgen over zorgvuldigheid rechtspraak,’ nos.nl, 23 april 2020.
- ‘Rechtspraak en OM werken corona-achterstanden weg,’ rechtspraak.nl, 25 juni 2020.
- ‘Rechtspraak tijdens de coronacrisis,’ rechtspraak.nl, 2 april 2020.
- ‘Slachtoffers gedupeerd door coronamaatregelen bij rechtbanken,’ nos.nl, 8 mei 2020.
- ‘Toelichting op trendbreuk in tijdreeks jeugdzorgcijfers,’ cbs.nl, 29 oktober 2021.
- ‘The functioning of courts in the Covid-19 pandemic (primer),’ osce.org, oktober 2020.
- ‘The implementation of the Dublin III Regulation in 2020,’ AIDA, asylumineurope.org, september 2021.
- ‘The Law Society’s response to the Civil Justice Council’s rapid consultation on the impact of COVID-19 measures on the civil justice system,’ lawsociety.org.uk, 20 mei 2020.
- ‘Vanaf dinsdag sluiten de gerechten, urgente zaken gaan wel door,’ rechtspraak.nl, 15 maart 2020.
- ‘Vanaf 11 mei weer meer zittingen,’ rechtspraak.nl, 8 mei 2020.

- ‘Veelgestelde vragen online zittingen en overleggen,’ rechtspraak.nl.
- ‘Vervolging en berechting misdrijven; persoonsgegevens,’ cbs.nl, 3 september 2021.
- ‘Videoverbinding met rechtbanken,’ dji.nl.
- ‘Videozittingen en mailen met de Rechtspraak,’ rechtspraak.nl, 7 april 2020.
- ‘Zitting op locatie gesloten jeugdzorg (Mededeling rechtbank),’ hvja.nl.