

Straftoemeting bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel

*Een onderzoek naar de verhouding tussen de straftoemeting en de fundamentele
uitgangspunten van het jeugdstrafrecht*

Afstudeerscriptie master Jeugdrecht
Begeleider: Prof. mr. drs. M.R. Bruning
Auteur: L.N. van Oostveen
Woorden: 16.427

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen.....	4
Hoofdstuk 1: Inleiding, Onderzoeksvraag, Deelvragen, Leeswijzer	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 De weg tot aan de kinderrechter.....	6
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen.....	8
1.4 Afbakening	8
1.5 Methoden van onderzoek.....	9
1.6 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2: De situatie van de alleenstaande minderjarige vreemdeling zonder recht op asiel.....	10
2.1 De amv	10
2.2 Het recht op asiel	10
2.3 De beslissing op de asielaanvraag.....	12
2.4 Vertrek van amv's met onbekende bestemming.....	13
2.5 Deelconclusie	13
Hoofdstuk 3 Het straffen van amv's zonder recht op asiel	14
3.1 Algemeen Nederlands beleid ten aanzien van de straftoemeting bij minderjarigen	14
3.2 Straffen.....	15
3.3 Deelconclusie	17
Hoofdstuk 4 Fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting ..	18
4.1 Internationale/ Europese bronnen	18
4.2 Belang van het kind	19
4.3 Gelijkheidsbeginsel	20
4.4 Opvoeding en re-integratie	21
4.5 Individueel maatwerk.....	22
4.6 Snelle reactie	23
4.7 Deelconclusie	23
Hoofdstuk 5 Straftoemeting bij lichte vergrijpen gepleegd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel.....	24
5.1 Straftoemeting bij amv's zonder recht op asiel volgens de literatuur.....	24
5.2 Straftoemeting bij amv's zonder recht op asiel volgens data en jurisprudentie	24
5.3 Straftoemeting bij amv's zonder recht op asiel volgens betrokken professionals	25
5.4 Deelconclusie	31
Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen	32
6.1 Snelle reactie	32

<i>6.2 Individueel maatwerk</i>	32
<i>6.3 Doelstelling van opvoeding en re-integratie</i>	34
<i>6.4 Gelijkheidsbeginsel</i>	34
<i>6.5 Belang van het kind en schadebeperking</i>	34
<i>6.6 Beperkingen van het praktijkonderzoek</i>	35
<i>6.7 Nieuw onderzoek</i>	35
<i>6.8 Conclusie</i>	36
<i>6.9 Aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek</i>	36
Bronnenlijst	37
Bijlage 1: Figuren bij hoofdstuk 2	42
Bijlage 2: Figuren bij hoofdstuk 3	43
Bijlage 3: Methode van praktijkonderzoek	44
Bijlage 4: Interviewvragen	46

Lijst met afkortingen

Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AZC	Asielzoekerscentrum
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JenV	Justitie en Veiligheid
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
Kinderrechtencomité	Comité voor de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
MvT	Memorie van Toelichting
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
Raad/RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
Rb.	Rechtbank
RC	Rechter-commissaris
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
Vw	Vreemdelingenwet
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZSM	Justitieel casusoverleg met leus ‘Zorgvuldig, Snel en op Maat’

Hoofdstuk 1: Inleiding, Onderzoeksvraag, Deelvragen, Leeswijzer

1.1 Aanleiding

Tussen januari en juli 2021 meldden 640 alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) zich voor asiel in Nederland. In 2022 was het aantal in deze periode 1703 kinderen, een flinke toename.¹ Ondertussen schiet de situatie in asielzoekerscentrum Ter Apel volgens de Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd en Justitie & Veiligheid tekort. Er zijn veel zorgen over de fysieke en emotionele veiligheid van amv's, vooral nu deze groep alsmaar groter wordt.² Ook zijn er alleenstaande minderjarige vreemdelingen die zich niet in de aanmeldplaats Ter Apel melden. Op deze kinderen is weinig tot geen zicht.³ Aangezien amv's zich in een zeer kwetsbare positie bevinden en er voor een deel van hen gebrek is aan perspectief, ligt crimineel gedrag bij deze groep op de loer.⁴ Maar welke straf geef je een kind die de taal niet spreekt, vluchtgevaarlijk is en gebrek heeft aan perspectief? Deze vraag komt aan bod in dit onderzoek.

Een amv is - kort gezegd - een vreemdeling onder de achttien jaar waarvan de ouder(s) of wettelijk voogd(en) niet al in Nederland aanwezig is/zijn of samen met de minderjarige zijn ingereisd.⁵ Binnen deze groep heeft een deel van de kinderen geen recht op asiel omdat ze niet voldoen aan de vereisten hiervoor. Dit maakt dat hun toekomst niet in Nederland ligt.⁶ Rieke Gremmen, juridisch deskundige bij de Raad, gaf in 2019 al aan dat de Raad grote zorgen heeft over deze groep minderjarigen. *“Vaak zwerven ze rond in Europa en hebben ze te maken met een combinatie van psychische problemen, gedragsproblemen en drugs- en alcoholverslaving. Ze gaan niet naar school, spreken geen Nederlands en werken niet mee aan hulpverlening. (...) Je ziet ze steeds opnieuw opduiken in Nederland en ze plegen sneller strafbare feiten dan het OM en de Rechtbank op zitting kunnen verwerken”*.⁷ Om een taakstraf op te kunnen leggen moet een minderjarige bereid zijn om meerdere malen op een afgesproken tijd en plek te verschijnen. Vaak is dit bij amv's niet het geval. Bij gebrek aan een passend alternatief wordt daarom vaak door de Raad een (voorwaardelijke) jeugddetentie geadviseerd.⁸

De problematiek die Gremmen schetst, bevestigt het beeld dat ik heb opgedaan bij mijn stage bij de Rechtbank Amsterdam. Tijdens bijna elke enkelvoudige strafkamer jeugd droeg het OM een zaak aan van een alleenstaande minderjarige vreemdeling. Een groot deel van deze zaken werd afgedaan via snelrecht.⁹ Indien het feit bewezen werd verklaard, kreeg een minderjarige bijna altijd een (voorwaardelijke) jeugddetentie opgelegd. Hierbij rijst de vraag: is dit in lijn met de uitgangspunten van het jeugdstrafrecht?

Aangezien amv's minderjarig zijn, vallen zij in principe onder het Nederlandse jeugdstrafrechtstelsel. Het jeugdstrafrecht heeft een pedagogisch karakter. Dit betekent dat beslissingen gericht zijn op resocialisatie en 'heropvoeding'.¹⁰ Hier gaat mee gepaard dat er zeer terughoudend met vrijheidsbeneming moet worden omgegaan; jeugddetentie moet enkel ingezet worden als uiterste redmiddel voor de kortst mogelijk passende duur.¹¹ In dit onderzoek worden deze uitgangspunten verder uitgewerkt en wordt daarbij aansluiting gezocht bij internationale instrumenten.

¹ IND-rapport asylum trends 2022, p.8; NOS 10 augustus 2022.

² IGJ 2022.

³ Cardol 2005, p. 119.

⁴ Ismaili, *TvJr* 2022, afl. 2, p. 65-69; Kuipers & Van Der Poel 2020.

⁵ Klaassen e.a. 2020, p. 180. Zie H2 van deze scriptie.

⁶ Klaassen e.a. 2020, p. 122.

⁷ Van Beek, *Opportuun* 2019, afl. 4.

⁸ Van Beek, *Opportuun* 2019, afl. 4.

⁹ Zie §1.2.4 van deze scriptie.

¹⁰ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 453.

¹¹ Van den Brink & Mijnaerends, *Bsb* 2020, afl. 1, p. 8.

Voordat wordt ingegaan op de onderzoeksvraag en methoden, wordt de ‘weg tot aan de kinderrechter’ beschreven om zo meer inzicht te geven in de stappen die een amv doorloopt voor hij¹² bij de kinderrechter komt.

1.2 De weg tot aan de kinderrechter

Nadat een amv zonder recht op asiel een strafbaar feit pleegt, zijn verschillende routes mogelijk. Gezien de geringe omvang van dit onderzoek wordt de keten beknopt weergegeven. Met ‘amv’ wordt hier amv zonder recht op asiel bedoeld.

1.2.1 Misdrijf wordt ontdekt

Indien een misdrijf (al dan niet op heterdaad) wordt ontdekt, kan de amv worden aangehouden.¹³ Na de aanhouding wordt de amv voorgeleid bij de (hulp)OvJ. Hier wordt hij gewezen op zijn rechten en wordt de aanhouding getoetst op rechtmatigheid.¹⁴ In principe is het ook mogelijk om verdachten zonder aanhouding uit te nodigen voor verhoor. In dit geval worden geen dwangmiddelen ingezet en mag de minderjarige na het verhoor weer naar huis.¹⁵ Er zijn geen cijfers bekend, maar over het algemeen lijkt deze methode, vanwege het feit dat amv’s vaak geen vaste verblijfplaats hebben, niet voor de hand liggend.

Voor het verhoor spreekt de amv met zijn advocaat en ook tijdens het verhoor zal de advocaat aanwezig zijn.¹⁶ Het verhoor bestaat in de regel uit vragen over de sociale omstandigheden van de minderjarige (het sociaal verhoor) en vragen over het strafbare feit waarvan de minderjarige wordt verdacht (het inhoudelijk verhoor).¹⁷

1.2.2 Afdoening

Lichte zaken van aangehouden amv’s komen terecht bij ZSM. ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat en is een dagelijks justitieel casusoverleg.¹⁸ Tijdens dit overleg wordt door de OvJ (tezamen met in ieder geval de politie, de Raad en Slachtofferhulp) besloten of de zaak geseponneerd moet worden of dat er een reactie moet volgen. Strafbare feiten gepleegd door niet-aangehouden minderjarigen komen op de stapel van de jeugdOvJ die vervolgens een beslissing neemt over de afdoening.¹⁹ Een strafbaar feit kan buitengerechtelijk of via de rechtbank worden afgedaan.²⁰

Er zijn drie vormen van buitengerechtelijke afdoening: de reprimande, Halt en de OM-zitting. Er zijn geen cijfers bekend, of, en hoe vaak deze vormen van afdoening bij amv’s worden ingezet.

De reprimande is een mondelinge waarschuwing en registratie door de politie. Deze afdoening wordt vaak ingezet bij lichte vergrijpen gepleegd door zeer jonge verdachten. Bij de reprimande worden de ouders op de hoogte gesteld.²¹ Voor de amv is de reprimande, vanwege de rol die ouders hierin spelen, minder logisch inzetbaar dan voor veel andere minderjarigen.

Halt is een afdoeningsvorm waar minderjarigen door het OM naar verwezen kunnen worden.²² De interventie zet in op gedragsalternatieven en probeert bij te dragen aan het inzicht in de gevolgen van delictgedrag. De criteria voor een Halt-afdoening zijn in beginsel: een licht delict, een beperkt

¹² ‘Hij’ verwijst in deze scriptie naar mannelijke en vrouwelijk amv’s.

¹³ Art. 53 jo. 128 Sv of art. 54 Sv. Definitie verdachte: art. 27 Sr. Zie ook: Weijers 2017, p. 239.

¹⁴ Art. 27c Sv.

¹⁵ Weijers 2017, p. 245.

¹⁶ Art. 28 e.v. Sv. In dit artikel is ook het recht op een tolk vastgelegd. Voor rechtspositie tijdens verhoor, zie: Liefwaard & Van den Brink, *ELR* 2014, afl. 4, p. 206-218.

¹⁷ Weijers 2017, p. 247

¹⁸ Weijers 2017, p. 239.

¹⁹ Weijers 2017, p. 239.

²⁰ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 506-510.

²¹ Richtlijn 2021R001 §4.1 & p. 5.

²² Art. 77e Sr; Richtlijn 2021R001; Besluit aanwijzing Halt-feiten.

schadebedrag en een bekende en gemotiveerde verdachte. Daarnaast is Halt in principe bedoeld voor *first offenders*.²³ Ingebeeld kan worden dat het lastig is om een amv deel te laten nemen aan een Halt-afdoening vanwege de onmogelijkheid van ouders om te participeren, terwijl dit een belangrijke pijler is. De voogd zou eventueel in plaats van de ouders kunnen deelnemen, maar die is lang niet altijd intensief betrokken bij de minderjarige.²⁴ Daarnaast is de vrijwillige deelname zeer belangrijk, iets waar met het oog op de grote groep amv's die verdwijnt zonder bekende bestemming, moeilijk vanuit te gaan is.

Indien niet direct gekozen wordt voor een reprimande of Halt-afdoening, kan het OM de minderjarige uitnodigen voor een OM-zitting.²⁵ Tijdens de OM-zitting wordt een voorstel gedaan over de afdoening: de OvJ kan bijvoorbeeld een aanwijzing, een Halt-interventie of een werkstraf voorstellen.²⁶ Indien er te weinig aanknopingspunten zijn voor vervolging wordt de zaak geseponneerd. Minderjarigen die niet op de OM-zitting verschijnen worden gedagvaard. De OM-zitting lijkt enkel geschikt voor gemotiveerde amv's met een vaste verblijfplaats; verschijnen op de OM-zitting is verplicht. Daarnaast kunnen op een OM-zitting enkel interventies die een inspanningsverplichting van de amv verlangen, opgelegd worden.

Indien het strafbare feit niet wordt geseponneerd of buitengerechtelijk wordt afgedaan wordt de amv gedagvaard. Bij grotere en/of ingewikkelde vergrijpen zal de amv bij de meervoudige kamer moeten verschijnen, bij kleinere vergrijpen bij de enkelvoudige kamer.²⁷ De zitting wordt aanhangig gemaakt door een dagvaarding aan de amv te betekenen. Op deze manier wordt hij bekend met het zittingsmoment.²⁸ Als de amv in voorarrest zit, is het eenvoudig om de dagvaarding in persoon te betekenen. Bij heengezonden amv's is dit, vooral bij een gebrek aan vaste woon- of verblijfplaats, ingewikkelder. Aanwezigheid bij de zitting is voor minderjarige amv's in de regel verplicht.²⁹ Verstek³⁰ wordt in principe pas verleend als de amv na onderzoek en/of meerdere dagvaardingspogingen niet komt opdagen.³¹

1.2.3 Het voorarrest

De inverzekeringstelling, de inbewaringstelling en de gevangenhouding tezamen noemen we het voorarrest.³² Tijdens de beslismomenten over het voorarrest wordt gekeken naar de mate van verdenking, het anticipatiegebod en de vraag of er gronden³³ zijn. Het anticipatiegebod houdt in dat de verdachte niet langer in voorlopige hechtenis mag zitten dan de uiteindelijke gevangenisstraf die aan hem opgelegd zou kunnen worden.³⁴ Andersom valt te begrijpen dat, ondanks dat dit volgens critici niet de bedoeling zou moeten zijn,³⁵ het voorarrest van groot belang is voor de uiteindelijke straftoemeting. De kinderrechter staat immers voor een voldongen feit: de minderjarige heeft al vastgezeten waardoor een lagere straf opleggen dan het voorarrest feitelijk niet meer mogelijk is. Het opleggen van een taakstraf, boven op een onvoorwaardelijke gevangenisstraf gelijk aan het voorarrest, kan knellen met de Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken van de rechtspraak.³⁶

²³ Weijers 2017, p. 248.

²⁴ Indien de minderjarigen geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, is het voor de voogd lastig om in contact te staan. Daarnaast is er nauwelijks een-op-een contact tussen voogd en minderjarigen: voogden zijn vooral betrokken als er 'brandjes geblust moeten worden'. Dit komt mede door de hoge caseload. Daarnaast lijkt er een verschil in begeleiding te bestaan tussen amv's met en zonder verblijfsvergunning, zie: UNHCR 2019, p. 31-33.

²⁵ Schaap, *Adv.bl.* 2018, afl. 6, p. 55 & 56.

²⁶ Art. 77f Sr; art. 491 Sv; art. 491a Sv.

²⁷ Art. 495 Sv: geen hogere straffen dan zes maanden jeugdetentie mogelijk.

²⁸ Art. 258 Sv.

²⁹ Art. 495a lid 1 Sv.

³⁰ Het doen van een uitspraak zonder dat de verdachte ter zitting is verschenen.

³¹ Art. 495a lid 3 Sv.

³² Art. 57 e.v. Sv; Art. 63 e.v. Sv; Art. 65 e.v. Sv.

³³ Dit wordt in deze scriptie vanwege de geringe omvang verder niet toegelicht.

³⁴ Art. 67a lid 3 Sv; Keulen & Knigge 2021, p. 363. Dit gebod hangt nauw samen met hetgeen in art. 27 Sr is vastgelegd over het in mindering brengen van het voorarrest op de uiteindelijke straf.

³⁵ Zie bijvoorbeeld: Van den Brink, *FJR* 2019/19.

³⁶ De betekenis van deze instrumenten wordt toegelicht in H3 van deze scriptie.

1.2.4 Doorlooptijden

In Nederland zijn normen vastgesteld voor doorlooptijden in het jeugdstrafrecht: ‘de Kalsbeeknormen’. Deze normen houden in dat alle jeugdstrafzaken in principe binnen zes maanden afgedaan moeten worden.³⁷ Uit de Richtlijn kader en strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt³⁸ en het eerder besproken ZSM-beleid blijkt ook een ambitie om zaken tijdig af te doen.

Bij vreemdelingen die verdacht worden van een strafbaar feit wordt, mede vanwege het anticipatiegebod, getracht om (super)snelrecht in te zetten.³⁹ Bij snelrecht moet de verdachte binnen zeventien dagen bij de rechter verschijnen. Bij supersnelrecht is dat al binnen de termijn van de invezekeringsstelling. De voorwaarden voor het toepassen van snelrecht zijn dat het moet gaan om een ‘bewijstechnisch eenvoudige zaak’ en dat de verdachte tot aan de zitting in voorlopige hechtenis moet kunnen blijven.⁴⁰

1.2.5 Tussenconclusie

Uit de schets van de ‘weg naar de kinderrechter’ blijkt dat er veel beslismomenten zijn voordat de amv bij de kinderrechter verschijnt. Daarnaast maakt deze ‘weg’ duidelijk dat amv’s zonder recht op asiel, vooral als een vaste- woon of verblijfplaats ontbreekt, niet dezelfde afdoeningsmogelijkheden hebben als andere minderjarigen. Dit zou een reden kunnen zijn voor het feit dat relatief veel zaken van amv’s zonder recht op asiel bij de kinderrechter aanhangig worden gemaakt.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

Nu de weg tot aan de kinderrechter voor amv’s is geschetst, kom ik tot de vraag hoe de kinderrechter omgaat met deze doelgroep en in hoeverre dit in overeenstemming is met de uitgangspunten van het jeugdstrafrecht.

Deze kwestie wordt behandeld aan de hand van de volgende onderzoeks- en deelvragen:

Onderzoeksvraag

In hoeverre is de straftoemeting in Nederland bij misdrijven met een licht karakter, gepleegd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel, in overeenstemming met de fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting?

