

Een 'paar nachtjes' in de cel

Het VN-Kinderrechtenverdrag en het
voorarrest van minderjarigen in politiecellen

Maartje Berger
Carrie van der Kroon



Een 'paar nachtjes' in de cel

Het VN-Kinderrechtenverdrag en het
voorarrest van minderjarigen in politiecellen

Een onderzoek uitgevoerd door Defence for Children

Auteurs

Maartje Berger en Carrie van der Kroon

Met dank aan Stichting Steunfonds Pro Juventute Nederland

COLOFON

Dit rapport is het eindresultaat van een onderzoeksproject dat werd gefinancierd door Stichting Steunfonds Pro Juventute Nederland.

Copyright © 2011
Defence for Children
Hooglandse Kerkgracht 17 G
2312 HS Leiden
071-5160980
E-mailadres: info@defenceforchildren.nl
www.defenceforchildren.nl

Dit rapport is een uitgave van *Defence for Children*.
Auteurs: mr. Maartje Berger en Carrie van der Kroon
Het reproductie recht voor de tekst, illustraties en foto's berust bij de makers.
Overname is alleen mogelijk na voorafgaande toestemming.

Oplage: 350 exemplaren

Druk: Stenco Diemen
Foto's: Harro Meijnen/ Blauw, voorpagina en pagina 44
Wicher Fokers pagina 60 en 88.

ISBN/EAN: 978-90-74270-00-7

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	3
Samenvatting	6
Voorwoord	9
Afkortingen	10
1. Inleiding	11
1.1. Thematiek en vraagstelling	11
1.2. Methodologische verantwoording	13
1.3. In dit onderzoeksrapport gehanteerde definities	15
1.4. Opbouw van het rapport	15
2. Minderjarigen in politiecellen: cijfers	17
2.1. Inleiding	17
2.2. Jeugdcriminaliteit en het aantal minderjarige verdachten	17
2.3. Raad voor de Kinderbescherming	20
2.4. Voorlopige hechtenis en schorsing	21
2.5. De zorgmelding, buitengerechtelijke afdoening en alternatieven voor detentie	23
2.6. Conclusies en aanbevelingen	25
3. Het verblijf in een politiecel als uiterste maatregel	27
3.1. Het juridisch toetsingskader	27
3.2. Toetsing aan de wet	29
3.3. Toetsing aan de praktijk	32
3.4. Conclusies en aanbevelingen	36
4. Het verblijf in een politiecel voor de kortst mogelijke passende duur	39
4.1. Het juridisch toetsingskader	39
4.2. Toetsing aan de wet	39
4.3. Toetsing aan de praktijk	41
4.4. Conclusies en aanbevelingen	42
5. Buitengerechtelijke afdoening (<i>diversion</i>)	45
5.1. Het juridisch toetsingskader	45
5.2. Toetsing aan de wet	47
5.3. Toetsing aan de praktijk	48
5.4. Conclusies en aanbevelingen	51
6. De toepassing van alternatieven voor het verblijf in een politiecel	53
6.1. Het juridisch toetsingskader	53
6.2. Toetsing aan de wet	54
6.3. Toetsing aan de praktijk	55
6.4. Conclusies en aanbevelingen	58

7.	Het recht op juridische en andere passende bijstand tijdens het verblijf in een politiecel	61
7.1.	Het juridisch toetsingskader	61
7.2.	Toetsing aan de wet	62
7.3.	Toetsing aan de praktijk	66
7.4.	Conclusies en aanbevelingen	69
8.	Het recht op beroep en een snelle beslissing	71
8.1.	Het juridisch toetsingskader	71
8.2.	Toetsing aan de wet	72
8.3.	Toetsing aan de praktijk	72
8.4.	Conclusies en aanbevelingen	73
9.	Het recht op een menselijke en waardige behandeling van minderjarigen in politiecellen	75
9.1.	Het juridisch toetsingskader	75
9.2.	Toetsing aan de wet	77
9.3.	Toetsing aan de praktijk	79
9.4.	Conclusies en aanbevelingen	83
10.	Kennis, training en specialisme binnen de politie	85
10.1.	Het juridisch toetsingskader	85
10.2.	Toetsing aan de wet	86
10.3.	Toetsing aan de praktijk	86
10.4.	Conclusies en aanbevelingen	87
11.	Huisvesting, gezondheid, medische zorg en veiligheid	89
11.1.	Het juridisch toetsingskader	89
11.2.	Toetsing aan de wet	90
11.3.	Toetsing aan de praktijk	93
11.4.	Conclusies en aanbevelingen	97
12.	Dwangmiddelen	99
12.1.	Het juridisch toetsingskader	99
12.2.	Toetsing aan de wet	101
12.3.	Toetsing aan de praktijk	102
12.4.	Conclusies en aanbevelingen	103
13.	Klachtbehandeling en toezicht op politiecellen	105
13.1.	Het juridisch toetsingskader	105
13.2.	Toetsing aan de wet	105
13.3.	Toetsing aan de praktijk	107
13.4.	Conclusies en aanbevelingen	110

14.	Over de grens: het voorarrest van minderjarigen in vier Europese landen	113
14.1.	België	113
14.1.1.	Het jeugdstrafrecht in België	113
14.1.2.	Opsluiting en voorarrest van minderjarigen	115
14.1.3.	Cijfers omtrent opsluiting en voorarrest van minderjarigen	116
14.2.	Finland	118
14.2.1.	Het jeugdstrafrecht in Finland	118
14.2.2.	Opsluiting en voorarrest van minderjarigen	120
14.2.3.	Cijfers omtrent opsluiting en voorarrest van minderjarigen	121
14.3.	Duitsland	123
14.3.1.	Het jeugdstrafrecht in Duitsland	123
14.3.2.	Opsluiting en voorarrest van minderjarigen	124
14.3.3.	Cijfers omtrent opsluiting en voorarrest van minderjarigen	126
14.4.	Engeland & Wales	127
14.4.1.	Het jeugdstrafrecht in Engeland & Wales	127
14.4.2.	Opsluiting en voorarrest van minderjarigen	128
14.4.3.	Cijfers omtrent opsluiting en voorarrest van minderjarigen	130
14.5.	Conclusies en aanbevelingen	131
15.	Conclusies en aanbevelingen	133
	Bronnen	143

SAMENVATTING

De afgelopen jaren bereikten *Defence for Children* verontrustende signalen over de hoge aantallen minderjarigen in politiecellen in Nederland en de behandeling van minderjarigen tijdens het voorarrest in de politiecel. Deze signalen vormden de aanleiding voor *Defence for Children* om onderzoek te doen naar de rechtspositie van minderjarige verdachten in politiecellen en cellencomplexen. Ten behoeve van het onderzoek is op basis van de relevante bepalingen in het VN-Kinderrechtenverdrag en de bijbehorende VN-regelingen over jeugdstrafrecht een juridisch toetsingskader opgesteld. Vervolgens werden de huidige wet- en regelgeving, beleid en praktijk aan dit kader getoetst. Dit rapport doet verslag van het onderzoek en geeft concrete aanbevelingen ter verbetering van de situatie van minderjarigen in voorarrest in politiecellen.

Met dit onderzoek wil *Defence for Children* de implementatie van het VN-Kinderrechtenverdrag in Nederland bevorderen en bijdragen aan een meer bewust en kindgericht beleid voor de groep minderjarigen die in aanraking komt met de politie. Op basis van de onderzoeksgegevens concludeert *Defence for Children* dat Nederland tekort schiet in de naleving van de bepalingen in het VN-Kinderrechtenverdrag ten aanzien van voorarrest van minderjarige verdachten in politiecellen en cellencomplexen:

Nederland voert geen kindgericht beleid ten aanzien van minderjarigen in politiecellen

Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag hebben minderjarigen in het strafrecht een aparte rechtspositie en moet de Nederlandse overheid er voor zorgen dat wetgeving, beleid en praktijk in overeenstemming worden gebracht met de vereisten in het VN-Kinderrechtenverdrag. Minderjarigen die door de politie zijn aangehouden en in een politiecel verblijven, worden in Nederland echter nauwelijks anders behandeld dan volwassenen. Aparte afdelingen of kindvriendelijke cellen zijn er bijna niet en informatie over het ontvangen van bezoek of de mogelijkheid om te telefoneren wordt niet altijd gegeven.

Het opsporingsbelang weegt zwaarder dan het belang van het kind

Het VN-Kinderrechtenverdrag stelt dat opsluiting van minderjarigen alleen toegepast kan worden als uiterste maatregel. Met name in de eerste fase van inverzekeringstelling ligt de nadruk op opsporing en gaat er onvoldoende aandacht uit naar het belang van het kind. Specifieke criteria waaraan getoetst kan worden of de opsluiting van een minderjarige noodzakelijk is, ontbreken. Als een minderjarige na uiterlijk drie dagen bij de rechter-commissaris komt, toetst deze of de opsluiting rechtmatig is geweest. Pas vanaf het moment dat de minderjarige verdachte in bewaring wordt gesteld, geldt de regel 'schorsing tenzij' en is de rechter-commissaris verplicht te toetsen of er mogelijkheden zijn om hem of haar eventueel onder voorwaarden naar huis te laten gaan. Pas dan voldoet Nederland aan het VN-Kinderrechtenverdrag.

De inverzekeringstelling van minderjarigen is de afgelopen jaren toegenomen

Opvallend is dat het aantal gehoorde minderjarigen tussen 2008 en 2010 is gedaald van 59.750 naar 49.015. Tegelijkertijd is er echter een sterke stijging zichtbaar van het aantal kinderen dat een nacht of langer op het politiebureau doorbrengt. Dit aantal is gestegen van 8.261 in 2008 naar 9.136 in 2010. Nederland voert daarmee geen beleid dat is gericht op een afname van het aantal minderjarigen dat in een politiecel verblijft.

De registratie van gegevens over minderjarigen in politiecellen is niet op orde

Cijfers over de duur van het verblijf van minderjarigen in een politiecel zijn niet beschikbaar. Ook ontbreken cijfers over de leeftijd van minderjarigen die tijd op het politiebureau doorbrengen. De cijfers die wel door diverse ketenpartners, zoals de politie, het Openbaar Ministerie en het Ministerie voor Veiligheid en Justitie, worden gepubliceerd sluiten onvoldoende op elkaar aan.

De wettelijke maximale termijn van verblijf van minderjarigen in een politiecel is te lang
Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag mag een kind alleen worden opgesloten voor de kortst mogelijke duur. In Nederland mogen minderjarigen voor maximaal zestien dagen en vijftien uur in een politiecel worden vastgehouden. In andere landen, zoals België, Duitsland, Finland en Engeland en Wales, mag dit niet langer dan 24 uur.

Er zijn te weinig alternatieven voor opsluiting van minderjarigen in een politiecel beschikbaar
In de fase van inverzekeringstelling zijn er onvoldoende mogelijkheden voor buitengerechtelijke afdoening en is er geen landelijk dekkend aanbod voor *diversion* en alternatieven. Herstelrecht en bemiddeling hebben geen wettelijke basis en worden onvoldoende benut na de eerste contacten met de politie. In landen als België, Duitsland en Finland worden meer mogelijkheden voor herstelrecht en bemiddeling geboden.

De uitvoering van het recht op informatie en het recht op rechtsbijstand kan beter
Minderjarigen hebben het recht om op een begrijpelijke manier over de aanklacht te worden geïnformeerd. In de praktijk blijkt dat informatie en voorlichting aan minderjarigen echter vaak te kort schieten en niet kindgericht zijn. Ook de toegang tot juridische bijstand moet direct beschikbaar en kosteloos zijn, maar rechtsbijstand is nog niet in alle zaken gratis beschikbaar.

De kennis van politie en justitie is niet voldoende
Minderjarigen krijgen op het politiebureau regelmatig te maken met professionals die niet speciaal zijn getraind om met minderjarigen om te gaan. Er gelden landelijk geen aparte instructies of protocollen ten aanzien van minderjarigen voor jeugdpolitie en arrestantenverzorgers die met minderjarigen werken.

Een verbod op de toepassing van dwang en geweld is niet wettelijk vastgelegd
Het gebruik van geweld en andere vernederende vormen van straf is verboden. Minderjarigen blijken juist in de eerste fase van het strafproces de meeste kans te lopen om slachtoffer te worden van geweld, vernedering of andere vormen van mishandeling. Een verbod op het gebruik van dwang en geweld is niet opgenomen in de Nederlandse wet en er is evenmin garantie dat dwangmiddelen niet kunnen worden toegepast als straf.

Het toezicht op de omstandigheden van minderjarigen in politiecellen schiet tekort
Een landelijk toetsingskader voor het verblijf van minderjarigen in politiecellen ontbreekt. Bovendien is er onvoldoende zicht op het aantal en de inhoud van klachten die door minderjarigen of hun ouders worden ingediend bij de regionale Commissie voor de Politieklachten. De klachten van minderjarigen en hun ouders worden niet apart geregistreerd. Hierdoor blijft een goed instrument voor signalering, analyse en evaluatie onbenut.

Aanbevelingen

Op dit moment voldoen de Nederlandse wet- en regelgeving, het beleid en de praktijk ten aanzien van het voorarrest van minderjarige verdachten in politiecellen niet aan de vereisten van het VN-Kinderrechtenverdrag. Nederland schiet hiermee tekort in het bieden van garanties voor een menselijke en kindgerichte behandeling van minderjarige verdachten in politiecellen. Met de rechten van minderjarigen wordt in de eerste fase van het strafproces onvoldoende rekening gehouden. Op basis van de onderzoeksresultaten komt *Defence for Children* met een reeks aanbevelingen voor het opstellen van een kindgericht beleid voor minderjarigen die in een politiecel verblijven. Aan de hand van de gedetailleerde aanbevelingen kunnen de overheid en de betrokken instanties de rechtspositie van minderjarige verdachten in de eerste fase van het strafrechtelijke proces verbeteren zodat kan worden voldaan aan de internationaal-rechtelijke verplichtingen die de Nederlandse regering met de ratificatie van het VN-Kinderrechtenverdrag is aangegaan.

DANKBETUIGINGEN

Dit rapport zou niet tot stand zijn gekomen zonder de betrokkenheid en inzet van een groot aantal personen en instanties. Ten eerste willen we de minderjarigen die aan het onderzoek hebben meegewerkt bedanken. Hun ervaringen en datgene wat zij erover hebben willen zeggen zijn signalen van onmisbare waarde. Ook de medewerking van ruim twintig deskundigen tijdens het onderzoek is van essentieel belang geweest. We hebben kunnen rekenen op een brede input vanuit de advocatuur, de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie, de jeugdreclassering, universiteiten, de politie, arrestantenverzorgers, de Raad voor de Kinderbescherming, de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman. Wij zijn zeer dankbaar voor de tijd die iedereen heeft kunnen vrijmaken om ons van deze informatie te voorzien en de kennis en ervaringen te delen. Daarnaast zijn wij in de gelegenheid geweest om politiebureaus en cellencomplexen te bezoeken en inzicht te krijgen in de dagelijkse gang van zaken.

Wij bedanken de begeleidingscommissie voor de begeleiding en adviezen:

dr. mr. T. Liefwaard, universitair docent jeugdstrafrecht, Universiteit Utrecht;
dr. mr. E.M. Mijnaerends, jeugdofficier van Justitie, Openbaar Ministerie;
D. Ooms, Bureau Jeugdzorg Rotterdam, afdeling jeugdreclassering;
mr. M.E. Polman, programma-manager, Landelijk Programmabureau Politie Jeugdtaak en E. Steenberg, die deze functie vanaf 1 april 2011 over heeft genomen.

Daarnaast willen wij Hans Broekhuijzen van het Landelijk Programma Politie Jeugdtaak hartelijk bedanken voor het verstrekken van politiecijfers uit de Landelijke GIDS database van de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN). Tevens stelden de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie cijfers beschikbaar.

Verder gaat onze dank uit naar onze collega's bij Defence for Children die ieder een grote of kleine bijdrage leverden aan het onderzoek en de totstandkoming van dit rapport: Aloys van Rest (directeur), Mirjam Blaak, Sharon Detrick, Manon Eijgenraam, Jolien Verweij, Coby van der Kooi en Roos de Wildt.

Tevens bedanken wij Stichting Kinderpostzegels Nederland voor de financiële steun aan de Kinderrechtenhelpdesk van Defence for Children.

Ten slotte gaat onze dank uit naar de Stichting Steunfonds Pro Juventute Nederland die het onderzoeksproject en deze publicatie mogelijk heeft gemaakt.

Maartje Berger en Carrie van der Kroon

VOORWOORD

MINDERJARIGE (17 JAAR): *Ze maken van een mug een olifant. De politie heeft me ruw in de boeien geslagen. Ik had blauwe kringen in mijn polsen staan. Eerst werd ik gefouilleerd, alles werd leeggehaald alsof ik een crimineel was. Toen heb ik twee uur in een wachtcel gezeten zonder wat te drinken. Het was een soort isoleercel. Heel schaars, geen daglicht, alleen een tl-lamp. Midden in de nacht werd ik verhoord. Tijdens het verhoor voelde ik me onder druk gezet. Geen bemiddelingspoging, we moesten ons verhaal doen en toen moesten we weg. Mijn broer moest me om zes uur 's morgens komen ophalen. Negen maanden later ben ik door de rechter vrijgesproken.*

Het rapport dat voor u ligt, gaat over de positie van minderjarigen die verdacht worden van strafbare feiten en die enige tijd doorbrengen in een politiecel. Een cel is over het algemeen een kille, kale ruimte om de dag in door te brengen. De regels die er gelden voor minderjarigen verschillen nauwelijks van de regels voor volwassenen. Voor veel minderjarige verdachten is de politiecel tot het moment van hun arrestatie onbekend terrein. Het verblijf op het politiebureau kan, zeker voor degenen die voor het eerst zijn aangehouden, een grote impact hebben en voor sommigen zelfs een traumatische ervaring zijn.

“Kinderen die zich volwassen gedragen, kunnen als volwassenen worden behandeld”, is een veel gehoorde mening. Het plegen van strafbare feiten door minderjarigen wordt gezien als volwassen gedrag, waar een volwassen reactie op zou mogen volgen. De roep om een harde aanpak klinkt luid door. Minderjarigen zijn minderjarig en daarmee kwetsbaarder. Om deze en andere redenen hebben zij speciale rechten. Deze rechten zijn vastgelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag.

In de meeste zaken van de minderjarigen die met de politie in aanraking komen, gaat het om vervelend gedrag dat niet mag, waaronder puber- of experimenteergedrag, overlast, rotgeintjes, stommititeiten, stoer doen of meedoen met anderen. Vechtpartijen, diefstal, vernielingen, zijn veel voorkomende delicten. Achteraf zien velen zelf ook dat ze fout zaten.

Deze jongeren komen op het politiebureau veel dingen tegen, die niet ingericht zijn op minderjarigen of zelfs schadelijk voor hen zijn. Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat er nauwelijks politiecellen zijn die zijn ingericht voor minderjarigen, dat de informatie aan de jongeren en hun ouders regelmatig tekort schiet, dat minderjarigen soms dagenlang vastzitten zonder iets te doen te hebben en dat de politieagenten die met jongeren te maken krijgen niet speciaal zijn opgeleid om met minderjarigen om te gaan. Jongeren worden vaak van het begin af aan behandeld alsof ze schuldig zijn, maar voor hen geldt, net als voor iedereen, dat je onschuldig bent, tot het tegendeel is bewezen.

Het VN-Kinderrechtenverdrag staat voor een pedagogische en oplossingsgerichte aanpak van minderjarige verdachten. Uitgangspunten zijn daarbij dat jongeren alleen in die gevallen worden opgesloten als het niet anders kan en dan voor de kortst mogelijke duur. Minderjarigen moeten kunnen leren van hun fouten en ook is het belangrijk dat zij onderdeel blijven van de maatschappij. Dit rapport legt de positie van minderjarigen die met de politie in aanraking komen langs de normen van het VN-Kinderrechtenverdrag. Er blijkt een groot terrein te winnen. We stellen hierbij politici, beleidsmakers, professionals, ketenpartners, minderjarigen, hun ouders en u als burger voor de uitdaging om ook als het om minderjarigen in het strafrecht gaat, de voorwaarden die het VN-Kinderrechtenverdrag stelt na te komen en apart in wet-, regelgeving en praktijk door te laten klinken.

Aloys van Rest,
directeur *Defence for Children*

AFKORTINGEN

ASBO	Anti Social Behaviour Order
BJJ	Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen
BVH	Basisvoorziening Handhavingen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (vertaling: Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling en bestraffing)
DJI	Dienst Justitiële Instellingen
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
HKS	Herkenningssystemen
IPOL	Dienst Internationale Politiesamenwerking
ITB	Intensieve Traject Begeleiding
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VN-Kinderrechtenverdrag)
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
JJI	Justitiële Jeugdinstelling
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LIJ	Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen
NPM	Nationaal Preventie Mechanisme
OM	Openbaar Ministerie
OPCAT	United Nations Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
PVM	Proces-Verbaal Minderjarigen
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
VN	Verenigde Naties
vtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
YOT	Youth Offending Teams

1. INLEIDING

In 2010 kwamen bijna zeventigduizend kinderen in aanraking met de Nederlandse politie en werden bijna vijftigduizend kinderen door de politie verhoord. Meer dan negenduizend minderjarigen gingen na het politieverhoor een dag of langer de cel in. Het is niet bekend hoeveel minderjarigen voorafgaand aan een politieverhoor een nacht op het bureau verbleven. Uitgaande van de wet kan een minderjarige verdachte maximaal zestien dagen en vijftien uur in een politiecel doorbrengen.

Bij de Kinderrechtenhelpdesk van *Defence for Children* kwamen in 2008 en 2009 zorgelijke signalen binnen over het verblijf van minderjarige verdachten op het politiebureau. Kinderen, ouders, advocaten en hulpverleners meldden klachten over de wijze waarop er met minderjarigen in politiecellen wordt omgegaan. De behandeling van minderjarigen in politiecellen onderscheidt zich nauwelijks van de aanpak van volwassenen. Ze krijgen bijna standaard handboeien om als ze zich moeten verplaatsen, wachten soms onnodig lang in de politiecel en ervaren het politieverhoor als intimiderend. Ouders krijgen soms pas laat te horen waar hun kind is en kunnen niet altijd op bezoek.

Laura (13 jaar) is erbij wanneer een paar vriendjes de mobiele telefoon pikken van een jongen die ze kennen van het voetballen. Laura krijgt de SIM-kaart in haar handen en breekt hem door midden. Na een paar dagen moet ze op het politiebureau verschijnen. Haar moeder brengt haar weg, zegt dat ze bereikbaar is en dat ze een advocaat kent die haar dochter kan bijstaan. Later die middag belt Laura's moeder zelf naar het bureau omdat ze niks meer gehoord heeft. Laura is inmiddels verhoord door de politie, in verzekering gesteld en geboeid overgebracht naar het cellencomplex. De politie heeft een advocaat voor haar geregeld. Moeder is woedend, belt haar eigen advocaat en mag uiteindelijk om half negen 's avonds haar dochter zien. Laura huilt. Zij wil niet meer alleen zijn en is bang voor het donker in de cel 's avonds. De knuffel die haar moeder voor haar meeneemt wordt door de politieambtenaar geweigerd. Na twee dagen wordt Laura voorgeleid voor de rechter. Op de rechtbank krijgt ze de hele dag niks te eten. De rechter-commissaris beslist dat ze naar huis mag met huisarrest. Inmiddels is het een jaar later en heeft Laura nog steeds nachtmerries van haar verblijf op het politiebureau.

1.1. Thematiek en vraagstelling

Nederland onderscheidt zich van andere landen door uitgebreide regelgeving inzake jeugdstrafrecht. Naast de Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen (BJJ) gaan diverse andere wetten, richtlijnen en aanverwante regelingen specifiek uit van een aparte rechtspositie van minderjarigen in het strafrecht. De wet regelt dat minderjarigen lagere straffen en andere maatregelen opgelegd krijgen dan volwassenen en dat zij in aparte justitiële jeugdinstellingen worden vastgehouden. Voor kinderen die, vaak voor het eerst, contact hebben met de politie verschillen de regels echter nauwelijks van die voor volwassenen. Aparte politiecellen voor minderjarigen bestaan bijna niet.

De bezorgdheid van *Defence for Children* is ontstaan als gevolg van verschillende signalen zoals:

- Het hoge aantal minderjarigen dat in voorarrest wordt geplaatst in een politiecel.
- Zorgelijke meldingen bij de helpdesk van *Defence for Children* over het verblijf en de behandeling van minderjarigen in politiecellen.
- Recente bevindingen van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind en het *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)* van de Raad van Europa.

Juveniles run a higher risk of being deliberately ill-treated in police establishments than in other places of detention – The CPT Standards¹

De aanzet tot het onderzoek is gedaan door Margot Weustenenk en Judith Pullen, die er in 2008 een scriptie over schreven als eindopdracht voor de hbo-opleiding Recht aan de Hogeschool van Amsterdam.² Deze scriptie vormde voor *Defence for Children* aanleiding om verder te gaan met het onderzoek naar de rechtspositie van minderjarigen in politiecellen.

Volgens het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK en hierna ook: VN-Kinderrechtenverdrag) mag het voorarrest van een minderjarige slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur gehanteerd worden. Daarnaast zijn er regels voor het verblijf, de behandeling en de procesrechtelijke rechten van minderjarigen in voorarrest.

Het hier beschreven onderzoek naar de rechtspositie van minderjarigen in politiecellen beoogt in kaart te brengen of Nederlandse wet- en regelgeving, beleid en praktijk ten aanzien van voorarrest van minderjarige verdachten in politiecellen en cellencomplexen in overeenstemming zijn met het VN-Kinderrechtenverdrag. Waar nodig worden aanbevelingen geformuleerd. De onderzoekers willen verdere implementatie van het VN-Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse strafwetgeving bevorderen en zo een bijdrage leveren aan een meer bewust en kindgericht beleid ten aanzien van minderjarigen die met de politie te maken hebben.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

In hoeverre zijn Nederlandse wet- en regelgeving, beleid en praktijk ten aanzien van het verblijf van minderjarige verdachten in politiecellen in overeenstemming met de regels van het VN-Kinderrechtenverdrag en de bijbehorende VN-regelingen ten aanzien van de voorwaarden voor opsluiting en de rechtspositie van minderjarigen in politiecellen?

De voorwaarden voor opsluiting:

1. De hantering van het verblijf in een politiecel in het kader van voorarrest als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke en passende duur.
2. De totstandkoming van voor kinderen bedoelde wetten, procedures, autoriteiten en instellingen waaronder de toepassing van *diversion*.
3. De toepassing van alternatieven voor het verblijf in een politiecel.

De rechtspositie van minderjarigen in politiecellen:

4. Het recht van iedere minderjarige verdachte die in een politiecel is geplaatst om onverwijld te beschikken over juridische en passende bijstand.
5. Het recht van iedere minderjarige verdachte die in een politiecel is geplaatst om de wettigheid van zijn vrijheidsbeneming te betwisten ten overstaan van een rechter en op een onverwijld beslisting ten aanzien van dat beroep.
6. Het recht van iedere minderjarige verdachte die in een politiecel is geplaatst om te

1 Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2002), *The CPT Standards, 'Substantive' sections of the CPT's General Reports*, (CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010). Zie ook: Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2002), *Juveniles deprived of their liberty, extract from the 9th General Report*, (CPT/Inf (99) 12) p. 72, verkrijgbaar via: <http://www.cpt.coe.int>.

2 Weustenenk, M., Pullen, J. (2008), *Onderzoek naar minderjarigen in politiecellen* (scriptie), Hogeschool van Amsterdam.

worden behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd.

Het onderzoek richt zich op de minderjarigen die op verdenking van een strafbaar feit in politiecellen verblijven (het wachten op het politieverhoor, in verzekeringstelling en in bewaringstelling). De Nederlandse wet maakt daarbij onderscheid tussen drie groepen minderjarigen:

- 1) Jonger dan twaalf jaar: Deze groep is niet strafrechtelijk aansprakelijk en kan maximaal zes uur (plus negen uur = de uren tussen 00.00 en 09.00 uur) worden ingesloten op het politiebureau in afwachting van het verhoor.
- 2) Twaalf tot en met vijftien jaar: Deze groep minderjarigen is strafrechtelijk aansprakelijk en kan maximaal negen dagen en vijftien uur worden vastgehouden in voorarrest in een politiecel. Daarna moet de minderjarige worden overgebracht naar een justitiële jeugdinrichting.
- 3) Zestien en zeventien jaar: Deze groep minderjarigen is strafrechtelijk aansprakelijk en kan maximaal zestien dagen en vijftien uur worden vastgehouden in voorarrest in een politiecel. Daarna moet de minderjarige worden overgebracht naar een justitiële jeugdinrichting.

1.2. Methodologische verantwoording

Voor minderjarige verdachten die op verdenking van een strafbaar feit worden aangehouden en vervolgens vastgehouden op het politiebureau gelden specifieke eisen op basis van het VN-Kinderrechtenverdrag. Nederland heeft zich met de ratificatie van het verdrag verplicht om bij de totstandkoming van wetgeving en beleid, instellingen en procedures steeds rekening te houden met de leeftijd en behoeften van minderjarigen.

Om te kunnen toetsen of de Nederlandse wet- en regelgeving en praktijk voldoen aan de afspraken die voortvloeien uit het VN-Kinderrechtenverdrag ten aanzien van de rechtspositie van minderjarigen in de politiecel zal voor ieder deelonderwerp in de eerste paragraaf van ieder hoofdstuk een juridisch toetsingskader worden opgesteld. Het juridisch toetsingskader geeft de normen die internationaal gelden ten aanzien van minderjarigen die in aanraking komen met politie en justitie en die enige tijd doorbrengen in een politiecel.

Het juridisch toetsingskader is opgesteld aan de hand van de relevante internationale standaarden en bijbehorende regelingen:

- de artikelen 37 en 40 IVRK;
- het Algemeen Commentaar nr. 10 (*General Comment* nr. 10) van het VN-Kinderrechtencomité;³
- de belangrijkste VN-regelingen voor jeugdstrafrecht, de *Beijing Rules*, de *Havana Rules* en de *Riyadh Guidelines*.⁴

Waar relevant komen Europese standaarden aan de orde waaronder het rapport dat de *European Committee for the Prevention of Torture (CPT)* heeft opgesteld naar aanleiding van het bezoek van deze commissie aan Nederland in 2007 en relevante uitspraken van het Europese Hof voor de

3 UN Committee on the Rights of the Child (2007) *General Comment No. 10 (2007), Children's rights in juvenile justice*, CRC/C/GC/10.

4 United Nations General Assembly (1985), *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (The Beijing Rules), A/RES/40/33; United Nations General Assembly (1990) *United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (The Havana Rules), A/RES/45/11; United Nations General Assembly (1990), *United Nations Guidelines for the prevention of juvenile delinquency* (The Riyadh Guidelines), A/Res/45/112.

Rechten van de Mens (EHRM). Tevens zijn de *General Guidelines for Periodic Reports* van het VN-Kinderrechtencomité verwerkt. Waar Europese regels en standaarden specifiek ingaan op de rechtspositie van minderjarige verdachten in de politiecel zullen deze worden vermeld. Per deel-vraag staat beschreven wat ieder recht inhoudt en welke toetsingscriteria daaruit voortkomen.

De voor de politie relevante Nederlandse wetgeving over minderjarigen staat in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. In beide wetboeken is een aparte afdeling opgenomen met bepalingen die alleen gelden voor minderjarigen.⁵ Verdere regelgeving die van toepassing is op minderjarigen die in politiecellen verblijven is opgenomen in:

- de Politiewet;
- de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren;
- de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen;
- de Aanwijzing Rechtsbijstand Politieverhoor;
- de Aanwijzing Effectieve Afdoening Strafzaken Jeugdigen;
- de Aanwijzing Inverzekeringstelling;
- de Wet Nationale Ombudsman;
- en de diverse klachtenregelingen van de Commissies voor Politieklachten.

Interne afspraken zijn opgenomen in het Huishoudelijk Reglement Zorg voor en Bejegening van Ingeslotenen in Cellencomplexen en de huisregels van de afzonderlijke cellencomplexen. Het vaststellen van deze regels en aparte bepalingen voor minderjarigen is voorbehouden aan de regiokorpsen zelf, waarbij uitgegaan wordt van de wet en het Model Huishoudelijk reglement.

Bij aanvang van het onderzoek is de Nederlandse wet- en regelgeving in kaart gebracht en vergeleken met het juridisch toetsingskader. Vervolgens is onderzoek gedaan naar de uitvoering van het beleid en de praktijk. De praktijktoetsing vond plaats volgens verschillende methoden van kwalitatief onderzoek:

- literatuuronderzoek;
- interviews en gesprekken met deskundigen en jongeren (ervaringsdeskundigen);
- het verzamelen en analyseren van de beschikbare cijfers over onder andere het aantal minderjarigen dat in politiecellen verblijft en het aantal dat aan de rechter-commissaris voorgeleid wordt of geschorst wordt;
- een inventarisatie en analyse van klachten (Kinderrechtenhelpdesk *Defence for Children*, Commissie Politieklachten, Nationale Ombudsman);
- een inventarisatie van bestaande programma's voor alternatieven voor voorarrest en *diversion*;
- bestudering van de beschikbare data en de wet- en regelgeving en beleid ten aanzien van minderjarige verdachten in vier omliggende landen of landsdelen: België, Duitsland, Finland, Engeland & Wales.

Om de minderjarigen die meewerkten aan dit onderzoek onherkenbaar te maken, zijn hun uitspraken geanonimiseerd en alleen onder vermelding van een nummer opgenomen. Ook de deskundigen die meewerkten aan dit onderzoek worden niet met naam genoemd.

⁵ Wetboek van Strafrecht Eerste Boek Titel VIII A, artikel 77a-77hh; Wetboek van Strafvordering Vierde Boek Titel II, artikel 486-505.

1.3. In dit onderzoeksrapport gehanteerde definities

Aanhouden:	Iemand de vrijheid benemen om hem of haar over te brengen naar een plaats van verhoor ter voorgeleiding aan een hulpofficier van justitie om de verdachte te horen in het kader van een opsporingsonderzoek.
Alternatieven:	Een andere wijze van afdoening van een strafbaar feit dan vrijheidsbeneming.
<i>Diversion</i> :	Buitengerechtelijke afdoening van een strafbaar feit, door zaken onder bepaalde voorwaarden uit het justitiële systeem weg te leiden.
Herstelrecht:	Er is geen eenduidige definitie van herstelrecht. Mogelijke omschrijvingen zijn: <ul style="list-style-type: none">- Een visie op recht doen die prioriteit geeft aan het herstel van schade, het leed en de sociale onrust die door een misdrijf zijn ontstaan. Of: <ul style="list-style-type: none">- Proces waarin partijen gezamenlijk een oplossing zoeken voor de vraag hoe om te gaan met de gevolgen van het delict en de gevolgen die dit heeft voor de toekomst.
Minderjarige:	Iedereen onder de achttien jaar.
Minderjarige verdachte:	Iedereen onder de achttien jaar die ervan wordt verdacht iets strafbaars te hebben begaan en op wie het jeugdstrafrecht van toepassing is.
Politiecellencomplex:	Een in een gebouw te onderscheiden ruimte, waarin één of meer gangen met daaraan grenzend één of meer ruimten liggen, die worden gebruikt voor het insluiten van personen. ⁶

'Juvenile': a child or young person who, under the respective legal systems, may be dealt with for an offence in a manner which is different from an adult.⁷

1.4. Opbouw van het rapport

Om een beeld te geven van de groep kinderen die met de politie in aanraking komen, worden in hoofdstuk 2 de beschikbare cijfers over kinderen in politiecellen weergegeven. In de hoofdstukken 3 tot en met 13 zijn de voorwaarden voor opsluiting en de rechtspositie van minderjarige verdachten uitgewerkt aan de hand van zes deelvragen. In ieder hoofdstuk wordt met behulp van het juridisch toetsingskader nagegaan of de Nederlandse wet voldoet aan de gestelde wettelijke voorwaarden en rechtswaarborgen uit de internationale bepalingen. Mogelijke tekortkomingen in de Nederlandse regelgeving worden belicht. Vervolgens wordt ingegaan op de Nederlandse praktijk en hoe deze zich verhoudt tot de (inter)nationale wettelijke regelingen. Hoofdstuk 14 biedt een overzicht van de wetgeving en praktijk in vier andere landen of landsdelen: België, Duitsland, Finland en Engeland & Wales. Het slot van ieder hoofdstuk bestaat uit conclusies en aanbevelingen. Slothoofdstuk 15 biedt een overzicht van de conclusies en aanbevelingen uit de eerdere hoofdstukken.

⁶ Besluit beheer regeling politiekorpsen, art. 1d.

⁷ UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel 2.2.a.

2. MINDERJARIGEN IN POLITIECELLEN: CIJFERS

2.1. Inleiding

Op elke school en in bijna iedere schoolklas zit jaarlijks wel een leerling die op verdenking van een strafbaar feit een paar uur of langer doorbrengt op een politiebureau. Als het om vervelend en storend gedrag of een ‘schoolpleindelict’ gaat, zal ieder die met een minderjarige verdachte werkt ernaar streven dat deze dezelfde dag nog naar huis kan. Is er meer aan de hand en is extra politieonderzoek nodig dan kunnen minderjarigen dagenlang op het politiebureau vastgehouden worden.

MINDERJARIGE 2 (15 JAAR): *Donderdagmiddag kwam ik bij de rechter, die vond het terecht dat ze me vasthielden. Maar die zei niet dat ik nog langer moest zitten, daar wist ik niks van. Ik dacht dat ik die avond om negen uur naar huis zou gaan. Maar dat was niet zo.*

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de beschikbare cijfers over het aantal minderjarige verdachten in politiecellen en het aantal dagen dat zij er doorbrengen. Wat allereerst opvalt is dat er in de periode 2008 tot en met 2010 nauwelijks officiële cijfers zijn gepubliceerd over het aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten. Voor dit onderzoek zijn deze cijfers opgevraagd bij het Landelijk Programma Politie Jeugdtaak en het Openbaar Ministerie.

Tot 2008 werden de politiecijfers bijgehouden door de verschillende politiekorpsen. Sinds het nieuwe registratiesysteem in gebruik is genomen, de Landelijke GIDS database van de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN), is het mogelijk om een landelijk beeld te genereren. De gegevens uit dit registratiesysteem zijn voor dit onderzoek opgevraagd. Daarnaast is gebruik gemaakt van de cijfers in de publicatie Landelijk verdachtenbeeld 2009 van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De informatie van het Openbaar Ministerie is afkomstig uit de Factsheets van het Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit. Tevens is gebruik gemaakt van publicaties van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Raad voor de Rechtspraak.

Met gebruikmaking van de gepubliceerde en opgevraagde cijfers wordt een zo compleet mogelijk beeld geschetst. Dit dient als basis om conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren. In hoeverre de door de politie, Openbaar Ministerie, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen en de Raad voor de Rechtspraak gebruikte terminologie op elkaar aansluit is niet overal duidelijk. Er zijn bijvoorbeeld verschillen tussen de gegevens van de politie en de gegevens in de Factsheets van het Openbaar Ministerie.

Hierna volgt een overzicht van de beschikbare cijfers ten aanzien van: jeugdcriminaliteit en het aantal minderjarige verdachten (2.2.); Raad voor de Kinderbescherming (2.3.); voorlopige hechtenis en schorsing (2.4.); de zorgmelding, buitengerechtelijke afdoening en alternatieven voor detentie (2.5.). Tot slot volgen, voor zover die mogelijk zijn met de beschikbare gegevens, conclusies en aanbevelingen (2.6).

2.2. Jeugdcriminaliteit en het aantal minderjarige verdachten

Deze paragraaf geeft een overzicht van de cijfers over de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit van 2000 tot en met 2010. De cijfers die zijn opgevraagd gaan onder meer over het aantal minder-

jarige verdachten, het aantal minderjarigen dat door de politie is verhoord en het aantal minderjarigen dat na het verhoor langer op het politiebureau moet blijven en in verzekering is gesteld door de hulpofficier van justitie. Vanaf 2008 houdt de politie de gegevens in een andere database bij. Om deze reden zijn onderstaande tabellen gesplitst in een tabel 2000 tot en met 2007 en een tabel 2008 tot en met 2010. De terminologie en definities zijn rechtstreeks overgenomen uit de Landelijke GIDS database. Voor de jaren 2000 tot en met 2007 is een uitsplitsing gemaakt naar soort delict.

Tabel 1: Cijfers 2000 tot en met 2007, Criminaliteit en Rechtshandhaving 2009 (CBS/WODC)

Minderjarigen	2000	2006	2007
Totaal minderjarigen in Nederland (12 t/m 17 jaar) ⁸	1.118.659	1.201.799	1.204.964
Aantal door de politie gehoorde minderjarigen (tabel 4.21 en 4.27)	47.645	70.389	68.897
Geweldsmisdrijf (4.22)	9.899	15.077	15.810
Vermogensmisdrijf (4.23)	24.106	27.966	25.413
Openbare orde (4.24)	10.992	22.226	22.006
Verkeersmisdrijf (4.25)	1.034	1.776	2.107
Drugsmisdrijven (4.26)	358	869	851
Wet wapens en munitie (4.26)	574	1.065	1.091
Totaal aantal aangehouden minderjarigen met proces-verbaal (4.30)	17.170	30.630	32.170

Tabel 2: Cijfers 2008 tot en met 2010: vtsPN Landelijke GIDS database

Minderjarigen	2008	2009	2010
Totaal minderjarigen (12 t/m 17 jaar) ⁹	1.201.945	1.191.453	1.184.064
Alle minderjarige verdachten	100.537	81.501	73.644
Aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten	59.750	52.817	49.015
Aangehouden minderjarige verdachten met proces-verbaal	39.052	35.614	31.035
Minderjarige verdachten die in verzekering zijn gesteld	8.261	8.142	9.136
Minderjarige verdachten bij het Openbaar Ministerie	26.386	18.244	18.135
Ingezonden proces-verbaal/dossier	16.780	10.668	10.529

De cijfers in tabel 3 zijn afkomstig uit het Landelijk Verdachtenbeeld dat jaarlijks wordt gepubliceerd door de Dienst Internationale Politiesamenwerking (Dienst IPOL) van het Korps Landelijke Politiediensten. Deze publicatie heeft tot doel het inzicht te vergroten in de ontwikkeling van de criminaliteit.¹⁰

⁸ Korps Landelijke Politiediensten - Dienst IPOL (2010), *Landelijk Verdachtenbeeld 2009, een analyse van verdachten op basis van gegevens uit HKS*, Zoetermeer: Dienst IPOL Zoetermeer, p. 35.

⁹ Ibid., <http://statline.cbs.nl>.

¹⁰ Id., p. 6.

Tabel 3: Cijfers Landelijk Verdachtenbeeld 2009

Minderjarigen	2000	2006	2007	2008	2009
Minderjarige verdachten tegen wie een proces-verbaal is opgemaakt ¹¹	-	33.300	35.189	31.351	25.830
Ingezetten verdachten per 10.000 minderjarigen	-	273	288	257	212
Totaal verdachten van misdrijven 12 tot 18 jaar (CBS Statline) ¹²	17.170	30.630	32.230	28.590	-

Over de omvang van de jeugdcriminaliteit heeft lang onduidelijkheid bestaan. Cijfers over het aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten zijn van 2008 tot en met 2010 regionaal geregistreerd binnen de politiekorpsen, maar niet landelijk gepubliceerd. In deze periode stond dit onderwerp hoog op de politieke agenda en werd aangenomen dat de jeugdcriminaliteit toenam. Deze aanname bleek echter gebaseerd op inmiddels verouderde cijfers uit 2007, gepubliceerd door het WODC en het CBS.¹³ Eind 2010 kwamen, via het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de politie, de eerste signalen naar buiten over een daling van de jeugdcriminaliteit. Uit een onderzoek naar de leegstand in justitiële jeugdinrichtingen kwam naar voren dat ‘er sprake is van een verandering in de aard van de jeugdcriminaliteit, waarbij het aandeel ernstige delicten in de geregistreerde jeugdcriminaliteit de laatste jaren flink is afgenomen’.¹⁴ De voor dit onderzoek door politie en Openbaar Ministerie beschikbaar gestelde cijfers maken duidelijk dat de jeugdcriminaliteit al sinds 2008 afneemt.

Scherpe daling van het aantal minderjarige verdachten en het aantal politieverhoren

In het jaar 2007 werden er op elke 10.000 minderjarigen 288 verdacht van een strafbaar feit. In 2009 was dit gedaald tot 212 minderjarige verdachten per 10.000 minderjarigen (tabel 3). In 2009 was 13% van het totaal aantal verdachten minderjarig.¹⁵ Uit cijfers van de politie blijkt dat het totaal aantal minderjarige verdachten in 2008 100.537 bedroeg, en in 2010 was gedaald tot 73.644 (tabel 2). Minderjarige verdachten werden de afgelopen jaren vooral aangehouden voor vermogensmisdrijven, vernielingen en openbare-ordemisdrijven. Ze worden minder vaak dan volwassenen verdacht van geweldsmisdrijven tegen personen of van opiumdelicten.¹⁶

In 2007 werden in totaal 68.897 minderjarigen tussen de twaalf en achttien jaar verhoord door de politie (tabel 1). Uit de daarna ingevoerde landelijke database van de Voorziening tot samenwerking van de Politie Nederland (vtsPN) blijkt dat in de jaren 2008, 2009 en 2010 het aantal politieverhoren van minderjarige verdachten daalde van 59.750 in 2008 tot 49.015 in 2010 (tabel 2).

Van 2002 tot en met 2007 nam het aantal minderjarige verdachten tegen wie een proces-verbaal werd opgemaakt jaarlijks toe (tabel 1). Ook hier is na 2008 een kentering zichtbaar (tabel 2). Uit de

11 Verdachte: minderjarige van twaalf tot achttien jaar die door de politie is aangehouden en tegen wie een proces-verbaal is opgemaakt, Landelijk verdachtenbeeld 2009, p. 23 en 35
 12 Personen die geregistreerd zijn in de Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie én daarnaast voorkomen in de Gemeentelijke Basis Administratie.
 13 Het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid concludeert bijvoorbeeld in het *Trendsignalement 2011 - Ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid*, dat de jeugdcriminaliteit toeneemt. Deze conclusie is gebaseerd op cijfers over de geregistreerde jeugdcriminaliteit over de periode 1996-2007 (zie tabel 1).
 14 Dienst Justitiële Jeugdinrichtingen, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2010), *Capaciteitsplan justitiële jeugdinrichtingen*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 3.
 15 Korps Landelijke Politiediensten- Dienst IPOL (2010), p. 36.
 16 Id., p. 38.

gezamenlijke cijfers van Halt en de Herkenningsdienstsystemen (HKS)¹⁷ blijkt dat in 2007 3,4% van de 1.204.964 minderjarigen van twaalf tot achttien jaar door de politie is aangehouden op verdenking van een strafbaar feit. Dit zijn 40.968 minderjarigen.¹⁸ Van alle minderjarige jongens werd 5,1% door de politie aangehouden, van de minderjarige meisjes 1,6%. Vanaf 2008 daalt het aantal minderjarige verdachten dat na politieverhoor wordt aangehouden van 39.052 tot 31.035 in 2010 (tabel 2).

De inverzekeringstelling van minderjarige verdachten neemt fors toe

Gezien de daling van het aantal politieverhoren van minderjarigen verdachten sinds 2008 ligt het in de verwachting dat ook het aantal minderjarigen dat na politieverhoor langer op het politiebureau wordt vastgehouden, afneemt. Er is echter een tegengestelde ontwikkeling zichtbaar. Uit de politie-cijfers komt naar voren dat het aantal in verzekering gestelde minderjarigen vanaf 2008 stijgt. In 2009 werden 8.142 minderjarigen in verzekering gesteld op het politiebureau. In 2010 was dit aantal met bijna duizend gestegen naar 9.136 (tabel 2). Er zijn geen cijfers bekend over het aantal minderjarigen dat in verzekering wordt gesteld op een andere plaats, zoals thuis.

De stijging van het aantal in verzekering gestelde minderjarigen verhoudt zich moeizaam tot een van de belangrijkste uitgangspunten op het gebied van het jeugdstrafrecht uit het VN-Kinderrechtenverdrag (zie hoofdstuk 3). Het VN-Kinderrechtenverdrag stelt dat het opsluiten van minderjarigen slechts is toegestaan als uiterste maatregel, dus alleen als het niet anders kan. Een stijging van het aantal inverzekeringstellingen zou erop kunnen wijzen dat minderjarigen vaker delicten plegen die in de categorie vallen waarvoor inverzekeringstelling is toegestaan. Hieronder vallen bijvoorbeeld openlijke geweldpleging, vernieling en ook delicten die gepleegd worden in groepsverband. De stijging kan er echter ook op duiden dat het begrip ‘in het belang van het onderzoek’ vaker wordt gebruikt door hulpofficieren van justitie om minderjarigen een nacht op het politiebureau te kunnen vasthouden. Het nieuw ingevoerde recht van minderjarigen op juridische bijstand bij het politieverhoor zou tevens van invloed kunnen zijn op het aantal inverzekeringstellingen. Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat minderjarigen zich op aanraden van een advocaat vaker beroepen op hun zwijgrecht en daarmee minder snel bekennen. Een ontkennende verdachte zal eerder aanleiding geven tot het doen van verder politieonderzoek, wat reden kan zijn om een minderjarige verdachte op het politiebureau vast te houden. Op basis van de beschikbare cijfers valt hierover geen uitsluitsel te geven. Nader onderzoek of een procesevaluatie is nodig om tot eenduidige conclusies te kunnen komen.

2.3. Raad voor de Kinderbescherming

Deze paragraaf geeft een overzicht van het aantal zaken van minderjarige verdachten dat jaarlijks door de Raad voor de Kinderbescherming wordt behandeld. We zien hoe dit aantal zich verhoudt tot het totaal aantal minderjarigen dat met een inverzekeringstelling in een politiecel verblijft (tabel 2). De cijfers over de gedane onderzoeken uit het jaarbericht van de Raad voor de Kinderbescherming (tabel 4 regel 1) blijken niet gelijk te zijn aan de cijfers van het Openbaar Ministerie (tabel 4 totaal regel 2 en 3).

17 Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), *Tendrapport 2010, Landelijke jeugdmonitor*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, p. 120.

18 Dit cijfer komt niet overeen met het cijfer onderaan tabel 1 dat 32.170 aangehouden verdachten vermeldt. Dit verschil is mogelijk een gevolg van een verschillende toepassing van het woord ‘aangehouden’.

Tabel 4: Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit Jeugd Terecht Factsheets t/m december 2010, p. 8

Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)	2006	2007	2008	2009	2010
Basisonderzoeken RvdK (jaarverslag) ¹⁹	-	-	-	31.921	30.386
Onderzoek RvdK na proces-verbaal	25.731	29.850	29.448	28.098	26.123
Onderzoek RvdK na inverzekeringstelling	5.898	6.234	5.425	5.349	5.589

De Raad voor de Kinderbescherming mag op basis van de wet vroeghulp bieden aan minderjarige verdachten die in verzekering zijn gesteld. De raadsmedewerker gaat langs bij de minderjarige en diens ouders en inventariseert hoe het thuis en op school gaat en of een minderjarige iets nodig heeft, zoals huiswerk of medicijnen. Daarbij kan de raadsmedewerker de officier van justitie adviseren over de opsluiting en een mogelijke schorsing. Bij minderjarigen die in bewaring zijn gesteld, wordt verplicht een basisonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming uitgevoerd. De officier van justitie moet de uitkomst van dit rapport bij de overwegingen betrekken.

Uit het Jaarbericht 2010 van de Raad voor de Kinderbescherming blijkt dat het aantal basisonderzoeken in dat jaar is gedaald van 31.921 tot 30.386 (tabel 4). Dit is een afname met 1.535 zaken. Volgens de Raad heeft dit mogelijk te maken met een daling en verschuiving van de criminaliteit, de verminderde aangiftecapaciteit en verminderde opsporingscapaciteit van de politie door de invoering van het politiesysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH). Uit de cijfers van de politie en het Openbaar Ministerie blijkt dat raadsmedewerkers niet bij iedere minderjarige verdachte in de politiecel langsgaan. Het aantal onderzoeken van de Raad voor de Kinderbescherming na inverzekeringstelling is in 2010 met 5.589 (tabel 4) een stuk lager dan het aantal in verzekering gestelde minderjarige verdachten, dat in totaal 9.136 bedraagt (tabel 2). Dit verschil is verklaarbaar. Een groot aantal minderjarigen is na het proces-verbaal door een raadsmedewerker bezocht. Daarbij heeft de Raad tot de inbewaringstelling van de minderjarige een zekere vrijheid in het al dan niet bezoeken van minderjarigen in een politiecel.

2.4. Voorlopige hechtenis en schorsing

In deze paragraaf volgt een overzicht van de beschikbare cijfers over het aantal minderjarigen dat na voorgeleiding aan de rechter-commissaris in bewaring wordt gesteld, geschorst of overgebracht naar een justitiële jeugdinstelling (tabel 5 en 6). Er blijken geen recente cijfers te zijn over het aantal nachten dat minderjarige verdachten doorbrengen in een politiecel (tabel 7).

Tabel 5: Raad voor de Rechtspraak

Voorlopige hechtenis	2008	2009	2010
Inbewaringstelling	2.523	2.236	2.221
Schorsing voorlopige hechtenis	1.127	1.057	1.014
Voorlopige hechtenis	1.396	1.179	1.207

Opmerking: de werkelijke cijfers kunnen hoger liggen omdat registratievoorschriften ontbreken en enkele rechtbanken onvolledige gegevens aanleverden aan de Raad voor de Rechtspraak.

¹⁹ Raad voor de Kinderbescherming, Ministerie voor Veiligheid en Justitie (2011), *Jaarbericht 2010, de Raad in ontwikkeling*, Den Haag/Rijswijk: Vijfkeerderblauw, p. 6.

Tabel 6: Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit Jeugd Terecht Factsheets t/m december 2010

Rechtbankzaken in eerste aanleg	2006	2007	2008	2009	2010
Voorgenomen inbewaringstelling: meldingen bij Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ²⁰	3.820	3.591	3.242	3.032	3.231
Plaatsing in een opvanginrichting (JJI)	2.721	2.396	2.071	1.904	1.885

De rechter-commissaris toetst in hoeverre de vrijheidsbeneming rechtmatig is en of in geval van inbewaringstelling schorsing mogelijk is. Volgens de cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ligt het aantal meldingen van ‘voorgenomen inbewaringstellingen’ op 3.820 in 2006 en 3.231 in 2010. Dit betekent niet altijd dat er ook daadwerkelijk een inbewaringstelling volgt. De rechter kan besluiten te schorsen waarna een minderjarige eventueel onder voorwaarden naar huis kan. Het aantal minderjarigen dat, volgens de gegevens van de Raad voor de Rechtspraak, via de officier van justitie aan de rechter-commissaris wordt voorgeleid en in bewaring wordt gesteld, neemt af (tabel 5). Werden in 2008 nog 2.523 minderjarigen voorgeleid en in bewaring gesteld, in 2010 was dit aantal gedaald tot 2.221 minderjarige verdachten. Het is moeilijk verklaarbaar dat tegelijkertijd het aantal schorsingen afneemt. Dit cijfer daalt van 1.127 in 2008 naar 1.014 schorsingen in 2010. Het aantal minderjarigen dat langer in voorlopige hechtenis blijft, daalt van 1.396 in 2008 naar 1.179 in 2009 en stijgt in 2010 weer naar 1.207. Bij de cijfers van de Raad voor de Rechtspraak moeten twee kanttekeningen geplaatst worden: voor het registreren van het aantal voorgeleidingen aan de rechter-commissaris bestaan geen registratievoorschriften; en niet alle arrondissementen hebben hun cijfers aangeleverd. De cijfers geven een indicatie, maar zijn onvolledig. Waarschijnlijk liggen de werkelijke totaalcijfers wat hoger. Het aantal minderjarigen dat jaarlijks in voorlopige

Tabel 7: Dienst Justitiële Inrichtingen, Mei 2008 (op aanvraag)²¹

Duur van het voorarrest op het politiebureau in dagen	Aantal minderjarigen in 2007
0 (= 6 uur)	2.325
1 dag	230
2 dagen	114
3 dagen	221
4 dagen	118
5 dagen	136
6 dagen	124
7 dagen	94
8 dagen	72
9 dagen	54
10 dagen	78
13 dagen	1
Totaal	3.567

20 Openbaar Ministerie, Parket-Generaal, Factsheets (2010), Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit Jeugd Terecht (2010) Factsheets t/m december 2010, Openbaar Ministerie, p. 8

21 Liefwaard, T. (2008), *Deprivation of Liberty of children in Light of International Human Rights Law and Standards*, Antwerpen: Intersentia, p. 396.

hechtenis in een justitiële jeugdinstelling verblijft neemt eveneens af: van 2.721 in 2006 tot 1.885 in 2010 (tabel 6).

Verblijf in een politiecel

Het is onbekend hoeveel minderjarigen in afwachting van het politieverhoor een nacht op het politiebureau doorbrengen. Er zijn evenmin recente gegevens beschikbaar over het aantal dagen dat minderjarigen na het politieverhoor in een politiecel doorbrengen. Het laatste overzicht van het aantal minderjarigen dat jaarlijks een nacht of langer in een politiecel verblijft op verdenking van een strafbaar feit dateert uit 2007 (tabel 7). Deze gegevens zijn echter niet volledig en roepen vragen op omdat het aantal in verzekeringstellingen jaarlijks veel hoger ligt dan het in de tabel genoemde aantal minderjarigen dat in 2007 in een politiecel verbleef. Ook zijn er door de politie en het Ministerie van Veiligheid en Justitie tot nu toe geen betrouwbare data gepubliceerd over de leeftijd, de behandeling en het opleggen van beperkingen tijdens de in verzekeringstelling van minderjarige verdachten die in een politiecel verblijven. Dit gebrek aan betrouwbare gegevens is een gemis. Gezien het verschil in rechtspositie tussen minderjarigen die in een politiecel worden vastgehouden en minderjarigen in een justitiële jeugdinstelling, is het belangrijk om te weten op welke plek de in verzekeringstelling of de in bewaringstelling wordt doorgebracht. Zonder deze gegevens is het maken, analyseren en evalueren van beleid niet mogelijk.

2.5. De zorgmelding, buitengerechtelijke afdoening en alternatieven voor detentie

De politie is in eerste instantie belast met het opsporingsonderzoek en waarheidsvinding, maar heeft op basis van de Politiewet ook een hulpverlenende taak.²² Deze paragraaf geeft een overzicht van de beschikbare cijfers over het aantal zaken van minderjarigen die via de politie naar het Bureau Jeugdzorg, naar Bureau Halt of naar het Openbaar Ministerie worden verwezen, voor een afdoening buiten de rechter om.

De zorgmelding

Sinds 2008 heeft de politie een vast aanspreekpunt bij Bureau Jeugdzorg. In zaken waarin de politie zich zorgen maakt over het welzijn van een minderjarige kan ze een zorgmelding doen via een zorgformulier. Dit kan samengaan met strafvervolging. Als het gaat om zaken van minderjarigen die niet langer verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit, doet de politie zelf de melding bij Bureau Jeugdzorg. Blijft een minderjarige wel verdachte, dan meldt de Raad voor de Kinderbescherming. Uit het registratiesysteem van de politie blijkt dat het aantal zorgmeldingen in drie jaar tijd is verdubbeld. In de loop van 2008 werd het zorgformulier in gebruik genomen en werden 19.811 zorgmeldingen gedaan in zaken van minderjarigen. In 2009 werden 27.220 zorgmeldingen gedaan via de politie. In 2010 was dit aantal gestegen tot 39.849 zorgmeldingen (tabel 8). Een mogelijke verklaring voor de stijging is dat de samenwerking met Bureau Jeugdzorg bekender is geworden en het doen van een zorgmelding een meer ingeburgerde afspraak is geworden tussen jeugdzorg en politie.

Tabel 8: Cijfers 2008 tot en met 2010: Landelijke GIDS database van de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN)

Zorgmelding	2008	2009	2010
Minderjarigen (0 tot 18) op zorgformulier (=zorgmelding)	19.811	27.220	39.849

²² Artikel 2 Politiewet, zie ook: Nationale Ombudsman (2011), *Jaarverslag 2010*, Den Haag: de Nationale Ombudsman, paragraaf 1.2.7., p. 72, verkrijgbaar via: <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/jaarverslag-2010/1-2-7-politie>.

