

WETGEVINGSADVIES

Contactpersoon

Uw kenmerk

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht

1. Inleiding

Bij brief van 13 december 2011, met kenmerk 5718697/11/6, heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) advies gevraagd over het wetsvoorstel¹ adolescentenstrafrecht.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit leden van de NVvR. Een pre-advies is besproken in en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie; het definitieve advies is vastgesteld door het bestuur van de NVvR.

2. Korte inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft betrekking op adolescenten in de leeftijd van 16 tot 23 jaar en beoogt, aldus de bijbehorende memorie van toelichting, de ontwikkelingsfase waarin de adolescent zich bevindt, nadrukkelijker een plaats te geven in de strafrechtspleging. Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan het in het regeerakkoord aangekondigde voornemen, een afzonderlijk strafrecht voor adolescenten in te voeren. Het kabinet wil daarmee bewerkstelligen recidive effectief terug te dringen en Nederland veiliger te maken.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Noodzaak tot maatwerk

De NVvR vindt het positief dat voor jongeren tussen 18 en 23 jaar de mogelijkheid bestaat rekening te houden met het feit dat zij door hun adolescentie niet altijd in staat zijn afgewogen keuzes te maken, zoals dat mag worden verwacht van een normaal functionerende volwassene. De NVvR heeft echter bezwaar tegen een aantal aspecten in dit wetsvoorstel. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesproken over het veiliger maken van Nederland door een effectievere terugdringing van recidive. Dat is een straffe ambitie, die niet wordt gerechtvaardigd door de realiteit. Immers, het jeugdcriminaliteitscijfer vertoont sedert 2006 een dalende tendens. Nu wordt voorgesteld de strafrechtelijke reactie op deviant gedrag door jongeren van 16 en 17 jaar te verzwaren. De NVvR vindt deze wijziging onwenselijk en onnodig.

De behandeling van jongeren en adolescenten in het strafrecht vraagt om maatwerk. In het jeugdstrafrecht gaat het van oudsher dan ook niet om generale preventie, maar om speciale

¹ Daar waar verder in het advies wordt gesproken over wetsvoorstel en memorie van toelichting wordt bedoeld concept-wetsvoorstel en concept-memorie van toelichting. Omwille van de leesbaarheid is er voor gekozen om niet telkens het woord "concept" toe te voegen.

preventie. De NVvR is van oordeel dat het in het adolescentenstrafrecht in de eerste plaats moet gaan om de (aantoonbaar effectieve) werkzaamheid van de interventie en niet om de hardheid. Daarvoor zijn verworven wetenschappelijke inzichten van groot belang. Behandelingen horen zoveel mogelijk “evidence based” te worden ingezet, dat wil zeggen op basis van wetenschappelijk bewezen goede werking.² Zowel de veroordeelde individu als ook de maatschappelijke veiligheid is daarbij gebaat. Voor straffen geldt het voorgaande tot op zekere hoogte, afgezien van vergeldingselementen, ook.

De voorgestelde beperking van de mogelijkheid taakstraffen op te leggen in gevallen waarin sprake is van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van zes jaren of meer staat en waarbij tevens sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, vormt eveneens een onnodige verzwaring van het jeugdstrafrecht. Tevens betekent het een inperking van het rechterlijk domein om via maatwerk en afweging van alle belangen tot een afgewogen beslissing te komen en is het aldus een te ver gaande wijziging van het jeugdsanctiestelsel. Ook hier geldt dat telkens rekening dient te worden gehouden met de schadelijke gevolgen die voortvloeien uit detentie voor jeugdigen met betrekking tot hun terugkeer in de samenleving, alsmede voor hun toekomstperspectieven. Daar komt bij dat sedert 1 februari 2008 elke combinatie van straffen en maatregelen is toegelaten om de rechter de ruimte te geven te komen tot een passende samenstelling van sancties. De beperking van de mogelijkheid om taakstraffen op te leggen staat hiermee op gespannen voet.

