



SAMENVATTING

Tekst en uitleg

maart 2017

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis



IUSTITIA

Aanleiding

Een verdachte die in voorlopige hechtenis zit, is nog niet definitief veroordeeld. Hij is in afwachting van zijn proces maar toch zit hij al in detentie. Dat staat op gespannen voet met zijn recht op vrijheid en het recht om voor onschuldig te worden gehouden totdat het tegendeel bewezen is. Voorlopige hechtenis kan volledig terecht zijn en is dan ook niet per se in strijd met de genoemde mensenrechten. In de praktijk schort het echter soms aan een goede onderbouwing voor de keuze om een verdachte in voorlopige hechtenis te plaatsen. Terwijl juist de uitleg en motivatie achter een dergelijk ingrijpend besluit om de vrijheid te ontnemen belangrijk zijn, omdat daardoor kenbaar wordt waarom de rechter tot het besluit van voorlopige hechtenis komt.

De beslissing moet duidelijk maken dat de rechter alle individuele omstandigheden van de zaak en de achtergrond van de verdachte zorgvuldig gewogen heeft. Voor een verdachte is het belangrijk om te weten welke factoren en omstandigheden wel en niet relevant zijn voor de beslissing. Op basis hiervan kan hij bijvoorbeeld beslissen of hij aanvullende juridische stappen wil nemen. Daarnaast is de motivering de manier om de juiste toepassing van het recht te toetsen. Zo is de motivering dus ook een controlemiddel. Ten slotte legt de rechter met de motivering ook aan de samenleving uit hoe de beslissing tot stand is gekomen. Dat begrip van de samenleving is niet alleen nodig voor beslissingen om een verdachte vast te houden, maar ook voor schorsings- en opheffingsbeslissingen. Tekst en uitleg kunnen daarbij helpen.

Sinds een aantal jaren is in Nederland een discussie gaande over de manier waarop voorlopige hechtenis wordt opgelegd. Vanuit de rechtswetenschap, maar ook vanuit de rechtspraak zelf is kritiek op het gebrek aan motivering van voorlopige hechtenis. Om zichtbaar te maken hoe die motivering er in de praktijk uit ziet en hoe die zich verhoudt tot mensenrechten heeft het College dit onderzoek gedaan.

Aanpak

De centrale onderzoeksvraag:

“Hoe ziet de motivering van voorlopige hechtenis eruit in de praktijk en hoe verhoudt die praktijk zich tot de relevante mensenrechten?”

Voor het onderzoek naar de motivering achter voorlopige hechtenis bekeek het College meer dan 300 dossiers verspreid over zes gerechten (rechtbanken Zeeland-West-Brabant, Gelderland, Den Haag en Rotterdam en het gerechtshof van Den Bosch en Amsterdam). Bij deze ruim 300 zaken is gekeken naar de motivering van de bevelen inbewaringstelling, de bevelen (verlenging) gevangenhouding en het bevel tot schorsing of de afwijzing daarvan. Ook de processen-verbaal van pro formazittingen waarin over voorlopige hechtenis werd beslist, zijn in de analyse meegenomen.

Voorlopige hechtenis: regels en procedure

Volgens de wet kan een rechter alleen voorlopige hechtenis opleggen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo moet er sprake zijn van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Dit noemt men ook wel de 'gevallentoets'. De basisregel is dat het een misdrijf moet zijn waar een gevangenisstraf van vier jaar of meer op staat, maar in aanvulling daarop zijn er ook nog andere misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Daarnaast moet er sprake zijn van zogenaamde 'ernstige bezwaren'. Dat is in feite een ernstige verdenking dat de verdachte het misdrijf heeft gepleegd. Ten slotte moet minstens één van de volgende wettelijke gronden van toepassing zijn:

- **Vluchtgevaar:** het risico dat de verdachte probeert te vluchten om zo niet berecht te worden;
- **Twaalfjaarsgrond:** op het misdrijf staat een gevangenisstraf van 12 jaar of meer én de rechtsorde is ernstig geschokt door het delict;
- **Recidivegrond:** het risico dat de verdachte nog een strafbaar feit begaat;
- **Onderzoeksbelang:** vrijlating van de verdachte brengt het onderzoek in gevaar, bijvoorbeeld omdat de verdachte bewijs wil beïnvloeden.



De rechter mag alleen voorlopige hechtenis opleggen of verlengen als de waarschijnlijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel langer duurt dan de voorlopige hechtenis. Dit heet het anticipatiegebod, omdat de rechter moet anticiperen op de straf. Is aan al deze voorwaarden voldaan dan legt de rechter naar eigen inzicht wel of niet voorlopige hechtenis op. Dit heet een discretionaire bevoegdheid.