Tabel 9: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2009 (CBS/WODC)

Diversie en alternatieven voor detentie	2000	2006	2007	2008	2009	2010
Halt-afdoening (Factsheets OM) ²³	-	20.618	22.415	20.582	19.765	17.315
Afgedane zaken door het Openbaar Ministerie (tabel 5.12 & 5.14) (o.a. sepot, transactie)	17.627	24.019	24.700	24.410	20.905	-
Transactie via het Openbaar Ministerie art.74 W.v.Strafrecht (geldboete, schadevergoeding, taakstraf, tabel 5.15)	7.757	14.703	14.687	13.767	11.883	-

Halt

Gemiddeld gaat ongeveer 40% van de jongeren die de politie jaarlijks aanhoudt naar Halt voor een Halt-afdoening. Uit het jaarbericht van Halt blijkt dat in 2008 in totaal 21.235 minderjarigen zijn doorverwezen naar Halt. In 2009 waren dat er aanzienlijk minder, namelijk 20.398. De cijfers van het Openbaar Ministerie (tabel 9) komen hier redelijk mee overeen al laten ze een iets lager aantal zien. De afname van het aantal zaken bij Halt wordt mogelijk verklaard doordat minder jongeren op advies van hun advocaat minder snel een strafbaar feit bekennen. Een bekentenis is een voorwaarde om naar Halt te kunnen worden verwezen. Dit kan er ook toe leiden dat er uiteindelijk meer minderjarigen in verzekering worden gesteld.

Onderverdeeld naar leeftijdscategorie (tabel 10) blijkt dat bijna de helft van de minderjarigen die bij Halt komen veertien of vijftien jaar is.²⁴

Tabel 10: Halt-zaken

Leeftijd	Halt-zaken	Percentage
12 jaar	1.740	9%
13 jaar	3.411	17%
14 jaar	4.801	24%
15 jaar	4.472	22%
16 jaar	3.553	17%
17 jaar	2.242	11%
18 jaar en ouder	179	1%

Doorverwijzingen naar Halt (tabel 11) vonden onder meer plaats op basis van vermogensdelicten (35%), vuurwerkdelicten (17%), vernieling (15%) en baldadigheid (10%).

²³ Openbaar Ministerie, Parket-Generaal, Factsheets (2010), p. 8.

²⁴ Halt Nederland (2010), *Jaarbericht 2009*, Breda: Koninklijke Broese & Peereboom, p. 24.

Tabel 11: Doorverwijzingen naar Halt

Op basis van	Percentage
Algemene veiligheid	2%
Baldadigheid	10%
Openbare orde	1%
Vermogensdelicten	35%
Vernieling	15%
Vuurwerkdelficten	17%
Niet Halt-waardige delicten	20%

2.6. Conclusies en aanbevelingen

De gepubliceerde en opgevraagde cijfers laten zien dat zowel het totaal aantal minderjarige verdachten als het aantal politieverhoren van minderjarigen sinds 2008 is afgenomen. Datzelfde geldt voor het aantal in bewaring gestelde minderjarigen, het aantal schorsingen en het aantal minderjarigen dat in een justitiële jeugdinstelling verblijft. Gezien de daling van het aantal politieverhoren van minderjarige verdachten is het opmerkelijk dat het aantal minderjarigen dat na het politieverhoor langer op het politiebureau wordt vastgehouden vanaf 2008 toeneemt. Er is hier sprake van een tegengestelde ontwikkeling. De in verzekeringstelling neemt namelijk fors toe. Het aantal minderjarige verdachten dat na het politieverhoor in verzekering wordt gesteld en langer op het bureau moet blijven, stijgt van 2009 tot 2010 met duizend minderjarigen. Deze ontwikkeling verhoudt zich moeizaam met het uitgangspunt van het VN-Kinderrechtenverdrag. Dit bepaalt dat het opsluiten van minderjarige verdachten slechts is toegestaan als uiterste maatregel, dus alleen als het niet anders kan. (Zie hoofdstuk 3 over de uitwerking van dit beginsel.)

Verder blijkt uit de beschikbare cijfers dat de zorgmelding, die in de loop van 2008 is ingevoerd, steeds vaker wordt ingezet bij minderjarigen die met de politie te maken hebben. In drie jaar tijd is het aantal zorgmeldingen bij Bureau Jeugdzorg verdubbeld tot 39.849 in 2010. De cijfers van de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie laten zien dat niet iedere minderjarige in de fase van in verzekeringstelling vroeghulp krijgt van de Raad voor de Kinderbescherming.

In de toepassing van Halt-afdoeningen is een lichte afname zichtbaar. Het aanbod van maatregelen voor *diversion* is beperkt. De cijfers geven aanleiding om te onderzoeken of er uitbreiding mogelijk is van het aanbod van *diversion* en alternatieven voor de periode van in verzekeringstelling op het politiebureau. (Zie hoofdstuk 6 over de toepassing van alternatieven voor verblijf in een politiecel.)

Dit onderzoek toont aan dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over het aantal minderjarigen dat jaarlijks in een politiecel verblijft en het aantal dagen dat zij er verblijven. Bovendien worden de wel beschikbare cijfers niet jaarlijks gepubliceerd. De databases en registratiesystemen van de politie, het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Veiligheid en Justitie hanteren verschillende definities en criteria en sluiten daarin niet altijd op elkaar aan. Het gebrek aan een eenduidig overzicht heeft tot gevolg dat politie, beleidsmakers en instellingen onvoldoende geïnformeerd zijn over de actuele situatie. Dit kan er toe leiden dat beslissingen worden beargumenteerd aan de hand van verouderde gegevens. Vanaf 2007 heerste er, onder meer door het ontbreken van betrouwbare data, onduidelijkheid over de omvang van de jeugdcriminaliteit. Om zulke onduidelijkheid in de toekomst te voorkomen, zijn duidelijke en specifieke gegevens vereist. Deze bieden een beter

inzicht in het politiebeleid bij aanhouden, in verzekering stellen en in voorlopige hechtenis nemen van minderjarige verdachten.

Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de wel beschikbare cijfers over minderjarige verdachten niet standaard worden uitgesplitst naar leeftijd. Ook ontbreken er gegevens over de beperkingen die opgelegd worden tijdens de inverzekeringstelling en op welke plek de inverzekeringstelling of de inbewaringstelling wordt doorgebracht. Er blijken bovendien geen recente cijfers te zijn over het aantal dagen en nachten dat door minderjarige verdachten in een politiecel wordt doorgebracht. Zonder deze gegevens is het maken, analyseren en evalueren van beleid niet mogelijk.

AANBEVELINGEN

- ✓ Publiceer jaarlijks eenduidige cijfers over het verblijf van minderjarigen in een politiecel.
- ✓ Overleg met de ketenpartners en stel gezamenlijk duidelijke definities vast.
- ✓ Zorg voor centrale dataregistratie.
- ✓ Zorg dat er cijfers beschikbaar zijn over het aantal minderjarigen in de politiecel, hun leeftijd, het aantal dagen dat hun verblijf in de politiecel duurt en de beperkingen die aan hen gesteld worden.

3. HET VERBLIJF IN EEN POLITIECEL ALS UITERSTE MAATREGEL

Het aantal minderjarige verdachten dat na het politieverhoor langer op het bureau moet blijven is in Nederland de afgelopen jaren gestegen. Dit is opmerkelijk omdat het totaal aantal minderjarige verdachten de afgelopen jaren is afgenomen. Deze toename in het aantal minderjarige verdachten dat in verzekering wordt gesteld, verhoudt zich bovendien moeizaam met het uiterste-maatregel-beginsel uit het VN-Kinderrechtenverdrag. Dit beginsel verplicht de Nederlandse wetgever om expliciet voorwaarden en eisen te stellen aan het opnemen van minderjarigen in een politiecel en aan de duur van hun verblijf. Uitgangspunt is dat zowel de Nederlandse wet als het beleid erop gericht zijn om zo weinig mogelijk minderjarigen op te sluiten. Om hieraan te kunnen voldoen moet er een ruim en passend aanbod van mogelijkheden zijn om zaken buiten de rechter om af te doen (*diversion*). Er dienen ook alternatieven voor het verblijf van minderjarigen in een politiecel beschikbaar te zijn.

In hoofdstuk 3 en 4 staat de vraag centraal onder welke voorwaarden het mogelijk is om minderjarige verdachten op te sluiten in een politiecel. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt gekeken naar de garanties die Nederland kent voor de toepassing van *diversion* en alternatieven voor opsluiting.

3.1. Het juridisch toetsingskader

TOETSINGSCRITERIA

- ⊙ Opsluiting van minderjarigen vindt in principe niet plaats, tenzij er een ernstige en zwaarwegende aanleiding voor is.
- ⊙ De wet stelt duidelijke voorwaarden waaraan beslissingen over vrijheidsbeneming van minderjarigen in het kader van voorarrest moeten voldoen.
- ⊙ Bij iedere beslissing over voorarrest wordt het belang van het kind getoetst.
- ⊙ De wet bevat bepalingen die erop gericht zijn institutionalisering van minderjarigen te voorkomen en alternatieve maatregelen voor detentie beschikbaar te maken.
- ⊙ Rechters die uitspraak doen over het voorarrest van minderjarigen onderzoeken alle alternatieven voor vrijheidsbeneming. Een beslissing tot vrijheidsbeneming wordt voldoende onderbouwd.
- ⊙ De toepassing van voorarrest als straf of corrigerende maatregel is verboden bij wet.
- ⊙ Verdachten zijn onschuldig tot het tegendeel is bewezen.
- ⊙ Het beleid van de overheid richt zich erop om het aantal kinderen dat in een politiecel verblijft zo laag mogelijk te houden en zo nodig te verminderen.
- ⊙ Alternatieve maatregelen waaronder begeleiding en toezicht, intensieve zorg, pleegzorg of plaatsing in een onderwijsinstelling zijn beschikbaar.
- ⊙ De politie motiveert de beslissing om een kind na het politieverhoor langer vast te houden en licht toe waarom alternatieve maatregelen niet voldoen.
- ⊙ Medewerkers van politie en justitie die met minderjarige verdachten werken zijn op de hoogte van de bepalingen van het VN-Kinderrechtenverdrag en het criterium 'uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur'.

Staten die het VN-Kinderrechtenverdrag hebben geratificeerd waarborgen dat: *Geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn of haar vrijheid wordt beroofd. De aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind geschiedt overeenkomstig de wet en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur (artikel 37(b) IVRK).*

De bepaling in het VN-Kinderrechtenverdrag over de aanhouding en opsluiting van minderjarigen vertoont overeenkomsten met artikel 5 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Dit artikel stelt, net als artikel 37b van het VN-Kinderrechtenverdrag, dat niemand zonder wettelijke bepaling van zijn vrijheid mag worden beroofd behoudens enkele uitzonderingen. Het VN-Kinderrechtenverdrag regelt specifiek wat de betekenis is van deze bepaling in zaken van minderjarigen.

VIVIANE REDING, VICEVOORZITTER EN EU-COMMISSARIS VOOR JUSTITIE BIJ DE PRESENTATIE VAN DE EU-AGENDA VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND OP 15 FEBRUARI 2011. *De rechten van het kind zijn grondrechten. De Europese Unie en haar 27 lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze rechten worden beschermd en dat het belang van het kind het leidend beginsel is. De richtlijn voor 'Child friendly justice' moet er met name voor zorgen dat met de rechten van het kind rekening wordt gehouden als kinderen met gerechtelijke procedures in aanraking komen, als slachtoffer en als verdachte.*²⁵

Uiterste maatregel

Staten die het VN-Kinderrechtenverdrag hebben geratificeerd dienen een beleid te voeren dat er op gericht is om het aantal kinderen dat in een politiecel verblijft zo laag mogelijk te houden. Uitgangspunt is dat geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn vrijheid wordt beroofd. Daarbij geldt dat het aanhouden en opsluiten van minderjarige verdachten wordt toegepast als een 'uiterste maatregel', dus alleen als het niet anders kan en als alle andere middelen zijn uitgeput. Dit betekent dat bij het nemen van een beslissing over het opsluiten van minderjarigen alle alternatieven voor vrijheidsbeneming moeten zijn onderzocht, en ook dat alternatieven voor vrijheidsbeneming beschikbaar moeten zijn. *De United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules)* stellen dat in zaken van minderjarigen enkel een strafrechtelijke benadering niet passend is en dat minderjarigen in voorarrest zich in ieder geval kunnen beroepen op de bepalingen uit de *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. De *Rules* lichten verder toe dat het gevaar van *criminal contamination*, oftewel stigmatisering van minderjarigen in voorarrest niet onderschat mag worden.²⁶ Het betekent dat voorarrest waar mogelijk moet worden vervangen door alternatieve maatregelen, zoals begeleiding en toezicht, intensieve zorg, pleegzorg of plaatsing in een onderwijsinstelling.²⁷ De *Beijing Rules* stellen ten aanzien van vrijheidsbeneming in het algemeen dat dit niet zal worden toegepast, tenzij de minderjarige verdachte veroordeeld is voor een zwaar geweldsdelict of vele zware misdrijven heeft begaan en er geen andere passende reactie is.²⁸ Deze regel is niet direct van toepassing op de opsluiting van minderjarige verdachten gedurende het politieonderzoek, maar impliceert wel dat het opsluiten van minderjarigen alleen mogelijk moet zijn als daar een ernstige en zwaarwegende aanleiding voor is. *De United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (The Havana Rules)* gaan specifiek in op het voorarrest in zaken van minderjarige verdachten en bepalen dat dit waar mogelijk moet worden vermeden en alleen kan worden toegepast in uitzonderlijke omstandigheden.²⁹

25 Europa Press Releases (2011) Europese Commissie presenteert EU-agenda voor de rechten van het kind Brussel, 15 februari 2011, zie: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/156&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=en>; IP/11/156.

26 UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel 13.1 en commentaar.

27 Idem, regel 13.2.

28 Idem, regel 17.1b en c.

29 *UN Havana Rules*, (1985), regel 17.

Het VN-Kinderrechtencomité stelt in zijn Algemeen Commentaar over jeugdstrafrecht, onder verwijzing naar het onschuldbeginsel, dat voorarrest bij minderjarige verdachten niet als straf of als corrigerende maatregel kan worden toegepast.³⁰ Het onschuldbeginsel is een belangrijk uitgangspunt waarvan iedereen die met minderjarige verdachten werkt zich bewust moet zijn. Het veronderstelt dat verdachten onschuldig zijn, tenzij anders wordt bewezen.³¹ Voor minderjarigen die zich vanwege angst, onvolwassenheid, of gebrek aan begrip van het strafproces verdacht gedragen, geldt dat zij niet als gevolg daarvan door autoriteiten kunnen worden behandeld alsof zij schuldig zijn bevonden.³²

3.2. Toetsing aan de wet

Voor de aanhouding, inverzekeringstelling en inbewaringstelling van minderjarige verdachten gelden grotendeels dezelfde regels als voor volwassenen. Deze staan in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. De wet houdt slechts op enkele plaatsen rekening met het feit dat minderjarige verdachten een speciale rechtspositie hebben. Zo werd in 1925 in de Invoeringswet van het Wetboek van Strafvordering bepaald dat er voorzieningen kunnen worden getroffen met betrekking tot de inverzekeringstelling van jeugdige personen. Wat hieronder wordt verstaan legt de wet niet uit, maar in ieder geval blijkt er uit dat bij beslissingen over de opsluiting van minderjarigen expliciet moet worden gekeken naar hun behoeften, rekening houdend met hun leeftijd.³³

KINDEROMBUDSMAN MARC DULLAERT: *Kinderen worden te veel over een kam geschoren met volwassenen. Er moet een precisering komen in de wet- en regelgeving.*

Aanhouding en inverzekeringstelling

Minderjarige verdachten die al dan niet op heterdaad zijn betrapt kunnen door de hulpofficier van Justitie voor verhoor worden meegenomen naar het politiebureau.³⁴ Ze kunnen ook worden opgeroepen om zich op het bureau te komen melden. Wordt een minderjarige buiten heterdaad aangehouden dan kan deze alleen worden meegenomen naar het politiebureau voor verhoor als er sprake is van verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.³⁵ De ouders van de minderjarige worden zo spoedig mogelijk geïnformeerd tenzij het opsporingsbelang zich daar tegen verzet.³⁶ Minderjarigen jonger dan twaalf jaar zijn niet strafrechtelijk aansprakelijk en kunnen alleen door de politie worden aangehouden en verhoord. Zij gaan na het verhoor naar huis en er kan een zorgmelding worden gedaan bij Bureau Jeugdzorg.

Minderjarigen die ouder zijn dan twaalf jaar kunnen ‘in het belang van het onderzoek’ na het politieverhoor door de hulpofficier van justitie in verzekering worden gesteld. Dit kan alleen als er sprake is van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.³⁷ Als een verdachte in verzekering is gesteld moet deze tijdens het onderzoek ter beschikking van justitie blijven. In het bevel

30 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment 10*, children’s rights in juvenile justice, CRC/C/GC/10, par. 80.

31 United Nations General Assembly (1989) *Convention on the Rights of the Child*, A/Res/44/25, art. 40 lid 2b (i), UN Havana Rules (1985), regel 17.

32 UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment 10* (2007), Children’s rights in juvenile justice, CRC/C/GC/10, par. 40-42.

33 Invoeringswet Wetboek van Strafvordering van 29 juni 1925, art 221; De Jonge, G. & Van der Linden, A.P. (2007), p. 208.

34 Wetboek van Strafvordering, artikelen 53-54.

35 Dit zijn feiten waarop de wet een gevangenisstraf van vier jaar of meer gesteld heeft en enkele andere specifieke strafbare feiten, zie: Wetboek van Strafvordering, art. 67.

36 Dit is niet wettelijk geregeld. Deze eis is opgenomen in de Ambtsinstructie voor de Politie, art. 27.

37 Wetboek van Strafvordering, art. 57-58.

dat de hulpofficier geeft, staat op welke plaats de inverzekeringstelling wordt uitgevoerd. In het kader van de inverzekeringstelling kan een minderjarige worden vastgehouden op het politiebureau, in een cellencomplex (arrestantenzorg), of in een justitiële jeugdinstelling.³⁸ Speciaal voor minderjarigen geldt dat de periode van inverzekeringstelling op een andere plaats dan in een politiecel kan worden doorgebracht.³⁹ Dit betekent dat de hulpofficier van justitie kan beslissen om een in verzekering gestelde minderjarige naar huis, familie of naar anderen te laten gaan met bijvoorbeeld huis-arrest. De Aanwijzing inverzekeringstelling⁴⁰ van het Openbaar Ministerie, die regels en uitgangspunten geeft voor de uitvoering van de inverzekeringstelling, werkt niet verder uit onder welke omstandigheden de officier van justitie dit kan beslissen.

Bij het nemen van een beslissing over inverzekeringstelling staat het onderzoeksbelang voorop. Het bevel tot inverzekeringstelling is drie dagen van kracht. De wet regelt specifiek voor minderjarigen dat de Raad voor de Kinderbescherming direct op de hoogte wordt gesteld van de inverzekeringstelling.⁴¹ De raadsmedewerker heeft de vrijheid om zelf te beslissen of en wanneer een bezoek te brengen aan de minderjarige in de politiecel. Na het bezoek kan de raadsmedewerker gevraagd en ongevraagd een rapport opstellen voor de officier van justitie met gegevens over de persoonlijkheid en de leefomstandigheden van de minderjarige. Ook geeft deze advies over detentiegeschiktheid, vrijlating en mogelijke alternatieven voor de opsluiting. Zodra het belang van het onderzoek het toelaat, wordt de verdachte door de officier van justitie vrijgelaten.⁴² Het onderzoeksbelang kan echter ook reden zijn voor de officier van justitie om de inverzekeringstelling te verlengen met drie dagen op grond van een 'dringende noodzakelijkheid'.⁴³ De rechter-commissaris beslist binnen drie dagen en vijftien uur vanaf de aanhouding of een minderjarige verdachte rechtmatig in verzekering is gesteld.⁴⁴ Dit is het eerste moment waarop de minderjarige de rechter om invrijheidstelling kan vragen.⁴⁵

Voorlopige hechtenis

De rechter-commissaris beslist na afloop van de inverzekeringstelling op verzoek van de officier van justitie of een minderjarige langer vastgehouden moet worden. Dit heet 'in bewaring' stellen. Hiermee begint de voorlopige hechtenis. Voorwaarde is dat er sprake is van een ernstige verdenking tegen de verdachte en een delict waar minimaal vier jaar gevangenisstraf voor staat. Daarnaast noemt de wet enkele andere delicten met een kortere strafeis waarvoor ook voorlopige hechtenis is toegelaten, zoals vernieling. Gronden om minderjarigen in bewaring te stellen zijn: gevaar voor de maatschappelijke veiligheid bij vrijlating, een ernstig geschokte rechtsorde, vluchtgevaar, gevaar voor recidive, kans op beïnvloeding van getuigen of het wegmaken van bewijs. Als het om terrorisme gaat hoeft er geen sprake te zijn van ernstige bezwaren.⁴⁶ Voor de inbewaringstelling geldt de regel dat deze, net als de inverzekeringstelling, 'op elke daartoe geschikte plaats' kan worden uitgevoerd.

Bij het nemen van een beslissing over de voorlopige hechtenis⁴⁷ geldt specifiek in zaken van minderjarige verdachten de regel 'schorsing tenzij'. Artikel 493 lid 6 van het Wetboek van Strafvordering noemt hierbij de 'bijzondere voorwaarden die het gedrag van de *veroordeelde* betreffen'. Het

38 Wetboek van Strafvordering, art. 59 lid 6. Zie ook Volf, M. (2005) 'Jeugdigen in politiecellen'. Een reactie, *PROCES* 2005/5, p. 205.

39 Wetboek van Strafvordering, art. 57 lid 1 juncto 493 lid 3.

40 Openbaar Ministerie (2009), Aanwijzing inverzekeringstelling (2009A012).

41 Wetboek van Strafvordering, art. 491.

42 Idem, art. 57 lid 5.

43 Idem, art. 58 lid 3 Strafvordering en 59a.

44 Idem, art. 59a juncto art. 492. De rechter-commissaris een kinderrechter die als rechter-commissaris optreedt.

45 Hierin komt mogelijk verandering. In het conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor van 22 maart 2011 is een bepaling opgenomen op grond waarvan verdachten ook tijdens de inverzekeringstelling hun vrijheidsbeneming aan de rechter-commissaris kunnen voorleggen.

46 Wetboek van Strafvordering, art. 67 en 67a.

47 De inbewaringstelling en de daaropvolgende periode van gevangenneming vormen tezamen de 'voorlopige hechtenis'.

mag duidelijk zijn dat de minderjarige ten tijde van de schorsing geen *veroordeelde* is, maar een *verdachte*. De wet bevat daarmee een ernstige fout, die strijd oplevert met het onschuldbeginsel.⁴⁸

De rechter-commissaris is verplicht om te toetsen of schorsing mogelijk is. Dit betekent dat hij een minderjarige verdachte in vrijheid zal stellen zodra dat kan, eventueel onder voorwaarden. Schorsingsvoorwaarden zijn gericht op het wegnemen van de gronden voor voorlopige hechtenis en kunnen een minder vergaand alternatief bieden. De schorsingsmogelijkheden zijn verder uitgewerkt in het Besluit Gedragsbeïnvloeding Jeugdigen. Een leerproject, afkickprogramma of bemiddelingsgesprek met het slachtoffer kan bijvoorbeeld het gevaar voor het plegen van nieuwe misdrijven wegnemen. In overleg met de Raad voor de Kinderbescherming kunnen bijzondere voorwaarden worden afgesproken, zoals de maatregel hulp en steun, intensieve begeleiding, zich houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering, een contactverbod, een gedragsmaatregel of een leerproject.⁴⁹ Dit kan alleen als de minderjarige met de voorwaarden instemt, wat overigens niet gelijk staat aan een bekentenis. Bij overtreding van de voorwaarden kan het voorarrest herleven. Rechter-commissarissen die besluiten om niet te schorsen zullen dit goed moeten motiveren.

UIT EEN PERSBERICHT, 10 DECEMBER 2010 VAN DE RECHTBANK ASSEN: *In december 2010 werden naar aanleiding van een schorsingsbesluit van de rechtbank Assen door de media vragen gesteld. De rechtbank lichte toe dat 'bij een beslissing of een minderjarige onder voorwaarden naar huis gestuurd kan worden, diverse aspecten een rol spelen waaronder de aard van het feit of de feiten waar hij of zij van wordt verdacht, de reden van het voorarrest, het strafblad van verdachte en zijn of haar leeftijd. Ook is van belang of er een goed plan gemaakt is waarin de begeleiding en controle zijn gewaarborgd.'*⁵⁰

Het onschuldbeginsel

Het onschuldbeginsel is een belangrijk uitgangspunt dat voor alle verdachten van een strafbaar feit geldt. Het vraagt om uiterste zorgvuldigheid bij het nemen van beslissingen over de opsluiting van minderjarigen in een politiecel. Het beginsel houdt in dat verdachten onschuldig zijn tot hun schuld is bewezen, uitgaande van het feit dat er in deze fase van het strafproces geen rechterlijke veroordeling is en er geen uitspraak is gedaan over de strafbaarheid van de verdachte of het feit. Dit internationaal vastgelegde beginsel is niet uitgewerkt in de Nederlandse strafwet, maar vindt zijn basis in artikel 6 lid 2 EVRM en artikel 14 IVBPR.⁵¹ De politie en de (hulp)officier van justitie mogen met het verblijf in een politiecel niet vooruitlopen op een mogelijk op te leggen straf. De vasthouding van minderjarigen in het kader van de inverzekeringstelling zal met de grootste zorgvuldigheid moeten worden afgewogen. Insluiting is alleen mogelijk 'in het belang van het onderzoek' of als vrijlating 'een gevaar' oplevert. Persoonlijke overtuigingen die bij politie en justitie leven over de strafwaardigheid van de verdachte, zijn geen grondslag voor verdere vasthouding in de fase van voorarrest.

48 Wetboek van Strafvordering artikel 493 lid 6; zie ook: Uit Beijerse, J. (2009) 'De nieuwe regeling van de schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen in het licht van de onschuldpresumptie', *PROCES* 2009 (88) 6, p. 319 en p. 324.

49 Stb., 2008, 23. Besluit van 22 januari 2008, houdende uitwerking van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen die strafbare feiten hebben begaan (Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen), art. 2.

50 www.rechtspraak.nl.

51 'Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law'. Zie ook artikel 40, sub b, onder I, IVRK.

Ook de schorsingsvoorwaarden kunnen door minderjarige verdachten worden ervaren als een vooruitlopend op de uitspraak opgelegde straf. De regering wijst hierop in de toelichting op de Wet Gedragsbeïnvloeding Jeugdigen. Hier wordt gesteld dat de beoogde interventie in het kader van voorlopige hechtenis geen elementen mag bevatten die overwegend bestraffend zijn en dat de interventie proportioneel moet zijn en moet aansluiten bij de gronden voor de voorlopige hechtenis. Jolande Uit Beijerse, universitair docent strafrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, wijst er op dat het niet zozeer gaat om proportionaliteit maar om subsidiariteit. Interventies zijn alleen gerechtvaardigd als de voorwaarden aansluiten bij de gronden voor de voorlopige hechtenis, in verhouding staan tot het feit waarvan de minderjarige verdacht wordt en alleen worden ingezet als minder vergaand middel dan voorlopige hechtenis. Als aan deze voorwaarden is voldaan, kan op grond van het subsidiariteitsbeginsel geëist worden dat de interventie wordt toegepast.⁵² De wet bepaalt echter dat er bijzondere voorwaarden die *het gedrag* van de minderjarige betreffen aan de schorsing kunnen worden verbonden. Dit gaat verder dan het doel waarvoor de voorlopige hechtenis wordt opgelegd. Het geeft de officier van justitie en de rechter ruimte om bij de overweging tot het opleggen van bijzondere voorwaarden voorbij te gaan aan het onschuldbeginsel.

Een specifieke bepaling die de toepassing van voorarrest als straf of corrigerende maatregel verbiedt, staat niet met zoveel woorden in de wet. Hierop zal onder meer tijdens het politieverhoor en ook later in het proces moeten worden toegezien door de advocaat van de minderjarige.

3.3. Toetsing aan de praktijk

Het VN-Kinderrechtencomité houdt toezicht op de naleving van de bepalingen van het VN-Kinderrechtenverdrag. Voorafgaand aan de beantwoording van de vraag of het uiterste-maatregel-beginsel adequaat is geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving, is het van belang op te merken dat het VN-Kinderrechtencomité in 2009 waarschuwde voor het overmatig toepassen van preventieve hechtenis. Dit roept de vraag op in hoeverre de Nederlandse praktijk bij het insluiten van minderjarigen in de eerste fase van het strafproces de toets van het VN-Kinderrechtenverdrag doorstaat.

Aanhouding en inverzekeringstelling

De aanhouding verloopt in zaken van minderjarige verdachten niet anders dan bij volwassenen. Uit interviews met de politie blijkt dat er binnen de politie wel aandacht wordt besteed aan het feit dat bij minderjarigen een andere aanpak is vereist en dat rekening moet worden gehouden met hun leeftijd en omstandigheden. De politie kan minderjarige verdachten op school aanhouden en meenemen naar het politiebureau. Daarbij is het belangrijk rekening te houden met de invloed die een arrestatie op het schoolplein kan hebben op de leerling, de medeleerlingen en het schoolpersoneel.

POLITIEFUNCTIONARIS: *Van school halen raden we af. Maar als het een schoolgerelateerd delict is, kan het een waarschuwende werking hebben. Is het dat niet, dan moet je niet op school aanhouden, tenzij het om hele zware delicten gaat of om gevaarlijke situaties.*

Zoals blijkt uit de cijfers in hoofdstuk 2 (tabel 8) gaat de politie steeds vaker over tot een zorgmelding. In 2010 gebeurde dit 39.849 keer. De zorgmelding is geen alternatief voor de toepassing van het strafrecht. De politie kan melding doen als zij zich zorgen maakt over een minderjarige. Uit

⁵² Uit Beijerse, J. (2009), p. 316.

MINDERJARIGE 1 (17 JAAR): *Ze hebben me niet van school gehaald, de schooldirecteur heeft ervoor gezorgd dat ik zelf de politie mocht bellen. Ze heeft ervoor gezorgd dat niet iedereen het wist. Anders zou iedereen er naar gaan vragen. Ik heb ook een keer een klein meisje gezien die midden in de pauze werd opgehaald, in de boeien werd geslagen en in een politieauto geduwd. Ze stond voor schut, ik vond het heel zielig.*

gesprekken met de politie blijkt dat zij na het doen van een zorgmelding niet op de hoogte wordt gesteld van de verdere actie die het Bureau Jeugdzorg onderneemt. De afstemming tussen gezinsvoogden, de politie en de hulpofficier van justitie is daarvoor onvoldoende. De politie heeft niet de garantie dat een zaak na een zorgmelding wordt opgepakt en dat er een zorgplan komt voor een jongere.

In 2010 werden ruim duizend minderjarigen meer in verzekering gesteld en vastgehouden in een politiecel dan in 2009. Dit is opvallend omdat het aantal minderjarigen dat door de politie werd verhoord van 2008 tot en met 2010 juist daalde met ruim 10.000. De plotselinge stijging van het aantal in verzekeringstellingen is niet te wijten aan een toename van het aantal zaken van minderjarigen. Het kan wel betekenen dat minderjarigen meer delicten plegen die in de categorie vallen waarvoor in verzekeringstelling is toegestaan. Dit kan er op duiden dat het beleid en de toepassing van het criterium ‘in het belang van het onderzoek’, op basis waarvan een minderjarige in verzekering wordt gesteld, in 2010 ruimer is toegepast.

Voor dit onderzoek zijn bij regionale afdelingen van politie overzichten opgevraagd. Uit een hiervan blijkt dat er in 2009 twee minderjarigen in de leeftijdscategorie nul tot en met elf jaar in verzekering zijn gesteld.⁵³ Dit mag opvallend heten. Het is in strijd met de Nederlandse wet.

OFFICIER VAN JUSTITIE: *In bagatelzaken moet men bewust zijn van het bagatel-karakter. Als er een andere mogelijkheid is buiten opsluiten, moet deze gebruikt worden. Het moet niet zo zijn dat we een kind opsluiten omdat de mogelijkheid er is, maar gekeken moet worden naar welk ingrijpen nodig is. De wettelijke mogelijkheid is er om in verzekering te stellen bij winkeldiefstal, maar dit is niet altijd nodig, omdat een kind al gestraft en geschrokken genoeg kan zijn van het feit dat hij of zij gepakt is.*

Als er geen grond meer is om een minderjarige vast te houden kan de hulpofficier van justitie de minderjarige heenzenden. Deze gaat naar huis, maar kan later worden verplicht om bij de rechter te verschijnen. Hieraan zijn geen bijzondere voorwaarden verbonden zoals bij de schorsing.

MINDERJARIGE 2 (15 JAAR): *Ik zou het een goede oplossing vinden als ik vrijgelaten werd en dat ik dan zou beloven dat ik geen contact opneem met de anderen. Eerlijk gezegd weet ik niet eens precies wie er allemaal bij waren.*

Minderjarigen die in verzekering zijn gesteld kunnen bezoek krijgen van een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming die vroeghulp biedt. Deze vraagt hoe het thuis en op school met een kind gaat en kijkt of en in hoeverre de opsluiting negatieve effecten heeft. Naast de bijstand

⁵³ Het overzicht is op aanvraag toegestuurd. Het is afkomstig uit een managementinformatiesysteem van een regionale politieafdeling. Meer overzichten zijn niet ontvangen.

van de advocaat en de ouders tijdens het politieverhoor is de vroeghulprapportage van de raadsmedewerker het eerste moment waarop het belang van het kind in kaart wordt gebracht. De raadsmedewerker kan zelf de afweging maken om wel of niet langs te gaan bij een minderjarige in de politiecel. Uit gesprekken met advocaten blijkt dat de raadsmedewerkers niet in alle zaken van minderjarigen langskomen. In de zaken waar een raadsrapport opgemaakt is, blijkt niet altijd duidelijk of een hulpofficier van de rapportage heeft kennis genomen.

MINDERJARIGE 2 (15 JAAR): *Ik vind het raar dat een persoon van buitenaf, de officier van Justitie, een straf gaat bedenken, na alleen een dossier te hebben gelezen en zonder dat hij echt weet wat er gebeurd is. Ik weet niet of hij het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming heeft gekregen. Ik denk dat hij het niet had gelezen. Hij zei er niks over. Ook niet waarom hij iets heel anders eiste dan in het raadsrapport stond.*

De ontwikkeling en invoering van het Proces-verbaal Minderjarigen (PVM)⁵⁴ en het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) lijken er voor te kunnen gaan zorgen dat de achtergrond en het belang van een minderjarige beter in beeld worden gebracht. Ze moeten de politiefunctionarissen die ermee werken in staat stellen goed te beoordelen welke interventie een gunstig effect kan hebben op een minderjarige verdachte. Ze geven aan welke informatie de politie moet verzamelen, waaronder risicofactoren (bijv. sekse, delictgeschiedenis), informatie over het delict zelf en de ernst ervan, schadekansen, signalen van zorgelijke situaties en responsiviteit. Het doel van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen is ‘recidive onder door de politie aangehouden en delinquente jongeren terugdringen en voor hen gezonde opgroei- en opvoedomstandigheden bevorderen’. Hierbij worden de ‘Wat Werkt’-beginselen toegepast. Ook kunnen ketenpartners gebruikmaken van selectie-, screenings- en diagnostische instrumenten en van informatie die al eerder in de keten verzameld werd. Uit een in Rotterdam gehouden tweede pilot blijkt dat het LIJ met name nut heeft als het gaat om informatieoverdracht tussen de ketenpartners.⁵⁵ Dit instrumentarium wordt in de loop van 2011 ketenbreed ingevoerd.

DESKUNDIGE: *Juist in de fase van inverzekeringstelling hebben jongeren iemand nodig die hen begeleidt. De Raad geeft vroeghulp, daarna wordt de jongere voorgeleid en dan pas kan er hulpverlening gestart worden. Dan ben je in feite al op de vierde dag. Het hulpverlenerschap moet starten op het moment dat een jongere in de politiecel zit.*

Voorlopige hechtenis

Bij de inbewaringstelling door de rechter-commissaris geldt de regel ‘schorsing tenzij’. Dit vereist een beleid dat erop gericht is om minderjarige verdachten zoveel mogelijk buiten de cel te houden en te onderzoeken of er alternatieven zijn voor vrijheidsbeneming. Indien de rechter niet overgaat tot schorsing, moet deze duidelijk motiveren waarom, maar in de praktijk is het de vraag of hieraan altijd gevolg wordt gegeven.⁵⁶ Cijfers over de toepassing van schorsingsmaatregelen zijn er nauwelijks. De beschikbare gegevens over 2010 zijn niet compleet (zie tabel 5, hoofdstuk 2). Uit interviews komt naar voren dat duidelijke criteria ontbreken en dat er verschillen zijn tussen de

54 Programma REAL / Werkgroep Implementatie PVM namens landelijk Overleg Jeugdcriminaliteit (2010) Ketenproces JSR / PVM / JCO, *Beschrijving ketenprocesmodel Jeugdstrafzaken*.

55 Nauta, O. Loef. L. (2011), *Evaluatie pilot landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen. Situatie tot 15 januari 2011*, Amsterdam: DSP groep, WODC p. 5.

56 Liefwaard, T. (2008), p. 623.

arrondissementen. Uit gesprekken met deskundigen van de jeugdreclassering en Jeugdzorg Nederland blijkt dat er in het jeugdstrafrecht veel mogelijkheden zijn om een jongere helemaal op maat een programma aan te bieden waarin hij of zij naar school kan blijven gaan. Ook als er een fors delict gepleegd is en er stevige gronden zijn om een jongere te verdenken, is schorsing mogelijk, mits er maar een heel strak plan is. De mogelijkheden om te schorsen worden volgens de geïnterviewden echter heel vaak niet benut. Een deskundige stelde voor dat ketenpartners direct nadat een jongere in verzekering is gesteld met elkaar in overleg zouden moeten gaan om te kijken of er een plan gemaakt kan worden en of versneld schorsen mogelijk is.

POLITIEFUNCTIONARIS: In sommige regio's is veel meer beleid om minderjarigen uit de cellen te houden, bijvoorbeeld in Twente. Andere arrondissementen hebben daar ander beleid op. Elke regio heeft een eigen kleur.

DESKUNDIGE JEUGDRECLASSERING: Sommige officieren van justitie stellen heel uitgesproken voorwaarden, soms op advies van de Raad voor de Kinderbescherming of de jeugdreclassering. Soms zijn de voorwaarden heel algemeen, bijvoorbeeld 'houd je aan de voorwaarden van de jeugdreclassering'. Daar kan de jeugdreclassering niet zo veel mee.

Op basis van de wet kunnen de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis van minderjarigen 'op elke daartoe geschikte plaats' plaatsvinden.⁵⁷ Dat betekent dat huisarrest, plaatsing bij familie, of op een andere plek zoals een jeugdzorginstelling of afkickkliniek, mogelijk is. De vragen of van deze regeling in de praktijk gebruik wordt gemaakt en hoe vaak, worden aan het inzicht van de officier van justitie overgelaten. Er zijn geen gegevens over bijgehouden. Ook op dit punt is per arrondissement sprake van een verschillende toepassing van de wettelijke bepaling.⁵⁸ Zo schrijft het Dienstvoorschrift Arrestantenzorg Amsterdam-Amstelland (art. 5.1.3.) voor dat in zaken van minderjarigen 'indien de aard van het strafbare feit en de huiselijke omstandigheden dit toelaten, de *nachtrust* kan worden genoten op een nader door de officier van justitie te bepalen adres' (waarbij rekening moet worden gehouden met het advies van de Raad voor de Kinderbescherming, art 491 Sv). De mogelijkheid om een nadere, wellicht geschiktere plaats aan te wijzen wordt in de praktijk nimmer benut.⁵⁹ Voor de toepassing van deze regel zijn geen landelijke richtlijnen opgesteld.

DESKUNDIGE: Er zijn niet zoveel alternatieven voor de inverzekeringstelling, tenzij je gebruik maakt van de mogelijkheid om het thuis door te brengen, die altijd al bestond. Dat was vroeger wel eens gebruikelijk, maar dat wordt tegenwoordig niet of nauwelijks gebruikt.

Onschuldbeginsel

Minderjarigen die verdacht worden van een strafbaar feit zijn onschuldig tot hun schuld is bewezen. Dit beginsel komt tijdens en na het politieverhoor onder druk te staan. Gedurende deze eerste periode staat het opsporingsbelang voorop. Dit kan ertoe leiden dat minderjarige verdachten door de politie en de hulpofficier van justitie, maar soms ook door de raadsmedewerker of jeugdreclasserder, behandeld worden alsof ze zijn veroordeeld. Niet iedere politieagent of hulpofficier is speciaal

57 Wetboek van Strafvordering, art. 57 lid 1 juncto 493 lid 3.

58 De Jonge, G. & Van der Linden, A.P. (2007), p. 207.

59 Doek, J. & Vlaardingerbroek, P. (2009), *Jeugdrecht en jeugdzorg*, Amsterdam: Elsevier Juridisch, p. 480.

opgeleid om met kinderen om te gaan en is op de hoogte van de rechten van kinderen en de toepassing van het onschuldbeginsel in de praktijk.

Het recent verschenen Conceptwetsvoorstel Uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis⁶⁰, botst met het onschuldbeginsel. Op basis van deze conceptwet wordt een nieuwe grond toegevoegd aan artikel 67a Wetboek van Strafvordering, welke het mogelijk maakt om verdachten van een misdrijf gepleegd bij onder meer winkel- of uitgaansgelegenheden zeventien dagen en vijftien uur vast te houden in afwachting van een snelrechtprocedure. In hoeverre deze extra grond van toepassing zal zijn op minderjarige verdachten is niet uitgewerkt in het conceptwetsvoorstel. De bepaling botst met het criterium ‘schorsing tenzij’, dat in zaken van minderjarige verdachten geldt.

Zowel de opsluiting als het opleggen van schorsingsvoorwaarden kan op gespannen voet staan met de onschuldpresumptie. Rechter gaan verschillend om met schorsingsvoorwaarden. Zo zijn er arrondissementen waar rechters de toepassing van Intensieve Traject Begeleiding (ITB) te vinden gaan in de eerste fase van het strafproces, terwijl in andere arrondissementen standaard een schorsingstraject onder deze of andere voorwaarden wordt ingezet.⁶¹ Een voorbeeld is het Almelose omslag- of schorsingsmodel waarbij het voorkómen van opsluiting het uitgangspunt is. Spanning met het onschuldbeginsel treedt ook op als de schorsingsvoorwaarden worden toegepast om ‘snel en effectief te kunnen optreden’. Dan kan schorsing een middel zijn om bijzondere voorwaarden te kunnen opleggen voordat de zaak door de rechter beoordeeld is.

MINDERJARIGE 1 (17 JAAR): *Ik vind dat het echt slecht gegaan is, ze waren bevooroordeeld. De politie luisterde niet, ze gingen zelf rechter spelen. Ik kon mijn verhaal vertellen, maar ze gingen het niet geloven. Later heeft de rechter me wel vrijgesproken.*

VRAAG: Als jij de baas zou zijn van een politiebureau, wat zou je willen veranderen?

MINDERJARIGE 2 (15 JAAR): *Ik zou zo veel dingen willen veranderen. Ik zou niet zo snel jongeren opsluiten.*

3.4. Conclusies en aanbevelingen

Regelgeving en beleid

Het terugbrengen van het aantal minderjarigen in politiecellen is geen uitgangspunt van beleid. Om te kunnen voldoen aan het uiterste-maatregel-criterium is een cultuuromslag nodig binnen de politie en het Openbaar Ministerie. De criteria voor het insluiten van minderjarige verdachten in een politiecel zijn algemeen geformuleerd en grotendeels hetzelfde als de criteria die gelden in zaken van volwassen verdachten. Met name gedurende de eerste dagen op het politiebureau wordt voorbijgegaan aan de bijzondere rechtspositie van minderjarigen. De prioriteit ligt in deze fase bij het opsporingsbelang van de politie. In de wet ontbreekt een bepaling die de toepassing van vrijheidsbeneming als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur garandeert als het gaat om het insluiten van minderjarigen in politiecellen.

De zorgmelding

De politie doet steeds vaker een melding bij Bureau Jeugdzorg over minderjarigen waar zorgen over zijn. Er is echter geen zicht op wat er na een zorgmelding met een minderjarige gebeurt. De

60 Zie het conceptwetsvoorstel, *Voorstel van wet tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis*, verkrijgbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2011/05/20/wetsvoorstel-uitbreiding-gronden-voor-voorlopige-hechtenis.html>.

61 Uit Beijerse, J. (2009), p. 314.

samenwerking tussen de ketenpartners uit het straftraject, waaronder politie en het Openbaar Ministerie, met Bureau Jeugdzorg is onvoldoende. De politie zou, onder de voorwaarde dat een zaak wordt opgepakt door Bureau Jeugdzorg, minderjarige verdachten moeten kunnen heenzenden.

Inverzekeringstelling

Uit cijfers van de politie blijkt dat het aantal minderjarigen dat enige tijd op het politiebureau verblijft toeneemt. Het aantal inverzekeringstellingen van minderjarige verdachten steeg in 2010 met bijna duizend. Deze ontwikkeling staat op gespannen voet met het uiterste-maatregel-beginsel. De wet kent met name tijdens de inverzekeringstelling onvoldoende garanties om de rechtspositie van minderjarige verdachten te garanderen. Het optreden van de politie en het Openbaar Ministerie is in deze fase gericht op opsporing en vervolging. Het onderzoeksbelang domineert en garanties voor een pedagogische aanpak en een kindgericht beleid ontbreken. Het criterium ‘in het belang van het onderzoek’, op basis waarvan minderjarigen langer kunnen worden vastgehouden op het politiebureau, is te ruim geformuleerd. Een aparte toelichting voor het toepassen van dit criterium in zaken van minderjarigen ontbreekt. Dit geeft de hulpofficier van justitie een ruime bevoegdheid om minderjarigen langer vast te houden, terwijl niet altijd duidelijk is in hoeverre daarbij rekening wordt gehouden met leeftijd, behoeften en kwetsbaarheid van minderjarige verdachten. Om te kunnen voldoen aan het uiterste-maatregel-beginsel uit het VN-Kinderrechtenverdrag is een nadere specificering nodig van de gronden voor de inverzekeringstelling in zaken van minderjarigen. Beslissingen van de officier van justitie en de rechter-commissaris dienen zorgvuldiger gemotiveerd te worden. Ketenpartners en de advocatuur zouden al in de fase van de inverzekeringstelling moeten nagaan of schorsing mogelijk is en onder welke voorwaarden een minderjarige naar huis kan. De huidige wet biedt al ruimte voor andere oplossingen, door te bepalen dat de inverzekeringstelling en inbewaringstelling op ‘elke andere plaats’ uitgevoerd kunnen worden, maar deze ruimte wordt zelden benut.⁶²

Inbewaringstelling

Vanaf de fase van inbewaringstelling voldoet Nederland beter aan het uiterste-maatregel-beginsel door de bepaling ‘schorsing tenzij’ in de wet op te nemen. Deze verplicht de officier van Justitie en de rechter-commissaris om standaard na te gaan of er alternatieven zijn voor de opsluiting van minderjarige verdachten. Zolang de voorwaarden aansluiten bij de gronden voor de voorlopige hechtenis, in verhouding staan tot hetgeen waarvan de minderjarige verdacht wordt en worden ingezet als een minder vergaand middel dan insluiting, is het in lijn met de bepalingen van het VN-Kinderrechtenverdrag. In de praktijk blijkt dat mogelijkheden om te schorsen niet altijd worden benut. Het beleid van de arrondissementen is hierin verschillend. Gegevens over het gebruik van de schorsingsmaatregelen ontbreken vooralsnog. De tekst van de wet (artikel 493 lid 6 Wetboek van Strafvordering) bevat een fout door over minderjarige ‘veroordeelden’ te spreken, in plaats van over ‘verdachten’.⁶³ Dit is in strijd met het onschuldbeginsel. De harde aanpak van minderjarige verdachten door het kabinet Rutte en het conceptwetsvoorstel tot uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis lijken aan twee aspecten voorbij te gaan: aan de afspraken van het VN-Kinderrechtenverdrag die gelden in zaken van minderjarige verdachten; en aan de regel dat toepassing van voorarrest niet kan worden ingezet als corrigerende maatregel of straf.

⁶² Wetboek van Strafvordering, art. 493 lid 3.

⁶³ Uit Beijerse, J. (2009), p. 319.

AANBEVELINGEN

- ✓ Neem het uiterste-maatregel-beginsel op in de bepalingen over minderjarigen in het Wetboek van Strafvordering.⁶⁴
- ✓ Maak afname van het aantal kinderen dat in een politiecel verblijft uitgangspunt van beleid. Betrek hierbij *best practises* uit andere landen die het terugbrengen van het aantal minderjarigen in detentie en in voorarrest al tot prioriteit van beleid hebben gemaakt (zoals Finland).
- ✓ Er is onderzoek nodig naar de vraag op welke gronden minderjarigen in verzekering kunnen worden gesteld en in hoeverre deze kindspecifiek zijn. Stel een proces-evaluatie in waarbij onderzocht wordt of toetsing aan het criterium 'in het belang van het onderzoek' recht doet aan het uiterste-maatregel-beginsel uit het VN-Kinderrechtenverdrag. Kijk daarbij ook naar de rol van de advocaat voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor.
- ✓ Specificeer de gronden voor inverzekeringstelling en inbewaringstelling in zaken van minderjarige verdachten. Maak het criterium 'in het belang van het onderzoek' kindspecifiek door aan te geven waar in zaken van minderjarige verdachten rekening mee moet worden gehouden. Ditzelfde geldt voor de andere ruim geformuleerde gronden waaronder 'een ernstig geschokte rechtsorde' of 'de maatschappelijke veiligheid'.
- ✓ Stel landelijke richtlijnen op hoe de inverzekeringstelling kan worden uitgevoerd 'op een andere plaats'.
- ✓ Zorg dat ketenpartners direct, dus al gedurende de inverzekeringstelling, onderzoeken of en onder welke voorwaarden vrijlating mogelijk is.
- ✓ Garandeer dat bij het maken van nieuwe wetgeving de voorlopige hechtenis niet wordt ingezet als straf of corrigerende maatregel.
- ✓ Verwijs, waar dat kan, zaken van minderjarigen zo vroeg mogelijk door naar een civiel traject. Evalueer de zorgmelding en onderzoek hoe deze het meest effectief kan worden ingezet door de politie en de Raad voor de Kinderbescherming.
- ✓ Zorg ervoor dat medewerkers van politie en justitie voldoende kennis hebben van de aparte rechtspositie van minderjarigen in het strafrecht, uitgaande van het VN-Kinderrechtenverdrag.
- ✓ Publiceer jaarlijks cijfers over het aantal gehoorde en het aantal in verzekering gestelde minderjarige verdachten. Evalueer de zaken van minderjarigen die in verzekering zijn gesteld. Toets daarbij op welke specifieke gronden minderjarigen op het politiebureau verblijven.
- ✓ Publiceer jaarlijks cijfers over het aantal zaken waarin de inbewaringstelling van minderjarige verdachten geschorst wordt.

64 Liefwaard, T. (2008), p. 630, recommendation IX.

4. HET VERBLIJF IN EEN POLITIECEL VOOR DE KORTST MOGELIJKE PASSENDE DUUR

4.1. Het juridisch toetsingskader

TOETSINGSCRITERIA

- ⊙ De wet voorziet in een specifieke bepaling op basis waarvan kinderen zo snel als mogelijk is, uit voorarrest kunnen worden vrijgelaten, indien nodig onder bepaalde voorwaarden.
- ⊙ De duur van het voorarrest (in een politiecel) is begrensd bij wet.
- ⊙ Ieder kind wiens vrijheid is ontnomen heeft het recht om binnen 24 uur voor een rechter of andere bevoegde instantie te worden gebracht welke toetst of vrijlating mogelijk is.
- ⊙ Het verblijf in een politiecel duurt niet langer dan 48 uur.⁶⁵

Naast het uiterste-maatregel-beginsel (besproken in hoofdstuk 3) stelt een tweede leidend beginsel uit het VN-Kinderrechtenverdrag dat de vrijheidsbeneming van minderjarige verdachten alleen gehanteerd mag worden ‘voor de kortst mogelijke passende duur’. Het is aan de wetgever om duidelijke bepalingen vast te leggen voor de termijnen die gelden bij voorarrest. Het VN-Kinderrechtencomité stelt in dit kader dat minderjarigen zo snel mogelijk uit voorarrest moeten worden vrijgelaten, indien nodig onder bijkomende voorwaarden.⁶⁶ Zij hebben het recht om binnen 24 uur na hun vrijheidsbeneming door een rechter of andere bevoegde instantie te laten toetsen of vrijlating mogelijk is.⁶⁷ Volgens een aanbeveling van de Raad van Europa uit 2003 mogen minderjarigen niet langer dan 48 uur op een politiebureau worden opgehouden.⁶⁸ Aanbevelingen van de Raad voor Europa zijn niet juridisch bindend, maar worden vaak verwerkt bij het maken van Europese regelgeving.

4.2. Toetsing aan de wet

Politiecellen zijn ingericht op een kort verblijf van verdachten. In zaken van minderjarigen is het uitgangspunt dat het verblijf op het politiebureau enkele uren of dagen duurt, maar wettelijk gezien kan deze termijn oplopen tot ruim zestien dagen.⁶⁹ Of en wanneer een minderjarige een politiecel kan verlaten wordt in verschillende fases beoordeeld. De periode die een minderjarige voorafgaand aan het politieverhoor op het politiebureau doorbrengt, is maximaal zes uur. De uren tussen middernacht en negen uur ‘s ochtends worden niet meegerekend. In totaal kan een minderjarige maximaal vijftien uur worden vastgehouden voorafgaand aan het politieverhoor. Minderjarigen die van een

65 Council of Europe (2003), Recommendation Rec.(2003) 20 of 24 September 2003 concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice, artikel. 15. .

66 UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment 10* (2007), par. 81.

67 Ibid., UN General Assembly, (1985), *Beijing Rules*, regel 10.2.

68 Council of Europe (2003), Recommendation Rec.(2003) 20 of 24 September 2003 concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice, artikel. 15. ‘*They should not be detained in police custody for longer than forty-eight hours in total and for younger offenders every effort should be made to reduce this time further.*’

69 Met de inwerkingtreding van de Wet Verblijf Politiecellen (6 maart 2002, Stb.2002, 125) is aan de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen een bepaling toegevoegd (art. 16a). Deze maakt het mogelijk om het verblijf van minderjarigen in een politiecel tijdens de voorlopige hechtenis door te laten lopen in geval van plaatsgebrek in justitiële jeugdinrichtingen of bij problemen met het vervoer. Afhankelijk van de leeftijd van de minderjarige is verlenging na afloop van de in verzekeringstelling mogelijk met drie of tien dagen.

licht feit worden verdacht en niet in verzekering zullen worden gesteld, kunnen als zij hun identiteit niet geven zes uur extra worden vastgehouden voordat zij naar huis gaan. Is een minderjarige verdachte dronken of bewusteloos dan begint de termijn pas te lopen op het moment dat een verdachte in staat is om aan het verhoor deel te nemen. De verdachte kan tijdens het politieverhoor om zijn invrijheidstelling vragen bij de hulpofficier van justitie.

De periode van de inverzekeringstelling duurt in principe niet langer dan drie dagen en vijftien uur. Als er sprake is van een 'dringende noodzakelijkheid' kan de officier van justitie deze termijn één keer verlengen met drie dagen.⁷⁰ De rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming wordt altijd binnen drie dagen en vijftien uur getoetst door een kinderrechter die optreedt als rechter-commissaris. Minderjarigen die in bewaring worden gesteld gaan naar een justitiële jeugdinrichting. Op basis van de wet kan hiervan worden afgeweken. De selectiefunctionaris van het ministerie voor Veiligheid en Justitie kan minderjarigen onder de zestien jaar drie dagen extra laten wachten in een politiecel in afwachting van vervoer naar de inrichting. Voor minderjarigen van zeventien en achttien jaar geldt dat zij maximaal tien dagen extra kunnen wachten op het politiebureau als er plaatsgebrek is in de justitiële jeugdinrichting.⁷¹ Het is niet helemaal duidelijk wanneer deze termijn begint. Het Hof Amsterdam besliste in 2005 dat de termijnen van drie of tien dagen maximum termijnen zijn en dat deze ingaan vanaf 'het eerste ogenblik dat de minderjarige verdachte in een politiecel verblijft'. De minister van Justitie vond dit destijds niet en meende dat 'de termijn van tien dagen ingaat op het moment dat het bevel tot bewaring is gegeven'.⁷² Daarmee komt het maximale verblijf in een politiecel van minderjarigen onder de zestien jaar op negen dagen en vijftien uur en van zestien- en zeventienjarigen op zestien dagen en vijftien uur.

Insluiting op het politiebureau	Maximale termijn in de politiecel
Aanhouding voor verhoor: hulpofficier van justitie	15 uur =6 uur + 9 uur (nacht)
Inverzekeringstelling: hulpofficier van justitie Verlenging: officier van justitie	6 dagen =3 dagen + 3 dagen verlenging
Inbewaringstelling: officier van justitie	3 dagen of 10 dagen 12 t/m 15 jaar: 3 dagen 16 t/m 17 jaar: 10 dagen
Totaal:	12 t/m 15 jaar: 9 dagen en 15 uur =15 uur + 6 dagen + 3 dagen 16 t/m 17 jaar: 16 dagen en 15 uur =15 uur + 6 dagen + 10 dagen

70 Wetboek van Strafvordering art. 58 lid 3 en 59a.

71 Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen, art. 16a.

72 Zie ook: Hof Amsterdam, 17 augustus 2005, 15/685098-05, LJN AU1504, NbSr 2005, 338; Kamerstukken II 2001-2002, 28 202, nr. 3, p. 3, 4.

4.3. Toetsing aan de praktijk

PAULO SÉRGIO PINHEIRO, INDEPENDENT EXPERT, UN SECRETARY-GENERAL'S STUDY ON VIOLENCE AGAINST CHILDREN (2006): *In many countries, laws require children to be transferred quickly from police custody to an appropriate children's facility or brought before a judge within 24 to 48 hours or less. However, in practice, children may remain in police lock-ups for long periods of time.*⁷³

Termijnen

In 2007 kreeg Nederland een waarschuwing van het CPT. Tijdens het bezoek aan Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba concludeerde het CPT dat jongeren vaak onevenredig lang, namelijk tien tot veertien dagen, op het politiebureau verblijven.⁷⁴ Ook uit interviews met minderjarigen en uit klachten bij de helpdesk van *Defence for Children* bleek in 2007 dat het met enige regelmaat voorkwam dat een minderjarige langer dan tien dagen in een politiecel doorbracht.⁷⁵ Studente Esther Geleynse deed in 2007 aan de Erasmus Universiteit onderzoek naar negentien politieregio's. Uit haar onderzoek bleek dat in dertien van de negentien politieregio's minderjarigen ook nadat de inverzekeringstelling is afgelopen in een politiecel blijven, in afwachting van een plek in een justitiële jeugdinstelling. In de meeste regio's ligt de verblijfsduur van minderjarigen tussen de één en zes dagen. Toch melden meerdere politieregio's dat minderjarigen in 2007 veel langer dan een paar dagen in een politiecel verbleven. Een politieregio maakt melding van vier minderjarigen die elf dagen in de politiecel verbleven, een regio meldde twaalf dagen als maximum en een andere politieregio meldde dat daar twee minderjarigen *zestien* dagen in een politiecel verbleven.⁷⁶ Uit het onderzoek van Geleynse blijkt verder dat (kinder)rechters er in enkele regio's strenger op letten of minderjarigen op tijd worden overgeplaatst.

Sinds 2010 is er echter zichtbaar meer plaats in justitiële jeugdinstellingen. Sindsdien komt het minder voor dat minderjarige verdachten na de inbewaringstelling nog op het politiebureau moeten wachten op plaats in een justitiële jeugdinstelling. Uit het Capaciteitsplan Justitiële Jeugdinstel-

John (15 jaar) krijgt op een woensdag op het schoolplein ruzie met jongens die langskomen van een andere school. Er worden rake klappen uitgedeeld en hij loopt zelf ook kneuzingen op. De politie komt erbij en John wordt samen met een andere jongen meegenomen naar het politiebureau. Na het verhoor wil John naar huis. Hij geeft toe dat het een vervelende ruzie was, maar meer dan dat ook niet. De officier van justitie besluit dat hij gedurende het politieonderzoek niet naar huis kan. Reden is dat de politie nog meer jongens gaat verhoren en John daar geen contact mee mag hebben. Zijn advocaat belt met de officier van justitie maar zonder resultaat. Drie nachten later zit John nog steeds in de cel. De rechter-commissaris verlengt daarop de inverzekeringstelling in het belang van het onderzoek. Het lijkt erop dat John het hele weekend ook nog in de cel moet blijven. Uiteindelijk beslist de officier van justitie toch dat hij op zondagmiddag naar huis mag. Hij heeft vier nachten in de cel doorgebracht. De eerste dagen thuis ligt hij er 's nachts wakker van.