Verder is de NVvR van mening dat de verbetering van de aansluiting tussen jeugd- en volwassenenreclassering een goede ontwikkeling is, die de effectiviteit van het toezicht en de begeleiding van veroordeelde jongeren positief beïnvloedt. De NVvR adviseert om vooral in een intensivering van het toezicht te investeren. Dit zal veel effectiever recidive bestrijden dan het (langer) opsluiten van minderjarigen.

3.2 Leeftijdsgrens versus motiveringsplicht

In het wetsvoorstel wordt het adolescentenstrafrecht ingevoerd voor de leeftijdscategorie 16 tot 23 jaar. De lichamelijke ontwikkeling van jongeren kenmerkt zich door een aantal ontwikkelingsfasen. Verscheidene onderdelen van de hersenen, zoals de prefrontale cortex, waar de emotieregulatie plaatsvindt, zijn pas rond het 25^e levensjaar uitontwikkeld. Psychische functies als het afremmen van impulsen en empathisch vermogen, zijn uitgerijpt tussen het 20^e en 25^e levensjaar³. Door deze fasegebonden ontwikkeling, wordt het door jongeren en adolescenten tot 25 jaar vertoonde deviante gedrag vaak mede veroorzaakt door het nog niet uitgerijpt zijn van enkele hiervoor genoemde belangrijke onderdelen van de hersenen. Het door jongeren en adolescenten vertoonde delictgedrag is daardoor in het grootste deel van de gevallen leeftijdgebonden. Gelet op het bovenstaande is het de NVvR niet duidelijk waarom is gekozen voor het 23^e jaar als bovengrens. De NVvR adviseert de staatssecretaris de grens voor het 25^e jaar te leggen, omdat dit meer recht doet aan de ontwikkeling van de hersenen van adolescenten.

² Kamerstukken II 2003/04, 28 741, nr. 8 (Jeugd): het belang van “evidence based” handelen. Kamerstukken II 2010/11, 29 270, nr. 38 (Reclasseringsbeleid. Brief van de Staatssecretaris): benadrukking van het belang van “evidence based” handelen.

Kamerstukken II 2011/12, 29 452, nr. 144 (Brief inzake TBS) ook hier benadrukking van het belang van “evidence based” handelen.

³ Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Jeugdstraiproces: toekomstbestendig!, 14 maart 2011, p. 18-19

Op basis van artikel 77c Sr., juncto artikel 359, vijfde lid Sv. wordt aan de rechter een motiveringsplicht gegeven met betrekking tot het al dan niet van toepassing verklaren van het jeugdstrafrecht in een zaak waarbij een adolescent in de leeftijd tot 23 jaar als verdachte is betrokken. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt echter dat artikel 77c Sr niet zonder meer moet worden toegepast in elke strafzaak tegen een adolescente verdachte. Echter wel in het geval van ernstige misdrijven, veelplegers en adolescenten met een psychische, psychiatrische of ontwikkelingsstoornis. Naar de mening van de NVvR is niet duidelijk waarom voor deze invulling van een adolescentenstrafrecht is gekozen, waarbij de ene adolescent een andere behandeling ten deel valt dan de andere. De NVvR adviseert de staatssecretaris de criteria voor toepassing van het jeugdstrafrecht voor adolescenten te verduidelijken. Daarbij wijst de NVvR op de noodzaak van voorlichtingsrapportage over de verdachte, op basis waarvan de rechter een goede afweging kan maken of het voorliggende geval zich leent voor het adolescentenstrafrecht.

3.3 Verhoging maximale duur jeugddetentie

In het wetsvoorstel is de maximale duur van de jeugddetentie voor 16- en 17-jarigen van 24 maanden verhoogd naar vier jaren. In de toelichting ontbreekt de onderbouwing van de keuze voor en de noodzaak van deze forse verhoging. Voor deze leeftijdscategorie betekent de verhoging een verzwaring van het jeugdstrafrecht, waarvan de noodzaak, naar de mening van de NVvR, niet voldoende is aangetoond. De praktijk wijst namelijk uit dat een jeugddetentie van 24 maanden slechts zelden wordt opgelegd. Bovendien kan voor deze leeftijdsgroep worden uitgeweken naar het commune strafrecht in de gevallen dat de ernst van het feit hierom vraagt. Slechts ingeval van ernstige feiten gepleegd door een 16- of 17-jarige verdachte van wie de persoonlijkheid noopt tot toepassing van jeugdstrafrecht, kan er behoefte bestaan aan een hoger maximum dan twee jaar.