Als de rechter toch denkt dat onvoorwaardelijke vrijlating niet aan de orde is, moet hij overwegen of minder ingrijpende middelen beschikbaar zijn om hetzelfde doel – veiligheid, het goed afronden van het strafonderzoek en de beschikbaarheid van de verdachte voor het strafproces – te bereiken. Bijvoorbeeld door de hechtenis van de verdachte te schorsen onder voorwaarden zoals een locatie- of contactverbod, elektronische detentie (enkelband) of behandeling voor een verslaving.

Na de inverzekeringsstelling beslist de rechter-commissaris als eerste rechter over voorlopige hechtenis. Hij mag maximaal 14 dagen inbewaringstelling – de eerste fase van voorlopige hechtenis – bevelen. Vervolgens beslist een raadkamer van drie rechters over de aansluitende gevangenhouding van maximaal 90 dagen. Na die 90 dagen moet de zaak op zitting worden gebracht. Kan de zaak dan nog niet inhoudelijk behandeld worden, dan wordt het een pro formazitting waar de voorlopige hechtenis verlengd kan worden met drie maanden per keer.

De verdachte en de officier van justitie kunnen op ieder moment een verzoek om schorsing of vrijlating indienen. Is de verdachte of de officier van justitie het niet eens is met een beslissing over voorlopige hechtenis, dan kan hij in veel gevallen in hoger beroep gaan bij de raadkamer (als de oorspronkelijke beslissing door de rechter-commissaris is genomen) of bij het gerechtshof (als de beslissing door de raadkamer is genomen).

Mensenrechtenkader

Het uitgangspunt is altijd dat een verdachte onschuldig is totdat het tegendeel bewezen is. Dit is onder andere vastgelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Het recht op vrijheid is terug te vinden in artikel 15 Grondwet, artikel 5 EVRM en artikel 9 IVBPR. Voorlopige hechtenis is wel mogelijk onder dit recht, maar het mag alleen als uiterst middel (*ultimum remedium*)

worden ingezet. De waarborgen voor motivering van de voorlopige hechtenis op basis van deze mensenrechten zijn:

- 1 Een bevel tot voorlopige hechtenis moet gemotiveerd zijn.
- 2 De motivering mag niet 'algemeen en abstract' zijn.
- 3 Autoriteiten moeten 'relevante en voldoende' redenen geven voor voortzetting van de voorlopige hechtenis.
- 4 De zwaarte van de (waarschijnlijke) straf is geen op zich zelf staande reden voor voorlopige hechtenis.
- 5 Hoe langer de hechtenis, hoe grondiger de rechterlijke toetsing.
- 6 De voorlopige hechtenis mag niet gebruikt worden om een verdachte zijn straf alvast te laten uitzitten.
- 7 De rechter moet alternatieven voor hechtenis overwegen.

Bevindingen uit het onderzoek: rechtbanken

Bij ieder van de vier onderzochte rechtbanken heeft het College ruim vijftig dossiers bekeken. De verdachten in deze zaken zaten gemiddeld 112 dagen in voorlopige hechtenis.

Uit het onderzoek blijkt dat de gevallentoets alleen bij hoge uitzondering wordt gemotiveerd door de rechter. Ook de ernstige bezwaren worden zelden gemotiveerd. Met name dat laatste is opvallend, omdat juist over die ernstige bezwaren discussie kan ontstaan. Per situatie zal op basis van de omstandigheden en de bewijzen in een zaak verschillend geoordeeld kunnen worden of sprake is van een ernstige verdenking dat de verdachte het misdrijf heeft gepleegd. Toch blijkt bij geen van de onderzochte rechtbanken dat ernstige bezwaren standaard worden gemotiveerd.

Wat betreft de gronden valt het op dat de recidivegrond veruit het meest wordt toegepast, namelijk in 92% van de onderzochte zaken. De andere gronden volgen op afstand, namelijk vluchtgevaar in 13%, twaalfjaarsgrond in 17% en het onderzoeksbelang in 28% van alle zaken. Of en zo ja, in welke mate gemotiveerd wordt verschilt per rechtbank en per grond. Eén van de onderzochte rechtbanken maakte nog gebruik van een formulier waarop alleen werd aangekruist welke grond van toepassing is, zonder verdere toelichting. Hierdoor is dus vrijwel geen sprake van een motivering. Een andere rechtbank maakt gebruik van standaardmotiveringen waarvan een deel zoveel 'en/of'-opties bevatten dat deze op bijna iedere situatie van toepassing kunnen zijn.

2



de Rechtspraak

Rechtbank
Hoofdingang



Die standaardmotiveringen zeggen niets over de weging van de individuele omstandigheden in een zaak. Opvallend is verder dat bij drie van de vier onderzochte rechtbanken de raadkamer geen eigen motivering opschrijft. De raadkamer verwijst in zijn beschikking terug naar de beslissing van de rechter-commissaris, inclusief de motivering. Dat gebeurt zelfs in zaken waarin de raadkamer een nieuwe grond toevoegt. Die grond wordt dan in het geheel niet gemotiveerd. Ook het anticipatiegebod wordt in de praktijk niet gemotiveerd.