73 Pinheiro, P. (2006), *United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, World report on violence against children*, Geneve: ATAR Roto Presse SA. p. 197.

74 <http://www.cpt.coe.int/en/states/nld.htm>

75 Informatie van de helpdesk van *Defence for Children* en in 2007 afgenomen interviews met minderjarigen die in een politiecel zijn geplaatst. Zie ook: Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment (2008) *Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles*, Strasbourg, verkrijgbaar via <http://www.cpt.coe.int>.

76 Geleynse, J.E., (2008) *Jeugdigen in de politiecel. Van regelgeving tot behandeling in de praktijk*, scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, p. 31.

tingen (2010)⁷⁷ blijkt dat er leegstand is en daarmee voldoende plek in de justitiële jeugdinrichtingen. Uit gesprekken die gedurende het onderzoek zijn gevoerd met arrestantenverzorgers komt naar voren dat minderjarigen meestal niet langer dan drie dagen in een politiecel verblijven. Een uitzondering geldt bij verlenging van de inverzekeringstelling. Dan wordt een minderjarige over het algemeen nog niet overgeplaatst naar een justitiële jeugdinrichting maar kan maximaal zes dagen op het politiebureau worden vastgehouden. Bij de politie en het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn over 2008 tot en met 2010 geen exacte gegevens bekend over de periode die minderjarigen gemiddeld in een politiecel doorbrachten. Beide geven aan niet over recente gegevens te beschikken (tabel 7, hoofdstuk 2).

Ook in vergelijking met ander Europese landen, waaronder België en Duitsland, is het volgens de Nederlandse wet toegestaan, maximale verblijf van zestien dagen in een politiecel lang. Dit lange verblijf levert een schending op van de 48 uren-termijn die is vastgesteld in een aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.⁷⁸

ADVOCAAT: *De eerste drie dagen is het doffe ellende. Dan weten ze niet wat er allemaal op hun afkomt. Als het goed is komt er iemand van de Raad voor de Kinderbescherming langs, maar dat is niet altijd zo. Als het goed is zijn er ouders die er naar toe gaan en die nemen contact op met de advocaat. Maar ook dat is niet altijd zo. Die eerste fase is slecht geregeld. Kinderen weten het niet en hun rechten staan ook niet goed beschreven. Ik zeg altijd 'het kan nooit langer duren dan zo lang'. Maar ik kan ze slecht informeren, want ik weet dan nog niks van het strafdossier. Als ze denken dat een kind er wat mee te maken heeft, dan proberen ze de zaak rond te maken. Ik denk altijd aan het pedagogische belang, het strafvorderlijk belang, dus het recht op een eerlijk proces en het belang van de jeugdige. Alhoewel een jeugdige dat zelf vaak niet weet, die vraagt aan mij als advocaat, wat moet ik doen?*

4.4. Conclusies en aanbevelingen

Politicellen zijn niet ingericht op de opvang van minderjarigen. Dit is een extra reden om de periode van voorarrest zo kort mogelijk te laten duren. De Nederlandse wetgever heeft een maximumtermijn voor het verblijf van minderjarigen in een politiecel in de wet opgenomen. Deze is met maximaal zestien dagen en vijftien uur echter onaanvaardbaar lang. In andere Europese landen zoals Duitsland, Engeland & Wales, België en Finland kunnen verdachten maximaal 24 uur op het politiebureau verblijven.

In de eerste fase van het strafproces domineert het onderzoeksbelang en lijken garanties voor een pedagogische aanpak en een kindgericht beleid te ontbreken. Een aparte toelichting voor de toepassing van het criterium 'in het belang van het onderzoek', op basis waarvan minderjarigen langer kunnen worden vastgehouden op het politiebureau, ontbreekt in zaken van minderjarigen. Het criterium is te ruim geformuleerd en geeft de hulpofficier van justitie een ruime bevoegdheid om minderjarigen langer vast te houden. Dit is zorgelijk omdat niet altijd duidelijk is in hoeverre daarbij rekening wordt gehouden met leeftijd, behoeften en kwetsbaarheid van minderjarige verdachten. Er zijn geen gegevens bekend over het aantal dagen dat minderjarigen op het politiebureau doorbrengen. Het gevaar is zeer reëel dat zij voor de maximale termijn worden vastgezet op het politie-

77 Sectordirectie Justitiële Jeugdinrichtingen (2010), *Capaciteitsplan Justitiële Jeugdinrichtingen*, Den Haag: Sectordirectie Justitiële Jeugdinrichtingen.

78 Council of Europe (2003), Recommendation Rec. (2003)20 of 24 September 2003 concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice, art. 15. 'They should not be detained in police custody for longer than forty-eight hours in total and for younger offenders every effort should be made to reduce this time further.'

bureau, vanwege wachtlijsten op of vervoersproblemen naar een justitiële jeugdinstelling. Er is onvoldoende bekend over mogelijkheden om, bij plaatsgebrek in justitiële jeugdinstellingen, minderjarigen elders dan op het politiebureau vast te houden. Om te voldoen aan het beginsel ‘voor de kortst mogelijke passende duur’ uit het VN-Kinderrechtenverdrag, zal de wettelijke uitzondering voor een langer verblijf op basis van artikel 16a van de BJJ moeten worden geschrapt.

AANBEVELINGEN

- ✓ Neem in de wet op dat het maximum verblijf van minderjarige verdachten in een politiecel niet langer kan duren dan een paar dagen en in ieder geval niet langer dan de periode van de in verzekeringstelling.
- ✓ Schaf artikel 16a van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen (BJJ) af, zodat het verblijf van minderjarigen in een politiecel niet vanwege vervoersproblemen of plaatsgebrek in justitiële jeugdinstellingen verlengd kan worden.⁷⁹
- ✓ Stel vast op welke plaatsen de aanvang van de inbewaringstelling kan worden doorgebracht als de justitiële jeugdinstellingen vol zitten of er geen vervoer naar toe is.
- ✓ Vergelijk het Nederlandse beleid met landen waar verdachten maximaal 24 uur in een politiecel kunnen verblijven (België, Finland, Engeland & Wales, Duitsland) en onderzoek of deze kortere termijn in Nederland ook mogelijk is.
- ✓ Publiceer jaarlijks cijfers over het aantal dagen dat minderjarigen in een politiecel doorbrengen.

⁷⁹ Zie ook: Liefwaard. T. (2008) , p. 626, recommendation VI.



5. BUITENGERECHTELIJKE AFDOENING (*DIVERSION*)

5.1. Het Juridisch toetsingskader

Artikel 40(3)(b) IVRK: De Staten die partij zijn, streven [...] in het bijzonder naar: (b) de invoering, wanneer passend en wenselijk, van maatregelen voor de handelwijze ten aanzien van deze kinderen zonder dat men zijn toevlucht neemt tot gerechtelijke stappen, mits de rechten van de mens en de wettelijke garanties volledig worden geëerbiedigd.

TOETSINGSCRITERIA

- ⊙ Buitengerechtelijke afdoening, *diversion*, is onderdeel van het jeugdstrafrecht. De Nederlandse regering bevordert in het bijzonder de invoering van maatregelen voor *diversion*.
- ⊙ De wet regelt dat de politie en het Openbaar Ministerie de bevoegdheid hebben om strafzaken van minderjarige verdachten zoveel mogelijk buitengerechtelijk af te kunnen doen.
- ⊙ In zaken van minderjarigen onderzoekt de politie eerst of een justitiële aanpak de meest effectieve is. Ze kan daarbij afzien van een formeel verhoor, bijvoorbeeld wanneer het gaat om lichte zaken of als school of familie al een passende reactie hebben gegeven.
- ⊙ De wet biedt garanties waaruit blijkt dat de rechten van het kind worden geëerbiedigd bij de toepassing van *diversion*. Daarbij geldt onder meer dat de minderjarige vrijwillig toestemming geeft, zich niet onder druk gezet of geïntimideerd voelt en de *diversion* geen justitiële aantekening (strafblad) oplevert.
- ⊙ De regering biedt landelijk een breed programma aan van maatregelen om minderjarige verdachten buiten een strafprocedure te houden en stimuleert het gebruik ervan. Voorbeelden zijn: toezicht, begeleiding, bemiddeling, herstelrecht en schadevergoeding. De maatregelen zijn 'passend en wenselijk'. Toepassing ervan beperkt zich niet alleen tot lichte zaken.

De aparte positie van minderjarigen in het strafrecht komt tot uitdrukking in speciaal op minderjarigen afgestemde regelgeving, procedures, autoriteiten en instellingen. Daarbij geldt de voorwaarde dat een reactie op strafbaar gedrag in verhouding moet staan tot de omstandigheden en de ernst van het feit, tegemoet komt aan de behoeften van de minderjarige en bijdraagt aan de bescherming van de maatschappij. Buitengerechtelijke afdoening, oftewel *diversion*⁸⁰ is een belangrijk onderdeel van een kindgericht jeugdstrafrechtstelsel. Door zaken anders dan via een justitiële weg af te doen, krijgen minderjarigen de kans om van hun fouten te leren waarna zij zonder strafblad verder kunnen. Als *diversion* optimaal is verankerd in wet en praktijk zal dat leiden tot vermindering van het aantal minderjarigen dat op verdenking van een strafbaar feit op het politiebureau verblijft. *Diversion* moet op elk moment in de procedure mogelijk zijn en is niet alleen beperkt tot lichte zaken.⁸¹ Het kan worden toegepast door de politie, het Openbaar Ministerie, de rechter en andere instellingen. Voorbeelden van *diversion* zijn op preventie gerichte projecten, toezicht en begeleiding en genoegdoening aan slachtoffers.

80 United Nations Office on Drugs and Crime (2006), *Cross cutting issues Juvenile justice, Criminal justice assessment Toolkit 2*, New York: United Nations, p. 9; UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, commentaar bij rule 11.2.

81 UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, commentaar bij rule 11.2.

Volgens de *Beijing Rules* kan, wanneer het gaat om minder ernstige feiten, niet-ingrijpen de meest adequate reactie zijn.⁸² Dat geldt des te meer wanneer ouders, familie of school al hebben opgetreden. Zo kan stigmatisering als gevolg van contacten met politie en justitie of een rechterlijke veroordeling worden voorkomen. Volgens het VN-Kinderrechtencomité dienen staten maatregelen te stimuleren die minderjarigen buiten juridische procedures houden. Juist omdat de meeste minderjarige overtreeders zich schuldig maken aan lichte strafbare feiten zou het toepassen van andere dan juridische maatregelen een goed ingevoerde praktijk moeten zijn.⁸³ Op basis van de *Tokyo Rules*, die overigens ook voor volwassenen gelden, dient de wetgever criteria vast te stellen voor het al of niet vervolgen van ‘lichte’ delicten.⁸⁴ Voorbeelden van lichte zaken zijn ‘schoolpleindelicten’, zoals een vechtpartij tussen leeftijdsgenoten, maar ook brandstichting, vernieling en winkeldiefstal kunnen voortkomen uit baldadig, vervelend en puberaal gedrag.

For juvenile justice, diversion is one of the key elements of a sound system. It avoids the child getting a criminal record and being branded at an early age, it avoids children being stigmatized or contaminated through contact with criminal processes, it minimizes the deprivation of their liberty and possible contact with more hardened offenders, and the child may learn valuable lessons from programmes, and acquire social responsibility through the performance of community service or by making amends to the victim, all of which can help to reduce re-offending.⁸⁵

Als eerste contact van minderjarigen met justitie spelen de politie en de hulpofficier van justitie een belangrijke rol. Volgens de *Beijing Rules* horen zij de ruimte te hebben om zaken af te doen zonder formeel politieverhoor.⁸⁶ Om de politie en de hulpofficier van justitie in staat te stellen een andere dan een strafrechtelijke oplossing te zoeken, is het noodzakelijk dat er voldoende programma's zijn die dit mogelijk maken.⁸⁷ Voor de implementatie van een optimaal programma voor *diversion* is de *Unicef toolkit on diversion* ontwikkeld.⁸⁸

Ook herstelrecht, waarbij slachtoffers en daders samenwerken aan een oplossing, kan onderdeel zijn van een afdoening buiten de rechter om (zie ook hoofdstuk 5.1.). Het VN-Kinderrechtencomité wijst erop dat *diversion* onderdeel is van het jeugdstrafrecht en dat staten wetgevende en andere maatregelen moeten nemen om dit te implementeren. Het benadrukt daarbij dat:⁸⁹

- wettelijk vastgelegd moet zijn wanneer *diversion* toegepast kan worden en welke bevoegdheden de politie en de hulpofficier van justitie daarbij hebben;
- er overtuigend bewijs is dat het kind het feit waarvan het verdacht wordt, heeft begaan;
- het kind vrijwillig verantwoordelijkheid neemt voor zijn strafbare gedrag;
- het kind niet onder druk wordt gezet of geïntimideerd;
- deelname niet tegen het kind gebruikt kan worden in een volgend strafproces;
- het programma ‘passend en wenselijk’ is;
- het kind goed geïnformeerd is over de inhoud en de duur van de maatregel;
- toestemming is gegeven door het kind en eventueel diens ouders;
- het kind toegang heeft tot juridisch advies;
- beëindiging van *diversion* betekent dat de zaak is afgedaan en geen justitiële aantekening (strafblad) oplevert.

82 Zie de inleidende paragraaf voorafgaand aan de UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*.

83 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 24.

84 United Nations General Assembly (1990), *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures* (The Tokyo Rules), G.A. res. 45/110, annex, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 197, U.N. Doc. A/45/49 (1990), regel 5.

85 United Nations Office on Drugs and Crime (2006), p. 9.

86 UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel. 11.2.

87 VN-Kinderrechtenverdrag art. 40 lid 3 sub b en lid 4 en UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel 11.4.

88 http://www.unicef.org/tdad/index_55653.html.

89 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 27.

5.2. Toetsing aan de wet

Programma's voor *diversion* zijn onmisbaar voor een beleid waarbij vrijheidsbeneming slechts als uiterste maatregel wordt toegepast. Een voorbeeld van *diversion* in de Nederlandse wet is de behandeling van strafzaken van minderjarigen onder de twaalf jaar. Zij zijn volgens de wet nog niet strafrechtelijk aansprakelijk.⁹⁰ De politie en de hulpofficier van justitie kunnen een kind dan wel verhoren, maar niet verder vervolgen. Als het om een licht feit gaat volgt een waarschuwing. Is er meer aan de hand dan volgt overleg met de ouders en een doorverwijzing naar Bureau Jeugdzorg.

De Nederlandse wet kent enkele bepalingen voor het afdoen van zaken buiten de rechter om. Bij lichte delicten kan de politie een jongere heenzenden, een reprimande of waarschuwing geven, via een politietransactie een lichte boete geven⁹¹ of een zaak seponeren. Als de politie zich zorgen maakt over een minderjarige, bijvoorbeeld omdat deze in een onveilige leefomgeving woont, kan de politie of de Raad voor de Kinderbescherming een zorgmelding doen met een verwijzing naar Bureau Jeugdzorg. De politie maakt een zorgformulier op in zaken van minderjarigen die geen verdachte meer zijn. Als de minderjarige wel op verdenking van een strafbaar feit wordt vastgehouden, maakt de Raad voor de Kinderbescherming het zorgformulier op.

Komt een minderjarige voor het eerst met de politie in aanraking dan kan deze worden doorverwezen naar Halt. Dit kan alleen bij 'Halt-waardige' delicten, zoals vernieling, brandstichting, winkeldiefstal, overlast met vuurwerk of spijbelen.⁹² Ernstige feiten, waaronder geweldsdelicten, kunnen niet via Halt worden afgedaan.

De politie moet de minderjarige goed informeren over wat deelname aan Halt inhoudt. Vereisten voor Halt zijn dat de minderjarige het delict bekent en instemt met de doorverwijzing. Tijdens de Halt-afdoening vindt een gesprek plaats met de ouders, moet de minderjarige excuses aanbieden, neemt deel aan een leer- of werkproject van maximaal twintig uur en spreekt indien nodig een schaderegeling met het slachtoffer af. De politie maakt een proces-verbaal op, maar stuurt dit niet naar het Openbaar Ministerie als de minderjarige het Halt-traject goed afrondt. Zo wordt voorkomen dat de minderjarige een strafblad krijgt. Tot slot heeft de officier van justitie de mogelijkheid om minderjarige verdachten op te roepen voor een Onderhoud Ter Parkette, waarna de officier de zaak alsnog kan seponeren en de minderjarige na een 'laatstekansgesprek' naar huis kan sturen.

Minderjarigen die doorgestuurd worden naar de officier van justitie en voor het eerst met de politie in aanraking komen, kunnen een transactie aangeboden krijgen. De door de officier op te leggen taakstraf is beperkt tot veertig uur. Ook kunnen jongeren een geldboete krijgen als zij een bron van inkomsten hebben en in staat moeten worden geacht zelf het geld voor de boete te verdienen.⁹³ Als de minderjarige met het voorstel instemt, hoeft deze niet naar de rechter. De officier van justitie kan voorstellen dat de minderjarige afstand doet van voorwerpen die in beslag zijn genomen (zoals een opgevoerde brommer), de schade vergoedt, begeleiding krijgt van de jeugdreclassering of meedoet aan een leerproject. Een afspraak met de officier van justitie wordt geregistreerd en levert een strafblad op. Hiermee voldoet deze niet aan de voorwaarden voor *diversion* die het VN-Kinderrechtencomité stelt. De transactie komt op termijn te vervallen en wordt geleidelijk vervangen door de zwaarder wegende strafbeschikking, ook wel OM-afdoening genoemd.⁹⁴ Deze staat gelijk aan een rechterlijke veroordeling en kan niet aangemerkt worden als een buitengerechtelijke afdoening.

90 Wetboek van Strafrecht, art. 77a.

91 Idem, art 74c.

92 Idem, art. 77e; Aanwijzing Halt-afdoening (2009A023).

93 Idem, art. 74.

94 Idem, art. 257b, 77f.

In tegenstelling tot andere landen (zie hoofdstuk 14) zijn in Nederland bepalingen voor herstelrecht en bemiddelingsgesprekken niet vastgelegd in de strafwetgeving. Programma's voor bemiddeling of herstelrecht zijn oorspronkelijk ontstaan bij de politie en het Openbaar Ministerie, maar sinds 2006 geheel uit het strafrecht weggehaald. Slachtoffer-dadergesprekken worden sindsdien gedaan door de Stichting Slachtoffer in Beeld en hebben hun basis in het civiele recht. De uitkomst van deze gesprekken is niet van verdere invloed op de strafvervolging. Hierop klinkt vanuit diverse hoeken stevige kritiek.

DE NATIONALE OMBUDSMAN ALEX BRENNINKMEIJER OVER DE ROL VAN BEMIDDELING IN HET JEUGDSTRAFRECHT: *Het gaat om de hele mindset. De filosofie van straf en het recht doen aan slachtoffers. Ik vind dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie in de lijn van het goed doordenken van de functie en de toepassing van het strafproces dit ten volle mee moet nemen.*

Ook Annemieke Wolthuis, promovendus aan de Open Universiteit, noemt als één van de zwakke punten van het huidige jeugdstrafrecht de desinteresse voor het delict dat de jongere heeft gepleegd en zijn verantwoordelijkheid daarvoor tijdens het volbrengen van de sanctie.⁹⁵

DESKUNDIGE JEUGDRECLASSERING: *Er zijn wel afspraken gemaakt waarbij jeugdreclasserders kijken of Slachtoffer in Beeld een mogelijk aanbod kan hebben, maar dat loopt niet. Als je het buiten de deur organiseert, verwatert het heel snel. Dan moet een jeugdreclasserder voor een aparte zaak naar een andere organisatie toe. Dat werkt niet. Het moet helemaal geïntegreerd zijn in het werk. Bij het maken van het plan waar je delictbespreking doet, moet standaard al gekeken worden wat de mogelijkheden van herstelbemiddeling zijn. Daarbij kijkt ook de gedragswetenschapper die de casus begeleidt mee. Het moet geïntegreerd benaderd worden en niet in een aparte organisatie. Je moet het helemaal inbedden.*

5.3. Toetsing aan de praktijk

Een beslissing over *diversion* wordt meestal genomen in de periode na aanhouding en voorafgaand aan of tijdens het politieverhoor. Het doel van programma's voor *diversion* is om insluiting en strafrechtelijke vervolging van minderjarigen te voorkomen. Sinds het aantreden van het Kabinet Rutte in 2010 heeft een harde aanpak van minderjarige verdachten echter prioriteit gekregen. Er is meer aandacht voor strafvervolging en er wordt meer geïnvesteerd in maatregelen zoals wettelijke gebiedsverboden en strafdienstplicht. Er gaat nauwelijks aandacht uit naar programma's waarmee zaken buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan. Wel is er aandacht voor de positie van het slachtoffer en daarmee wellicht ook voor een betere basis voor herstelrecht en bemiddeling.

Opsluiting en een justitiële veroordeling kunnen in zaken van minderjarigen niet alleen buitenproportioneel zijn, maar ook averechts werken. Strafbaar gedrag kan immers het gevolg zijn van omgevingsfactoren en kwetsbaarheden van jongeren, zoals (een combinatie van) gedragsstoornissen, licht verstandelijke handicap, traumatische ervaringen, bijvoorbeeld ten gevolge van kindermishandeling, of negatieve invloeden van familie of leeftijdsgenoten. Tijdens het verblijf in een politiecel kan een minderjarige niet naar school of werk en mist zowel het contact met de buiten-

⁹⁵ Wolthuis, A.M. (2005), 'Van fouten kun je leren', *NJCM Bulletin*, jrg. 30 (2005), nr. 6, p. 728.

wereld als de kans om wat verkeerd is gegaan weer recht te zetten. Het vervolgen van delicten uit experimenteer- of puberaal gedrag kan bovendien leiden tot een onevenredige en oneigenlijke belasting van de rechtbanken.

De politie kan minderjarige verdachten een waarschuwing geven en afzien van het opmaken van een proces-verbaal of van een politieverhoor. Zoals eerder toegelicht in hoofdstuk 2 (tabel 8 en 9) blijkt dat dit regelmatig gebeurt. Van de 73.644 minderjarige verdachten in 2010 werden er 49.015 verhoord. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de politie en Bureau Jeugdzorg over de zaken die door middel van een zorgmelding kunnen worden doorverwezen. Dit aantal is tussen 2008 en 2010 met 20.000 toegenomen. Er is echter onvoldoende zicht op wat er met de zorgmelding gebeurt nadat de politie de zaak heeft overgedragen aan Bureau Jeugdzorg. Een politiesept met doorverwijzing naar Halt komt jaarlijks ongeveer 20.000 keer voor. De Halt-afdoening is opgenomen in het Wetboek van Strafvordering maar wordt niet gezien als een sanctie. Echter, het feit dat een kind moet bekennen om naar Halt te kunnen gaan, maakt deze afdoening vatbaar voor het uitoefenen van druk door de politie. Er bestaat ook gevaar dat een jeugdige alleen bekent om naar huis te mogen. Sinds 2010 daalt het aantal verwijzingen naar Halt. Dit wordt mogelijk veroorzaakt door de aanwezigheid van een advocaat of vertrouwenspersoon voor en eventueel ook tijdens het politieverhoor. Deze kan er namelijk aan bijdragen dat minderjarigen op advies van hun strafrechtadvocaat een strafbaar feit minder snel bekennen.⁹⁶

Wanneer een minderjarige al een keer bij Halt is geweest, is de kans groot dat de hulpofficier van justitie geen andere keuze heeft dan tot vervolging over te gaan. Behalve de Halt-afdoening zijn er weinig andere mogelijkheden voor buitengerechtelijke afdoening. De ouders van de minderjarige, diens school en de buurt worden er niet standaard bij betrokken door de politie. Zij spelen vaak maar een kleine rol bij de afdoening van lichte feiten.

ADVOCAAT: *Een van de problemen van het recht op rechtsbijstand bij politieverhoor (Salduz) is dat ook politieambtenaren in verwarring zijn over de vraag of ze iemand naar Halt kunnen sturen, of dat ze eerst een advocaat moeten laten komen. Je hebt natuurlijk als alternatief ook het gesprek met de agent, samen met de ouders. Echt informeel afdoen, dat vind ik heel sterk als dat gebeurt. Maar daar wordt steeds minder gebruik van gemaakt is mijn indruk. Dat heeft ook te maken met de verruwing van de overheid als reactie op de gestelde verruwing van jongeren.*

Een werkwijze waarbinnen de politie kan doorverwijzen naar bemiddeling is geen praktijk meer in zaken van minderjarigen. Sinds 2006 worden slachtoffer-dadergesprekken buiten het strafrecht gehouden en ligt de uitvoering ervan geheel bij de stichting Slachtoffer in Beeld. De bij de politie wellicht nog aanwezige kennis en expertise op het gebied van herstelbemiddeling en *conferencing*⁹⁷ blijven sindsdien onbenut.⁹⁸ Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag moeten minderjarigen echter kunnen leren van hun fouten. Het komt er vaak op neer dat zij de gevolgen van hun daden niet goed hebben kunnen overzien. Ook voor slachtoffers kan inzicht in de beweegredenen van degene die hun leed of schade heeft berokkend, helpen bij het verwerkingsproces en het vinden van een snelle oplossing zonder procedurele ongemakken. Een gesprek met de verdachte kan bijvoorbeeld direct leiden tot een voor beide partijen haalbare oplossing of vergoeding van de geleden schade.

96 Quint, R. (2011), 'Salduz-rechtspraak risico voor Halt-jongeren', *Nederlands Juristenblad*, 2011 afl. 11, p. 678.

97 Bijeenkomst waarbij het netwerk van de minderjarige wordt uitgenodigd.

98 Wolthuis, A.M., Wiersma, E. (2010), 'Welk spoor volgt Nederland? Een reactie op Hans Dominicus', *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2010 (10) 4, Boom Juridische uitgevers p. 107.

DESKUNDIGE: *De confrontatie met een slachtoffer heeft een gigantische impact. Hele stoere knapen, die vinden het contact met de politie statusverhogend en prachtig. Als ze de confrontatie aan moeten met iemand die ze iets geflikt hebben, dan zijn ze heel bang. Die impact en het pedagogische effect is gigantisch.*

Het Nederlandse strafrechtstelsel legt echter de prioriteit bij het vervolgen en straffen, ook als het om minderjarige verdachten gaat. Er is geen basis om voorafgaand aan of tijdens de strafvervolgning na te gaan of er oplossingen mogelijk zijn door middel van bemiddelingsgesprekken en herstelrecht. Hiermee wordt niet alleen de minderjarige verdachte maar ook het slachtoffer tekort gedaan.

DE NATIONALE OMBUDSMAN, ALEX BRENNINKMEIJER: *Een voorbeeld: Als een mevrouw van 78 op straat is overvallen door een jongen van vijftien dan kun je zeggen, dat is heel erg en daar moeten we strafrechtelijk optreden. Maar op het moment dat die mevrouw en dat jongetje aan tafel zitten en de mevrouw zegt 'dit was een hele afschuwelijke ervaring voor mij', krijg je een heel andere dynamiek. Dat is een levenservaring voor die jongen die buitengewoon kostbaar is. In Nederland heeft men daar geen oog voor.*

Volgens medewerkers bij de jeugdreclassering zou er een landelijk aanbod voor herstelrecht en bemiddeling moeten zijn. Een beleidsmedewerker spreekt in een interview zijn twijfel uit of iedere jeugdreclasserder er nu voldoende mee kan doen. Het zou volgens de geïnterviewde goed zijn om met de dader, in het eerste gesprek met de jeugdreclassering, naar het slachtoffer te kijken. Het is van belang te weten hoe een jongere het delict beleeft en ook te bespreken of deze weet wat het voor het slachtoffer betekent.

Regionaal worden binnen het (jeugd)strafrecht experimenten uitgevoerd op het gebied van herstelrecht en bemiddeling. Sinds de introductie van de nieuwe methodiek voor de Halt-afdoening in 2010 heeft herstelrecht binnen Halt een prominentere plaats gekregen. In enkele justitiële jeugdinstellingen wordt gewerkt met een herstelgericht aanbod.⁹⁹ In Maastricht vinden op het parket jaarlijks driehonderd bemiddelingsgesprekken met slachtoffers en volwassen daders plaats.¹⁰⁰ Strafrechters kunnen rekening houden met de uitkomst van een bemiddelingsovereenkomst. Deze kan zo bijvoorbeeld een schorsingsvoorwaarde opleveren bij voorlopige hechtenis.

DE NATIONALE OMBUDSMAN, ALEX BRENNINKMEIJER: *Wat speelt er echt? Er is een slachtoffer dat zit met angst en met vrees en met hele nare ervaringen. En er is een minderjarige dader die wellicht onvoldoende inziet wat hij of zij heeft gedaan en wat de consequenties daarvan zijn. Dat vormt, als je je daar op focust, een domein waarop we heel goed bemiddeling kunnen inzetten. In Nederland doen we dat niet, men stapt er eigenlijk overheen en concentreert zich daar niet op. Ik vind dat daar zeker bij kinderen hele grote vraagtekens bij kunnen worden geplaatst. De onderbouwing is niet aanwezig. De mindset is tot nu toe erg procedureel.*

⁹⁹ Wolthuis, A.M. & Wiersma, E. (2010), p. 109.

¹⁰⁰ Dierx, J. (2010) 'De blauwe plekken moeten liefst nog niet zijn verkleurd - Strafrechtelijke bemiddeling in Maastricht', *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2010 (10) 3, pp. 53-58.

5.4. Conclusies en aanbevelingen

Het aanbod van maatregelen en programma's voor buitengerechtelijk afdoening oftewel *diversion* is te beperkt. De politie en de hulpofficier van justitie hebben, buiten de mogelijkheden van de Halt-afdoening om, weinig middelen om een andere passende reactie op maat te geven. Ouders, school en de buurt worden niet standaard betrokken door de politie. Zij spelen vaak maar een kleine rol bij de afdoening van lichte feiten. De ketenpartners zijn zich onvoldoende bewust van de mogelijkheden die *diversion* biedt. Vooral bij lichte delicten is het niet duidelijk hoe politie en Openbaar Ministerie ze buitengerechtelijk kunnen afdoen. Hiermee gaat de wetgever niet alleen voorbij aan de rechtspositie van de dader, maar schaadt ook de positie van het slachtoffer. Een tekort aan mogelijkheden voor *diversion* is strijdig met het VN-Kinderrechtenverdrag.

Bemiddeling, herstel van schade, contact met ouders en contact met het slachtoffer zijn belangrijke middelen om minderjarigen de gevolgen van hun daden te laten inzien. Minderjarigen die het niet met hun insluiting eens zijn, hebben gedurende de eerste dagen op het politiebureau nauwelijks mogelijkheden om deel te nemen aan een bemiddelingsgesprek of een slachtoffer-dadergesprek.

AANBEVELINGEN

- ✓ Zorg dat de politie en de hulpofficier van justitie voldoende kennis hebben van buitengerechtelijke programma's en dat zij in iedere zaak toetsen of deze buiten het strafrecht om kan worden afgedaan.
- ✓ Ontwikkel naast de Halt-afdoening een ruimer en landelijk dekkend aanbod van programma's voor *diversion*.
- ✓ Geef bemiddeling en herstelrecht een wettelijke basis in het jeugdstrafrecht. Onderzoek de mogelijkheden om een landelijk aanbod voor bemiddelings- en herstelrechtprogramma's in jeugdstrafzaken te ontwikkelen. Geef de jeugdreclassering een officiële rol bij de doorverwijzing, monitoring en uitvoering van deze programma's.
- ✓ Ontwikkel een checklist of richtlijn voor de toepassing van *diversion* voor medewerkers van politie en justitie die in de praktijk met minderjarige verdachten werken.
- ✓ Vergelijk het aanbod van programma's voor *diversion* en bemiddeling in Nederland met *best practises* in andere landen. *Police diversion* en herstelrecht worden onder meer toegepast in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Finland en België (zie hoofdstuk 14), maar ook in Italië, Ierland en de Verenigde Staten.¹⁰¹

101 http://www.policeoracle.com/news/Norfolk-Makes-Restorative-Justice-Bid_34756.html; <http://www.miamidade.gov/jsd/>.

6. DE TOEPASSING VAN ALTERNATIEVEN VOOR HET VERBLIJF IN EEN POLITIECEL

6.1. Het juridisch toetsingskader

Artikel 40(4) IVRK: Een verscheidenheid van regelingen, zoals rechterlijke bevelen voor zorg, begeleiding en toezicht; adviezen; jeugdreclassering; pleegzorg; programma's voor onderwijs en beroepsopleiding en andere alternatieven voor institutionele zorg dient beschikbaar te zijn om te verzekeren dat de handelwijze ten aanzien van kinderen hun welzijn niet schaadt en in de juiste verhouding staat zowel tot hun omstandigheden als tot het strafbare feit.

TOETSINGSCRITERIA

- ⊙ De wet bevat speciale wettelijke regelingen gericht op het voorkomen van vrijheidsbeneming en de bevordering van re-integratie van minderjarige verdachten.
- ⊙ De wet regelt de toepassing van maatregelen die als alternatief voor detentie dienen of gericht zijn op het voorkomen van institutionalisering, waaronder: rechterlijke bevelen voor zorg, intensief toezicht en begeleiding, jeugdzorg, jeugdreclassering, adviezen, pleegzorg, onderwijs- en trainingsprogramma's, behandeling of therapie, reclassering, leer- of werkopdrachten, boetes, schadevergoeding, herstelrecht en een ruim aanbod aan sociale en educatieve maatregelen en programma's.
- ⊙ Landelijk zijn voldoende effectieve maatregelen beschikbaar.
- ⊙ De ingevoerde maatregelen zijn bewezen effectief. Er wordt onderzoek gedaan naar maatregelen om detentie te voorkomen.
- ⊙ Een goed functionerende jeugdreclassering is aanwezig zodat alternatieve maatregelen ten volle benut worden en een maximaal effect hebben.
- ⊙ Kinderen hebben het recht gehoord te worden over de (alternatieve) maatregelen.
- ⊙ De overheid informeert ieder die met minderjarige verdachten werkt over de beschikbare alternatieve maatregelen ter voorkoming van vrijheidsbeneming van minderjarigen.¹⁰²

Van staten die partij zijn bij het VN-Kinderrechtenverdrag wordt terughoudendheid verwacht als het gaat om de vrijheidsbeneming van minderjarige verdachten. Die hebben het recht om te leren van hun fouten. Daar hoort een passende reactie bij die in verhouding staat tot de omstandigheden en het feit waarvan ze worden verdacht. Een pedagogische aanpak en het voorkomen van vrijheidsbeneming door de inzet van alternatieven met een maatschappelijk of onderwijskundig karakter hebben prioriteit. Volgens de *Beijing Rules* is het scheiden van kinderen en ouders een uiterste maatregel die alleen toegepast kan worden als de feiten van de zaak deze stap onderschrijven.¹⁰³ Volgens het VN-Kinderrechtencomité is de beschikbaarheid van bewezen effectieve alternatieve maatregelen noodzakelijk om aan de verplichtingen van het VN-Kinderrechtenverdrag te kunnen voldoen.¹⁰⁴ Daarbij is de aanwezigheid van een goed functionerende jeugdreclassering van essen-

102 UN Committee on the Rights of the Child (1996), *General guidelines for periodic reports*, CRC/C/58, nr. 140.

103 UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, toelichting bij regel 18.2: 'Within the family, the parents have not only the right but also the responsibility to care for and supervise their children. Rule 18.2, therefore, requires that the separation of children from their parents is a measure of last resort.'

104 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 80.

tieel belang, opdat de maatregelen optimaal ingezet kunnen worden en een maximaal effect hebben.¹⁰⁵ Het Comité wijst er op dat de toepassing van alternatieven gericht moet zijn op het terugbrengen van het aantal kinderen in voorarrest. Het waarschuwt dat een bijkomend risico voorkomen moet worden: een ruim aanbod van alternatieven voor detentie mag er niet toe leiden dat een groter aantal kinderen een sanctie of maatregel krijgt opgelegd.¹⁰⁶ Bij beslissingen over de toepassing van alternatieven hebben kinderen het recht om gehoord te worden, actief mee te denken en hun mening te geven.¹⁰⁷ Dat wat een kind over een alternatief voorstel zegt, moet worden meegewogen in de uiteindelijke beslissing. Voorbeelden van alternatieven voor detentie en van voorzieningen speciaal gericht op het voorkomen van institutionalisering zijn: individuele begeleiding, plaatsing in een gezin of in een onderwijsinstelling, jeugdzorg, advies, behandeling/(gezins)therapie, reclassering, pleegzorg, onderwijs en trainingsprogramma's, leer- of werkopdrachten, boetes, schadevergoeding.¹⁰⁸

Het VN-Kinderrechtencomité noemt ook herstelrecht expliciet als alternatief dat kan worden ingezet in reactie op jeugdcriminaliteit.¹⁰⁹ Zoals ook in het vorige hoofdstuk ter sprake kwam, biedt herstelrecht de dader de gelegenheid verantwoordelijkheid te nemen en wordt deze geconfronteerd met de gevolgen van de daad. Via herstelrecht kan aan minderjarigen al tijdens de voorfase van een strafrechtelijke vervolging de mogelijkheid worden geboden om met het slachtoffer te zoeken naar een vorm van compensatie of een andere oplossing voor de geleden schade. Het doel is daarbij om de band met de samenleving te herstellen. Herstelrecht biedt mogelijkheden op het gebied van *diversion*, en ook als alternatief voor het opsluiten van minderjarigen. Met de inzet van herstelrecht maken repressie en retributie plaats voor rehabilitatie en herstel van relaties. Herstelrecht sluit daarmee nauw aan bij de beginselen van het VN-Kinderrechtenverdrag en de *Beijing Rules*.¹¹⁰

6.2. Toetsing aan de wet

De Nederlandse wet kent enkele bepalingen die alternatieven bieden om te voorkomen dat minderjarige verdachten in een politiecel verblijven. Als eerste is er de mogelijkheid om de in verzekeringstelling en in bewaringstelling uit te voeren op een andere plaats dan in een politiecel, bijvoorbeeld thuis, bij familie of in een open of eventueel gesloten zorginstelling.¹¹¹ Daarnaast zijn elektronisch huisarrest en nachtdetentie mogelijk, al kan dit laatste niet in zijn geheel als alternatief voor detentie worden aangemerkt, omdat de minderjarige 's nachts in een cel verblijft.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 heeft de rechter de plicht om bij een bevel tot in bewaringstelling eerst na te gaan of er kan worden geschorst. Dit kan alleen met instemming van de minderjarige. De rechter kan aan de schorsing op advies van de Raad voor de Kinderbescherming bijzondere voorwaarden verbinden, zoals de maatregel Hulp en Steun. Houdt de minderjarige zich niet aan de voorwaarden, dan kan de schorsing worden opgeheven en loopt de in bewaringstelling door.¹¹²

105 Idem, par. 28.

106 Idem, par. 80.

107 Idem, par. 45 en 46; UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel 14.

108 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 23 en 80, VN-Kinderrechtenverdrag art. 40 lid 4 en UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel 13 en 18.

109 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 3; Wolthuis, A.M., (2010), 'Naar een 'rights based' jeugdherstelrecht', *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2010 (10) 2, Boom Juridische uitgevers p. 28, voetnoot 9.

110 Wolthuis, A.M., (2010), p. 25-27.

111 Wetboek van Strafvordering, art. 57 lid 1 juncto 493 lid 3.

112 Wetboek van Strafvordering, art. 493 lid 1 en 6 juncto art. 80 lid 2.

Een aantal bijzondere voorwaarden is vastgelegd in het Besluit Gedragsbeïnvloeding Jeugdigen:

- het aanvaarden van intensieve begeleiding (Individuele Traject Begeleiding, ITB);
- het volgen van een leerproject van ten hoogste 120 uren;
- op een bepaald tijdstip of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig zijn;
- zich op bepaalde tijdstippen melden bij een bepaalde instantie;
- een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
- een verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
- een verbod op het gebruik van alcohol, verdovende middelen of andere middelen die het gedrag van de jeugdige in negatieve zin kunnen beïnvloeden;
- zich gedurende een door de rechter te bepalen termijn houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering, ook indien deze aanwijzingen inhouden dat de verdachte zich onder behandeling van een bepaalde deskundige of bepaalde instantie zal stellen;
- andere bijzondere voorwaarden, het gedrag van de jeugdige betreffende.

Raadsmedewerkers, jeugdreclasserders, officieren van justitie en rechters hebben naast bovenstaande mogelijkheden de ruimte om ieder denkbaar alternatief voor te stellen, waaronder het bieden van (jeugd)zorg, controle op naar school gaan, of een afkickprogramma als blijkt dat een jongere bijvoorbeeld veel blout. Herstelrecht en herstelbemiddeling zijn door het VN-Kinderrechtencomité expliciet aangemerkt als alternatieve afdoening, maar zoals in het hoofdstuk over buitengerechtelijke afdoening al is opgemerkt, kennen ze in het jeugdstrafrecht geen wettelijke basis. Er is binnen het jeugdstrafrecht slechts heel versnipperd en op kleine schaal sprake van experimenten op het gebied van herstelrecht en herstelbemiddeling als alternatief voor opsluiting.

6.3. Toetsing aan de praktijk

Gegevens over de mogelijkheid om de inverzekeringstelling of inbewaringstelling op een andere plaats uit te voeren zijn niet bekend. Uit gesprekken met deskundigen blijkt niet dat dit veelvuldig wordt toegepast. Wel is in een aantal arrondissementen nachtdetentie mogelijk om ervoor te zorgen dat leerlingen naar school kunnen blijven gaan. Ook zijn er enkele pilots geweest met elektronisch huisarrest voor minderjarigen.¹¹³ Volgens interviews met een rechter en een advocaat levert het soms problemen op om een school te vinden waar minderjarigen met nachtdetentie terecht kunnen. Veel van deze kinderen zijn al van een paar scholen afgestuurd en worden nergens meer toegelaten. Iets anders verzinnen, zoals een spijbelproject, is niet altijd succesvol, bijvoorbeeld omdat een kind ook daar al twee keer geschorst is.

ADVOCAAT: *Als advocaat ben je afhankelijk van een justitieapparaat dat jou de middelen geeft. De eerste drie dagen is er geen pedagogische aanpak van jeugdigen. Nachtdetentie kan al heel lang, maar in de praktijk gebeurt dat bijna niet. De eerste drie dagen is dat niet mogelijk. Je zou wel kunnen zorgen dat een minderjarige zijn school kan volgen, maar in beginsel kan een leraar ook niet langskomen.*

Er is in de praktijk niet veel dat kan worden ingezet als alternatief voor inverzekeringstelling. De inzet van alternatieven is wel goed mogelijk in plaats van inbewaringstelling. De beschikbaarheid en de toepassing van alternatieven hebben sinds enkele jaren een flinke impuls gekregen met het

113 Terlouw, G., Kamphorst, P. (2002), *Van Vast naar Mobiel. Evaluatie experiment elektronisch huisarrest voor minderjarigen*, Den Haag: WODC.

instellen van de Erkende Gedragsinterventies. Dit zijn wetenschappelijk onderbouwde gedragstrainingen die worden getoetst aan de hand van kwaliteitscriteria en erkend zijn door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie beoordeelt of gedragsinterventies kunnen leiden tot preventie of vermindering van recidive bij delinquente jongeren. De commissie heeft drie taken: het beoordelen van gedragsinterventies, het adviseren over de effectiviteit van gedragsinterventies aan de minister van Veiligheid en Justitie en het verspreiden van informatie over haar bevindingen.

Voor een goede toepassing en optimaal gebruik van de gedragsinterventies als alternatief voor plaatsing in een politiecel is het bieden van informatie van groot belang. De advocaat, de (hulp)-officier van justitie en hulpverleners, onder wie de politie, de raadsmedewerker, jeugdreclasserders, de minderjarige en ouders moeten op de hoogte zijn van het aanbod aan alternatieven en de voorwaarden. Uit gesprekken met een beleidsmedewerker voor de jeugdreclassering blijkt dat bijvoorbeeld de gedragsinterventie Individuele Trajectbegeleiding (ITB) in veel zaken toegepast zou kunnen worden. Deze interventie biedt ook garanties aan de officier van justitie en de politie, omdat zij controle kunnen uitoefenen op de afspraken die de jeugdreclassering met de minderjarige heeft gemaakt. ITB wordt in de praktijk echter weinig opgelegd. Vele advocaten zijn onbekend met deze interventie. De Raad voor de Kinderbescherming is evenmin altijd op de hoogte van de mogelijkheden. Volgens deskundigen zouden de ketenpartners al tijdens de invezekeringstelling van minderjarige verdachten moeten bespreken of ITB of een ander alternatief traject mogelijk is.

RECHTER: *Er zijn weinig alternatieven voor de invezekeringstelling. Het kost tijd, het moet in gang gezet worden, er moet gekeken worden of het geschikt is. In die eerste paar dagen is het haast niet voor elkaar te krijgen om alternatieven te regelen.*

In de databank Effectieve Jeugdinterventies staan in totaal 127 erkende gedragsinterventies.¹¹⁴ Hiervan is maar een klein aantal inzetbaar voor minderjarigen die met het strafrecht te maken hebben. Welke interventies direct in de eerste periode van het voorarrest kunnen worden ingezet, is niet goed uit deze opsomming af te leiden. Hierdoor ontstaat het risico dat de mensen die de interventies moeten inzetten door de bomen het bos niet meer zien. Uit de interviews blijkt dat er regionale verschillen zijn in het aanbod aan erkende gedragsinterventies. Bovendien blijkt weinig bekend of de interventies worden toegepast. Uit een evaluatie van het WODC blijkt dat de uitvoering van justitiële gedragsinterventies niet altijd verloopt zoals bedoeld. Binnen de uitvoerende organisaties ontbreekt draagvlak. Handleidingen en methodiekbeschrijvingen worden niet altijd gevolgd en de tegenvallende instroom van deelnemers vormt een probleem. Uit zes studies komen onwetendheid, ongemotiveerdheid of weerstand bij het personeel naar voren als oorzaken van de problemen.¹¹⁵

MEDEWERKER RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING: *Bij de Raad is het uitgangspunt 'zo min mogelijk in de politiecel'. Het is wisselend hoe er lokaal mee wordt omgegaan. Er zijn regionale verschillen. Rondom Zwolle geldt bijvoorbeeld het 'Almelose hamertjesmodel'. Dat maakt het uit pedagogisch uitgangspunt mogelijk dat de minderjarige verdachte bij voorgeleiding al vooruitlopend op de straf aan de slag gaat met een toekomstige sanctie. Er wordt meteen begonnen met de afdoening, vooruitlopend op de zitting. Ook slachtoffer-dadergesprekken maken er deel van uit. Daar komt bij dat een goede inschatting wordt gemaakt van de recidive-inschatting. In andere regio's is dit niet mogelijk.*

¹¹⁴ <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/12/951.html>.

¹¹⁵ Nas, C.N., Ooyen-Houben, M.M.J. van, Wieman, J. (2011), *Interventies in uitvoering. Wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt*, WODC notitie, Memorandum 2011-2, Den Haag: WODC.

Een overzicht van het totale aanbod van alternatieven (waarvan sommige overlap vertonen met maatregelen voor buitengerechtelijke afdoening) levert het volgende resultaat op: de Halt-afdoening, de Maatregel Hulp en Steun, huisarrest, elektronisch huisarrest minderjarigen, erkende gedragsinterventies en begeleiding door de jeugdreclassering. Een slachtoffer-dadergesprek komt niet altijd in de plaats van detentie, maar kan ook worden ingezet als een minderjarige vastzit. Ook dagdetentie en nachtdetentie kunnen niet worden gezien als alternatief voor detentie, maar ze bieden wel de mogelijkheid om een deel van de tijd buiten de cel door te brengen. Mogelijkheden tot het voeren van bemiddelingsgesprekken zouden in dit rijtje thuishoren. In eerdere hoofdstukken bleek al dat hiertoe in de jeugdstrafrechtpraktijk geen initiatieven zichtbaar zijn.

MEDEWERKER RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING: *Er is binnen de Raad voor de Kinderbescherming een specialistenteam, maar sommige vestingen hebben een generalistenteam. Voor de minderjarige is het beter als een strafrechtsspecialist van de Raad de zaak doet, die heeft meer kennis van alternatieven dan de generalisten.*

OFFICIER VAN JUSTITIE: *Er is een jeugdreclasseerder nodig die er bovenop moet zitten. De jeugdreclassering hier doet dit heel goed en zit daar strak op. Als de afspraken worden geschonden, wordt er wel een harde lijn getrokken en wordt een jongere alsnog vastgezet. Als je je kans verprutst, wordt dit consequent toegepast. Er is voldoende aanbod aan alternatieven en schorsingsmaatregelen, maar het hangt af van de creativiteit van de rechter en het kost tijd om de afspraken te controleren. Mensen moeten ook tijd willen maken. Het staat en valt met of het management het belangrijk vindt en daar tijd voor wil faciliteren.*

Als de rechter-commissaris een minderjarige verdachte schorst, worden er in het kader van de bijzondere voorwaarden afspraken gemaakt met de jeugdreclassering. De jeugdreclassering is daarmee een belangrijke schakel om een alternatieve oplossing voor een verblijf in een (politie)cel te doen slagen. Er zijn nauwelijks klachten over het functioneren van de jeugdreclassering bij het voorbereiden en uitvoeren van het schorsingsverzoek. Uit gesprekken met minderjarigen, advocaten en professionals blijkt dat jeugdreclasseerders dicht bij de jongeren staan, actie ondernemen waar dat kan en niet bureaucratisch zijn ingesteld. De Inspectie Jeugdzorg bevestigt dit beeld.¹¹⁶ Uit oriënterend onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg blijkt dat de invoering van het methodiekhandboek *De jongere aanspreken* in de praktijk is geslaagd. ‘Er is een grote mate van eenduidigheid in het werken ontstaan en de jongere staat centraal.’ Volgens de Inspectie ‘richt de jeugdreclasseerder zich op de pedagogische kant. Het vraagt behoorlijk wat inzet om jongeren te motiveren om hun problemen aan te pakken. Het is namelijk geen vrijwillige, maar door de rechter opgelegde, hulpverlening. De jeugdreclasseerders moeten dus zoeken naar de motivatie bij de jongere en dat vraagt om creativiteit.’

De regel is dat minderjarigen, eventueel met bijzondere voorwaarden, voor schorsing in aanmerking komen. De rechter kan daarbij de in de wet genoemde voorwaarden benutten, maar kan ook zelf bijzondere voorwaarden bedenken, zoals het maken van een plan samen met de ouders en de jeugdreclassering, het maken van excuses of, indien mogelijk, een gesprek met het slachtoffer of een nabestaande en eventueel een psycholoog.

¹¹⁶ Inspectie Jeugdzorg en het Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011), brief d.d. 21 maart 2011, kenmerk IJZ/3055078-WtL/10-03P.

DESKUNDIGE: *De jeugdreclassering kan in het kader van een schorsing veel doen. Maar de jeugdreclassering is afhankelijk van wat partijen, waaronder de Raad voor de Kinderbescherming, daarover adviseren en kan dat niet zelf verzoeken.*

Na het drama in Alphen aan den Rijn in april 2011 kondigden twee zeventienjarige jongens via Twitter aan dat zij ‘een dergelijk feit zouden herhalen’. De mogelijkheid om te schorsen met bijzondere voorwaarden leverde in deze vergelijkbare zaken uiteenlopende rechtelijke beslissingen op. De zeventienjarige jongen uit Leiden werd door de rechter-commissaris geschorst. De zeventienjarige jongen uit Rotterdam kreeg voor eenzelfde feit twee weken voorlopige hechtenis opgelegd. In deze laatste zaak liet de officier van justitie zich er niet over uit of er waarde was toegekend aan de minderjarigheid van de verdachte. De motivatie om in deze zaak niet te schorsen, werd niet toegelicht. De hoofdofficier van justitie verklaarde:¹¹⁷ ‘Mensen die menen via internet of op een andere manier te moeten dreigen met: “We hebben een explosief of we gaan in die winkel of dat winkelcentrum schieten,” ik kan u verzekeren dat de politie deze mensen volgt, in de gaten houdt en aanhoudt. Ik kan u ook verzekeren dat deze mensen lang niet zullen thuis slapen en dat ze in het slechtste geval ook nog de rekening van de politie gepresenteerd krijgen.’ De officier van justitie gaat er in deze zaak aan voorbij dat zij en de rechter-commissaris niet oordelen over de schuldvraag. Voorlopige hechtenis kan niet worden toegepast als corrigerende maatregel of straf. Daarover doet de rechter uitspraak in een aparte zitting. De officier gaat ook voorbij aan het wetsartikel dat bepaalt dat minderjarigen waar dat kan geschorst worden en onder voorwaarden naar huis kunnen. In de voorarrestfase moet steeds opnieuw bekeken worden of vrijlating van de minderjarige zo’n gevaarlijke situatie oplevert dat er grond is om de minderjarige langer vast te houden.

6.4. Conclusies en aanbevelingen

De wet biedt nauwelijks bepalingen die erop gericht zijn om tijdens de inverzekeringstelling te zoeken naar alternatieven voor vrijheidsbeneming. De eerste dagen van het strafproces zouden alternatieven en een pedagogische aanpak centraler moeten staan. Er is op dit moment bijna geen gelegenheid om in deze periode, van maximaal zes dagen, tussentijds andere afdoeningen in kaart te brengen. Alleen de regel dat de inverzekeringstelling ondergaan kan worden op ‘iedere andere plaats’, geeft de officier van justitie de kans om een andere keuze te maken. Het is echter lang niet altijd duidelijk op welke gronden minderjarigen langer worden vastgehouden in een politiecel. De officier van justitie en de rechter-commissaris motiveren onvoldoende waarom alternatieven al dan niet inzetbaar zijn.

Vanaf het moment dat de rechter-commissaris moet beslissen over voorlopige hechtenis is hij met de regel ‘schorsing tenzij’ verplicht om waar mogelijk alternatieven in te zetten. De wet biedt hiermee een regeling die voldoet aan de criteria van het VN-Kinderrechtenverdrag over de toepassing van alternatieven voor opsluiting. Het zou beter in kaart gebracht moeten worden hoe schorsingsmaatregelen worden ingezet door de rechter-commissaris. Zowel voor de rechtspraak, de advocatuur en het Openbaar Ministerie geldt dat de toepassing van alternatieven verder verankerd zou moeten worden in landelijk beleid en in de praktijk.

Zoals ook in het vorige hoofdstuk is gesteld, maken bemiddeling en herstelrecht geen deel uit van het jeugdstrafrechtstelsel. Een landelijk aanbod is niet voorhanden. In sommige regio’s en arrondissementen kunnen minderjarige verdachten door de jeugdreclassering worden doorverwezen naar een slachtoffer-dadergesprek bij Slachtoffer in Beeld. In andere regio’s en arrondissementen is dit geen praktijk.

117 Uitzending *Eén Vandaag*, Tros, 13 april 2011.

AANBEVELINGEN

- ✓ Ontwikkel alternatieven voor de in verzekeringstelling van minderjarige verdachten, zodat minderjarigen ook in deze fase van het strafproces onder voorwaarden naar huis kunnen gaan.
- ✓ Investeer in het landelijk beschikbaar maken van erkende gedragsinterventies voor jeugdige verdachten.
- ✓ Evalueer de toepassing van schorsingsmaatregelen.
- ✓ Wijs professionals op het belang dat minderjarige verdachten goede informatie krijgen over de alternatieven voor detentie. Zorg dat de mening van de minderjarigen telt bij de inzet van die alternatieven.
- ✓ Publiceer cijfers over de toepassing van de in verzekeringstelling en de inbewaringstelling op een andere plaats dan in de politiecel. Voer een evaluatie uit naar het gebruik van deze mogelijkheid.



7. HET RECHT OP JURIDISCHE EN ANDERE PASSENDE BIJSTAND TIJDENS HET VERBLIJF IN EEN POLITIECEL

7.1. Het juridisch toetsingskader

Artikel 37(d) IVRK: De Staten die partij zijn, waarborgen dat: (d) ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd het recht heeft onverwijld te beschikken over juridische en andere passende bijstand.

TOETSINGSCRITEERIA

- ⊙ De wet regelt dat ouders onmiddellijk op de hoogte worden gesteld van de aanhouding van hun kind en maximaal worden betrokken bij het proces tegen hun kind. Wanneer onmiddellijke berichtgeving aan ouders niet mogelijk is dan volgt deze zo spoedig mogelijk daarna.
- ⊙ De wet regelt dat minderjarige verdachten direct na hun aanhouding op een begrijpelijke manier over de aanklacht worden geïnformeerd in een taal die zij verstaan. Kinderen met een handicap krijgen professionele hulp. De politie controleert of de minderjarige de aanklacht begrijpt en weet wat zijn of haar rechten zijn.
- ⊙ De wet bepaalt dat minderjarigen die worden verdacht van een strafbaar feit onmiddellijk en kosteloos toegang hebben tot juridische of andere passende bijstand. De advocaat heeft toegang tot het politieverhoor. Ouders kunnen bij het politieverhoor aanwezig zijn als de minderjarige daarom vraagt.
- ⊙ De wet garandeert de vertrouwelijkheid van gesprekken en correspondentie met ouders en degene die hen juridisch bijstaat.
- ⊙ Een ieder die rechtsbijstand verleent aan minderjarige verdachten heeft voldoende kennis van het jeugdstrafrecht. Voor advocaten, juristen en anderen die minderjarigen vertegenwoordigen gelden speciaal daarvoor opgestelde kwaliteitscriteria.
- ⊙ Er is een protocol waarin de informatievoorziening aan minderjarigen is geregeld. Op politiebureaus en in cellencomplexen voor arrestanten is duidelijke informatie beschikbaar over de toegang tot klachtinstanties.¹¹⁸

Minderjarigen zijn volop in ontwikkeling en zijn zich niet altijd bewust van de consequenties van hun gedrag en de gevolgen die een juridische procedure voor hen in de toekomst kan hebben. Tijdens de strafrechtelijke procedure hebben minderjarige verdachten recht op kosteloze juridische en andere passende bijstand. Allereerst geldt dat de politie de ouders van een minderjarige verdachte *onmiddellijk* dient te informeren als deze wordt vastgehouden op het politiebureau. De wet moet voorzien in een bepaling die ervoor zorgt dat ouders maximaal in de strafprocedure tegen hun kind worden betrokken.¹¹⁹ Minderjarigen kunnen zelf vragen om de aanwezigheid van hun ouders tijdens de ondervraging.¹²⁰ Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat Staten ervoor moeten zorgen dat er zo veel mogelijk gespecialiseerde jeugdstrafrechtadvocaten zijn. Minderjarigen kunnen echter ook door iemand anders dan een advocaat worden bijgestaan, op voorwaarde dat deze voldoende kennis heeft van de verschillende aspecten van het jeugdstrafrecht.¹²¹

118 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment, no. 10*, par. 89, United Nations General Assembly (1990), *United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (The Havana Rules), A/RES/45/11, par. 75.

119 UN General Assembly (1985) *Beijing Rules*, regel 10.1, UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 54.

120 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 58, UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel 15.2.

121 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 49.