Deelvragen

1. Hoe kenmerkt de situatie van een alleenstaande minderjarige vreemdeling zonder recht op asiel zich? (hoofdstuk 2)
2. Welke straffen kan de kinderrechter opleggen aan amv’s zonder recht op asiel bij de enkelvoudige kamer jeugd? (hoofdstuk 3)
3. Wat zijn de fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting? (hoofdstuk 4)
4. Hoe kenmerkt de straftoemeting bij misdrijven met een licht karakter gepleegd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel zich? (hoofdstuk 5)

1.4 Afbakening

In dit onderzoek zal ik ingaan op de straftoemeting bij misdrijven met een licht karakter gepleegd door amv’s zonder recht op asiel. Onder misdrijven met een licht karakter worden in dit onderzoek feiten verstaan die voorkomen bij de enkelvoudige kamer jeugd. Dit zijn vergrijpen waar maximaal een half

³⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 292, nr. 1-2.

³⁸ Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2021R001) van 22 januari 2021 (hierna: Richtlijn 2021R001).

³⁹ JenV 2020.

⁴⁰ Lideman, Van Lent & Van der Vorm, *Bsb* 2021, afl. 3, p. 90.

jaar gevangenisstraf voor opgelegd kan worden.⁴¹ Dit is een interessante categorie aangezien deze feiten bij uitstek de keuze openlaten voor verschillende strafmodaliteiten. Dit onderzoek focust zich op alleenstaande minderjarige vreemdelingen zónder recht op asiel. Hiervoor is gekozen omdat deze groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen een andere positie hebben dan kinderen met verblijfsrecht.⁴² In dit onderzoek wordt de minderjarige leeftijd van de amv niet in twijfel getrokken.⁴³

In de laatste week van dit onderzoek kwam het rapport ‘Vreemdelingen in Justitiële Jeugdinstellingen: Een advies over strafrechtstoepassing bij en begeleiding van alleenstaande jongvolwassen vreemdelingen’ van de RSJ uit.⁴⁴ Omdat het rapport in de laatste fase van deze scriptie is uitgekomen, is de kennis niet meegenomen in de hoofdstukken en het praktijkonderzoek. De conclusies uit het RSJ-rapport worden meegenomen in hoofdstuk 6.

1.5 Methodes van onderzoek

Om tot een beantwoording van de onderzoeksvraag te komen, zal eerst antwoord gegeven worden op de deelvragen. De eerste drie deelvragen worden beantwoord aan de hand van wetenschappelijke literatuur, wetgeving, parlementaire stukken, verdragen, relevante (inter)nationale werkinstructies, handleidingen, richtlijnen en *General Comments*. De vierde deelvraag zal beantwoord worden aan de hand van literatuur, jurisprudentieonderzoek en een praktijkonderzoek. In bijlage 3 wordt de methode van het praktijkonderzoek besproken. Uiteindelijk wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag door middel van een analyse.

1.6 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt de situatie van de alleenstaande minderjarige vreemdeling zonder recht op asiel geschetst. Het derde hoofdstuk gaat in op de mogelijkheden die de kinderrechter heeft bij amv's ten aanzien van het opleggen van maatregelen en straffen. In het vierde hoofdstuk worden de fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting geformuleerd. Vervolgens wordt in het vijfde hoofdstuk middels literatuur en informatie uit interviews de straftoemeting bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen gekenmerkt. In hoofdstuk zes wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag door de straftoemeting bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen te toetsen aan de fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht. Daarnaast bevat dit hoofdstuk het RSJ-onderzoek, beperkingen, aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek.

⁴¹Bruning, van den Brink & Punselie 2020, p. 537.

⁴²Zie voor meer context H2 van deze scriptie.

⁴³Meerderjarige vreemdelingen proberen zich soms voor te doen als minderjarig ‘in de verwachting dat zij voordeel zullen hebben van een geprivilegieerd systeem van jeugdstrafrecht’, zie: Bartels 2011, §3.2.3.

⁴⁴RSJ 2022, p. 21.

Hoofdstuk 2: De situatie van de alleenstaande minderjarige vreemdeling zonder recht op asiel

In dit hoofdstuk wordt de deelvraag ‘*Hoe kenmerkt de situatie van een amv zonder recht op asiel zich?*’ beantwoord. Hiervoor wordt eerst de definitie van een amv gegeven en uitgelegd hoe een amv een verblijfsvergunning asiel kan verkrijgen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de verblijfplaats van amv’s gedurende het asielproces. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op amv’s die ‘met onbekende bestemming vertrekken’.

2.1 De amv

Onder een vreemdeling verstaan we volgens de Vreemdelingenwet (hierna: Vw) een persoon die niet beschikt over de Nederlandse nationaliteit en niet volgens een wettelijke bepaling als zodanig moet worden behandeld.⁴⁵

Voor de definitie van een ‘alleenstaande minderjarige vreemdeling’ wordt in dit onderzoek aangesloten bij de definitie die binnen het Unierecht wordt gebruikt. Daarin wordt gesteld dat een amv een minderjarige is die ‘zonder begeleiding van een voor hem hetzij wettelijk, hetzij volgens de praktijk van de betrokken lidstaat verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van de lidstaten aankomt, zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene is gesteld; ook vallen onder deze definitie minderjarigen die, nadat zij het grondgebied van de lidstaten zijn binnengekomen, zonder begeleiding zijn komen te verkeren’.⁴⁶ Onder een ‘lidstaat’ wordt een land binnen de Europese Unie bedoeld. Een amv is dus een onderdaan van een derde land of een staatloze.⁴⁷

Soortgelijke definities worden ook gehanteerd door het Kinderrechtencomité, door het ministerie van Justitie en Veiligheid en door de internationale kinderrechtenorganisatie *Defence for Children*.⁴⁸

2.1.1. Redenen voor amv’s om naar Nederland te komen

Uit onderzoek van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) blijkt dat er verschillende *push- en pullfactoren* zijn voor amv’s om naar Nederland te komen.⁴⁹ Grote *pullfactoren* zijn de mogelijkheid tot nareis van de rest van de familie, de welvaart in Nederland en het goede onderwijs.⁵⁰ *Pushfactoren* zijn de onveiligheid binnen het land van herkomst, dienstplicht, familie-eer, overleden ouders en financiële problemen.⁵¹ Verder bestaat er veel secundaire migratie onder amv’s. Dit zijn amv’s die niet rechtstreeks uit hun herkomstland komen, maar eerst een langere tijd hebben gewoond op een andere veilige plek.⁵²

2.2 Het recht op asiel

2.2.1: Wettelijke kaders voor het recht op asiel

In Nederland kan een amv asiel krijgen als hij bescherming zoekt in verband met omstandigheden of gebeurtenissen in het land van herkomst.⁵³ De gronden voor asiel zijn vastgelegd in artikel 29 lid 1 Vw. Ten eerste kan de verblijfsvergunning asiel aan de amv worden verleend als hij aangemerkt kan worden als een verdragsvluchteling. Dit is ‘een persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras,

⁴⁵ Lodder 2018, p. 18.

⁴⁶ Art. 2 sub 1 Richtlijn 2011/95/EU & art. 2 sub m Richtlijn 2013/32/EU. Klaassen e.a. 2020, p. 41-43.

⁴⁷ Lodder 2018, p. 18.

⁴⁸ Definitie Kinderrechtencomité: CRC/GC/2005/6, §7-9. Definitie volgens ministerie van JenV: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen-amv>, laatstelijk geraadpleegd op 7 maart 2023. Definitie volgens Defence for Children: <https://defenceforchildren.nl/wat-doen-we/dossiers/alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen/>, laatstelijk geraadpleegd op 7 maart 2023.

⁴⁹ IND 2022, p. 27 & 28.

⁵⁰ IND 2022, p. 28 & 29; Gezinshereniging wordt uitgelegd in: Lodder 2018, p. 84.

⁵¹ IND 2022, p. 28 & 29.

⁵² IND 2022, p. 28 & 29.

⁵³ Lodder 2018, p. 122.

godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan, of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren'.⁵⁴ Dit begrip wordt verder ingevuld aan de hand van de Kwalificatierichtlijn.⁵⁵ De tweede grond voor een verblijfsvergunning asiël is vastgelegd in artikel 29 lid 1 sub b Vw en kan ingeroepen worden als de amv 'gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade waaronder onmenselijke of vernederende behandeling'. Op grond van artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag bestaat er een verbod op *refoulement*. Een vluchteling kan op basis van deze bepaling niet worden teruggestuurd naar het land van herkomst als hij daar te vrees heeft voor 'vervolgung'.⁵⁶

Op basis van deze bepalingen, met inbegrip van relevante uitwerkingen, kunnen amv's een verblijfsvergunning asiël bepaalde tijd verkrijgen. Andersom heeft een alleenstaande minderjarige die niet voldoet aan deze vereisten in beginsel geen recht op een asiëlstatus. Een voorbeeld hiervan is een minderjarige uit een 'veilig land' die geen vrees heeft voor vervolging.

2.2.2 Verblijf gedurende asiëlprocedure

Nu de wettelijke basis voor de asiëlaanvraag behandeld is, zal beschreven worden op welke plek de amv verblijft tijdens welk onderdeel van de asiëlprocedure. De figuren in bijlage 1 zijn hiervoor behulpzaam.

Bij binnenkomst dient de amv zich te melden bij de aanmeldlocatie van de IND in Ter Apel. Vervolgens wordt onderdak geboden in de naastgelegen opvanglocatie van het COA.⁵⁷ Momenteel is de aanmeldlocatie, zoals in de inleiding al werd vermeld, overvol.⁵⁸ Uit een kort geding dat Vluchtelingenwerk in oktober 2022 aanspande tegen de Nederlandse staat blijkt dat de noodopvang van asiëlzoekers in Nederland niet voldoet aan de Europese normen voor menswaardige opvang.⁵⁹

Na de aanmelding in Ter Apel wordt Stichting Nidos betrokken. Nidos is een gecertificeerde instelling die op grond van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) is belast met de uitvoering van maatregelen van voogdij en ondertoezichtstelling over alleenstaande minderjarige vreemdelingen die asiël hebben aangevraagd.⁶⁰ Op 31 december 2021 stonden 4189 amv's onder voogdij van Nidos.⁶¹

Nidos streeft ernaar om zeer kwetsbare amv's en amv's onder de vijftien jaar te plaatsen in een opvanggezin. Boven de vijftien jaar zijn er twee opties: óf de minderjarige heeft bescherming nodig (bijvoorbeeld vanwege mensenhandel) en wordt in een beschermde opvang geplaatst óf de minderjarige komt in een procesopvanglocatie voor amv's terecht. Beide vormen van opvang worden door het COA gefaciliteerd.⁶² Opvangvoorzieningen voorzien in de regel in 'verstrekkingen': financiële toelagen voor voedsel, kleding en andere uitgaven.⁶³ Naast deze praktische zaken hebben alle kinderen in Nederland recht op onderwijs, ongeacht de juridische status waarin zij verkeren.⁶⁴ Gedurende het verblijf op een van de opvanglocaties beoordeelt het IND, aan de hand van de eerdergenoemde criteria, de asiëlaanvraag.⁶⁵

⁵⁴ Art. 1a Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van de Verenigde Naties, Genève, 28 juli 1951 (Vluchtelingenverdrag) jo. art. 2d Richtlijn 2011/95/EU.

⁵⁵ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011.

⁵⁶ Zoals bedoeld in art. 1 Vluchtelingenverdrag. Er is ook een grond voor asiël bij gezinshereniging, maar die gaat in beginsel niet op voor amv's.

⁵⁷ Art. 1 sub b en art. 3 lid 1 sub a Wet COA.

⁵⁸ Noodverordening aanmeldcentrum Ter Apel oktober 2022.

⁵⁹ Zie ook: Rb. Den Haag 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210 & Unicef 2022.

⁶⁰ Art. 1:253r BW; Art. 1:302 lid 2 BW jo. art. 1 Besluit aanvaarding rechtspersoon Burgerlijk Wetboek; Nidos 2021, p. 6 & 24.

⁶¹ Nidos 2021, p. 24.

⁶² Zie figuren 1 & 2.

⁶³, zie: Art. 9 lid 1 sub b Regeling verstrekkingen asiëlzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

⁶⁴ Art. 28 IVRK.

⁶⁵ Art. 28 Vw; Lodder 2018, p. 27.

2.3 De beslissing op de asielaanvraag

2.3.1 De asielaanvraag is toegewezen

Voor amv's waarvan de asielaanvraag is toegewezen ligt de toekomst in de regel in Nederland.⁶⁶ Omdat zij in een relatief minder onzekere situatie zitten dan kinderen zonder recht op asiel wordt in dit onderzoek niet op hen gefocust.

2.3.2 De asielaanvraag is afgewezen

Ongeveer een vierde van de asielaanvragen door amv's wordt afgewezen.⁶⁷ Kinderen onder de vijftien jaar waarvan de aanvraag is afgewezen, blijven in het opvanggezin. Amv's van vijftien jaar of ouder worden opgevangen in een kleinschalige woonvoorziening van het COA.⁶⁸ Volgens Nederlands beleid moeten minderjarigen van wie de asielaanvraag is afgewezen, tezamen met de DT&V werken aan de terugkeer naar het land van herkomst.⁶⁹

Noyon en Kulu-Glasgow hebben onderzoek gedaan naar de vormen van vertrek tussen 2014 en 2019 onder amv's waarvan de asielaanvraag was afgewezen. Zij onderscheiden 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' en 'aantoonbaar vertrek'. Bij 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' heeft de amv 'het laatst bekende adres verlaten zonder bericht waar hij heengaat'.⁷⁰ In dat geval is het onduidelijk of de amv nog in Nederland is. Bij 'aantoonbaar vertrek' bevindt de minderjarig zich aantoonbaar in een ander land. Soms komt dit door zelfstandig vertrek, soms komt dit door gedwongen vertrek naar het land van herkomst. Uit het onderzoek blijkt dat slechts tien procent van de amv's waarvan de asielaanvraag was afgewezen, 'aantoonbaar' is vertrokken. Het grootste gedeelte aan amv's, bijna zestig procent, is 'zelfstandig vertrokken zonder toezicht'. Het merendeel was bijna volwassen.⁷¹ Dit valt te verklaren aan de hand van het feit dat jongeren over het algemeen tot hun achttiende recht op opvang hebben.⁷²

2.3.3 Geen asielaanvraag beoordeeld

Hierboven is de situatie uiteengezet van amv's waarvan de asielaanvraag is beoordeeld. Er zijn ook amv's waarvan de asielaanvraag (nog) niet is beoordeeld. Zo zijn er amv's die wachten tot ze zich kunnen registreren, minderjarigen die na de registratie in een voorbereidingstermijn worden geplaatst en minderjarigen die na de officiële asielaanvraag moeten meewerken aan onderzoeken naar hun vluchtmotief. Het grootste deel van deze minderjarigen verblijft op een eerdergenoemde procesopvanglocatie en heeft daar recht op de verstrekkingen.⁷³ Er zijn ook amv's die geen (officiële) asielaanvraag hebben ingediend.⁷⁴ Deze groep jongeren staat grotendeels niet onder toezicht van Nidos, omdat ze óf niet voldoen aan de criteria óf niet op de radar zijn gekomen. Vanzelfsprekend hebben deze jongeren dus ook geen begeleiding en toegang tot verstrekkingen. Deze jongeren bevinden zich in een zeer kwetsbare positie: ze slapen op straat, gebruiken vaak middelen, bevinden zich in de illegaliteit en houden zich vaak bezig met criminele activiteiten.⁷⁵

⁶⁶ Art. 3.105 Vb; Art. 33 jo. 34 Vw; Behoudens uitzonderingen vastgelegd in art.32 Vw.

⁶⁷ IND 2022, p. 12 & 19.

⁶⁸ Hier hebben amv's wederom recht op verstrekkingen op grond van art. 9 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

⁶⁹ Lodder 2018, p. 163-165; Ook in lijn met Europees Terugkeerbeleid, zie: Europese Commissie 2017; Stappenplan wordt beschreven in: Nidos – DT&V – COA 2021; Uitzondering voor minderjarigen met buitenschuldvergunning, maar dit komt zeer weinig voor, zie: HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9; Rb. Den Haag 17 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3566.

⁷⁰ Noyon & Kulu-Glasgow, *DEMOS 2020*, afl. 9, p. 1-4.

⁷¹ Noyon & Kulu-Glasgow, *DEMOS 2020*, afl. 9, p. 1-4.

⁷² Art. 6 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

⁷³ *Kamerstukken II* 2009/10, 27062, nr. 65, p. 2; Art. 9 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005; Art. 3.110 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000; Kampstra 2012, p. 98.

⁷⁴ Noyon & Kulu-Glasgow, *DEMOS 2020*, afl. 9, p. 1-4.

⁷⁵ Zie voor een beeld van de leefsituatie van amv's zonder recht op asiel: 'Verloren Jongens', KRO-NRCV NPO 2, 7 januari 2021.

2.4 Vertrek van amv's met onbekende bestemming

Belangrijk is om op te merken dat niet alleen bij afwijzing van de asielaanvraag, maar in iedere fase en op alle locaties, amv's vertrekken met onbekende bestemming. In 2019 waren dit 2500 amv's.⁷⁶ Soms blijven ze binnen Nederland, soms vertrekken ze naar een ander (Europees) land. Indien ze in Nederland rondzwerven, bevinden ze zich in een vergelijkbare situatie als amv's die geen asielaanvraag hebben gedaan.

2.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is de situatie van een amv zonder recht op asiel uiteengezet. Hieruit blijkt dat de situatie van deze minderjarigen zeer divers is. Een deel van hen is in afwachting van de asielaanvraag, een deel van hen heeft geen asielaanvraag gedaan en bij een ander deel is de asielaanvraag afgewezen. Wat alle amv's zonder recht op asiel gemeen hebben, is dat hun toekomst in Nederland onzeker is. Dit, in combinatie met het feit dat ze alleen zijn ingereisd, maakt hen zeer kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid is het grootst bij minderjarigen die buiten het opvangsysteem in Nederland verblijven. Zij kunnen in principe geen aanspraak maken op onderdak, leefgeld, onderwijs en andere hulp. In het volgende hoofdstuk worden de sancties die de kinderrechter kan opleggen aan deze minderjarigen uiteengezet.

⁷⁶ *Aanhangsel Handelingen II*, 2019/20, nr. 1730.

Hoofdstuk 3 Het straffen van amv's zonder recht op asiel

In dit hoofdstuk wordt de deelvraag ‘Welke straffen kan de kinderrechter aan een amv zonder recht op asiel opleggen?’ beantwoord. Ten eerste wordt het algemene Nederlandse beleid ten aanzien van de straftoemeting bij minderjarigen uiteengezet. Vervolgens worden de verschillende jeugdinterventies uitgelegd. Bij elke interventie wordt beknopt aangegeven in hoeverre deze haalbaar is voor de amv zonder recht op asiel. Hierbij is gebruik gemaakt van de situatie zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Uiteraard is dit geen alomvattende analyse nu de groep amv's zonder recht op asiel niet homogeen is.