3.4 Veranderingen in de PIJ-maatregel

Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid van het omzetten van de PIJ-maatregel in de TBS-maatregel, als de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen de omzetting in een TBS-maatregel vereist. De NVvR vindt deze mogelijkheid tot omzetting niet passend. In de eerste plaats vanwege het feit dat hierdoor mogelijk wordt dat een tijdens de minderjarigheid gepleegd feit, de veroordeelde levenslang wordt nagedragen, omdat een TBS-maatregel in theorie levenslang kan duren. Dit is in strijd met artikel 37 van het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK).

Ten tweede wordt het afschrikwekkende effect van de PIJ-maatregel voor jongeren hierdoor vergroot, hetgeen ten koste zal gaan van de bereidheid om aan persoonlijkheidsonderzoek mee te werken. Op de langere termijn kan een toename van weigeringen een groter risico voor de samenleving opleveren. In de derde plaats wordt door deze wijziging de PIJ-maatregel primair een beveiligingsmaatregel, in plaats van mede een maatregel om een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de jongere te bevorderen, terwijl dit volgens de wetsgeschiedenis de grond van de maatregel is. Overigens is de NVvR van mening dat de noodzaak van de voorgestelde ingrijpende wijziging als de mogelijke omzetting van PIJ- in TBS-maatregel niet blijkt uit de toelichting op het wetsvoorstel. De NVvR adviseert om te onderzoeken in hoeverre de BOPZ kan worden aangepast om niet uitbehandelde PIJ-ers te kunnen doorplaatsen naar een gedwongen behandeling op basis van de BOPZ. De NVvR vermoedt dat thans ook onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de BOPZ in die gevallen dat een veroordeelde naar het oordeel van de PIJ-instelling nog niet is uitbehandeld en een gevaar voor zichzelf en de samenleving vormt.

In de voorgestelde wijziging van artikel 77s, eerste lid Sr. is opgenomen dat een PIJ-maatregel kan worden opgelegd, wanneer sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestesvermogens. Hiermee wordt de weg afgesneden om de PIJ-maatregel in te zetten als opvoedingsmaatregel. In de praktijk is deze mogelijkheid van het inzetten van de PIJ-maatregel juist heel waardevol gebleken in het kader van het leveren van pedagogisch maatwerk. Deze maatregel wordt vooral opgelegd in onvoorwaardelijke vorm wanneer de jeugdige verdachte een steunende opvoedingssituatie mist. In die zin blijft de maatregel als opvoedingsmaatregel voor in beginsel normale jeugdigen nog steeds een noodzakelijk sluitstuk van het sanctiepakket.

Anders dan bij verdachten die volgens het commune strafrecht worden veroordeeld, wordt in geval van jeugdige verdachten de PIJ-maatregel ook met een zekere regelmaat opgelegd bij een jeugdige verdachte die weigert mee te werken aan het persoonlijkheidsonderzoek. Ten opzichte van de GBM en de jeugddetentie vormt de PIJ-maatregel een ultimatum remedium, dat niet kan worden gemist in zijn huidige vorm. De NVvR adviseert de staatssecretaris om, voordat de voorgestelde wijziging wordt doorgevoerd, eerst het effect van de herziening van de PIJ-maatregel per 1 juli 2011 af te wachten.