De politie en de advocatuur samen hebben de taak om de minderjarige verdachte in begrijpelijke taal te informeren over het verloop van de procedure en de beslissingen die worden genomen. Het informeren van minderjarigen vereist een andere aanpak dan bij volwassenen. De politie dient er allereerst voor te zorgen dat een minderjarige verdachte geïnformeerd wordt over de aanklacht, de mogelijke gevolgen begrijpt en weet wat zijn of haar rechten zijn.¹²² Het is van belang dat de minderjarige wordt geïnformeerd in een taal die hij of zij verstaat.¹²³ Het verstrekken van alleen schriftelijke informatie is in dit kader niet voldoende, een mondelinge toelichting is in veel zaken vereist.¹²⁴ Het informeren van minderjarige verdachten kan inhouden dat formeel juridisch jargon wordt vertaald naar voor een kind begrijpelijke taal, en ook dat een kind kosteloos toegang heeft tot bijstand van een tolk.¹²⁵ Om ervoor te zorgen dat minderjarigen de gevolgen van de aanklacht en hun rol in het strafproces kunnen overzien is informatie nodig over het feit waarvan de minderjarige beschuldigd wordt, het onschuldbeginsel, het zwijgrecht, een advocaat, bezoek van ouders, maatregelen voor buitengerechtelijke afdoening, alternatieven voor opsluiting en het verbod om onder druk gezet te worden. Kinderen met een handicap of beperking zoals een ziekte of een spraak-, gehoor-, of gedragsstoornis, horen extra hulp te krijgen van getrainde professionals.¹²⁶ Het recht op juridische bijstand geldt gedurende alle stadia van het strafproces, te beginnen bij het politieverhoor.¹²⁷ Deze zienswijze werd in 2008 bevestigd in de uitspraken *Salduz / Panovits*¹²⁸ van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. De bijstand aan minderjarige verdachten hoeft niet per definitie juridisch te zijn. De norm is dat deze passend is en dat er voor de minderjarige geen kosten aan zijn verbonden.¹²⁹ Het VN-Kinderrechtencomité stelt voorwaarden aan de kwaliteit van juridische bijstand. Staten zijn verantwoordelijk voor een goed aanbod van deskundige juristen of andere professionals die getraind zijn om te werken met minderjarige verdachten.¹³⁰ Gesprekken en briefverkeer tussen een advocaat, minderjarige en diens ouders zijn vertrouwelijk. Ouders en advocaten hebben vrij toegang tot de minderjarige. Volgens het VN-Kinderrechtencomité is kritisch toezicht nodig op de methoden van ondervraging. Ook ten aanzien van het politieverhoor dient een zorgvuldige afweging te worden gemaakt waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van de minderjarige, met name als het gaat om de duur van de insluiting, de wijze van ondervraging, het recht op rechtsbijstand en de aanwezigheid van ouders. Op basis van artikel 6 EVRM geldt: als een toegevoegde advocaat zijn taak niet kan vervullen of verwaarloost, moet hij worden aangemaand tot het voldoen van zijn verplichtingen of moet hij vervangen worden.¹³¹

7.2. Toetsing aan de wet

Volgens het VN-Kinderrechtencomité hebben minderjarigen op het politiebureau het recht om op een begrijpelijke manier over de aanklacht en de reden van hun insluiting te worden geïnformeerd. De Nederlandse wet geeft geen specifieke regels over de wijze waarop jongeren worden geïnformeerd over de aanklacht, noch over hoe de politie nagaat of de minderjarige de aanklacht of de gevolgen daarvan begrijpt. Naast de informatie die de politie geeft, krijgen minderjarigen informatie

122 Idem, par. 46, 47.

123 Idem, par. 47.

124 Idem, par. 48.

125 Idem, par. 62.

126 Idem, par. 63.

127 Idem, par. 52.

128 EHRM 27 november 2008, no. 36391/02 (*Salduz tegen Turkije*); EHRM 11 december 2008, no. 4268/04 (*Panovits tegen Cyprus*); Hoge Raad, 30 juni 2009, LJN: BH 3079.

129 UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel 15.1.

130 VN-Kinderrechtenverdrag art. 40, UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment, no. 10*, par. 49.

131 EHRM 19 december 1989, no. 9783/82 (*Kamasinski tegen Oostenrijk*), NJ 1994, 26. Zie ook: De Jonge, G. van der Linden, A.P. (2007), p. 211.

van hun advocaat en de Raad voor de Kinderbescherming. De raadsmedewerker informeert de minderjarige en eventueel de ouders over de aanklacht, de rechtspositie en de procedure en stuurt de rapportage aan de officier van justitie. Deze specifieke bijstand van de raadsmedewerker heet vroeghulp en kan worden gezien als een vorm van juridische bijstand als bedoeld in artikel 37d IVRK.¹³² Vroeghulp vindt niet plaats voor het politieverhoor, maar tijdens de inverzekeringstelling of inbewaringstelling. De informatie die een minderjarige van de Raad voor de Kinderbescherming krijgt is waardevol. Doordat deze niet altijd wordt gegeven, en niet op een vast tijdstip, lopen sommige minderjarigen deze informatie mis of krijgen deze pas nadat zij al een paar dagen in de cel hebben gezeten.

Informeren ouders (notificatieplicht)

Op basis van de *Beijing Rules* moeten de ouders of verzorgers *onmiddellijk* op de hoogte worden gesteld van de aanhouding van hun kind. Deze eis is niet expliciet opgenomen in de Nederlandse wet, maar staat in de Ambtsinstructie voor de Politie en in interne reglementen.¹³³ De Ambtsinstructie voldoet maar gedeeltelijk aan de bepaling uit de *Beijing Rules*. Er staat namelijk in dat ouders *zo spoedig mogelijk* op de hoogte worden gesteld. Dit betekent dat de politie bij drukte of capaciteitsproblemen een bericht aan ouders of voogd kan laten wachten of in het kader van het opsporingsbelang van deze bepaling kan afwijken.

Recht op rechtsbijstand bij het politieverhoor

Het recht van minderjarigen op rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor is sinds 2009 doorgevoerd in de Nederlandse rechtspraktijk, als gevolg van een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en een daaropvolgende uitspraak van de Hoge Raad.¹³⁴ De bevoegdheid om bij het politieverhoor aanwezig te zijn geeft advocaten, ouders of een vertrouwenspersoon de mogelijkheid om toe te zien op de naleving van het pressieverbod. Het Europese Hof concludeerde dat kinderen die verdacht worden van een strafbaar feit voorafgaand aan het politieverhoor met een gemachtigde moeten kunnen overleggen. Als de ouders de kosten hiervoor niet kunnen dragen, komen deze voor rekening van de staat. De Hoge Raad bepaalde daarna, op 30 juni 2009, dat minderjarigen ook *tijdens* het politieverhoor recht hebben om zich bij te laten staan door een advocaat of vertrouwenspersoon. Als deze bijstand niet verleend wordt, kan de rechtbank op basis van artikel 359a van het Wetboek van Strafvordering de strafmaat verlagen, het bewijs uitsluiten of het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk verklaren.

De werkwijze van politie en justitie is in afwachting van een nieuwe wet, opgenomen in de Aanwijzing Rechtsbijstand Politieverhoor van het Openbaar Ministerie.¹³⁵ Deze regelt dat minderjarigen worden geïnformeerd over hun recht op rechtsbijstand en dat zij toegang hebben tot een gratis advocaat of vertrouwenspersoon bij het politieverhoor. Naast een advocaat hebben ook ouders de mogelijkheid om hun kind tijdens het verhoor bij te staan.

In een aantal situaties is het voor minderjarigen mogelijk om afstand te doen van hun recht op rechtsbijstand. Wanneer het gaat om misdrijven die niet in de zwaarste categorie vallen, om misdrijven waar geen voorlopige hechtenis op staat of om overtredingen (B- en C-zaken) kan door minderjarigen ouder dan vijftien jaar afstand gedaan worden van het recht op rechtsbijstand.

132 Liefwaard, T., (2008) p. 416; Wetboek van Strafvordering, art. 491 lid 1.

133 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren, artikel 27 lid 1. Zie ook Interregionaal Platform Kennis en Kwaliteit in de Arrestantenzorg (2010), *Huishoudelijk Reglement Zorg voor en Bejegening van Ingeslotenen in Cellencomplexen*, versie 2010, par. 5.1.3.

134 EHRM 27 november 2008, no. 36391/02 (*Salduz tegen Turkije*); EHRM 11 december 2008, no. 4268/04 (*Panovits tegen Cyprus*); Hoge Raad 30 juni 2009, LJV: BH3079; Hoge Raad 30 juni 2009, LJV BH3079.

135 Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor (2010A007). In het Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor d.d. 22 maart 2011 vervallen de leeftijdscategorieën en de expliciete mogelijkheid voor minderjarigen om afstand te doen van rechtsbijstand voorafgaand aan het politieverhoor.

Minderjarigen in de leeftijd van twaalf tot en met vijftien jaar die worden verdacht van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis toegelaten is, kunnen geen afstand doen van het recht op consultatiebijstand. Dat geldt ook voor zestien- en zeventienjarigen die verdacht worden van bepaalde ernstige misdrijven. Een ongewenst gevolg hiervan is de situatie waarin een veertienjarige verdachte geen afstand kan doen van een advocaat en in een politiecel moet blijven wachten, terwijl een zestien- of zeventienjarige medepleger wel afstand kan doen en eerder naar huis mag. Afstand van rechtsbijstand komt ook voor als een advocaat niet binnen twee uur op het politiebureau is en de officier van justitie toestemming geeft om met het verhoor te beginnen.¹³⁶

DE NATIONALE OMBUDSMAN ALEX BRENNINKMEIJER: *Met het recht op een advocaat is een zwart gat ontstaan, want dit is niet van toepassing bij ieder delict. Er is een groot domein van lichte, maar toch ook wel vrij ernstige delicten waar een minderjarige op geen enkele manier bijgestaan wordt. Dan moet je je indenken 'hoe reageert een kind in zo'n situatie?' En wanneer zet een kind een handtekening onder een verklaring in het kader van 'dit heb ik gedaan'.*

Twee groepen minderjarigen hebben ondanks de nieuwe regeling nog steeds geen toegang tot rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor. Minderjarigen die door de hulpofficier worden opgeroepen om zich te melden op het politiebureau krijgen niet standaard een piketadvocaat.¹³⁷ Hetzelfde geldt voor minderjarigen onder de twaalf jaar oud. Zij kunnen worden verhoord door de politie, maar omdat zij nog niet strafrechtelijk aansprakelijk zijn, worden zij niet vervolgd. Om deze reden is er van uitgegaan dat zij geen advocaat nodig hebben. Deze zienswijze gaat voorbij aan de belangen van minderjarigen onder de twaalf jaar. Ook zij kunnen, als zij verdachte zijn, stevig aan de tand worden gevoeld door de politie, zes uur op het bureau worden vastgehouden en verhoord worden. Dit kan tot gevolg hebben dat belangrijke informatie over hun rechten niet aan hen wordt meegedeeld. Daarbij is er geen toezicht op de naleving van het pressieverbod.

ADVOCAAT: *Het recht op rechtsbijstand geldt alleen bij aangehouden verdachten. Dus kinderen in een politiecel. Als een jongen zelf naar het bureau komt om een verklaring af te leggen, dan heet dat 'gebieden op het bureau voor verhoor', maar is er geen sprake van een aanhouding of vrijheidsbeneming. Dan is Salduz niet van toepassing en is er geen rechtsbijstand nodig. Op die manier kan de politie de regeling omzeilen.*

Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor

Het recht op rechtsbijstand voor minderjarige verdachten is nog niet vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering. Op 22 maart 2011 verscheen het Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor.¹³⁸ De informatieplicht van de politie aan de verdachte is hierin opgenomen. Dit betekent dat verdachten direct informatie krijgen over het zwijgrecht, het recht op een advocaat en tolk, het recht om een naaste te informeren van de vrijheidsbeneming en het recht om kennis te nemen van

136 'Als binnen twee uur na deze melding geen raadsman op het politiebureau is verschenen, neemt de politie contact op met de officier van justitie. De officier van justitie beslist of met het verhoor kan worden aangevangen.' (2010A007).

137 Volgens het Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor d.d. 22 maart 2011 moeten verdachten die zich na een oproep komen melden op het politiebureau geïnformeerd worden over hun recht op rechtsbijstand.

138 22 maart 2011, Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot aanvulling van de regeling van het politieverhoor van de verdachte, diens aanhouding en voorgeleiding aan de officier van justitie, de inverzekeringstelling en het recht op rechtsbijstand in het strafproces (Wet Rechtsbijstand en politieverhoor). www.internetconsultatie.nl/rechtsbijstandpolitieverhoor.

de processtukken.¹³⁹ Een verschil met de huidige situatie is dat minderjarigen volgens het conceptwetsvoorstel alleen kunnen worden bijgestaan door een advocaat en niet langer door een vertrouwenspersoon. Voor alle verdachten regelt het conceptwetsvoorstel toegang tot de rechter-commissaris om de vrijheidsbeneming aan te kaarten tijdens de inverzekeringstelling. Het conceptwetsvoorstel regelt ook dat een machtiging van de rechter-commissaris nodig is als de officier van justitie een inverzekeringstelling wil verlengen.

In sommige zaken kan audio- en videoregistratie uitkomst bieden. Vanaf 1 september 2010 geldt de Aanwijzing Registratie van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten. Afhankelijk van de aard van de zaak regelt de richtlijn van het Openbaar Ministerie de opname van verhoren op band of op beeld. De positie van minderjarigen krijgt bijzondere aandacht. Voor jongeren onder de zestien jaar gelden op grond van kwetsbaarheid aparte regels. Verhoren van minderjarigen zullen bijvoorbeeld grotendeels op beeld worden opgenomen en geregistreerd. Het Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor bepaalt dat deze gegevens deel uit maken van de processtukken.

Gratis rechtsbijstand

Kosteloze bijstand blijkt ook na de *Salduz*-uitspraak geen vanzelfsprekendheid voor minderjarigen. Op basis van de Aanwijzing Rechtsbijstand politieverhoor komen de kosten voor rechtsbijstand bij de lichtere zaken, C-zaken genoemd,¹⁴⁰ voor eigen rekening van de minderjarige of diens ouders. Voor de ernstigere A- en B-zaken wordt via de piketcentrale van de Raad voor de Rechtsbijstand een advocaat ingeschakeld.¹⁴¹ Minderjarigen die vervolgd worden en voor de rechter moeten verschijnen, krijgen ambtshalve een gratis piketadvocaat toegevoegd.¹⁴² De minderjarige kan zelf een voorkeursadvocaat kiezen, maar deze is alleen gratis indien aangesloten bij de Raad voor de Rechtsbijstand. Het is zowel de advocaat als de ouders of voogd toegestaan om vertrouwelijk en alleen met de minderjarige te spreken. Ieder van hen heeft onbeperkt toegang tot de minderjarige verdachte en kan bellen en brieven wisselen zonder dat anderen kennis nemen van de inhoud.¹⁴³ Dit recht kan 'in het belang van het onderzoek' beperkt worden.

Beperkingen

Gedurende de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis kunnen in het belang van het onderzoek aan minderjarige verdachten beperkingen worden opgelegd. Het bezoek van ouders of advocaat kan beperkt worden, maar ook het recht om te bellen of schrijven en om boeken te krijgen in de cel. De minderjarige kan hier bezwaar tegen maken bij de rechter-commissaris of, gedurende de voorlopige hechtenis, bij de raadkamer.¹⁴⁴

Opleiding advocatuur

De wet stelt geen eisen aan de kwaliteit en vaardigheden van jeugdstrafrechtadvocaten. Advocaten van de piketcentrale van de Raad voor de Rechtsbijstand hebben een algemene strafrechtopleiding. Zij beschikken niet persé over speciale deskundigheid op het terrein van jeugdstraf(proces)recht en zijn mogelijk ook niet bijzonder vaardig in contacten met jongeren.¹⁴⁵ Advocaten die deel uitmaken van de piketregeling voor strafzaken kunnen aangeven dat zij jeugdzaken willen doen. Bij de verlenging van de inschrijving vraagt de Raad voor de Rechtsbijstand van advocaten om een

139 Swart, de, A. (2011), 'Conceptwetsvoorstel 'raadsman en politieverhoor' kan nog iets beter', *Advocatenblad*, mei 2011, p. 29.

140 'Ook wordt de verdachte erover geïnformeerd dat gebruikmaking van zijn recht op consultatiebijstand bij A- en B-zaken voor hem geen kosten met zich meebrengt en dat bij C-zaken de kosten daarvan voor zijn rekening komen.' (C-zaken zijn zaken betreffende misdrijven waarbij voorlopige hechtenis niet toegelaten is alsmede zaken betreffende overtredingen).

141 In het Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor d.d. 22 maart 2011 vervalt het onderscheid tussen A-, B- en C-zaken en geldt dat minderjarigen die van een misdrijf worden verdacht recht hebben op rechtsbijstand.

142 Wetboek van Strafvordering, art. 489, juncto art. 40.

143 Wetboek van Strafvordering, art. 490 juncto art. 50.

144 Wetboek van Strafvordering, art. 62a lid 4.

145 De Jonge, G. & Van der Linden, A.P. (2007), p. 210.

NOVA cursus jeugdrecht te volgen en jaarlijks punten te halen. De administratie hiervan is echter per arrondissement verschillend georganiseerd.

ADVOCAAT: Ik vind dat er een speciaal jeugd piket moet zijn. Dat is er in het ene arrondissement wel en in het andere niet. Dat is niet goed. Het vraagt om een andere aanpak. Als het om zwaardere delicten gaat, slaan strafrechtadvocaten de plank vaak mis. Dan krijg je 'ga maar zwijgen'. De strafrechtelijke kant wordt benadrukt en er wordt te weinig naar het belang van de minderjarige gekeken. Na het strafrecht is er vaak nog een civielrechtelijk vervolg, dat moet je ook goed beheersen. Het is vaak een goede strafrechtadvocaat die niet naar het jeugdverhaal kijkt. En de familierechtadvocaat die het strafrecht vaak afkeurt. Voor de zwaardere zaken moet je goed met jongeren kunnen omgaan, daarvoor zou een speciaal jeugd piket helpen, maar een gespecialiseerde jeugdrechtadvocaat die zowel civiel als strafrecht beheerst is heel erg belangrijk voor de zwaardere zaken. Mijn advies is om te kijken naar het BOPZ-recht (Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen). Daarvoor zijn advocaten speciaal opgeleid. Ze moeten een speciale cursus doen en een minimum aantal zaken behandelen.

7.3. Toetsing aan de praktijk

Informatie

Hoe de informatievoorziening door de politie aan minderjarigen verloopt is niet apart geregeld in de wet of in politieprotocollen. Het is afhankelijk van degene die de informatie geeft of deze helder, concreet en begrijpelijk is.¹⁴⁶ Meestal wordt aan minderjarigen een algemene folder over rechten en plichten uitgedeeld. De politie heeft een aparte folder over rechtsbijstand bij politieverhoor. De Raad voor de Kinderbescherming heeft een in kindvriendelijke taal opgestelde folder, waarin informatie staat over het strafproces en de rol van de raadsmedewerker. Ook krijgen minderjarigen de huisregels, die niet speciaal zijn geschreven in een taal die begrijpelijk is voor minderjarigen.

DESKUNDIGE: Jongeren krijgen wel informatie maar het is de vraag of ze het de eerste keer snappen. Je kunt wel een folder krijgen en geïnformeerd worden, maar ze zijn in 'shock' en ze kunnen niet altijd de impact doorzien van wat het betekent. Op het politiebureau worden ze wel voorgelicht, er wordt wel duidelijk gemaakt wat er gaat gebeuren. Maar het is de vraag of ze voldoende snappen wat er aan de hand is. Het is een complex iets. Wat een strafblad voor gevolg kan hebben is voor volwassenen al moeilijk te begrijpen, laat staan voor jongeren. Hoe zou dat beter kunnen? Niet te veel informatie, dus alleen wat op dat moment speelt. Het gaat om dit moment. Vertel ze dat hun ouders geïnformeerd worden, dat ze mogen bellen. Dat gebeurt niet altijd.

Informatie aan ouders (notificatieplicht)

Het informeren van ouders over de opsluiting van hun kind gaat redelijk goed. Het is een officiële taak van de politie die uitgelegd staat in het huishoudelijk reglement van de politie.

Politiefunctionarissen zijn over het algemeen bekend met deze eis. Toch komen er bij de helpdesk van *Defence for Children*, de commissies voor de politiekachten en bij de Nationale Ombudsman jaarlijks enkele klachten binnen waaruit blijkt dat dit niet altijd goed gaat. Het is belangrijk dat dit een aandachtspunt blijft voor de politiefunctionarissen die met minderjarigen werken. Een ander knelpunt is het informeren van ouders bij overplaatsing van minderjarigen van de politiecel naar

¹⁴⁶ Liefwaard, T., (2008), p. 417.

een cellencomplex of naar een justitiële jeugdinstelling. Bij de aanhouding van minderjarigen zijn de meeste politiefunctarissen zich ervan bewust dat ouders direct ingelicht moeten worden en contact moeten kunnen hebben met hun kind. De overplaatsing van een minderjarige naar een andere justitiële instelling wordt ouders niet standaard meegedeeld.

Recht op rechtsbijstand bij politieverhoor

Sinds de uitspraak van het Europese Hof en de Hoge Raad, op grond waarvan minderjarige verdachten het recht hebben op rechtsbijstand van een advocaat of vertrouwenspersoon voor en tijdens het politieverhoor, is er in de praktijk veel veranderd. Over het algemeen kunnen minderjarigen die door de politie zijn aangehouden gebruik maken van een piketregeling. In de praktijk maken zij op grote schaal gebruik van het recht om voor het verhoor een advocaat te spreken. Een deel vraagt ook om rechtsbijstand tijdens het verhoor. Voor advocaten is dit laatste in de praktijk niet altijd haalbaar. Als er meerdere zaken op een dag binnen komen, kan een advocaat niet altijd ook tijdens het hele politieverhoor aanwezig zijn. Naast de advocaat kan een vertrouwenspersoon ondersteuning bieden en ook ouders kunnen, met toestemming van de minderjarige, bij het verhoor aanwezig zijn. Dit gaat mogelijk veranderen nu op basis van het Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor minderjarigen alleen nog een beroep kunnen doen op een advocaat en niet meer op een vertrouwenspersoon.¹⁴⁷ Deze mogelijke wijziging heeft gevolgen voor de laagdrempeligheid van het inschakelen van juridische bijstand en voor de hoogte van de kosten. Met name in lichtere zaken zullen minderjarigen en hun ouders de kosten zelf moeten dragen. Naast de juridische bijstand vervullen de vertrouwenspersoon en de ouders een rol bij het geven van mentale bijstand en persoonlijke ondersteuning. Het wegvallen van de functie van de vertrouwenspersoon in het Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor zal strijd opleveren met het VN-Kinderrechtenverdrag. Dit stelt dat een minderjarige die van zijn of haar vrijheid is beroofd, recht heeft op juridische *en* andere passende bijstand.

De uitvoering van de Aanwijzing Rechtsbijstand politieverhoor stuit zowel bij de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, de rechterlijke macht en de advocatuur op knelpunten. De politie heeft zelf een impactanalyse laten uitvoeren naar de gevolgen van het inzetten van een piketadvocaat in zaken van minderjarigen.¹⁴⁸ Aandachtspunten en nadelen van het nieuw verworven recht op rechtsbijstand zijn:

- minderjarigen moeten langer wachten op het politiebureau;
- minderjarigen moeten vaker op het politiebureau overnachten;
- door het toevoegen van een advocaat krijgt de zaak een meer juridische aanpak;
- minderjarige verdachten beroepen zich vaker op hun zwijgrecht;
- er is een gevoelsmatige ‘verzwaring van het delict’ bij lichtere delicten;
- de kans dat een zaak buiten de rechter wordt afgedaan verkleint;
- meer zaken komen in de justitiële registratie;
- er kan verwarring ontstaan over de rol van ouders versus de vertrouwenspersoon;
- er wordt minder doorverwezen naar Halt.¹⁴⁹

POLITIE: *We lopen er met de regeling van het recht op rechtsbijstand bij politieverhoor tegenaan dat de regeling tegen de minderjarige werkt. Deze zit langer vast, zit langer in onwetendheid, zit langer op het bureau, moet twee uur op het bureau wachten op de advocaat. Als de advocaat zegt, je moet zwijgen, dan is het gevolg dat de minderjarige niet naar Halt kan.*

¹⁴⁷ <http://www.internetconsultatie.nl/rechtsbijstandpolitieverhoor>

¹⁴⁸ Adviesbureau Lentenaar (2011) *Aanwijzing rechtsbijstand bij politieverhoor bij minderjarige verdachten, impactanalyse voor de Nederlandse Politie*, Lent: Adviesbureau Lentenaar, p. 5.

¹⁴⁹ Quint, R. (2011), p. 678.

De Aanwijzing Rechtsbijstand politieverhoor geeft minderjarigen in lichtere zaken de mogelijkheid om afstand te doen van hun consultatierecht. Dit is mogelijk als het uitdrukkelijk of stilzwijgend en in elk geval ondubbelzinnig gebeurt. Dit betekent in de praktijk dat er druk kan worden uitgeoefend tot het doen van afstand en dat minderjarigen mogelijk onvoldoende geïnformeerd worden over de gevolgen van afstand doen. Dit wordt bevestigd door enkele uitspraken van het Gerechtshof Amsterdam.¹⁵⁰ ‘Niet altijd blijkt uit het proces-verbaal dat de verdachte daadwerkelijk begrepen heeft van welk recht afstand is gedaan en wat de gevolgen daarvan zijn en of dit door de verbali-sant goed is uitgelegd.’ Dit is aanleiding voor het Gerechtshof Amsterdam om in een aantal zaken de verklaring van de minderjarige alsnog uit te sluiten van bewijs. Minderjarigen die volgens het Hof niet in staat zijn om ondubbelzinnig afstand te doen van hun recht op juridische bijstand zijn minderjarigen van zeer jonge leeftijd, minderjarigen met een cognitieve beperking, *first offenders*, minderjarigen onder invloed van verdovende middelen, en minderjarigen die snel naar huis willen en daarom afstand doen van hun rechten.

Bij voorgeleiding aan de rechter-commissaris worden minderjarigen altijd bijgestaan door een advocaat. Uit gesprekken met medewerkers van de jeugdreclassering blijkt echter dat het in de praktijk kan voorkomen dat een minderjarige voorgeleid wordt terwijl er verder niemand aanwezig is van de Raad voor de Kinderbescherming of de jeugdreclassering. Dat kan nadelig zijn voor de minderjarige, omdat er dan niemand is die naar de schorsingsvoorwaarden kijkt.

Gratis rechtsbijstand

Bij gebrek aan een goede wettelijke regeling voor gratis rechtsbijstand is er in de praktijk een groep kinderen die nog steeds geen aanspraak kan maken op gratis rechtsbijstand. Dat zijn kinderen onder de twaalf jaar, minderjarigen die zichzelf melden op het bureau en minderjarigen die voor lichte zaken (overtredingen) worden vastgehouden. In de praktijk levert dit veel onduidelijkheid op voor zowel de politie als de minderjarige en diens ouders over de vraag of de kosten vergoed gaan worden. De politie of de arrestantenwachten vertellen minderjarigen soms dat een advocaat geld kost. Volgens de Orde van Advocaten wordt dit veroorzaakt doordat het voor de politie niet duidelijk is wat het verschil is tussen een piketadvocaat, een voorkeursadvocaat en een gekozen raadsman. Het gevolg is dat minderjarigen niet goed voorgelicht worden als zij een voorkeursadvocaat willen bellen en dat onterecht verteld wordt dat zij of hun ouders daar zelf voor moeten betalen.

DESKUNDIGE: *Politiemensen zeggen soms dat een kind moet betalen voor een advocaat, terwijl een advocaat bijna altijd gratis is.*

Opleiding advocatuur

Niet alle advocaten die deelnemen aan de piketregeling hebben specifieke kennis van het jeugdstrafrecht. Uit interviews met jeugdadvocaten blijkt dat er in verhouding niet heel veel advocaten gespecialiseerd zijn. In de grote steden zijn jeugdadvocaten werkzaam, maar deze specialisatie is niet gangbaar. Een deel van de advocaten die minderjarigen bijstaan weet weinig van bijvoorbeeld de specifieke schorsingsvoorwaarden die een advocaat bij voorgeleiding aan de rechter-commissaris zou kunnen voorstellen.

¹⁵⁰ Gerechtshof Amsterdam, 9 december 2010, 23-002204-10 LJN: BO8217; LJN: BO8219; LJN: BO822; LJN: BO8230; BO8233; BO8235.

DESKUNDIGE: *Door advocaten worden soms fouten gemaakt. Er wordt nog te veel vanuit de advocatuur gedacht en op ontkennen ingezet. Als een kind ontkent denkt iedereen 'die gaan we vasthouden, dat moet nog uitgezocht worden'. Soms ontkennen jongeren op advies van de advocaat en zeggen dat tegen ons. Het gevolg is dat de advocaat het spel niet voldoende kent en dat de jongen daardoor blijft zitten, terwijl hij anders geschorst zou worden.*

ADVOCAAT: *In jeugdzaken heb je twee soorten advocaten. Je hebt strafrechtadvocaten en jeugdrechtsadvocaten. De jeugdrechtsadvocaat let op de pedagogische aanpak. En de strafrechtadvocaat die let op een eerlijk proces. Die botsen met elkaar. Beiden zijn kortzichtig, omdat een jeugdige verdachte kwetsbaarder is en er weinig ruimte is voor de advocaat. Er zijn zoveel anderen die rapporteren. Een perfecte symbiose tussen een pedagogische insteek en een recht op een eerlijk proces is lastig haalbaar. Zittingen combineren kan vergaande consequenties hebben als het strafrechtelijk deel tegelijk met het civiele deel wordt behandeld.*

Klachten

Minderjarigen kunnen binnen een jaar tijd een klacht over de politie indienen bij de Commissie voor de Politieklachten. Hoger beroep staat open bij de Nationale Ombudsman en sinds 1 april 2011 bij de Kinderombudsman. In het kader van dit onderzoek is geprobeerd om bij de verschillende commissies een overzicht van de klachten van minderjarigen op te vragen. Omdat klachten van minderjarigen niet apart geregistreerd worden bleek dit te tijdrovend te zijn en daardoor niet uitvoerbaar. In jaarverslagen van de Commissies Politieklachten worden de klachten van minderjarigen niet apart vermeld. Daarmee blijft onbekend hoeveel klachten er zijn en wat de aard is van de klachten die minderjarigen of hun ouders indienen. Het blijft ook onduidelijk in hoeverre minderjarigen goed worden geïnformeerd over hun klachtrecht en of zij de toegang tot de klachtencommissie weten te vinden.

7.4. Conclusies en aanbevelingen

Er is niet of nauwelijks goede informatie voor minderjarige verdachten. De informatie die minderjarigen gedurende de eerste uren op het politiebureau krijgen, van de politie en via folders, is onvoldoende afgestemd op het feit dat zij minderjarig zijn. Daarbij krijgen minderjarigen van de ketenpartners verschillende informatie die niet altijd op elkaar aansluit. Ze zijn daardoor afhankelijk van de politie en de tijd die deze voor ze vrijmaakt.

De norm die ouders het recht geeft om *onmiddellijk* in kennis te worden gesteld over het verblijf van hun kind op het politiebureau is niet in het Wetboek van Strafvordering geregeld. De Ambtsinstructie van de politie bepaalt dat dit zo *spoedig mogelijk* moet gebeuren en geeft meer ruimte aan de politie dan op basis van internationale regelgeving zou mogen. De Ambtsinstructie bepaalt tevens dat de politie in het opsporingsbelang van deze verplichting kan afwijken. Een toelichting die aangeeft op basis van welke criteria dit mogelijk is ontbreekt.

De invoering van het recht op rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor is een verbetering van de rechtspositie van minderjarigen. In de praktijk doen zich echter knelpunten voor. De nieuwe regels gelden niet voor alle minderjarige verdachten. Minderjarigen onder de twaalf jaar worden uitgesloten van rechtsbijstand. Uitgaande van het VN-Kinderrechtenverdrag hebben alle minderjarige verdachten recht op rechtsbijstand.

Minderjarigen mogen afstand doen van het recht op rechtsbijstand. Bij het nemen van een beslissing daarover kunnen minderjarigen flink onder druk gezet worden door de politie en kan pressie

worden ingezet. De huidige regeling biedt onvoldoende garanties om na te gaan of minderjarigen zich voldoende bewust zijn van hun keuze om afstand te doen en of ze de gevolgen ervan kunnen overzien.

Rechtsbijstand is niet in alle zaken van minderjarigen gratis. Dit geldt met name voor de lichtere zaken, waarin minderjarigen niet vanzelfsprekend recht hebben op een advocaat, en wanneer een minderjarige zelf een advocaat wil kiezen. De informatie die aan minderjarigen gegeven wordt over de kosten van een advocaat is niet eenduidig. Dit heeft tot gevolg dat minderjarige verdachten die op het politiebureau moeten aangeven of zij een piketadvocaat of een zelfgekozen advocaat verkiezen, niet altijd juist worden geïnformeerd door de politie.

De Raad voor de Rechtsbijstand stelt eisen aan de kwaliteit van advocaten die piketdiensten doen. Er zijn echter verschillen in de wijze waarop de arrondissementen daarmee omgaan. Hierdoor heeft een deel van de advocaten die op een piketlijst staan en jeugdzaken doen, niet de vereiste kennis van het jeugdstrafrecht.

Het contact van een minderjarige met een advocaat en/of ouders kan in de fase van in verzekeringstelling 'in het belang van het onderzoek' beperkt worden. Het Wetboek van Strafvordering biedt onvoldoende waarborgen om ervoor te zorgen dat een dergelijk besluit zorgvuldig gemotiveerd is.

AANBEVELINGEN

- ✓ Zorg er voor dat minderjarige verdachten begrijpelijke en overzichtelijke informatie ontvangen voordat zij door de politie worden verhoord of in verzekering worden gesteld. Stem de geboden informatie af tussen de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering.
- ✓ Zorg dat ouders op een zorgvuldige wijze worden geïnformeerd over de aanhouding en insluiting van hun kind en over hun rechten.
- ✓ Garandeer dat alle minderjarige verdachten toegang hebben tot gratis rechtsbijstand, waaronder ook minderjarigen jonger dan twaalf jaar en minderjarigen die ervan verdacht worden lichte delicten te hebben begaan.
- ✓ Stel eisen aan de deskundigheid van de jeugdadvocaat, waaronder kennis van het jeugd(straf)recht en het VN-Kinderrechtenverdrag.
- ✓ Maak in het wetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor mogelijk dat naast een advocaat ook een vertrouwenspersoon of ouders aanwezig kunnen zijn bij het politieverhoor. Zorg niet alleen voor juridische bijstand, maar geef de vertrouwenspersoon en ouders de mogelijkheid ook mentale en persoonlijke bijstand te geven tijdens het politieverhoor.
- ✓ Registreer de klachten van minderjarigen apart. Dit geldt zowel voor de klachtenfunctionaris bij de politie, de Commissie voor de Politieklachten en de Nationale Ombudsman (ervan uitgaande dat de Kinderombudsman klachten behandelt van minderjarigen en daarmee geen aparte registratie hoeft bij te houden). Publiceer jaarlijks een apart klachtenoverzicht van zaken van minderjarigen in het jaarverslag van de Commissie Politieklachten. Maak daarbij een analyse van de klachten en evalueer deze jaarlijks binnen de politie. Pas met de uitkomsten waar nodig het beleid aan.

8. HET RECHT OP BEROEP EN EEN SNELLE BESLISSING

8.1. Het juridisch toetsingskader

Artikel 37(d) IVRK: De Staten die partij zijn, waarborgen dat: (d) [...], alsmede het recht de wettigheid van zijn vrijheidsberoving te betwisten ten overstaan van een rechter of een andere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit, en op een onverwijlde beslissing ten aanzien van dat beroep.

TOETSINGSCRITERIA

- ⊙ De wet regelt dat kinderen voorafgaand aan de beslissing tot vrijheidsbeneming of verlenging daarvan inspraak krijgen en hun mening mogen uiten over de te nemen beslissingen.
- ⊙ De wet voorziet in de mogelijkheid om beroep in te stellen en de geldigheid van de vrijheidsbeneming binnen 24 uur te betwisten voor een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit.
- ⊙ De wet biedt minderjarigen tevens de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen de duur van het voorarrest bij een bevoegde onafhankelijke, onpartijdige rechterlijke autoriteit.
- ⊙ De mogelijkheid tot de vrijlating van minderjarigen na hun vasthouding wordt zonder uitstel door een rechter of andere bevoegd orgaan (waaronder mogelijk de politie) getoetst.

Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag kan geen kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn vrijheid worden beroofd.¹⁵¹ In het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en de *Beijing Rules* staat dat de mogelijkheid tot vrijlating van een minderjarige verdachte na diens vasthouding direct en zonder uitstel moet worden getoetst door een rechter of ander bevoegd orgaan. Daaronder valt ook de politie die immers over de bevoegdheid beschikt om te beslissen over de vrijlating of vasthouding van gearresteerde minderjarigen.¹⁵² Elke minderjarige die van zijn of haar vrijheid is beroofd, heeft vervolgens het recht om de geldigheid daarvan binnen 24 uur voor te leggen aan een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit en heeft recht op een snelle beslissing.¹⁵³ Het oordeel over dit beroep is een bevoegdheid van de rechter, wat uitsluit dat de politie of het Openbaar Ministerie hierover een beslissing neemt.¹⁵⁴

Wat ‘een snelle beslissing zonder vertraging’ inhoudt kan per zaak verschillen.¹⁵⁵ Het VN-Kinderrechtencomité zegt daarover dat een beslissing over de geldigheid van de vrijheidsbeneming *zo snel mogelijk* moet worden genomen en in ieder geval niet later dan na twee weken. Gelet op de korte periode van in verzekeringstelling en de beperkte duur van het verblijf in een politiecel zal in deze zaken waar dat kan direct en zonder uitstel door de rechter uitspraak moeten worden gedaan.

151 Ook wel het *Nullem crimen sine lege*-principe genoemd, zie het VN-Kinderrechtenverdrag, art. 37b en UN Committee on the Rights of the Child (1990), *Havana Rules*, regel 12.

152 UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, commentaar bij regel 10.2.

153 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 83; zie ook UN General Assembly (1966) *International Covenant on Civil and Political Rights*, resolution 2200A (XXI), art. 9 lid 4.

154 Liefwaard, T. (2008), p. 217 en 218.

155 Liefwaard, T. (2008), p. 219.

Voorafgaand aan de beslissing tot vrijheidsbeneming of verlenging daarvan moeten minderjarige verdachten hun mening kunnen geven. Het VN-Kinderrechtencomité stelt dat van kinderen die de leeftijd voor strafrechtelijke aansprakelijkheid hebben bereikt, verondersteld mag worden dat zij kunnen meepraten over de beslissingen en maatregelen die worden genomen naar aanleiding van de aanklacht.¹⁵⁶

8.2. Toetsing aan de wet

Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag hebben minderjarigen het recht om tegen hun opsluiting en de duur ervan zo snel mogelijk beroep aan te tekenen bij een bevoegde onafhankelijke, onpartijdige rechterlijke autoriteit.

Artikel 15 lid 2 van de Grondwet kent een vergelijkbare bepaling: *Hij aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, kan aan de rechter zijn invrijheidstelling verzoeken.* Op dit moment is het de hulpofficier van justitie die beslist over de vraag of een minderjarige in verzekering wordt gesteld en of er reden is om deze gedurende de periode van maximaal drie dagen en vijftien uur in vrijheid te stellen. In het nog in te voeren Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor is het recht op beroep wel opgenomen en kunnen verdachten tijdens de inverzekeringstelling de rechter-commissaris om invrijheidstelling verzoeken. Ook gaat de rechter-commissaris, anders dan nu het geval, volgens het conceptwetsvoorstel de verlenging van de inverzekeringstelling toetsen. De Raad voor de Kinderbescherming kan advies geven in de fase van inverzekeringstelling, maar hoeft dit niet te doen.

Onder de huidige regeling in het Wetboek van Strafvordering geldt dat de rechter-commissaris pas maximaal drie dagen en vijftien uur na de aanhouding van een minderjarige verdachte toetst of de minderjarige wel rechtmatig is opgesloten.¹⁵⁷ De rechter-commissaris zal eerst nagaan of de minderjarige naar huis kan of dat deze in bewaring wordt gesteld. Als hij hem in bewaring stelt, kijkt hij gelijk of de minderjarige onder voorwaarden geschorst kan worden. Na inbewaringstelling kan de minderjarige steeds opnieuw een verzoek tot schorsing indienen of vragen om de opheffing van de voorlopige hechtenis. Zodra de gronden voor inbewaringstelling zijn vervallen, wordt de verdachte door de rechter in vrijheid gesteld.

8.3. Toetsing aan de praktijk

Het eerste moment waarop minderjarigen hun mening geven over de insluiting is tijdens het politieverhoor. Na de inverzekeringstelling kunnen zij zich echter gedurende maximaal drie dagen en vijftien uur niet of nauwelijks uitlaten over hun opsluiting. Zij zijn afhankelijk van de afweging die de hulpofficier van justitie maakt. Er is in die periode geen mogelijkheid om eerder naar de rechter te gaan. De advocaat kan contact opnemen met de (hulp)officier van justitie, maar deze is verantwoordelijk voor de insluiting en zal daar op basis van dezelfde informatie waarschijnlijk niet anders over beslissen. De periode van drie dagen en vijftien uur waarbinnen een minderjarige verdachte moet zijn voorgeleid aan de rechter-commissaris is langer dan de 24 uur die het VN-Kinderrechtencomité voorschrijft. Ook in vergelijking met andere landen, waaronder België, Duitsland en Engeland & Wales, is de driedagentermijn die Nederland hanteert lang. Deze leemt in de Nederlandse wet wordt mogelijk opgevuld. In het Conceptwetsvoorstel Rechtsbijstand en

¹⁵⁶ UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 45.

¹⁵⁷ Wetboek van Strafvordering, art. 63; De rechter-commissaris is een kinderrechter die als rechter-commissaris optreedt. Wetboek van Strafvordering, art. 59a, jo 492.

politieverhoor d.d. 15 april 2011 is een bepaling opgenomen die verdachten de mogelijkheid geeft om de vrijheidsbeneming tijdens de inverzekeringstelling voor te leggen aan de rechter. Een minimale eis die in de huidige Nederlandse praktijk goed doorgevoerd zou moeten zijn, is dat er in alle zaken van ingesloten minderjarige verdachten naar wordt gestreefd om deze zo snel mogelijk en eerder dan de toegestane maximale termijn, voor de rechter te brengen.

Uit een overzicht van een managementinformatiesysteem van een regionale afdeling van de politie bleek bijvoorbeeld dat er in 2009 twee minderjarigen in de leeftijdscategorie nul tot en met elf jaar in verzekering zijn gesteld. Deze praktijk is in strijd met de Nederlandse wet, maar nu niet toetsbaar omdat er tot op heden geen beroep bij de rechter-commissaris openstaat gedurende de eerste drie dagen en vijftien uur.

Zodra er een beslissing over de voorlopige hechtenis wordt genomen en de zaak bij de rechter-commissaris komt, voldoet de wet wel aan de in de Grondwet en internationale regelgeving gestelde criteria. Vanaf dat moment kan de minderjarige zijn zaak steeds opnieuw voorleggen aan de rechter. De rechter-commissaris is in de praktijk vaak geen kinderrechter, maar een rechter die incidenteel optreedt als kinderrechter. Dagelijkse ervaring met jeugdzaken en de regels die van toepassing zijn op minderjarigen is niet vereist voor de uitoefening van de functie van rechter-commissaris. Ook vanuit het Openbaar Ministerie treedt niet altijd een officier op die speciaal is opgeleid voor jeugdzaken.

DESKUNDIGE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING: *Er zijn te weinig jeugdofficieren van justitie. Als er geen specialist is, dan komt er een generalist. Dat verschil is heel groot. Die heeft veel minder zicht op de ontwikkeling van jeugdigen. Die ziet niet dat je die anders moet aanpakken dan een volwassene. Heel belangrijk is dat een jeugdofficier van justitie moet blijven. Dat zijn zulke belangrijke mensen. De werkdruk is te hoog bij de gespecialiseerde officieren en rechters. Ze zijn ook in het weekend bereikbaar. De specialisatie kan beter in het OM, minder werkdruk, meer tijd, weinig status in het OM. Een heleboel dingen kunnen door de jeugdofficier goed opgelost worden. Maar er zijn er te weinig. Dus: Investeer in specialisten, met name in het OM, dat is een spijlfunctie.*

8.4. Conclusies en aanbevelingen

De Nederlandse wet biedt met name in de fase van inverzekeringstelling onvoldoende garanties om in beroep te kunnen gaan tegen insluiting in een politiecel. De hulpofficier van justitie die de minderjarige vervolgt en de bevoegdheid heeft om deze in te sluiten, is niet onafhankelijk genoeg om te beslissen over beroepszaken. Deze neemt immers zelf de beslissing tot vrijheidsbeneming. De wet regelt niet dat een minderjarige wiens vrijheid is ontnomen direct en het liefst binnen 24 uur voor een rechter of andere bevoegde onpartijdige instantie wordt gebracht welke toetst of vrijlating mogelijk is.¹⁵⁸

Minderjarige verdachten kunnen zonder rechterlijke tussenkomst drie dagen en vijftien uur worden vastgehouden in een politiecel. Deze termijn is langer dan in vergelijkbare landen om ons heen zoals België, Duitsland, Engeland & Wales. De termijn van drie dagen en vijftien uur is echter een maximumtermijn. Deze zou in zaken van minderjarigen bij uitzondering toegepast moeten worden. Waar dat kan zouden minderjarigen eerder moeten worden voorgeleid aan de rechter-commissaris. Vanaf de inbewaringstelling hebben minderjarigen wel voldoende gelegenheid om de vrijheidsbeneming bij de rechter aan te kaarten.

¹⁵⁸ UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10, par. 83*.

Uit interviews met deskundigen blijkt dat een snelle tussenkomst van de rechter ook nadelen kent, zoals een te zware belasting van het rechterlijke apparaat. Het is daarom van groot belang dat het Openbaar Ministerie heldere criteria stelt die een zorgvuldige besluitvorming van de hulpofficier van justitie garanderen. Daarnaast dienen zaken waar mogelijk eerder aan de rechter-commissaris te worden voorgelegd.

De rechter-commissaris aan wie de minderjarige wordt voorgeleid en de officier van justitie die de zaak behandelt zijn in de praktijk niet altijd gespecialiseerd. Het komt voor dat een reguliere rechter optreedt als kinderrechter en dat er geen jeugdofficier beschikbaar is. Wanneer minderjarigen de mogelijkheid hebben om naar de rechter te gaan is het van belang dat de betrokken partijen specifieke kennis hebben en volledig op de hoogte zijn van de rechtspositie van minderjarige verdachten in het jeugdstrafrecht.

AANBEVELINGEN

- ✓ Neem in de wet op dat minderjarigen tijdens de inverzekeringstelling hun bezwaren tegen de insluiting aan de rechter-commissaris kunnen voorleggen.
- ✓ Zorg dat zaken van minderjarigen worden behandeld door jeugdofficieren van justitie en kinderrechters die kennis hebben van het jeugdstrafrecht en het VN-Kinderrechtenverdrag.

9. HET RECHT OP EEN MENSELIJKE EN WAARDIGE BEHANDELING VAN MINDERJARIGEN IN POLITIECELLEN

9.1. Het juridisch toetsingskader

Artikel 37(c) IVRK: De Staten die partij zijn, waarborgen dat: (c) ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, wordt behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon, en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd. Met name wordt ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, gescheiden van volwassenen tenzij het in het belang van het kind wordt geacht dit niet te doen en heeft ieder kind het recht contact met zijn of haar familie te onderhouden door middel van correspondentie en bezoeken, behalve in uitzonderlijke omstandigheden.

TOETSINGCRITERIA

- ⊙ De wet (of de toelichting op de wet) stelt criteria ten aanzien van het ‘belang van het kind’, een ‘kindvriendelijke behandeling en een pedagogische aanpak’.
- ⊙ De overheid stelt informatie beschikbaar over de ontwikkeling van kinderen aan eenieder die met kinderen werkt.
- ⊙ De overheid stelt een Nationaal Preventie Mechanisme in dat voldoet aan de eisen van *OPCAT* en onder meer is gericht op het voorkomen van misbruik van gedetineerde minderjarigen.

Het VN-Kinderrechtenverdrag regelt dat minderjarige verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd, behandeld worden met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid van de menselijke persoon, zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd.¹⁵⁹ Dit uitgangspunt is gebaseerd op artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: ‘Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten, en behoren zich jegens elkander in een geest van broederschap te gedragen’. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat dit van toepassing is tijdens het strafproces van minderjarigen en dat het vanaf het eerste contact met de politie dient te worden gerespecteerd en nageleefd. Het Comité stelt daarbij de volgende vraag: als de belangrijkste personen in de strafrechtketen dit beginsel zelf niet naleven, hoe kunnen zij dan van kinderen verwachten dat die, uitgaande van een slecht voorbeeld, mensenrechten en de vrijheid van anderen respecteren?¹⁶⁰

In strafzaken van minderjarige verdachten botsen kinderrechten dikwijls met andere belangen. Bij de aanpak van jeugdcriminaliteit krijgen een repressieve aanpak en de bescherming van de algemene maatschappelijke veiligheid steeds vaker prioriteit. Daarbij kan makkelijk voorbij worden gegaan aan het recht van minderjarigen op een kindgerichte pedagogische aanpak. De *Beijing Rules* gaan

159 Ook de Council of Europe: Committee of Ministers, *Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*, 5 November 2008, CM/Rec(2008)11 bepaalt dat: ‘the particular vulnerability of juveniles during the initial period of detention shall be taken into consideration to ensure that they are treated with full respect for their dignity and personal integrity at all times.’ (vergelijk met de internationale Havana Rules).

160 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 13.

uitgebreid in op het eerste contact van minderjarige verdachten met politie en justitie. Ze stellen dat een uitsluitend bestraffende aanpak niet geschikt is en dat het welzijn van de minderjarige verdachte voorop moet staan tijdens de behandeling van een strafzaak.¹⁶¹ Zij benadrukken ook dat enkel en alleen het deelnemen aan een strafproces schade kan veroorzaken bij minderjarigen en dat het succes van verdere interventies in het strafproces in grote mate afhankelijk is van de eerste contacten met politie en justitie.

Om tot een verdere invulling van het begrip waardigheid te komen zijn een aantal regels van belang. In zaken van minderjarige verdachten staat het belang van het kind voorop en staat een pedagogische aanpak centraal. Iedereen die met minderjarige verdachten werkt, zal kennis moeten hebben van de basisprincipes die gelden bij het omgaan met kinderen. Hier ligt ook een informatieve taak van de overheid. Deze zal er zorg voor moeten dragen dat eenieder die met kinderen werkt, informatie krijgt over de ontwikkeling van kinderen, over wat passend is voor hun welzijn en over het voorkómen van de verschillende vormen van geweld tegen kinderen.¹⁶² Het gebruik van alle vormen van geweld waaronder lichamelijk geweld is verboden. Het VN-Kinderrechten-comité raadt staten aan om effectieve maatregelen te treffen om geweld te voorkomen en daarbij de aanbevelingen uit de *UN-Study on Violence Against Children* door te voeren.¹⁶³

In addition, explicit prohibition of corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, in their civil or criminal legislation, is required in order to make it absolutely clear that it is as unlawful to hit or 'smack' or 'spank' a child as to do so to an adult, and that the criminal law on assault does apply equally to such violence, regardless of whether it is termed 'discipline' or 'reasonable correction'. GENERAL COMMENT NR. 8 (2006), 34.

Uitgaande van hun leeftijd en kwetsbaarheid hebben minderjarigen in de cel recht op een op hen toegespitste behandeling. De *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CPT) van de Raad van Europa heeft richtlijnen opgesteld ten aanzien van de behandeling van gedetineerden, de *CPT-standards*. Daarin waarschuwt het CPT Europese staten voor de risico's die minderjarige verdachten lopen gedurende de eerste dagen op het politiebureau: *'However, as is the case for adults, it would appear that juveniles run a higher risk of being deliberately ill-treated in police establishments than in other places of detention. Indeed, on more than one occasion, CPT delegations have gathered credible evidence that juveniles have featured amongst the persons tortured or otherwise ill-treated by police officers. In this context, the CPT has stressed that it is during the period immediately following deprivation of liberty that the risk of torture and ill-treatment is at its greatest. It follows that it is essential that all persons deprived of their liberty (including juveniles) enjoy, as from the moment when they are first obliged to remain with the police, the rights to notify a relative or another third party of the fact of their detention, the right of access to a lawyer and the right of access to a doctor.'*¹⁶⁴

In het *United Nations Optional Protocol to the Convention of Torture against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (OPCAT)¹⁶⁵ staan vanuit mensenrechtenperspectief geformuleerde eisen voor de inspectie van gevangenissen en andere plaatsen voor

161 UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, art. 17.1d.

162 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 6.

163 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par., 1; Pinheiro, P. (2006).

164 Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1998), nr. 23; Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2002), *The CPT standards*, p. 63.

165 <http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm>.

detentie, waaronder politiebureaus. Het protocol verplicht de aangesloten staten tot het instellen van een onafhankelijk Nationaal Preventie Mechanisme (NPM).¹⁶⁶ Dit is een onafhankelijk nationaal instituut dat inzet op het voorkomen van geweld en een slechte behandeling van gedetineerden.

9.2. Toetsing aan de wet

DE NATIONALE OMBUDSMAN, ALEX BRENNINKMEIJER: *Het perspectief van de Nationale Ombudsman is ook de behoorlijkheid. Dit vormt een goed kader voor een goede behandeling van het kind. Die behoorlijkheid vereist dat alle betrokkenen, en met name diegenen die direct met kinderen te maken hebben, weten dat je op een behoorlijke manier om moet gaan met een kind. Het risico is dat er een protocol bestaat, maar dat we dat vervolgens al dan niet onder politieke druk, heel mechanistisch gaan toepassen. Terwijl je, als je naar de kern van de zaak kijkt, denkt: dit is toch niet de bedoeling. Dan kan je de stap maken naar de behoorlijkheid, zodat men zich altijd voldoende bewust is dat we kinderen behoorlijk moeten behandelen.*

De wet stelt geen specifieke regels aan de bejegening van minderjarige verdachten die in een politiecel verblijven. Bepalingen over de wijze waarop de politie en arrestantenverzorgers omgaan met minderjarige verdachten en de beperkingen die daarbij kunnen gelden, staan in de Invoeringswet van het Wetboek van Strafvordering en in artikel 62 Wetboek van Strafvordering. In het Besluit Inverzekeringstelling uit 1925¹⁶⁷ zijn de eerste voorschriften opgenomen over de bejegening van verdachten. Latere regels zijn opgenomen in de Politiewet, de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit beheer regionale politiekorpsen, de Regeling Politiecellencomplex en het Algemeen Huishoudelijk Reglement Zorg voor en bejegening van ingesloten in politiecellencomplexen en in werkinstructies. De specifiek voor minderjarigen geformuleerde voorwaarden van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen zijn niet van toepassing op het verblijf van minderjarigen in een politiecel.

MINDERJARIGE 1 (17 JAAR): *Ze maken van een mug een olifant. De politie heeft me ruw in de boeien geslagen. Ik had blauwe kringen in mijn polsen staan. Eerst werd ik gefouilleerd, alles werd leeggehaald alsof ik een crimineel was. Toen heb ik twee uur in een wachtcel gezeten zonder wat te drinken. Het was een soort isoleer cel. Heel schaars, geen daglicht, alleen een tl-lamp. Midden in de nacht werd ik verhoord. Tijdens het verhoor voelde ik me onder druk gezet. Geen bemiddelingspoging, we moesten ons verhaal doen en toen moesten we weg. Mijn broer moest me om zes uur 's morgens komen ophalen. Negen maanden later ben ik door de rechter vrijgesproken.*

MINDERJARIGE 2 (15 JAAR): *Na het politieverhoor werd ik naar het cellencomplex vervoerd, ik kreeg de hele dag geen eten. Pas de volgende ochtend kreeg ik om zeven uur eten. Toen werd ik weer terug vervoerd naar het politiebureau en toen kreeg ik weer geen eten meer tot zeven uur 's avonds, omdat ik een keer geweigerd had om te eten uit boosheid.*

¹⁶⁶ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/>: 'Pursuant to article 17 of the OPCAT, State parties have an obligation to establish NPMs, which are independent national bodies for the prevention of torture and ill-treatment at the domestic level.'

¹⁶⁷ Besluit van 4 december 1925, tot uitvoering van de artikelen 62 en 76 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

In beleidsregels wordt sporadisch verwezen naar de aparte positie van minderjarigen, maar er is geen instructie of protocol met richtlijnen over hoe het belang van het kind wordt getoetst of waar de behandeling aan moet voldoen. Afspraken over de bejegening van minderjarige arrestanten worden gemaakt door de politiekorpsen. Deze nemen de wettelijke bepalingen en het Algemeen Huishoudelijk Reglement Zorg voor en Bejegening van Ingeslotenen in Politiecellencomplexen als uitgangspunt. Hierin is een korte aparte bepaling opgenomen die regelt dat ‘bij ingeslotenen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt expliciet rekening wordt gehouden met de wensen en behoeften van de ingeslotene’. Er staat geen verdere concrete uitwerking of toelichting op dit criterium bij. Een uitzondering is het Huishoudelijk reglement arrestantencomplexen van de regio-politie Zuid-Limburg. Dit verwijst in het insluitingsprotocol naar artikel 37 IVRK.¹⁶⁸

Voor het afnemen van het politieverhoor bij minderjarige verdachten gelden de regels voor een sociaal verhoor. Dit is erop gericht om informatie te achterhalen over onder meer de thuis- en schoolsituatie van een kind. Het Protocol Studioverhoren kent een aparte bepaling voor minderjarigen, maar is alleen van toepassing op minderjarige getuigen. Het protocol regelt dat de verhoorder van de politie een speciale cursus volgt. Een apart protocol voor het horen van minderjarige verdachten is niet vastgesteld.

Bij gebrek aan richtlijnen heeft de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming in de notitie *Goed bejegenen, beginselen over het omgaan met ingeslotenen*¹⁶⁹ geformuleerd wat een goede bejegening inhoudt en aan welke eisen de overheid moet voldoen. Geconstateerde voorbeelden van een goede bejegening in de praktijk zijn onder meer:

- De bejegening is zorgvuldig. De professional toont een zorgzame en respectvolle houding zonder aanzien des persoons.
- Medewerkers zijn zoveel mogelijk aanwezig tussen de ingeslotenen.
- Medewerkers nemen initiatief tot - informeel - contact met de ingeslotenen.
- De medewerker gaat er niet vanzelfsprekend van uit dat zijn boodschap overkomt, maar gaat actief na of de ingeslotene hem heeft verstaan en begrepen.
- De kwaliteit van de bejegening wordt gesteund door een stabiel team van goed geschoolde medewerkers.
- Medewerkers van bijzondere zorgafdelingen zijn opgeleid voor de omgang en begeleiding van specifieke doelgroepen, kunnen de zorgbehoefte onderkennen en passende actie ondernemen.
- De bejegening motiveert tot deelname aan activiteiten en (reïntegratie)programma's. Ingeslotenen die (nog) geen motivatie tonen worden niet minder positief of respectvol bejegend. De bejegening van de ongemotiveerde ingeslotene heeft wel tot doel hem te leren beseffen dat hij zichzelf hiermee te kort doet.
- De bejegening stimuleert en biedt openingen tot het oplossen van problemen tussen

168 Tekst bijlage 1: ‘Minderjarigen (kinderen), zijnde aangehouden, in hechtenis genomen dan wel gevangen genomen, worden overeenkomstig de wet behandeld en die daad wordt alleen gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur (artikel 37 VNKinderrechtenverdrag). Gedurende de tijd van insluiting worden kinderen apart van ouderen gehouden.’

169 Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2010), *Goed bejegenen, beginselen voor het omgaan met ingeslotenen (versie 2010)*, p. 67-69. De motivatie tot het opstellen van deze notitie staat op p. 8: ‘*Na tientallen jaren van aandacht voor kwaliteit en rechtsbescherming ligt het accent in de strafrechtstoepassing tegenwoordig meer op efficiency en maatschappijbeveiliging. Wijzigingen in de inrichting van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming volgen elkaar in hoog tempo op. Afzonderlijk bekeken maar vooral bij elkaar genomen, getuigen ze van de wens tot bezuiniging, beperking van regimes en vernauwing van de resocialisatie-doelstelling naar uitsluitend het terugdringen van recidive. Tegen deze achtergrond is het juist nu nodig om goede bejegening als een samenhangend kader en inhoudelijk kwaliteitsconcept neer te zetten. In adviezen en de daarin geformuleerde aanbevelingen zoekt de Raad naar ruimte voor een meer positieve benadering en steunt hij de staatssecretaris van Justitie bij het verbeteren van de tenuitvoerlegging.*’

personeel en ingeslotenen en tussen ingeslotenen onderling; het (voort)bestaan van dergelijke problemen of het indienen van een klagschrift door de ingeslotene leidt echter niet tot een minder positieve of respectvolle bejegening.

