



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden: een onderzoek naar maatregelen en de positie van rechtzoekenden binnen het straf-, civiele jeugdbeschermings-, en vreemdelingenrecht

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

Citation

Voert, M. J. ter, Bauw, E., Boone, M. M., Bruning, M. R., Bruquetas, M. M., Dubelaar, M. J., ... Wingerden, S. G. C. van. (2022). *Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden: een onderzoek naar maatregelen en de positie van rechtzoekenden binnen het straf-, civiele jeugdbeschermings-, en vreemdelingenrecht*. Nijmegen-Leiden-Utrecht: Radboud Universiteit-Universiteit Leiden-Universiteit Utrecht. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3279384>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3279384>

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

Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden

Een onderzoek naar maatregelen en de positie van rechtzoekenden binnen het straf-, civiele jeugdbeschermings-, en vreemdelingenrecht

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

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
Lijst met tabellen en figuren.....	10
Lijst met afkortingen	11
Auteurs	13
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	15
1.1 Achtergrond.....	16
1.1.1 Kwetsbare rechtzoekenden.....	17
1.1.2 Procedurele rechtvaardigheid.....	17
1.2 Doel- en vraagstelling.....	18
1.3 Begrippenkader digitalisering.....	19
1.4 Methode van onderzoek.....	20
1.4.1 Desk research.....	20
1.4.2 Interviews professionals.....	20
1.4.3 Grondrechtenanalyse.....	21
1.4.4 Enquête onder rechtzoekenden.....	21
1.4.5 Expert meetings.....	21
1.5 Opbouw van het rapport	21
Literatuurlijst.....	22
Hoofdstuk 2 Rechtspraak vóór de coronacrisis.....	25
2.1 Inleiding.....	26
2.2 Karakteristieken rechtsgebieden.....	26
2.2.1 Strafrecht.....	26
2.2.2 Civiel jeugdbeschermingsrecht.....	28
2.2.3 Vreemdelingenrecht.....	32
2.3 Achterstanden.....	36
2.4 Digitalisering rechtspraak	36
Literatuurlijst.....	39
Hoofdstuk 3 Algemene maatregelen tijdens de coronacrisis.....	41
3.1 Inleiding.....	42
3.2 Problemen in de beginfase	42
3.3 Wettelijke maatregelen.....	43
3.3.1 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid	43
3.3.2 Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak.....	44
3.4 Praktische maatregelen	46
3.4.1 Beperkte toegang tot gebouwen en zittingen	47
3.4.2 Uitbreiding schriftelijke behandeling.....	48
3.4.3 Inzet digitale middelen tijdens zittingen en het horen van partijen.....	49
3.4.4 Digitale correspondentie en uitwisseling van stukken	51

3.4.5	Uitbreiding van capaciteit	51
3.4.6	Ondersteunende dienstverlening.....	52
3.4.7	Instroom van zaken, achterstanden en doorlooptijden.....	54
3.5	Conclusie	57
3.5.1	Problemen in de beginfase.....	57
3.5.2	Getroffen maatregelen	57
	Literatuurlijst.....	59
Hoofdstuk 4	Gevolgen van Covid-19 voor de strafrechtspraak.....	61
4.1	Inleiding en aanpak.....	63
4.2	Problemen in de rechtspraak bij de start van de coronacrisis (deskstudie)	65
4.2.1	Achterstanden	65
4.2.2	Niet-uitstelbare activiteiten en behandelingen.....	66
4.2.3	Gebrek aan ICT-voorzieningen en andere faciliteiten	66
4.2.4	Beperkingen bij andere organisaties in de strafrechtketen.....	67
4.3	Juridische maatregelen (deskstudie)	68
4.3.1	Tijdelijke wet COVID-19.....	68
4.3.2	Uitbreiding van het Besluit videoconferentie	69
4.4	Praktische maatregelen (deskstudie)	71
4.4.1	Uitbreiding telehoorfaciliteiten.....	71
4.4.2	Prioritering en fasering	72
4.4.3	Uitbreiding schriftelijke behandeling in de fase van de berechting.....	75
4.4.4	Wegwerken achterstanden.....	76
4.5	Totstandkoming beleid en keuzes omtrent afdoening (interviews).....	76
4.5.1	Afstemming tussen ketenpartners.....	76
4.5.2	Prioritering van zaken	78
4.5.3	Afschaling van zaken	79
4.6	Behandeling van zaken ter terechtzitting (interviews).....	80
4.6.1	Op welke wijze hebben zaken doorgang gevonden.....	80
4.6.2	Schriftelijke uitwisseling van standpunten.....	83
4.6.3	Inzet ICT ten behoeve behandeling ter terechtzitting.....	85
4.6.4	Communicatieproblemen.....	87
4.6.5	Kwetsbare verdachten en veroordeelden	90
4.6.6	Voordelen online horen.....	90
4.6.7	Openbaarheid van de terechtzitting.....	92
4.6.8	Mogelijke effecten op de rechterlijke beslissing als gevolg van telehoren	93
4.7	Beleving door verdachten (surveys)	95
4.7.1	DJI-Survey 2020.....	95
4.7.2	Survey 2021	98
4.8	Conclusie	104
4.8.1	Verbeteringen digitale infrastructuur	104
4.8.2	Aanpassingen in wettelijke regelingen	104
4.8.3	Ervaringen gedetineerde verdachten met telehoren.....	105
4.8.4	Rechtsgehalte van digitale rechtspraak.....	105
4.8.5	Schriftelijke afdoening en afschaling van zaken	107

