

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/58743> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Brink, Yannick Nelson van den

Title: Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht : wet en praktijk in het licht van internationale en Europese kinder- en mensenrechten

Date: 2018-01-25

Samenvatting

ACHTERGROND, CENTRALE VRAAGSTELLING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties en diverse andere instanties hebben in de afgelopen jaren herhaaldelijk zorgen geuit over de wijze waarop in Nederland wordt omgegaan met de voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten. Deze praktijk zou niet in lijn zijn met de internationaal erkende rechten van het kind. Desalniettemin is nauwelijks wetenschappelijk onderzoek voorhanden dat inzicht verschaft in deze praktijk. Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, beoogt het onderhavige onderzoek in deze leemte te voorzien door de Nederlandse wettelijke regeling en toepassingspraktijk van voorlopige hechtenis van minderjarigen in beeld te brengen en te analyseren in het licht van het kinder- en mensenrechtelijke verbod op onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming, zoals neergelegd in artikel 37(b) IVRK, artikel 9, eerste lid IVBPR en artikel 5, eerste lid EVRM. Dit verbod geldt als kernbeginsel voor een kinder- en mensenrechtenconforme toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen. Het doel van het onderhavige onderzoek is om inzichtelijk te maken in hoeverre minderjarige verdachten zijn beschermd tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming en, indien nodig, bij te dragen aan het versterken van deze bescherming. De centrale vraagstelling in dit onderzoek is dan ook:

'In hoeverre is de Nederlandse wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis van minderjarigen, en de toepassing daarvan in de praktijk, in overeenstemming met het kinder- en mensenrechtelijke beginsel dat minderjarigen moeten worden beschermd tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming, is aanpassing van de wet en/of de praktijk noodzakelijk, en zo ja, op welke wijze?'

Uiteindelijk beoogt het onderzoek de wetgever, beleidsmakers, de rechterlijke macht en andere professionele actoren uit de praktijk te voorzien van handvatten die kunnen bijdragen aan het waarborgen van een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen in Nederland, die in lijn is met de uitgangspunten van het IVRK, IVBPR en EVRM, zonder daarbij de uiteenlopende belangen die bij voorlopige hechtenis van minderjarigen een rol kunnen spelen te veronachtzamen.

ONDERZOEKSMETHODEN

In het onderhavige onderzoek is de voorlopige hechtenis van minderjarigen op drie niveaus geanalyseerd: (1) het internationale en Europese kader van relevante kinder- en mensenrechten, (2) de Nederlandse wettelijke regeling,

en (3) de Nederlandse toepassingspraktijk. Uiteindelijk komen deze niveaus samen in de synthese die leidt tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Om het kinder- en mensenrechtenkader in kaart te brengen, is 'desk research' verricht, waarbij verschillende internationale en Europese (rechts)bronnen zijn bestudeerd. De Nederlandse wettelijke regeling van voorlopige hechtenis van minderjarigen is eveneens door middel van 'desk research' inzichtelijk gemaakt, waarvoor naast de relevante wetteksten, ook memories van toelichting, rechtspraak van de Hoge Raad en rechtswetenschappelijke literatuur zijn bestudeerd.

De analyse van de toepassingspraktijk richt zich primair op de rechterlijke besluitvorming over voorlopige hechtenis van minderjarigen. Aan de hand van kwalitatieve empirische onderzoeksmethoden zijn drie – nauw met elkaar samenhangende – dimensies van het rechterlijke besluitvormingsproces uitgelicht: (1) de interpretatie en toepassing van de wet en de inhoudelijke invulling van de discretionaire beslissruimte door de rechter, (2) de invloed van de werkprocessen en beslissingen van, en interacties met en tussen andere professionele actoren en (3) de onderliggende percepties van rechters en andere betrokken professionele actoren over de functie van de voorlopige hechtenis van minderjarigen. Om hier een beeld van te krijgen, zijn 225 observaties verricht bij voorgeleidingen en raadkamerzittingen van minderjarige verdachten, verspreid over vijf verschillende rechtbanken. Hierbij heeft de onderzoeker ook toegang gekregen tot het besloten 'raadkameroverleg' waar de rechters beraadslagen over de voorlopige hechtenisbeslissing. Verder zijn 71 semigestructureerde interviews afgenomen met rechters, officieren van justitie, advocaten en professionals van de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering en justitiële jeugdinrichtingen (zie hoofdstukken 1 en 6).