De notitie wijdt een apart hoofdstuk aan minderjarigen en de uitgangspunten van het VN-Kinderrechtenverdrag. Dit hoofdstuk gaat echter in op het verblijf van minderjarigen in een justitiële jeugdinstelling. De eisen voor een goede bejegening op het politiebureau staan niet specifiek vermeld. Hieronder volgen enkele bepalingen voor jeugdigen die tevens van toepassing kunnen zijn in de politiecel:

- Bij alle maatregelen die jongeren aangaan is het belang van het kind de eerste overweging (artikel 3 IVRK).
- Jongeren hebben recht op een op hun specifieke leeftijd (die niet altijd overeenstemt met de kalenderleeftijd) toegesneden bejegening.
- De professional houdt rekening met de individuele belangen, noden en omstandigheden van iedere afzonderlijke opgesloten jeugdige.
- Er wordt goed rekening gehouden met de positie van ouders en steeds zal bezien worden of en hoe zij bij de opvang, begeleiding en behandeling betrokken kunnen worden.
- Jongeren hebben recht op veiligheid en een geweldloze bejegening. Dat geldt ook in het contact met groepsgenoten, zodat er voldoende toezicht moet zijn.
- Jongeren hebben recht op contact met de buitenwereld (ouders, broers en zussen, vriend of vriendin). Dat geldt zowel voor persoonlijk als telefonisch contact.
- Het gebruik van isolatiecellen wordt vermeden en is, indien onvermijdelijk, slechts voor een zeer korte tijdsduur toegestaan (artikel 37 sub a IVRK).

De jongere in de justitiële jeugdinstelling is een persoon in ontwikkeling. Zijn onvermogen om zelfstandig beslissingen te nemen die in zijn eigen belang zijn, mag medewerkers niet in verleiding brengen om buiten hem om 'bestwil-beslissingen' voor hem te nemen.¹⁷⁰

9.3. Toetsing aan de praktijk

De impact die het verblijf in een politiecel en vrijheidsbeneming op minderjarigen heeft is groot. Kinderen die gewend zijn om thuis te wonen en naar school te gaan, moeten ineens hun vertrouwde omgeving, hun eigen kamer, familie en vrienden missen. Ze kunnen niet vrij rondlopen, mogen het politiebureau of cellencomplex niet verlaten en hun celdeur zit het grootste deel van de dag op slot. Voor contact zijn ze afhankelijk van korte bezoekmomenten, de aanwezigheid van eventuele andere minderjarigen en professionals, onder wie de arrestantenverzoekers en de advocaat. Ze worden, mede door gebrek aan aparte regels en tijd, hetzelfde behandeld als volwassenen. Bij jonge kinderen is er bijvoorbeeld niet standaard iemand die controleert of ze gedoucht hebben, genoeg gegeten hebben, kijkt of er meer aan de hand is met een kind dan alleen het delict waarvan het verdacht wordt of vraagt naar wat ze specifiek nodig hebben. Uit internationaal onderzoek komt naar voren dat minderjarigen tijdens hun verblijf op het politiebureau het meeste risico lopen om slachtoffer te worden van geweld of andere vormen van mishandeling.

¹⁷⁰ Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2010), p.31.

The period during which children are most at risk is that following arrest, whilst in police custody, as it is then that detained children are most likely to become victims of torture and other forms of cruel treatment.¹⁷¹

In politiecellen zitten verschillende minderjarige verdachten. Er zijn er bij die voor een strafbaar feit zullen worden veroordeeld en later een jeugd detentie, een gedragsbeïnvloedende maatregel of pijlmaatregel krijgen. Er zijn ook minderjarige verdachten tegen wie ten onterechte aangifte is gedaan, die voor het eerst met de politie in aanraking komen of die al dan niet met opzet iets vervelends hebben gedaan en daarvan de gevolgen verkeerd hebben ingeschat. Voor alle verdachten geldt dat zij onschuldig zijn tot hun schuld is bewezen en dat zij recht hebben op een zorgvuldige en menswaardige behandeling. Het is niet de taak van de politie of het Openbaar Ministerie om een minderjarige verdachte schuldig te verklaren of straf op te leggen door middel van insluiting in een politiecel. Voor iedere verdachte geldt dat de rechter uiteindelijk beoordeelt of een verdachte schuldig is en of deze al dan niet een straf krijgt. Insluiting van minderjarigen in een politiecel gaat echter gepaard met vergaande beperkingen. Minderjarigen hebben nauwelijks bewegingsvrijheid, brengen veel tijd in afzondering door en hebben weinig toegang tot voorzieningen, zoals onderwijs. Dit kan ervoor zorgen dat de insluiting door minderjarigen toch als een straf wordt ervaren.¹⁷²

MINDERJARIGE 4 (17 JAAR): *Ik ben wel vaker door de politie opgepakt. Ze denken meestal meteen dat ik schuldig ben. Ze vragen ook niet echt iets, ze zeggen: 'je hebt dit gedaan, je hebt dat gezegd,' terwijl het niet altijd waar is.*

Het klimaat waar minderjarige verdachten tijdens hun voorarrest op het politiebureau of in een celcomplex mee te maken hebben, kent meer beperkingen en is soberder en harder dan het klimaat in een justitiële jeugdinstelling, waar minderjarigen verblijven tijdens voorlopige hechtenis of na veroordeling. De manier waarop minderjarige verdachten worden bejegend kan van grote invloed zijn op hun gedrag. Veel verdachten zijn na hun aanhouding onzeker en gestresst. Ze weten niet wat hen te wachten staat, voelen zich geïntimideerd en onder druk staan. Sommige denken dat ze geen rechten hebben omdat ze wellicht schuldig worden bevonden. Vanwege gebrek aan voorzieningen en aan een apart beleid voor minderjarigen op het politiebureau kunnen een menselijke en behoorlijke behandeling en het toezicht daarop in de knel komen.

Een goede ontwikkeling is de aanstelling van onafhankelijke arrestantenverzorger. Deze hebben de taak de zorg te bieden die nodig is tijdens het verblijf op het politiebureau, maar hebben geen verdere rol bij het politieonderzoek. Zij worden in principe niet geïnformeerd over het feit waarvan een minderjarige verdacht wordt. Arrestantenverzorger hebben echter geen speciale opleiding om met minderjarige verdachten om te gaan.

171 United Nations Office on Drugs and Crime (2006), p. 1; Unicef (1998), *Innocenti Digest No. 3; Juvenile Justice* Unicef: Florence.

172 Geleynse, J., (2008) *Jeugdigen in de politiecel. Van regelgeving tot behandeling in de praktijk*, scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, p.20.

DESKUNDIGE: *Zorg dat een jongere muziek heeft, tv, haal hem of haar uit de cel, laat hem of haar wat koffie of thee drinken. De jongere moet een beetje gerustgesteld worden, weten dat mensen geïnformeerd zijn, dat de wereld doorgaat.*

Uit gesprekken met arrestantenverzorgers blijkt dat zij met minderjarigen op dezelfde wijze omgaan als met volwassen verdachten. Naast de speciaal voor minderjarigen in de wet opgenomen rechten, waaronder het recht op bezoek van ouders en advocaat, luchten etcetera zijn er geen landelijke afspraken waar arrestantenverzorgers zich aan moeten houden in hun contact met minderjarigen. Soms worden er wel uitzonderingen gemaakt, zoals een soepeler beleid ten aanzien van het luchten en het aanschaffen van speciale boeken en tijdschriften voor jongeren. Ook voor het roken gelden vaak aparte, leeftijdsgebonden regels.

Minderjarigen zijn verder vaak afhankelijk van wat hun ouders voor hen meebrengen qua kleding en eten. Daarbij is niet altijd duidelijk wat de politie toelaat. In veel regio's blijkt dat de politie een gunstensysteem hanteert: hoe beter de medewerking van een verdachte aan het onderzoek, hoe meer gunsten zoals roken, lezen, contact met familie etcetera er worden verleend.¹⁷³

POLITIEFUNCTIONARIS: *Als ergens zou staan dat er een protocol zou moeten zijn, dan is het aan ons om te zorgen dat dat er is. Er bestaat nu geen protocol waarin staat dat als je een minderjarige binnenkrijgt je die op een bepaalde manier moet benaderen. Nee, dat is er niet.*

Uit de afgenomen interviews, en de vragen en klachten die van 2008 tot en met juni 2011 zijn voorgelegd aan de helpdesk van *Defence for Children*, blijkt dat het verblijf in een politiecel veel impact op de minderjarige en zijn omgeving kan hebben. Kinderen zelf en ook hun familieleden maken melding van slapeloze nachten, zowel tijdens het voorarrest als in de periode erna. Kinderen klagen over angstgevoelens en nachtmerries. De wat oudere jongens (zestien en zeventien jaar) hebben daar minder last van, maar kunnen wel een heel groot gevoel van onrecht ervaren. Met name als het gaat om puberdelicten, rottigheid, vervelend gedrag, vechtpartijen, winkeldiefstal, vernieling, dronkenschap en uitgaansgedrag, wordt het optreden van de politie als overdreven ervaren. Ook minderjarigen die zwaardere delicten plegen, vinden het verblijf op het politiebureau zwaar. Ze ondergaan het, maar voelen niet de ruimte om zich op hun rechten te beroepen, omdat ze weten dat ze iets hebben gedaan waar ze voor gestraft zullen gaan worden.

MINDERJARIGE 5 (17 JAAR, INTERVIEW UIT 2007): *Toen ik vast kwam te zitten heb ik elf dagen in een politiecel gezeten. Het was de eerste keer dat ik zo lang moest zitten. Je mag daar niks op cel hebben, geen riem, geen veters in je schoenen, geen elastisch t-shirt, daar kan je je aan ophangen. Mijn ouders mochten langskomen. Je krijgt drie keer per dag een maaltijd. De hele dag zit je in een cel niks te doen, beetje in de muur te krassen.*

In de huisregels staat informatie over het regime en de rechten en plichten van ingeslotenen. Deze huisregels kunnen per politiekorps verschillen. Voor minderjarigen zijn ze hetzelfde als voor volwassenen. Alleen de rechten van minderjarigen op het krijgen van bezoek, het informeren van ouders en het recht op juridische bijstand staan in een aparte paragraaf vermeld. Een goed overzicht

173 De Jonge, G., & Van der Linden, A.P. (2007), p. 208.

van de rechtspositie van minderjarige verdachten ontbreekt echter. De aandacht voor en behandeling van minderjarige verdachten zijn vaak afhankelijk van individuele kwaliteiten, capaciteiten en opleiding van de betrokkenen en de prioriteiten die politiemedewerkers en de advocaat van de minderjarige stellen. Minderjarigen worden geïnformeerd via een kopietje met de huisregels. De taal waarin die opgesteld zijn, is niet of nauwelijks aangepast aan het taalniveau van minderjarigen vanaf twaalf jaar. Uit jaarverslagen van de Commissies van Toezicht op de Politiecellen blijkt dat de huisregels niet altijd beschikbaar zijn.

VRAAG: Hoe zag je dag eruit?

MINDERJARIGE 2 (15 JAAR): *Radio luisteren, voor de rest niks, er waren geen boeken of tijdschriften, ik kreeg helemaal niks. Ik zat elke dag alleen, ik mocht alleen even luchten om zeven uur 's morgens en daarna zat ik de hele dag alleen tot ik de volgende dag weer ging luchten.*

Tijdens de eerste drie dagen van invezekeringstelling is het regime sober. Minderjarigen moeten over het algemeen zelf vragen om te mogen douchen, er is weinig dagbesteding en er gelden beperkingen. Tijdens de inbewaringstelling krijgen de minderjarigen iets meer vrijheden in afwachting van hun overplaatsing naar een justitiële jeugdinstelling. Buiten het luchten is er niet veel te doen om de tijd te verdrijven.¹⁷⁴ Minderjarige verdachten mogen in principe geen eigen spullen in hun cel hebben, zoals boeken, een laptop, spelletjes of tekenmateriaal. Ook kunnen ze op de meeste bureaus geen huiswerk maken, televisie kijken, langer of vaker luchten of sporten. Minderjarigen geven zelf ook aan dat zij vaak niks te doen hebben. Het liefst zouden ze een televisie, computerspel, boeken en anders huiswerk hebben.

DESKUNDIGE: *Langer dan drie dagen vasthouden op het politiebureau is niet goed, kinderen beginnen zich te vervelen, gaan roken, hebben soms tijdschriften, maar verder vliegen ze tegen de muur omhoog. Ik heb er wel eens een gehad die werd helemaal gek in de cel. Toen vroeg ik of ze niet iets te doen hadden voor die jongen. Ze kwamen met een leesmap, maar die inhoud, daar hebben kinderen niks aan. Jongerenliteratuur is er vaak niet. Het is zo simpel en zo menselijk.*

De periode die een minderjarige doorbrengt op het politiebureau of in een cellencomplex kan eenzaam zijn. Het komt voor dat minderjarigen buiten het politiepersoneel en een advocaat om niemand zien.

POLITIEFUNCTIONARIS: *Er is verhoor, je kan lezen, er is lunch, diner, er worden rondes gelopen. Maar het kan voorkomen dat een minderjarige een dag in zijn eentje zit. Ze zitten gescheiden van volwassenen, luchten, transport is allemaal gescheiden.*

¹⁷⁴ Uit Beijerse, J. (2007) 'Te gast' in de politiecel: naar een nieuwe praktijk en regelgeving, *PROCES* 2007/2, p. 63.

9.4. Conclusies en aanbevelingen

De gevolgen die het verblijf in een politiecel op minderjarige verdachten kan hebben, zijn groot. De wijze waarop medewerkers van de politie en de arrestantenzorg moeten omgaan met minderjarigen is niet apart voorgeschreven in wetgeving of beleid. Dit leidt ertoe dat medewerkers van de politie geen rekening houden met de impact die opsluiting op minderjarigen kan hebben. Begrippen als ‘het belang van het kind’ en ‘een pedagogische aanpak’ worden niet nader uitgewerkt en zijn niet concreet vertaald naar de praktijk. Politied medewerkers en arrestantenwachten zijn zich daardoor onvoldoende bewust van de betekenis van zulke begrippen en de wijze waarop ze onderdeel uitmaken van hun werk. Door het ontbreken van expliciete regels en criteria voor de behandeling en bejegening van minderjarigen in een politiecel zijn er geen garanties voor een menselijke behandeling met de leeftijd van de verdachte als uitgangspunt. Dit levert strijd op met het VN-Kinderrechtenverdrag en de bijbehorende regelingen.

De informatie over de dagelijkse gang van zaken en het regime op het politiebureau, zoals minderjarigen die van de politie en via huisregels krijgen, is onvoldoende kindgericht. In de huisregels staan slechts een paar zinnen over minderjarigen opgenomen. Het taalgebruik is niet altijd begrijpelijk en is onvoldoende op minderjarigen afgestemd.

AANBEVELINGEN

- ✓ Formuleer een alomvattend kindgericht beleid voor minderjarigen die in een politiecel verblijven.
- ✓ Werk criteria als ‘het belang van het kind, een kindvriendelijke behandeling en een pedagogische aanpak’ uit in protocollen en richtlijnen zodat iedereen die met minderjarige verdachten in aanraking komt, handvatten heeft hoe ze te bejegenen. De notitie van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming *Goed bejegenen, beginselen over het omgaan met ingeslotenen*¹⁷⁵ kan hier als vertrekpunt gelden.
- ✓ Stel een Huishoudelijk Reglement Zorg en Bejegening in Politiecellen op dat speciaal gericht is op minderjarige ingeslotenen. Regel daarin onder meer dat minderjarigen niet dagen achtereen zonder enige vorm van dagbesteding alleen in een cel kunnen doorbrengen.
- ✓ Stel met iedere minderjarige verdachte bij aankomst op het politiebureau een ‘sociaal contract’ op tussen de arrestantenverzorger en de minderjarige, waarin zij samen afspraken maken over het verblijf en de bejegening.
- ✓ Verstrek huisregels in voor minderjarigen toegankelijke taal.

175 Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2010), *Goed bejegenen, beginselen voor het omgaan met ingeslotenen* (versie 2010), p. 67-69. De motivatie tot het opstellen van deze notitie staat op p. 8. ‘Na tientallen jaren van aandacht voor kwaliteit en rechtsbescherming ligt het accent in de strafrechtstoepassing tegenwoordig meer op efficiency en maatschappijbeveiliging. Wijzigingen in de inrichting van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming volgen elkaar in hoog tempo op. Afzonderlijk bekeken maar vooral bij elkaar genomen, getuigen ze van de wens tot bezuiniging, beperking van regimes en vernauwing van de resocialisatie doelstelling naar uitsluitend het terugdringen van recidive. Tegen deze achtergrond is het juist nu nodig om goede bejegening als een samenhangend kader en inhoudelijk kwaliteitsconcept neer te zetten. In adviezen en de daarin geformuleerde aanbevelingen zoekt de Raad naar ruimte voor een meer positieve benadering en steunt hij de staatssecretaris van Justitie bij het verbeteren van de tenuitvoerlegging.’

10. KENNIS, TRAINING EN SPECIALISME BINNEN DE POLITIE

10.1. Het juridisch toetsingskader

TOETSINGSCRITERIA:

- ⊙ Iedere grote stad of regio voorziet in een speciale afdeling jeugdpolitie.
- ⊙ Er zijn aparte protocollen voor het optreden van de politie, welke politiefunctionarissen ertoe verplichten in zaken van minderjarige verdachten rekening te houden met het belang van het kind en de behoeften van minderjarigen gelet op hun leeftijd.
- ⊙ Politiefunctionarissen die met minderjarigen werken zijn apart opgeleid en krijgen speciale training over minderjarigen, waarbij extra aandacht uitgaat naar pedagogiek, psychologie, de normen omtrent dwang en geweld, kindgerichte verhoortechnieken en kennis van het jeugdstrafrecht en het VN-Kinderrechtenverdrag met bijbehorende regelingen.
- ⊙ De training van professionals vertoont continuïteit.

Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt het belang van training van professionals bij politie en justitie. Zowel de *Beijing Rules* als de *Havana Rules* stellen dat politiepersoneel dat regelmatig met minderjarige verdachten werkt daar speciaal voor moet zijn opgeleid en getraind. Volgens de *Beijing Rules* dienen grote steden en regio's te beschikken over een speciale afdeling jeugdpolitie.¹⁷⁶ Van politiefunctionarissen wordt verwacht dat zij in het contact met minderjarigen de rechtspositie van minderjarige verdachten respecteren, rekening houden met de leeftijd, en het welzijn van de minderjarige voorop stellen. Voor het voeren van kindgericht beleid is gedegen kennis bij professionals een vereiste, waaronder kennis over pedagogiek, psychologie en de ontwikkeling van kinderen, het jeugdstrafrecht en het VN-Kinderrechtenverdrag met bijbehorende regelingen. Dit moet onder meer voorkomen dat zij vervallen in ondervragingstechnieken die afgedwongen en onbetrouwbare bekentenissen tot resultaat kunnen hebben. Bekentenissen die zijn verkregen als gevolg van onmenselijk of denigrerend optreden worden uitgesloten van bewijs.¹⁷⁷ Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt in Algemeen Commentaar nr. 8¹⁷⁸ het belang van training van politie, officieren van justitie en rechters bij hun plicht om de wet te handhaven. Daarbij geldt een kindgerichte aanpak met prioriteit voor de belangen van het kind, de bescherming tegen (lichamelijk) geweld, en het voorkomen van schade. Het *UN-manual on human rights training for the police* besteedt specifiek aandacht aan de kennis die bij politie en justitie verondersteld mag worden. Ook legt het handboek uit hoe de verdragsverplichtingen in de praktijk kunnen worden toegepast.¹⁷⁹

176 UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel 12 en 22; UN Committee on the Rights of the Child (1990) Havana Rules, par. 81-87.

177 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 56-58.

178 UN Committee on the Rights of the Child (2006), *General Comment no. 8, The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment*, CRC/C/GC/8, par. 42.

179 UN High Commissioner for Human Rights (1997), *UN-Manual on Human Rights Training for the Police*, no. 5, UN High Commissioner for Human Rights, Centre for Human Rights: New York/Genève, verkrijgbaar via: <http://www.ohchr.org/en/publicationsresources/pages/trainingeducation.aspx>, laatst geraadpleegd op 20 juni 2011; Mijnaerends, E.M. (1999), Richtlijnen voor een verdragsconforme jeugdstrafrechtspleging, 'gelijkwaardig maar minderjarig', Nijmegen: Kluwer Rechtswetenschappelijke publicaties, p. 317.

10.2. Toetsing aan de wet

Volgens artikel 2 van de Politiewet heeft de politie de taak om te zorgen voor ‘de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven’.¹⁸⁰ De hulp-taak van de politie heeft echter niet geleid tot het behouden van de gespecialiseerde jeugdpolitie. Vanaf 1994 kregen de politiekorpsen een algemene taakstelling en verdween de aparte gespecialiseerde jeugdpolitie.¹⁸¹ Wel is er in alle 25 regio’s aandacht voor de politieke jeugdtaak en heeft iedere regio een eigen jeugdbeleidsplan.

De korpsen zijn niet verplicht om aparte protocollen op te stellen die voorschrijven dat politiefunctie-narissen in zaken van minderjarige verdachten rekening houden met het belang van het kind en de behoeften van minderjarigen gelet op hun leeftijd. Er is aandacht voor de politieke jeugdtaak in de opleiding van de politie, maar de korpsen zijn niet wettelijk gebonden om gespecialiseerde jeugdpolitie op te leiden. De korpsbeheerder moet er op basis van artikel 12 van het Besluit beheer Regionale politiekorpsen voor zorgen dat politiefunctie-narissen de noodzakelijke training en opleiding kunnen volgen.

Voor de arrestantenverzorgers die in politiecellencomplexen werken gelden geen opleidingseisen om met minderjarigen te kunnen werken. Zij zijn onafhankelijk en richten zich niet op strafbaar-heid of opsporingstaken, maar op een goede bejegening en verzorging van verdachten.

De politie heeft in zaken van minderjarigen die niet verdacht zijn van een strafbaar feit, maar waar-bij wel sprake is van zorg over de ontwikkeling of opvoedingsomgeving van de jongere, de taak tot vroegsignalering. In deze zaken kan de politie een zorgmelding doen bij Bureau Jeugdzorg.¹⁸²

POLITIEFUNCTIONARIS: *Het eerste contact met de politie is vaak cruciaal. Die moeten voldoende vaardigheden hebben om met jeugd om te gaan. Daarvoor moet extra expertise in huis zijn.*

10.3. Toetsing aan de praktijk

De politieke jeugdtaak binnen de politie heeft de afgelopen decennia aanzienlijke veranderingen ondergaan. Na de reorganisatie van gemeente- en rijkspolitie in 1994 is een regionale politieorgani-satie ontstaan met een meer algemene doelstelling. Politiefunctie-narissen zijn in beginsel inzetbaar binnen alle geledingen van de politie. De taken van de jeugdpolitie werden projectmatig en minder duidelijk omschreven. De voorheen gespecialiseerde jeugdpolitie en de opgebouwde kennis van jeugdzaken leek verloren te gaan. Na aanhoudende kritiek herkreeg de politieke jeugdtaak enkele jaren later weer een plek binnen ieder politiekorps en heeft het merendeel van de korpsen een jeugdbeleidsplan.¹⁸³

Het specialisme jeugd bestaat nog steeds binnen de politie, maar de verschillen tussen de regio’s zijn groot. De regiokorpsen hebben een eigen verantwoordelijkheid, maar worden bij het uitvoeren van de jeugdtaak ondersteund door het Landelijk Programma Politieke Jeugdtaak. Iedere regio heeft een regionale coördinator jeugd of een regionale beleidsmedewerker. Deze coördineert de jeugd-taak binnen de regio. Daaronder komen de districtschef en de wijkbureaus. Overleg vindt plaats

¹⁸⁰ Politiewet, art. 2.

¹⁸¹ Zie voor een verdere beschrijving van de ontwikkeling van de politieke jeugdtaak: Riet, M. van de, Bernasco, W., Laan, P. van der. (2005), ‘Politie en jeugdigen - over het ontstaan en de ontwikkeling van jeugdtaken bij de politie’, *FJR* 2005, 21, p. 66-71.

¹⁸² Ministerie van BZK, Ministerie van Justitie & Korpsbeheerdersberaad (2007), *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007, Bijlage* (p. 4), verkrijgbaar via <http://www.hetccv.nl/dossiers/Lokaal+veiligheidsbeleid/Landelijk+-Landelijk+Kader+Nederlandse+Politie>, laatst geraadpleegd op 20 juni 2011; Kamerstukken II 2006/07, 28824, nr. 30.

¹⁸³ Riet, M. van de, Bernasco, W., Laan, P. van der. (2005), p. 69-70.

tussen de jeugdcoördinator in de wijk en de regionaal beleidsmedewerker. In de basisopleiding van de politie wordt aandacht besteed aan de jeugd. De mate waarin politiefunctionarissen meer gespecialiseerde kennis hebben is afhankelijk van het beleid in de betreffende politieregio.

POLITIEFUNCTIONARIS: Bij verhoortechnieken is aandacht voor de kwetsbaarheid en de beïnvloedbaarheid van minderjarigen. Dat wordt meegenomen, hoe stel je de vragen? Algemene technieken, wat is druk, open vragen, niet suggestief zijn. Dat is anders dan algemene verhoortechnieken. Verhoren worden niet gemonitord, zeker niet in lichte zaken. Er is geen terugkoppeling of intervisie, niet structureel.

Bij de meeste korpsen vindt de afhandeling van de eenvoudige zaken op de wijkbureaus plaats. De intake van zaken gebeurt veelal door algemeen inzetbare politiefunctionarissen, die naast jeugdtaken ook andere taken hebben. Complexere problematiek wordt afgehandeld door de districtsrecherche of de eigen afdelingsrecherche. Intensieve samenwerking tussen ketenpartners vindt onder meer in het Justitieel Casus Overleg en in Veiligheidshuizen plaats. Hier werken de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie, de politie en de jeugdreclassering intensief samen en delen zij informatie en expertise. Het doel van de samenwerking is om zo goed mogelijk zicht te krijgen op minderjarige verdachten, criminaliteit te voorkomen en maatwerk te kunnen leveren. Daarbij worden alternatieve programma's toegepast en wordt zorg aangeboden.

DESKUNDIGE: Je zou zeker bij wat complexere jongeren met complexere problematiek, want die zijn er nogal wat, rechercheurs moeten hebben die iets meer van de pedagogiek weten, meer onderlegd zijn van wat de impact is op jongeren. Je kunt een volwassene stevig aanpakken, maar bij jongeren moet je wel iets subtieler zijn. Je moet rekening houden met de kwetsbaarheid en weten dat jongeren niet kunnen inschatten wat de impact van dingen is. Minderjarigen als een volwassene verhoren, dat kan behoorlijk schadelijk kan zijn. Ik kan me voorstellen dat daar meer nodig zou kunnen zijn.

DESKUNDIGE: Ik denk dat een cellenwacht het probleem niet ziet. Die ziet een veertienjarige hetzelfde als een vijftientigjarige. Tenzij er iemand is die denkt, die is eigenlijk nog wel klein. Dan zit het in die ene persoon die maakt dat het wat humaner is. Zo zou het niet moeten zijn. De norm moet zijn: We doen het allemaal goed. Nu zitten we daar een beetje onder.

10.4. Conclusies en aanbevelingen

Sinds 1994 heeft de politie een meer algemene doelstelling en is de aparte gespecialiseerde jeugdpolitie opgeheven. In de Nederlandse wet staat geen bepaling meer die het instellen en opleiden van gespecialiseerde jeugdpolitie garandeert. De politieke jeugdtaak bestaat nog wel, maar wordt per regio verschillend ingevuld. Het specialisme jeugd krijgt daarmee niet overal voldoende prioriteit. Regionaal zijn er grote verschillen in de inrichting en uitvoering van de politieke jeugdtaak. Sommige regio's investeren veel in de opleiding van jeugdagenten en jeugdrechercheurs, andere regio's investeren in andere, meer algemene functies.

Arrestantenwachten zijn over het algemeen niet speciaal opgeleid om met minderjarigen om te gaan. Het ontbreken van protocollen, de versnippering van beleid en het ontbreken van voorwaarden en eisen die gelden bij het instellen van jeugdpolitie, zijn allemaal in strijd met het VN-Kinderrechtenverdrag en bijbehorende regelingen waarin staat dat iedereen die met minderjarige verdachten werkt daarvoor speciaal opgeleid moet zijn.

AANBEVELINGEN

- ✓ Geef de politieke jeugdtaak in iedere regio een gelijke basis door het opstellen van landelijke richtlijnen en protocollen. Verplicht alle politieregio's beleid op schrift te stellen dat duidelijk maakt hoe de politieke jeugdtaak is ingevuld.
- ✓ Besteed in de opleiding en training van arrestantenwachten, jeugdpolitie, jeugd-recherche en hulpofficieren van justitie aandacht aan pedagogiek, psychologie, de normen omtrent dwang en geweld, kindgerichte verhoortechnieken, het jeugdstrafrecht en het VN-Kinderrechtenverdrag met de bijbehorende regelingen.
- ✓ Stel op ieder politiebureau een arrestantenwacht in met een specialisatie jeugd.



11. HUISVESTING, GEZONDHEID, MEDISCHE ZORG EN VEILIGHEID

11.1. Het juridisch toetsingskader

TOETSINGSCRITERIA

- ⊙ De wet verbiedt samenplaatsing van minderjarigen met volwassenen.
- ⊙ Er zijn aparte instellingen of speciale afdelingen voor minderjarige verdachten die door de politie worden vastgehouden.
- ⊙ De wet biedt minderjarige verdachten de garanties volgens de *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, en stelt eisen op het gebied van huisvesting, gebouwen, personeel, slaapplekken, kleding, contact met de buitenwereld, de klachtenregeling, eten, medische zorg, onderwijs en religie.
- ⊙ De wet biedt garanties zodat minderjarigen die van hun vrijheid zijn beroofd, een omgeving hebben die net als bij andere residentiële plaatsingen is gericht op rehabilitatie en daarmee op de terugkeer van kinderen in de maatschappij. Daarbij gaat extra aandacht uit naar privacy, *sensory stimuli*, de mogelijkheid voor contact met leeftijdsgenoten, deelname aan sport en vrijetijdsactiviteiten, onderwijs en medische zorg.
- ⊙ Minderjarige verdachten mogen brieven en bezoek ontvangen van hun advocaat en hun familie.
- ⊙ Ieder cellencomplex moet voorzien in een bibliotheek waarin verschillende soorten boeken staan die geschikt zijn voor minderjarigen.
- ⊙ De wet regelt dat minderjarigen die in een politiecel verblijven direct worden gezien door een arts.
- ⊙ De staat treft voorzieningen om ervoor te zorgen dat minderjarigen in politiecellen de zorg en bescherming ontvangen die zij nodig hebben.

Minderjarigen moeten, als zij van hun vrijheid worden beroofd en in een cel worden opgesloten, gescheiden worden van volwassenen, tenzij zij deel uitmaken van dezelfde familie. Zij mogen op grond van het VN-Kinderrechtenverdrag alleen in aparte instellingen voor minderjarigen worden geplaatst of op een aparte afdeling van een instelling waar volwassenen verblijven.¹⁸⁴ Bij het vasthouden van minderjarigen op een politiebureau moet rekening gehouden worden met de fysieke, psychische en mentale gesteldheid van een kind. De veiligheid van een minderjarige moet gegarandeerd zijn.¹⁸⁵ Minderjarige verdachten die in een politiecel verblijven kunnen een beroep doen op de garanties die de *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* bieden. Deze stellen eisen aan huisvesting, het personeel, slaapplekken, kleding, contact met de buitenwereld, de klachtenregeling, eten, medische zorg, religie en aan de scheiding van minderjarigen en volwassenen. Anders dan bij volwassenen kunnen minderjarige verdachten naast het bezoek van hun advocaat ook bezoek ontvangen van hun familie. De *Havana Rules* stellen tevens het recht op gezondheid en waardigheid centraal. Ze benadrukken daarbij het belang van basisregels voor brandveiligheid, het veilig bewaren van persoonlijke bezittingen, een goede kwaliteit van voedsel, dat desgewenst afgestemd kan worden op een dieet of religieuze en culturele gewoonten, schoon drinkwater, geschikte kleding

184 VN-Kinderrechtenverdrag, art. 37 c, UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel 13.4; UN Committee on the Rights of the Child (1990), *Havana Rules*, par. 29.

185 UN Committee on the Rights of the Child (1990), *Havana Rules*, par. 27-37.

afgestemd op het klimaat en schoon beddengoed en sanitair.¹⁸⁶ Waar mogelijk moet onderwijs door kunnen gaan, maar een kind is daartoe niet verplicht.¹⁸⁷ Ook moet ieder cellencomplex voorzien in een bibliotheek waarin verschillende soorten boeken staan die geschikt zijn voor minderjarigen.¹⁸⁸ Het VN-Kinderrechtencomité stelt dat kinderen in alle zaken waarin zij van hun vrijheid worden beroofd, recht hebben op een omgeving die, net als bij andere residentiële plaatsingen, is gericht op rehabilitatie en daarmee op hun terugkeer in de maatschappij. Daarbij gaat extra aandacht uit naar privacy, *sensory stimuli*, de mogelijkheid voor contact met leeftijdsgenoten, deelname aan sport en vrijetijdsactiviteiten, onderwijs en medische zorg. Minderjarige verdachten mogen tijdens hun verblijf in voorarrest brieven en familiebezoek ontvangen.¹⁸⁹

PAULO SÉRGIO PINHEIRO, INDEPENDENT EXPERT, UN SECRETARY-GENERAL'S STUDY ON VIOLENCE AGAINST CHILDREN (2008): *Children deprived of their liberty are at great risk of violence by staff in detention institutions, while in custody of police and security forces, as well as violence by adult detainees and other children, and self-harm, including selfmutilation and suicide. This is true in both industrialized and developing countries.*

Minderjarige verdachten die op het politiebureau worden ingesloten, hebben het recht om direct door een arts te worden gezien.¹⁹⁰ Zij hebben verder recht op adequate medische zorg, bescherming en individuele hulp waaronder sociale, medische, psychologische, onderwijskundige en beroepsmatige hulp. Deze is afgestemd op wat zij nodig hebben afhankelijk van leeftijd, geslacht en persoonlijkheid of speciale vereisten in verband met bijvoorbeeld alcohol- of drugsverslaving of een trauma.¹⁹¹ Minderjarigen die ziek zijn, klachten hebben of er ziek uitzien, moeten direct medisch worden onderzocht. Wanneer de detentie van negatieve invloed is op de fysieke of mentale gezondheid moet dit door de arts worden gemeld aan de directeur van de instelling en een onafhankelijke inspectie.

11.2. Toetsing aan de wet

Minderjarigen verblijven samen met volwassen verdachten op een politiebureau of in een cellencomplex. Dit kan afhankelijk van de leeftijd van de minderjarige negen of zestien dagen voortduren.¹⁹² Het Huishoudelijk Reglement Zorg voor en Bejegening van Ingeslotenen in Cellencomplexen¹⁹³ bepaalt in dit kader dat minderjarigen *zoveel mogelijk* moeten worden gescheiden van volwassenen. Dit heeft tot gevolg dat er op ieder politiebureau regelingen worden getroffen om ervoor te zorgen dat zij elkaar niet af nauwelijks tegen kunnen komen, ook niet tijdens het luchten.

Regels voor de inrichting van politiecellen zijn gebaseerd op artikel 220 en 221 van de Invoeringswet Wetboek van Strafvordering. Hierin is bepaald dat 'de inrichting der plaatsen, voor de inverzekeringstelling bestemd, aan de eisen van een eenvoudig, doch voldoende dag- en nachtverblijf beantwoordt'. Ten aanzien van jeugdige personen kunnen 'voorzieningen' worden getroffen. Dit

186 Idem, par. 31 – 37.

187 Idem, par. 18b, UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 89.

188 UN Committee on the Rights of the Child (1990), *Havana Rules*, par. 41.

189 UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 89.

190 UN Committee on the Rights of the Child (1990), *Havana Rules*, par. 49-55, UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 89.

191 UN General Assembly (1985), *Rules of Procedure of the General Assembly*, A/520/Rev.17, par. 13.5 met toelichting.

192 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, art. 16a.

193 Huishoudelijk Reglement Zorg voor en Bejegening van Ingeslotenen in Cellencomplexen, Paragraaf 5.1.3. p. 14

geeft de wetgever en de officier van justitie ruimte om bij de inverzekeringstelling een onderscheid te maken tussen volwassenen en jeugdigen, waarbij rekening kan worden gehouden met de leeftijd en behoeften van de jeugdige verdachte. Uit de wet blijkt niet wat dat precies betekent.

POLITIEFUNCTIONARIS: *Er is een boekenkast die door een vrijwilliger wordt bijgehouden. Alle cellen zien er hetzelfde uit. Lichte kleur, krijtverf op de deur zodat arrestanten kunnen tekenen. Ouders kunnen eens per week en een keer in het weekend langskomen. Er is radio en er wordt twee keer per dag een half uur gelucht. 's Middags douchen. Kinderen krijgen de algemene folder over hun rechten en plichten.*

Konden arrestanten voorheen op basis van het Besluit Inverzekeringstelling uit 1925¹⁹⁴ zelf voeding en spullen aanschaffen om het verblijf in de politiecel wat te veraangenamen, vandaag de dag is dat anders. De minimumeisen waaraan het verblijf van minderjarigen en de inrichting van een politiecel moeten voldoen, staan in de Regeling Politiecellencomplex.¹⁹⁵ Deze regeling¹⁹⁶ bevat algemene eisen waaraan politiecellencomplexen moeten voldoen en gaat niet in op de positie van minderjarigen.

Volgens de regeling is een politiecel een afsluitbare ruimte geschikt voor het dag- en nachtverblijf van een persoon.¹⁹⁷ De regeling stelt eisen aan de grootte van de cel, lichtopeningen, communicatie-installatie, verwarming, het meubilair en de veiligheid, zoals het voorkomen van ontvluchting, brandstichting, vernieling of zelfdoding. Ook schrijft de regeling een luchtplaats voor. Dit is een buitenruimte met een oppervlakte van ten minste 30 m², waarin begrepen een vierkant van 10 m².¹⁹⁸ Op het recht om twee keer per dag te mogen luchten kan echter, op basis van het Besluit beheer regionale politiekorpsen, een uitzondering worden gemaakt als de luchtplaats ontbreekt.¹⁹⁹ Met name op kleine politiebureaus kan het voorkomen dat er geen luchtplaats is. Ook is het mogelijk om een ontheffing aan te vragen ten aanzien van bijvoorbeeld daglicht in de cel. Voor de observatiecel, de verhoor-, wacht- of ophoudkamer gelden de genoemde eisen slechts in zeer beperkte mate. In een ophoudkamer is een lichtopening bijvoorbeeld geen vereiste.

Het is aan de korpsbeheerder om voorzieningen te treffen en te waarborgen dat ingeslotenen in ieder geval beschikken over een slaapgelegenheid, eten en drinken in overeenstemming met medische en levensbeschouwelijke of godsdienstige eisen, sanitair, de noodzakelijke medische zorg en informatie over de gang van zaken in het politiecellencomplex.²⁰⁰ De korpsbeheerder moet er ook voor zorgen dat er wordt gelucht, tenzij het politiecellencomplex geen luchtplaats heeft, en dat er een regeling is met betrekking tot roken, ontspanning, telefoneren en het ontvangen van bezoek. Artikel 16 stelt vervolgens dat de korpsbeheerder in iedere regio een instructie moet opstellen voor de arrestantenverzorgers. Daarbij worden geen andere of aparte eisen gesteld voor de zorg aan minderjarigen.

194 Besluit van 4 december 1925, tot uitvoering van de artikelen 62 en 76 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

195 De definitie van een politiecellencomplex is: 'een in een gebouw te onderscheiden ruimte, waarin één of meer gangen met daaraan grenzend één of meer ruimten liggen, die worden gebruikt voor het insluiten van personen.' Regeling Politiecellencomplex art. 1 sub a jo. besluit beheer regionale politiekorpsen, art. 1 sub d.

196 Regeling van 25 maart 1994, houdende de regels over de inrichting van een politiecellencomplex en de registratie van ingeslotenen, gewijzigd bij besluit van 25 oktober 1999, Stcrt. 208.

197 Regeling Politiecellencomplex, art. 1 sub b.

198 Regeling politiecellencomplex, art 3 lid 1.

199 Besluit beheer regionale politiekorpsen, art. 15 lid 2.

200 Besluit beheer regionale politiekorpsen, art. 15.

POLITIEFUNCTIONARIS: *Het onderscheid volwassenen en minderjarigen wordt niet gemaakt omdat de gemiddelde verblijfsduur anderhalve dag is. Waarom geen aparte cel voor minderjarigen? Omdat ik die niet kan gebruiken voor meerderjarigen. Je moet eens weten wat er dan moet gebeuren. We proberen zeker wel maatwerk te leveren voor minderjarigen. Ik heb meegemaakt dat er examens werden gedaan in de cel. Als de school wil meewerken, wie zijn wij dan om dat niet door te laten gaan?*

De regeling van de korpsbeheerders is niet uniform of landelijk vastgesteld en verschilt per regio. Een model voor een korpsregeling is vastgesteld in het Huishoudelijk Reglement Zorg voor en Bejegening van Ingeslotenen in Politiecellencomplexen (versie 2010). Deze interne regeling verschilt per politiebureau. Het is een richtlijn voor de taken van arrestantenverzorgers, zoals het geven van informatie, het bewaren van de spullen van de arrestant, foullering, plaatsing in een observatiecel, en het reguleren van telefoneren, eten, drinken, douchen, boeken en muziek, hygiëne en het contact met een arts of psychiater. In het achttien pagina's tellende document gaat één paragraaf van twaalf zinnen over de rechtspositie van minderjarigen. Hierin staat dat er expliciet rekening gehouden moet worden met de wensen en behoeften van minderjarige ingeslotenen, dat zij *zoveel mogelijk* gescheiden worden van volwassenen, dat zij recht hebben op bezoek van ouders en een raadsman, dat zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met wensen omtrent de geestelijke verzorging, en dat de nachtrust op een nader door de hulpofficier van justitie te bepalen adres kan worden genoten.²⁰¹ Een regeling over het transport van minderjarigen staat aangekondigd, maar is nog niet ingevuld. Op basis van de korpsregeling moeten de huisregels beschikbaar zijn voor iedere ingeslotene. Deze huisregels verschillen per politiebureau of cellencomplex. De korpsbeheerder is verplicht om de ingeslotenen te informeren over het beleid door middel van huisregels.²⁰² Over het algemeen bevatten de huisregels een aantal zinnen over de rechten van minderjarigen. De taal waarin de huisregels zijn opgesteld is formeel en niet kindgericht.

DE NATIONALE OMBUDSMAN, ALEX BRENNINKMEIJER: *Het gaat erom dat er een heel concept wordt bedacht dat kindvriendelijk is. De menselijke maat.*

Op basis van de wet hebben minderjarigen het recht om onbeperkt en dagelijks bezoek te ontvangen, te bellen en brieven uit te wisselen met hun ouders of voogd en advocaat.²⁰³ De korpsbeheerder moet een regeling treffen voor het bezoek van de ingeslotene.²⁰⁴ Dit recht kan beperkt worden 'in het belang van het onderzoek'. Als de omstandigheden dit toelaten kunnen, net als bij volwassenen, ook anderen op bezoek komen.²⁰⁵ Het is toegestaan om te telefoneren met een diensttoestel.²⁰⁶ Ouders en familie kunnen spullen zoals kleding en eten langsbrengen, maar het is de politiefunctie-naris die beslist of de minderjarige ze ook daadwerkelijk ontvangt. Als niet duidelijk is wat er nog meer in een voorwerp of kledingstuk kan zitten, kan hij weigeren om de spullen af te geven. Er is dagelijks medische zorg aanwezig in politiecellen. De korpsbeheerder moet met artsen in de regio een regeling treffen voor de medische zorg van ingeslotenen.²⁰⁷ Als er aanwijzingen zijn dat een ingeslotene medische zorg nodig heeft, overlegt de politiefunctie-naris met een arts.

201 Zie ook: Wetboek van Strafvordering, artikel 461.

202 Besluit beheer regionale politiekorpsen, art. 15 lid e.

203 Wetboek van Strafvordering, art. 490 juncto art. 50.

204 Besluit beheer regionale politiekorpsen, art. 15 lid 4.

205 Huishoudelijk Reglement Zorg voor en Bejegening van Ingeslotenen in Politiecellencomplexen (versie 2010), p.11 paragraaf 4.2.4.

206 Idem, p. 12 paragraaf 4.2.8.

207 Besluit beheer regionale politiekorpsen, art. 15 lid 3.

Ingeslotenen kunnen zelf ook om medicijnen of een arts vragen.²⁰⁸ In de wet ontbreekt een aparte bepaling op basis waarvan artsen die op het politiebureau spreekuur houden direct en automatisch op de hoogte worden gesteld van de aanwezigheid van minderjarige verdachten.

11.3. Toetsing aan de praktijk

Een voorwaarde voor de opsluiting van minderjarigen in een politiecel is dat zij gescheiden worden van volwassenen. Gezien de praktijk op politiebureaus is dit een cosmetische operatie. Minderjarige en volwassen verdachten verblijven in hetzelfde gebouw, meestal op dezelfde gang, ze vallen onder hetzelfde regime en beschikken over dezelfde faciliteiten. Arrestantenverzorgers hebben de opdracht ervoor te zorgen dat minderjarigen en volwassenen elkaar niet zien en dat zij niet samen luchten. In deze situatie lijkt het onhaalbaar om geheel te voorkomen dat zij elkaar tegenkomen of horen. Uit praktijkonderzoek kwam naar voren dat minderjarigen in 2007 niet in iedere regio apart van volwassenen konden luchten.²⁰⁹ Met name bij drukte kan dit niet altijd gegarandeerd worden.

ADVOCAAT: Kinderen zitten niet samen in de cel met volwassenen, maar ze zitten ook niet in een cel die gemaakt is voor kinderen, maar in een cel die gemaakt is voor volwassenen. En ze zitten in een hokje, misschien naast het hokje van een volwassene. Ze zien elkaar niet, maar ze horen elkaar wel. Psychiatrische patiënten, het zit allemaal door elkaar heen. Dus een echte scheiding tussen minderjarigen en volwassenen is er in zoverre alleen dat ze niet samen mogen luchten.

MINDERJARIGE 2 (15 JAAR): Er waren allemaal volwassenen. Ik was de enige minderjarige. Ik heb twee keer met volwassenen gelucht en drie keer alleen. Als ik naar de cel werd gebracht, als ik werd vervoerd naar de rechtbank of naar het politiebureau voor het verhoor zat ik met volwassenen.

Op het politiebureau ontbreken allerlei voorzieningen. Er wordt op politiebureaus weinig geïnvesteerd in faciliteiten omdat verdachten er over het algemeen maar korte tijd doorbrengen. Voor minderjarige verdachten kan dit bij uitzondering toch lang duren. De wettelijke maximale termijn is zestien dagen en vijftien uur. Als er daarna reden voor vasthouding is worden minderjarigen overgeplaatst naar een justitiële jeugdinrichting, waar wel strenge eisen en aparte regels worden gesteld aan de omstandigheden waaronder minderjarigen vastgehouden kunnen worden.

MINDERJARIGE 4 (17 JAAR): Je weet gewoon dat je daar vaak maximaal drie dagen zit en dat je dan naar huis mag of naar een inrichting, in ieder geval naar iets beters. Er zou wel meer rekening gehouden kunnen worden met minderjarigen, bijvoorbeeld door minderjarigencellen te maken, die meer kleur hebben en iets meer meubilair hebben, in plaats van alleen maar dingen die vast zitten. En een raam om naar buiten te kijken, iets meer kleur. Het lijkt nu alsof je in een bunker zit. Daglicht is wel een moeilijk punt. Aan de ene kant wil ik het wel hebben, omdat je wat te doen hebt als je naar buiten kunt kijken. Aan de andere kant zie ik liever niet dat het mooi weer is als ik binnen zit.

208 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren. Besluit van 8 april 1994, houdende regels met betrekking tot een nieuwe Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar en de maatregelen waaraan rechtens van hun vrijheid beroofde personen kunnen worden onderworpen. Stb. 1994, 228, art 32.

209 Geleynse, J.E., (2008), p. 33.

De politiecellen waarin minderjarigen verblijven, verschillen op de meeste politiebureaus niet van de cellen die voor volwassenen worden gebruikt. Politiecellen zijn, zelfs in vergelijking met andere detentiecentra, de kleinste cellen met de minste faciliteiten die we in het Nederlandse gevangeniswezen kennen.²¹⁰ Tijdens het bezoek aan diverse politiebureaus vielen met name de wachtruimtes negatief op. Minderjarigen zitten of liggen er uren achter elkaar op een harde houten bank. De ruimte is kaal en koud. Er is meestal geen verwarming, matras of deken. Gesprekken met minderjarigen bevestigden dat het verblijf in de wachtruimte over het algemeen een zeer onprettige ervaring is die lang kan duren.

MINDERJARIGE 3 (17 JAAR): *Ik heb na mijn aanhouding wel heel erg lang in het wachthok gezeten. Ongeveer acht uur. Het was twee bij twee meter met alleen een houten bankje. Al die tijd had ik niks te doen. Luchten mocht niet, naar de wc gaan wel. Eten en drinken kreeg ik ook niet. Boeken en tijdschriften kreeg ik ook niet, maar daar heb ik ook niet naar gevraagd.*

Politiecellen en cellencomplexen voor arrestanten lopen sterk uiteen qua voorzieningen, soberheid en luxe. Sommige bureaus beschikken voor verdachten die niet tegen kleine ruimtes kunnen over claustrofobiecellen. Deze hebben een raam in de deur. Sommige minderjarigen worden na het verhoor overgebracht naar de nieuwgebouwde grote cellencomplexen, zoals in Houten en in Amsterdam Zuid-Oost. Anderen verblijven gedurende de inverzekeringstelling op een klein wijkbureau. Hier is over het algemeen meer tijd en aandacht voor minderjarigen, maar voorzieningen zoals een luchtplaats kunnen ontbreken.

MINDERJARIGE 4 (17 JAAR): *Je staat vroeg op voor je ontbijt en je thee, daarna ga je weer slapen. Daarna ga je douchen en dan ga je vaak even luchten. Dat is vaak een half uur, in een luchtkooi, altijd alleen. Het was ook een klein politiebureau, ik was de enige minderjarige. Daarna ga je terug naar de cel, weer slapen. Daarna mag je bellen en bezoek regelen en dan mag je bezoek ontvangen. Het bellen is gratis. Bezoek mocht elke avond komen en de advocaat mocht komen wanneer hij wilde.*

Over het algemeen voldoen de cellen aan enkele minimumeisen, zoals een deur, een slot, een matras en/of bed, een raam. Uit het praktijkonderzoek van Esther Geleynse blijkt dat er in 2007 tussen de politiebureaus grote verschillen waren in de mogelijkheden voor lectuur, huiswerk en recreatie.²¹¹ Minderjarigen die in bewaring gesteld zijn en wachten op overplaatsing kunnen in sommige regio's, maar zeker niet in alle, gebruikmaken van een recreatieruimte met televisie en spelletjes. Een voorschrift waaraan in vrijwel geen enkel cellencomplex wordt voldaan is de aanwezigheid van daglicht in de cel.²¹² Veel politiecellen zitten onder de graffiti. Het geluid van andere, volwassen verdachten op dezelfde gang is goed hoorbaar en wordt door minderjarigen als eng ervaren. Na het verhoor wordt niet altijd eten gegeven. Het eten wordt in het algemeen als slecht ervaren. Vaak zijn het diepvries- of magnetronmaaltijden. In de cel staat meestal geen drinken. In een aantal complexen moet een minderjarige daar steeds opnieuw om vragen. De meeste cellencomplexen hebben een luchtplaats. Het recht om te luchten kan worden belemmerd door de beperkingen van het gebouw. Met name op de kleinere politiebureaus is het niet altijd mogelijk om

210 Uit Beijerse, J. (2007), p. 58.

211 Geleynse, J.E. (2008), *Jeugdigen in de politiecel. Van regelgeving tot behandeling in de praktijk*, p.33.

212 Uit Beijerse, J. (2007), p. 61.

een luchtplaats in te richten. Deze kunnen een ontheffing krijgen, die inhoudt dat er simpelweg wordt gelucht op de cellengang.²¹³

Ook tijdens dit onderzoek bleek bij de bezoeken aan politiecellen dat de behandeling van minderjarigen over het algemeen voldoet aan de minimumeisen die ook voor volwassenen gelden, maar dat lang niet iedere cel voorzien is van daglicht en dat er nog steeds verschillen zijn tussen de extra voorzieningen voor minderjarigen. Op enkele politiebureaus, waaronder Almelo, zijn jeugdcellen ingericht voor minderjarigen die via het strafrecht op het politiebureau verblijven. De inrichting verschilt per bureau. Dit is mogelijk door het ontbreken van een wettelijke regeling of landelijke instructies voor het inrichten van cellen voor minderjarigen. Over het algemeen zijn deze cellen iets groter, is er daglicht, hebben de cellen meer kleur en bijvoorbeeld gordijnen. Een enkele cel heeft een tv-kanaal en/of een computerspeltje. Sommige cellen, ook voor volwassenen, hebben een schoolbord op de deur. Een aantal politiebureaus beschikt over jeugdcellen voor minderjarigen die via het jeugdrecht zijn geplaatst. Minderjarige verdachten kunnen daar geen gebruik van maken. De kindvriendelijkheid van een cel is afhankelijk van meerdere factoren. Tijdens het project 'Kindvriendelijkheid in gerechtsgebouwen' is onderzoek gedaan naar kindvriendelijke wachtruimtes voor civiel geplaatste jeugd.²¹⁴ In dit project zijn landelijke normen geformuleerd waaraan wachtruimten voor minderjarigen moeten voldoen. Hieruit blijkt onder meer dat een ruimte waar minderjarigen gesloten verblijven, moet voldoen aan eisen van geslotenheid, veiligheid, privacy en kindvriendelijkheid. Met name dit laatste punt wordt niet alleen op de rechtbank, maar ook in politiecellen vaak vergeten.

Op de vraag hoe een kindvriendelijke cel er uit zou moeten zien, antwoorden sommige geïnterviewde minderjarigen dat zij vaak niks te doen hebben. Ze hebben het liefst een tv, computerspel, boeken en anders huiswerk. Daglicht vinden ze heel belangrijk en is er lang niet altijd. Een zachte bank, een muurschildering, kleuren (blauw is rustgevend), apart personeel, goede hygiëne, een eettafel en verwarming worden ook genoemd.

MINDERJARIGE 2 (15 JAAR): *Er was een stenen bed met een matras en een kussen en een gootsteen en een wc. Ik kreeg lakens en ook een deken die even dun was als het laken. De tafel was van steen en de stoel was ook van steen met een houten plankje erop vastgelijmd. Het was echt koud in die cel. 's Nachts heb ik om extra kleren gevraagd, die heb ik dubbel aangetrokken. Je kon buiten niets zien. Er was wel iets van een raam, maar dat was met folie dichtgeplakt. Als ik in de ochtend mijn licht uitdeed, zag ik helemaal niks binnen. Ik vind dat er tenminste wel een raam moet zijn waar je naar buiten kan kijken.*

Contact met de buitenwereld

Minderjarigen hebben op het politiebureau recht op contact met hun ouders door middel van bezoek, telefoon of correspondentie. De politiemedewerkers ontbreekt het vaak aan duidelijke instructies. Uit een artikel van advocate Nancy Dekens blijkt dat haar minderjarige cliënt tijdens zijn vasthouding niet met zijn ouders mocht bellen en dat ze ook niet op bezoek mochten komen.²¹⁵ Hier volgt nog een voorbeeld waaruit blijkt dat het recht om te bellen niet altijd helder is voor minderjarigen die net zijn opgepakt door de politie:

213 Id., p. 62. Zie voor meer informatie de jaarverslagen van de Commissies van Toezicht op de Politiecellen (o.a. Amsterdam en Rotterdam-Rijnmond).

214 Bosker, K.R., Kamphuis-van der Veer, H. (2011), *Wachtruimte Civiele Jeugd in het gerechtsgebouw; nota van aanbevelingen*, Programma Jeugdrechtspraak, Kindvriendelijkheid in gerechtsgebouwen, Den Haag.

215 Dekens, N. (2010), 'Aanranding in het Tikibad', *Jeugd en CO*, jaargang 4, nr. 7, p. 31.

Op donderdagavond belt de bezorgde moeder Masha naar Defence for Children. Haar zoon Rick is meegenomen naar het politiebureau na een ruzie met een paar andere jongens. Masha is met kleding langsgegaan op het bureau, maar kreeg te horen dat hij was overgeplaatst. Waar naartoe is onbekend. Defence for Children neemt via het algemene nummer contact op met de politie, achterhaalt in welk cellencomplex de jongen zit en vraagt of Masha haar zoon kan bezoeken. Dit is niet mogelijk omdat er die avond onvoldoende toezicht is. Wanneer we de volgende dag proberen om een bezoekspraak voor Masha te regelen, vertelt een medewerker van de politie dat Rick is overgeplaatst naar een justitiële jeugdinstelling. Masha is niet geïnformeerd en krijgt te horen dat de politie dat bij overplaatsingen nooit doet. Rick is inmiddels verhoord en heeft een raadsman toegewezen gekregen. Hij had zijn moeder mogen bellen, maar daar heeft hij zelf niet om gevraagd, aldus de politie.

Ouders kunnen onbeperkt op bezoek komen. In de praktijk blijken politiebureaus hier niet altijd goed op ingericht te zijn. Ouders zijn niet altijd op de hoogte van hun recht en worden daarover niet standaard door de politie geïnformeerd. Daarbij kost het regelen van bezoek tijd en ruimte en bestaat de kans dat het bezoek de verdachte beïnvloedt. Het ontvangen van bezoek door minderjarige verdachten heeft in het verleden tot logistieke problemen geleid bij arrestantenverzorger op politiebureaus. Als gevolg hiervan is bezoek vaak alleen mogelijk op afspraak, gelden bezoektijden of moeten ouders zichzelf aankondigen en een afspraak maken. Uit interviews met arrestantenverzorger blijkt dat sommige bureaus een limiet hanteren van één bezoek per week en één keer in het weekend. Uit jaarverslagen van de Commissies van Toezicht komt naar voren dat bezoek aan tijden gebonden is en soms alleen 's avonds mogelijk. Tijdens het bezoeken van cellencomplexen viel op dat er niet altijd fysiek contact mogelijk is tussen de ouder en de minderjarige. Op sommige cellencomplexen is er in de bezoekenruimten een glazen wand aangebracht tussen de verdachte en het bezoek.

POLITIE: Het komt voor dat ouders weer naar huis gestuurd worden. Dat is jammer, dat moet niet. Er zijn wel bepaalde tijden (tussen 12 en 13 uur en 17 en 19 uur) dat ze niet kunnen langskomen. We hebben kamers met een dichte glasplaat en kamers met een glasplaat waar een gleuf/luikje inzit, waardoor ze een handje kunnen geven. Dat is de advocatenkamer. We fouilleren de advocaat niet, de arrestant achteraf wel. Ouders worden vooraf gefouilleerd, als ze in de advocatenkamer willen afspreken. Maar als ze in de kamer met de dichte glasplaat hun kind zien, worden ze niet gefouilleerd.

Op sommige bureaus kan de familie van de minderjarige kleding, eten of wat anders meebrengen. Als voor de politie niet duidelijk is wat er in een pakket zit, zal deze het weigeren. Hiermee wordt niet altijd zorgvuldig omgegaan. Wanneer een arrestantenverzorger weigert om spullen aan de verdachte te geven, wordt de reden niet altijd goed uitgelegd. Er ontbreekt vaak informatie over wat meegenomen kan worden en welke eisen daaraan gesteld worden. Leraren mogen schoolspullen langsbrengen, maar ook hiervoor gelden regels en verschilt het beleid per politiebureau.

MOEDER: Ik had 's avonds een beer meegenomen voor mijn dertienjarige dochter, maar die mocht ik haar niet geven van de mensen op het politiebureau.

Medische zorg

Er is op politiebureaus en cellencomplexen dagelijks een spreekuur van een arts. Minderjarigen die een arts willen zien, kunnen daar zelf om vragen. Als er zorgen zijn om een minderjarige zal de

arrestantenverzorger dit doorgeven. Er is geen systeem waarbij artsen automatisch worden geïnformeerd over de aanwezigheid van een jeugdige in het cellencomplex. Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag zouden minderjarigen direct moeten worden gezien door een arts. Uit de interviews komt naar voren dat het ook voor de arts belangrijk is om geïnformeerd te worden wanneer er een minderjarige op het cellencomplex aanwezig is.

POLITIEFUNCTIONARIS: Er is een verpleegkundige. Wij communiceren dat er een minderjarige is, zodat de verpleegkundige nog even langs kan lopen. Dat gaat altijd in overleg met de wachtcommandant.