4.8.6	Blik op de toekomst.....	109
	Literatuurlijst.....	112
	Bijlagen	116
	 Hoofdstuk 5 Gevolgen van Covid-19 voor de civiele jeugdbeschermingszaken.....	131
5.1	Inleiding.....	132
5.2	Rechtspleging in civiele jeugdbeschermingszaken	132
5.2.1	De ondertoezichtstelling en de machtiging tot uithuisplaatsing.....	132
5.2.2	Aanwezigen bij de zitting in een OTS- of UHP-procedure.....	134
5.3	Kwantitatieve gegevens jeugdbeschermingszaken.....	135
5.3.1	Aantal jeugdbeschermingszaken.....	135
5.3.2	Gemiddelde duur jeugdbeschermingszaken	137
5.4	Maatregelen in jeugdbeschermingszaken in de eerste fase van de crisis	137
5.4.1	Regelgeving voor de behandeling van zaken.....	138
5.4.2	Jeugdzaken in eerste aanleg	138
5.4.3	Zaken in tweede aanleg	143
5.5	De praktijk van de zaaksbehandeling gedurende de eerste coronagolf	145
5.5.1	Meer mogelijkheden tot schriftelijke behandelingen in eerste aanleg.....	145
5.5.2	Variatie in wijze van de mondelinge behandeling.....	147
5.5.3	Het horen van de minderjarige	150
5.6	De zittingspraktijk tijdens de eerste coronagolf nader bezien	151
5.6.1	Onderzoeksmethoden empirisch deel.....	151
5.6.2	Communicatie tussen rechtbank en partijen.....	153
5.6.3	Deelname aan de gerechtelijke procedure	155
5.6.4	Openbaarheid van rechtspraak.....	157
5.6.5	Beleving van de zitting.....	158
5.6.6	Reis- wacht- en doorlooptijden.....	159
5.6.7	Privacy en vertrouwelijkheid.....	160
5.7	Conclusies	160
5.7.1	Impact relatief beperkt.....	160
5.7.2	Ontbreken eenduidige aanpak	161
5.7.3	Waarborging procedurele rechten	162
5.7.4	Gebruik digitale middelen in de toekomst	163
	Bijlagen	164
	Literatuurlijst.....	184
	 Hoofdstuk 6 Gevolgen van Covid-19 voor de vreemdelingenrechtspraak.....	187
6.1	Inleiding.....	189
6.2	Methode van onderzoek	189
6.2.1	Interviews	189
6.2.2	Enquête	190
6.2.3	Expertmeeting.....	191
6.3	Uitvoeringspraktijk vreemdelingenrecht.....	191
6.3.1	Asielprocedures.....	191
6.3.2	Terugkeer en bewaring	193

6.3.3	Regulier migratierecht.....	193
6.4	Problemen in de vreemdelingenrechtspraak bij aanvang van de crisis	194
6.4.1	Achterstanden	194
6.4.2	Toegang tot gerechtsgebouwen.....	195
6.4.3	ICT-voorzieningen	196
6.4.4	Wettelijke termijnen en wijze van afdoening.....	197
6.5	Getroffen maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak.....	198
6.5.1	Regelingen en beleid.....	198
6.5.2	Hoger beroep	200
6.5.3	Praktische effecten van de maatregelen in de vreemdelingenrechtspraak.....	201
6.6	Gevolgen van de maatregelen voor de rechtzoekende	208
6.6.1	Vreemdelingenzaken minder prioriteit.....	209
6.6.2	Instroom van zaken en doorlooptijden.....	210
6.6.3	Deelname aan de procedure.....	212
6.6.4	Instemming van de vreemdeling	220
6.6.5	Gebrekkige <i>day in court</i>	223
6.6.6	Minder reistijd.....	225
6.6.7	Openbaarheid rechtspraak	226
6.7	Conclusie	227
6.7.1	Prioritering van zaken	228
6.7.2	Schriftelijke afdoening.....	228
6.7.3	Digitale zittingen	228
6.7.4	Verantwoordelijkheid advocaat.....	229
6.7.5	Pragmatisme in de rechtspraak	229
6.7.6	Toekomst.....	229
	Literatuurlijst.....	230
	Bijlagen	233
	 Hoofdstuk 7 De bescherming van grondrechten.....	 253
7.1	Inleiding.....	254
7.1.1	Grondrechtenbronnen	254
7.1.2	Grondrechten.....	255
7.1.3	Indeling	256
7.2	De regels voor het beperken van grondrechten	256
7.2.1	De bescherming van de grondrechten in de coronacrisis in Nederland	256
7.2.2	De regels voor het beperken van grondrechten in een notendop	257
7.2.3	De relevantie van het element ‘coronacrisis’ bij de beperking van de grondrechten	260
7.2.4	De relevantie van het element ‘kwetsbaarheid’ bij de beperking van de grondrechten	262
7.2.5	Enkele algemene regels voor het beperken van het recht op een eerlijk proces..	266
7.3	Recht op toegang tot de rechter	267
7.4	Recht op toegang tot de rechter bij ontneming van de vrijheid.....	268
7.4.1	Detentie ten behoeve van de strafrechtspleging.....	269
7.4.2	Andere typen detentie	271

