

Vergaderjaar 2012–2013

33 498

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 5 oktober 2012 en het nader rapport d.d. 29 november 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2012, no. 12.001697, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de effectiviteit, de werkingssfeer van het adolescentenstrafrecht met betrekking tot jongvolwassenen tot de leeftijd van 23 jaar, de hoofdregel van toepassing van het commune strafrecht op adolescenten van 18 tot 23 jaar, de duur van de jeugd detentie, de wijziging van de voorwaarden tot oplegging van de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (hierna: pij-maatregel) en de procedure met betrekking tot een tijdelijke crisisopname bij een voorwaardelijke pij-maatregel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juli 2012, no. 12.001697, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 oktober 2012, nr. No. W03.12.0266/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp heeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding gegeven tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. Dit heeft tot wijzigingen en aanvullingen van het voorstel van wet en de memorie van toelichting geleid. Daarnaast werden het wetsvoorstel en de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

memorie van toelichting aangepast aan het nieuwe regeerakkoord «Bruggen slaan». Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een enkele nadere wijziging voor te stellen in de regeling van de leerstraf voor jeugdigen. Ook zijn redactionele wijzigingen doorgevoerd in de tekst van de memorie van toelichting.

1. Hoofdpijnen van het voorstel

Uitgangspunt in het Wetboek van Strafrecht (Sr) is dat het commune strafrecht wordt toegepast op meerderjarigen van 18 jaar en ouder en dat minderjarige verdachten worden berecht volgens het jeugdstrafrecht. De geldende wet biedt als uitzondering daarop de mogelijkheid om op 18-, 19- en 20-jarigen een jeugdsanctie toe te passen en op 16- en 17-jarigen het sanctierecht voor volwassenen toe te passen.¹

In het voorstel worden adolescenten in de leeftijd van 18 tot 23 jaar benaderd als een afzonderlijke groep.² Daarbij wordt als hoofdregel voorgesteld dat adolescenten in deze leeftijdsgroep worden berecht volgens het volwassenenstrafrecht. Aanleiding voor de afzonderlijke benadering is het grote aandeel dat adolescenten in de leeftijd van 15 tot 23 jaar hebben in de criminaliteit. Daarnaast bieden recente wetenschappelijke inzichten (neurobiologische onderzoeken) over de ontwikkeling van adolescenten steun voor een afzonderlijke benadering van de adolescent.³ Het voorstel schept daartoe de mogelijkheid om aan 21- en 22-jarigen jeugdsancties te kunnen opleggen, in aanvulling op de bestaande uitzondering om bij 18- tot 21-jarigen een jeugdsanctie toe te passen. Het voorstel ondersteunt daarmee een strafrechtelijke afdoening waarin nadrukkelijker rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsfase van de adolescent, wanneer dat gunstig is om het gedrag te beïnvloeden.⁴ Tevens wordt voorgesteld dat de officier van justitie bij de vordering tot bewaring van een adolescent in de leeftijd van 18 tot 23 jaar kan aangeven of hij voornemens is een jeugdsanctie te vorderen.⁵ Dit heeft onder meer tot gevolg dat de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis plaats heeft in een Justitiële Jeugdinstelling.

Op de tweede plaats omvat het voorstel een aantal wijzigingen – vooral verzwaringen – van met name de jeugdsancties.⁶ De verzwaringen staan in het teken van het beveiligen van de samenleving en de bescherming van de belangen van slachtoffers.⁷ Tevens wordt beoogd de jeugdsancties onderling beter af te bakenen. Kort gezegd gaat het om het volgende:

- een verdubbeling van de maximumduur van de jeugddetentie voor 16- en 17-jarigen van twee naar vier jaar;
- een beperking van de mogelijkheid om een «kale» taakstraf op te leggen;
- een versterking van het beveiligingskarakter en de tenuitvoerlegging van de gedragsbeïnvloedende maatregel (hierna: GBM), door invoering van een «time out», elektronisch toezicht en nachtdetentie;
- regeling van de voorwaardelijke jeugddetentie naar het model van de voorwaardelijke veroordeling in het commune strafrecht;
- regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) naar het model van de v.i. in het commune strafrecht;
- wijziging van de maatregel tot plaatsing in een Justitiële Jeugdinstelling; dit betreft met name de voorwaarden voor toepassing, de mogelijkheid om een voorwaardelijke pij-maatregel om te kunnen zetten in een onvoorwaardelijke pij-maatregel, de regeling van een «time out» bij de voorwaardelijke pij-maatregel en de mogelijkheid om de pij-maatregel om te zetten in de maatregel van terbeschikkingstelling (tbs);
- een aanscherping van de bezoeksregeling voor jeugdigen in een Justitiële Jeugdinstelling (JJI) met het oog op het tegengaan van het gebruik van verboden middelen.