ARTS: Wij komen als er zorg nodig is. Wat mij betreft zouden ze me altijd even op de hoogte mogen brengen als er een minderjarige zit. Ik word niet standaard geïnformeerd. We hebben elke dag spreekuur, maar als er een minderjarige zit dan krijgen we dat niet te horen. Alleen als iemand ziek is, medicatie heeft, zelf om een dokter vraagt of op een zodanige manier is aangehouden dat er schade is opgetreden, worden wij geroepen. Maar dat is eigenlijk niet anders dan bij volwassenen. Het zou beter zijn als wij altijd bij minderjarigen langs zouden gaan om even te kijken in welke toestand ze daar zitten.

11.4. Conclusies en aanbevelingen

De Nederlandse wet mist een bepaling die de samenplaatsing van minderjarigen en volwassenen verbiedt tenzij het in het belang van een minderjarige is om dit wel te doen. Volwassen en minderjarige verdachten verblijven op het politiebureau in dezelfde gebouwen en op dezelfde afdelingen. Binnen de politie geldt de interne afspraak dat minderjarigen *zoveel mogelijk* gescheiden van volwassenen worden ingesloten. In de praktijk blijkt dat minderjarigen vanuit hun cel de volwassen verdachten kunnen horen, dat ze incidenteel toch contact hebben en het komt ook voor dat zij samen luchten. Door minderjarigen niet vast te houden op een aparte afdeling of in een instelling die is bedoeld voor minderjarigen is er sprake van een schending van artikel 37 IVRK.

Er bestaan geen specifieke eisen die garanderen dat de omgeving waarin een minderjarige op het politiebureau verblijft, is afgestemd op zijn behoeften. In interne modelregelingen, zoals de modelhuisregels en het model huishoudelijk reglement, beslaat de paragraaf over minderjarigen gemiddeld tien regels. Er zijn geen landelijke protocollen voor de politie met eisen voor de behandeling en bejegening van minderjarige verdachten in een politiecel. De korpsregeling bevat geen instructies over hoe arrestantenverzorgers rekening kunnen houden met behoeften van minderjarige verdachten. Er staat evenmin in hoe zij met hen dienen om te gaan bij het geven van informatie in begrijpelijke taal, fouillering en hygiëne, zoals afspraken over dagelijks douchen. Regelingen over de inrichting van de politiecel bevatten geen aparte criteria waaraan een kindvriendelijke cel moet voldoen. Ze geven algemeen geldende minimumeisen voor basisvoorzieningen zoals een slaapplek, eten, daglicht en de mogelijkheid om te luchten.

De voorzieningen op politiebureaus en cellencomplexen voor arrestanten schieten tekort. Er wordt nauwelijks rekening gehouden met de leeftijd en behoeften van minderjarigen, zoals het VN-Kinderrechtenverdrag wel voorschrijft. Met name in de fase van inverzekeringstelling lijkt de opsluiting in een politiecel op een afzonderingsmaatregel. De aandacht die een minderjarige tijdens het verblijf in een politiecel krijgt, is afhankelijk van de dienstdoende arrestantenwacht, de inspanningen van de raadsmedewerker en de advocaat, en de mogelijkheden die de jeugdreclassering heeft.

Minderjarigen geven aan dat ze overdag graag wat te doen te hebben, zoals tv-kijken, boeken lezen of huiswerk maken. Veelal ontbreekt de mogelijkheid voor zulke dagbesteding. De aanwezigheid van een kindgericht beleid verschilt per regio. Op sommige plaatsen zijn de cellen bijvoorbeeld groter of kunnen minderjarigen wat vaker luchten. In de praktijk kan van de minimumeisen worden

afgeweken. Er is niet altijd daglicht in een cel of een luchtplaats ontbreekt. Wachtruimtes missen soms voorzieningen zoals verwarming. Er wordt niet altijd voor eten en drinken gezorgd. De bezoekenregeling voldoet wettelijk gezien aan de eisen die het VN-Kinderrechtenverdrag stelt. Ouders, verzorgers en advocaat kunnen onbeperkt langskomen, familie kan op aanvraag een afspraak maken. In de praktijk doen zich echter logistieke problemen voor en kan dit recht beperkt worden tot bepaalde uren of één keer per week. Er zijn geen duidelijke regels over het ontvangen van post en telefoneren met familie en andere nauw betrokkenen. Veel is afhankelijk van de informatie die de jongere krijgt en de persoonlijke inzet van de arrestantenverzorger. Minderjarigen worden tijdens het verblijf in een politiecel niet standaard door een arts gezien. Dit gebeurt alleen op aanvraag of als er signalen zijn dat het niet goed gaat met een minderjarige. Vaak weet een arts niet dat er een minderjarige in het cellencomplex aanwezig is.

AANBEVELINGEN

- ✓ Neem een wettelijke bepaling op die voorziet in de scheiding van minderjarige verdachten en volwassen verdachten op het politiebureau en in het cellencomplex.
- ✓ Richt aparte afdelingen in voor minderjarigen op het politiebureau of in het cellencomplex, met voorzieningen die zijn afgestemd op minderjarigen.
- ✓ Neem in de Regeling Politiecellencomplexen en in interne regels van de politie een aparte afdeling op over de minimumeisen die gelden voor het verblijf van minderjarigen en de benodigde voorzieningen.
- ✓ Stel eisen aan de inrichting van aparte kindvriendelijke cellen. Onderzoek of reeds opgestelde criteria voor kindvriendelijke cellen (bijvoorbeeld op de rechtbank) ook kunnen gelden voor jeugdcellen op politiebureaus.
- ✓ Bied informatie aan minderjarige verdachten aan in duidelijke en begrijpelijke taal. Maak voor minderjarigen een aparte uitgave van de huisregels waarin uitgebreider wordt ingegaan op rechten en plichten volgens het VN-Kinderrechtenverdrag.
- ✓ Regel wettelijk dat artsen die spreekuur houden in arrestantencomplexen automatisch op de hoogte worden gesteld als er een minderjarige in een politiecel verblijft, zodat deze artsen langs kunnen gaan om de (mentale) gezondheidstoestand van de minderjarige te bespreken.

12. DWANGMIDDELEN

12.1. Het juridisch toetsingskader

Artikel 37 (a) IVRK: Geen enkel kind wordt onderworpen aan foltering of aan een andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

TOETSINGSCRITERIA

- ⊙ De wet verbiedt de toepassing van dwang en geweld ten aanzien van kinderen in het jeugdstrafrecht, tenzij er sprake is van een uitzonderlijke situatie, bijvoorbeeld als een kind een onmiddellijk gevaar vormt voor zichzelf of anderen, en alleen als andere controlemiddelen zijn uitgeput.
- ⊙ Dwangmiddelen kunnen niet worden toegepast als straf.
- ⊙ De wet stelt strenge eisen aan de toepassing van dwangmiddelen en disciplinaire maatregelen wanneer deze, bij uitzondering, worden toegepast (bijvoorbeeld als de minderjarige een gevaar is voor zichzelf).
- ⊙ Er zijn speciale protocollen voor het optreden van de politie, de toepassing van disciplinaire maatregelen en de toepassing van dwang bij minderjarige verdachten. Hierin is het uitgangspunt opgenomen dat de politie er bij het aanhouden en vasthouden van minderjarige verdachten alles aan moet doen om 'schade' te voorkomen.

En voorwaarde voor een menselijke behandeling van minderjarige verdachten (hoofdstuk 9) is dat alle vormen van geweld verboden zijn en voorkomen worden.²¹⁶ Volgens het VN-Kinderrechtencomité blijkt uit onderzoek dat geweld in alle stadia van het strafproces voorkomt, vanaf het eerste contact met de politie, gedurende het voorarrest tot en met het verblijf in een justitiële jeugdinrichting.²¹⁷ Het Comité dringt er bij de staten op aan effectieve maatregelen te treffen om geweld te voorkomen en om degene die geweld gebruiken daarvoor te berechten. Volgens de *Beijing Rules* moeten politie en justitie er in hun contacten met minderjarige verdachten alles aan doen om schade te voorkomen, waarbij rekening moet worden gehouden met de omstandigheden van de zaak.²¹⁸ De rol en houding van de politie zijn van groot belang, omdat ze van invloed kunnen zijn op de houding van de minderjarige tegenover de staat en de maatschappij. Het 'vermijden van schade' is een flexibel en ruim begrip en daarmee van toepassing op alle mogelijk inzetbare middelen, zoals ruw taalgebruik, fysieke mishandeling en privacyschending van de minderjarigen, dwang, intimidatie en vernedering.

COMMENTARY BEIJING RULES, RULE 10: *Compassion and kind firmness are important in these situations.*

Het VN-Kinderrechtencomité stelt in het Algemeen Commentaar nr. 8²¹⁹ dat de toepassing van lichamelijk geweld en andere vernederende vormen van straf op veel plaatsen voorkomt, onder andere in justitiële inrichtingen. In dit kader verwijst het Comité naar artikel 19 IVRK.

²¹⁶ UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 13.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ UN General Assembly (1985), *Beijing Rules*, regel 10.3.

²¹⁹ UN Committee on the Rights of the Child (2006), *General Comment no. 8*, par. 12.

Dat verplicht staten tot alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen, en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied, om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik. Het Comité erkent dat het personeel dat met minderjarige verdachten werkt, geconfronteerd kan worden met gevaarlijk en gewelddadig gedrag, waarbij het om de situatie beheersbaar te maken nodig kan zijn beperkingen op te leggen (bijvoorbeeld door toepassen van *holding*). In de situatie waarin het gebruik van dwang of geweld niet als straf wordt toegepast, maar om een minderjarige en zijn omgeving te beschermen, is altijd het beginsel van toepassing dat er zo min mogelijk dwang of geweld wordt toegepast en voor een zo kort mogelijke duur.²²⁰ Politiefunctionarissen die dwang en geweld in deze uitzonderlijke situaties op minderjarigen toepassen, moeten daarvoor speciaal zijn opgeleid.

De *Havana Rules* verbieden het toepassen van disciplinaire maatregelen bij wijze van straf. Het verbod geldt ook voor maatregelen als fysieke mishandeling, afzondering, plaatsing in een donkere cel, of iedere andere maatregel die ten koste gaat van de psychische of mentale gezondheid of het welzijn van het betreffende kind. Ook het inzetten van disciplinaire maatregelen en geweld om andere redenen dan straf is verboden, tenzij er sprake is van een uitzonderlijke situatie en alle andere middelen zijn uitgeput.²²¹ Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor als een kind een gevaar is voor zichzelf of voor anderen. In zo'n geval gelden voor de politie enkele basisvoorwaarden. Er wordt uitgegaan van de waardigheid en rechtspositie van de minderjarige. De minderjarigen wordt daarbij niet vernederd, de veiligheid staat voorop, er vindt een medisch consult plaats en het inzetten van de maatregel wordt gemeld aan een hoger overheidsorgaan. Er wordt rekening gehouden met de persoonlijkheid, behoeften en rechten van de minderjarige. De minderjarige wordt geïnformeerd over de maatregel en daarvan wordt een dossier bijgehouden. Alleen op bevel van het hoofd van het politiebureau kan een dergelijk middel worden ingezet. De normen die gelden bij de toepassing van disciplinaire maatregelen moeten wettelijk zijn vastgelegd. Deze wet regelt minimaal:

- Wanneer disciplinaire maatregelen van toepassing kunnen zijn;
- het type maatregel en de duur ervan;
- door welke instantie deze kan worden opgelegd;
- waar bezwaar of beroep kan worden ingesteld.

De *Havana Rules* verbieden het dragen en gebruiken van wapens door het personeel in alle inrichtingen waar minderjarigen zijn opgesloten.

De *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CPT) van de Raad van Europa heeft richtlijnen voor hun inspectiebezoeken opgesteld, de zogeheten *CPT-standards*. Deze benadrukken dat afzonderingsmaatregelen slechts bij hoge uitzondering mogen worden ingezet. Het Comité uit zijn zorgen over de fysieke en mentale schade die deze maatregelen kunnen veroorzaken en stelt als voorwaarde dat degene die in afzondering verblijft voldoende contact heeft met mensen, voor een uur per dag naar buiten kan en leesmateriaal krijgt. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens constateert in de zaak *Muskhadzhiyeva and others v. Belgium*²²² een schending van artikel 3 EVRM en artikel 5 lid 1 en 4 EVRM. Het Hof constateerde dat er rekening houdend met de leeftijd, de duur van de detentie en de gezondheidssituatie zoals vastgesteld door de arts, in zaken van kinderen eerder sprake is van mishandeling.

²²⁰ Idem, par. 15.

²²¹ Idem, par. 39.

²²² EHRM 19 januari 2010, no. 41442/07 (*Muskhadzhiyeva and others v. Belgium*).

12.2. Toetsing aan de wet

ARTIKEL 15 LID 4 VAN DE GRONDWET: Hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.

De behandeling van arrestanten waaronder minderjarigen in politiecellen is onder meer geregeld in artikel 62 van het Wetboek van Strafvordering. De regeling Geweldsinstructie justitiële jeugdinstellingen, die geldt voor minderjarigen in justitiële jeugdinstellingen, is niet van toepassing op minderjarige verdachten in de politiecel. Volgens het Wetboek van Strafvordering geldt tijdens de inverzekeringstelling ‘het beginsel van de minimale beperkingen’. Dit betekent dat (minderjarige) verdachten rechtmatig moeten worden behandeld en aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die ‘in het belang van het onderzoek of in het belang der orde’ volstrekt noodzakelijk zijn. Oftewel, de zorg hoort van optimale kwaliteit te zijn en ingeslotenen mogen in principe niet slechter behandeld c.q. bejegend worden door de politieambtenaren of arrestantenverzorger dan wanneer ze buiten de politiecel zouden zijn.²²³

‘In het belang van het onderzoek’ kunnen maatregelen worden opgelegd waaronder beperkingen aan bezoek, telefoonverkeer, correspondentie en het lezen van kranten en boeken.²²⁴ Er kan ook besloten worden om een verdachte naar het ziekenhuis te brengen, in een observatiecel te plaatsen of bepaalde kleding te laten dragen. Daarbij hoeft niet te worden nagegaan welke leeftijd de verdachte heeft en of de maatregel in dit kader passend is. De criteria om vast te stellen wat het onderzoeksbelang is, zijn niet expliciet in de wet geregeld. Bezwaar staat open bij de rechtbank en tijdens de voorlopige hechtenis bij de raadkamer. Na aanvang van de voorlopige hechtenis gelden minder beperkingen.

Het gebruik van geweld is geregeld in artikel 8 van de Politiewet. Dit geeft politiefunctionarissen de bevoegdheid om geweld te gebruiken als dit het beoogde doel rechtvaardigt, waarbij gelet moet worden op de aan het gebruik van geweld verbonden gevaren. Voorwaarde is dat het doel niet op een andere wijze kan worden bereikt en dat er aan het gebruik van geweld een waarschuwing vooraf gaat. De Ambtsinstructie voor de politie²²⁵ regelt het gebruik van geweldsmiddelen door de politie, waaronder vuurwapens, *pepperspray*, traangas, een waterwerper, politie-surveillancehonden, en de wijze waarop dit moet worden gemeld. De instructie bevat verder regels voor veiligheidsfouillering, handboeien, hulpverlening aan slachtoffers, regels over maatregelen die gelden bij de opsluiting, het in bewaring nemen van kleding en voorwerpen, camera-observatie, medische bijstand en voor specifieke functies zoals de buitengewone opsporingsambtenaar.

Voor het gebruik van *pepperspray* gaat de Ambtsinstructie in op de rechtspositie van minderjarigen door een leeftijdsgrens te stellen. Dit middel mag niet worden gebruikt tegen personen die zichtbaar jonger zijn dan twaalf jaar. Een verder onderscheid naar leeftijd wordt niet gemaakt.

KINDEROMBUDSMAN, MARC DULLAERT: *Voor hulpverleners van politie en justitie blijkt het extra moeilijk om kindgericht te acteren bij kinderen met stoornissen. Zoals laatst toen een autistische jongen thuis werd opgehaald door de politie. Er was geen aandacht voor zijn gedrag en toen is overmatig geweld gebruikt. Het vergt een getraind oog, je moet autisme weten te herkennen. Bij kinderen schijnt dat voor hulpverleners lastiger herkenbaar te zijn dan bij volwassenen.*

223 Geleynse, J. (2008), p. 20.

224 Wetboek van Strafvordering, art. 62 juncto art. 61a.

225 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren. Besluit van 8 april 1994, houdende regels met betrekking tot een nieuwe Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar en de maatregelen waaraan rechtens van hun vrijheid beroofde personen kunnen worden onderworpen. *Stb.* 1994, 228.

Uit een interview met een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming komt naar voren dat er veel licht verstandelijk gehandicapten met de politie in aanraking komen. Deze geeft aan dat het ook voor de politie belangrijk is om te letten op intellectuele capaciteiten.

12.3. Toetsing aan de praktijk

De aanhouding van minderjarigen gebeurt via standaardprotocollen, waarbij geen speciale regels gelden voor minderjarigen. Er is geen onderscheid naar leeftijd en geen daarop gerichte bejegening.

DESKUNDIGE: *Ze ervaren minderjarigen heel gauw als iemand met een grote mond en brutaal. Met het gevolg dat een kind helemaal niks meer gaat zeggen.*

Tijdens de inverzekeringstelling geldt het beginsel van de minimale beperkingen. Dit betekent dat minderjarige verdachten aan geen andere beperkingen kunnen worden onderworpen dan die 'in het belang van het onderzoek of in het belang der orde' volstrekt noodzakelijk zijn.²²⁶ In werkelijkheid - en dat is met name onder raadslieden een algemeen bekend feit - wordt insluiting op een politiebureau gekenmerkt door feitelijke beperkingen waarvan het onderzoeks- of ordebelang lang niet altijd meteen duidelijk is.²²⁷ Bij minderjarigen vanaf twaalf jaar kan worden bepaald dat alle beperkingen worden opgelegd. Bijvoorbeeld het recht van minderjarigen op onbeperkt of dagelijks bezoek kan daarmee flink worden ingeperkt.

Er ontbreken protocollen voor de bejegening door de politie en het toezicht op het gebruik van intimiderende taal of geweld tegen minderjarige verdachten. Uit de interviews, zaken bij de helpdesk van *Defence for Children* en uit uitspraken van klachtencommissies blijkt dat minderjarigen te maken kunnen krijgen met politiefunctionarissen die hen dwingend en soms denigrerend toespreken. Zij kunnen daarover een klacht indienen, maar een klachtencommissie kan daarover moeilijk een goed onderbouwde uitspraak doen. Vaak is er geen bewijs voor en blijft het het woord van de minderjarige tegenover dat van de politie.

UITSpraak KLACHTENCOMMISSIE: *Het gebruik van een scheldwoord is niet behoorlijk, hoe vervelend een puberende minderjarige ook kan zijn.*

MINDERJARIG 6 (16 JAAR): *is opgepakt door politie voor het uitschoppen van lantarenpalen. Hij wordt op het politiebureau verhoord. Hij ervaart dit als zeer intimiderend omdat de politieambtenaren dingen zeggen als 'we breken je toch wel' en 'criminelen krijgen geen koffie'. Hij krijgt uiteindelijk een HALT-afdoening. Samen met zijn vader dient hij een klacht in bij de politie.*

MINDERJARIGE 7 (14 JAAR): *De politie zei steeds dat ik me voortaan niet zo volwassen moest gedragen.*

In uitspraken van diverse klachtencommissies en gesprekken met deskundigen valt op dat relatief lichte zaken, zoals fietsen zonder licht, hangen of schelden, alsnog kunnen escaleren als de politie vraagt naar een identiteitsbewijs. Wanneer een minderjarige dat niet bij zich heeft, wordt deze

226 Wetboek van Strafvordering, art 62 lid 1.

227 De Jonge, G., & Van der Linden, A.P. (2007), p. 208.

ineens door de politie geconfronteerd met twee feiten. Dit leidt ertoe dat een lichte zaak ineens als zwaarder wordt bestempeld. Uit uitspraken van klachtencommissies en interviews in dit onderzoek blijkt dat de politie bij problemen met identiteitsbewijzen niet altijd pedagogisch maar vaak ook bestraffend optreedt.

Voor het politiepersoneel gelden strenge eisen ten aanzien van het gebruik van geweld. Een aantal politiefunctionarissen, waaronder jeugdresearchers, is speciaal opgeleid om met minderjarigen om te gaan. Maar met name in de fase van aanhouding gelden geen aparte eisen en krijgen minderjarigen te maken met politiemensen die een algemene taak hebben. Er wordt bij minderjarigen terughoudend omgegaan met de toepassing van dwangmiddelen. De wijze waarop dit wordt uitgevoerd is afhankelijk van de functionaris waar de minderjarige mee te maken heeft. Handboeien worden in veel zaken standaard gebruikt. Bij gebrek aan specifieke instructies is dit mogelijk. De Nationale Ombudsman heeft echter een klacht van een moeder over het omdoen van handboeien bij haar minderjarige zoon gegrond verklaard. De zoon was aangehouden wegens belediging van een ambtenaar. De Ombudsman oordeelde dat de politieambtenaren niet in redelijkheid hadden kunnen overgaan tot het boeien van de zoon van verzoekster. Er was immers niet gebleken van feiten en omstandigheden die aanleiding gaven te vrezen dat de minderjarige na zijn aanhouding zou vluchten. Er was evenmin gebleken dat hij zich op een dusdanig onberekenbare wijze had gedragen dat de politie op grond daarvan in redelijkheid kon vrezen voor haar eigen veiligheid, die van derden of die van de minderjarige. Dreigende omstandigheden waren niet aannemelijk gemaakt. Ook het feit dat de aanhouding plaatsvond op een druk bezochte kermis was volgens de Nationale Ombudsman geen omstandigheid die het aanleggen van boeien op zichzelf rechtvaardigt. Het grondrecht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam is geschonden. De gedraging van de politie is niet behoorlijk.²²⁸

POLITIEFUNCTIONARIS: Iedereen is (Intern BijstandsTeam) IBT-vaardig, iedereen moet dus op een verantwoorde wijze de geweldsmiddelen kunnen gebruiken. Er is een uiterste behoedzaamheid bij zieke mensen en ook bij minderjarigen.

MINDERJARIGE 3 (17 JAAR): Ik ben gefouilleerd en geboeid. De handboeien zaten heel strak. Dit gebeurt altijd en standaard als je wordt meegenomen ergens naartoe. Ik vind het niet nodig dat dat altijd gebeurt, zeker niet bij jongeren. Als je rustig doet, kun je best gewoon meelopen naar de auto. Als je loopt te schreeuwen en te slaan, is het logisch dat je wordt geboeid. Maar als je normaal doet, dan is het een heel ander verhaal.

12.4. Conclusies en aanbevelingen

Minderjarigen krijgen de eerste drie dagen vergaande beperkingen opgelegd waarvan niet altijd duidelijk is welk onderzoeksbelang ermee gediend wordt. De wet stelt geen heldere voorwaarden of strenge eisen waaraan beslissingen tot het opleggen van beperkingen en het toepassen van dwangmiddelen en geweld moeten voldoen. Een verbod op de toepassing van dwang en geweld ten aanzien van minderjarige verdachten, met uitzondering van de situatie waarin een kind een onmiddellijk gevaar vormt voor zichzelf of anderen, is niet opgenomen in de wet. Er ontbreekt specifieke regelgeving voor minderjarigen over de toepassing van dwang en geweld. Het criterium ‘als het onderzoeksbelang dit vereist’ is niet nader gespecificeerd waardoor het ruim kan worden toegepast en slecht te controleren is. Dit kan ertoe leiden dat het voor betrokkenen onvoldoende duidelijk is

²²⁸ Nationale Ombudsman (2007), Rapport 2007-018, 1 februari 2007, verkrijgbaar via <http://www.nationaleombudsman.nl>.

waarom beperkingen worden opgelegd. Er is geen garantie dat dwangmiddelen niet worden ingezet als straf. De hulpofficier is niet wettelijk verplicht om te toetsen aan het belang van het kind. Er zijn geen aparte eisen en regels voor het gebruik van geweldsmiddelen, vuurwapens, fouillering en handboeien bij minderjarigen. De geweldsinstructie zoals opgesteld voor minderjarigen in justitiële jeugdinrichtingen geldt niet voor minderjarigen in politiecellen. Daarmee is er geen apart protocol van toepassing en is het personeel dat met minderjarigen werkt niet apart geïnstrueerd. Hiermee voldoet de Nederlandse wet niet aan de eisen die het VN-Kinderrechtenverdrag stelt.

AANBEVELINGEN

- ✓ Neem een bepaling in de wet op die foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing verbiedt.²²⁹
- ✓ Maak aparte protocollen voor een kindgericht beleid voor de bejegening en behandeling van minderjarigen in politiecellen, en de eisen die worden gesteld aan de veiligheid en het welzijn van minderjarigen die er verblijven.
- ✓ Verbied de toepassing van dwang en geweld als straf.
- ✓ Stel een apart protocol/beroepscode/richtlijn op voor de toepassing van dwang en geweld bij minderjarigen, waarbij een pedagogische aanpak voorop staat. Sluit daarbij aan bij de 'Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen'.
- ✓ Houd rekening met de geestelijke vermogens en beperkingen van minderjarige verdachten in de politiecel.

229 VN-Kinderrechtenverdrag, art 37a; Liefwaard. T. (2008), p. 642 recommendation XVII a-1.

13. KLACHTBEHANDELING EN TOEZICHT OP POLITIECELLEN

13.1. Het juridisch toetsingskader

TOETSINGSCRITERIA: KLACHTBEHANDELING EN TOEZICHT

- ⊙ De wet biedt toegang tot een laagdrempelige klachtinstantie voor klachten over de politie.
- ⊙ De informatie over het indienen van een klacht is in een begrijpelijke taal beschikbaar.
- ⊙ Minderjarige verdachten die slachtoffer zijn van dwang, vernedering of de toepassing van geweld kunnen op een toegankelijke wijze melding maken bij een instantie die de bevoegdheid heeft meldingen te onderzoeken.
- ⊙ De wet voorziet in een regeling op basis waarvan jaarlijks onafhankelijke inspectie plaatsvindt ten aanzien van de situatie van kinderen die in politiecellen en cellencomplexen verblijven.
- ⊙ De overheid analyseert knelpunten en stelt doelen voor de toekomst als het gaat om de situatie van kinderen die in politiecellen verblijven.²³⁰

Minderjarige verdachten hebben het recht om verzoeken en klachten in te dienen. De informatie over en toegang tot een klachtinstantie dienen laagdrempelig te zijn.²³¹ Om de rechtspositie van minderjarigen goed te kunnen waarborgen en controle te kunnen uitoefenen op de werkzaamheden van politie en justitie dient onafhankelijk toezicht geregeld te zijn.²³² Een vereiste daarvoor is dat gekwalificeerde inspecteurs en medisch deskundigen onvoorwaardelijk toegang krijgen tot politiecellen, dossiers en minderjarige verdachten. Inspectiebezoeken dienen regelmatig en onverwacht plaats te vinden. De positie van kinderen krijgt speciale aandacht tijdens inspectierondes. Na afloop van een inspectiebezoek stelt de toezichthouder een rapport op met zijn bevindingen, de huidige regelgeving en aanbevelingen. Wanneer blijkt dat rechten van minderjarigen geschonden worden, wordt dit gecommuniceerd met de persoon of afdeling binnen de politie die voor de minderjarige verantwoordelijk is.²³³ Het is de taak van de overheid om met deze informatie knelpunten te analyseren en doelen te stellen voor de toekomst ten aanzien van de situatie van kinderen die in politiecellen en cellencomplexen verblijven.²³⁴

13.2. Toetsing aan de wet

Op basis van de Politiewet kunnen jongeren of ouders een klacht indienen bij de korpsbeheerder van de regio waar de gedraging waarover wordt geklaagd heeft plaatsgevonden.²³⁵ De korpsbeheerder heeft de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat minderjarigen hiervan op de hoogte zijn. De regels voor de afhandeling van de klacht staan in de Algemene Wet Bestuursrecht.²³⁶ Ieder korps heeft een eigen klachtenregeling en een Commissie voor de Politieklachten. Aparte regels

²³⁰ UN Committee on the Rights of the Child (1996), *General guidelines for periodic reports*, CRC/C/58, nr 140.

²³¹ UN Committee on the Rights of the Child (2007), *General Comment no. 10*, par. 89.

²³² United Nations Office on Drugs and Crime, Manual (2006), *Manual for the measurement of juvenile justice indicators*, New York: United Nations.

²³³ UN Committee on the Rights of the Child (1990), Havana Rules, regels 72 e.v.

²³⁴ UN Committee on the Rights of the Child (1996), *General guidelines for periodic reports*, CRC/C/58, nr 140.

²³⁵ Politiewet, art. 61 e.v.; Besluit Beheer Regionale Politiekorpsen, art. 16a lid 3.

²³⁶ Algemene wet Bestuursrecht, afdeling 9.1.3.

voor minderjarige klagers zijn voor zover bekend niet in klachtenregelingen opgenomen. De Commissie voor de Politieklachten probeert klachten informeel af te handelen. Lukt dit niet, of wil de klager niet meewerken aan bemiddeling, dan brengt de Commissie over de klacht advies uit aan de korpsbeheerder.²³⁷ Mondelinge en schriftelijke klachten worden geregistreerd en jaarlijks gepubliceerd, waarbij structurele tekortkomingen worden benoemd, zodat deze gerepareerd kunnen worden. Klachten van minderjarigen of ouders worden niet apart geregistreerd en kunnen niet apart worden geanalyseerd. Zijn de minderjarige of de ouders het niet met de beslissing eens dan kunnen de klacht en de wijze van afhandeling worden voorgelegd aan de Nationale Ombudsman of de Kinderombudsman.²³⁸ De commissie van toezicht kan door de korpsbeheerder ook worden belast met de behandeling van en de advisering over klachten als bedoeld in artikel 61 van de Politiewet, voor zover die klachten betrekking hebben op aangelegenheden betreffende de politiecellencomplexen.

De korpsbeheerder is verplicht om in zijn politieregio een commissie van toezicht voor de politiecellencomplexen in te stellen. Deze legt inspectiebezoeken af maar behandelt geen individuele zaken.²³⁹ De commissie heeft de taak om toezicht te houden op de huisvesting, veiligheid, verzorging en bejegening van ingeslotenen in de politiecellencomplexen. Ieder jaar moet de commissie verslag uitbrengen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook geeft de Commissie gevraagd en ongevraagd advies aan de korpsbeheerder, de burgemeester en het Openbaar Ministerie over wat er gebeurt in de politiecellencomplexen. Het is de taak van de korpsbeheerder om regels vast te stellen voor het functioneren van de commissie. Commissieleden moeten onafhankelijk zijn en bij de samenstelling van de commissie wordt gelet op maatschappelijke en bestuurlijke deskundigheid en ervaring. Verder gelden geen landelijke voorschriften of eisen voor het functioneren van de commissie, wat betekent dat zij niet verplicht is om apart te letten op de detentieomstandigheden van minderjarigen in de politiecel.

Eens per vijf jaar bezoekt het *Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CPT) van de Raad van Europa justitiële inrichtingen in Nederland. De commissie brengt tevens een bezoek aan een of meer politiecellencomplexen. In het 9e rapport van het CPT zijn aparte eisen opgenomen voor minderjarigen die van hun vrijheid zijn beroofd.²⁴⁰

CPT STANDARDS: *Regardless of the reason for which they may have been deprived of their liberty - juveniles are inherently more vulnerable than adults. In consequence, particular vigilance is required to ensure that their physical and mental well-being is adequately protected.* ²⁴¹

Op 28 September 2010 heeft Nederland het *United Nations Optional Protocol to the Convention of Torture* (OPCAT) geratificeerd.²⁴² Zoals eerder vermeld, geeft *OPCAT* vanuit mensenrechtenperspectief geformuleerde eisen voor de inspectie van gevangnissen en andere plaatsen voor detentie waaronder politiebureaus. Dit betekent dat Nederland een toezichtstelsel moet gaan ontwikkelen

237 Politiewet, art. 61 lid 2a. Zie ook: Nauta, O. & Sikkema, C.Y. (2010), *Evaluatie Hoofdstuk X Politiewet 1993, Klachtenbehandeling politie in theorie en praktijk*, Amsterdam: DSP groep.

238 Wet Nationale Ombudsman, titel 9.2.

239 Artikel 16a Besluit beheer regionale politiekorpsen, besluit van 28 maart 1994, houdende regels met betrekking tot het beheer van de regionale politiekorpsen en maatregelen jegens ingeslotenen.

240 Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, (1998), <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-09.htm>.

241 Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2002) p. 72.

242 <http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm>.

dat is gebaseerd op het framework van *OPCAT*, waarbij de nadruk ligt op het voorkomen van misbruik van gedetineerden en het bevorderen van de opleiding van personeel hiertoe. Het protocol verplicht Nederland tevens tot het instellen van een onafhankelijk Nationaal Preventie Mechanisme (NPM).²⁴³ Andere landen gingen Nederland hierin voor. Zo rapporteerde Nieuw-Zeeland in 2008 over zijn activiteiten in het kader van *OPCAT* en kondigden de Kinderombudsman van Nieuw-Zeeland, de *Human Rights Commission* en de *Independent Police Conduct Authority* op 10 december 2010 aan onder het *OPCAT framework* een gezamenlijk onderzoek te gaan uitvoeren specifiek naar kinderen en jongeren in police detention.²⁴⁴ Het *Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* brengt bezoeken aan de deelnemende landen en ziet toe of daar sprake is van een op preventie gerichte, innovatieve, duurzame en proactieve aanpak. Nederland zal de komende jaren moeten inzetten op het voldoen aan de vereisten van het *OPCAT framework*.

ARTICLE 4 (OPCAT): *For the purposes of the present Protocol, deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which that person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other authority.*

13.3. Toetsing aan de praktijk

De klachtenregelingen van de verschillende commissies voor politiekklachten verschillen onderling. Hierin lijkt echter verandering te komen. De werkgroep uniform klachtenreglement wil de nieuwe uniforme klachtenregeling, na vaststelling, op de hoofdpagina van www.politie.nl gaan publiceren.²⁴⁵ Minderjarigen krijgen via een algemene folder informatie over hoe zij een klacht kunnen indienen. De folder bevat een uitgebreide tekst die voor minderjarigen niet uitnodigend is om te lezen. In geen van de op internet openbaar gemaakte klachtenregelingen wordt aandacht besteed aan minderjarige verdachten. Het overgrote deel van de klachten wordt afgedaan via de klachtencoördinator bij de politie. Deze organiseert bemiddelingsgesprekken met de klager en de politieambtenaar over wie een klacht gaat. Bij geen van de in dit onderzoek benaderde commissies werd apart informatie bijgehouden over het aantal zaken van minderjarigen dat via bemiddeling door de klachtenfunctionaris was afgedaan. Ook ontbrak een overzicht van de gemaakte afspraken en de lessen die kunnen worden getrokken.

Commissie voor Politiekklachten

Als bemiddeling niet tot een oplossing leidt, kan de klacht schriftelijk ingediend worden bij de Commissie voor de Politiekklachten. Deze schrijft een advies waarna de korpsbeheerder (burgemeester) definitief uitspraak doet. Daarna kan een eindgesprek volgen. De uitspraken van de Commissies voor de Politiekklachten zijn niet openbaar. De in dit onderzoek benaderde commissies hebben geen overzicht van zaken van minderjarigen waarin is bemiddeld. De commissies registreren de klachten niet op leeftijd en in de jaarverslagen wordt geen aparte categorie vermeld van door minderjarigen of hun ouders ingediende klachten. Dit maakt het onmogelijk om een overzicht te geven van de hoeveelheid en de inhoud van de klachten die jaarlijks door minderjarigen worden ingediend en waarin door een commissie uitspraak is gedaan. In 2010 heeft een evaluatie plaatsge-

243 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/>. 'Pursuant to article 17 of the OPCAT, State parties have an obligation to establish NPMs, which are independent national bodies for the prevention of torture and ill-treatment at the domestic level.'

244 <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=24791>

245 Nauta, O. & Sikkema, C.Y (2010), p. 19..

vonden naar de klachtenbehandeling door de politie.²⁴⁶ Uit de evaluatie komen meerdere praktische punten naar voren. Zo blijkt uit een enquête onder de korpsbeheerders dat medio 2010 negen van de vijftientig korpsen moeite hebben de gestelde termijnen te halen.²⁴⁷ De evaluatie bevat enkele waardevolle conclusies, maar er wordt geen aandacht besteed aan de klachtafhandeling en registratie van klachten van minderjarigen of ouders. Een gemiste kans.

Voor dit onderzoek is contact opgenomen met vier klachtencommissies. Op verzoek hebben deze vier de zaken van minderjarigen apart geselecteerd. Hieruit blijkt dat er per klachtencommissie verschillen zijn in het aantal klachten dat wordt ingediend. Dit varieerde bij de benaderde commissies van een paar tot zestig klachten per jaar. In het kader van dit onderzoek is toestemming gekregen om enkele uitspraken in zaken van minderjarigen geanonimiseerd in te zien. Meerdere zaken gaan over het informeren van ouders (onder andere geen uitleg waarom een ouder niet aanwezig mocht zijn bij het verhoor van een twaalfjarige dochter en het niet informeren van ouders over het politieverhoor van hun zoon). Verdere inzage leverde de volgende voorbeelden op van klachten die bij enkele commissies werden ingediend. De klachten gaan over grof taalgebruik en uitschelden door de politie, dreigen (bijvoorbeeld, met uithuisplaatsing), te strakke handboeien, het gebruik van een wapenstok en een hond, intimidatie, buitenproportioneel optreden bij het vragen naar een identiteitsbewijs (boeien, op de grond gooien), lang en alleen geboeid in een politieauto zitten, lang alleen in de cel zitten, geen eten of drinken, geen arts, geen toestemming om naar de wc te gaan, geen toegang van de ouders tot het kind in de politiecel, discriminatie, disproportioneel geweld, detentieomstandigheden, bejegening, bezoek van de ouders en informatie over bezoektijden, (informatie over) rechtsbijstand, heenzenden na verblijf in een cel, onrechtmatige aanhouding, duur van detentie, informeren minderjarige, geen rekening houden met leeftijd, medische zorg arrestanten, ontbreken van advocaat of vertrouwenspersoon bij politieverhoor, klachten over verblijf in een dagverblijf of ophoudkamer, wijze van heenzending, plaatsing in observatiecel die lijkt op een isoleer cel. Een deel van de klachten werd gegrond verklaard. Vanwege het ontbreken van aparte registratiemogelijkheden is hiervan geen overzicht beschikbaar.

In de klachten en uitspraken van de vier commissies valt op dat er in de uitspraken over bejegening, geweld of het gebruik van handboeien specifiek rekening wordt gehouden met leeftijd. Deze klachten kunnen op basis van het leeftijds criterium gegrond worden verklaard. Een klachtencommissie verwijst in meerdere zaken (over bejegening, bezoek, detentieduur) naar artikel 37 en artikel 40 IVRK.

De Nationale Ombudsman

Nadat minderjarigen of hun ouders een uitspraak hebben gekregen bij een Commissie voor de Politieklachten kunnen zij binnen een jaar in beroep bij de Nationale Ombudsman of de Kinderombudsman. In 2011 kwamen daar tot medio april vier klachten over het verblijf in politiecellen binnen. In de voorafgaande jaren waren het er ongeveer drie of vier per jaar. De instelling van de Kinderombudsman kan ervoor hebben gezorgd dat de toegang om een klacht in te dienen laagdrempeliger is geworden. Klachten gaan over de insluiting, de toepassing van geweld (broekstok, *pepperspray*, handboeien), het niet informeren van ouders over de aanhouding van hun kind, bezoekrechten, hardhandige aanpak, intimidatie en bedreigend taalgebruik door de politie, geen mogelijkheid om te bellen, het gedwongen ondertekenen van een verklaring, behandeling als dader in plaats van als verdachte en onvoldoende eten. Slechts een klein deel van deze klachten is gegrond verklaard, waaronder de klacht over het (onnodig) omdoen van handboeien.

246 Kamerstukken II 2010-2011, 29628, nr. 230, brief van de minister ter aanbieding van onder meer de evaluatie van hoofdstuk X Politiewet 'Klachtenbehandeling politie in theorie en praktijk'.

247 Nauta, O. & Sikkema, C.Y. (2010), p. 24.

Voor veel minderjarigen, en ook voor ouders, bleek het de voorgaande jaren een grote stap om een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman. Vaak willen ze er, als ze eenmaal vrij zijn, niet meer aan herinnerd worden. Daarbij geldt dat klachten binnen een jaar moeten worden ingediend. Als minderjarigen nog een strafprocedure hebben lopen, realiseren ze zich niet altijd dat ze voor een klacht over de politie naar de Nationale Ombudsman moeten en niet naar de rechter.

In beroep gaan tegen een beslissing van de Commissie voor de Politieklachten bij de Nationale Ombudsman is voor minderjarigen nog onbekend terrein. Het instellen van de Kinderombudsman is een aanwinst voor minderjarigen en kan ertoe leiden dat het aantal minderjarigen dat een klacht meldt of indient de komende jaren toeneemt.

Toezicht op de politiecellencomplexen

Het toezicht op de politiecellen wordt uitgeoefend door regionale Commissies van Toezicht op de Politiecellen. Zo'n commissie bestaat uit drie tot twaalf personen. Deze hebben de taak om toe te zien op de in de wet gestelde eisen voor huisvesting, veiligheid, verzorging en bejegening van ingesloten in de politiecellencomplexen. De Commissie doet dit door onaangekondigde bezoeken af te leggen, gesprekken met ingesloten te voeren en door dagrapporten en arrestantenadministratie in te zien. In het kader van dit onderzoek zijn de jaarverslagen opgevraagd bij alle regionale commissies. Bij de bestudering is er op gelet of er tijdens de inspectierondes aandacht is voor de aparte rechtspositie van minderjarigen.²⁴⁸

Uit de analyse van de jaarverslagen blijkt dat de werkwijze van de Commissies onderling sterk verschilt. De gepubliceerde informatie over het aantal inspectiebezoeken aan cellencomplexen loopt uiteen en wordt niet in ieder jaarverslag vermeld. Hetzelfde geldt voor de toetsingscriteria die van toepassing zijn tijdens inspectiebezoeken. In een aantal jaarverslagen ontbreekt een toetsingskader. De criteria die gelden op basis van het VN-Kinderrechtenverdrag worden niet vermeld.

Aan de positie van minderjarigen in politiecellen wordt in de jaarverslagen over het algemeen geen aparte aandacht besteed. De toetsingskaders bevatten geen specifieke criteria waaraan het verblijf van minderjarigen moet voldoen. In twee jaarverslagen is eenmalig een themahoofdstuk gewijd aan minderjarigen. Daarvoor zijn van tevoren specifieke, op minderjarigen gerichte vragen opgesteld. In één jaarverslag wordt een specifiek aandachtspunt voor minderjarigen geformuleerd. In een ander jaarverslag wordt gemeld dat er verder onderzoek vereist is naar de positie van minderjarigen. Er werd ook gerapporteerd over de wettelijke plicht om ouders te informeren.

POLITIEFUNCTIONARIS: *Er is niks voorgeschreven qua dagbesteding. Voor politiecellen zijn geen aparte indicatoren waar een dag aan zou moeten voldoen of waar de inspectie op kan controleren.*

Door het ontbreken van vooraf vastgestelde criteria komen de meeste observaties over minderjarigen als 'toevalligheden' aan het licht. Ze zijn afhankelijk van de oplettendheid van een commissielid. Lang niet altijd is duidelijk of en hoe er moet worden gerapporteerd over minderjarigen. Uit sommige jaarverslagen blijkt dat er minderjarigen zijn bezocht. Er wordt vermeld dat er met hen

248 Verslag Commissies van Toezicht Politiecellen (CvT's) in relatie tot minderjarige arrestanten (*Defence for Children*, maart 2011). In totaal zijn 17 jaarverslagen bestudeerd uit 2008 en 2009. Deze zijn door negen verschillende Commissies van Toezicht toegestuurd. Eén Commissie van Toezicht liet weten geen jaarverslag te hebben. Eén Commissie van Toezicht gaf meteen aan geen aandacht te besteden aan minderjarigen, ook niet in de jaarverslagen.

gesproken is, maar verder wordt er geen aandacht meer besteed aan hun positie.

De meest voorkomende observaties en zorgen gaan over te lange opsluiting van minderjarigen in de politiecel, niet uitreiken van de huisregels, gebrek aan huisregels in begrijpelijke taal, hygiëne, uitdelen van dekens, lectuur, folder, bezoek overdag, scheiding van volwassenen, duur van het verblijf, luchten, glazen wand tussen bezoek, bellen, geen controle of ouders geïnformeerd zijn, en onjuiste informatie over de kosten van een advocaat.

13.4. Conclusies en aanbevelingen

Minderjarigen zijn terughoudend om een klacht bij de politie in te dienen. Ze zijn vaak nog in afwachting of ze wel of niet vervolgd gaan worden en denken er dan niet aan om een klacht in te dienen. Het is geen praktijk om ze daarop te wijzen.

De bejegening van minderjarigen is meer afhankelijk van de persoon in kwestie dan van wat in wetgeving en richtlijnen bepaald is. Een (landelijk) toetsingskader ontbreekt. Er bestaat onduidelijkheid over het aantal klachten dat jaarlijks door minderjarigen ingediend wordt bij de Commissies voor Politieklachten, over de aard van de klachten, de basis waarop ze beoordeeld worden en welke klachten gegrond of ongegrond zijn verklaard. Klachten van minderjarigen of ouders worden niet apart geregistreerd en kunnen niet apart worden geanalyseerd en gepubliceerd. Een goed instrument voor signalering, analyse en evaluatie blijft zo onbenut. Hierdoor mist de overheid belangrijke informatie om doelen voor de toekomst te stellen als het gaat om de situatie van kinderen die in politiecellen verblijven.²⁴⁹

Nederland voldoet met het systeem van de huidige Commissies van Toezicht op de Politiecellen nog niet aan de eisen die het *OPCAT-framework* stelt. Er zijn geen gezamenlijke garanties of richtlijnen geformuleerd op basis waarvan aan de OPCAT-criteria kan worden voldaan. De samenstelling en de werkwijze van de commissies zijn overgelaten aan de korpsbeheerder en kunnen daarvoor per regio sterk verschillen. Van commissieleden wordt niet geëist dat zij kennis hebben van jeugd, jeugdstrafrecht of de speciale zorg die minderjarigen nodig hebben. De klachtenregeling en de werkwijze van de Commissies van Toezicht voldoen niet aan de eisen van het VN-Kinderrechtenverdrag en de eis dat jaarlijks onafhankelijke inspectie plaatsvindt ten aanzien van de situatie van kinderen die in politiecellen en cellencomplexen verblijven. Het thema jeugd heeft geen prioriteit bij de Commissies van Toezicht. Er wordt te weinig en onsystematisch aandacht besteed aan de positie van minderjarigen. Specifieke toetsingscriteria voor minderjarigen ontbreken, waardoor tijdens inspectierondes onvoldoende aandacht uitgaat naar de situatie van minderjarigen in politiecellen.

249 UN Committee on the Rights of the Child (1996), *General Guidelines for Periodic Reports*, nr. 140.

AANBEVELINGEN

- ✓ Maak via goede en begrijpelijke informatie een laagdrempelige toegang mogelijk tot de Commissies voor de Politieklachten, de Nationale Ombudsman of de Kinderombudsman.
- ✓ Zorg voor aparte registratie van de klachten die bij de Commissie voor de Politieklachten worden ingediend in zaken van minderjarigen. Registreer ook de uitspraken over die klachten apart. Neem een apart hoofdstuk over minderjarigen op in het jaarverslag van iedere Commissie voor de Politieklachten.
- ✓ Ontwikkel een landelijk toetsingskader voor de rechtspositie van minderjarigen in politiecellen waaraan de Commissies van Toezicht kunnen toetsen.
- ✓ De Commissies van Toezicht dienen tijdens inspectiebezoeken in de verslaglegging structureel aandacht te besteden aan de positie van minderjarige arrestanten. Ze dienen na te gaan of het belang van het kind steeds voldoende gewaarborgd is. Besteed aandacht aan de rechtspositie van minderjarige verdachten in politiecellen in een apart hoofdstuk van het jaarverslag van iedere afzonderlijke Commissie van Toezicht.
- ✓ Zorg dat tenminste één lid van de Commissie van Toezicht kennis heeft van het jeugdstrafrecht, internationale verdragen en de beginselen van een goede bejegening van minderjarigen.
- ✓ Rapporteer in het kader van het *Optional Protocol to the Convention of Torture monitoring system* specifiek over de situatie van minderjarigen in politiecellen. Stel daartoe eerst een Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) in dat is gebaseerd op het *United Nations Optional Protocol to the Convention of Torture (OPCAT)* framework. Formuleer aparte eisen waaraan de inspectie van de rechtspositie van minderjarigen moet voldoen.
- ✓ Voer in het kader van het *OPCAT-framework* een onderzoek uit naar de rechtspositie en het verblijf van minderjarigen in politiecellen. Dit onderzoek kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd door de Inspectie Jeugdzorg en de Kinderombudsman.

14. OVER DE GRENS: HET VOORARREST VAN MINDERJARIGEN IN VIER EUROPESE LANDEN

In de voorgaande hoofdstukken zijn de Nederlandse wet- en regelgeving, het beleid en de praktijk ten aanzien van minderjarige verdachten in voorarrest onderzocht. In dit hoofdstuk kijken we over de grens naar de wijze waarop in andere Europese landen wordt omgegaan met minderjarigen die verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit.²⁵⁰

Er is voor gekozen om de wetgeving en praktijk in vier andere Europese landen te bekijken: België, Finland, Duitsland en Engeland & Wales.²⁵¹ Deze landen lenen zich goed voor een vergelijking met de situatie in Nederland. Het betreft immers Europese landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau die niet ver van Nederland verwijderd zijn. Toch kan de situatie in deze vier landen nogal uiteenlopen, zoals in dit hoofdstuk duidelijk wordt.

In de Europese jeugdstrafrechttraditie zijn verscheidene stromingen te onderscheiden.²⁵² De continentaal-Europese traditie combineert straf en bescherming. Bij het vervolgen van minderjarige verdachten ligt een sterk accent op de opvoeding van het kind. Duitsland en Nederland passen binnen deze traditie. Andere Europese landen stellen bescherming van het kind voorop en laten het strafrecht geheel buiten beschouwing tot het zestiende levensjaar, zoals in Scandinavië en Schotland gebeurt, en in België zelfs tot achttien jaar. Engeland & Wales staan haaks op het voorgaande en scheiden het beschermen en het bestraffen van jeugdigen strikt. Het jeugdstrafrecht en de jeugdbescherming vormen er twee gescheiden werelden. Deze verschillende benaderingen van minderjarigen die in aanraking komen met politie en justitie bepalen de wijze waarop met minderjarigen in voorarrest wordt omgegaan. In de volgende paragrafen staat per land een overzicht van de wetgeving, het beleid en de praktijk ten aanzien van minderjarige verdachten van strafbare feiten en worden deze vergeleken met de Nederlandse situatie.

14.1. België

14.1.1. Het jeugdstrafrecht in België

België kent een federale structuur. De federale overheid regelt de definitie van strafbare gedragingen, procedures en maatregelen, terwijl de gewesten verantwoordelijk zijn voor de organisatie, financiering van de maatregelen en de hulpverlening aan minderjarigen. Het concrete aanbod aan maatregelen verschilt daardoor per gewest.

In de Belgische benadering van jeugdcriminaliteit staat de bescherming van het kind tot het achttiende levensjaar voorop. Jongeren tot en met zeventien jaar kunnen in beginsel niet strafrechtelijk worden aangesproken. Ingrijpen in het leven van een minderjarige is daarom alleen mogelijk op civiele titel, uit beschermingsoogpunt. De nadruk ligt op de leef- en opvoedingssituatie van de

250 Voor dit hoofdstuk is met name gebruik gemaakt van internationale en nationale literatuur en zijn zo veel mogelijk primaire bronnen, te weten de lokale wet- en regelgeving, bestudeerd. Voor Finland is gebruik gemaakt van officiële Engelse vertalingen. Voor Engeland & Wales, België en Duitsland is gebruikt gemaakt van de oorspronkelijke talen. Daarnaast is er via e-mail en telefoon contact geweest met deskundigen in België, Duitsland en Finland.

251 Engeland en Wales zijn delen van het Verenigd Koninkrijk. In dit onderzoek worden ze samen als land aangeduid.

252 Weijers, I. & Imkamp, F. (red.) (2008), *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 161.

minderjarige, waarbij heropvoeding het credo is.²⁵³ Dit heeft tot gevolg dat de maatregelen die worden opgelegd voor onbepaalde tijd zijn en voortduren zolang de minderjarige hulp nodig heeft.²⁵⁴

Er zijn echter wel uitzonderingen. Zo kunnen minderjarigen tussen de zestien en achttien jaar ‘uit handen worden gegeven’, dat wil zeggen, worden betrokken in de normale strafprocedure (voor volwassenen). Dit is mogelijk indien beschermingsmaatregelen niet meer geschikt worden geacht voor de minderjarige.²⁵⁵ Een tweede uitzondering op de leeftijdsgrenzen bestaat uit pedagogische maatregelen, die kunnen doorlopen tot het twintigste jaar in geval van ernstige misdrijven die na het zestiende levensjaar zijn gepleegd of indien er sprake is van ‘aanhoudend wangedrag of gevaarlijk gedrag’ bij de minderjarige.²⁵⁶

Recente trends

In België is een verharding in het strafklimaat zichtbaar, terwijl dit niet overeenstemt met de werkelijke jeugdcriminaliteit.²⁵⁷ In de media en politiek wordt het beschermingsmodel als te soft ervaren en roept men om strafbaarstelling van minderjarigen.²⁵⁸ Het Belgische Kinderrechtencommissariaat heeft in 2010 in een rapport aan het VN-Kinderrechtencomité zijn zorgen over deze verharding geuit. Het commissariaat geeft aan dat het aantal plaatsen in detentievoorzieningen met een factor vijftien is verhoogd en dat de rechtspositie van minderjarigen in detentie zwak is.²⁵⁹ Vele jongeren hebben een problematische opvoedingssituatie of psychiatrische problemen en zijn volgens het Kinderrechtencommissariaat meer gebaat bij een alternatief of aangepast aanbod. Het VN-Kinderrechtenverdrag deelt deze zorgen omtrent een ‘*increasingly severe detention policy*’ en beveelt dan ook aan om meer alternatieve sancties te bieden.²⁶⁰

In 2006 vonden grote veranderingen plaats door het wijzigen van de Jeugdbeschermingswet 1965. De pedagogische benadering bleef weliswaar overeind, maar er werden meer rechts- en proceswaarborgen opgenomen, die elementen van het straf(proces)recht weerspiegelen.²⁶¹ Daarnaast werd herstellbemiddeling in de wet geïntroduceerd: indien de minderjarige de feiten niet ontkent, er ernstige aanwijzingen bestaan voor de schuld van de minderjarige en als alle partijen in het overleg

253 Indien een zaak terecht komt bij een officier van justitie, heeft deze vier mogelijkheden: hij kan de zaak seponeren, een maatregel opleggen (zoals herstellbemiddeling), doorverwijzen naar speciale jeugdvoorzieningen of hij kan de zaak voor de kinderrechter brengen.

254 De te nemen civiele maatregelen verschillen naar gelang de leeftijd van de minderjarige. Waar de kinderrechter twaalfminners kan berispen, ondertoezicht kan stellen van de sociale dienst of kan onderwerpen aan pedagogische begeleiding, kan hij minderjarigen boven de twaalf jaar een controle op de schoolgang, een ‘prestatie van opvoedkundige aard en algemeen nut’, werken ter vergoeding van de schade, lessen volgen om inzicht te krijgen in de gevolgen voor het slachtoffer, het deelnemen aan een activiteit of een gebieds- of contactverbod of huisarrest opleggen. De minderjarige kan echter ook uit de familiesfeer worden gehaald; de wet bepaalt dat hij of zij bij een pleeggezin of andere volwassene kan worden geplaatst, in een psychiatrisch ziekenhuis, of in een open of gesloten jeugdbescherminginstelling of in een gesloten federale instelling. Zie ook artikel 37 van de Jeugdbeschermingswet, Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, B.S. 15.IV.1965, err. B.S. 19.V.1965

255 Eliaerts, C. (2010), Schets van het Jeugdstrafrecht in België, in: Bundel RSJ-Congres 25 november 2010, Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig?, p. 3. Eliaerts geeft aan dat de Uithandengeving in strijd lijkt te zijn met het VN-Kinderrechtenverdrag en General Comment nummer 10.

256 Eliaerts, C. (2010), p. 2.

257 Muncie, J. & Goldson, B. (red.), *Comparative Youth Justice*, 2006, Londen: Sage Publications, p. 111. Maar, zie ook Detrick, S., Abel, G., Berger, M., Delon, A. & Meek, R., *Violence Against Children in Conflict with the Law, A Study on Indicators and Data Collection in Belgium, England and Wales, France and the Netherlands*, 2008, the Netherlands: Defence for Children International-the Netherlands, p. 38. Er zijn geen statistieken verkrijgbaar voor het aantal kinderen dat in contact komt met de politie, aangezien in de politiestatistieken leeftijd niet wordt geregistreerd.

258 Eliaerts, C. (2010), p. 1.

259 Kinderrechtencommissariaat (2010b), Rapport aan het Comité voor de Rechten van het Kind, Verslag van de kinderrechtencommissarissen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschappen over het 3de en 4de Rapport van België, Brussel: Kinderrechtencommissariaat, p. 29.

260 UN Committee on the Rights of the Child (2010), *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Belgium*, CRC/C/BEL/CO/3-4, 2010, par. 82, sub d.

261 *Ibid*, p.2

toestemmen, kan wat aangericht is, hersteld worden.²⁶² Deze in 2006 ingezette ontwikkeling omtrent herstelbemiddeling lijkt in lijn met de opvoedingsgerichte aanpak. Er dient wel opgemerkt te worden dat het een maatregel is die uit het strafrecht komt.

In de Belgische benadering van jeugddelinquentie is het uitgangspunt nog steeds de jeugdbescherming, maar er zijn nu meer strafrechtelijke elementen ingebouwd. België kent om die reden een hybride model.²⁶³ Op delinquent gedrag wordt gereageerd, maar wel op alternatieve wijze in plaats van met het klassieke arsenaal aan straffen. De kritiek op het Vlaamse systeem geldt nu dat er in het kader van de jeugdbescherming ingrijpende maatregelen kunnen worden opgelegd voor het begaan van strafbare feiten, terwijl de waarborgen van het strafrecht ontbreken. Als het beschermingsrecht meer strafrechtelijke trekken krijgt, dienen er ook meer strafrechtelijke waarborgen te zijn. Anders kunnen zomaar ingrijpende maatregelen opgelegd worden zonder dat er rechtsmiddelen openstaan en zonder dat een rechter de schuld van de minderjarige heeft vastgesteld. De Vlaamse criminoloog Eliaerts wijst in dit verband op de zwakke rechtspositie van minderjarigen. Hij stelt ter discussie of het beschermingsmodel met deze uitzonderingen nog iets waard is.²⁶⁴

14.1.2. Opsluiting en voorarrest van minderjarigen

Minderjarigen in contact met de politie

Er is geen wet die van de politiekorpsen eist dat ze een jeugdafdeling instellen. De lokale politiekorpsen hebben vaak een gespecialiseerde hoofdinspecteur, de grotere korpsen meestal een aparte jeugdafdeling.²⁶⁵

Regels omtrent het voorarrest

België kent geen aparte regels voor het voorarrest van minderjarigen. Daarom zijn de algemene regels van het strafrecht van toepassing.²⁶⁶ Een verdachte kan 24 uur worden vastgehouden op het politiebureau.²⁶⁷ Uiterlijk 24 uur na aanhouding wordt de verdachte voorgeleid aan een (onderzoeks)rechter.²⁶⁸ Dezelfde wet geeft de enige bijzondere bepaling voor minderjarigen. Ze stelt dat de minderjarige die is onderworpen aan een bestuurlijke aanhouding²⁶⁹ kan verzoeken dat een vertrouwenspersoon wordt ingelicht. Bij aanhouding van een minderjarige is het verplicht om degene die het gezag heeft, te informeren.²⁷⁰ Op 15 mei 2002 bepaalde *le Cour de Cassation* (Hof van Cassatie) dat, net als in zaken betreffende volwassenen, de vrijheidsbeneming van een minderjarige binnen 24 uur door een (kinder-)rechter bevestigd moet worden. Een minderjarige moet na het aflopen van deze 24 uur ofwel in vrijheid worden gesteld, eventueel met begeleiding thuis, of in een jeugdinstelling worden geplaatst.²⁷¹

262 Weijers, I. & Imkamp, F. (red.) (2008), p. 68.

263 Eliaerts, C., p. 2.

264 Ibid, p.4.

265 Put, J. (2006), *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge: die Keure, p. 164. Zie ook Weijers, I. & Imkamp, F. (2008), p. 162.