3.1 Algemeen Nederlands beleid ten aanzien van de straftoemeting bij minderjarigen

De wijze waarop minderjarigen worden berecht, komt in grote lijnen overeen met het commune strafrecht, in de zin dat moet worden vastgesteld of de minderjarige zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. Een belangrijk onderscheid zit in het sanctiestelsel.⁷⁷

De Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief de strafmaten Halt is een aanwijzing vanuit het Openbaar Ministerie en bevat uitgangspunten voor de behandeling en afdoening van jeugdzaken. In dit instrument is vastgelegd dat beslissingen en handelingen richting minderjarigen erop gericht moeten zijn de ‘ontwikkeling van deze jongeren te stimuleren, te heropvoeden, te resocialiseren en te weerhouden van een verdere criminele carrière’.⁷⁸ Bij het bepalen van een betekenisvolle interventie moet de OvJ een afweging maken waarbij rekening gehouden wordt met de ‘aard en ernst van het delict, recidive en omstandigheden van de jeugdige’. Over het algemeen moet de aanpak persoonsgericht en contextgericht zijn en daarnaast perspectief bieden.⁷⁹

Verder wordt in Nederland door de rechtspraak, zoals eerder benoemd, gebruik gemaakt van de Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken voor jeugd. Dit instrument heeft als doel een consistent landelijk straftoemetingsbeleid. De oriëntatiepunten zijn niet bindend maar geven de kinderrechter een ‘vertrekpunt van denken’ over de op te leggen straf.⁸⁰ Het staat de kinderrechter vrij om, op basis van omstandigheden als de leeftijd en kwetsbaarheid, af te wijken van deze vertrekpunten.⁸¹ De oriëntatiepunten zijn per delict opgesteld en gebaseerd op straffen die *first offenders* krijgen. Bij een eerste keer recidive kan volgens het instrument een verhoging van maximaal 50% of een andere modaliteit worden toegepast.⁸²

Ter illustratie: bij veelvoorkomende ‘lichte’ delicten zoals winkeldiefstal met geringe schade wordt over het algemeen 20 uur taakstraf, bij zakkenrollerij 50 of 60 uur taakstraf⁸³ en bij diefstal met braak uit een auto 60 uur taakstraf geadviseerd.⁸⁴

Belangrijk om op te merken is, dat volgens de wetgever jeugddetentie bij minderjarigen slechts ingezet moet worden als ultimum remedium. De kinderrechter zal dus pas over moeten gaan tot deze sanctie als andere interventies niet toereikend zijn.⁸⁵ ‘Daarnaast is de kinderrechter niet verplicht een straf of maatregel op te leggen, hij kan hiertoe besluiten als ‘de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, dan wel die zich nadien hebben voorgedaan’ daar aanleiding toe geven.⁸⁶

⁷⁷ Van den Brink *TJK* 2019/2, p. 146; Uit Beijerse 2017, p. 30.

⁷⁸ Richtlijn (2021R001), inleiding.

⁷⁹ Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2021R001), paragraaf 8.

⁸⁰ Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken, bijgewerkt september 2022 (hierna: Oriëntatiepunten en LOVS-afspraken), p. 1.

⁸¹ In strafverzwarende en strafverminderende zin. Zowel qua strafmodaliteit als hoogte van de straf en/of maatregel.

⁸² Oriëntatiepunten en LOVS-afspraken, p. 32.

⁸³ Richtlijn (2021R001): 60 uur. Oriëntatiepunten en LOVS-afspraken: 50 uur.

⁸⁴ Richtlijn (2021R001), p. 17; Oriëntatiepunten en LOVS-afspraken, p. 40.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 33498, 3, p. 43.

⁸⁶ Art. 9a Sr.

3.2 Straffen

Straffen kunnen ingedeeld worden in hoofdstraffen (de taakstraf, de jeugddetentie en de geldboete) en bijkomende straffen.⁸⁷ Op ‘maatregelen’ wordt in deze scriptie niet ingegaan.⁸⁸

3.2.1 Taakstraf

Een taakstraf kan een leerstraf, een werkstraf of een combinatie daarvan behelzen.⁸⁹ Het maximum van een enkele taakstraf is tweehonderd uur.⁹⁰ Als werk- en leerstraffen worden gecombineerd is het maximum tweehonderdveertig uur.⁹¹ De Raad is verantwoordelijk voor de uitvoering van taakstraffen. Vaak wordt de tenuitvoerlegging gedelegeerd aan de gecertificeerde jeugdinstelling, oftewel de jeugdreclassering. Indien de straf niet naar behoren of niet binnen de termijn⁹² is uitgevoerd, wordt dit door de Raad teruggekoppeld aan het OM. Het OM kan op haar beurt de vervangende jeugddetentie vorderen.⁹³

3.2.1.1 Werkstraf

De werkstraf bestaat uit onbetaalde arbeid of arbeid met als doel het herstellen van schade wat is veroorzaakt door het plegen van het strafbare feit.⁹⁴ Het doel is dat de minderjarige iets terugdoet voor de maatschappij en leert van zijn fouten.⁹⁵ Het Bureau Taakstraffen Minderjarigen van de Raad zoekt na het onherroepelijk worden van de uitspraak van de kinderrechter naar een geschikt project voor de minderjarige.⁹⁶

In de regel is het mogelijk dat een amv zonder recht op asiel een werkstraf uitvoert. Een taalbarrière, middelengebruik en een motivatiegebrek zijn contra-indicaties voor het opleggen van een taakstraf.⁹⁷ In de standaard vorm is de werkstraf dan ook niet geschikt voor een groot deel van de amv's zonder recht op asiel.

3.2.1.2 Leerstraf

De leerstraf kan omschreven worden als ‘het binnen een bepaald tijdsbestek gedurende een bepaald aantal uren doen volgen van nauwkeurig aangegeven trainingen, cursussen of andersoortige activiteiten die zijn gericht op vergroting van de individuele sociale vaardigheid en weerbaarheid; zulks als een reactie op strafbaar gesteld gedrag en teneinde oplegging van de in de wet omschreven straffen en daaraan verbonden niet beoogde effecten te voorkomen’.⁹⁸ Leerstraffen worden uitsluitend opgelegd binnen het jeugdstrafrecht en sluiten volgens de Memorie van Toelichting goed aan bij het pedagogische karakter daarvan.⁹⁹ De Raad onderzoekt bij het adviseren van een leerstraf of de jongere bereid is tot medewerking, welke vaardigheden verbeterd kunnen worden, wat het recidiverisico is en of de minderjarige gebaat is bij individuele of groepstrainingen. Tenslotte wordt onderzocht of de ouders/verzorgers bereid zijn deel te nemen indien de leerstraf dit vereist.¹⁰⁰

⁸⁷ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 558.

⁸⁸ Groot deel van de maatregelen kan bovendien niet worden opgelegd door de enkelvoudige kamer, zie: art. 495 lid 2 Sv; Weijers 2017, p. 306; Zie: Wyngaert, Vandromme & Traest 2019, p. 44.

⁸⁹ Art. 77m jo. 77h Sr.

⁹⁰ Art. 77m lid 2 en 3 Sr.

⁹¹ Art. 77g Sr; Art. 77m lid 4 Sr.

⁹² Zie art. 6:3:8 lid 1 & 2 Sv: Bij honderd uur of minder moet de taakstraf binnen negen maanden afgerond worden; bij meer dan honderd uur binnen achttien maanden.

⁹³ Art. 6:3:10 lid 1 Sv; vgl. art. 77p lid 1 (oud) Sr; Art. 77n Sr: voor elke twee uur aan taakstraf wordt in beginsel een dag jeugddetentie gevorderd.

⁹⁴ Art. 77h lid 2 sub a Sr.

⁹⁵ Weijers 2017, p. 163 & 164.

⁹⁶ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 574; Art. 3:7 Besluit USB geeft voorwaarden waaraan een werkstraf moet voldoen.

⁹⁷ Gremmen, *FJR* 2022/43.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 1989/90, 21 327, nr. 3, blz. 12.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 1991/92, 21 327, nr. 6, blz. 17.

¹⁰⁰ Weijers 2017, p. 164-166.

Er bestaan drie leerprojectcategorieën:

- De *So-Cool*-training die ziet op het verbeteren van sociale vaardigheden, sociale probleemoplossing en zelfvertrouwen bij jongeren met een licht verstandelijke beperking;
- De *TACT*-training die ziet op het aanleren van sociale en cognitieve vaardigheden in verband met agressieproblematiek;
- De *Tools4U*-training die ziet op het aanleren van sociale en cognitieve vaardigheden.¹⁰¹

Uit de tabel van de Raad in bijlage 2 blijkt dat twee *Tools4U*-trainingen vrij zijn van ouderbijeenkomsten.¹⁰² Toch worden ook voor die trainingen duidelijke contra-indicaties genoemd die bij veel amv's van toepassing zijn: 'er is geen opvoeder of andere invloedrijke volwassene die de jeugdige kan stimuleren deel te nemen', 'de jongere heeft onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal' en 'er is sprake van problematisch functioneren op te veel verschillende gebieden (ernstige psychosociale problematiek, geen vaste woon- of verblijfplaats)'.¹⁰³ Die contra-indicaties maken dat geen enkele leerstraf (in de originele vorm) aansluit bij de (leef)situatie van veel amv's zonder recht op asiel.

3.2.2 Jeugddetentie

Jeugddetentie is een vrijheidsstraf voor jongeren die een (ernstig) misdrijf hebben begaan. De straf wordt gezien als de zwaarste jeugdstraf en wordt ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting. Het pedagogische effect van jeugddetentie is vooral terug te vinden in de afschrikkende werking en het straffende karakter. Tijdens de jeugddetentie volgt de jongere een programma dat bestaat uit onderwijs, sport, koken en (groeps)sessies. Tijdens een korte jeugddetentie komt de minderjarige nauwelijks toe aan behandeling.¹⁰⁴ Een persoon die ten tijde van het delict jonger was dan zestien jaar kan maximaal twaalf maanden jeugddetentie opgelegd krijgen en een persoon die zestien jaar of ouder was kan in principe maximaal vierentwintig maanden jeugddetentie opgelegd krijgen.¹⁰⁵

De jeugddetentie is een straf die relatief gemakkelijk op te leggen is aan amv's. De minderjarige hoeft de taal niet te spreken, ouderparticipatie is niet geboden en de minderjarige heeft geen vaste woon- of verblijfplaats nodig. Amv's die in voorarrest zitten hoeven zich nergens te melden voor deze straf; daardoor kunnen zij de sanctie niet omzeilen.

3.2.3 Geldboete en bijkomende straffen

De geldboete is, zoals de naam al zegt, een straf in de vorm van geld.¹⁰⁶ Vanwege het geringe pedagogische karakter heet de straf niet de voorkeur.¹⁰⁷ Bijkomende straffen zijn delictspecifieke straffen en worden onderverdeeld in de verbeurdverklaring en de ontzegging van de rijbevoegdheid.¹⁰⁸ Aangezien alle drie de interventies relatief weinig worden ingezet, wordt in dit onderzoek verder niet ingegaan op deze straffen.

3.2.5 Voorwaardelijke straf

De kinderrechter kan besluiten een straf geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer te leggen.¹⁰⁹ Dit noemen we een voorwaardelijke straf. De minderjarige is hierbij gebonden aan een proeftijd van maximaal twee jaar waarin voorwaarden opgelegd worden. Indien de minderjarige de voorwaarde(n) overtreedt, kan besloten worden om de voorwaardelijke straf geheel of gedeeltelijk ten uitvoer te leggen. De voorwaardelijke straf is bedoeld als stok achter de deur en geeft daarnaast een kader voor (bijzondere) voorwaarden en begeleiding.¹¹⁰

¹⁰¹ RvdK 2021.

¹⁰² *Tools4U* regulier' kan enkel opgelegd worden bij minderjarigen ouder dan vijftien jaar.

¹⁰³ RvdK 2021.

¹⁰⁴ Weijers 2017, p. 168; Bartels 2011, §2.4.4 & 3.2.3.

¹⁰⁵ Art. 77i Sr.

¹⁰⁶ Het bedrag varieert, zie: art. 23 Sr.

¹⁰⁷ Weijers 2017, p. 171; Zie ook: Richtlijn (2021R001), paragraaf 8; Oriëntatiepunten en LOVS-afspraken, p. 32.

¹⁰⁸ Weijers 2017, p. 172.

¹⁰⁹ Art. 77x Sr.

¹¹⁰ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 610.

De algemene voorwaarde bij een voorwaardelijke sanctie is altijd van toepassing en houdt in dat de minderjarige zich tijdens de proeftijd niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit.¹¹¹ De kinderrechter kan ook besluiten tot het opleggen van bijzondere voorwaarden, zoals het volgen van onderwijs en behandeling.¹¹² Bij het opleggen van bijzondere voorwaarden komen van rechtswege twee andere voorwaarden kijken: de veroordeelde werkt indien nodig mee met de vaststelling van zijn identiteit en de veroordeelde werkt mee aan reclasseringstoezicht.¹¹³

Een voorwaardelijke straf met algemene voorwaarden is voor amv's zonder recht op asiel niet onmogelijk. Hierbij ligt een voorwaardelijke jeugddetentie echter wel meer voor de hand dan een voorwaardelijke taakstraf.¹¹⁴ Bijzondere voorwaarden die bereikbaarheid, ouderparticipatie, beheersing van de Nederlandse taal of actieve begeleiding van de reclassering verwachten, lijken vanwege eerdergenoemde redenen minder geschikt voor de amv zonder recht op asiel.

3.3 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is onderzoek gedaan naar de vraag: *'Welke straffen kan de kinderrechter aan een amv zonder recht op asiel opleggen?'*. Het jeugdsanctierecht houdt onder andere in dat de straffen lager zijn dan voor volwassenen en dat er jeugdspecifieke interventies bestaan. Deze uitgangspunten zijn ook van toepassing op de amv zonder recht op asiel. De gemiddelde leefsituatie van de amv zonder recht op asiel, zoals besproken in hoofdstuk 2, levert echter contra-indicaties op voor het grootste gedeelte van de hoofdstraffen. Enkel de (voorwaardelijke) jeugddetentie lijkt nauwelijks complicaties op te leveren. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van internationale instrumenten besproken wat de fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting zijn.

¹¹¹ Art. 77z lid 1 Sr.

¹¹² Art. 77z lid 2 Sr.

¹¹³ Artikel 77z lid 3 Sr.

¹¹⁴ Zie verder §3.2.1 van deze scriptie.

Hoofdstuk 4 Fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting

In dit hoofdstuk wordt de derde deelvraag ‘*Wat zijn de fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting?*’ behandeld.

4.1 Internationale/ Europese bronnen

Aan de hand van een aantal internationale bronnen wordt het raamwerk van fundamentele uitgangspunten binnen het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting uiteengezet. Deze bronnen richten zich specifiek op de positie van minderjarigen binnen het jeugdstrafrecht.¹¹⁵ Gezien de geringe omvang van deze scriptie zal hieronder slechts een beknopte uitleg gegeven worden van de rechtskracht van de in dit hoofdstuk aangehaalde bronnen.

4.1.1 IVRK en *General Comments*

Het IVRK werd in Nederland in 1995 geratificeerd en sindsdien is Nederland hieraan gehouden.¹¹⁶ Dit betekent dat Nederland de (rechts)positie van minderjarigen in overeenstemming moet brengen met de rechten in het verdrag.¹¹⁷ Het Kinderrechtencomité houdt toezicht op de naleving van het verdrag. Dit doen zij onder andere door een vijfjaarlijkse rapportage waarin zij verdragsstaten aanbevelingen geven ter verbetering van de naleving van het IVRK.¹¹⁸ Daarnaast vaardigt het Kinderrechtencomité *General Comments* uit. Dit zijn commentaren waarin het Kinderrechtencomité uitwerkt hoe de artikelen uit het IVRK geïnterpreteerd moeten worden. De *General Comments* zijn geen bindende documenten, maar ze zijn wel belangrijk voor de interpretatie en implementatie van het kinderrechtenverdrag. Door het IVRK te ratificeren committeren landen zich middels artikel 4 IVRK eraan om ‘alle passende maatregelen te treffen om de in het verdrag neergelegde rechten van het kind te eerbiedigen en te waarborgen’. In dit onderzoek worden de *General Comments* dan ook beschouwd als gezaghebbende bronnen waaruit fundamentele uitgangspunten afgeleid kunnen worden.

4.1.2 Internationale richtlijnen

De *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (hierna: *Beijing Rules*) zijn in 1985 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en geven regels over de behandeling van jeugdige gevangenen en delinquenten in lidstaten. De *United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (hierna: *Havana Rules*) stammen uit 1990 en hebben betrekking op minderjarigen die van hun vrijheid zijn beroofd. Beide documenten zijn VN-resoluties en om die reden niet juridisch bindend. Aangezien het Kinderrechtencomité heeft benadrukt dat de *Rules* zeer relevant zijn, en heeft aanbevolen ze te implementeren, worden ook deze instrumenten gezien als gezaghebbend.¹¹⁹

4.1.3 Europese Richtlijnen

De Raad voor Europa heeft in 2010 de *Guidelines on Child-Friendly Justice* uitgevaardigd. In 2016 heeft de Raad van de Europese Unie tezamen met het Europees Parlement de *Directive (EU) 2016/800 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings* (hierna: Richtlijn 2016/800) uitgegeven. Ondanks het feit dat beide bronnen niet juridisch bindend zijn, worden ze in deze scriptie beide als gezaghebbende bronnen in het onderzoek betrokken, aangezien ze voortborduren op juridisch bindende instrumenten als het IVRK en jurisprudentie van het Europees Hof. Daarnaast blijkt uit jurisprudentieonderzoek van Liefwaard en Kilkelly dat de *Guidelines* worden erkend aangezien ze in diverse uitspraken van het EHRM worden aangehaald.¹²⁰

¹¹⁵ De *Riyadh Guidelines* zijn hiervan uit gesloten nu de nadruk hierbij ligt op preventie van criminaliteit en er niet tot nauwelijks in wordt ingegaan op de straftoemeting.

¹¹⁶ *Trb.* 1995, 92; Art. 4, 41 IVRK; CRC/C/GC/5, §6.

¹¹⁷ Liefwaard, *NTM-NJCM Bull* 2013/37, p. 469.

¹¹⁸ Liefwaard, *NTM-NJCM Bull* 2013/37, p. 470.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld: CRC/C/GC/10, §4 en 88. De *Rules* worden o.a. relevant geacht voor de interpretatie van het IVRK.

¹²⁰ Zie ook: Liefwaard & Kilkelly 2018, p. 66 & 67.

4.1.4 De fundamentele uitgangspunten ten aanzien van de straftoemeting

De verschillende instrumenten zijn door mij bestudeerd. Indien in een instrument iets werd gesteld over de straftoemeting, werd de bepaling genoteerd. Ook bepalingen met een algemene strekking, die van toepassing zijn op de straftoemeting, zijn genoteerd. Uiteindelijk zijn alle relevante bepalingen door mij gebundeld in categorieën en voorzien van een titel. Deze zeven categorieën worden, mede omdat ze aansluiting vinden in relevante secundaire bronnen¹²¹, beschouwd als fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting.

In onderstaande tabel zijn de uitgangspunten en de vindplaats per instrument weergegeven. Bepalingen tussen haakjes betreffen bepalingen waarbij het uitgangspunt niet expliciet benoemd wordt, maar waarvan de inhoud wel nauw samenhangt met het uitgangspunt.