INTERNATIONAAL EN EUROPEES KINDER- EN MENSENRECHTENKADER

In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat het kinder- en mensenrechtelijke verbod op onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming van minderjarigen, zoals neergelegd in artikel 37(b) IVRK, artikel 9, eerste lid IVBPR en artikel 5, eerste lid EVRM, de veelomvattende eis met zich brengt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen in overeenstemming moet zijn met zowel nationaal als internationaal recht, inclusief de algemene beginselen die daarin expliciet of impliciet zijn opgenomen. Hierin komt het holistische karakter van het kader van kinder- en mensenrechten tot uitdrukking, hetgeen impliceert dat een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis in feite gelijk staat aan een kinder- en mensenrechtenconforme toepassing van voorlopige hechtenis. Meer concreet krijgen de vereisten van rechtmatigheid en willekeur invulling door het beginsel dat voorlopige hechtenis van minderjarigen enkel als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast. Gebleken is dat het verbod op onrechtmatige en willekeurige voorlopige hechtenis van minderjarigen verantwoordelijkheden met zich brengt voor de nationale wetgever, de Staat (lees: uitvoerende macht) en de rechter.

In hoofdstuk 3 is ingezoomd op het perspectief van de rechter. Op basis van Europese en internationale standaarden zijn twee (alternatieve) besluitvormingsschema's voor kinder- en mensenrechtenconforme voorlopige hechtenisbeslissingen ontwikkeld, die op nationaal niveau nader invulling kunnen krijgen. In deze schema's wordt het besluitvormingsproces van de rechter onderverdeeld in vijf 'stappen', die moeten waarborgen dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast (zie schema's 3.A en 3.B). De meest complexe 'stap' in deze besluitvormingsschema's betreft de rechterlijke belangenafweging. De rechter staat voor de ingewikkelde en delicate taak gesteld om in elk individueel geval strafvorderlijke belangen, belangen van persoonlijke vrijheid van de verdachte, belangen van een eerlijk proces en (pedagogische) belangen van vroegtijdig ingrijpen af te wegen, rekening houdend met 'het belang van het kind' als overkoepelende, primaire overweging in alle beslissingen betreffende minderjarigen in het kader van het jeugdstrafrecht. Om hieraan tegemoet te komen, is in dit hoofdstuk een model geïntroduceerd dat rechters – zowel methodisch als inhoudelijk – handvatten aanreikt voor het maken van deze belangenafweging. De in hoofdstuk 3 ontwikkelde besluitvormingsschema's worden in hoofdstuk 10 vertaald naar de specifieke context van het Nederlandse jeugdstrafrecht.

VOORLOPIGE HECHTENIS IN HET NEDERLANDSE JEUGDSTRAFRECHT

In hoofdstuk 4 is laten zien dat de voorlopige hechtenis van minderjarigen in de Nederlandse wetgeving voor een belangrijk deel *niet* jeugdspecifiek is gereguleerd. Dit betekent dat de voorlopige hechtenis ook in jeugdzaken wordt gekwalificeerd als een strafvorderlijk dwangmiddel dat kan worden ingezet om – kort gezegd – te voorkomen dat de verdachte hangende het strafproces vlucht, recidiveert, de waarheidsvinding belemmert of dat de vrijlating van de verdachte maatschappelijke onrust veroorzaakt. De wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis van minderjarigen kent wel een aantal jeugdspecifieke voorschriften. De meest prominente jeugdspecifieke bepaling betreft artikel 493, eerste lid Sv, waarin wordt voorgeschreven dat de rechter die een bevel tot voorlopige hechtenis van een jeugdige verdachte afgeeft, gehouden is na te gaan of de tenuitvoerlegging van dat bevel kan worden geschorst onder voorwaarden. Geconstateerd wordt dat in de rechterlijke besluitvorming over de toepassing van voorlopige hechtenis ten aanzien van een minderjarige verdachte aldus in wezen twee beslissingen besloten liggen: de 'bevelsbeslissing' en de 'tenuitvoerleggingsbeslissing'.