¹ Vgl. de artikelen 77b en 77c Sr. In deze artikelen is de leeftijd waarop de feiten zijn begaan beslissend voor de vraag of het commune strafrecht dan wel het jeugdstrafrecht toepasselijk is.

² Toelichting par. 1, eerste alinea.

³ Toelichting par. 1, eerste alinea.

⁴ Toelichting par. 1, tweede alinea.

⁵ Artikel 63, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering, als voorgesteld.

⁶ Toelichting, par. 1 en 2.

⁷ Toelichting par. 2.1, vierde alinea.

Ten slotte geldt als uitgangspunt dat het toepasselijke sanctiestelsel bepalend is voor de vraag waar de vrijheidsbenemende sancties ten uitvoer worden gelegd.

1. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel.

Het voorstel van wet heeft gevolgen voor jeugdigen en jongvolwassenen van 15 tot 23 jaar. Deze adolescenten zullen als een afzonderlijke doelgroep in de strafrechtspleging worden benaderd. Anders dan de Afdeling veronderstelt, beperkt het wetsvoorstel zich niet tot adolescenten vanaf 18 jaar. In de memorie van toelichting ben ik ingegaan op de afzonderlijke redenen voor de verschillende wijzigingen in het jeugdstrafrecht. Deze kunnen niet alle gelden als beoogde verzwaringen van dat stelsel. Wel is het zo dat enkele van deze maatregelen willen bijdragen aan de vergroting van de maatschappelijke veiligheid. De aanpassingen in het jeugdstrafrecht zijn in de eerste plaats dienstbaar aan het doel van dit wetsvoorstel om de ontwikkelingsfase van de adolescent bij de straftoemingsbeslissing te betrekken. Dit element kan zo een nadrukkelijker rol gaan spelen bij de afwegingen die met de keuze voor een sanctiestelsel samenhangen.

2. De effectiviteit

Volgens de toelichting gaat het wetsvoorstel uit van maximale flexibiliteit met betrekking tot de vraag of het volwassenenstrafrecht dan wel het jeugdstrafrecht moet worden toegepast rond de leeftijdsgrens van 18 jaar.¹

De Afdeling merkt op dat van de flexibiliteit die de huidige regelgeving biedt om het jeugdstrafrecht toe te passen op 18- tot 21-jarigen en het volwassenenstrafrecht op 16- en 17-jarigen, nauwelijks gebruik wordt gemaakt. In de toelichting is gesteld dat van de bestaande mogelijkheid om het jeugdstrafrecht toe te passen op 18- tot 21-jarigen 25 keer per jaar gebruik wordt gemaakt (0,2%).² Ook de mogelijkheid om sancties voor volwassenen toe te passen op 16- en 17-jarigen wordt volgens de toelichting slechts weinig gebruikt: «Er is bovendien een dalende lijn waar te nemen». Het gaat gemiddeld om 2,6% van de jeugdzaken in 2002 tot 1,2% in 2008.³ Uit de toelichting blijkt niet wat de redenen hiervan zijn. Nu onduidelijk is waarom de rechterlijke macht en het openbaar ministerie van de bestaande mogelijkheden om af te wijken van de hoofdregel weinig gebruik maken, is het de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot de huidige situatie en wat in de praktijk de meerwaarde kan zijn.