Tabel 1: Fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting met vindplaats

Instrument	IVRK	General Comment 24	Havana	Beijing	Child-friendly Justice	(EU)2016/800
Uitgangspunt						
4.1 Belang van het kind	Art. 3	Par. 76 (& 92)		(Regel 1)	Afdeling III B	Niet in 1 artikel vastgelegd. Wel in diverse bepalingen genoemd, waaronder overweging 40 preambule
4.1.1 Schadebeperking	(Art. 40 lid 4)	Par. 76, 77 (m.b.t. detentie)	Regel 3 (m.b.t. detentie)	Regel 1	Afdeling IV, richtsnoer 11	
4.2 Gelijkheidsbeginsel	Art. 2	(Par. 40)	Regel 4	Regel 2, (5)	Afdeling III D	Overweging 65 preambule
4.3 Doelstelling van opvoeding en re-integratie	Art. 6, 40	Par. 76		Regel 1		Art. 7; Overweging 9, 35, 56 preambule
4.4 Individueel maatwerk	Art. 40	Par. 76, 109		Regel 5, 17, (18)	Richtsnoer 82	Art. 7; Overweging 35-40, (46) preambule
4.4.1 Grote terughoudendheid ten aanzien van vrijheidsbeneming	Art. 37b, (40)	Par. 6, 73, 77	Regel 1, 2	Regel 17, 19	Richtsnoer 19, (20, 21)	Art. 10, 11; Overweging 45, 46 preambule
4.5 Snelle reactie	Art. 40	Par. 54 & 55		Regel 20	Afdeling IV D, Richtsnoer 50, (76)	Art. 13

Hieronder worden de fundamentele uitgangspunten van algemeen naar specifiek uiteengezet. De uitgangspunten worden geduid aan de hand van relevante literatuur.

4.2 Belang van het kind

Het ‘belang van het kind’ is expliciet neergelegd in artikel 3 van het IVRK en houdt in dat bij alle maatregelen betreffende kinderen, de belangen van het kind de eerste overweging moeten vormen. In het tweede lid van het artikel is uitgewerkt dat ‘de Staten die partij zijn, zich ertoe verbinden het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn (...) en dat de Staten hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen nemen’. Het belang van het kind moet volgens het Kinderrechtencomité, net als de andere *general principles*, gezien worden als een

¹²¹ Zie bijvoorbeeld: Van den Brink 2021; Barendsen & Vegter 2017; Liefwaard 2008; Van den Brink & Mijnaerends, *Bsb* 2020, afl. 1, p. 7-15; Wolthuis, *NJCM-Bulletin* 2005; Liefwaard & Kilkelly 2018; Van Kalveen, *Bsb* 2020, afl.1, p. 27-32; Liefwaard 2015.

overkoepelende notie die de grondslag voor alle kinderrechten vormt.¹²² Vanzelfsprekend is het belang van het kind dus ook een belangrijk uitgangspunt van het jeugdstrafrecht en volgt hieruit dat bij de straftoemeting het belang van het kind de eerste overweging zou moeten zijn. Dit wordt in paragraaf 76 van *General Comment 24* ook nogmaals expliciet benadrukt.¹²³ Andere internationale instrumenten verwijzen vooral zijdelings naar het belang van het kind. Zo wordt in overweging 40 van de preambule van Richtlijn 2016/800 beschreven dat ‘enkel van een individuele beoordeling afgeweken mag worden als dit in het belang van het kind geacht wordt’.

Duiding belang van het kind

Op de vraag wat het belang van het kind inhoudt, is geen eenduidig antwoord te geven. Een kindgerichte benadering in het jeugdstrafrecht is volgens de literatuur gestoeld op drie pijlers: ‘een kindspecifieke behandeling’, ‘een eerlijke behandeling’¹²⁴ en ‘een behandeling gericht op re-integratie en het aanvaarden van en constructieve rol in de maatschappij’.¹²⁵ Deze pijlers hebben, zoals zal blijken uit de toelichtingen bij de fundamentele uitgangspunten, overlap met de fundamentele uitgangspunten ten aanzien van de straftoemeting. Gesteld kan dus worden dat de straftoemeting in het belang van het kind is, als de straftoemeting in lijn is met de fundamentele uitgangspunten ten aanzien van de straftoemeting.

Weijers waarschuwt in zijn handboek verder voor paternalisme dat door de onbepaaldheid van ‘het belang van het kind’ op de loer ligt. Uit zijn betoog valt af te leiden dat het jeugdstrafrecht een proportionele reactie moet geven op overschrijdend gedrag en niet een legitimatie voor overmatige heropvoeding moet vormen. Het is bij deze proportionele aanpak volgens hem belangrijk dat de minderjarige zo veel mogelijk beschermd wordt tegen schade die het gevolg kan zijn van een interventie. Hij sluit af met het feit dat kinderen middels een dialogische benadering geconfronteerd moeten worden met hun handelen en dat vooral hieruit de pedagogische aanpak moet blijken.¹²⁶

4.2.1 Schadebeperking

De schadebeperking die in het belang van het kind wordt geacht komt in meerdere instrumenten terug.¹²⁷ Zo wordt in artikel 40 lid 4 van het IVRK besproken dat er een grote verscheidenheid aan regelingen moet bestaan om te verzekeren dat de handelwijze ten aanzien van kinderen hun welzijn niet schaadt. In het commentaar bij regel 1 van de *Beijing Rules* wordt gesteld dat de bepalingen uit de eerste regel erop zijn gericht om de schade die veroorzaakt kan worden door het ingrijpen van het jeugdstrafrecht zoveel mogelijk te beperken. Volgens het commentaar vormt dit een elementair beleidsvereiste.

4.3 Gelijkheidsbeginsel

Het ‘gelijkheidsbeginsel’ is een ander fundamenteel beginsel en houdt kort gezegd in dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Uit artikel 2 van het IVRK, een van de *general principles*, blijkt dat alle verdragsstaten moeten waarborgen dat alle rechten uit het IVRK, zonder uitzondering, voor alle kinderen gelden. Ze geven daarbij aan dat kenmerken als huidskleur, taal en afkomst hierop geen uitzondering mogen maken. Vanzelfsprekend geldt dit ook voor artikel 37 en 40 die gaan over het jeugdstrafrecht. Het Kinderrechtencomité specificeert in zijn vijfde *General Comment* het gelijkheidsbeginsel door aan te geven dat het beginsel niet betekent dat alle kinderen precies hetzelfde behandeld moeten worden. Maatwerk is niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel en speciale maatregelen voor achtergestelde minderjarigen worden in dit *General Comment* juist aangemoedigd.¹²⁸

¹²² CRC/C/GC/24, §1-7.

¹²³ CRC/C/GC/24, §76.

¹²⁴ Procedurele rechten die hieronder vallen spelen voor dit onderzoek minder een rol. Proportionaliteit, subsidiariteit en gelijkheid zijn wel relevant voor de straftoemeting, zie: Van den Brink, *TJK* 2019, p. 158 & 159.

¹²⁵ Van den Brink, *TJK* 2019/2, p. 158 & 159

¹²⁶ Weijers 2017, p. 54 & 55.

¹²⁷ Zie tabel 1.

¹²⁸ CRC/GC/2003/5, §12 & 30.

In de andere Europese en internationale richtlijnen wordt het gelijkheidsbeginsel ook genoemd.¹²⁹ Zo blijkt uit de *Guidelines on Child-friendly Justice* dat de rechten van kinderen ‘zonder discriminatie moeten worden gewaarborgd’ en wordt daaraan toegevoegd dat het hiervoor nodig kan zijn om bijzondere aandacht te schenken aan kwetsbare kinderen, zoals amv’s.¹³⁰

Duiding gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie zijn twee kanten van dezelfde medaille. Het gelijkheidsbeginsel heeft als doel het bevorderen van gelijke bescherming en uitoefening van rechten en het verbod op discriminatie verbiedt ‘vergelijkbare situaties verschillend te behandelen zonder een objectieve rechtvaardiging’¹³¹. Zoals eerder genoemd betekent het gelijkheidsbeginsel niet dat alle kinderen hetzelfde behandeld moeten worden. Op casusniveau komt het er uiteindelijk op neer dat kinderrechters binnen het jeugdstrafrecht sancties moeten opleggen die proportioneel zijn en rekening dienen te houden met de ernst van het feit en de capaciteiten en omstandigheden van de verdachte. Ook mag in soortgelijke zaken de ene minderjarige niet veel harder gestraft worden dan de andere minderjarige.¹³² Dit is echter een complexe opgave. Zo is het aan de ene kant lastig te duiden wanneer een zaak ‘soortgelijk’ is, en zijn ongelijkheden aan de andere kant diepgeworteld in onze samenleving en beïnvloeden ze de kansen van minderjarigen.¹³³ Relevant voor dit onderzoek is, dat er tijdens de verdragsonderhandelingen van het IVRK voorstellen zijn gedaan om bepaalde kinderrechten niet voor kinderen zonder verblijfsrecht te laten gelden: bij een aantal landen leefde de wens om een voorbehoud te plaatsen bij het gelijkheidsbeginsel van artikel 2 IVRK. Deze voorstellen zijn echter expliciet verworpen waardoor alle kinderrechten onverkort voor amv’s zonder recht op asiel gelden.¹³⁴

4.4 Opvoeding en re-integratie

Artikel 6 van het IVRK is een *general principle* en stelt dat verdragslanden ‘in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind moeten waarborgen’. Dit principe is, meer specifiek voor het jeugdstrafrecht, ook terug te vinden in regel 1 van de *Beijing Rules*. In deze regel wordt gesteld dat lidstaten ernaar moeten streven om voor kinderen omstandigheden te ontwikkelen die het proces van persoonlijke ontwikkeling en opvoeding bevorderen. Daarnaast moet deze periode zoveel mogelijk vrij zijn van criminaliteit en delinquentie. Re-integratie hangt nauw samen met opvoeding. Artikel 40 lid 1 van het IVRK is hierin van belang. In dit artikel is bepaald dat het jeugdstrafrecht gericht moet zijn op de re-integratie van het kind in de samenleving. In paragraaf 76 van *General Comment 24* wordt gesteld dat bij het opleggen dit (tezamen met het belang van het kind) de eerste overweging dient te zijn bij het opleggen van een sanctie.

Beide opvattingen zijn terug te zien in de preambule en regel 7 van Richtlijn 2016/800. Hierin is opgenomen dat aan kinderen die beklaagde zijn in een strafprocedure bijzondere aandacht moet worden geschonken om hun mogelijkheden tot ontwikkeling en sociale herintegratie te behouden. In overweging 35 van diezelfde richtlijn wordt benadrukt dat een pedagogische interventie belangrijk is en dat deze oog moet hebben voor de specifieke behoefte ten aanzien van onderwijs, opleiding en sociale integratie.

Duiding opvoeding en re-integratie

De doelstellingen van opvoeding en re-integratie maken het jeugdstrafrechtstelsel fundamenteel anders dan het volwassenstrafrechtstelsel. Re-integratie door middel van onderwijs, en indien nodig door speciale hulp, moet volgens Liefwaard de kern zijn van elke reactie op jeugddelinquent gedrag. Deze doelstellingen sluiten een puur repressieve benadering, die gericht is op vergelding of afschrikking, uit.¹³⁵ Het idee van opvoeding en herintegratie roept een positieve verplichting voor staten in het leven

¹²⁹ Zie tabel 1.

¹³⁰ Afdeling III D 1 & 2 *Guidelines on Child-friendly Justice*.

¹³¹ Van Den Brink, *FJR* 2021/58, p. 283.

¹³² Liefwaard, Rap & Weijers, *Strafblad* 2010, afl. 4, p. 285.

¹³³ Van Den Brink, *FJR* 2021/58, p. 283. Een voorbeeld is de discussie omtrent huisarrest.

¹³⁴ Pulles 2014, p. 12.

¹³⁵ Liefwaard 2015, p. 251-253.

om te zorgen dat een minderjarige kan resocialiseren in de maatschappij. Hierbij moet ‘de maatschappij’ breed uitgelegd worden en niet beperkt worden tot de maatschappij waarin de minderjarige op dat moment verblijft.¹³⁶ Het proces van opvoeding en ontwikkeling moet daarnaast bijdragen aan een leven dat zo veel mogelijk vrij is van criminaliteit en delinquentie. Hiermee wordt voorkomen van recidive bedoeld. Aangezien het daarbij gaat om een behandeling afgestemd op het individu spreken we van speciale preventie.¹³⁷

4.5 Individueel maatwerk

Volgens het IVRK en de *Beijing Rules* is het belangrijk om een interventie te kiezen die in verhouding staat tot het strafbare feit en de omstandigheden van de minderjarige.¹³⁸ Bij het duiden van ‘de omstandigheden’ moet volgens Richtlijn 2016/800 aandacht besteed worden aan ‘de persoonlijkheid en rijpheid van het kind, zijn economische, sociale en familiale achtergrond, alsook eventuele specifieke kwetsbaarheden’.¹³⁹ In de *Guidelines on Child-friendly Justice* komen deze uitgangspunten ook naar voren en wordt daaraan toegevoegd dat een interventie ‘opbouwend en geïndividualiseerd’ moet zijn.¹⁴⁰ Essentieel voor dit maatwerk is volgens de *Beijing Rules* en het IVRK een grote variëteit aan sancties.¹⁴¹ Bij het inzetten van deze sancties moet volgens *General Comment 24* de subsidiariteitsgedachte toegepast worden: er dient voorrang gegeven te worden aan minder ingrijpende sancties waarbij detentie wordt gezien als de zwaarste sanctie.¹⁴²

Duiding individueel maatwerk

Volgens Weijers moet de rechter de ruimte hebben om op grond van professionele adviezen, te bepalen wat nodig is om de individuele minderjarige te laten rehabiliteren en integreren. Enkel middels individueel maatwerk kunnen de doelstellingen van opvoeding en re-integratie bereikt worden.¹⁴³

4.5.1 Grote terughoudendheid ten aanzien van vrijheidsbeneming

Zoals uit de vorige paragraaf al bleek, is het Kinderrechtencomité van mening dat subsidiariteit van belang is bij de straftoemeting. In artikel 37 sub b van het IVRK wordt dit uitgangspunt gespecificeerd met de opvatting dat vrijheidsbeneming een maatregel is die enkel ingezet mag worden als laatste redmiddel voor de kortst mogelijke passende periode. De reden hiervoor is volgens *General Comment 24* en Richtlijn (EU)2018/600 dat deze sanctie veel fundamentele rechten en vrijheden inperkt en daarnaast vaak grote schade bij jeugdigen veroorzaakt. Jeugddetentie heeft verder niet de voorkeur omdat alternatieve sancties¹⁴⁴ meer bijdragen aan een succesvolle re-integratie.¹⁴⁵ In de *Havana Rules* wordt in regel 1 en 2 de grote terughoudendheid ook benadrukt, waarbij in regel 2 wordt toegevoegd dat de oplegging van jeugddetentie beperkt dient te blijven voor uitzonderlijke gevallen.¹⁴⁶ In de *Beijing Rules* is opgenomen dat de vrijheidsberoving niet opgelegd dient te worden, tenzij de minderjarige is veroordeeld wegens een ‘ernstige daad met geweld tegen een andere persoon’ of wegens ‘het aanhoudend plegen van andere ernstige strafbare feiten en er geen andere passende reactie is’. De term ‘passende reactie’ wordt ingevuld als ‘bescherming van de openbare orde’.¹⁴⁷

Duiding grote terughoudendheid ten aanzien van vrijheidsbeneming

Vanwege het feit dat aan minderjarigen in detentie familiecontact wordt ontzegd en vanwege het ontbreken van bescherming tegen diverse vormen van geweld door andere gedetineerden of personeel,

¹³⁶CRC/C/GC/10, §3. In Nederland heeft de Hoge Raad gesteld dat resocialisatie de terugkeer naar een ‘samenleving in het algemeen’ betekent: HR 16 januari 1987, NJ 1987, 405.

¹³⁷ Nagel 1977, p. 51.

¹³⁸ Regel 17.1 *Beijing Rules*; Art. 40 lid 1 & 4 IVRK.

¹³⁹ Art. 7 lid 1, 2 & 4 (EU)2016/800.

¹⁴⁰ Richtsnoer 82 *Guidelines on Child-friendly Justice*.

¹⁴¹ *Beijing Rules*, §18.1; art. 40 lid 4 IVRK.

¹⁴² CRC/C/GC/24, §73.

¹⁴³ Van den Brink 2017, §3.4.4.2.

¹⁴⁴ Hiermee worden andere interventies dan jeugddetentie bedoeld, zie bijvoorbeeld: (EU)2016/800, §46.

¹⁴⁵ CRC/C/GC/24, §73, 77 & 85; Art. 10 & 11 (EU)2016/800; (EU)2016/800, §46.

¹⁴⁶ Regel 1 en 2 *Havana Rules*.

¹⁴⁷ Regel 17 *Beijing Rules*.

is Liefwaard van mening dat deze minderjarigen behoren tot de meest kansarme kinderen.¹⁴⁸ Uit Nederlands onderzoek blijkt dat detentie zorgt voor schade binnen het gedrag. Jongeren kunnen zich nog meer gaan afzetten tegen de maatschappij, antisociale contacten opdoen of nieuwe criminele methoden ontwikkelen. Ook kan een jeugddetentie een traumatische ervaring inhouden en van invloed zijn op het mentale welzijn van de minderjarige.¹⁴⁹ Al deze factoren spelen een rol in het feit dat vrijheidsbeneming in de regel niet bijdraagt aan een lagere recidive.¹⁵⁰

4.6 Snelle reactie

Uit artikel 40 van het IVRK blijkt dat op strafbare feiten zonder vertraging moet worden beslist door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit in een eerlijke behandeling overeenkomstig de wet. In *General Comment 24* stelt het Comité: ‘hoe langer deze periode, hoe waarschijnlijker dat de respons niet het gewenste resultaat oplevert’.¹⁵¹ Overheden worden in *General Comment 24* verder aangemoedigd om termijnen voor de strafopvolging in te stellen en toe te passen. Deze termijnen dienen veel korter te zijn dan termijnen voor volwassenen, maar moeten het wel mogelijk te maken de wettelijke waarborgen na te leven.¹⁵² In Commentaar op Regel 20 van de *Beijing Rules* wordt gesteld dat het snelle verloop van jeugdstrafzaken van het grootste belang is. Zonder snelheid loopt al het goede wat bereikt kan worden door de procedure en ‘de dispositie’ gevaar: ‘hoe meer tijd verstrijkt hoe moeilijker, al dan niet onmogelijk, het voor de minderjarige is om zich met de procedure te verenigen’.¹⁵³

Duiding snelle reactie

Snel handelen is, meer dan in het volwassenstrafrecht, van groot belang. Op het moment dat de minderjarige snel wordt geconfronteerd met zijn handelen is de kans om het gedrag positief te beïnvloeden groter en de kans op recidive kleiner.¹⁵⁴ Ondanks dat het fundamentele uitgangspunt ‘snelle reactie’ niet rechtstreeks ziet op de straftoemeting, hangt het er nauw mee samen en heeft de doorlooptijd veel invloed op de impact die een interventie maakt. Vandaar dat in dit onderzoek een snelle reactie wordt beschouwd als een fundamenteel uitgangspunt ten aanzien van de straftoemeting.

4.7 Deelconclusie

Uit de combinatie van internationale instrumenten en literatuur is een raamwerk van fundamentele uitgangspunten ten aanzien van de straftoemeting binnen het jeugdstrafrecht uiteengezet. Van algemeen naar specifiek zijn deze uitgangspunten: ‘belang van het kind (waaronder schadebeperking)’, ‘gelijkheidsbeginsel’, ‘opvoeding en re-integratie’, ‘individueel maatwerk (waaronder grote terughoudendheid ten aanzien van vrijheidsbeneming)’ en ‘snelle reactie’. In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht welke straffen amv’s zonder recht op asiel doorgaans krijgen bij de enkelvoudige kamer jeugd.