7.5	Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.....	275
7.6	Recht op een zitting.....	278
7.7	Aanwezigheidsrecht.....	282
7.8	Recht op effectieve deelname aan een proces.....	286
7.9	Het verdedigingsbeginsel.....	293
7.9.1	Recht om zichzelf te verdedigen.....	293
7.9.2	Recht op effectieve rechtsbijstand in strafrechtelijke procedures.....	294
7.9.3	Recht op effectieve rechtsbijstand in niet-strafrechtelijke procedures.....	298
7.10	Recht op een tolk.....	300
7.11	Het beginsel van <i>equality of arms</i>	301
7.12	Recht op zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming.....	305
7.13	Openbare rechtspraak.....	306
7.13.1	Recht op openbaarheid zitting.....	306
7.13.2	Recht op openbaarheid uitspraak.....	309
7.14	Redelijke termijn.....	310
7.14.1	Redelijke termijn in strafzaken.....	311
7.14.2	Redelijke termijn in vreemdelingenzaken.....	313
7.14.3	Redelijke termijn in civiele jeugdzaken.....	316
7.15	Conclusie.....	317
	Literatuurlijst.....	325
	Hoofdstuk 8 Conclusie.....	337
8.1	Welke problemen deden zich voor bij de behandeling van rechtszaken in het begin van de coronacrisis?.....	338
8.2	Welke (digitale) maatregelen heeft de rechtspraak getroffen om de problemen het hoofd te bieden.....	338
8.3	Wat zijn de praktische effecten van deze maatregelen?.....	340
8.4	Wat zijn de effecten van de maatregelen op de bescherming van de fundamentele rechten van kwetsbare rechtzoekenden?.....	341
8.5	Hoe ervaren kwetsbare rechtzoekenden de rechtvaardigheid van de digitale procedures waarmee zij te maken kregen tijdens de maatregelen?.....	342
8.6	Wat is – gegeven de gevonden effecten – de legitimiteit van de getroffen maatregelen in en buiten crisistijd?.....	342
8.7	Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst?.....	344
	Literatuurlijst rapport.....	347

Voorwoord

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

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

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

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

Lijst met tabellen en figuren

- Figuur 2.1 Algemene asielprocedure in acht dagen
- Figuur 3.1 Gevolgen coronavirus voor de Rechtspraak: een tijdlijn voor 2020
- Figuur 3.2 Procentuele ontwikkeling van inkomende rechtszaken 2020 t.o.v. 2019
- Figuur 3.3 Rechtbanken, mate waarin is voldaan aan de normpercentages voor doorlooptijden 2016-2020
- Figuur 4.1: Werkvoorraad MK-zaken (17 maart 2020-31 november 2021)
- Figuur 4.2: Werkvoorraad PR-zaken (17 maart 2020-31 november 2021)
- Figuur 4.3: Uitkomsten van de DJI-survey (N=100)
- Figuur 4.4: Ervaren procedurele rechtvaardigheid (N=208)
- Figuur 4.5: Gemiddelde scores op de stellingen die procedurele rechtvaardigheid meten (N=208)
- Figuur 5.1: Route (eerste) maatregel kindbescherming
- Figuur 6.1: Voorraad vreemdelingenzaken rechtbanken 2019-2020
- Figuur 6.2: Voorraad en doorlooptijden vreemdelingenzaken 2019-2020
- Tabel 5.1: Wijze van behandeling (zeer)urgente zaken volgens Tijdelijke regeling F&J versie 26 juni 2020
- Tabel 5.2: Wijze van behandeling volgens Tijdelijke regeling F&J versie 1 december 2021
- Tabel 6.1: Toepassing van artikel 8:57 Awb in vreemdelingenzaken 2016-2020

Lijst met afkortingen

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

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

Auteurs

Marijke ter Voert

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

Eddy Bauw

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

Miranda Boone

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

Mariëlle Bruning

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

Maria Bruquetas

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

Marieke Dubelaar

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

Karen Geertsema

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

Lize Glas

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

Yasemin Glasgow

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

Ryan Holterman

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

Anne Janssen

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

Anna Pivaty

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

Marc Simon Thomas

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

Ashley Terlouw

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

Sigrid van Wingerden

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