Voortbouwend op eerder onderzoek (zie hoofdstuk 5), is in het onderhavige onderzoek – op basis van observaties en interviews (zie hoofdstuk 6) – inzichtelijk gemaakt hoe voorlopige hechtenisbeslissingen in de jeugdstrafrechtspraktijk vorm krijgen. In hoofdstuk 7 is uitvoerig beschreven hoe rechters in jeugdzaken omgaan met de voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden. Hierbij zijn vijf patronen in de rechterlijke besluitvorming gesignaleerd.

Een eerste patroon in de rechterlijke besluitvorming betreft de interactie tussen de bevelsbeslissing en de tenuitvoerleggingsbeslissing (waaronder ook de schorsingsbeslissing moet worden begrepen). Voorlopige hechtenis wordt soms bevolen met als doel om te kunnen schorsen en daar bijzondere voorwaarden aan te verbinden, ook als hiervoor de wettelijke criteria voor het bevelen van voorlopige hechtenis 'soepel' moeten worden geïnterpreteerd. Andersom blijkt de bevelsbeslissing soms van invloed te kunnen zijn op de beslissing over de schorsing. Gesignaleerd wordt dat de rechter nogal eens in de knel lijkt te komen door de systematiek van de wetgeving, waarin een bevel tot voorlopige hechtenis nodig is om minder ingrijpende maatregelen (lees: schorsingsvoorwaarden) te kunnen opleggen.

Een tweede patroon in de rechterlijke besluitvorming betreft de vertoebeling van de formeel-juridische verhouding tussen de voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden. De schorsing onder bijzondere voorwaarden lijkt in de praktijk soms niet zozeer te worden gebruikt als een alternatief voor voorlopige hechtenis, doch als een zelfstandig kader voor interventies met eigen doelstellingen. Sommige rechters lijken de beslissing over de schorsing en de schorsingsvoorwaarden niet zozeer als een 'strafvorderlijke beslissing' te beschouwen, maar veeleer als een 'pedagogische'-c.q. 'hulpverleningsbeslissing'.

Een derde patroon in de rechterlijke besluitvorming betreft de nauwe verwevenheid tussen voorlopige hechtenis en straf. De bevindingen schetsen een beeld van een praktijk waarin van toepassing van voorlopige hechtenis een 'prejudiciërende werking' uitgaat, in die zin dat (de duur van) de voorlopige hechtenis vaak sterk van invloed lijkt te zijn op de uiteindelijke straftoemeting door de zittingsrechter. Rechters-commissarissen en raadkamerrechters geven aan dat zij zich hiervan bewust zijn en dat zij hier in hun beslissingen met betrekking tot de voorlopige hechtenis soms ook nadrukkelijk rekening mee houden. Zodoende kan de straftoemittingspraktijk van invloed zijn op de besluitvorming inzake de voorlopige hechtenis en *vice versa*.

Een vierde patroon in het rechterlijke besluitvormingsproces betreft de afhankelijkheid van externe instanties, zoals de jeugdreclassering of het NIFP, en de beschikbaarheid van voorzieningen, zoals behandelplekken en dagbestedingsprogramma's. Hierdoor worden de beslismogelijkheden van de rechter-commissaris of raadkamer soms aanzienlijk beperkt. Dit kan betekenen dat rechters-commissarissen en raadkamers niet altijd de door hen gewenste beslissing kunnen nemen en soms zullen moeten zoeken naar (tijdelijke) alternatieve 'oplossingen'.