¹⁴⁸ Liefwaard 2015, p. 252 & 253.

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: *Het nut van vasthouden*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 28741 nr. 53, p. 4 & 5; RSJ 2008.

¹⁵⁰ Blijkt onder andere uit Nederlandse studie: *Het nut van vasthouden*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 28741 nr. 53, p. 4 & 5.

¹⁵¹ CRC/C/GC/24, §54.

¹⁵² CRC/C/GC/24, §54 & 55.

¹⁵³ Commentaar bij regel 20 *Beijing Rules*, vertaald.

¹⁵⁴ Bruning, van den Brink & Punselie 2020, p. 534; Mijnaerends, Liefwaard, Bruning, *NTM/NJCM-bull* 2013/41, p. 540.

Hoofdstuk 5 Straftoemeting bij lichte vergrijpen gepleegd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel

In dit hoofdstuk wordt antwoord gezocht op de deelvraag: ‘Hoe kenmerkt de straftoemeting bij misdrijven met een licht karakter gepleegd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel zich?’. Bij de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van interviews met professionals. Alvorens dit praktijkonderzoek wordt besproken, wordt eerst nader ingegaan op relevante literatuur, data en jurisprudentie.

5.1 Straftoemeting bij amv’s zonder recht op asiel volgens de literatuur

In de literatuur is niet veel geschreven over de straftoemeting bij amv’s zonder recht op asiel. De enige relevante artikelen zijn door, of in samenwerking met Gremmen (jurist bij de Raad voor de Kinderbescherming), gemaakt.¹⁵⁵ Uit deze artikelen blijkt een werkstraf met jeugdreclassering, wat normaliter vaak wordt geadviseerd bij dit soort delicten, niet passend is. De taakstraf wordt doorgaans niet als mogelijkheid gezien omdat amv’s vaak geen hulp accepteren, vanwege een taalbarrière en omdat amv’s doorgaans niet beschikken over een aansprakelijkheidsverzekering. Een uitzondering hierop lijkt de mogelijkheid voor amv’s om een werkstraf uit te voeren op een COA-locatie en de mogelijkheid voor amv’s om middels een Arabischsprekende werkmeester een taakstraf buiten de COA-locatie uit te voeren. Hoe vaak deze specifieke taakstraffen worden opgelegd en uitgevoerd, blijkt niet uit de literatuur.¹⁵⁶ Toezicht door de jeugdreclassering wordt niet effectief bevonden omdat motivatie voor gedragsverandering ontbreekt en omdat de doelgroep frequent met onbekende bestemming vertrekt. Een ‘kale’ jeugddetentie blijft uiteindelijk over en wordt dan ook vaak geadviseerd en opgelegd.¹⁵⁷

In verschillende rapporten wordt zijdelings iets besproken over de positie van amv’s in de strafrechtssketen. Zo blijkt uit een onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid dat straffen die opgelegd worden aan minderjarige overlastgevende vreemdelingen over het algemeen weinig indruk op hen maken en dat ze liever tot een jeugddetentie worden veroordeeld dan tot een taakstraf.¹⁵⁸ Meer algemeen is bekend dat minderjarigen met een migratie-achtergrond¹⁵⁹ gemiddeld langer op strafrechtelijke titel van hun vrijheid worden beroofd dan minderjarigen zonder migratie-achtergrond.¹⁶⁰

5.2 Straftoemeting bij amv’s zonder recht op asiel volgens data en jurisprudentie

Data over de straftoemeting bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn niet openbaar beschikbaar. Rechtbanken en het OM leggen informatie over de nationaliteit, herkomst en het leven van de minderjarige niet of nauwelijks systematisch vast waardoor er ook geen bruikbare data opvraagbaar is.¹⁶¹ Bij de Raad voor de Kinderbescherming wordt “niet gedifferentieerd in het systeem” waardoor ook zij niet beschikken over data.¹⁶²

Uit jurisprudentie-onderzoek zijn geen zaken van alleenstaande minderjarige vreemdelingen bij de enkelvoudige kamer jeugd naar voren gekomen.¹⁶³

¹⁵⁵ Van Beek, *Opportuun* 2019, afl. 4; Gremmen, *FJR* 2022/43; Gremmen, *FJR* 2022/63.

¹⁵⁶ Gremmen, *FJR* 2022/63, p. 331.

¹⁵⁷ Van Beek, *Opportuun* 2019, afl. 4; Gremmen, *FJR* 2022/43; Gremmen, *FJR* 2022/63.

¹⁵⁸ IJV 2021, p. 29.

¹⁵⁹ In de bron wordt gesproken over ‘allochtoon’, maar gezien de negatieve connotatie die dat woord kan hebben wordt in deze scriptie gesproken over ‘minderjarigen met een migratie-achtergrond’.

¹⁶⁰ Ten Voorde, *NJCM-Bulletin* 2010, p. 981-996.

¹⁶¹ Voor deze scriptie is uitvraag gedaan naar data bij het ‘Hoofd Juridische Ondersteuning Team Familie en Jeugd’ van de rechtbank Amsterdam en bij de ‘Landelijk JeugdOvJ’.

¹⁶² Zie interview met RvdK 1 & 2.

¹⁶³ Gezocht op rechtspraak.nl met zoektermen ‘alleenstaande minderjarige asielzoeker’, ‘alleenstaande minderjarige vreemdeling’, ‘alleenstaande minderjarige’ en ‘minderjarige asielzoeker’ met filter ‘strafrecht’ met filter ‘eerste aanleg-enkelvoudig’ en een publicatiedatum van tussen 15 december 2017 en 15 december 2022. Ook gezocht op ‘cassatie’ en ‘hoger beroep’ om eventuele zaken die origineel afkomstig waren van de enkelvoudige kamer jeugd te ondervangen.

5.3 Straftoemeting bij amv's zonder recht op asiel volgens betrokken professionals

Vanwege de geringe literatuur en het gebrek aan data en jurisprudentie over de straftoemeting bij amv's zonder recht op asiel bij de enkelvoudige kamer jeugd is besloten om verschillende professionals in de (jeugd)strafrechtssketen over dit onderwerp te bevragen. Deze interviews betroffen een beperkte empirische verkenning en hadden als doel meer informatie te krijgen over hoe de huidige straftoemeting zich kenmerkt en waar de verschillende partijen die betrokken zijn bij een procedure tegenaan lopen. Ten behoeve van de afbakening is gekozen voor het interviewen van respondenten die werkzaam zijn in het arrondissement Amsterdam.

Uiteindelijk zijn vier kinderrechtshouders (KR), twee juristen van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), een strafrechtadvocaat gespecialiseerd in het jeugdstrafrecht (A), een landelijk jeugdofficier van justitie (O) en twee juristen van Stichting Nidos (N) geïnterviewd.¹⁶⁴ Voor deze 5 categorieën aan respondenten is gekozen omdat zij het meest betrokken zijn bij de totstandkoming van de straftoemeting en zij hier vanuit hun expertise op een andere manier naar kijken.

De methode van het praktijkonderzoek is terug te vinden in bijlage 3. Hieronder zijn de resultaten van de vragen weergegeven per categorie.

5.3.1 Kennis van de term alleenstaande minderjarige vreemdeling zonder recht op asiel

In de eerste vraag werd gecontroleerd of de respondent wist wat een 'amv zonder recht op asiel' is. Deze vraag werd door eenieder bevestigend beantwoord met vaak een uitleg op welke manier zij betrokken zijn bij deze doelgroep.

5.3.2 Aandeel van amv's zonder recht op asiel in de strafrechtssketen

De tweede vraag ging over het aandeel van amv's in de strafrechtssketen. Aan alle respondenten is de vraag: 'Heeft u het gevoel dat het aandeel van deze groep binnen de strafrechtssketen is toe- of afgenomen?' gesteld.

Tabel 2: resultaten van de vraag: 'Heeft u het gevoel dat het aandeel van deze groep binnen de strafrechtssketen is toe- of afgenomen?'

	KR1	KR2	KR3	KR4	A1	RvdK	O1	N
Toegenomen		x	x	x	x			
Onbekend	x					x	x	x
Afgenomen								

Kinderrechtshouders schatten het aandeel van amv's zonder recht op asiel op de enkelvoudige kamer jeugd gemiddeld op 10 à 15%. Van de vier kinderrechtshouders gaven drie kinderrechtshouders aan een toename te zien in het aantal amv's op enkelvoudige kamer-zittingen.

"Ja. Ik zie ze steeds vaker. Doe dit nu ongeveer vijf jaar en binnen die tijd heb ik een enorme toename gezien." – KR3

De strafrechtadvocaat vertelde dat hij het gevoel had dat de groep de afgelopen jaren is gegroeid.

De respondenten van de Raad, het OM en Stichting Nidos gaven aan niet te weten of het aantal amv's in de strafrechtssketen is toegenomen.

Mogelijk heeft het gebrek aan publicaties te maken met het feit dat deze zaken niet per definitie gepubliceerd hoeven worden volgens het 'Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl'.

¹⁶⁴ Zie over de aanpak verder bijlage 3 van deze scriptie. De respondenten van Nidos en de Raad zijn tezamen gesproken waardoor ze in de tabellen en quotes vaak tezamen worden weergegeven.

“We hebben gezien dat er in 2019 een extreme toename was van het aantal amv’s in Nederland. Laatste tijd zien we vooral toename in Amsterdam. Ook in Groningen zien we natuurlijk een toename vanwege Ter Apel. Of er echt een toename is van deze groep in de strafrechtsketen durven we niet met zekerheid te zeggen omdat we dus niet differentiëren”. – RvdK 1 & 2.

5.3.3 Belangrijke pijlers ten aanzien van de straftoemeting

Bij de derde vraag werd aan de respondenten gevraagd wat zij in algemene zin belangrijke pijlers vonden binnen het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting. De resultaten zijn samengevat weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3: Belangrijke pijlers ten aanzien van de straftoemeting

KR1	KR2	KR3	KR4
Ernst van het feit en persoonlijke omstandigheden. Mogelijkheden om ergens aan mee te werken.	Ernst van het feit, risico op recidive, de persoon van de minderjarige en zijn/haar omstandigheden. Verder kijk ik naar pedagogische mogelijkheden. Bij <i>first offenders</i> leg ik in principe geen jeugddetentie op.	Ik houd het strafdoel speciale preventie voor ogen en kijk wat er voor deze minderjarige specifiek nodig is. Daarnaast vind ik een pedagogische aanpak van belang. Ik kijk ook of er al begeleiding is en of dat nodig is. Ik gebruik de LOVS-oriëntatiepunten voor de hoogte van de straf en hecht veel waarde aan het advies van de Raad.	Zinnvolle straf. Doel dat je verdachten niet terugziet. Daarnaast kijken of er hulp nodig is. Bij lichte vergrijpen vind ik vooral taak- en leerstraffen doeltreffend met waar mogelijk een voorwaardelijk deel. Opsluiten zie ik als laatste redmiddel, vooral bij <i>first offenders</i> .
AI	RvdK	OI	N
Eigenlijk met alles wat in het raadsrapport opgenomen wordt. Meer concreet: dagbesteding, thuissituatie, school, werk, problematiek (geestelijke problemen maar ook verslaving etc.).	Niet ter sprake gekomen. Algemeen beleid is terug te vinden via de website.	Het algemene beleid bij het OM is speciale preventie. Het OM kijkt daarvoor naar de persoon van de verdachte, er wordt getracht perspectief te bieden en recidive te voorkomen. Daarnaast heeft het OM de richtlijn en kader strafvordering jeugd en laten we ons in onze eis leiden door het advies van de Raad.	De algemene pijlers binnen het jeugdstrafrecht. Nadruk moet liggen op pedagogisch aspect. Verder kunnen straffen bij amv’s leiden tot dubbele bestraffing. Dit dragen wij uit zodat iedereen hiervan op de hoogte is.

5.3.4 Sancties bij amv’s

Ongeveer halverwege het interview werden vragen gesteld over de straftoemeting. De precieze vraagstelling per groep respondenten is te zien in bijlage 4. Aangezien dit onderdeel het zwaartepunt vormde van het interview, worden deze antwoorden uitgebreider beschreven.

Kinderrechters

Bij kinderrechters werd de vraag over de straftoemeting voorafgegaan door de vraag of ze het gevoel hadden maatwerk te kunnen leveren bij amv’s zonder recht op asiel op een enkelvoudige kamer jeugd. Aangezien deze vragen vaak in elkaar overliefen, is besloten de resultaten hier ook samen te nemen.

De kinderrechters vertelden allemaal dat ze het gevoel hebben geen maatwerk te kunnen leveren of dat de mate van maatwerk nihil is. Meestal leggen de kinderrechters een onvoorwaardelijke jeugddetentie op aan amv’s zonder recht op asiel. Dit heeft mede te maken met het feit dat ze vaak al “een tijdje” in voorlopige hechtenis hebben gezeten. Vanwege de kaders voor straftoemeting is er daarna in de regel geen ruimte meer voor een aanvullende straf.

“Ik kan geen maatwerk leveren. Er zijn niet echt goede alternatieve straffen voor deze minderjarigen. De officier van justitie vraagt vaak JD¹⁶⁵ gelijk aan voorarrest en dat leg ik vrijwel altijd wel op.” – KR1

“Bij de enkelvoudige strafzitting krijgen ze vaak een onvoorwaardelijke detentie, heel soms, als ze nog geen twee weken hebben gezeten krijgen ze een voorwaardelijk deel. (...) Als de ruimte er is, leg ik het liefst een voorwaardelijk deel op. Dan kunnen we het er, als we die persoon later nog een keer zien, het er over hebben, maar hoeft er niet iemand actief achter de veroordeelde aan.” – KR4

“Wat ik moeilijk vind is dat je vooral aan het aftikken bent, Ik denk dat de straffen niet echt als speciale preventie ingezet worden, meer als pure vergelding. De preek van de rechter is denk ik nog hetgeen wat overblijft van die pedagogische benadering. Alles valt en staat uiteindelijk met hun eigen plan. Wij kunnen daar weinig mee. Langdurige toezicht en begeleiding is bijvoorbeeld ook niet mogelijk bij deze doelgroep.” – KR3

Door twee kinderrechters¹⁶⁶ werd opgemerkt dat de straffen niet per se hoger zijn maar dat ze via de modaliteit jeugddetentie zeer zwaar uitvallen. Vooral bij *first offenders* wordt normaal gesproken niet voor deze modaliteit gekozen, waardoor een groot verschil ontstaat.

Bij drie kinderrechters¹⁶⁷ kwam de vraag ter sprake in welke gevallen zij besluiten tot een andere interventie dan jeugddetentie. In principe wordt een alternatieve straf door kinderrechters enkel opgelegd als de Raad, Nidos en/of Jeugdbescherming zegt dat dat mogelijk is. Bij zeer jonge verdachten lijkt over het algemeen meer mogelijk dan bij oudere minderjarigen. Daarnaast gaven rechters aan dat als de amv een verblijfplaats heeft op bijvoorbeeld een COA-locatie, hij zich hier ook daadwerkelijk meldt en meedoet aan de dagbesteding, ze wél tot iets anders dan een jeugddetentie zouden willen besluiten. Deze groep zien ze echter nauwelijks.

“Het probleem is vaak vooral dat ze geen vaste woon- of verblijfplaats hebben. Als ze dat wel zouden hebben dan zou ik een werkstraf willen opleggen en/of iets voorwaardelijks. Bij een vaste plek waar ze zich niet aan toezicht van het Nidos onttrekken ben ik daartoe best bereid, maar ik heb dat nog niet gezien denk ik. Vaak zijn de jongens verslaafd en zwerven ze rond.” – KR4

“Als iemand zich conformeert aan de asielprocedure en bereikbaar is dan wil ik dat zeker wel opleggen. Het is dan vooral belangrijk of de mogelijkheid bestaat om dit te realiseren. Ook hierin luister ik dan naar de Raad en de jeugdreclassering. Ik ben dit alleen nauwelijks tegengekomen. Er staat mij een situatie bij van een verdachte van 14 jaar oud bij wie dit het geval was. Toen hebben Nidos en de Raad gezegd: dit moeten we kunnen regelen. Toen hebben we dat besloten, ook gezien zijn jonge leeftijd.” – KR3

Een kinderrechtmerker merkte over de mogelijkheden nog het volgende op:

“Daarnaast is er nu denk ik niet genoeg geld, mankracht en toezicht voor dit soort jongeren. Als dat er meer was geweest zouden we wellicht meer kunnen.” – KR1

Advocaat

Aan de strafrechtadvocaat is ook de vraag over de sancties gesteld. Bij hem werd deze vraag voorafgegaan met de vraag of hij bij de verdediging van amv's zonder recht op asiel tegen andere dingen aanloopt dan bij de verdediging van andere minderjarigen. Hij gaf aan dat bij amv's zonder recht op asiel vaak wordt gezegd dat een werkstraf niet mogelijk is. Omdat ze ook geen geldboete kunnen betalen krijgen ze volgens hem “*eindstand*” bijna altijd een jeugddetentie. Dit heeft volgens hem mede te maken met de voorlopige hechtenis waar de amv in verbleef. Ook denkt hij dat het “*een geldkwestie*” is of je wel of niet iets mogelijk kan maken. In principe pleit hij voor een werkstraf bij *first offenders* en vindt hij dat je dit voor alle minderjarigen moet faciliteren. De stap naar modaliteit jeugddetentie vindt hij fors. Hij merkte verder op:

¹⁶⁵ JD staat voor jeugddetentie.

¹⁶⁶ KR2 en KR4.

¹⁶⁷ KR1, KR3 en KR4.

“Uiteindelijk denk ik dat het deze cliënten niet zoveel uitmaakt dat ze straf krijgen. Ze hebben niets te verliezen. (...) Ze zitten het uit. Ik vraag mij dan ook af of je ze plezier doet met een werkstraf, maar vanuit advocatenvisie vind ik dat we kinderen niet moeten opsluiten tenzij het echt niet anders kan. Zo'n uitzondering is in geval van zware delicten, niet bij kleine vergrijpen zoals op een enkelvoudige kamer.”
– A1

Op de vraag of het volgens hem nog uitmaakt of de minderjarige ter zitting verschijnt, antwoordde hij:

“Ik snap dat een werkstraf niet opgelegd kan worden als ze niet traceerbaar zijn. (...) Maar wat ik lastig vind is dat er nu direct gezegd wordt dat een werkstraf niet kan en dat het gesprek met de minderjarige niet wordt aangegaan. Ik zou graag willen dat de opties besproken worden met de amv en dat er dan ook wordt geschetst dat hij/zij zich moet melden etc. Als de amv daartoe bereid is, vind ik dat we hem het voordeel van de twijfel zouden moeten geven en niet dit bij voorbaat al afschrijven.” – A1

Raad voor de Kinderbescherming

Aan de juristen van de Raad voor de Kinderbescherming is ook gevraagd of amv's doorgaans dezelfde sancties krijgen als andere minderjarigen. Deze vraag werd gevolgd door de vraag of de Raad tegen andere dingen aanloopt bij het vormen van een strafadvies bij amv's dan bij het vormen van een strafadvies voor andere minderjarigen. De antwoorden op deze vragen worden tezamen weergegeven.