266 Christiaens, J. Dumortier, E. & Nuytiens, A. (2010), Belgium, in: Dünkel, F. e.a. (eds.) *Juvenile Justice Systems in Europe, Current Situation and Reform Developments*, volume 1, 2010, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, p. 106.

267 Zie artikel 32 van de Wet op het politieambt van 15 augustus 1992 en artikel 12 van de Belgische Grondwet.

268 Prakken, T. De Nederlandse raadsman in België, in: Prakken, T. & Spronken, T. (red.), 2009, *Handboek verdediging*, Kluwer: Deventer, p. 1174.

269 België kent de bestuurlijke en de gerechtelijke aanhouding; de bestuurlijke aanhouding is een dwangmaatregel in het kader van de handhaving van de openbare orde en wordt alleen uitgevoerd in volstrekte noodzaak.

270 Zie ook artikelen 32, 33quater en 48bis van de Jeugdbeschermingswet.

271 De Smet, B., *Jeugdbeschermingsrecht in hoofdlijnen*, 2010, Antwerpen: Intersentia, p. 257.

Rechten van minderjarigen in voorarrest

De rechten van minderjarigen die worden vastgehouden op het politiebureau zijn onduidelijk.²⁷² De advocaat heeft een bescheiden rol,²⁷³ ook na het Salduz-arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens²⁷⁴ over rechtsbijstand voorafgaand aan het politieverhoor. Een advocaat wordt pas toegevoegd wanneer de minderjarige voor de rechter gebracht wordt. Als gekozen is voor mediation, is een advocaat optioneel. Ouders worden er niet altijd direct van op de hoogte gebracht dat hun kind op het politiebureau verblijft.²⁷⁵ Daarnaast zijn er klachten over de bejegening (voornamelijk van minderjarigen uit etnische minderheidsgroepen) en de omstandigheden.²⁷⁶ Het ontbreken van een duidelijk wettelijk kader voor de bescherming van de rechtspositie van de minderjarige in voorarrest kan verklaard worden door de sterke nadruk op jeugdbescherming.²⁷⁷

Mogelijkheden na 24 uur politiebureau

Na een verblijf van 24 uur op het politiebureau bepaalt een rechter waar de minderjarige naar toe moet. Als ze niet naar huis mogen, kunnen minderjarigen vanaf twaalf jaar naar een open of gesloten instelling of een psychiatrische instelling. Op basis van de Jeugdwet is vrijheidsberoving formeel mogelijk vanaf veertien jaar. Bij uitzondering kunnen minderjarigen van twaalf tot en met veertien jaar ook van hun vrijheid beroofd worden door plaatsing in een zogenaamde buffercapaciteit, in afwachting van een plaats in een gemeenschapsinstelling.²⁷⁸ Vanaf veertien jaar kan een minderjarige ook worden geplaatst in een gesloten federale instelling. Dit is mogelijk in het kader van voorlopige maatregelen ter bescherming van de maatschappij.²⁷⁹ Er wordt opgemerkt dat dit tegen de bevoegdheidsverdeling tussen de Gewesten en de Federatie in druist, maar het Grondwettelijk Hof gedoogt het vooralsnog.²⁸⁰ België kent weliswaar een systeem van jeugdbescherming, in de praktijk kennen andere landen vergelijkbare maatregelen. Die vallen daar onder het jeugdstrafrecht, maar zijn qua aard en inhoud gelijk aan de Belgische interventies.²⁸¹

14.1.3. Cijfers omtrent opsluiting en voorarrest van minderjarigen

In het algemeen zijn cijfers over jeugddelinquentie en jeugdstrafrecht in België schaars en onbetrouwbaar.²⁸² Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal minderjarigen dat in contact komt met de politie, omdat leeftijd niet wordt geregistreerd in de politieregistratie.²⁸³ Daardoor is niet bekend hoeveel minderjarigen in België jaarlijks 24 uur op het politiebureau zitten.

272 Christiaens, J., Dumortier, E. & Nuytiens, A. (2010), p. 106; Dijk, C. van, Dumortier, E. & Eliaerts, C. (2006), Survival of the protection model? Competing goals in Belgian juvenile justice, in: Junger-Tas, J. & Decker, S.H. (eds.), *International handbook of juvenile justice*, pp. 187-223, Dordrecht: Springer, p. 193.

273 Ibid.; Ibid.; Weijers, I. & Imkamp, F. (2008), p. 167.

274 Het Kinderrechtencommissariaat geeft in een telefonisch gesprek op 30-5-2011 aan dat er naar aanleiding van de Salduz-uitspraak een Commissie is ingesteld om de uitspraak om te zetten in de praktijk. Er is een wetsvoorstel besproken in het parlement, maar er is nog discussie over of het recht op rechtsbijstand een recht op aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor inhoudt of een recht op consultatie, eventueel per telefoon.

275 Weijers & Imkamp 2008, p. 164. Dijk, C. van, Dumortier, E. & Eliaerts, C. (2006), p. 194.

276 Er zijn gevallen bekend van ongeoorloofde druk of straffen van minderjarigen en het ontbreken van maaltijden. Zie Vanderhaegen, R. & Eliaerts, C. (2002), Drie jaar onderzoek in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde, in: Eliaerts, C. (red.), *Constructief sanctioneren van jeugddelinquenten. Een commentaar bij vijf jaar werking van Bas!*, Brussel: VUB Press, pp. 182-221.

277 Weijers, I. & Imkamp, F. (2008), p. 167.

278 Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand en het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, 24 oktober 2008, art. 23.

279 Wet van 1 maart 2002 betreffende de voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd (Everbergwet), art. 2.

280 Eliaerts C. (2010), p. 3.

281 Dijk, C. van, Dumortier, E. & Eliaerts, C. (2006), Survival of the protection model? Competing goals in Belgian juvenile justice, in: Junger-Tas, J. & Decker, S.H. (eds.), *International handbook of juvenile justice*, pp. 187-223, Dordrecht: Springer, p. 204.

282 Dijk, C. van, Dumortier, E. & Eliaerts, C. (2006), p. 188.

283 Detrick, S., Abel, G., Berger, M., Delon, A. & Meek, R. (2008), p. 38; Dijk, C. van e.a. (2006), p. 190.

Uit officiële data van de overheid omtrent detentie, inclusief voorlopige hechtenis, blijkt dat minderjarigen in 2006 en 2007 0,2 tot 0,3 procent van de gehele gevangenispopulatie uitmaakten. Dit komt neer op 20 tot 30 jongeren.²⁸⁴ Het Kinderrechtencommissariaat benadrukt het beginsel dat in de regelgeving naar voren komt: dat detentie een uiterste maatregel is.²⁸⁵ Het blijkt onduidelijk of dit in de praktijk wordt nageleefd. Volgens het commissariaat dient daar nader onderzoek naar verricht te worden.²⁸⁶

IN HET OOG SPRINGENDE VERSCHILLEN MET NEDERLAND

Jeugdstrafrecht algemeen

- | | |
|-----------------------------|---|
| Leeftijdsgrenzen | - Tot achttien jaar geldt in principe het jeugdbeschermingsrecht; delicten worden alternatief afgedaan. |
| Herstelrecht en bemiddeling | - Herstelbemiddeling heeft een wettelijke basis en vormt een belangrijke wijze van afdoening. |

Vrijheidsbeneming minderjarigen

- | | |
|------------------------------------|--|
| Duur verblijf in de politiecel | - Minderjarigen verblijven maximaal 24 uur in een politiecel.
- Er is in de wet- en regelgeving nog geen bepaling opgenomen op basis waarvan minderjarigen recht hebben op een advocaat voorafgaand aan het politieverhoor. |
| Aantallen vrijheidsbenemingen | - Enkele tientallen minderjarigen worden vastgehouden in de gesloten federale instelling ('jeugdgevangenis'). |
| Bijzonderheden vrijheidsbenemingen | - Meisjes verblijven altijd in een gemeenschapsinstelling, nooit in een gesloten federale instelling ('jeugd-gevangenis'). |

AANTALLEN VRIJHEIDSBENEMINGEN

- Cijfers over jeugdstrafrecht, minderjarige verdachten, contact met de politie en het verblijf in een politiecel zijn schaars en onbetrouwbaar. De politie houdt bijna geen gegevens bij die onderscheid maken naar leeftijd.

284 Kalmthout, A.M., Knapen, M.M., Morgenstern, C. (red.) (2009), *Pre-trial detention in the European Union*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 154. In 2006 was het aantal minderjarigen dat vast zat, inclusief voorlopige hechtenis 33, dit was 0,3 procent van de volledige gevangenispopulatie. In 2007 was dit 0,2 procent (23 minderjarigen). Volgens cijfers van de Raad voor Europa waren dit 31 minderjarigen in 2007 (2 van jonger dan 14 jaar, 5 tussen de 14 en 16 jaar en 24 tussen de 16 en 18 jaar oud); Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I 2008, PC-CP (2010) 07, Strassbourg: Council of Europe, 2007.2. Zie <http://www3.unil.ch/wpnu/space/space-i/annual-reports/> laatst geraadpleegd op 30-03-2011. De provisionele data van 2008 geven niet het geschatte aantal minderjarigen in detentie aan.

285 Kinderrechtencommissariaat (2010), p. 18.

286 Ibid.

14.2. Finland

14.2.1. Het jeugdstrafrecht in Finland

Finland kent geen apart jeugdstrafrechtstelsel, maar wel speciale regelgeving voor het straffen van minderjarigen. Bij het opleggen van straffen en maatregelen wordt onderscheid gemaakt tussen jeugdcriminaliteit en 'gewone' criminaliteit, maar er is geen onderscheid tussen het volwassenstrafrecht en het jeugdstrafrecht.²⁸⁷

Het jeugdbeschermingsrecht is gebaseerd op het beginsel van het belang van het kind en geldt voor minderjarigen tot vijftien jaar.²⁸⁸ Vanaf vijftien jaar kan een minderjarige in het strafrechtstelsel terecht komen. Vanaf dat moment geldt de normale strafwet en wordt er weinig onderscheid gemaakt in leeftijd. Er zijn geen jeugdrechtbanken of jeugdinrichtingen en slechts weinig jeugdinterventies;²⁸⁹ een jongere kan een taakstraf in de gemeenschap doen of een jeugdstrafmaatregel krijgen.²⁹⁰ Het jeugdspecifieke zit hem in de behandeling van minderjarigen na de veroordeling, in de zin dat bij de vijftien- tot achttienjarige afgezwakte sancties kunnen worden opgelegd en de strafwet gelimiteerd wordt toegepast.²⁹¹ Daarnaast zijn er extra restricties op het gebied van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen, die überhaupt zelden worden opgelegd.²⁹² De Finse benadering van jeugdcriminaliteit staat om die reden met één been in het jeugdbeschermingsrecht en met het andere in het strafrecht.²⁹³

Finland kent voor strafrechtelijke aansprakelijkheid drie leeftijdscategorieën: van nul tot vijftien jaar oud en van vijftien tot en met twintig jaar oud, waarbij in de categorie vijftien tot achttien jaar eveneens aparte regels van toepassing zijn. Het jeugdbeschermingsrecht is van toepassing op minderjarigen tot vijftien jaar oud. Zij zijn niet strafrechtelijk aansprakelijk,²⁹⁴ maar kunnen wel in een *mediation*-traject worden betrokken of civielrechtelijk aansprakelijk worden gehouden.²⁹⁵ Jongens en meisjes van vijftien tot achttien jaar vallen zowel onder het jeugdbeschermingsrecht als het (volwassenen)strafrecht.²⁹⁶ Voor jongeren tussen de vijftien en 21 jaar geldt een aparte wet voor jonge delinquenten. Deze wet biedt speciale voorzieningen voor jongeren die een delict hebben begaan en is milder dan het reguliere systeem. Daarbij bestaat verschil tussen minderjarigen van vijftien tot achttien jaar en jongeren van achttien tot 21 jaar. Bij minderjarigen van vijftien tot achttien wordt rekening gehouden met de leeftijd en gelden speciale waarborgen. Het grootste verschil is dat deze groep minder zwaar gestraft wordt en dat er geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd kan worden.²⁹⁷ In Finland vallen jongeren vanaf achttien jaar onder het volwassenenstrafrecht,²⁹⁸ maar gelden voor hen enkele aparte regels die niet voor de andere volwassenen gelden. Zo kunnen zij

287 Dit lijkt een 'Scandinavische benadering' te zijn en wordt ook zo in Zweden toegepast, zie Samecki, J. & Estrada, F. (2006), 'Keeping the Balance Between Humanism and Penal Punitivism: Recent Trends in Juvenile Delinquency and Juvenile Justice in Sweden', in: Junger-Tas, J. & Decker, S.H. (red.), *International Handbook of Juvenile Justice*, pp. 473-504, Dordrecht: Springer, p. 473.

288 Hierbij wordt direct verwezen naar één van de lijdende beginselen van het VN-Kinderrechtenverdrag, artikel 3; Lappi-Seppälä, T. (2010), Finland, in: Dünkel, F. e.a. (eds.) (2010) *Juvenile Justice Systems in Europe, Current Situation and Reform Developments*, volume 1, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, p. 423-424.

289 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 424.

290 'Juvenile Punishment Order', zie Muncie, J. & Goldson, B. (red.) (2006), *Comparative Youth Justice*, Londen: Sage Publications, p. 177-178; Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 441-442.

291 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 424.

292 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 424; 439.

293 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 424.

294 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 423.

295 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 426.

296 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 423.

297 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 426.

298 Muncie & Goldson (2006), p. 177.

eerder op verlov dan oudere volwassenen, in het kader van een voorwaardelijke gevangenisstraf onder supervisie worden geplaatst,²⁹⁹ of op een jongerenafdeling in de gevangenis.³⁰⁰

Finland heeft geen aparte jeugdgevangnissen. ‘Binnen de muren’ wordt er wel rekening gehouden met de leeftijd en de specifieke behoeften van minderjarigen.³⁰¹ Zo worden minderjarigen gescheiden van volwassenen gedetineerd en krijgen zij passende programma’s aangeboden.³⁰² Bij hun plaatsing wordt getracht de afstand tot familie en vrienden zo klein mogelijk te houden, zodat contact goed mogelijk is.³⁰³

Recente trends

Finland behoort in Europa tot de landen met het kleinste aantal gevangenen. Het land kent een relatief mild straffklimaat en heeft sinds 1960 het aantal opgelegde gevangenisstraffen drastisch teruggebracht door vermindering van het aantal delicten waarvoor vrijheidsbeneming kan worden opgelegd. Dit heeft een groot effect gehad op minderjarigen en jongeren. In vergelijking met anderen plegen zij vaker kleine (vermogens-)criminaliteit, waar tegenwoordig geen vrijheidsbenemende straffen voor opgelegd kunnen worden.³⁰⁴ Voor jongeren zijn alternatieve maatregelen en het vermijden van vrijheidsbeneming sindsdien leidraad.³⁰⁵ Bij jonge delinquenten is niet-vervolgen de regel en vervolgen de uitzondering.³⁰⁶ Het aantal jongere verdachten van een delict is de afgelopen twintig jaar redelijk stabiel gebleven.³⁰⁷ Hierbij geeft het nationaal onderzoeksinstituut voor juridisch beleid³⁰⁸ wel aan dat de meerderheid van de criminaliteit gepleegd door jongeren niet geregistreerd wordt.³⁰⁹ Daar staat tegenover dat uit zelfrapportages ook naar voren komt dat de jeugdcriminaliteit tamelijk stabiel bleef in de periode van 1995 tot 2008. De categorie vermogensdelicten vertoont echter een duidelijke daling.³¹⁰ Het aantal zaken dat door rechtbanken is behandeld, is sinds de jaren negentig namelijk met zo’n vijftig procent gedaald.³¹¹ Dit wordt verklaard doordat de politie tegenwoordig meer jeugdzaken afdoet, meestal door het opleggen van een boete.³¹² Daardoor komen er minder jeugdzaken bij de rechter. Daarnaast worden jongeren die voor de kinderrechter verschijnen minder vaak veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf.³¹³ De Finse kinderechtsombudsman heeft om deze reden geen aparte aandacht besteed aan jeugdstrafrecht in zijn rapportage van 2011 aan het VN-Kinderrechtencomité.³¹⁴ In een schriftelijke reactie geeft het instituut aan dat er geen bijzondere zorgen zijn omtrent het jeugdstrafrecht in Finland en dat de

299 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 426.

300 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 424.

301 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 439. Dit komt doordat een klein aantal minderjarigen op een bepaald moment in de gevangenis zit, ongeveer 5 tot 7. Finland heeft wel gevangnissen waar jonge delinquenten gedetineerd worden.

302 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 453.

303 Idem.

304 Muncie & Goldson (2006), p. 180; National Research Institute of Legal Policy (2009), *Crime trends in Finland*, (Engelse samenvatting) Helsinki: National Research Institute of Legal Policy, zie: <http://www.optula.om.fi/>, laatst geraadpleegd op 11-04-2011, p. 485.

305 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 424.

306 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 437.

307 National Research Institute of Legal Policy (2010), *Crime and Criminal Justice in Finland 2009*, research report 250, Helsinki, 22 October 2010, p. 485. Engelse samenvatting, zie: <http://www.optula.om.fi/en/Etusivu/Julkaisut/1284990230726>, laatst geraadpleegd op 11-04-2011; National Research Institute of Legal Policy (2009), *Crime trends in Finland*, (Engelse samenvatting) Helsinki: National Research Institute of Legal Policy, zie: <http://www.optula.om.fi/>, laatst geraadpleegd op 11-04-2011, p. 485.

308 *De Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos of National Research Institute of Legal Policy*, www.optula.om.fi.

309 Honkatukia, P. & Kivivuori, J. (red.) (2006), *Juvenile Crime in Finland: Trends, Causes and Control*, Publication no. 221 (Engelse samenvatting), Helsinki: National Research Institute of Legal Policy, p. 367.

310 Salmi, V. (ed.) (2009), *Self-Reported Juvenile Delinquency in Finland 1995-2008*, Research Report No. 246 (Engelse samenvatting), Helsinki: National Research Institute of Legal Policy, p. 208.

311 Honkatukia, P. & Kivivuori, J. (red.) (2006), p. 379.

312 Ibid.

313 Idem, p. 380.

314 Ombudsman for Children in Finland, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child, Supplementary report to Finland's 4th Periodic Report*, Report 2011:1, Jyväskylä: Office of the Ombudsman for Children.

kinderombudsman tevreden is met de situatie dusver.³¹⁵ Het Comité heeft er in zijn *Concluding Observations* wel zorg over geuit dat het mogelijk is om minderjarigen in ernstige gevallen tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf te veroordelen.³¹⁶

14.2.2. Opsluiting en voorarrest van minderjarigen

Politie

Finland kent geen officiële, gespecialiseerde jeugdpolitie, maar op lokaal niveau worden in sommige gebieden speciale afspraken gemaakt tussen de instanties die zich bezighouden met jongeren.³¹⁷ De politie werkt nauw samen met de jeugdbescherming, door die te informeren wanneer een jongere wordt verdacht van een delict. Daarnaast kan de politie het initiatief nemen tot het starten van een bemiddelingstraject.³¹⁸

Minderjarigen in contact met de politie

Een minderjarige onder de vijftien jaar kan nooit worden gearresteerd of worden vastgehouden. Een minderjarige onder de vijftien mag wel ondervraagd worden en een delict kan worden onderzocht, ook al is het kind strafrechtelijk niet aansprakelijk.³¹⁹ Hierbij dienen ouders, verzorgers of een andere wettelijk vertegenwoordiger de mogelijkheid te krijgen aanwezig te zijn.³²⁰ Een minderjarige boven de vijftien kan worden verhoord. Ook daarbij dienen de ouders of verzorgers en de kindbescherming de mogelijkheid te krijgen aanwezig te zijn.³²¹ Deze minderjarigen worden alleen in zeer ernstige zaken vastgehouden en enkel als dit strikt noodzakelijk is.³²²

Regels betreffende voorarrest

Finland heeft geen speciale regelgeving voor het voorarrest van minderjarigen. De ‘gewone’ Wet omtrent dwangmiddelen is van toepassing.³²³ Jongeren van vijftien tot en met achttien jaar zijn strafrechtelijk aansprakelijk en mogen 24 uur worden vastgehouden.³²⁴ Na 24 uur wordt door een hoge politieambtenaar of door de officier van justitie beslist of er overgegaan wordt tot ‘*arrest*’ (vergelijkbaar met in verzekeringstelling), dat maximaal drie dagen duurt.³²⁵ Tot die tijd kan een minderjarige op het politiebureau verblijven. Er zijn echter lokale verschillen. In sommige districten zal de minderjarige na de eerste 24 uur worden overgebracht naar een ‘*investigation jail*’, vergelijkbaar met een huis van bewaring. In andere districten zal de minderjarige in een politie-arrestantencomplex verblijven of op het politiebureau. Het is dus mogelijk dat een minderjarige tussen vijftien en achttien jaar oud vier dagen in een politiecel verblijft. In de praktijk komt dit niet vaak voor omdat het beleid er op gericht is zo min mogelijk minderjarigen op te sluiten.³²⁶

Indien men wil overgaan tot detentie ofwel voorlopige hechtenis, dient de minderjarige uiterlijk op de vierde dag voor de rechter gebracht te worden³²⁷ en vindt overplaatsing naar een gevangenis

315 Dit stelde de Finse Ombudsman in een reactie, ontvangen van Jaana Tervo, jurist bij de Finse ombudsman, Lapsiasiavaltuutetun op 29-3-2011.

316 UN Committee on the Rights of the Child (2005), *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland*, CRC/C/15/Add.272, 2005, page 9, par. 54-55.

317 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 447.

318 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 447.

319 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 447.

320 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 469.

321 Ibid.

322 Zo verklaart Pia Holm, Superintendent bij de National Police Board te Helsinki, in een schriftelijke reactie op 25 mei 2011.

323 The Act on Coercive Measures (1987), Pakkokeinolaki 1997/693, artikel 26a.; Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 351.

324 The Act on Coercive Measures (1987), artikel 2. Voor de achttien tot en met twintigjarigen ligt dit aantal vele malen hoger; rond de 34.000. Dit blijkt uit de Police data base, apprehended, arrested and detained, Finland, 21-4-2011, op aanvraag beschikbaar gesteld door Pia Holm, Superintendent bij de National Police Board te Helsinki.

325 The Act on Coercive Measures (1987), artikel 6 en 13.

326 Blijkens e-mailwisseling met Pia Holm, Superintendent bij de National Police Board te Helsinki.

327 The Act on Coercive Measures (1987), artikel 14.

plaats. Bij beslissingen omtrent de vrijheidsbeneming van minderjarigen moeten in het bijzonder de jeugdbeschermingsregelingen in aanmerking worden genomen.³²⁸ Voorlopige hechtenis kan worden toegepast indien de minderjarige wordt verdacht van een ernstig misdrijf en het nodig is om herhaling te voorkomen, als er sprake is van vluchtgevaar of er vrees bestaat voor het vernietigen of manipuleren van het bewijs.³²⁹ In de praktijk wordt voorlopige hechtenis zelden toegepast.³³⁰ De Wet omtrent dwangmiddelen bepaalt in het bijzonder dat niemand gedetineerd wordt als dit onredelijk is gezien de bijzondere omstandigheden van de zaak of de leeftijd of andere persoonlijke omstandigheden van de verdachte.³³¹ Hier lijkt expliciet ruimte te zijn gereserveerd voor de bijzondere positie van de minderjarige.

14.2.3. Cijfers omtrent opsluiting en voorarrest van minderjarigen

In het algemeen is het Finse beleid er op gericht om jongeren niet op te sluiten. Het aantal jongeren in gevangenschappen is dan ook zeer laag. De mogelijkheid tot opsluiten wordt zeer zelden gebruikt en uitsluitend bij zeer ernstige feiten.³³² Minderjarigen verblijven alleen bij uitzondering op het politiebureau: er worden jaarlijks zeventien tot achttienhonderd minderjarigen van vijftien tot en met zeventien jaar aangehouden voor een maximum van 24 uur.³³³ Het aantal minderjarigen in ‘arrest’, de op de aanhouding volgende fase die drie dagen duurt, ligt op jaarbasis rond de 350.³³⁴ In 2006 waren slechts vier minderjarigen tussen de vijftien en achttien jaar voorgehecht of gedetineerd na een veroordeling. In 2007 waren dit er tien.³³⁵ Op 1 mei 2008 zaten zes minderjarigen in deze leeftijd van vijftien tot en met zeventien jaar vast (gedetineerd of voorgehecht).³³⁶

Tabel 1. Vrijheidsbeneming minderjarigen in de leeftijd van vijftien tot en met zeventien jaar

	Aanhoudingen (max. 24 uur)³³⁷	Arrest (max. 3 dagen)³³⁸	Voorlopige hechtenis en detentie³³⁹
2006	1709	336	4
2007	1759	357	10
2008	1781	359	6
2009	1724	376	-
2010	1670	360	-

328 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 469. Dit betekent bijvoorbeeld dat ouders, verzorgers en de jeugdbescherming de mogelijkheid moeten hebben om aanwezig te zijn bij de behandeling.

329 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 447.

330 Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 447. Dit strookt tevens met het beeld dat de National Police Board geeft.

331 The Act on Coercive Measures (1987), artikel 26a.; Lappi-Seppälä, T. (2010), p. 351.

332 Honkatukia, P. & Kivivuori, J. (red.) (2006), p. 380.

333 The Act on Coercive Measures (1987), artikel 2. Voor de achttien tot en met twintigjarigen ligt dit aantal vele malen hoger; rond de 34.000. Dit blijkt uit de Police data base, apprehended, arrested and detained, Finland, 21-4-2011, op aanvraag beschikbaar gesteld door Pia Holm, Superintendent bij de National Police Board te Helsinki.

334 Voor de jongvolwassenen tussen de achttien en twintig jaar ligt dit aantal rond de 1250. Dit blijkt uit de Police data base, apprehended, arrested and detained, Finland, 21-4-2011, op aanvraag beschikbaar gesteld door Pia Holm, Superintendent bij de National Police Board te Helsinki.

335 Kalmthout, A.M., Knapen, M.M., Morgenstern, C. (red.) (2009), *Pre-trial detention in the European Union*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 330.

336 Council of Europe Annual Penal Statistics (2010), SPACE I 2008, PC-CP (2010) 07, Strassbourg: Council of Europe. Zie <http://www3.unil.ch/wpmu/space/space-i/annual-reports/>, laatst geraadpleegd op 11-04-2011.

337 Police data base, apprehended, arrested and detained, Finland, 21-4-2011, op aanvraag beschikbaar gesteld door Pia Holm, Superintendent bij de National Police Board te Helsinki

338 Ibid.

339 Kalmthout, A.M., Knapen, M.M., Morgenstern, C. (red.) (2009)

Hoewel het bij wet verboden is om minderjarigen onder de vijftien jaar in het strafrecht te betrekken, komt het incidenteel voor dat een minderjarige onder de vijftien jaar wordt aangehouden voor verhoor. Zodra echter blijkt dat het gaat om een minderjarige onder de vijftien jaar wordt direct overgegaan tot invrijheidstelling. Daarnaast worden deze minderjarigen niet in een cel geplaatst maar vastgehouden in een kamer op het politiebureau.³⁴⁰

Concluderend kan worden gesteld dat in Finland weinig minderjarigen worden opgesloten, voor kortere duur dan volwassenen³⁴¹ en vaak voorwaardelijk.

IN HET OOG SPRINGENDE VERSCHILLEN MET NEDERLAND

Jeugdstrafrecht algemeen

- | | |
|------------------|---|
| Leeftijdsgrenzen | <ul style="list-style-type: none">- Finland kent geen apart jeugdstrafrechtstelsel, maar een milder strafklimaat voor minderjarigen en jongeren onder de 21 jaar.- Op minderjarigen onder de vijftien jaar is het jeugdbeschermingsrecht van toepassing. Zij zijn niet strafrechtelijk aansprakelijk en kunnen ook niet vastgehouden worden. |
|------------------|---|

Vrijheidsbeneming minderjarigen

- | | |
|--------------------------------|--|
| Beleid | <ul style="list-style-type: none">- Het beleid is gericht op zo weinig mogelijk opsluiten van minderjarigen. |
| Duur verblijf in de politiecel | <ul style="list-style-type: none">- De aanhouding duurt maximaal 24 uur en vindt plaats op het politiebureau. Daarna wordt beslist of er mag worden overgegaan tot drie dagen <i>arrest</i>, wat plaats kan vinden in de politiecel. De minderjarige wordt in ieder geval binnen vier dagen voor de rechter gebracht indien over wordt gegaan tot detentie, uit te voeren in een gevangenis. |
| Afdoeningen voor de rechter | <ul style="list-style-type: none">- Relatief weinig jeugdzaken komen voor de rechter.- Een zeer klein aantal jongeren (minderjarig of net meerderjarig) dat veroordeeld wordt tot een vrijheidsstraf, wordt daarbij onvoorwaardelijk veroordeeld. |

AANTALLEN VRIJHEIDSBENEMINGEN

- Slechts een zeer klein aantal jongeren (minderjarig of net meerderjarig) wordt vastgehouden op strafrechtelijke titel.

340 Dit alles blijkt uit de schriftelijke reactie van Pia Holm, Superintendent bij de National Police Board te Helsinki, in een toelichting op de verstrekte statistieken omtrent aanhouding, arrest en detentie, ontvangen op 25-05-2011. Merk hierbij op dat de aanhouding slechts van korte duur is en het om tussen de veertig en zeventig minderjarigen per jaar gaat. Het arrest voor drie dagen komt in de laatste jaren geen enkele keer meer voor bij minderjarigen onder de veertien jaar.

341 Honkatukia, P. & Kivivuori, J. (red.) (2006), p. 379.

14.3. Duitsland

14.3.1. Het jeugdstrafrecht in Duitsland

In Duitsland speelt het (jeugd)strafrecht zich voornamelijk op federaal niveau af.³⁴² Er is een apart jeugdstrafrechtstelsel waarin de opvoedingsgedachte centraal staat.³⁴³ Dit uit zich in het opvoedkundige karakter van de sancties. Naast opvoedkundige jeugdsancties kent Duitsland tuchtmaatregelen en jeugdstraffen. De officier van justitie en de kinderrechtter hebben een brede keuze aan afdoeningswijzen waaronder civielrechtelijke schadevergoedingsregelingen en beschermingsregelingen vallen. Naast specifieke jeugdsancties zoals leerstraffen, verplichte jeugdbescherming en werk voor het maatschappelijk nut, heeft Duitsland ook bemiddeling als jeugdsanctie in de wet opgenomen.³⁴⁴ In reactie op jeugdcriminaliteit worden overwegend de opvoedingsmaatregelen ingezet. Jeugdstraffen worden beperkt tot de zeer ernstige gevallen.³⁴⁵ In de Duitse wet is het beginsel van opsluiting als uiterste maatregel, gebaseerd op het VN-kinderrechtenverdrag, gecodificeerd door aan te geven dat een vrijheidsbenemende straf slechts wordt opgelegd als educatieve en disciplinerende maatregelen niet toereikend zijn.³⁴⁶

Duitsland maakt onderscheid tussen kinderen (Kinder) en jeugdigen (Jugendliche) tussen de veertien en achttien jaar.³⁴⁷ Minderjarigen onder de veertien jaar kunnen niet worden vastgehouden door de politie, daar zij niet strafrechtelijk aansprakelijk zijn.³⁴⁸ Zij kunnen geen verdachte zijn en niet verhoord worden door de politie,³⁴⁹ maar mogen wel gehoord worden.³⁵⁰ Een minderjarige kan vanaf veertien jaar in een strafprocedure worden betrokken en minderjarigen in de leeftijd van veertien tot achttien jaar kunnen maximaal vijf jaar in een jeugdgevangenis worden geplaatst.³⁵¹ Bij zeer zware delicten, waar meer dan tien jaar gevangenisstraf op staat voor volwassenen, kan een minderjarige, bij uitzondering, tot tien jaar gevangenisstraf worden veroordeeld.³⁵²

Recente trends

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is er in Duitsland veel veranderd in de praktijk van het jeugdstrafrecht. Maatschappelijk werkers, officieren en rechters ontwikkelden en legden meer en nieuwe educatieve sancties op, uit te voeren in de wijk.³⁵³ Tot op heden wordt de voorkeur gegeven aan opvoedende maatregelen in plaats van vrijheidsbenemende straffen.³⁵⁴ Duitsland heeft in 2003 in zijn rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat dit beleid wordt gecontinueerd.³⁵⁵

-
- 342 Dünkel, F. (2010), Germany, in: Dünkel, F. e.a. (eds.) (2010) *Juvenile Justice Systems in Europe, Current Situation and Reform Developments*, volume 2, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, p. 547.
- 343 Zie paragraaf 3 en paragraaf 4 van de Jugendgerichtsgesetz, 'Jugendgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3427), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2300) geändert worden ist.' Zie ook het voorwoord bij de Polizeidienstvorschrift 382, 'Bearbeitung von Jugendsachen', DVJJ-Journal 1/1997, nr. 155.
- 344 Dünkel, F. (2010), p. 563.
- 345 Dünkel, F. (2010), p. 562.
- 346 Paragraaf 5 (2) en paragraaf 17 (2) Jugendgerichtsgesetz, dit wordt ook herhaald in paragraaf 72 over de voorlopige hechtenis. Zie ook: Dünkel, F. (2010), p. 563.
- 347 Polizeidienstvorschrift 382, paragraaf 1.4.
- 348 Polizeidienstvorschrift 382, paragraaf 72 lid 1 Jugendgerichtsgesetz.
- 349 Polizeidienstvorschrift 382, par. 3.1.2. Kinderen onder de veertien jaar kunnen wel onder strenge voorwaarden door de politie vastgehouden worden (*Gewahrsam*), ter vaststelling van hun identiteit, in het kader van het afweren van gevaar, om hen onder te brengen in een psychiatrische instelling of indien ambtshandelingen worden verstoord. Zie paragraaf 6.1.1. Daarbij mogen minderjarigen onder de veertien jaar niet in een (politie)cel worden geplaatst.
- 350 Polizeidienstvorschrift 382, 'Bearbeitung von Jugendsachen', DVJJ-Journal 1/1997, nr. 155, par. 3.1.4.
- 351 Paragraaf 18 (2) Jugendgerichtsgesetz.
- 352 Ibid.
- 353 Dünkel, F. (2010), p. 550.
- 354 Dünkel, F. (2010), p. 562.
- 355 Committee on the Rights of the Child, Germany, State report (2003), CRC/C/83/Add. 7, 2003, par. 823.

De Duitse cijfers omtrent criminaliteitstrends op de lange termijn zijn lastig te analyseren. Dit komt met name doordat de registratiemethoden zijn veranderd na de eenwording van Duitsland.³⁵⁶ Hierdoor bestaat er een gemengd beeld van de jeugdcriminaliteit. Westduitse cijfers lijken te wijzen op een stabiel beeld of een lichte daling in de jeugdcriminaliteit in de periode tot 2006.³⁵⁷ De politie nam een stabiel beeld waar bij overvallen en een toename bij geweld door minderjarigen en jongvolwassenen.³⁵⁸ De Oostduitse cijfers over minderjarige verdachten waren lange tijd hoger dan de Westduitse.³⁵⁹ In de afgelopen jaren zijn de verschillen tussen de twee voormalige landen teruggelopen.³⁶⁰ Wel heeft het VN-Kinderrechtencomité in 2004 zijn zorg geuit over het toenemend aantal minderjarigen in detentie, van wie een disproportioneel aantal van buitenlandse afkomst is.³⁶¹ Daarnaast maakt het Comité zich er zorgen over dat minderjarigen samen met personen tot 25 jaar worden opgesloten.³⁶² Een groot deel van de criminaliteit die wordt geregistreerd bij de politie wordt afgedaan op alternatieve wijze en komt niet bij de rechter terecht.³⁶³ De beslissing om anderszins af te doen (*diversion*) is aan de officier van justitie. De kinderrechter kan alternatieven voor detentie opleggen.

14.3.2. Opsluiting en voorarrest van minderjarigen

Politie

De politie wordt aangestuurd op het niveau van de deelstaten (*Länder*), wat met zich meebrengt dat in Duitsland verschillende politieorganisaties bestaan, allen met verschillende bevoegdheden, organisatiestructuren en wetten. In grote Duitse steden zoals Berlijn, Hamburg en Stuttgart bestaat een gespecialiseerde jeugdpolitie die zich bezighoudt met jeugdcriminaliteit. Maar er is ook op nationaal niveau een relevant instrument: *Polizeidienstvorschrift 382, 'Bearbeitung von Jugendsachen'*, ofwel de politieverordening administratie jeugdzaken.³⁶⁴ Daarnaast zijn de *Strafprozessordnung*, het *Jugendgerichtsgesetz*, het *Kinder- und Jugendhilfegesetz* en de *Polizeigesetze* onverkort van kracht, ondanks het feit dat er deelstaatspecifieke regels zijn.³⁶⁵ De politie staat onder stevige controle van de officier van de justitie.³⁶⁶ De politie heeft geen exclusieve verantwoordelijkheid bij het nemen van beslissingen over afdoening of vervolging door het Openbaar Ministerie, maar dient elke zaak op te sporen en door te sturen (het zogenaamde legaliteitsbeginsel is geldend).³⁶⁷ Zelf afdoen door middel van een waarschuwing of een sepot is geen optie, alle gesignaleerde strafbare feiten moeten worden gemeld aan het Openbaar Ministerie. Het is in Duitsland de officier die kiest voor een alternatief traject ofwel de buitengerechtelijke afdoening. In de helft van de zaken blijkt de officier zaken te seponeren als het gaat om kleine overtredingen, de persoonlijke schuld van de dader te verwaarlozen is of als er al een adequate opvoedingsmaatregel in gang is gezet.³⁶⁸

356 Dünkel, F. (2010), p. 550.

357 Dünkel, F. (2010), p. 552-553, recentere cijfers lijken niet voorhanden te zijn.

358 Idem.

359 Dit wordt door auteurs verklaard doordat in Oost-Duitsland na de eenwording een staat van 'anomie' of een verlies van morele grenzen heerste, in combinatie met sociaaleconomische deprivatie. Zie bijvoorbeeld Dünkel, F. (2010), p. 557.

360 Idem.

361 UN Committee on the Rights of the Child (2004), *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child*. Germany, CRC/C/15/Add.226, 2004, par. 60.

362 Ibid.

363 Dünkel, F. (2010), p. 559.

364 Polizeidienstvorschrift 382, "Bearbeitung von Jugendsachen", DVJJ-Journal 1/1997, nr. 155.

365 Polizeidienstvorschrift 382, par. 6.2.1.

366 Weijers, I. (2008), p. 164.

367 Albrecht, H.J. (2004), p. 470, 476; Weijers, I. (2008), p. 163. Zie ook Dünkel, F. (2010), p. 562. Dit heeft historische redenen en het dient misbruik van macht door de politie tegen te gaan.

368 Albrecht, H.J. (2004), p. 476; Weijers, I. (2008), p. 164.

Minderjarigen in contact met de politie

Duitsland kent een landelijke politiedienst (*Bundespolizei*) en federale politiediensten (*Landespolizei*). Naast de landelijke politiewet kent elke deelstaat zijn eigen politiewet. Deze zijn echter grotendeels op dezelfde manier opgebouwd. De politie dient de wettelijk vertegenwoordiger van de minderjarige in te lichten over diens aanhouding en verblijf op het politiebureau.³⁶⁹ Voordat de minderjarige wordt verhoord, moet een dagvaarding naar de ouders zijn verzonden. Daarnaast moet de politie minderjarigen meedelen dat zij recht hebben op verdediging en moeten er inlichtingen worden verstrekt over alle rechten die ze hebben, op een wijze die past bij hun intellectuele ontwikkeling.³⁷⁰ Artikel 104 lid 2 van het *Grundgesetz*, de Duitse grondwet, en artikel 42 lid 1 sub 3 van het *Bundespolizeigesetz* bepalen dat de politie een persoon uiterlijk aan het eind van de dag na arrestatie moeten vrijlaten, tenzij de vrijheidsbeneming door een rechterlijke beslissing wordt bevestigd en verlengd. Deze regel is algemeen en geldt voor zowel volwassenen als minderjarigen. De *Polizeidienstverordnung 382* gaat gedetailleerd in op het verhoor en stelt onder andere dat getracht moet worden om de minderjarige slechts éénmalig te verhoren³⁷¹ en dat ouders, voogden, wettelijk vertegenwoordigers en vertrouwenspersonen het recht hebben om daarbij aanwezig te zijn.³⁷²

*Regels omtrent het voorarrest*³⁷³

Het juridisch kader voor het voorarrest van minderjarigen is hetzelfde als voor volwassenen en kan worden gevonden in de Duitse strafwet, de *Strafprozessordnung*. Het *Jugendgerichtsgesetz*, de Duitse jeugdstrafwet, maakt echter een aantal uitzonderingen ten aanzien van minderjarigen en jeugdigen. Paragrafen 71 en 72 geven aan dat aan educatieve alternatieven prioriteit moet worden gegeven boven opsluiting. Hier is een duidelijke invloed zichtbaar van het VN-Kinderrechtenverdrag, dat ook bepaalt dat opsluiting een uiterste maatregel moet zijn.³⁷⁴

Slechts onder strikte omstandigheden moet de minderjarige in voorlopige hechtenis (*Untersuchungshaft*) genomen worden, namelijk indien een tijdelijke zorgmaatregel of huisvesting in een jeugdzorginstelling niet voldoende is en er geen alternatieven zijn. Daarnaast moeten de evenredigheid en de bijzondere last die de opsluiting voor de minderjarige meebrengt, worden meegewogen.³⁷⁵ Voor minderjarigen van veertien en vijftien jaar geldt in het bijzonder dat voorlopige hechtenis alleen is toegestaan als er gevaar is voor vlucht én de jeugdige al eerder is ontsnapt, zich voorbereidt te ontsnappen of geen vaste verblijfplaats heeft.³⁷⁶ In de praktijk brengen minderjarigen en jeugdigen meestal niet langer dan twee tot drie maanden door in voorlopige hechtenis.³⁷⁷

Rechten van minderjarigen in voorarrest

Minderjarigen en volwassenen dienen apart gedetineerd te worden en de voorlopig gehechten en de veroordeelden dienen ook gescheiden te worden.³⁷⁸ In de wet is dit echter slechts als wens opgenomen en niet als harde eis.³⁷⁹ In de praktijk worden deze regels niet altijd nageleefd, omdat in de

369 Artikel 41 lid 2 *Bundespolizeigesetz*; *Polizeidienstverordnung 382*, par. 6.4.2.

370 *Polizeidienstvorschrift 382*, par. 6.4.2 In de commune *Strafprozessordnung* is tevens opgenomen dat iemand voor verhoor in kennis moet worden gesteld van de verdenking. Zie artikelen 163a en 136 *Strafprozeßordnung* (1950), *Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319)*, die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2010 (BGBl. S. 2300) geändert worden ist.

371 *Polizeidienstvorschrift 382*, paragraaf 3.6.1.

372 *Polizeidienstvorschrift 382*, paragraaf 3.6.4 en 3.6.7.

373 In Duitsland wordt niet gesproken van *Arrest* maar van *Polizeigewahrsam*. *Arrest* verwijst namelijk naar de straf, uitgesproken door een rechter, van maximaal vier weken vrijheidsbeneming in een Jugendarrestanstalt, een jeugdinrichting, wat géén jeugdgevangenis is.

374 Artikel 37, sub b VN-Kinderrechtenverdrag.

375 Paragraaf 72 lid 1 *Jugendgerichtsgesetz*.

376 Paragraaf 72 lid 2 *Jugendgerichtsgesetz*.

377 Bron, Zie ook Dünkel 2009.

378 *Ibid.*

379 Wet, Kalmthout, A.M., Knapen, M.M., Morgenstern, C. (red.) (2009), p. 424.

Duitse jeugdgevangenen jongeren in de leeftijd van veertien tot en met 25 jaar samen worden geplaatst.³⁸⁰ Meestal worden de minderjarigen apart geplaatst van de volwassen jongeren en wordt getracht de voorlopig gehechten van de veroordeelden te scheiden.³⁸¹ Voorlopig gehechten tot 25 jaar hebben een ruimer bezoekrecht dan volwassenen.³⁸² Jongeren in voorlopige hechtenis hebben recht op een advocaat.³⁸³

14.3.3. Cijfers omtrent opsluiting en voorarrest van minderjarigen

Sinds de jaren zeventig is in Duitsland het totaal aantal gedetineerden, zowel minderjarig als volwassen, gedaald.³⁸⁴ De ontwikkeling in jeugd-detentie verschilt echter van de ontwikkeling bij volwassenen. De aantallen voorlopig gehechte minderjarigen zijn sinds de jaren negentig flink gestegen, met een piek in 2002.³⁸⁵

Op 31 maart 2008 zaten 1221 minderjarigen in de leeftijd van veertien tot achttien jaar in een gevangenis.³⁸⁶ Zij vormden 1,6 procent van het totale aantal ingeslotenen. 558 van hen zaten in voorlopige hechtenis, terwijl 663 minderjarigen waren veroordeeld tot een gevangenisstraf (47 in de leeftijd van veertien tot zestien jaar en 616 in de leeftijd van zestien tot achttien jaar).³⁸⁷ Over het aantal minderjarigen dat op het politiebureau verbleef, zijn geen cijfers beschikbaar. Opvallend is dat er relatief veel minderjarigen en adolescenten in voorlopige hechtenis worden gehouden. De media leggen druk op de rechterlijke macht om minderjarigen in detentie te houden, waarbij wordt geredeneerd dat een *short sharp shock* effectief zou zijn bij minderjarigen om hen in de toekomst van criminaliteit af te houden.³⁸⁸ Er lijken dus meer minderjarigen in de voorfase, voor aanvang van een eventueel proces, te worden vastgehouden dan dat er uiteindelijk worden veroordeeld tot vrijheidsbenemende straf. Hoewel ook in Duitsland een meer punitieve aanpak van jeugdcriminaliteit soms aangemoedigd wordt, zijn verscheidene auteurs van mening dat de voorlopige hechtenis in zijn algemeenheid met voorzichtigheid gebruikt wordt.³⁸⁹

IN HET OOG SPRINGENDE VERSCHILLEN MET NEDERLAND

Jeugdstrafrecht algemeen

- | | |
|-----------------------------|--|
| Herstelrecht en bemiddeling | - Bemiddeling in jeugdstrafzaken heeft een wettelijke basis. |
| Legaliteit en diversion | - Het legaliteitsbeginsel gebiedt de politie op te sporen en de officier te vervolgen, behoudens de in de wet opgesomde uitzonderingen. Dit betekent dat de politie niet bevoegd is om zaken buitengerechtelijk af te doen. In de praktijk worden veel zaken afgedaan op het niveau van de officier van justitie door middel van buitengerechtelijke afdoening (<i>diversion</i>). |

Vrijheidsbeneming minderjarigen

- | | |
|----------------------------------|---|
| Duur verblijf in de politiecel | - Minderjarige verdachten kunnen maximaal 24 uur op het politiebureau vastgehouden worden voordat ze worden vrijgelaten of voor een rechter gebracht. |
| Bijzonderheden vrijheidsbeneming | - Minderjarigen en (jong)volwassenen worden niet altijd gescheiden vastgehouden op het politiebureau of in de gevangenis. |

AANTALLEN VRIJHEIDSBENEMINGEN

- Cijfers omtrent het aantal minderjarigen dat op het politiebureau verbleef, zijn niet gepubliceerd. Het valt op dat er relatief veel minderjarigen en adolescenten in voorlopige hechtenis worden gehouden, meer dan dat er uiteindelijk worden veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf.

14.4. Engeland & Wales

14.4.1. Het jeugdstrafrecht in Engeland & Wales

Engeland & Wales kennen een strikte scheiding tussen het jeugdbeschermingsrecht en het jeugdstrafrecht, met ieder een eigen systeem van instanties en mogelijkheden om minderjarigen hun vrijheid te benemen. *New Labour* heeft sinds midden jaren negentig ingezet op repressief reageren op jeugddelinquentie,³⁹⁰ onder het motto: *tough on crime, tough on the causes of crime*. Voor criminele feiten gepleegd door minderjarigen werd meer verantwoordelijkheid gelegd bij de minderjarigen zelf en hun familie.³⁹¹ Hoewel de jeugdcriminaliteit tussen 1994 en 2004 daalde, nam de opsluiting van jongeren in diezelfde periode met negentig procent toe.³⁹² De *Crime and Disorder Act* van 1998 introduceerde een reeks nieuwe maatregelen om overlastgevende en openbare orde verstorende gedragingen aan te pakken,³⁹³ zoals *Child Safety Orders*,³⁹⁴ avondklokken en de *Anti Social Behaviour Order (ASBO)*.³⁹⁵ Deze maatregelen vereisen geen strafrechtelijk delict.³⁹⁶ De *ASBO* heeft zelfs geleid tot meer opsluiting van jongeren, aangezien deze civielrechtelijke maatregel bij overtreding een strafbaar feit oplevert waarvoor opsluiting mogelijk is.

Het jeugdstrafrecht is grotendeels geregeld in de *Crime and Disorder Act 1998* (Section 41). Minderjarigen zijn vanaf hun tiende jaar strafrechtelijk aansprakelijk en kunnen tot en met zeven-

Noten pag 126

380 Ibid.

381 Ibid.

382 Ibid.

383 Paragraaf 68, onder 4, *Jugendgerichtsgesetz*; Dünkel, F. (2010), p. 568.

384 Kalmthout, A.M., Knapen, M.M., Morgenstern, C. (red.) (2009), *Pre-trial detention in the European Union*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 424.

385 Ibid. Dit wordt door sommige auteurs verklaard doordat na de val van de muur en de éénwording van Duitsland een staat van anomie heerste, waarbij de omvergeworpen morele standaarden niet werden vervangen door een nieuw moreel kader. Dit, in combinatie met sociaal-economische deprivatie, zorgde voor een toename in jeugdcriminaliteit in Oost-Duitsland. Zie bijv. Dünkel, F. (2010), p. 557

386 Council of Europe Annual Penal Statistics (2010), SPACE I 2008, PC-CP (2010) 07, Strassbourg: Council of Europe. Zie <http://www3.unil.ch/wpmu/space/space-i/annual-reports/>, laatst geraadpleegd op 11-05-2011.

387 Ibid.

388 Ibid.

389 Kalmthout, A.M., Knapen, M.M., Morgenstern, C. (red.) (2009), *Pre-trial detention in the European Union*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 424.

Noten pag 127

390 Detrick, S., Abel, G., Berger, M., Delon, A. & Meek, R., (2008) *Violence Against Children in Conflict with the Law, A Study on Indicators and Data Collection in: Belgium, England and Wales, France and the Netherlands*, Amsterdam: Defence for Children International-the Netherlands, p. 44; Graham, J. & Moore, C. (2006) 'Beyond Welfare Versus Justice: Juvenile Justice in England and Wales', in: Junger-Tas, J. & Decker, S.H. (eds.) *International Handbook of Juvenile Justice*, Dordrecht: Springer, p. 65.

391 Muncie, J. & Goldson, B. (red.) (2006) *Comparative Youth Justice*, Londen: Sage Publications, p. 34. Zo kunnen ouders bijvoorbeeld ook een *parenting order* opgelegd krijgen om de familie te versterken. Zie p. 40.

392 Detrick e.a. (2008), p. 44; zie ook Nacro (2005), *A better alternative: reducing child imprisonment*, Londen: Nacro.

393 De zogenaamde *low level disorder and incivilities*.

394 De *Child Safety Order* wordt opgelegd door een familierechter als een kind gevaar loopt. Deze maatregel kan onder de tien jaar worden opgelegd en rechtvaardigt dat een kind tot een jaar onder de hoede van een sociaal werker of een *Youth Offending Team* kan worden geplaatst. Daarnaast kan het kind verplicht worden om bepaalde programma's te volgen en kunnen contact- en gebiedsverboden worden opgelegd. De maatregel krijgt hiermee strafrechtelijke trekken.

395 De *ASBO* is een civiele maatregel die door de politie kan worden opgelegd aan een minderjarige vanaf tien jaar wiens gedrag potentieel overlast kan geven. De inhoud van de maatregel ligt niet vast. Het gaat bijvoorbeeld om een gebieds- of contactverbod of een avondklok. Het overtreden van de voorwaarden van de maatregel kan leiden tot een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar, waarbij geldt dat de gedragingen waarvoor de maatregel is opgelegd niet strafrechtelijk van aard hoeven te zijn. Zie ook Dignan, J. (2010), p. 369.

396 Muncie, J. & Goldson, B. (red.) (2006), p. 37.

tien jaar worden berecht door een jeugdrechtbank.³⁹⁷ Hier kan van worden afgeweken: minderjarigen kunnen via het volwassenstrafrecht berecht worden in zaken omtrent levensdelicten, ernstige misdrijven waarvoor veertien jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd of als een delict samen met een meerderjarig persoon gepleegd is.³⁹⁸

Recente trends

Vanaf de jaren negentig heeft *New Labour* een meer repressieve lijn ingezet jegens jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast. De trend is dat er eerder, sneller en harder opgetreden wordt tegen minderjarigen en jeugdigen die strafbare feiten plegen of dreigen af te glijden. De grenzen van het strafrechtelijk apparaat worden opgerekt, waarbij de grens tussen criminaliteit en onwenselijk gedrag vervaagt en dit laatste zelfs wordt gecriminaliseerd.³⁹⁹ Hierdoor worden jonge plegers van voornamelijk lichte strafbare feiten eerder in het strafrecht betrokken en gecriminaliseerd.⁴⁰⁰

In Engeland & Wales is dus een trend waarneembaar waarbij hard(er) wordt opgetreden tegen jeugdcriminaliteit en vroeg wordt ingegrepen in de leefomgeving van de minderjarige om het tijt te keren. Civiele maatregelen met een strafrechtelijk 'randje' moeten dienen om ongewenst gedrag te beteugelen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de opsluiting van meer minderjarigen en jeugdigen. Er is echter ook een andere trend zichtbaar. De *Crime and Disorder Act* introduceerde tevens de *Youth Offending Teams (YOT's)*. Dit zijn lokale, multidisciplinaire teams die zich in een wijk- en persoonsgerichte aanpak bezighouden met jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast. De *YOT's* bestrijden recidive door middel van supervisie bij werk- en leerstraffen. Opsluiting gaan ze tegen met behulp van bemiddeling. De *YOT's* werken nauw samen met de politie,⁴⁰¹ maatschappelijk werkers en rechtbanken.⁴⁰²

14.4.2. Opsluiting en voorarrest van minderjarigen

Politie

Engeland & Wales kennen geen jeugdspecialisme bij de politie en hebben dit ook vroeger niet gekend. De politie heeft de exclusieve verantwoordelijkheid bij het nemen van beslissingen over afdoening of vervolging door het Openbaar Ministerie.⁴⁰³ Voor het verblijf op het politiebureau geldt een aparte wet waarin ook aandacht is besteed aan minderjarigen (*Police and Criminal Evidence Act 1984, Code C (2008), Code of Practice of the Detention, Treatment and Questioning of Persons by Police Officers*).

Minderjarigen in contact met de politie

De politie kan een zaak seponeren en een informele waarschuwing of een officiële terechtwijzing⁴⁰⁴ geven als het gaat om *first offenders* die een licht delict plegen. Indien een jongere na een terechtwijzing opnieuw een delict pleegt, kan hij nogmaals een waarschuwing krijgen, maar als het een

397 Voorheen gold de *doli incapax*, die het mogelijk maakte om de jonge leeftijd voor strafrechtelijke aansprakelijkheid te mitigeren; kinderen tussen de tien en veertien jaar werden geacht niet aansprakelijk te zijn tenzij de officier kon aantonen dat het kind op het gegeven moment wel degelijk kon onderscheiden tussen goed en kwaad en zijn daden daarmee kon begrijpen. Dit principe is echter in 1998 verlaten, waardoor kinderen vanaf tien jaar in principe strafrechtelijk aansprakelijk worden gehouden. Zie ook Dignan, J. (2010), England and Wales, in: Dünkel, F. e.a. (red.) (2010), *Juvenile Justice Systems in Europe*, volume 1, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, p. 360; Muncie, J. & Goldson, B. (red.) (2006), p. 36.

398 Dignan, J. (2010), p. 383; Zie ook Detrick, S. e.a. (2008), p. 44.

399 Muncie, J. & Goldson, B. (red.) (2006), p. 37.

400 Idem, p. 41. Zie ook Smith, R. (2003), *Youth Justice: Ideas, Policy, Practice*, Collumpton: Willan, p. 137.

401 Zo kan de politie, indien zij een reprimande of laatste waarschuwing geeft, de jongere doorsturen naar een *YOT*. Dit team kan de zaak dan verder afdoen en de jongere opnemen in een programma. Zie Dignan, J. (2010), p. 364.

402 Zie ook de website van de Youth Justice Board, <http://www.yjb.gov.uk/en-gb/> en voor de *YOT's* <http://www.yjb.gov.uk/en-gb/yjs/Youthoffendingteams/>.

403 Weijers, I. (2008), p. 162; Bottoms, A. & Dignan, J. (2004), 'Youth Justice in Great Britain', in: Tonry, M. & Doob, N. (eds.), *Youth Crime and youth justice. Comparative and cross-national perspectives*. (p. 29-246). Chicago/Londen: University of Chicago Press.

404 Een *reprimand* genaamd.

ernstig feit betreft, wordt overgegaan tot vervolging. Als een jongere na een laatste waarschuwing opnieuw de fout in gaat, wordt er zonder meer vervolgd.⁴⁰⁵ Wanneer de politie niet kiest voor een waarschuwing of een andere vorm van alternatieve afdoening, wordt de zaak doorgestuurd naar de officier van justitie. In ernstige gevallen kan de minderjarige vastgehouden worden in de politiecel, tenzij er passende opvang in een *Local Authority Secure Children's Home* geregeld kan worden.⁴⁰⁶ De op borgtocht (met of zonder voorwaarden) vrijgelaten minderjarige moet binnen zeven dagen voor het eerst voor een rechter verschijnen. Minderjarigen die in hechtenis zitten verschijnen al de volgende werkdag voor een rechter.⁴⁰⁷ De opties voor voorlopige hechtenis verschillen naar leeftijd, geslacht en kwetsbaarheid. Onvoorwaardelijke of voorwaardelijke borgtocht en voorlopige hechtenis op een andere plaats dan in een gevangenis behoren tot de mogelijkheden.⁴⁰⁸

Regels betreffende voorarrest

Voor minderjarigen geldt in het algemeen dat zij niet worden vastgehouden maar in vrijheid moeten worden gesteld, eventueel met voorwaarden, tenzij er sterke contra-indicaties zijn. Bij zeventienjarigen die worden verdacht van een (zeer) ernstig feit, is dit andersom: in principe wordt de minderjarige niet in vrijheid gesteld.⁴⁰⁹ De vrijheidsbeneming op het politiebureau (*police custody*) duurt maximaal 24 uur. Vervolgens besluit een rechter of een minderjarige op borgtocht vrij komt, met of zonder voorwaarden, of in hechtenis wordt genomen.⁴¹⁰ Alleen voor zeventienjarige verdachten geldt een maximum van drie dagen.⁴¹¹

Voorlopige hechtenis⁴¹² wordt toegepast bij kinderen vanaf tien jaar indien de delicten ernstig zijn of wanneer het gaat om een minderjarige die vaker de fout in is gegaan.⁴¹³ Normaal gesproken geldt een initiële voorlopige hechtenis⁴¹⁴ voor een maximum van acht dagen, maar in bijzondere omstandigheden kan dit worden voortgezet tot 28 dagen. Na deze fase vangt de voorlopige hechtenis aan, waarvan de maximale duur zeventig dagen bedraagt.⁴¹⁵ Gemiddeld zitten minderjarigen tussen de 26 en 38 dagen in voorlopige hechtenis. Deze wordt niet op het politiebureau maar in een jeugdgevangenis uitgezeten.⁴¹⁶

De minderjarige verdachte heeft het recht om kosteloos bijgestaan te worden door een advocaat,⁴¹⁷ en op aanwezigheid van een ouder of voogd bij het verhoor.⁴¹⁸ De ouders of voogd moeten erover geïnformeerd worden dat en waarvoor de minderjarige op het politiebureau verblijft.⁴¹⁹

405 Weijers, I. (2008), p. 163.

406 Deze gesloten voorzieningen worden gebruikt om jonge delinquenten op te vangen en te begeleiden. Meestal is hier echter geen plaats en komen de minderjarigen terecht in de politiecel: *JUSTICE and The Police Foundation (2010), Time for a new hearing. A comparative study of alternative criminal proceedings for children and young people, accompanying document to the 2010 report of the Independent commission on youth crime and antisocial behavior; Time for a fresh start*, London: Police Foundation, p. 10. Zie ook <http://www.yjb.gov.uk/en-gb/>, laatst geraadpleegd op 25-5-2011.