Voorgesteld wordt de gronden voor de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke PIJ-maatregel te verruimen met het gevaarscriterium. De NVvR heeft bezwaar tegen deze uitbreiding omdat deze inhoudt dat enkel op grond van dit criterium, zonder dat de veroordeelde nieuwe strafbare feiten heeft gepleegd en terwijl de bij de maatregel gestelde voorwaarden zijn nageleefd, een tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke PIJ-maatregel kan worden bevolen. De NVvR is van mening dat een psychische stoornis weliswaar acuut gevaar kan opleveren, zoals gesteld op pagina 47 van de memorie van toelichting, maar dat in een dergelijk geval een deskundigenrapportage hieromtrent vereist moet worden gesteld. Bovendien kan in die gevallen ook worden gekozen voor een gedwongen opname via de BOPZ.

3.5. Gevolgen wetsvoorstel

De NVvR voorziet dat de voorgestelde wetswijziging gevolgen heeft voor de populatie in de justitiële jeugdinrichtingen (JJl), in die zin dat deze populatie kan komen te bestaan uit 12-jarigen tot ruim meerderjarigen. De NVvR is van mening dat dit onwenselijk is voor de jonge gedetineerden. Daarbij vraagt het ook een extra expertise van het personeel in de JJl's om met deze verschillende leeftijdscategorieën, waaronder (jong)volwassenen, te werken. Gelet op het voorgaande pleit de NVvR voor een gedifferentieerd plaatsingsbeleid in de JJl's.

Voorts heeft het toepassen van het adolescentenstrafrecht bij de leeftijdscategorie 18-23 jaar tot gevolg dat in alle strafzaken met verdachten in genoemde leeftijdscategorie voorlichtingsrapportage dient te worden opgemaakt. De NVvR is van mening dat dit leidt tot een grote toename van het aantal voorlichtingsrapportages, met hoge kosten en vertraging in de doorlooptijden van de strafzaken tot gevolg.

Jeugdstrafzaken worden nu behandeld door kinderrechters en jeugdofficieren. Zij beschikken over de benodigde specifieke kennis van het jeugdstrafrecht en (de ontwikkelingsfase van) de jeugdigen op wie het jeugdrecht van toepassing is, in huis. Door de invoering van het adolescentenstrafrecht op de voorgestelde wijze krijgen ook rechters die zich doorgaans alleen bezig houden met het commune strafrecht, met toepassing van het jeugdstrafrecht te maken. Dit heeft tot gevolg dat deze rechters moeten worden bijgeschoold in het jeugdstrafrecht. Dat geeft extra druk op de organisatie in tijd en kosten, vanwege de benodigde opleidingen. Het kostenneutraal doorvoeren van de voorgestelde wijziging is daardoor niet mogelijk.

4. Artikelgewijze opmerkingen

Artikel I

Onderdeel F

Met het vervallen van het vierde en vijfde lid van artikel 77j Sr., verdwijnt de mogelijkheid om de voorwaardelijke invrijheidstelling als correctief instrument in te zetten om maatwerk te kunnen leveren. De NVvR is daarom van mening dat deze twee leden van artikel 77j Sr. behouden moeten blijven.

Onderdeel G

Ter zake van de aan een voorwaardelijke invrijheidsstelling te stellen voorwaarden, is de NVvR van mening dat de in het voorgestelde artikel 77jb Sr. genoemde mogelijke voorwaarden verstrekkend zijn en zich daardoor niet verdragen met het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen. Tevens is de NVvR van mening dat het tegenstrijdig is dat de voorwaardelijke invrijheidsstelling op deze wijze wordt ingevoerd in het adolescentenstrafrecht, terwijl in het commune strafrecht terughoudendheid wordt betracht ter zake van het voorwaardelijk in vrijheid stellen. De NVvR geeft de voorkeur aan het invoeren van de schorsingsmogelijkheid boven de automatische invrijheidsstelling, vanwege het speciaal voor deze leeftijdscategorie aanwezige belang van het kunnen leveren van maatwerk. Deze schorsingsmogelijkheid is dan aan de kinderrechter die de straf heeft opgelegd. Dat sluit aan bij het huidige artikel 77j, vierde lid Sr.