Een vijfde patroon betreft de pedagogische invalshoek die als een rode draad door de rechterlijke besluitvorming loopt. Rechters hebben doorgaans veel aandacht voor het 'pedagogische effect' van hun beslissingen. Ook streven rechters er, vooral in het kader van de schorsing, naar zoveel mogelijk 'maatwerk' te leveren om tegemoet te komen aan de specifieke pedagogische belangen en behoeften van de minderjarige. Wel blijken de opvattingen van rechters over welke aanpak 'pedagogisch effectief' is nogal uiteen

te kunnen lopen. Verder is de pedagogische invalshoek soms lastig te rijmen met het wettelijke kader en andere juridische uitgangspunten.

In hoofdstuk 8 is het rechterlijke besluitvormingsproces, op basis van de bevindingen uit het empirische onderzoek, in de bredere context geplaatst van de werkprocessen en beslissingen van, en interacties met en tussen de overige betrokken professionele actoren, te weten de officier van justitie, advocaat en professionals van de Raad voor de Kinderbescherming, jeugd-reclassering en justitiële jeugdinrichtingen. Dit omvangrijke hoofdstuk laat zien dat de besluitvorming van de rechter-commissaris en raadkamer over de voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van een dynamisch proces van beslissingen van, en interacties tussen verschillende actoren, waarbij telkens de output van de ene actor, input voor een andere actor oplevert. Duidelijk is geworden dat de bovengenoemde vijf patronen in het rechterlijke besluitvormingsproces in sterke mate lijken te worden gevoed door de dynamiek die ontstaat door de interacties tussen de verschillende actoren.

Voortbouwend op de in de voorgaande hoofdstukken gepresenteerde bevindingen, zijn in hoofdstuk 9 zeven functies van voorlopige hechtenis onderscheiden die een rol spelen in de Nederlandse jeugdstrafrechtspraktijk. Naast de formele wettelijke functie van voorlopige hechtenis als strafvorderlijk dwangmiddel, blijkt de voorlopige hechtenis in de jeugdstrafrechtspraktijk ook 'schaduwfuncties' te (kunnen) vervullen als handhavingssignaal, bestraffende reactie, interventie ter bescherming van het welzijn van de minderjarige, kader om een 'diagnose' te kunnen stellen, kader voor 'bijsturing' van de minderjarige en – het geheel overziend – als instrument om de koers in de strafzaak mee uit te zetten. Veel van deze schaduwfuncties komen voort uit een 'pedagogisch' georiënteerde benadering van de voorlopige hechtenis en hebben met elkaar gemeen dat de voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden op enigerlei wijze wordt gebruikt als instrument ten gunste van – wat de rechter en/of andere professionele actoren beschouwen als – de belangen van de minderjarige en zijn ontwikkeling. Deze schaduwfuncties hebben echter geen expliciete grondslag in de wet.

NAAR EEN RECHTMATIGE EN NIET-WILLEKEURIGE TOEPASSING VAN VOORLOPIGE HECHTENIS IN HET NEDERLANDSE JEUGDSTRAFRECHT

Het verbod op onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming van minderjarigen, zoals neergelegd in artikel 9, eerste lid IVBPR, artikel 37(b) IVRK en artikel 5, eerste lid EVRM, brengt mee dat de toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen moet geschieden met inachtneming van de nationale wettelijke procedures en gronden en conform de relevante Europese en internationale kinder- en mensenrechtenstandaarden. In het concluderende hoofdstuk 10 is uiteengezet dat het – in theorie – voor de rechter mogelijk zou moeten zijn om binnen het huidige Nederlandse wettelijke

kader te komen tot rechtmatige en niet-willekeurige voorlopige hechtenisbeslissingen ten aanzien van minderjarige verdachten. Om de rechter hiervoor concrete handvatten te geven, is een besluitvormingsschema gepresenteerd waarmee de rechter binnen het huidige Nederlandse wettelijke kader tot kinder- en mensenrechtenconforme voorlopige hechtenisbeslissingen kan komen.