Als een afwijzing van een verzoek om schorsing wordt gemotiveerd, is dat alleen met een standaardverwijzing waarin de rechter verwijst naar de belangenafweging tussen de belangen van de verdachte en die van de maatschappij. In de onderzochte dossiers is geen uitleg gevonden over de weging van de belangen van de verdachte en maatschappij.

Ook is gekeken naar de duur van de voorlopige hechtenis in relatie tot de uiteindelijke gevangenisstraf. In 15 van de onderzochte zaken is uiteindelijk geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel opgelegd. Met de kennis van nu had in die gevallen het anticipatiegebod moeten voorkomen dat voorlopige hechtenis werd opgelegd. In 42 zaken is een gevangenisstraf opgelegd waarvan de duur niet is afgerond naar een rond aantal maanden of jaren, zoals “3 maanden gevangenisstraf” of “1 jaar gevangenisstraf”. In plaats daarvan werd in deze zaken verwezen naar een aantal dagen. Bijvoorbeeld: “87 dagen gevangenisstraf” of “235 dagen gevangenisstraf, met aftrek, waarvan 83 dagen voorwaardelijk, met een proeftijd van 2 jaren”. De opgelegde gevangenisstraf is in die zaken exact even lang als de duur van de voorlopige hechtenis. Dit heeft het nadeel voor de verdachte dat niet objectieve maatstaven, maar factoren als de snelheid waarmee een zaak op zitting is gebracht de exacte hoogte van de straf medebepalen.

Ten slotte is opvallend dat bij twee van de onderzochte rechtbanken gebruik werd gemaakt van verschillende soorten formulieren die geen ruimte laten voor motivering. In die formulieren kunnen alleen opties aangevinkt of weggestreept worden. Eén van die rechtbanken heeft de formulieren inmiddels vervangen door een bijlage bij het bevel waarin wel ruimte is voor motivering.

Bevindingen uit het onderzoek: gerechtshoven

Ook bij de twee gerechtshoven bekeek het College ruim 50 dossiers per hof. De zaken betreffen beslissingen over hoger beroep tegen een bevel gevangenhouding of afwijzing schorsing/opheffing van de voorlopige hechtenis door de raadkamer van de rechtbank.

Vanaf januari 2015 heeft een van de hoven actief gewerkt aan een verbetering van motivering van de beslissingen over voorlopige hechtenis. En dat is terug te zien in de dossiers. Dat hof motiveert vanaf die datum vaker. Ook zijn de motiveringen meer op het individu en de omstandigheden van een zaak toegespitst dan voor januari 2015. Het hof valt daarom in positieve zin op door de wijze waarop het de ernstige bezwaren motiveert. Het hof doet dit bondig en toch gericht op de individuele zaak.

Recente ontwikkelingen

In de Professionele standaarden strafrecht die begin 2016 door het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) zijn gepubliceerd, staan de minimumnormen voor kwalitatief goede strafrechtspraak. Daarin wordt de motivering van beslissingen over voorlopige hechtenis expliciet benoemd en bij de implementatie van de standaarden heeft dit prioriteit gekregen.

Ook politiek is er aandacht voor het onderwerp. De Tweede Kamer nam in september 2016 een motie aan waarin de rechter wordt opgeroepen beter te motiveren en om te onderbouwen waarom een minder verstrekkend alternatief niet passend is. Verder gingen begin 2017 de eerste conceptteksten van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering in consultatie, waarin ook de voorlopige hechtenis aan de orde komt en waarin die alternatieven voor hechtenis meer expliciet wettelijk vastgelegd zijn dan nu het geval is.

Conclusies

Een beslissing over voorlopige hechtenis moet schriftelijk gemotiveerd worden en verwijzen naar feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de specifieke zaak en het individu. Dat is niet alleen volgens de Nederlandse wet verplicht, maar ook volgens internationale mensenrechtenverdragen en -jurisprudentie. Naar aanleiding van de onderzochte dossiers concludeert het College voor de Rechten van de Mens

PALEIS VAN JUSTITIE

dat verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. In een deel van de dossiers ontbreekt de motivering in zijn geheel. Formulieren waarin geen ruimte is voor motivering moeten worden afgeschaft. Verder moeten gronden die pas voor het eerst door de raadkamer worden aangenomen, gemotiveerd worden.