Onderdeel J

De NVvR vraagt de staatssecretaris in de memorie van toelichting ter zake van de voorgestelde wijziging van artikel 77p, eerste lid Sr. duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop het openbaar ministerie toetst of sprake is van zwaarwegende omstandigheden die aan de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie of vervangende hechtenis in de weg staan.

Onderdeel P

Met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 77w, tweede lid Sr. is de NVvR van mening dat het achterwege blijven van een advies van de Raad voor de Kinderbescherming bij 18- tot 23-jarigen past in de opzet van het wetsvoorstel. Naast het advies van een gedragsdeskundige is wel een advies van Reclassering Nederland noodzakelijk wat betreft de inhoudelijke invulling van de GBM. De NVvR adviseert de staatssecretaris advisering door Reclassering Nederland als eis op te nemen in de wet, als het gaat om de mogelijke oplegging van de GBM

Voorgesteld wordt om, door middel van toevoeging van een vierde en vijfde lid aan artikel 77w Sr. ter ondersteuning van de GBM nachtdetentie mogelijk te maken. De NVvR kan zich vinden in de toevoeging van deze mogelijkheid, omdat de nachtdetentie als onderdeel van de GBM voor de praktijk effectief is. Tevens is de toevoeging van de nachtdetentie in overeenstemming met het karakter van de GBM, dat wel vrijheidsbeperkend, maar niet vrijheidsbenemend is.

Onderdeel Q

Ook wat betreft de voorgestelde wijziging van artikel 77wb, derde lid Sr. is de NVvR van mening dat voor de advisering omtrent een wijziging van de invulling van de GBM een advies van Reclassering Nederland naast of in plaats van een advies van de Raad voor de Kinderbescherming passend is. De NVvR adviseert de staatssecretaris om die reden om dat in het onderhavige wetsvoorstel mogelijk te maken.

Onderdeel R

De mogelijkheid dat de rechter op vordering van de officier van justitie de tijdelijke opneming in een justitiële inrichting kan bevelen als de jeugdige niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel meewerkt, beantwoordt volgens de NVvR aan de behoeften van de praktijk. Het is de NVvR echter niet duidelijk waarom deze tijdelijke tenuitvoerlegging slechts eenmalig en voor de duur van slechts een maand mogelijk wordt gemaakt. In de praktijk blijkt namelijk dat een duur van twee maanden in voorkomende gevallen aangewezen kan zijn. De NVvR adviseert daarom een tijdelijke tenuitvoerlegging voor de duur van twee maanden meermalen mogelijk te maken.

Onderdeel S

De NVvR adviseert de staatssecretaris te verduidelijken welk overgangsrecht van toepassing is op PIJ-maatregelen die zijn opgelegd vóór 1 juli 2011.

Onderdeel T

Artikel 77z, tweede lid Sr. geeft een opsomming van een reeks bijzondere voorwaarden. De NVvR vraagt zich af voor welke duur de onder 10, 11 en 12 genoemde voorwaarden kunnen worden opgelegd, gezien in het licht van de uitspraak van de Hoge Raad van 12 juli 2011 (LJN: BQ4676) en het in het wetsvoorstel met betrekking tot verruiming van de mogelijkheden voor de gedragsbeïnvloeding van jongeren (Kamerstukken II 2005/06, 30 332, nr. 3, mvt p. 6) genoemde voornemen om ingeval van een behandeling met een duur van meer dan zes maanden deze op te leggen in het kader van een GBM. De NVvR adviseert de staatssecretaris hierover in de memorie van toelichting duidelijkheid te verschaffen.

Onderdeel U

De NVvR kan zich vinden in het vervangen van de terminologie “hulp en steun verlenen” en “hulp en steun” door respectievelijk “begeleiden” en “toezicht en begeleiding”. Tevens ziet de NVvR geen bezwaar in het beschikbaar stellen van reclasseringsbegeleiding door Reclassering Nederland voor jongeren vanaf 16 jaar.

Namens het bestuur van de
Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,

voorzitter