Desalniettemin is geconstateerd dat een kinder- en mensenrechtenconforme toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen in de Nederlandse praktijk niet zonder meer is gewaarborgd. Betoogd is dat de redenen hiervoor zijn gelegen op drie niveaus: het wettelijke kader, de (rechterlijke) besluitvorming en het stelsel van instanties en voorzieningen binnen de jeugdstrafrechtspraktijk. Gesignaleerde knelpunten in de wetgeving hebben betrekking op het 'schorsingsmodel', de formulering van de gronden en de lengte van de termijnen voor voorlopige hechtenis van minderjarigen. Knelpunten in de rechterlijke besluitvorming zijn gelegen in de nauwe samenhang tussen de voorlopige hechtenis en de straftoemeting, de pedagogische schaduwfuncties van de voorlopige hechtenis en het gebrek aan transparantie. Knelpunten in het stelsel van instanties en voorzieningen binnen de jeugdstrafrechtspraktijk hebben betrekking op de beschikbare voorzieningen als alternatief voor voorlopige hechtenis, de informatie-uitwisseling en afstemming tussen professionele actoren en de interne organisatie van rechtbanken en parketten. Geconcludeerd wordt dat een herziening op elk van deze drie niveaus noodzakelijk is om een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van de voorlopige hechtenis van minderjarigen (beter) te kunnen waarborgen.

Een kernbevinding van het onderhavige onderzoek is dat het huidige wettelijke schorsingsmodel zich moeizaam leent voor een kinder- en mensenrechtenconforme toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen (zie par. 10.3.1.1). Om deze reden is in paragraaf 10.4 een aanzet gegeven tot het ontwikkelen van een model van 'voorlopige preventieve maatregelen', bedoeld om het schorsingsmodel te vervangen. Beoogd is om een model te creëren waarin de rechter, nadat hij heeft vastgesteld dat er sprake is van een geval, ernstige bezwaren en een grond die het afwijken van het uitgangspunt dat de verdachte zijn proces in volledige vrijheid mag afwachten strikt noodzakelijk maakt, direct de beschikking krijgt over een breed scala aan voorlopige preventieve maatregelen die kunnen worden ingezet om aan die grond tegemoet te komen, zonder dat hiervoor eerst – zoals in het huidige schorsingsmodel – de zwaarste maatregel (de voorlopige hechtenis) moet worden bevolen. Het ontwerp van het model is erop gericht om een voor de autoriteiten werkbaar systeem van voorlopige hechtenis en alternatieve dwangmiddelen voor minderjarigen te creëren, waarin stevig wordt gewaarborgd dat voorlopige hechtenis van minderjarigen enkel op rechtmatige en niet-willekeurige wijze en slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast.

Het geheel overziend, kan worden gesteld dat de voorlopige hechtenis uiteenlopende functies en schaduwfuncties vervult en daarmee een belangrijke positie inneemt in het functioneren van het Nederlandse jeugdstrafrechtstelsel. Tegelijkertijd moet worden geconcludeerd dat de bescherming van minderjarige verdachten tegen onrechtmatige en willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis binnen dit systeem niet optimaal is gewaarborgd. De aanbevelingen die in hoofdstuk 10 op verschillende niveaus zijn gedaan, waaronder het voorgestelde model voor een nieuw wettelijk kader voor voorlopige hechtenis van minderjarigen, beogen deze bescherming te versterken, zonder de uiteenlopende belangen die bij de voorlopige hechtenis een rol kunnen spelen te veronachtzamen.

Het boek sluit af met een enkele slotbespiegelingen over de waarde van internationale en Europese kinder- en mensenrechten, over wetenschappelijk (vervolg)onderzoek naar besluitvorming binnen het jeugdstrafrecht en over de toekomstige koers van het Nederlandse jeugdstrafrecht.