407 *JUSTICE and The Police Foundation (2010)*, p. 10.

408 *Ibid.*

409 Dignan, J. (2010), p. 385.

410 *Police and Criminal Evidence Act 1984, Code C (2008), Code of Practice of the Detention, Treatment and Questioning of Persons by Police Officers*, par. 12.2.

411 Detrick e.a. (2008), p. 45.

412 *Custodial remand* genaamd.

413 Detrick e.a. (2008), p. 45.

414 Engeland & Wales kennen de *initial remand to custody*, voorafgaand aan de *remand to custody*, de voorlopige hechtenis.

415 Detrick e.a. (2008), p. 45 geven aan dat in de praktijk de officier van justitie vaak om een verlenging vraagt bij de rechter.

416 Detrick e.a. (2008), p. 45. Zie ook Graham, J. en Moore, C. (2006), 'Beyond Welfare Versus Justice: Juvenile Justice in England and Wales', in: Junger-Tas, J. & Decker, S.H. (eds.), *International handbook of juvenile justice*, pp. 65-91, Dordrecht: Springer, p. 77.

417 Weijers verklaart dit aan de hand van het sterk adversaire systeem en de scheiding tussen straffen en beschermen. Zie Weijers, I. (2008), p. 167.

418 *Police and Criminal Evidence Act 1984, Code C (2008), Code of Practice of the Detention, Treatment and Questioning of Persons by Police Officers*, par. 1.5.

419 *Idem*, par. 3.1 en 3.13.

14.4.3. Cijfers omtrent opsluiting en voorarrest van minderjarigen

Engeland & Wales sluiten meer jongeren op dan alle andere Europese landen, te weten twaalf keer het aantal jongeren dat in Nederland wordt opgesloten en 160 keer het aantal jongeren in Noorwegen, Zweden of Finland.⁴²⁰ De omstandigheden werden door de inspectie, de *Chief Inspector of Prisons*, ‘volkomen ongeschikt’ en onwaardig voor elk geciviliseerd land geacht.⁴²¹ Ook het VN-Kinderrechtencomité uitte in zijn laatste *Concluding Observations* (2008) zijn bezorgdheid over Engeland & Wales. Het merkte op dat aan een hoog aantal minderjarigen de vrijheid wordt ontnomen, wat aangeeft dat detentie niet altijd als uiterste maatregel wordt ingezet. Het Comité beveelt dan ook aan om meer alternatieve sancties te bieden.⁴²² Zorgelijk is ook dat er weinig plaatsen zijn waar minderjarige meisjes kunnen worden gedetineerd. Hierdoor worden zij vaak samen met volwassenen gedetineerd.⁴²³ Dit is strijdig met artikel 37 lid c IVRK.

In de jaren 2008 en 2009 kwamen minstens 53.000 minderjarigen onder de zestien jaar in de politiecel terecht en brachten daar minstens één nacht door. Hierbij waren maar liefst 13.000 minderjarigen tussen de negen en dertien jaar oud.⁴²⁴ Over de groep van zestien en zeventien jaar oud die in de politiecel verblijft, zijn geen cijfers voorhanden. In 2006 bedroeg het aantal gedetineerden onder de achttien jaar, inclusief voorlopig gehechten, 2.440. Dit was 3,1 procent van de gehele gevangenispopulatie. In 2007 waren dit er nog ‘slechts’ 1.883, 2,4 procent van de gehele gevangenispopulatie.⁴²⁵ Zes procent van de gedagvaarde minderjarigen wordt gedetineerd in afwachting van een proces of

IN HET OOG SPRINGENDE VERSCHILLEN MET NEDERLAND

Jeugdstrafrecht algemeen

Leeftijdsgrenzen

- Minderjarigen zijn vanaf tien jaar strafrechtelijk aansprakelijk en kan vanaf die leeftijd hun vrijheid worden benomen.

Beleid

- Bij de aanpak van overlast en jeugdcriminaliteit is het strafrecht dominant, in plaats van jeugdbescherming.
- Engeland & Wales kennen hybride maatregelen, waarbij het overtreden van een civiele maatregel (*ASBO*) kan leiden tot vrijheidsbeneming en detentie.

Vrijheidsbeneming minderjarigen

Duur verblijf in de politiecel

- Een minderjarige kan maximaal 24 uur worden vastgehouden op het politiebureau voordat er borgtocht of hechtenis moet volgen.

Regeling omtrent vrijheidsbeneming

- Engeland & Wales kennen een aparte regeling voor het *arrest* op het politiebureau (Police and Criminal Evidence Act 1984, Code C (2008), Code of Practice of the Detention, Treatment and Questioning of Persons by Police Officers), waarbij ook aandacht is voor de kwetsbare positie van minderjarigen.

AANTALLEN VRIJHEIDSBENEMINGEN

- Engeland & Wales sluiten relatief veel minderjarigen op in politiecellen, in voorlopige hechtenis en na veroordeling. Dit is twaalf keer de hoeveelheid jongeren die in Nederland wordt opgesloten en 160 keer de hoeveelheid in Noorwegen, Zweden of Finland.

straf. Tweederde van deze groep wordt later vrijgesproken of krijgt een niet-vrijheidsbenemende straf opgelegd.⁴²⁶ Slechts een derde van deze voorlopig gehechten wordt dus later wel tot een vrijheidsbenemende straf veroordeeld. Vanaf de jaren negentig legden de rechters meer en langere vrijheidsbenemende straffen op, met name aan de groep van vijftien- tot en met zeventienjarigen.⁴²⁷

Er kan geconcludeerd worden dat in de voorfase van het strafproces minderjarigen veelvuldig worden vastgehouden en dat Engeland & Wales meer en langere vrijheidsbenemende straffen zijn gaan opleggen.

14.5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de aanpak van minderjarige verdachten van strafbare feiten in de omringende landen verschilt van die in Nederland. Er blijkt dat, als het om minderjarige verdachten gaat, ook in deze landen de implementatie van het VN-Kinderrechtenverdrag te wensen overlaat. Er is echter in de vier onderzochte landen een aantal positieve punten aan te wijzen waarvan Nederland een voorbeeld zou kunnen nemen. Zo is de invloed van het VN-Kinderrechtenverdrag in de Duitse wet- en regelgeving ten aanzien van het voorarrest van minderjarigen duidelijk waar te nemen en is het uiterste-maatregel-beginsel gecodificeerd in de wet.

Een opvallend verschil tussen de situatie in Nederland en de vier onderzochte landen is de maximale termijn die minderjarigen in een politiecel mogen verblijven. In vergelijking met deze landen kunnen minderjarigen in Nederland lang in de politiecel zitten. In Duitsland, Engeland & Wales, België en Finland is de maximale termijn 24 uur en worden minderjarigen over het algemeen na een maximale termijn van 24 uur voor een rechter(-commissaris) gebracht en wordt beslist of en waar de minderjarige vast moet blijven zitten. Gezien dit verschil verdient het aanbeveling om in Nederland na te gaan of de termijnen van het verblijf op het politiebureau teruggebracht kunnen worden. Speciaal voor minderjarigen geldt dat eerder en kritischer getoetst kan worden of de vrijheidsbeneming voldoet aan het beginsel dat opsluiten een uiterste maatregel moet zijn (artikel 37 lid b IVRK).

Een ander belangrijk verschil is de wijze van benadering. Terwijl Engeland & Wales een punitief klimaat kennen, ligt in Duitsland, Finland en België de nadruk in meer of mindere mate op de rol van het jeugdbeschermingsrecht in de aanpak van jeugdcriminaliteit. In de laatste drie landen is er meer aandacht voor de inzet van alternatieven. In het Nederlandse jeugdstrafrechtstelsel en de praktijk zijn kenmerken van beide benaderingen zichtbaar. Hier zou meer aandacht kunnen worden besteed aan de inzet van alternatieven en herstelrecht. Nederland zou een voorbeeld kunnen nemen aan België en Duitsland, waar herstelbemiddeling in de wet is vastgelegd.

Noten pag 130

420 Muncie, J. & Goldson, B. (red.) (2006), p. 44. Zie tevens Muncie, J. (2004), *Youth and Crime*, London: Sage.

421 Muncie, J. & Goldson, B. (red.) (2006), p. 41; Dignan, J. (2010), p. 395 geeft ook aan dat er aanhoudende zorgen bestaan omtrent het hoge aantal minderjarigen dat de vrijheid benomen is en de daarbij behorende omstandigheden en behandeling.

422 UN Committee on the Rights of the Child (2008), *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 2008, CRC/C/GBR/CO4.

423 Muncie, J. & Goldson, B. (red.) (2006), p. 45.

424 Dit blijkt uit cijfers van de Howard League on Penal Reform, gepubliceerd in *The Guardian* op maandag 13 juni 2011, zie www.theguardian.co.uk. The Howard League stelt 'minstens', omdat cijfers beschikbaar zijn gesteld door een aantal politieregio's, maar niet door alle.

425 Kalmthout, A.M., Knapen, M.M., Morgenstern, C. (red.) (2009), *Pre-trial detention in the European Union*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 936

Noten pag 131

426 *JUSTICE and The Police Foundation* (2010), p. 10.

427 Dignan, J. (2010), p. 381.

15. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit rapport vormt het verslag van een onderzoek waarin Nederlandse wet- en regelgeving, beleid en praktijk ten aanzien van voorarrest van minderjarige verdachten in politiecellen en cellencomplexen is getoetst aan de bepalingen in het VN-Kinderrechtenverdrag. Er is onderzocht of de voorwaarden voor opsluiting van minderjarigen en de rechtspositie van minderjarigen in politiecellen voldoen aan de normen die het VN-Kinderrechtenverdrag stelt. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de conclusies van het onderzoek en de aanbevelingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn gedaan.

NEDERLAND VOERT GEEN KINDVRIENDELIJK BELEID TEN AANZIEN VAN MINDERJARIGEN IN POLITIECELLEN

De belangrijkste conclusie die op basis van dit onderzoek gesteld kan worden is dat de rechtspositie van minderjarige verdachten nauwelijks verschilt van de rechtspositie van volwassenen. In tegenstelling tot minderjarigen die in justitiële jeugdinrichtingen verblijven, geldt voor minderjarigen in politiecellen geen kindgericht beleid. Specifieke regels voor minderjarigen ontbreken in onder meer wetgeving, protocollen, interne werkinstructies en huisregels. Hierdoor gelden voor minderjarigen grotendeels dezelfde regels van toepassing als voor volwassenen. Daarbij geldt dat minderjarige verdachten op dezelfde afdeling van het politiebureau verblijven als meerderjarige verdachten. Op basis van artikel 40 lid 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag wordt van de Nederlandse overheid verwacht dat zij er alles aan doet om de totstandkoming van speciale wetten, procedures, autoriteiten en instellingen op het terrein van jeugdstrafrecht te bevorderen. In de fase van het jeugdstrafproces waarin minderjarigen in een politiecel verblijven, wordt aan deze opdracht niet voldaan. Ook bij de behandeling en bejegening van minderjarige verdachten is sprake van een gebrek aan aparte kindgerichte wetgeving, kindgericht beleid en speciaal opgeleid personeel. Begrippen als ‘het belang van het kind’ en een ‘pedagogische aanpak’ zijn niet voldoende vertaald naar de praktijk. Politiecellen zijn ingericht op een kort verblijf en niet berekend op het verblijf van minderjarige verdachten. De wijze waarop medewerkers van de politie en de arrestantenzorg omgaan met minderjarigen is niet apart voorgeschreven in wetgeving of beleid. Dit is in strijd met het VN-Kinderrechtenverdrag en de bijbehorende regelingen. Het ontbreken van expliciete regels en criteria voor de behandeling en bejegening van minderjarigen die in een politiecel verblijven, maakt dat er geen garanties zijn voor een menselijke behandeling uitgaande van hun leeftijd.

AANBEVELINGEN

- ✓ Formuleer een alomvattend kindgericht beleid voor minderjarigen die in een politiecel verblijven.
- ✓ Neem een wettelijke bepaling op die voorziet in de scheiding van minderjarige verdachten en volwassen verdachten op het politiebureau en in het cellencomplex.
- ✓ Richt aparte afdelingen in voor minderjarigen op het politiebureau of in het cellencomplex met voorzieningen die zijn afgestemd op minderjarigen.
- ✓ Stel eisen aan de inrichting van aparte kindvriendelijke cellen. Onderzoek of reeds opgestelde criteria voor kindvriendelijke cellen (bijvoorbeeld op de rechtbank) ook kunnen gelden voor jeugdcellen op politiebureaus.
- ✓ Neem in de Regeling Politiecellencomplexen en in interne regels van de politie een aparte afdeling op over de minimumeisen die gelden voor het verblijf van minder -

jarigen en de benodigde voorzieningen.

- ✓ Werk criteria als ‘het belang van het kind’, ‘een kindvriendelijke behandeling’ en ‘een pedagogische aanpak’ uit in protocollen en richtlijnen, zodat iedereen die met minderjarige verdachten in aanraking komt, handvatten heeft voor de bejegening van minderjarigen. De notitie van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming *Goed bejegenen, beginselen over het omgaan met ingesloten* kan hier als vertrekpunt gelden.
- ✓ Stel een speciaal op minderjarige ingesloten gericht Huishoudelijk Reglement Zorg voor en Bejegening in Politiecellen op.
- ✓ Stel met iedere minderjarige verdachte bij aankomst op het politiebureau een ‘sociaal contract’ op tussen de arrestantenverzorger en de minderjarige, waarin zij samen afspraken maken over het verblijf en de bejegening.
- ✓ Houd rekening met de geestelijke vermogens en beperkingen van minderjarige verdachten in de politiecel.
- ✓ Regel wettelijk dat artsen die spreekuur houden in arrestantencomplexen automatisch op de hoogte worden gesteld als er een minderjarige in een politiecel verblijft, zodat ze langs kunnen gaan om zijn of haar (mentale) gezondheidstoestand te bespreken.

DE REGISTRATIE VAN GEGEVENS IS NIET OP ORDE

Uit dit onderzoek blijkt dat de door de diverse ketenpartners beschikbaar gestelde cijfers op verschillende plaatsen worden bijgehouden, soms tegenstrijdig zijn en niet regelmatig worden gepubliceerd. Bovendien blijken de definities die de diverse instanties, waaronder de politie en het Openbaar Ministerie, gebruiken niet hetzelfde te zijn. Hierdoor zijn er slechts onvolledige gegevens beschikbaar over het aantal minderjarigen dat jaarlijks in een politiecel verblijft. Er ontbreken recente cijfers over het aantal dagen dat minderjarigen in politiecellen verblijven. Bij gebrek aan data is het onvoldoende mogelijk om een op minderjarige verdachten afgestemd beleid te voeren.

AANBEVELINGEN

- ✓ Overleg met de ketenpartners en stel gezamenlijk duidelijke definities vast.
- ✓ Zorg voor centrale dataregistratie.
- ✓ Zorg voor de beschikbaarheid van cijfers over het aantal minderjarigen in de politiecel, hun leeftijd, het aantal dagen dat het verblijf van minderjarigen in de politiecel duurt en de beperkingen die aan hen gesteld worden.
- ✓ Publiceer jaarlijks cijfers over het aantal gehoorde en het aantal in verzekering gestelde minderjarige verdachten. Evalueer de zaken van minderjarigen die in verzekering zijn gesteld. Toets daarbij op welke specifieke gronden minderjarigen op het politiebureau verblijven.
- ✓ Publiceer jaarlijks cijfers over het aantal zaken waarin de inbewaringstelling van minderjarige verdachten geschorst wordt.
- ✓ Publiceer jaarlijks cijfers over de toepassing van de inverzekeringstelling en de inbewaringstelling op een andere plaats dan in de politiecel.

HET OPSPORINGSBELANG WEEGT ZWAARDER DAN HET BELANG VAN HET KIND

Tijdens de eerste drie dagen op het politiebureau staat het belang van het opsporingsonderzoek voorop en is er nauwelijks aandacht voor de rechten en het belang van de minderjarige verdachte. Het criterium ‘in het belang van het onderzoek’, op basis waarvan de hulpofficier van justitie minderjarigen langer kan vasthouden op het politiebureau, is zeer ruim geformuleerd. Om te kunnen voldoen aan het uiterste-maatregel-criterium uit het VN-Kinderrechtenverdrag is een nadere specificering nodig van de gronden voor in verzekeringstelling in zaken van minderjarigen. Beslissingen van de hulpofficier van justitie, de officier van justitie en de rechter-commissaris dienen zorgvuldiger gemotiveerd te worden. De wet biedt ruimte voor andere oplossingen. Volgens de wet kunnen de in verzekeringstelling en in bewaringstelling op elke andere plaats uitgevoerd worden, maar deze mogelijkheden worden nog onvoldoende benut.

AANBEVELINGEN

- ✓ Maak afname van het aantal kinderen dat in een politiecel verblijft uitgangspunt van beleid. Betrek hierbij *best practises* uit andere landen die het terugbrengen van het aantal minderjarigen in detentie en in voorarrest al tot prioriteit van beleid hebben gemaakt, zoals Finland.
- ✓ Specificeer de gronden voor in verzekeringstelling en in bewaringstelling in zaken van minderjarige verdachten. Maak het criterium ‘in het belang van het onderzoek’ kind-specifiek door aan te geven waar in zaken van minderjarige verdachten rekening mee moet worden gehouden. Dit geldt ook voor de andere ruim geformuleerde gronden waaronder ‘een ernstig geschokte rechtsorde’ en ‘de maatschappelijk veiligheid’.
- ✓ Garandeer dat bij het maken van nieuwe wetgeving de voorlopige hechtenis niet wordt ingezet als straf of corrigerende maatregel.
- ✓ Verwijs waar dat kan zaken van minderjarigen zo vroeg mogelijk door naar een civiel traject. Evalueer de zorgmelding en onderzoek hoe deze het meest effectief kan worden ingezet door de politie en de Raad voor de Kinderbescherming, ook in zaken van minderjarige verdachten. Kijk bijvoorbeeld hoe dit in België en Duitsland gedaan wordt.

INVERZEKERINGSTELLING VAN MINDERJARIGEN IS DE AFGELOPEN JAREN TOEGENOMEN

Uit de beschikbare cijfers komt naar voren dat het aantal minderjarige verdachten sinds enkele jaren daalt. Dit geldt ook voor het aantal politieverhoren van minderjarige verdachten, het aantal zaken dat aan de rechter-commissaris voorgeleid wordt en het aantal minderjarigen dat na voorgeleiding aan de rechter-commissaris in bewaring gesteld wordt. Eén gegeven gaat tegen deze trend in: het aantal minderjarigen dat na het politieverhoor door de hulpofficier van justitie in verzekering wordt gesteld, en daarmee langer in een politiecel vastgehouden wordt, is in een jaar tijd met bijna duizend gestegen. Deze ontwikkeling roept de vraag op of Nederland het kinderrechtelijk beginsel dat vrijheidsberoving van minderjarigen alleen als uiterste maatregel mag worden toegepast wel voldoende naleeft.

AANBEVELINGEN

- ✓ Onderzoek op welke gronden minderjarigen in verzekering kunnen worden gesteld en in hoeverre deze kindspecifiek zijn. Stel een procesevaluatie in waarbij onderzocht wordt of toetsing aan het criterium ‘in het belang van het onderzoek’ recht doet aan het uiterste-maatregel-beginsel uit het VN-Kinderrechtenverdrag. Daarbij moet ook gekeken worden naar de rol van de advocaat voorafgaand en tijdens het politieverhoor.
- ✓ Stel landelijke richtlijnen op voor de bepaling op basis waarvan de in verzekeringstelling kan worden uitgevoerd ‘op een andere plaats’.
- ✓ Zorg dat ketenpartners direct, dus al gedurende de in verzekeringstelling, onderzoeken of en onder welke voorwaarden vrijlating mogelijk is.
- ✓ Ontwikkel alternatieven voor de in verzekeringstelling van minderjarige verdachten, zodat minderjarigen ook in deze fase van het strafproces onder voorwaarden naar huis kunnen gaan.
- ✓ Investeer in het landelijk beschikbaar maken van erkende gedragsinterventies voor jeugdige verdachten.
- ✓ Evalueer de toepassing van schorsingsmaatregelen.

DE MAXIMALE TERMIJN VOOR VERBLIJF VAN MINDERJARIGEN IN EEN POLITIECEL IS TE LANG

De Nederlandse wet en praktijk voldoen niet aan de eisen die het VN-Kinderrechtenverdrag en de bijbehorende regelingen stellen aan de maximale termijn die minderjarigen in een politiecel zouden mogen doorbrengen. In Nederland is, afhankelijk van de leeftijd van een minderjarige, de maximale termijn zestien dagen en vijftien uur. Deze termijn is aanzienlijk langer dan in andere landen, zoals België, Duitsland, Finland en Engeland & Wales. In deze landen is de periode die minderjarige verdachten doorbrengen op het politiebureau maximaal 24 uur.

AANBEVELINGEN

- ✓ Neem in de wet op dat het maximum verblijf van minderjarige verdachten in een politiecel niet langer kan duren dan een paar dagen en in ieder geval niet langer dan de periode van de in verzekeringstelling.
- ✓ Schaf artikel 16a van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen (BJJ) af, zodat het verblijf van minderjarigen in een politiecel niet vanwege vervoersproblemen of plaatsgebrek in justitiële jeugdinrichtingen verlengd kan worden.
- ✓ Stel vast op welke plaatsen de aanvang van de inbewaringstelling kan worden doorgebracht als de justitiële jeugdinrichtingen vol zitten of er geen vervoer naar toe is.
- ✓ Vergelijk het Nederlandse beleid met andere landen waar verdachten maximaal 24 uur in een politiecel kunnen verblijven (België, Finland, Engeland & Wales en Duitsland) en onderzoek of dit in Nederland ook mogelijk is.

ER ZIJN TE WEINIG ALTERNATIEVEN VOOR OPSLUITING VAN MINDERJARIGEN IN EEN POLITIECEL BESCHIKBAAR

De inzet van buitengerechtelijke afdoening en van alternatieven voor opsluiting in de politiecel zijn voorwaarde voor een kindvriendelijk beleid dat is gericht op het terugbrengen van het aantal minderjarigen in de politiecel. Uit het onderzoek blijkt dat Nederland hierin heeft geïnvesteerd. Zo kent Nederland de Halt-afdoening, gedragsinterventies en schorsingsmaatregelen. Desondanks is het aanbod te gering en is er geen sprake van samenhang. Het is bovendien onvoldoende inzichtelijk wat er met zorgmeldingen naar Bureau Jeugdzorg gebeurt. Er zou voor minderjarigen meer mogelijk moeten zijn om via herstelrecht en bemiddeling van hun fouten te kunnen leren en die fouten recht te kunnen zetten. In landen als België, Duitsland en Finland is dit reeds praktijk.

AANBEVELINGEN

- ✓ Zorg dat de politie en de hulpofficier van justitie voldoende kennis hebben van buitengerechtelijke programma's en dat zij in iedere zaak toetsen of deze kan worden afgedaan buiten het strafrecht om.
- ✓ Ontwikkel naast de Halt-afdoening een ruimer en landelijk dekkend aanbod van programma's voor *diversion*.
- ✓ Geef bemiddeling en herstelrecht een wettelijke basis in het jeugdstrafrecht. Onderzoek de mogelijkheden om een landelijk aanbod aan bemiddelings- en herstelrechtprogramma's in jeugdstrafzaken te ontwikkelen. Geef de jeugdreclassering een officiële rol bij de doorverwijzing, monitoring en uitvoering ervan.
- ✓ Ontwikkel voor medewerkers van politie en justitie die in de praktijk met minderjarige verdachten werken een checklist of richtlijn voor de toepassing van *diversion*.
- ✓ Vergelijk het aanbod van programma's voor *diversion* en bemiddeling in Nederland met *best practises* in andere landen.

DE UITVOERING VAN HET RECHT OP INFORMATIE EN HET RECHT OP RECHTSBIJSTAND KAN BETER

De invoering van het recht op rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor lijkt een verbetering van de rechtspositie van minderjarigen, maar in de praktijk doen zich knelpunten voor. Zo hebben minderjarige verdachten jonger dan twaalf jaar geen recht op een advocaat, verblijven minderjarigen langer in de cel in afwachting van hun advocaat of vertrouwenspersoon, zijn advocaten niet altijd beschikbaar waardoor het politieverhoor toch zonder advocaat kan beginnen en is rechtsbijstand niet voor iedere minderjarige verdachte gratis.

Ook de uitvoering van het recht van minderjarigen om volledig te worden geïnformeerd over hun aanhouding en verblijf in de politiecel, laat te wensen over. Er is geen samenhang in beleid en praktijk. Informatie van diverse ketenpartners sluit vaak niet op elkaar aan en er wordt onvoldoende rekening gehouden met de minderjarigheid van de verdachten. Daarbij komt dat ouders niet altijd onmiddellijk na de aanhouding van hun kind op de hoogte worden gesteld. Dat is in Nederland (nog) niet in de wet geregeld, maar in een Ambtsinstructie.

AANBEVELINGEN

- ✓ Zorg ervoor dat minderjarige verdachten begrijpelijke en overzichtelijke informatie ontvangen voordat zij door de politie worden verhoord of in verzekering zijn gesteld. Stem de geboden informatie af tussen de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering.
- ✓ Biedt informatie aan minderjarige verdachten aan in duidelijke en begrijpelijke taal. Maak een aparte uitgave van de huisregels voor minderjarigen waarbij meer uitgebreid wordt ingegaan op rechten en plichten die voortvloeien uit het VN-Kinderrechtenverdrag.
- ✓ Wijs professionals op het belang om minderjarige verdachten goed te informeren over de alternatieven voor detentie. Zorg dat de mening van de minderjarigen telt bij de inzet van alternatieven.
- ✓ Zorg dat ouders op een zorgvuldige wijze worden geïnformeerd over de aanhouding en insluiting van hun kind en over hun rechten.
- ✓ Garandeer dat alle minderjarige verdachten toegang hebben tot gratis rechtsbijstand, waaronder ook de minderjarigen jonger dan twaalf jaar en minderjarigen die ervan verdacht worden lichte delicten te hebben begaan.
- ✓ Stel eisen aan de deskundigheid van de jeugdadvocaat, waaronder kennis van het jeugd(straf)recht en het VN-Kinderrechtenverdrag.
- ✓ Maak in het wetsvoorstel Rechtsbijstand en politieverhoor mogelijk dat niet alleen een advocaat, maar ook een vertrouwenspersoon of ouders aanwezig kunnen zijn bij het politieverhoor.

DE KENNIS VAN POLITIE EN JUSTITIE IS NIET VOLDOENDE

De inzet van gespecialiseerd kindgericht personeel, waaronder de jeugdpolitie, gespecialiseerde arrestantenwachten, jeugdofficieren van justitie, jeugdadvocatuur en de rechter-commissaris is per regio of arrondissement verschillend geregeld. Er zijn wel speciale opleidingen voor het werken met minderjarigen, maar er zijn geen eisen die aan de politie, het Openbaar Ministerie of de advocatuur worden gesteld. Ook voor de rechter-commissaris geldt dat die niet altijd een achtergrond heeft als kinderrechter. Minderjarigen krijgen op het politiebureau regelmatig te maken met professionals die niet speciaal zijn getraind om met minderjarigen om te gaan. Hiermee voldoet Nederland niet aan de vereisten van het VN-Kinderrechtenverdrag. Iedereen die in zijn werk met minderjarige verdachten te maken krijgt, dient kennis te hebben van het jeugdstrafrecht, ontwikkelingspsychologie, pedagogiek en kinderrechten.

AANBEVELINGEN

- ✓ Zorg ervoor dat medewerkers van politie en justitie voldoende kennis hebben van de aparte rechtspositie van minderjarigen in het strafrecht uitgaande van het VN-Kinderrechtenverdrag.
- ✓ Geef de politieke jeugdtaak in iedere regio een gelijke basis door het opstellen van landelijke richtlijnen en protocollen. Verplicht alle politieregio's beleid op schrift te stellen op basis waarvan duidelijk is hoe de politieke jeugdtaak is ingevuld.
- ✓ Besteed in de opleiding en training van arrestantenwachten, jeugdpolitie, jeugd-recherche en hulpofficieren van justitie aandacht aan pedagogiek, psychologie, de

normen omtrent dwang en geweld, kindgerichte verhoortechnieken, het jeugdstrafrecht en het VN-Kinderrechtenverdrag met de bijbehorende regelingen.

- ✓ Stel op ieder politiebureau een arrestantenwacht in met een specialisatie jeugd.

EEN VERBOD OP DE TOEPASSING VAN DWANG EN GEWELD IS NIET WETTELIJK VASTGELEGD

Het VN-Kinderrechtenverdrag en de bijbehorende regelingen stellen strenge eisen aan de toepassing van dwangmiddelen en het gebruik van geweld bij minderjarigen in voorarrest. Alleen in uitzonderlijke situaties zijn dwangmiddelen geoorloofd. In Nederland is geen specifieke regelgeving over de toepassing van dwang en geweld bij minderjarigen in politiecellen. Een verbod op de toepassing van dwang en geweld ten aanzien van minderjarige verdachten, met uitzondering van de situatie waarin een kind een onmiddellijk gevaar vormt voor zichzelf of anderen, is niet opgenomen in de wet. Hiermee voldoet de Nederlandse wet niet aan de eisen die het VN-Kinderrechtenverdrag stelt.

AANBEVELINGEN

- ✓ Neem een bepaling in de wet op die foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing verbiedt.⁴²⁸
- ✓ Maak aparte protocollen voor een kindgericht beleid ten aanzien van de bejegening en behandeling van minderjarigen in politiecellen en de eisen die worden gesteld aan de veiligheid en het welzijn van minderjarigen die daar verblijven.
- ✓ Verbied de toepassing van dwang en geweld als straf.
- ✓ Stel een apart(e) protocol, beroepscode of richtlijn op ten aanzien van de toepassing van dwang en geweld bij minderjarigen, waarbij een pedagogische aanpak voorop staat. Sluit daarbij aan bij de 'Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinstellingen'.

HET TOEZICHT OP DE OMSTANDIGHEDEN VAN MINDERJARIGEN IN POLITIECELLEN SCHIET TE KORT

Nederland voldoet met het systeem van de huidige Commissies van Toezicht op de Politiecellen nog niet aan de eisen die het *United Nations Optional Protocol to the Convention of Torture* (OPCAT) framework stelt. Er zijn geen gezamenlijke garanties of richtlijnen, waardoor de werkwijze en invulling per politieregio kan verschillen. Een landelijk toetsingskader voor het verblijf van minderjarigen in de politiecel ontbreekt voornamelijk.

Bovendien is er onvoldoende zicht op het aantal en de inhoud van klachten die door minderjarigen of hun ouders worden ingediend bij de regionale Commissie voor de Politieklachten. De klachten van minderjarigen en hun ouders worden niet apart geregistreerd. Hierdoor blijft een goed instrument voor signalering, analyse en evaluatie onbenut.

428 VN-Kinderrechtenverdrag, art 37a; Liefwaard. T. (2008), p. 642 recommendation XVII a-1.

AANBEVELINGEN

- ✓ Ontwikkel een landelijk toetsingskader voor de rechtspositie van minderjarigen in politiecellen waaraan de Commissies van Toezicht op de Politiecellen kunnen toetsen.
- ✓ De Commissies van Toezicht op de Politiecellen dienen in de verslaglegging van inspectiebezoeken structureel aandacht te geven aan de positie van minderjarige arrestanten. Neem hiertoe een apart hoofdstuk over minderjarigen op in het jaarverslag van iedere commissie van toezicht.
- ✓ Rapporteer in het kader van het *Optional Protocol to the Convention of Torture monitoring system* specifiek over de situatie van minderjarigen in politiecellen. Stel daartoe eerst een Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) in dat is gebaseerd op het *United Nations Optional Protocol to the Convention of Torture (OPCAT)* framework. Formuleer aparte eisen waaraan de inspectie van de rechtspositie van minderjarigen moet voldoen.
- ✓ Voer in het kader van het *OPCAT-framework* een onderzoek uit naar de rechtspositie en het verblijf van minderjarigen in politiecellen. Dit onderzoek en het toetsingskader kunnen bijvoorbeeld worden uitgevoerd en opgesteld door de Inspectie Jeugdzorg en de Kinderombudsman.
- ✓ Maak via goede en begrijpelijke informatie een laagdrempelige toegang mogelijk tot de Commissies voor de Politieklachten, de Nationale Ombudsman of de Kinderombudsman.
- ✓ Registreer klachten van minderjarigen en uitspraken van klachtencommissies in zaken van minderjarigen apart. Dit geldt zowel voor de klachtenfunctionaris bij de politie, de Commissies voor de Politieklachten en de Nationale Ombudsman (ervan uitgaande dat de Kinderombudsman alleen klachten behandelt van minderjarigen en daarmee geen aparte registratie hoeft bij te houden).
- ✓ Publiceer jaarlijks een apart klachtenoverzicht van zaken van minderjarigen in het jaarverslag van de Commissies voor de Politieklachten. Maak daarbij een analyse van de klachten en evalueer deze jaarlijks binnen de politie. Pas met de uitkomsten van analyse en evaluatie waar nodig het beleid aan.

Ten slotte

Op dit moment voldoen de Nederlandse wet- en regelgeving, het beleid en de praktijk ten aanzien van het voorarrest van minderjarige verdachten in politiecellen niet aan de vereisten van het VN-Kinderrechtenverdrag. Nederland schiet hiermee tekort in het bieden van garanties voor een menselijke en kindgerichte behandeling van minderjarige verdachten in politiecellen. Met de rechten van minderjarigen wordt in de eerste fase van het strafproces onvoldoende rekening gehouden. Dit is een opmerkelijke constatering voor een land dat bekend staat om de uitgebreide wet- en regelgeving voor jeugdstrafrecht en waar minderjarige verdachten en veroordeelden een aparte rechtspositie hebben in het strafproces.

Met dit onderzoek wil *Defence for Children* de implementatie van het VN-Kinderrechtenverdrag in Nederland bevorderen en bijdragen aan een meer bewust en kindgericht beleid voor de groep minderjarigen die in aanraking komt met de politie. Aan de hand van de gedetailleerde aanbevelingen kunnen de overheid en de betrokken instanties de rechtspositie van minderjarige verdachten in de eerste fase van het strafrechtelijke proces verbeteren. Met de opvolging van de aanbevelingen wordt niet alleen voldaan aan de internationaal-rechtelijke verplichtingen die de Nederlandse

regering met de ratificatie van het VN-Kinderrechtenverdrag is aangegaan. Een kindvriendelijke benadering van minderjarige verdachten biedt een meerwaarde voor alle betrokken partijen. Zo zullen de betrokken professionals kunnen zien dat een kindvriendelijke aanpak bijdraagt aan een effectievere aanpak van jeugdcriminaliteit. Minderjarige verdachten zullen ervaren dat ze serieus worden genomen, een eerlijke kans krijgen en professioneel worden behandeld door de politie. Zo'n ervaring kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland. Dat is een bijdrage waar de hele samenleving baat bij heeft.

BRONNEN

LITERATUUR

Adviesbureau Lentenaer (2011)

Aanwijzing rechtsbijstand bij politieverhoor bij minderjarige verdachten, impactanalyse voor de Nederlandse Politie, Lent: Adviesbureau Lentenaer.

Albrecht, H. (2004)

Youth Justice in Germany, in: Tonry, M. & Doob, A. (eds.) (2004) *Youth Crime and Youth Justice. Comparative and Cross-national Perspectives* (pp. 443-493). Chicago/Londen: University of Chicago Press.

Bosker, K.R., Kamphuis-van der Veer, H. (2011)

Wachtruimte Civiele Jeugd in het gerechtshuis, nota van aanbevelingen, Programma Jeugdrechtspraak, Kindvriendelijkheid in gerechtshuizen, Den Haag.

Bottoms, A. & Dignan, J.(2004)

Youth Justice in Great Britain, in: Tonry, M. & Doob, N. (eds.), *Youth Crime and youth justice. Comparative and Cross-national Perspectives*. (p. 29-246). Chicago/Londen: University of Chicago Press.

Bueren, G. van,(red.), (1993)

International Documents on Children, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Bueren, G. van, (2006)

Article 40 Child Criminal Justice. A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009)

Landelijke jeugdmonitor 2009, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid (2011)

Trendsignalement 2011 – Ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid, Den Haag: Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2010)

Tendrapport 2010, Landelijke jeugdmonitor, OBT bv, Den Haag : CBS.

Christiaens, J. Dumortier, E. & Nuytiens, A. (2010)

Belgium, in: Dünkel, F. e.a. (eds.) *Juvenile Justice Systems in Europe, Current Situation and Reform Developments*, volume 1, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Council of Europe Annual Penal Statistics (2010)

SPACE I 2008, PC-CP (2010) 07, Strassbourg: Council of Europe. Zie <http://www3.unil.ch/wpmu/space/space-i/annual-reports/>, laatst geraadpleegd op 11-04-2011.

De Smet, B., (2010)

Jeugdbeschermingsrecht in hoofdlijnen, Antwerpen: Intersentia.

Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2010),

Capaciteitsplan justitiële jeugdinrichtingen, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Dekens. N, (2010)

Aanranding in het Tikibad, *Jeugd en CO*, jaargang 4, nr. 7, p. 31.

- Detrick, S., Abel, G., Berger, M., Delon, A. & Meek, R. (2008)
Violence Against Children in Conflict with the Law, A Study on Indicators and Data Collection in Belgium, England and Wales, France and the Netherlands, Amsterdam: Defence for Children International The Netherlands, Howard League for Penal Reform.
- Dierx, J. (2010)
'De blauwe plekken moeten liefst nog niet zijn verkleurd' -Strafrechtelijke bemiddeling in Maastricht, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2010 (10) nr. 3, pp. 53-58.
- Dignan, J. (2010)
England in: Dünkel, F. e.a. (eds.) (2010) *Juvenile Justice Systems in Europe, Current Situation and Reform Developments*, volume 1, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Dijk, C. van, Dumortier, E. & Eliaerts, C. (2006)
Survival of the Protection Model? Competing Goals in Belgian juvenile justice, in: Junger-Tas, J. & Decker, S.H. (eds.), *International Handbook of Juvenile Justice*, pp. 187-223, Dordrecht: Springer.
- Driessens, K. (2006)
Dossier Jeugdgevangenissen, Te weinig en te volle jeugdgevangenissen, *Gazet van Antwerpen*. Zie www.gva.be/dossiers, laatst geraadpleegd op 30-3-2011.
- Dünkel, F. (2010)
Germany, in: Dünkel, F. e.a. (eds.) (2010) *Juvenile Justice Systems in Europe, Current Situation and Reform Developments*, volume 2, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Eliaerts, C. (2010)
Schets van het jeugdstrafrecht in België, in: Bundel RSJ-Congres 25 november 2010, *Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig?*
- Doek, J., & Vlaardingebroek, P. (2009)
Jeugdrecht en jeugdzorg, Amsterdam: Elsevier Juridisch.
- Geleynse, J., (2008)
Jeugdigen in de politiecel. Van regelgeving tot behandeling in de praktijk, scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Graham, J. & Moore, C. (2006)
Beyond Welfare Versus Justice: Juvenile Justice in England and Wales, in: Junger-Tas, J. & Decker, S.H. (eds.) *International Handbook of Juvenile Justice*, pp. 65-91, Dordrecht: Springer.
- Halt Nederland (2010)
Jaarbericht 2009, Breda: Koninklijke Broese & Peereboom.
- Heer-de Lang, N. de , Kalidien, S. (2010)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2009, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, WODC, CBS.
- Heide-Jorgensen, L., Jeltens, M. en Groenendaal, E.G.C., (2007)
Kind in de cel. Over de rechtspositie van gedetineerde minderjarigen, *Nederlands Juristenblad*, nr. 43, pp. 2732-2740.
- Honkatukia, P. & Kivivuori, J. (red.) (2006)
Juvenile Crime in Finland: Trends, Causes and Control, Publication no. 221 (Engelse samenvatting), Helsinki: National Research Institute of Legal Policy.
- Hodgkin, R. en Newell, P. (2007)
Unicef Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Genève: United Nations Childrens Fund.

- Inspectie Jeugdzorg en het Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011)
Brief d.d. 21 maart 2011, kenmerk IJZ/3055078-WtL/10-03P, verkrijgbaar via
<http://www.inspectiejeugdzorg.nl/documenten/Interview-%20Inspectie%20vind%20werkwijze%20jeugdreclassering%20succesvol.pdf>.
- International Centre for Prison Studies (2009)
Prison Brief for England and Wales, London: ICPS.
- Jonge, de G. & van der Linden, A. (2007)
Jeugd en Strafrecht, Deventer: Kluwer.
- JUSTICE & The Police Foundation (2010)
Time for a new hearing. A comparative study of alternative criminal proceedings for children and young people, accompanying document to the 2010 report of the Independent commission on youth crime and antisocial behavior, *Time for a fresh start*, London: Police Foundation.
- Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C. (red.) (2009)
Pre-trial detention in the European Union, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Korps Landelijke Politiediensten - Dienst IPOL (2010)
Landelijk Verdachtenbeeld 2009, een analyse van verdachten op basis van gegevens uit HKS, Zoetermeer: Dienst IPOL Zoetermeer.
- Kinderrechtencommissariaat (2010a)
Dossier detentie, Binnen(ste)buiten, *RechtswaARBorgen voor minderjarigen in detentie doorgelicht*, Brussel: Kinderrechtencommissariaat.
- Kinderrechtencommissariaat (2010b)
Rapport aan het Comité voor de Rechten van het Kind, Verslag van de kinderrechtencommissarissen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschappen over het 3de en 4de Rapport van België, Brussel: Kinderrechtencommissariaat.
- Lappi-Seppälä, T. (2010)
Finland, in: Dünkel, F. e.a. (eds.) (2010) *Juvenile Justice Systems in Europe, Current Situation and Reform Developments*, volume 1, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Liefwaard, T. (2008)
Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards, Antwerpen: Intersentia.
- Meuwese, S., Blaak, M., Kaandorp, M. (2005)
Handboek Internationaal Jeugdrecht, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Mijnarends, E.M. (1999)
Richtlijnen voor een verdragsconforme jeugdstrafrechtspleging, gelijkwaardig maar minderjarig, Nijmegen: Kluwer Rechtswetenschappelijke publicaties.
- Ministerie van BZK, Ministerie van Justitie & Korpsbeheerdersberaad (2007)
Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007, Bijlage (p. 4), verkrijgbaar via
<http://www.hetccv.nl/dossiers/Lokaal+veiligheidsbeleid/Landelijk+Landelijk+Kader+Nederlandse+Politie>, laatst geraadpleegd op 20 juni 2011.
- Muncie, J. (2004)
Youth and Crime, London: Sage Publications.
- Muncie, J. & Goldson, B. (red.) (2006)
Comparative Youth Justice, Londen: Sage Publications.
- Nacro (2005)
A better alternative: reducing child imprisonment, London: Nacro.

- Nas, C., Ooyen-Houben, M. van, Wieman, J. (2011)
Interventies in uitvoering. Wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt, WODC-notitie, Memorandum 2011-2012, Den Haag: WODC.
- Nationale Ombudsman (2011)
Jaarverslag 2010, Den Haag: de Nationale Ombudsman, paragraaf 1.2.7., verkrijgbaar via: <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/jaarverslag-2010/1-2-7-politie>.
- National Research Institute of Legal Policy (2009)
Crime trends in Finland, (Engelse samenvatting) Helsinki: National Research Institute of Legal Policy, zie: <http://www.optula.om.fi/>, laatst geraadpleegd op 11-04-2011.
- National Research Institute of Legal Policy (2010)
Crime and Criminal Justice in Finland 2009, research report 250, Helsinki, 22 October 2010, Engelse samenvatting, zie: <http://www.optula.om.fi/en/Etusivu/Julkaisut/1284990230726>, laatst geraadpleegd op 11-04-2011.
- Nationale Ombudsman (2007)
Rapport 2007-018, 1 februari 2007, verkrijgbaar via <http://www.nationaleombudsman.nl>.
- Nauta, O., Sikkema, C.Y. (2010)
Evaluatie Hoofdstuk X Politiewet 1993, Klachtenbehandeling politie in theorie en praktijk, Amsterdam: DSP groep.
- Nauta, O., Loef, L. (2011)
Evaluatie pilot landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen. Situatie tot 15 januari 2011, Amsterdam: DSP groep, WODC.
- Ombudsman for Children in Finland (2011)
Report to the UN Committee on the Rights of the Child, Supplementary report to Finland's 4th Periodic Report, Report 2011:1, Jyväskylä: Office of the Ombudsman for Children.
- Openbaar Ministerie, Parket-Generaal (2010)
Jaarbericht 2009, Den Haag: Deltahage.
- Openbaar Ministerie, Parket-Generaal, Factsheets (2010)
Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit Jeugd Terecht (2010) Factsheets t/m december 2010, Den Haag: Openbaar Ministerie, p. 8
- Pinheiro, P. S. (Independent Expert) (2006)
United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, World report on violence against children, Genève: ATAR Roto Presse SA.
- Prakken, T. (2009)
De Nederlandse raadsman in België, in: Prakken, T. & Spronken, T. (red.), *Handboek verdediging*, Kluwer: Deventer.
- Programma REAL/Werkgroep Implementatie PVM namens landelijk overleg jeugdcriminaliteit (2010)
Ketenproces JSR/PVM/JCO, Beschrijving ketenprocesmodel Jeugdstrafzaken, niet gepubliceerd, intern document.
- Put, J. (2006)
Handboek jeugdbeschermingsrecht, Brugge: die Keure.
- Quint, R. (2011)
Saldus-rechtspraak risico voor Halt-jongeren, Nederlands Juristenblad, 2011 afl. 11, pp. 677-679.
- Raad voor de Kinderbescherming, Ministerie voor Veiligheid en Justitie (2011)
Jaarbericht 2010, De Raad in ontwikkeling, Den Haag/Rijswijk: Vijfkeerblauw.

- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2010)
Goed bejegenen, beginselen voor het omgaan met ingesloten, verkorte uitgave 2010, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.
- Riet, M. van de, Bernasco, W., Laan, P. van der., (2005)
Politie en jeugdigen – over het ontstaan en de ontwikkeling van jeugdtaken bij de politie, *FJR* 2005, 21, pp. 66-71.
- Ruitenbergh, G. (2003)
De doorwerking van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse Rechtspraak, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Salmi, V. (ed.) (2009)
Self-Reported Juvenile Delinquency in Finland 1995-2008, Research Report No. 246 (Engelse samenvatting), Helsinki: National Research Institute of Legal Policy.
- Sarnecki, J. & Estrada, F. (2006)
Keeping the Balance Between Humanism and Penal Punitivism: Recent Trends in Juvenile Delinquency and Juvenile Justice in Sweden, in: Junger-Tas, J. & Decker, S.H. (red.), *International Handbook of Juvenile Justice*, pp. 473-504, Dordrecht: Springer.
- Smith, R. (2003)
Youth Justice: Ideas, Policy, Practice, Collumpton: Willan.
- Swart, A. de (2011)
Conceptwetsvoorstel ‘raadsman en politieverhoor’ kan nog iets beter, *Advocatenblad*, mei 2011, pp. 29-32.
- Terlouw, G., Kamphorst, P.(2002)
Van vast naar mobiel. Evaluatie experiment elektronisch huisarrest voor minderjarigen, Den Haag: WODC.
- Uit Beijerse, J. (2009)
De nieuwe regeling van de schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen in het licht van de onschuldpresumptie, *PROCES* 2009 (88) 6, pp. 314-325.
- Uit Beijerse, J. (2007)
‘Te gast’ in de politiecel: naar een nieuwe praktijk en regelgeving, *PROCES* 2007/2, pp. 58-64.
- Uit Beijerse, J. (2005)
PS van een redacteur. Een verlengd verblijf van jeugdigen in politiecellen: een wettelijk gelegitimeerde misstand, *PROCES* 2005/3, p.126
- Uit Beijerse, J. (2005)
Jeugdigen in politiecellen. Naschrift, *PROCES* 2005/5, p. 208
- United Nations High Commissioner for Human Rights (1997)
UN-Manual on Human Rights Training for the Police, no. 5, UN High Commissioner for Human Rights, Centre for Human Rights: New York/Genève, verkrijgbaar via:
<http://www.ohchr.org/en/publicationsresources/pages/trainingeducation.aspx>, laatst geraadpleegd op 20 juni 2011.
- Unicef (1998)
Innocenti Digest No. 3; Juvenile Justice Unicef: Florence.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2006)
Cross Cutting Issues Juvenile Justice, Criminal Justice Assessment Toolkit 2, New York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2006)
Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators, New York: United Nations.

- Vanderhaegen, R. & Eliaerts, C. (2002)
Drie jaar onderzoek in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde, in: Eliaerts, C. (red.), *Constructief sanctioneren van jeugddelinquenten. Een commentaar bij vijf jaar werking van Bas!*, Brussel: VUB Press, pp. 182-221.
- Volf, M. (2005)
Jeugdigen in politiecellen, een reactie, *PROCES 2005/5*, pp. 204-207.
- Weijers, I., Imkamp, F. (2008)
Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Weustenenk, M., Pullen, J. (2008)
Onderzoek naar minderjarigen in politiecellen, scriptie Hogeschool van Amsterdam.
- Wolthuis, A.M. (2005)
Van fouten kun je leren, *NJCM Bulletin*, jrg. 30 (2005), nr. 6, pp. 717-734.
- Wolthuis, A.M. , Wiersma, E. (2010)
Welk spoor volgt Nederland? Een reactie op Hans Dominicus, *Tijdschrift voor Herstelrecht 2010* (10) 4, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers pp. 105 – 111.
- Wolthuis, A.M. , (2010)
Naar een 'rights based' jeugdherstelrecht, *Tijdschrift voor Herstelrecht 2010* (10) 2, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers pp. 24-35.

WET- EN REGELGEVING

Nederland

- Algemene wet Bestuursrecht (1992)
Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht), Stb. 1993, 693.
- Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (2000)
Wet van 2 november 2000 tot vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdhulpverlening alsmede enige andere wetten (*Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*), Stb. 2001,370.
- College van procureurs-generaal (2009)
Aanwijzing inverzekeringsstelling (2009A012), verkrijgbaar via <http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/vervolgning/@155183/aanwijzing-0/>.
- Interregionaal Platform Kennis en Kwaliteit in de Arrestantenzorg (2010)
Huishoudelijk Reglement Zorg voor en Bejegening van Ingeslotenen in Cellencomplexen, versie 2010, niet-gepubliceerde, interne regeling.
- Invoeringswet Wetboek van Strafvordering (1925)
Wet van 29 juni 1925, tot invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Stb. 1925, 465.
- Kamerstukken II 2010-2011, 29628, nr. 230
Brief van de minister ter aanbieding van onder meer de evaluatie van hoofdstuk X Politiewet 'Klachtenbehandeling politie in theorie en praktijk'.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1994)
Besluit beheer regionale politiekorpsen, Besluit van 28 maart 1994, houdende regels met betrekking tot het beheer van de regionale politiekorpsen en maatregelen jegens ingeslotenen, Stb. 1994, 27.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1994)
Regeling Politiecellencomplex, Regeling van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. (nrs. EA 94/U891 en 430272/594/GBJ) houdende regels over de inrichting van een politiecellencomplex en de registratie van gegevens van ingeslotenen, Stcrt. 1994, 64.
- Ministerie van Justitie (1925)
Uitvoeringsbesluit ex artikelen 62 en 76 Wetboek van Strafvordering, besluit van 4 december 1925, tot uitvoering van de artikelen 62 en 76 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Stb. 1925, 460.
- Ministerie van Justitie (1994)
Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren. Besluit van 8 april 1994, houdende regels met betrekking tot een nieuwe Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar en de maatregelen waaraan rechtens van hun vrijheid beroofde personen kunnen worden onderworpen. Stb. 1994, 228.
- Ministerie van Justitie (1994)
Besluit Ambtsinstructie voor de Politie, besluit van 8 april 1994, houdende regels met betrekking tot een nieuwe Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar en de maatregelen waaraan rechtens van hun vrijheid beroofde personen kunnen worden onderworpen, Stb. 1994, 27.
- Ministerie van Justitie (2008)
Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen, besluit van 22 januari 2008, houdende uitwerking van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen die strafbare feiten hebben begaan, Stb., 2008, 23.
- Minister van Veiligheid en Justitie (2011)
Conceptwetsvoorstel 'rechtsbijstand en politieverhoor', Den Haag: Ministerie van Justitie, zie: <http://www.internetconsultatie.nl/rechtsbijstandpolitieverhoor>.
- Wetboek van Strafrecht (1881)
Wet van 3 maart 1881, Stb. 35, zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 266 november 2009, Stb. 525 en 544. Wet Nationale Ombudsman (1981)
Wet van 4 februari 1981, houdende instelling van het ambt van Nationale ombudsman en wijziging van een aantal wetten, Stb. 1981, 326.
- Wet Verblijf Politiecellen (2002)
Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het verblijf van in bewaring gestelde verdachten alsmede arrestanten in een politiecel (verblijf in politiecellen), 6 maart 2002, Stb. 2002, 125).
- België
- Basiswet (2005)
Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (Basiswet), B.S. I.II.2005.
- De Grondwet van het federale België (1994)
Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994. Everbergwet (2002)
Wet van 1 maart 2002 betreffende de voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd (Everbergwet), B.S. I.III.2002.

Jeugdbeschermingswet (1965)

Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming (Jeugdbeschermingswet), B.S. 15.IV.1965, err. B.S. 19.V.1965.

Uitvoeringsbesluit Decreet Bijzondere Jeugdbijstand (2008)

Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand en het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, 24 oktober 2008.

Wet op het politieambt (1992)

Wet op het politieambt van 15 augustus 1992, 1992-08-05/52.

Duitsland

Bundespolizeigesetz (1994)

Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2507) geändert worden ist.

Jugendgerichtsgesetz (1974)

Jugendgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3427), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2300) geändert worden ist.

Strafprozeßordnung (1950)

Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2010 (BGBl. S. 2300) geändert worden ist.

Polizeidienstvorschrift 382 (1997)

Bearbeitung von Jugendsachen, DVJJ-Journal 1/1997, nr. 155.

Finland

Pre-Investigation Act (1987)

Esituskintalaki 30.4.1987/449

The Act on Coercive Measures (1987)

Pakkokeinolaki 1997/693

Engeland & Wales

Police and Criminal Evidence Act 1984, Code C (2008)

Code of Practice of the Detention, Treatment and Questioning of Persons by Police Officers

Her Majesty's Stationery Office (1997)

The Crime and Disorder Act 1998

JURISPRUDENTIE

Nederland

Gerechtshof Amsterdam, 17 augustus 2005, 15/685098-05, LJN: AU1504, NbSr 2005,338;

Kamerstukken II 2001-2002, 28 202, nr. 3, p. 3, 4.

Gerechtshof Amsterdam, 9 december 2010, 23-002204-10 LJN: BO8217
Gerechtshof Amsterdam, 9 december 2010, 23-000297-10 LJN: BO8219
Gerechtshof Amsterdam, 9 december 2010, 23-002184-10 LJN: BO8221
Gerechtshof Amsterdam, 9 december 2010, 23-000875-10 LJN: BO8230
Gerechtshof Amsterdam, 9 december 2010, 23-000871-10 LJN: BO8233
Gerechtshof Amsterdam, 9 december 2010, 23-000874-10 LJN: BO8235

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 27 november 2008, no. 36391/02 (*Salduz tegen Turkije*)
EHRM 11 december 2008, no. 4268/04 (*Panovits tegen Cyprus*)
EHRM 19 december 1989, no. 9783/82 (*Kamasinski tegen Oostenrijk*), NJ 1994, 26
EHRM 19 januari 2010, no. 41442/07 (*Muskhadzhiyeva and others v. Belgium*)

OVERIGE JURIDISCHE DOCUMENTEN

Council of Europe

Council of Europe (2003)

Recommendation Rec. (2003)20 of 24 September 2003 concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice.

Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2002)

The CPT standards, 'Substantive' sections of the CPT's General Reports (CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2004), verkrijgbaar via <http://www.cpt.coe.int>.

Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, (1998)

9th General Report 1998, CPT/Inf (99) 12, verkrijgbaar via <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-09.htm>.

Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2002)

Juveniles deprived of their liberty, extract from the 9th General Report, (CPT/Inf (99) 12), verkrijgbaar via: <http://www.cpt.coe.int>.

Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment (2008)

Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles, Strasbourg, verkrijgbaar via <http://www.cpt.coe.int>.

United Nations

- UN Committee on the Rights of the Child (1996)
General guidelines for periodic reports, CRC/C/58.
- UN Committee on the Rights of the Child (2003)
Committee on the Rights of the Child, Germany, State report (2003), CRC/C/83/Add. 7, 2003.
- UN Committee on the Rights of the Child (2004)
Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany, CRC/C/15/Add.226, 2004.
- UN Committee on the Rights of the Child (2005)
Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland, CRC/C/15/Add.272, 2005.
- UN Committee on the Rights of the Child (2006)
General Comment no. 8 (2006), The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, CRC/C/GC/8.
- UN Committee on the Rights of the Child (2007)
General Comment No. 10 (2007), Children's Rights in Juvenile Justice, CRC/C/GC/10.
- UN Committee on the Rights of the Child (2008)
Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, CRC/C/GBR/CO4, 2008.
- UN Committee on the Rights of the Child (2009)
Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands, CRC/C/NLD/CO/3, 2009.
- UN Committee on the Rights of the Child (2010)
Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Belgium, CRC/C/BEL/CO/3-4, 2010.
- UN General Assembly (1966)
International Covenant on Civil and Political Rights, resolution 2200A (XXI).
- UN General Assembly (1985)
Rules of Procedure of the General Assembly, A/520/Rev.17
- UN General Assembly (1985)
United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules), A/RES/40/33.
- UN General Assembly (1989)
Convention on the Rights of the Child, A/Res/44/25.
- UN General Assembly (1990)
United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), G.A. res. 45/110, annex, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 197, U.N. Doc. A/45/49 (1990).
- UN General Assembly (1990)
United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (The Havana Rules), A/RES/45/11
- UN General Assembly (1990)
United Nations Guidelines for the prevention of juvenile delinquency (The Riyadh Guidelines), A/Res/45/112.

WEBSITES

Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline
<http://statline.cbs.nl>

Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid
<http://www.hetccv.nl/>

Child Rights Information Network
<http://www.crin.org/>

Databank Effectieve Jeugdinterventies
<http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/12/951.html>

De rechtspraak
<http://www.rechtspraak.nl>

De Redactie
http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/mediatheek/redactietips/redactietips_2eNiveau/1.859719.

Europa, Gateway to the European Union
<http://www.europa.eu>

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Punishment
<http://www.cpt.coe.int>

Inspectie Jeugdzorg
<http://inspectiejeugdzorg.nl>

Internetconsultatie
<http://www.internetconsultatie.nl>

Jongerenwelzijn
<http://www.jongerenwelzijn.be>.

Miami-Dade County
<http://www.miamidade.gov/jsd/>

National Research Institute of Legal Policy
<http://www.optula.om.fi>

Nationale Ombudsman
<http://www.nationaleombudsman.nl>

Nederlands Jeugd Instituut
<http://www.nji.nl/>

Openbaar Ministerie
<http://www.om.nl>

Optional Protocol to the Convention against Torture, Subcommittee on Prevention of Torture
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/>

Police Oracle
<http://www.policeoracle.com/>

Rijksoverheid
<http://www.rijksoverheid.nl>

The Guardian
<http://www.theguardian.co.uk>

Bronnen

UNICEF

<http://www.unicef.org>

United Nations Manual on Human Rights Training for the Police, no 5

<http://www.ohchr.org/en/publicationsresources/pages/trainingeducation.aspx>;

United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner on Human Rights

<http://www.ohchr.org>

Youth Justice Board

<http://www.yjb.gov.uk/en-gb/>

ISBN 978-90-74270-00-7



Uitgave

© Augustus 2011. Defence for Children, Leiden.

Bezoekadres

Kinderrechtenhuis
Hooglandse Kerkgracht 17G
2312 HS Leiden

Postadres

Postbus 11103
2310 EC Leiden

T +31 (0)71 516 09 80
F +31 (0)71 516 09 89
E info@defenceforchildren.nl

www.defenceforchildren.nl

Deze publicatie is mogelijk gemaakt door financiële ondersteuning van de Stichting Steunfonds Pro Juventute Nederland



© Harro Meijnen / Blauw