Ten eerste gaven de juristen aan dat amv's zonder recht op asiel doorgaans niet dezelfde sancties krijgen als andere minderjarigen. Van geval tot geval wordt gekeken welke interventie het beste zou aansluiten, maar de opties zijn vaak minder groot dan bij minderjarigen met verblijfsrecht.

“Wat het ook lastig maakt, is dat de minderjarigen niet altijd openstaan voor hulpverlening. Ze hebben vaak weinig tot geen perspectief in Nederland. Los van dat, is de juiste hulp inzetten lastig. (...) Daarnaast beschikken ze over veel contra-indicaties voor het uitvoeren van een werkstraf. Zo gebruiken ze vaak drugs en spreken ze de taal dus niet.” – RvdK 1 & RvdK 2

Verder vertelden de juristen van de Raad dat het geen beleid is om jeugddetentie op te leggen bij deze doelgroep: *“we blijven van geval tot geval kijken”*. In het uitbrengen van adviezen wordt geen onderscheid gemaakt tussen minderjarigen met of zonder verblijfsrecht: amv's worden volgens de juristen niet achtergesteld, maar hebben ook geen voorkeursbehandeling.

Tot slot vertelden de respondenten over de specifieke 'LIJ' voor amv's. LIJ is een afkorting voor Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen. Middels het LIJ wordt informatie over de minderjarige verzameld aan de hand waarvan bijvoorbeeld het recidiverisico en een geschikte interventie bepaald kan worden.

“De vragen die aan de amv's gesteld werden gingen dan niet over hobby's en hoe het op school gaat maar meer over waarom ze hierheen zijn gekomen, hoe ze de toekomst zien, of er nog contact is met ouders en of ze contacten hebben in Nederland.” – RvdK 1 & RvdK 2

Openbaar Ministerie

Aan de landelijk jeugdOvJ werd ook gevraagd of de straftoemeting bij amv's zonder recht op asiel hetzelfde is als bij andere minderjarigen. Zij antwoordde:

“Ik denk het niet. Als het gaat over andere minderjarigen die al een strafblad hebben dan komen de straftoemetingen aardig overeen. Deze groep krijgt vaak een jeugddetentie opgelegd. Bij first offenders ligt dit anders. Het uitgangspunt is een taakstraf maar dat wordt bij amv's uit veilige landen eigenlijk nooit geadviseerd. In Amsterdam heb ik dit in ieder geval nog nooit gezien. Ik heb in Amsterdam vanuit de Raad ook alleen maar adviezen voor jeugddetentie voorbij zien komen.” – O1

Zij vervolgde haar antwoord door aan te geven dat de modaliteit jeugddetentie zwaar is.

Na deze vraag werd aan de jeugdOvJ gevraagd of er binnen het OM specifiek beleid is voor amv's zonder recht op asiel. Hierop antwoordde zij dat het OM probeert *“per geval te blijven kijken”* en is het

geen beleid om jeugddetentie te adviseren bij deze doelgroep. De OvJ vertelde dat ze altijd zoeken naar een pedagogische passende reactie. Amv's hebben volgens haar een goede plek met scholing nodig en het doel is dat er contact en begeleiding is.

Stichting Nidos

Aan de juristen van Stichting Nidos is gevraagd om de straftoemeting te kenmerken. Een respondent gaf aan het idee te hebben dat er vaker een jeugddetentie wordt opgelegd dan een taakstraf. Wanneer eventueel wel een taakstraf opgelegd werd, wist de respondent niet. Op de vraag of er vanuit Nidos beleid is voor deze doelgroep binnen het jeugdstrafrecht antwoordde N1 dat ze per individueel geval kijken en dat ze daarbinnen in kaart proberen te brengen wat de minderjarige nodig heeft. Ze maken daarbij geen onderscheid tussen minderjarigen met of zonder recht op asiel.

5.3.5 Overige onderwerpen die ter sprake kwamen

Uit de interviews kwamen nog een aantal andere relevante onderwerpen voor het beantwoorden van de deelvraag naar voren. Aangezien deze onderwerpen in wisselende categorieën werden besproken, worden deze onderwerpen hieronder apart uiteengezet.

5.3.5.1 (Super)snelrecht

Bij K3, RvdK1 & 2, O1 en N1 & 2 kwam het onderwerp (super)snelrecht ter sprake. In paragraaf 1.1 is (super)snelrecht al besproken. Ter verduidelijking: bij snelrecht komt de minderjarige binnen de termijn van de bewaring voor de rechter (binnen zeventien dagen); bij supersnelrecht wordt de zaak binnen de termijn van de inverzekeringstelling (drie tot zes dagen) door de RC afgedaan. Uit de interviews bleek dat het arrondissement Amsterdam per 1 december is begonnen met supersnelrecht voor amv's uit veilige landen.¹⁶⁸

“Vanaf het begin dat ik RC was, heb ik voor supersnelrecht gepleit. Zo zorg je dat een jongere snel weet waar hij aan toe is. Ook voorkom je dat hij twee/drie keer moet terugkomen of als hij naar buiten mocht niet op de zitting komt en dat er dan een nieuwe zitting gepland moet worden.” – KR3

KR3 vertelde verder dat bij het toepassen van supersnelrecht meer mogelijkheden zijn voor strafoplegging vanwege het korte voorarrest.

Ook in het gesprek met de jeugdOvJ kwam het supersnelrecht naar voren. Redenen voor het OM om voor supersnelrecht te kiezen zijn de “efficiëntie” en het “lik-op-stuk-beleid”.

Met ‘efficiënte’ doelde de respondent op het feit dat je met supersnelrecht met één zitting klaar kunt zijn. Over het ‘lik-op-stuk-beleid’ vertelde de jeugdOvJ dat met supersnelrecht minderjarigen snel een reactie krijgen op hetgeen ze verkeerd hebben gedaan. Het liefst zou het OM volgen de respondent supersnelrecht willen inzetten bij alle enkelvoudige kamer jeugd-zittingen, maar normaliter is dit niet gezien het Raadsonderzoek niet mogelijk.

“Aangezien ze¹⁶⁹ hebben aangegeven in deze zaken¹⁷⁰ vaak jeugddetentie te adviseren en er alternatieven ontbreken is dit hier wel mogelijk.” – O1

Volgens de landelijk jeugdOvJ heeft het “een tijdje” geduurd voordat supersnelrecht mogelijk was omdat het een extra zitting betreft waarvoor mankracht nodig is. Uiteindelijk hebben ze bij het OM het uitgangspunt dat alle zaken door een gespecialiseerde jeugdOvJ gedaan moeten, hierbij “laten varen”.

“We hopen dat deze aanpak gaat leiden tot recidivevermindering.” – O1

¹⁶⁸ Zie K3 & O1. Met veilige landen worden landen bedoeld zoals die door buitenlandse zaken zijn aangewezen. Algerije valt hier bijvoorbeeld niet onder. Bij niet-veilige landen is vaak meer onderzoek nodig waardoor die situaties zich niet lenen voor supersnelrecht.

¹⁶⁹ Hiermee wordt op ‘de Raad voor de Kinderbescherming’ gedoeld.

¹⁷⁰ Zaken over ‘lichte vergrijpen’ met een amv als verdachte.

De Raad sprak over snelrecht, niet specifiek supersnelrecht. Over snelrecht zeiden zij dat ze hier normaal gesproken “geen voorstander” van zijn omdat het snelrecht weinig ruimte biedt voor het bezoeken van de minderjarige ten behoeve van het strafadvies. Zij voegden daaraan toe:

“Maar als een minderjarige niet in beeld is, snappen we wel dat men de zaak snel wenst af te doen. Ook blijft er bij snelrecht uiteraard wel mogelijkheid over voor de kinderrechter i.v.m. de tijd die de minderjarige in voorarrest heeft gezeten.” – RvdK 1 & 2

N1 en N2 waren niet bekend met het supersnelrecht, maar vertelden dat ze het over het algemeen een positieve ontwikkeling vinden. “Normaal gaat er best wat tijd overheen” terwijl het goed is voor deze jongeren om snel duidelijkheid te krijgen. Ze kunnen dan ook verder met hun asielprocedure. Daarnaast zou supersnelrecht volgens N1 ruimte kunnen bieden om een taakstraf op te leggen zonder dat de tijd in detentie al verstreken is. Verder vertelde Nidos dat ze er tegenaan lopen dat een plek op een COA-locatie in principe minder twee weken wordt vrijgehouden voor een minderjarige:

“Als een minderjarige twee weken in detentie heeft gezeten moet hij dus terug naar Ter Apel. Niet om een nieuwe asielaanvraag te doen, maar wel voor huisvesting. De minderjarige krijgt dan een andere voogd en andere opvang en het traject begint dus weer van vooraf aan. Dat is zeer belastend voor de jongeren” – N1

Het supersnelrecht zou dit COA-probleem mogelijk kunnen oplossen volgens N1.

5.3.5.2 Het verschijnen ter zitting

Zijdelings is het onderwerp ‘verschijnen ter zitting’ al ter sprake gekomen bij categorieën ‘sanctie bij amv’s en maatwerk’ en ‘supersnelrecht’. Meer expliciet deed KR2 de ruwe schatting dat van de minderjarigen die niet in voorarrest/detentie zitten ongeveer zeventig procent niet naar zitting komt.

5.3.5.3 Verschillen per arrondissement

Ondanks het feit dat de interviews een focus hadden op het arrondissement Amsterdam, werden er ook relevante uitspraken gedaan over (de verschillen tussen) andere arrondissementen. Omdat dit een completer beeld geeft van de huidige praktijk, is besloten deze informatie op te nemen.

Zowel de juristen van de Raad voor de Kinderbescherming als het OM bespraken de pilot in Oost-Brabant. Tijdens deze pilot werd getracht amv’s een taakstraf te laten uitvoeren op de COA-locatie waar zij verblijven. Voorwaarden voor deelname zijn volgens de twee respondenten van de Raad dat de minderjarige mee moet willen werken en dat de amv niet dusdanig verslaafd moet zijn dat de uitvoering onwerkbaar wordt. De respondent vanuit het OM voegde hieraan toe, dat het van belang is dat de minderjarige in goed contact staat met de Raadsonderzoeker en de voogd vanuit Nidos. De minderjarige moet verder ingeschreven staan bij de aangesloten AZC-locaties en moet hier “daadwerkelijk verblijven”. Forse problematiek (waaronder drugsgebruik) is volgens O1 een duidelijke contra-indicatie. Volgens de respondent zijn er uiteindelijk twee à drie minderjarigen gestart met de uitvoering van de werkstraf, maar is het bij geen van hen gelukt om deze taakstraf tot een goed einde te brengen. De precieze redenen hiervoor zijn niet bekend. Ondanks het feit dat de pilot niet heeft geleid tot de voltooiing van interventies, is de pilot volgens de respondenten van de Raad in wel omgezet in een vaste afdoeningsmogelijkheid in Oost-Brabant.

Los van deze pilot geven zowel RvdK 1 & 2, O1 en A1 aan dat er grote verschillen zijn tussen de werkwijzen van arrondissementen.

“Ik merk dat de mogelijkheden per regio verschillen. Op de ene plek zijn ze meer bereid dan op de andere plek.” – A1

De respondent van het OM stelde tot slot dat er in Rotterdam weleens een reclasseringstoezicht wordt opgelegd bij amv's. Gecertificeerde instelling 'Samen Veilig' lijkt volgens jurisprudentie de mogelijkheden te hebben om amv's te begeleiden.¹⁷¹

5.4 Deelconclusie

Ondanks dat er geen gebruik gemaakt is van wetenschappelijk kwalitatief onderzoek, kunnen er wel voorzichtige conclusies getrokken worden uit de combinatie van literatuur en de uitlatingen van de respondenten over de straftoemeting bij misdrijven met een licht karakter gepleegd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Zo komt uit de literatuur en de interviews naar voren dat amv's zonder recht op asiel, ook al zijn ze *first offenders*, anders dan andere minderjarigen in Nederland, meestal een onvoorwaardelijke jeugdetentie krijgen opgelegd voor lichte vergrijpen. Alle betrokkenen lijken het erover eens dat er altijd maatwerk geleverd moet worden en dat er gekeken moet worden naar alternatieve straffen. Toch lukt het nauwelijks iets anders te besluiten. Dit heeft te maken met de tijd die de minderjarige al in voorlopige hechtenis heeft gezeten, het gebrek aan een vaste verblijfplaats, de problematiek en/of het gebrek aan motivatie van de amv. Tot slot wordt momenteel nergens informatie over deze groep minderjarigen in de strafrechtsketen structureel vastgelegd en bestaat er geen consistente landelijke werkwijze.

In het volgende hoofdstuk wordt dit beeld getoetst aan de fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting zoals die zijn beschreven in hoofdstuk 4.

¹⁷¹ De respondent verwees naar: Rb. Rotterdam, 9 september 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:8291.

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: *‘In hoeverre is de straftoemeting bij misdrijven met een licht karakter gepleegd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel in overeenstemming met de fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht?’*. Om tot een antwoord op deze vraag te komen, is onderzocht in hoeverre het beeld dat naar voren is gekomen in hoofdstuk 5 over de straftoemeting strookt met de uitgangspunten zoals geformuleerd in hoofdstuk 4, waarbij gebruik wordt gemaakt van de informatie over de positie van de amv zonder recht op asiel uit hoofdstuk 1 en de straffen die de kinderrechter kan opleggen aan amv’s zonder recht op asiel uit hoofdstuk 2. De fundamentele uitgangspunten fungeren hierbij als een toetsingskader. In hoofdstuk 4 werd gestart met het bespreken van de algemenere uitgangspunten zoals ‘het belang van het kind’ en ‘het gelijkheidsbeginsel’. In dit hoofdstuk worden eerst de specifiekere uitgangspunten zoals ‘snelle reactie’, en ‘individueel maatwerk’ behandeld. Op deze manier kan bij de algemenere uitgangspunten, die een meer holistisch karakter hebben, de informatie van de specifiekere uitgangspunten worden meegenomen. In dit hoofdstuk worden daarnaast beperkingen van dit onderzoek genoemd en aanbevelingen gedaan.

6.1 Snelle reactie

Uit de analyse van de internationale instrumenten kwam naar voren dat een snelle reactie binnen het jeugdstrafrecht belangrijk is vanuit pedagogisch perspectief. Minderjarigen worden met een snelle reactie sneller geconfronteerd met hun handelen. Daarnaast kunnen minderjarigen zich beter relateren aan de procedure als er weinig tijd zit tussen het strafbare feit en het ingrijpen door justitie of de kinderrechter.

In Nederland bestaat er beleid voor alle minderjarigen waarin de ambitie voor een korte doorlooptijd wordt uitgesproken. Dit beleid geldt in principe ook voor amv’s zonder recht op asiel. Voor deze groep minderjarigen lijkt daarnaast een praktijk te bestaan waarin het toepassen van snelrecht de voorkeur heeft. In Amsterdam wordt sinds december 2023 zelfs gewerkt met supersnelrecht voor een deel van de amv’s zonder recht op asiel.¹⁷² Vanuit het oogpunt van snelle reactie zijn deze ontwikkelingen zeer positief.

6.2 Individueel maatwerk

Om tot een goede interventie te komen moet individueel maatwerk geboden worden: de gekozen interventie moet een opbouwend en geïndividualiseerd antwoord bieden op het strafbare feit waarbij rekening gehouden wordt met de leeftijd, de lichamelijke en geestelijke gesteldheid, de ontwikkeling van de minderjarige en de omstandigheden van het geval. Deze aspecten moeten onderzocht worden door middel van een individuele beoordeling. Voor een geïndividualiseerd en opbouwend antwoord is een grote variëteit aan sancties geboden waarbij de subsidiariteitsgedachte wordt toegepast.

Uit het onderzoek van hoofdstuk vijf lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat er in principe geen straftoemeting vaststaat voor amv’s zonder recht op asiel en dat er per individu naar een passende interventie wordt gezocht. Vanuit het uitgangspunt van individueel maatwerk bezien is dit positief. Het Raadsonderzoek, waarbij gebruik gemaakt wordt van een specifieke LIJ, strookt ook met het uitgangspunt van individueel maatwerk. Toch lukt het kinderrechtshouders in de praktijk nauwelijks om iets anders dan jeugd detentie op te leggen. Enerzijds lijkt dit door de houding en de omstandigheden van amv’s zonder recht op asiel te komen; veel amv’s komen niet of ongemotiveerd naar de zitting, veel amv’s zijn verslaafd en veel amv’s beschikken niet over een vaste verblijfplaats. Al deze omstandigheden vormen contra-indicaties voor het opleggen van een taakstraf of bijzondere voorwaarden, zoals blijkt uit hoofdstuk 3. Anderzijds lijkt de afdoeningspraktijk veroorzaakt te worden door een gebrek aan geschikte jeugdinterventies: de huidige jeugdinterventies worden nauwelijks

¹⁷² Amv’s uit veilige landen, zie hoofdstuk 5.

aangepast aan de situatie van de amv zonder recht op asiel en de afdoeningsmogelijkheden verschillen per arrondissement. Naast het feit dat de straffen niet altijd aansluiten, komt de Raad momenteel niet altijd toe aan het geven van een geïndividualiseerd strafadvies, terwijl dit essentieel is voor het toepassen van individueel maatwerk. De oorzaak hiervan lijkt te liggen in een combinatie van tijds- en capaciteitsgebrek bij de Raad en het feit dat veel amv's niet te bereiken zijn voor een onderzoek. Tot slot is het onduidelijk in hoeverre de straftoemeting momenteel inspeelt op de situatie van de amv (indien er bijvoorbeeld middels de LIJ opgemerkt wordt dat een COA-locatie de verblijfplek van de desbetreffende minderjarige minder dan twee weken vrijhoudt, zou een straftoemeting, wanneer mogelijk, hierop aangepast kunnen worden).

Volgens het uitgangspunt van individueel maatwerk moet een interventie verder een opbouwend antwoord geven op een strafbaar feit. Een jeugddetentie, hetgeen vaak wordt opgelegd, zie ik vanwege de beperkte pedagogische insteek en de schade die deze straf kan veroorzaken niet een 'opbouwend antwoord'.

Speciale aandacht verdient de ontwikkeling van (super)snelrecht. Enerzijds kan deze afdoeningspraktijk bijdragen aan het fundamentele uitgangspunt van individueel maatwerk; omdat er bij het (super)snelrecht een beperkt voorarrest heeft plaatsgevonden, heeft de rechter 'ruimte' voor het opleggen van een alternatieve sancties zonder dat de strafmaxima worden overschreden. Deze ruimte biedt mogelijkheden voor interventies die aansluiten bij de situatie van de alleenstaande minderjarige vreemdeling zonder recht op asiel. Dit maatwerk is in lijn met dit fundamentele uitgangspunt. Anderzijds biedt het (super)snelrecht weinig ruimte voor de Raad om tot een gedegen 'individuele beoordeling' te komen. Dit gebrek aan tijd, gecombineerd met het personeelsgebrek onder Raadsonderzoekers, kan leiden tot het ontbreken van strafadviezen. Aangezien kinderrechters in de regel enkel alternatieve sancties opleggen aan amv's zonder recht op asiel als er een onderbouwd advies ligt, zou er een praktijk kunnen ontstaan waarbij soms onnodig op een jeugddetentie wordt overgegaan. Deze situatie is uiteraard niet in lijn met het fundamentele uitgangspunt van 'individueel maatwerk'. Hoe met dit spanningsveld omgegaan dient te worden, wordt besproken in de aanbevelingen van paragraaf 6.9.