Bij drie van de vier onderzochte rechtbanken motiveert de raadkamer gevangenhouding door terug te verwijzen naar de motivering van de rechter-commissaris. Ook zagen we dat voorgeprogrammeerde tekstblokken worden gebruikt die zo algemeen zijn dat ze op heel veel zaken van toepassing kunnen zijn. Beide gewoonten zijn niet in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM, waaruit blijkt dat de motivering uit de beslissing zelf – en dus niet uit het dossier – moet blijken en standaardtekstblokken te ‘algemeen en abstract’ zijn. Maar goede voorbeelden kwamen we ook tegen: een van de hoven laat zien dat het motiveren van ernstige bezwaren goed mogelijk is.

Door de manier waarop de twaalfjaarsgrond gemotiveerd wordt, dus met de nadruk op de zwaarte van de straf en zonder motivering van de ernstige geschokte rechtsorde, ontstaat de indruk dat die zwaarte van de straf de zelfstandige reden is voor voorlopige hechtenis. En dat mag niet, volgens vaste rechtspraak van het EHRM.

Volgens uitspraken van het EHRM moet na verloop van tijd scherper toezicht zijn op de noodzaak van voortdurende van de hechtenis. Uit de onderzochte dossiers kwam dit niet naar voren. Doordat bij drie van de vier rechtbanken de raadkamer standaard terugverwijst naar de motivering van de rechter-commissaris, is dus niet zichtbaar sprake van een scherper toezicht.

In 42 van de onderzochte zaken was de uiteindelijke gevangenisstraf exact gelijk aan de tijd die was doorgebracht in voorlopige hechtenis. Dat is niet per se in strijd met de mensenrechten, maar er moet wel voor worden gewaakt dat de voorlopige hechtenis niet wordt gebruikt om de straf vooruit te lopen.

Ten slotte moet de rechter altijd minder ingrijpende middelen dan detentie overwegen, zoals vrijlating, of als dat niet mogelijks is, vrijheidsbepalende maatregelen.

Aanbevelingen

Het College voor de Rechten van de Mens beveelt aan om:

- 1 in de motivering van de beschikking altijd te wijzen op de specifieke omstandigheden van de zaak en de persoon van de verdachte. Standaardtekstblokken kunnen dus hooguit als basis dienen en vereisen verdere toespitsing op de omstandigheden van het geval. Kruisjesformulieren moeten niet meer gebruikt worden.
- 2 een structurele uitwisseling van goede voorbeelden van motiveringen te faciliteren tussen gerechten. Dit kan een positieve invloed hebben op een betere motivering en rechtsgelijkheid. De publicatie van beschikkingen kan daarbij een positieve rol spelen.
- 3 voorlopige hechtenis alleen te bevelen als daar noodzaak voor is. Het feit dat voorlopige hechtenis volgens de wet opgelegd kán worden, betekent niet dat voorlopige hechtenis in de individuele zaak het beste middel is. Zorgvuldige motivering werkt in de hand dat in iedere individuele zaak wordt bezien of voorlopige hechtenis daadwerkelijk nodig is.
- 4 minder ingrijpende maatregelen dan detentie te overwegen en indien relevant, toe te passen. Het subsidiariteitsbeginsel vereist dat de rechter overweegt of minder ingrijpende maatregelen, zoals schorsing van de hechtenis onder voorwaarden, toegepast kunnen worden.

Met betrekking tot de motivering van verschillende elementen uit de beschikking over voorlopige hechtenis verdient het aanbeveling om:

- 1 de elementen uit het dossier waarop de ernstige bezwaren gebaseerd zijn in de beschikking te benoemen.
- 2 nieuwe gronden, die door een voorgaande rechter niet zijn aangenomen, altijd te motiveren.
- 3 de raadkamer zelf de elementen voor voorlopige hechtenis te laten motiveren. Een simpele terugverwijzing naar de beschikking van de voorgaande rechter (-commissaris) volstaat niet in het licht van de mensenrechten.
- 4 bij een aangenomen twaalfjaarsgrond niet alleen de strafbedreiging te motiveren, maar ook waarom sprake zou zijn van een ernstig geschokte rechtsorde.
- 5 bij een aangenomen recidivegrond gebaseerd op eerder contact met politie en justitie te vermelden om welke eerdere contacten het gaat.
- 6 bij een aangenomen onderzoeksgrond in de beschikking duidelijk te maken welke onderzoekshandelingen nog uitgevoerd moeten worden.
- 7 de vraag of minder ingrijpende maatregelen genomen kunnen worden altijd te overwegen.
- 8 de afwijzing van een schorsingsverzoek te motiveren door de specifieke omstandigheden die tot afwijzing leiden, goed te beschrijven.

Dit is een uitgave van
het College voor de Rechten van de Mens

College voor de Rechten van de Mens
Kleinesingel 1-3
Postbus 16001
3500 DA Utrecht
030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een mail sturen of bellen.

Fotografie
Peter de Ruiter

Ontwerp
Ontwerpwerk, Den Haag

Publicatiedatum: maart 2017