6.2.1 Grote terughoudendheid ten aanzien van vrijheidsbeneming

De reden voor de grote terughoudendheid ten aanzien van vrijheidsbeneming is gestoeld op twee aspecten. Op sociaal vlak (1) kan een detentie zorgen voor gebrek aan contact met naasten, het verliezen van (bij)banen, afwezigheid op school en missen van sociale contacten. Op het gebied van ontwikkeling (2) kan een detentie zorgen voor het opdoen van trauma('s), het opdoen van antisociale contacten en het afzetten tegen de maatschappij. Deze twee aspecten tezamen veroorzaken schade bij de minderjarigen en dragen volgens de internationale instrumenten en literatuur niet bij aan het voorkomen van recidive.

Bij amv's zonder recht op asiel is het eerste aspect niet of nauwelijks van toepassing.¹⁷³ Zo gaat deze groep vaak niet naar school en verblijven ze niet bij familie. De afschrikkende werking die het eerste aspect kan veroorzaken is dan ook vermoedelijk minder van toepassing op deze minderjarigen. Dit zou mogelijk verklaren waarom een respondent aangaf dat zijn cliënten het soms niet eens zo erg vinden om in een jeugddetentie te verblijven. De tweede categorie aspecten moeten naar mijn mening echter niet worden onderschat en gaat ook op voor amv's zonder recht op asiel. Grote terughoudendheid ten aanzien van vrijheidsbeneming moet, mocht daar al twijfel over bestaan, dan ook voor deze jongeren leidend zijn.

In de *Beijing Rules* is gesteld dat enkel bij ernstige geweldsdelicten of bij aanhoudende recidive gecombineerd met het gebrek aan een passend alternatief een jeugddetentie opgelegd mag worden. De delicten waarvoor amv's voor de enkelvoudige kamer jeugd moeten verschijnen lijken vaak kleine vergrijpen te zijn met gering financieel gewin: ernstige geweldsdelicten worden beoordeeld door de meervoudige kamer. Daarnaast zijn niet alle amv's zonder recht op asiel recidiverende minderjarigen. Op basis hiervan zou dus gesteld kunnen worden dat de jeugddetentie voor deze groep vaak niet ingezet

¹⁷³ Zie hiervoor hoofdstuk 2 van deze scriptie.

wordt in lijn met het fundamentele uitgangspunt van grote terughoudendheid ten aanzien van vrijheidsbeneming.

Volgens dit uitgangspunt moet de detentie verder voor de kortst mogelijk passende periode worden ingezet. Wanneer de termijn van jeugddetentie ‘passend’ is, wordt niet toegelicht in de internationale instrumenten. Wat buiten kijf staat, is dat in Nederland het voorarrest momenteel veel invloed heeft op de uiteindelijke lengte van de opgelegde detentie bij amv’s zonder recht op asiel. Indien een kortere detentie passend zou zijn geweest, is hier vaak geen ruimte meer voor. Terughoudendheid met het voorarrest is dus geboden. Daarnaast zou het supersnelrecht, dat gelijkstaat aan een kort voorarrest, hier wat ruimte voor de kinderrechtshouders kunnen bieden om een kortere passende detentie op te leggen.

6.3 Doelstelling van opvoeding en re-integratie

Het fundamentele uitgangspunt doelstelling van opvoeding en re-integratie sluit een puur repressieve benadering uit.

Amv’s zonder recht op asiel hebben gemeen dat hun toekomst in Nederland onzeker is. De amv’s die door Europa zwerven hebben daarnaast vaak beperkte binding met Nederland. Desondanks is het vanuit het uitgangspunt van opvoeding en re-integratie bezien onterecht om, vanwege die redenen, geen werkstraffen of bijzondere voorwaarden op te leggen die uitgaan van een opbouwende rol in de (Nederlandse) maatschappij. De straftoemeting moet zo worden ingestoken dat het kan bijdragen aan het resocialiseren in het algemeen. Daarnaast kan een amv zonder recht op asiel gebaat zijn bij interventies met een opvoedend karakter. Aangezien jeugddetentie over het algemeen minder bevorderlijk is voor het terugdringen van recidive dan een taakstraf, moet hier volgens dit uitgangspunt geen voorkeur aan gegeven worden.¹⁷⁴

6.4 Gelijkheidsbeginsel

Volgens het gelijkheidsbeginsel mogen vergelijkbare situaties niet verschillend behandeld worden zonder een objectieve rechtvaardiging. In de praktijk betekent dit dat de ene minderjarige bij een soortgelijk feit niet veel harder gestraft moet worden dan een andere minderjarige.

Kinderen met verblijfsrecht in Nederland zitten in een compleet andere situatie dan amv’s zonder recht op asiel. In die zin zou betoogd kunnen worden dat we hier niet spreken van een vergelijkbare situatie en dat er misschien dus een objectieve rechtvaardiging is voor een andere behandeling. Indien hiervan uit wordt gegaan, blijft overeind dat de ene minderjarige niet veel harder gestraft moet worden dan de andere minderjarige. Kinderrechtshouders volgen bij alle minderjarigen in principe de Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken. Amv’s zonder recht op asiel lijken hierop geen uitzondering te vormen. Omdat de modaliteit jeugddetentie over het algemeen zwaarder wordt gezien dan een taakstraf moet hier, in samenhang met het uitgangspunt van terughoudendheid ten aanzien van jeugddetentie, niet te lichtvoetig mee worden omgegaan. Speciale interventies of methoden die de positie van amv’s zonder recht op asiel kunnen verbeteren, worden vanuit het gelijkheidsbeginsel aangemoedigd en kunnen voor sommige amv’s een oplossing bieden. Deze interventies zijn nu nog nauwelijks, of slechts in enkele arrondissementen, onderdeel van de afdoeningsmogelijkheden. Deze praktijk, waarbij de amv niet in elk arrondissement dezelfde kansen heeft, is strijdig met het gelijkheidsbeginsel.

6.5 Belang van het kind en schadebeperking

De straftoemeting is in het belang van het kind als de minderjarige de eerste overweging vormt, de interventie de minderjarige niet onevenredig schaadt en als de straftoemeting in lijn is met de andere fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht. Het jeugdstrafrecht moet daarnaast niet misbruikt worden als een legitimatie voor overmatige heropvoeding.

¹⁷⁴ Koops-Geuze, Wermink & Weerman, *YVJJ* 2022.

Bij amv's zonder recht op asiel valt er, ten aanzien van de straftoemeting, nog een wereld te winnen. Uit de voorgaande analyses blijkt dat veel fundamentele uitgangspunten niet optimaal worden nageleefd bij deze doelgroep. Vanuit het oogpunt van het belang van het kind betekent dit dat de huidige straftoemeting meer in lijn met het belang van het kind gebracht kan worden. Het beginsel van schadebeperking benadrukt nogmaals de terughoudendheid waarmee om gegaan moet worden met jeugddetentie.

6.6 Beperkingen van het praktijkonderzoek

Dit onderzoek kent diverse beperkingen:

- Het praktijkonderzoek van deze scriptie heeft een focus op het arrondissement Amsterdam. De respondenten van de Raad, het OM en Nidos hebben een overstijgende functie, maar de andere respondenten zijn voornamelijk in of rondom arrondissement Amsterdam werkzaam.
- Ondanks diverse pogingen is het niet gelukt amv's zonder recht op asiel te spreken over de straftoemeting bij de enkelvoudige kamer jeugd. Het betrekken van deze jongeren had een vollediger beeld kunnen geven van de huidige praktijk. Daarnaast hadden deze gesprekken bijgedragen aan de naleving van artikel 12 IVRK.
- Uit het praktijkonderzoek is weinig tot geen informatie opgehaald over bijzondere voorwaarden.
- In dit onderzoek is niet bekend geworden in hoeverre kinderrechters bij de straftoemeting rekening houden met de consequenties daarvan op de asielprocedure.
- Op dit moment zijn er grote tekorten in personeel in de jeugdhulp-, strafrecht en vreemdelingenketen. Deze praktische bezwaren zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

6.7 Nieuw onderzoek

Zoals aangegeven in de inleiding, verscheen er in de laatste week van het scriptietraject een rapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. In dit rapport heeft de RSJ onderzoek gedaan naar de situatie van vreemdelingen in Justitiële Jeugdinrichtingen. In dit onderzoek is ook de straftoemeting bij amv's naar voren gekomen. In rondetafelgesprekken vertelden diverse ketenpartners dat amv's zonder verblijfsvergunning eerder dan andere jongeren een jeugddetentie lijken te krijgen opgelegd voor lichte delicten.¹⁷⁵ Daarnaast bleek uit de gesprekken dat de uitvoerbaarheid van taakstraffen vaak als problematisch wordt gezien omdat het bij amv's zou ontbreken aan motivatie en een vast adres. Uit het onderzoek van de RSJ blijkt verder dat het inschakelen van jeugdreclassering vanwege het gebrek aan motivatie, de taalbarrière en het ontbreken van een verantwoordelijke verzorger, vaak ook geen optie is.¹⁷⁶ De RSJ concludeert dat het bieden van een pedagogische benadering gericht op een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de minderjarige op zijn terugkeer in de maatschappij en vrijheidsbeneming als ultimum remedium centrale uitgangspunten zijn, die voor amv's momenteel onvoldoende worden gerealiseerd. De RSJ beveelt aan dat er alternatieve afdoeningen moeten worden toegepast voor deze doelgroep.

Interpretatie

De twee centrale uitgangspunten die in het RSJ-onderzoek worden genoemd hebben overlap met de fundamentele uitgangspunten ten aanzien van de straftoemeting van dit onderzoek. Daarnaast komen de bevindingen die naar voren zijn gekomen in de rondetafelgesprekken van de RSJ overeen met de resultaten uit hoofdstuk 5 van deze scriptie. Ondanks het gebrek aan harde data, ontstaat hiermee een steeds concreter beeld over de straftoemeting bij lichte vergrijpen gepleegd door amv's zonder recht op asiel.

¹⁷⁵ RSJ 2022, p. 22: kan vanwege gebrek aan registratie van straftoemetingen niet geverifieerd worden.

¹⁷⁶ RSJ 2022, p. 23.

6.8 Conclusie

Deze scriptie zocht een antwoord op de onderzoeksvraag: *‘In hoeverre is de straftoemeting in Nederland bij misdrijven met een licht karakter, gepleegd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel, in overeenstemming met de fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht?’*. Uit de analyse is naar voren gekomen dat de straftoemeting bij misdrijven met een licht karakter, gepleegd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel, op een aantal punten in lijn is met de fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht. Zo vindt er, indien mogelijk, een individuele beoordeling plaats en hebben alle ketenpartners de intentie om een geïndividualiseerde pedagogische straf op te leggen. Daarnaast wordt op verschillende manieren getracht om zaken snel af te doen. Op een aantal punten laat de straftoemeting echter veel te wensen over. Zo worden alternatieve straffen nauwelijks opgelegd. Dit is problematisch in het licht van de fundamentele uitgangspunten ‘individueel maatwerk’, ‘grote terughoudendheid ten aanzien van vrijheidsbeneming’, ‘opvoeding en re-integratie’ en ‘schadebeperking’. Doordat er een praktijk lijkt te zijn ontstaan waarin amv’s zonder recht op asiel snel een jeugddetentie krijgen opgelegd, moet, vanwege het fundamentele uitgangspunt ‘gelijkheidsbeginsel’, gewaakt worden voor het feit dat amv’s zonder recht op asiel, per definitie, zwaarder worden gestraft. De verschillen in afdoeningsmogelijkheden tussen arrondissementen zorgen nu voor ongelijke kansen. Aangezien er nog veel verbeterd kan worden in het naleven van de fundamentele uitgangspunten, kan de huidige straftoemeting bij misdrijven met een licht karakter, gepleegd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen meer in lijn gebracht worden met ‘belang van het kind’.

6.9 Aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek

- Voor een geïndividualiseerd en opbouwend antwoord is een grotere variëteit aan straffen, die aangepast kan worden aan de specifieke situatie van de amv zonder recht op asiel, geboden.
- De afdoeningsmogelijkheden voor amv’s zonder recht op asiel moeten in alle arrondissementen overeenkomen.
- Het supersnelrecht wordt vanuit het licht van een snelle afdoening aangemoedigd. Een belangrijke taak is echter voor de rechter en andere betrokken professionals om te signaleren of er een andere afdoeningsmogelijkheid dan geadviseerd, openstaat. Indien dat het geval is, moet de Raad alsnog de gelegenheid krijgen hier onderzoek naar te doen. Grote terughoudendheid met jeugddetentie blijft immers geboden.
- Data over straftoemetingen bij amv’s zonder recht op asiel bestaat niet. Nederland is gehouden aan het tegengaan van ongelijkheid. Het systematisch verzamelen van data over de etniciteit van minderjarige verdachten gecombineerd met de straftoemeting wordt door het VN-Kinderrechtencomité en de literatuur gezien als een noodzakelijke stap hierin.¹⁷⁷
- In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de straftoemeting bij lichte vergrijpen gepleegd door amv’s zonder recht op asiel. Bij een vervolgonderzoek ligt het voor de hand om de straftoemeting bij de meervoudige kamer te onderzoeken. Ook is het interessant om te kijken in hoeverre de ‘weg tot aan de kinderrechter’ zoals beschreven in de inleiding, in lijn is met fundamentele uitgangspunten van het jeugdstrafrecht. Tot slot geven alle beperkingen die dit onderzoek kent aanleiding tot vervolgonderzoek.

¹⁷⁷ Over het algemeen weinig data over straftoemeting bij minderjarigen, zie: Van den Brink, *FJR* 2018, p. 291; Van den Brink, *FJR* 2021, p. 289.

Bronnenlijst

Literatuur

Barendsen & Vegter, Tijdschrift JIP 2017/48

A.E. Barendsen & M. Vegter, 'De rechtspositie van minderjarigen in het strafrecht bezien in het licht van enkele EU-richtlijnen', *Tijdschrift JIP* 2017/48, afl.1, p. 19-27.

Bartels 2011

J.A.C. Bartels, *Jeugdstrafrecht* (Studiepockets Strafrecht, nr. 20), Deventer: Kluwer 2011.

Van Beek, *Opportuun* 2019, afl. 4

S. Van Beek, 'Hoe help je jongeren die geen hulp willen?', *Opportuun* 2019, afl. 4.

Van den Brink *FJR* 2021/58

Y.N. van den Brink, 'Gelijkheid in het jeugdstrafrecht: Een verkenning van de betekenis en implicaties van het gelijkheidsbeginsel voor de Nederlandse jeugdstrafrechtspraak', *FJR* 2021/58, afl. 10, p. 282-290.

Van den Brink & Mijnaerends, *Bsb* 2020, afl. 1, p. 7-15.

Y.N. van den Brink & E.M. Mijnaerends, 'General Comment No. 24 – nieuw elan voor het jeugdstrafrecht?: Over leeftijdsgrenzen, 'diversion' en de brede implicaties voor het jeugdstrafrecht', *Bsb* 2020, afl. 1, p. 7-15.

Van den Brink, *FJR* 2019/19

Y.N. van den Brink, 'Voorlopige hechtenis van jeugdigen in Nederland. Een kinder- en mensenrechtenperspectief op wet, praktijk en recente ontwikkelingen', *FJR* 2019/19, afl. 4, p. 80-90.

Van den Brink, *TJK* 2019/2

Y.N. van den Brink, 'Tussen strafrecht en hulpverlening. Grondslagen, praktijk en schurende paradigma's in het Nederlandse jeugdstrafrecht', *TJK* 2019/2, afl. 2, p. 144-162.

Van den Brink 2017

Y.N. van den Brink, *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht. (Meijers-Reeks)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Bruning, Van den Brink & Punselie 2020

M.R. Bruning, Y.N. van den Brink & E.C.C. Punselie, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Den Haag: Sdu 2020.

Cardol 2005

G. Cardol, *Ontheemd, vreemd en minderjarig: Het recht op ontwikkeling van de alleenstaande minderjarige vreemdeling in (inter)nationale wet- en regelgeving*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

Gremmen, *FJR* 2022/63

M.D. Gremmen, 'De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 2', *FJR* 2022/63, afl. 11, p. 324-332.

Gremmen, *FJR* 2022/43

M.D. Gremmen, 'De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 1', *FJR* 2022/43, afl. 7/8, p. 209-216.

Ismaili, *TvJr* 2022, afl. 2, p. 65-69

N. Ismaili, 'General Comment No. 6: bescherming van alleenstaande minderjarige migranten', *TvJr* 2022, afl. 2, p. 65-69.

Van Kalveen, *Bsb* 2020, afl.1, p. 27-32.

E.A.A. van Kalveen, 'Kindvriendelijke rechtspraak – wat valt te verwachten voor het jeugdstrafrecht?', *Bsb* 2020, afl.1, p. 27-32.

Kampstra 201

E.M. Kampstra, *Vreemdelingenrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

Klaassen e.a. 2020

M.A.K. Klaassen e.a., *Safeguarding Children's Rights in Immigration Law*, Cambridge: Intersentia 2020.

Keulen & Knigge 2021

B.F. Keulen & G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Koops-Geuze, Wermink & Weerman, *YVJJ* 2022 afl. 0, p. 1-24

G.J. Koops-Geuze, H.T. Wermink & F. M. Weerman, 'A Quasi-Experimental Study on the Effects of Community versus Custodial Sanctions in Youth Justice', *YVJJ* 2022 afl. 0, p. 1-24.

Lideman, Van Lent & Van der Vorm, *Bsb* 2021, afl. 3, p. 89-98

J.M.W. Lindeman, L. van Lent & B. van der Vorm, 'Snelrecht: voor elk wat wils, maar wat willen we?', *Bsb* 2021, afl. 3, p. 89-98.

Liefaard & Kilkelly 2018

T. Liefaard & U. Kilkelly, *Child-friendly justice: past, present and future*, in: Goldson B. (ed.), *Juvenile Justice in Europe*, London & New York: Routledge 2018.

Liefaard 2015

T. Liefaard, 'Juvenile justice from an international children's rights perspective', in: W. Vandenhoe e.a. (red.), *Routledge Handbook of Children's Rights Studies*, London: Routledge International Handbooks 2015.

Liefaard & Van den Brink, *ELR* 2014, afl. 4, p. 206-218

T. Liefaard & Y. van den Brink, 'Juveniles' Right to Counsel during Police Interrogations: An Interdisciplinary Analysis of a Youth-Specific Approach, with a Particular Focus on the Netherlands', *ELR* 2014, afl. 4, p. 206-218.

Liefaard, *NTM-NJCMBull* 2013/37

T. Liefaard, 'De waarde van de rapportageverplichting van Nederland aan het VN-Kinderrechtencomité', *NTM-NJCMBull* 2013/37, afl. 4, p. 469-481.

Liefaard, Rap & Weijers, *Strafblad* 2010, afl. 4, p. 282-295

T. Liefaard, S.E. Rap & I. Weijers, 'De positie van de jeugdige verdachte in het strafproces', *Strafblad* 2010, afl. 4, p. 282-295.

Liefaard 2008

T. Liefaard 2008, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2008.

Lodder 2018

Lodder, *Vreemdelingenrecht in vogelvlucht: Over toelating en verblijf van vreemdelingen in Nederland*, Utrecht: Sdu 2018.

Mijnarends, Liefwaard & Bruning 2013/41

I. Mijnarends, T. Liefwaard & M.R. Bruning, 'De doorwerking van het ivrk in het Nederlandse jeugdstrafrecht', *NTM/NJCM-bull* 2013/41, afl. 4, p. 532-544.

Nagel 1977

Nagel, W.H., *De functie van de vrijheidsstraf*, Alphen aan den Rijn: Samson uitgeverij 1977.

Noyon & Kulu-Glasgow, DEMOS 2020, afl. 9, p. 1-4.

S. Noyon & I. Kulu-Glasgow, 'Afgewezen alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland', *DEMOS* 2020, afl. 9, p. 1-4.

Pulles 2014

G.J. Pulles, *Vijfentwintig jaar IVRK en de Nederlandse Rechter: Beschouwingen over de toepassing van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind in de Nederlandse Rechtspraak*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP) 2014.

Schaap, Adv.bl. 2018, afl. 6, p. 55 & 56

M. Schaap, 'Omschrijving van verdenking in de oproeping OM-zitting waardeloos?', *Adv.bl.* 2018, afl. 6, p. 55 & 56.

Ten Voorde, NJCM-Bulletin 2010, afl. 8, p. 981-996

J.M. ten Voorde, 'Etnische achtergronden bij de bepaling van de straf', *NJCM-Bulletin* 2010, afl. 8, p. 981-996.

Weijers 2017

I. Weijers (red.), *Jeugdstrafrecht: In internationaal perspectief*, Den Haag: Boom criminologie 2017.

Wolthuis NJCM-Bulletin 2005, afl.6, p. 717-729

A. Wolthuis, 'Van fouten kun je leren: IVRK geeft pedagogische invulling jeugdstrafrecht; lessen voor Nederland', *NJCM-Bulletin* 2005, afl.6, p. 717-729.

Wyngaert, Vandromme & Traest 2019

C. Van den Wyngaert, S. Vandromme & P. Traest, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, 11de herziene uitgave. Oud-Turnhout: Gompel&Svacina 2019.

Rapporten, adviezen en overige stukken**IJV-vervolgonderzoek aanpak overlastgevende asielzoekers 2021**

Vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2021.

IND-rapport asylum trends 2022

Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands, Den Haag: Immigratie- en Naturalisatiedienst 2022.

IND analyse instroom alleenstaande minderjarige vreemdelingen 2022

Analyse instroom alleenstaande minderjarige vreemdelingen, Den Haag: Immigratie- en Naturalisatiedienst 2022.

Jaarverantwoording Nidos 2021

Jaarverantwoording Nidos 2021, Utrecht: Nidos 2021.

Jen V Toolbox overlastgevende en/of criminele asielzoekers 2020

Toolbox aanpak overlastgevende en/of criminele asielzoekers, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2020, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 196737, nr. 2671.

Menukaart Leerstraffen RvdK 2021

Menukaart:Leerstraffen, Den Haag: Raad voor de Kinderbescherming 2021.

RSJ-advies vreemdelingen in justitiële jeugdinrichtingen 2022

Vreemdelingen in Justitiële Jeugdinrichtingen: Een advies over strafrechtstoepassing bij en begeleiding van alleenstaande en jongvolwassen vreemdelingen, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2022.

RSJ-advies jeugdige delinquenten 2008

Jeugdige Delinquenten – Minder opsluiten, gericht begeleiden, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2008.

Stappenplan Nidos – DT&V – COA 2021.

Stappenplan Nidos – DT&V – COA 2021.

UNHCR-rapport 2019

In de eerste plaats een kind: Bevindingen, aanbevelingen en oplossingen in het belang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland, Den Haag: United Nations High Commissioner for Refugees 2019.

ABD-evaluatie nieuw opvangmodel amv's 2018

Evaluatie nieuw opvangmodel alleenstaande minderjarige vreemdelingen, Den Haag: Algemene Bestuursdienst 2018, bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 27062, nr. 107.

Media

Kuipers & Van der Poel 2020

M. Kuipers & R. van der Poel, 'Jonge Marokkaanse asielzoekers: de straatjongens van Europa', *NRC* 20 november 2020.

Overig

Unicef 2022

'Kabinet voert asielopvang-eisen rechter niet uit', *United Nations International Children's Emergency Fund* 31 oktober 2022.

Europese Commissie 2017

'Europese migratieagenda: Commissie presenteert nieuwe maatregelen voor een doeltreffend en geloofwaardig terugkeerbeleid van de EU', *Europese Commissie*, Brussel: 2 maart 2017.

IGJ 2022

'Uitkomst onderzoek alleenstaande minderjarige vreemdelingen COA-opvanglocatie Ter Apel', Heerlen: *Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd* 9 september 2022.

Regelgeving

Aanhangsel Handelingen II, 2019/20, nr. 1730.

Kamerstukken II 2009/10, 27062, nr. 65

Kamerstukken II 2012-13 33 498 nr. 3.

Kamerstukken II 2001/02, 28 292, nr. 1-2.

Kamerstukken II 1991/92, 21 327, nr. 6.

Kamerstukken II 1989/90, 21 327, nr. 3.

General Comments

General Comment no. 5, 'General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child', CRC/GC/2003/5, 27 november 2003.

General Comment no. 6, 'Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin', CRC/GC/2005/6, 1 september 2005.

General Comment no. 10, 'Children's rights in juvenile justice', CRC/C/GC/10, 25 april 2007.

General Comment no. 24, 'Children's rights in the child justice system', CRC/C/GC/24, 18 september 2019.

Jurisprudentie

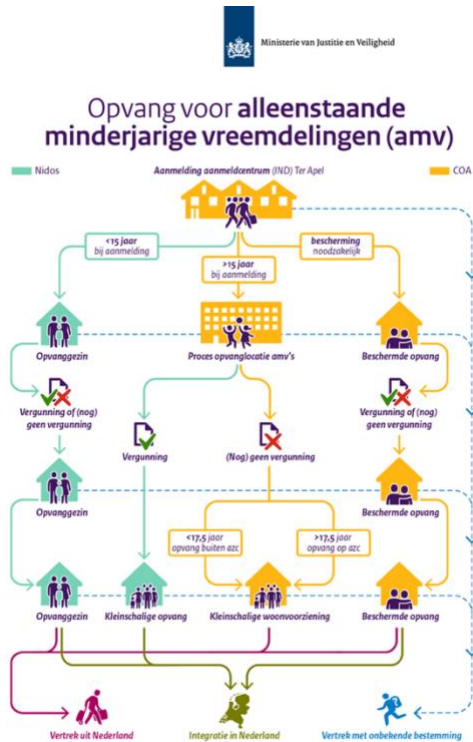
HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9.

HR 16 januari 1987, *NJ* 1987, 405.

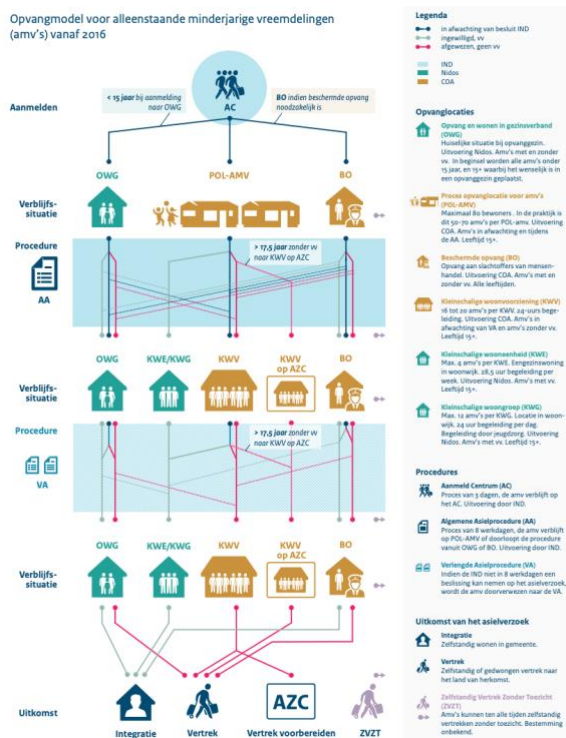
Rb. Den Haag 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210.

Rb. Den Haag 17 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3566.

Bijlage 1: Figuren bij hoofdstuk 2



Figuur 1: Bron: Ministerie van Justitie & Veiligheid (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen-amv>), laatstelijk geraadpleegd op 16 februari 2023.



Figuur 2: Bron: ABD 2018.

Bijlage 2: Figuren bij hoofdstuk 3

Menukaart

Erkende gedragsinterventie als leerstraf

Naam	Inhoud	Frequentie	Uren
So-Cool Regulier*	Cognitieve sociale vaardigheidstraining voor LVB-jongeren	17 bijeenkomsten (waarvan 4 met ouders)	40
So-Cool Verlengd*	Cognitieve sociale vaardigheidstraining voor LVB-jongeren	23 bijeenkomsten (waarvan 4 met ouders)	50
TACT Regulier	Agressieregulatietraining	27 bijeenkomsten / 1 ouder-kindbijeenkomst	35
TACT Plus	Agressieregulatietraining voor LVB-jongeren	19 bijeenkomsten / 1 ouderbijeenkomst / 1 ouder-kindbijeenkomst	35
Tools4U Regulier	Cognitieve sociale vaardigheidstraining	8 bijeenkomsten	20
Tools4U Regulier Plus	Cognitieve sociale vaardigheidstraining	8 bijeenkomsten / 2 ouderbijeenkomsten / 2 ouder-kindbijeenkomsten	25
Tools4U Verlengd	Cognitieve sociale vaardigheidstraining	12 bijeenkomsten	30
Tools4U Verlengd Plus	Cognitieve sociale vaardigheidstraining	12 bijeenkomsten / 2 ouderbijeenkomsten / 2 ouder-kindbijeenkomsten	35
Tools4U seksueel grensoverschrijdend gedrag	Cognitieve sociale vaardigheidstraining	12 bijeenkomsten / 2 ouderbijeenkomsten / 2 ouder-kindbijeenkomsten	35
Tools4U risicovol middelengebruik	Cognitieve sociale vaardigheidstraining	12 bijeenkomsten / 2 ouderbijeenkomsten / 2 ouder-kindbijeenkomsten	35
Tools4U online delicten	Cognitieve sociale vaardigheidstraining	8 of 12 bijeenkomsten / 2 ouderbijeenkomsten / 2 ouder-kindbijeenkomsten	25 of 35

* Het nazorgtraject is hierin niet meegenomen: 1 Boostersessie en 6 follow-up contacten



Figuur 3: RvdK 2021.

Bijlage 3: Methode van praktijkonderzoek

Benadering van respondenten

Kinderrechters

De kinderrechters zijn via het Hoofd Juridische Ondersteuning van Team Familie & Jeugd van de Rechtbank Amsterdam benaderd. Zij heeft uitvraag gedaan onder kinderrechters waarna er zes kinderrechters reageerden. Uiteindelijk is het met vier van hen gelukt een gesprek tot stand te brengen. Aangezien deze respondenten een verschillend profiel¹⁷⁸ hadden werd de groep (binnen de mogelijkheden van dit geringe onderzoek) geschikt bevonden. De gesprekken duurden allemaal ongeveer veertig minuten en vonden fysiek op de rechtbank Amsterdam plaats.

Juristen van de Raad voor de Kinderbescherming

De twee juristen van de Raad voor de Kinderbescherming zijn via een LinkedIn-bericht aan een van de respondenten bereid gevonden. Zij werd geschikt geacht nu zij veel artikelen heeft geschreven over alleenstaande minderjarige vreemdelingen en aangezien zij binnen de master Jeugdrecht een keer tezamen met de andere respondent een lezing heeft gegeven over dit onderwerp. Deze respondent heeft een andere jurist van de Raad betrokken nu zij ook veel expertise heeft op dit thema. Daarnaast heeft deze jurist haar standplaats in Amsterdam. Het gesprek met deze twee respondenten gezamenlijk heeft via beeldbellen plaatsgevonden en besloeg ongeveer vijftig minuten.

Strafrechtadvocaat

De strafrechtadvocaat is persoonlijk benaderd. De respondent werd geschikt bevonden nu hij al jaren werkervaring heeft als strafrechtadvocaat en is gespecialiseerd in het jeugdstrafrecht. Verder is hij aangesloten bij de vereniging voor Jeugdrecht Advocaten Amsterdam waardoor hij bekend is met de Amsterdamse praktijk en veel contact heeft met andere strafrechtadvocaten in dit gebied. Het gesprek heeft fysiek plaatsgevonden op het kantoor van de respondent en besloeg ongeveer dertig minuten.

Landelijk jeugdofficier van justitie

De landelijk jeugdofficier van justitie is via een LinkedIn-bericht benaderd. Zij werd geschikt bevonden aangezien zij verantwoordelijk is voor het jeugdbeleid binnen het OM en haar standplaats heeft in het Arrondissementsparket Amsterdam. Dit gesprek heeft via beeldbellen plaatsgevonden en besloeg ongeveer vijftig minuten.

Juristen van Stichting Nidos

Een van de juristen van Nidos is via een LinkedIn-bericht benaderd. Zij werd geschikt bevonden nu zij een lezing had gegeven binnen de master Jeugdrecht en toen op een overstijgende manier veel kon vertellen over de situatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen een op welke manier Nidos hierbij betrokken is. Aangezien een collega van haar meer expertise had op het gebied van het jeugdstrafrecht heeft zij ook deelgenomen aan het interview. Het gesprek met deze twee respondenten gezamenlijk heeft via beeldbellen plaatsgevonden en besloeg ongeveer dertig minuten.

Methode van interviews

De interviews bestonden uit zes vragen. Deze vragen zijn terug te vinden in bijlage 4. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een semigestructureerde methode: er is getracht zoveel mogelijk vast te houden aan de vraagstelling, waar nodig is doorgevraagd. De vragen hadden dezelfde strekking maar verschilden iets per respondent om aan te kunnen sluiten bij de specifieke rol die de respondent heeft in

¹⁷⁸ Verschillende jaren werkervaring als (kinder)rechter; verschillende jaren werkervaring als kinderrechter binnen de enkelvoudige kamer jeugd; een respondent heeft eerst in een ander arrondissement als kinderrechter gewerkt; een respondent is ook vreemdelingenrechter geweest; twee kinderrechters zijn ook rechter-commissaris; een kinderrechter is betrokken bij de raadkamers gevangenhouding/neming; etc.

de strafrechtsketen.¹⁷⁹ De vragen zijn voorafgaand aan de interviews toegezonden. Tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt van de antwoorden. Naderhand zijn deze aantekeningen uitgewerkt. Aan de respondenten zijn de aantekeningen toegestuurd en ter controle voorgelegd. Een aantal respondenten heeft hier en daar een aanpassing gedaan in de formulering van antwoorden nu zij dit tijdens het gesprek iets anders hadden verteld. De aangepaste uitwerkingen zijn vervolgens als definitief beschouwd en geanalyseerd. Vervolgens is vanwege de overzichtelijkheid een indeling gemaakt per categorie vraag/antwoord. Hieronder zijn de resultaten van de vragen weergegeven per categorie. Er is deels gebruikt gemaakt van samenvattingen en deels gebruik gemaakt van quotes. Deze quotes zijn letterlijke citaten uit de definitieve uitwerkingen.

¹⁷⁹ Zie bijlage 4.

Bijlage 4: Interviewvragen

Vragen zoals van tevoren verstuurd naar de respondenten

Kinderrechters

1. Weet u wat ik bedoel als ik spreek over ‘alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel’?
2. Hoe vaak heeft u deze doelgroep naar schatting als verdachte op een enkelvoudige kamer jeugd-zitting veroordeeld?
3. Heeft u het gevoel dat deze groep is gegroeid ten aanzien van vorig jaar/voorgaande jaren?
4. Wat zijn voor u belangrijke pijlers ten aanzien van de straftoemeting bij minderjarigen?
5. In hoeverre heeft u het gevoel maatwerk te kunnen leveren op het gebied van straftoemeting bij amv's zonder recht op asiel?
Eventuele vervolgvragen:
Op welke manier draagt u hier zorg voor? Waar loopt u tegenaan?
6. Heeft u het gevoel dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel doorgaans dezelfde sancties krijgen als andere minderjarigen?
Zo nee: hoe kenmerkt zich dit verschil? Vindt u dit verschil gerechtvaardigd?
7. Wat maakt dat u mee wilde werken aan dit onderzoek/zijn er nog andere dingen die u wenst te delen over dit onderwerp?

Juristen van de Raad voor de Kinderbescherming

1. Weet u wat ik bedoel als ik spreek over ‘alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel’? (controlevraag)
2. Heeft u het gevoel dat deze groep is toe- of afgenomen binnen de strafrechtsketen? (schatting)
3. Wat zijn voor Nidos belangrijke pijlers binnen het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting?
4. Hoe kenmerkt u de straftoemeting bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen?
5. Heeft Nidos beleid ten aanzien van amv's zonder recht op asiel binnen het jeugdstrafrecht?
6. Wat maakt dat u mee wilde werken aan dit onderzoek/ zijn er nog andere dingen die u wenst te delen over dit onderwerp?

Strafrechtadvocaat

1. Weet je wat ik bedoel als ik spreek over ‘alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel’?
2. Hoe vaak heb je deze doelgroep als verdachte op een enkelvoudige kamer jeugd-zitting bijgestaan? (schatting)
3. Heb je het idee dat deze groep is gegroeid de afgelopen jaren?
4. Wat zijn voor jou belangrijke pijlers binnen het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting? Waar moet volgens jou rekening mee gehouden worden?
5. Loop je binnen de verdediging van alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel tegen andere dingen aan dan bij de verdediging van andere minderjarigen? Lukt het je de eerdergenoemde pijlers na te streven?
6. Heb je het gevoel dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel doorgaans dezelfde sancties krijgen als andere minderjarigen? Zo nee: hoe kenmerk je dit verschil? Vind je dit verschil gerechtvaardigd?
7. Wat maakt dat u mee wilde werken aan dit onderzoek/ zijn er nog andere dingen die u wenst te delen over dit onderwerp?

Landelijk jeugdofficier van justitie

1. Weet u wat ik bedoel als ik spreek over ‘alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel’?
2. Heeft u het gevoel dat deze groep is toe- of afgenomen? (schatting)
3. Wat zijn voor u belangrijke pijlers binnen het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting?
4. Heeft u het gevoel dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel doorgaans dezelfde sancties krijgen als andere minderjarigen? Zo nee: hoe kenmerkt zich dit verschil?
5. Is er binnen het OM specifiek beleid voor deze doelgroep?
6. Zijn er nog andere dingen die u wenst te delen over dit onderwerp?

Juristen van Stichting Nidos

1. Weet u wat ik bedoel als ik spreek over ‘alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder recht op asiel’? (controlevraag)
2. Heeft u het gevoel dat deze groep is toe- of afgenomen binnen de strafrechtsketen? (schatting)
3. Wat zijn voor Nidos belangrijke pijlers binnen het jeugdstrafrecht ten aanzien van de straftoemeting?
4. Hoe kenmerkt u de straftoemeting bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen?
5. Heeft Nidos beleid ten aanzien van amv’s zonder recht op asiel binnen het jeugdstrafrecht?
6. Wat maakt dat u mee wilde werken aan dit onderzoek/ zijn er nog andere dingen die u wenst te delen over dit onderwerp?