Voorts wordt de vraag niet beantwoord wat de te verwachten effectiviteit van het voorstel is in termen van het terugdringen van recidive. Zoals eerder vermeld bevat het voorstel een aantal verzwaringen van de jeugdsancties. Een motivering per voorgestelde verzwaaring die de vraag beantwoordt of, hoe en in welke mate daarmee recidive wordt teruggedrongen, ontbreekt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

2. De effectiviteit

Het is juist dat het wetsvoorstel aansluiting zoekt bij de bestaande flexibele stelsel. Dit stelsel krijgt een bredere werking doordat de leeftijdsgrens van 21 jaar die in artikel 77c Sr is opgenomen, wordt verhoogd naar 23 jaar. De Afdeling plaatst kanttekeningen bij deze keuze omdat, zoals in de memorie van toelichting ook tot uitdrukking is gebracht, in de praktijk vooralsnog beperkt gebruik wordt gemaakt van artikel 77c Sr. Ik merk op dat het streven is deze bijzondere afdoening te

¹ Toelichting, par. 1, eerste alinea.

² Toelichting, par. 3.4, laatste regel.

³ Toelichting, par. 3.4, voorlaatste alinea.

bevorderen. Zo kan het bestaande stelsel met de voorgestelde wijzigingen effectief zijn en een meerwaarde bieden. Het gebruik van artikel 77c Sr wordt ondersteund met een voorstel tot wijziging van artikel 63 van het Wetboek van Strafvordering. Dit voorstel houdt in dat de officier van justitie bij de vordering tot inbewaringstelling al kan aangeven dat hij voornemens is te vorderen dat recht zal worden gedaan overeenkomstig artikel 77c Sr. Zo wordt, meer dan momenteel het geval is, op deze afdoening voorgesorteerd. Naar aanleiding van het advies heb ik de memorie van toelichting op dit punt verder aangevuld.

De Afdeling staat stil bij de relatie tussen de door haar gesignaleerde verzwaringen van het jeugdstrafrecht en de recidive. Naar aanleiding daarvan merk ik op dat de oorspronkelijk voorgestelde verhoging van de maximale duur van de jeugddetentie in het wetsvoorstel is komen te vervallen. De totstandkoming van het nieuwe regeerakkoord «Bruggen slaan» vormt hiervoor de aanleiding. Zoals ik hiervoor onder 1 overigens heb aangeven, beoogt het wetsvoorstel de ontwikkelingsfase van de jonge dader nadrukkelijker bij de beslissing over de straftoemeting te betrekken. Hieraan ligt ten grondslag dat in de leeftijd tussen de 15 en 23 jaar specifiek risicogedrag voorkomt en dat een meer daarop afgestemde strafrechtelijke afdoening aan de voorkoming van dergelijk gedrag zal kunnen bijdragen. Dit algemenere verband is in paragraaf 3 van de memorie van toelichting reeds uiteengezet. De voorgestelde wijzigingen in het jeugdstrafrecht zijn aan de genoemde doelstelling rechtstreeks dienstbaar, voor zover in de memorie van toelichting niet anders is aangegeven.

3. De werkingssfeer en hoofdregel van het adolescentenstrafrecht

Over de werkingssfeer van het adolescentenstrafrecht op adolescenten tot de leeftijd van 23 jaar en over de hoofdregel van toepassing van het commune strafrecht op adolescenten van 18 tot 23 jaar, heeft de Afdeling twee opmerkingen.

a. De bovengrens van 23 jaar

Voor de mogelijke toepassing van jeugdsancties op meerderjarige adolescenten is gekozen voor een bovengrens van 23 jaar. Uit de neurobiologische onderzoeken die mede de aanleiding vormen voor het voorstel, komt echter naar voren dat bepaalde hersenfuncties, zoals planning en flexibiliteit, pas rond het 25ste jaar tot wasdom komen. Gelet hierop heeft de Raad voor de rechtspraak voorgesteld om de bovengrens te verhogen naar 24 jaar. In reactie daarop stelt de regering dat beslissend is de leeftijd waarop het feit is begaan en niet de leeftijd waarop de tenuitvoerlegging plaatsvindt. Door aansluiting te zoeken bij het moment waarop het feit is gepleegd, kan de tenuitvoerlegging doorlopen tot ver na het moment waarop de leeftijd van 23, 24 of 25 is bereikt.¹ Juist bij de tenuitvoerlegging wordt volgens de toelichting rekening gehouden met de relatieve onvolwassenheid van de jongvolwassene.

De Afdeling constateert dat een verdachte die op 23-, 24- of 25-jarige leeftijd een strafbaar feit begaat, op grond van het wetsvoorstel niet in aanmerking kan komen voor toepassing van jeugdsancties. Het belang dat de regering – op zichzelf terecht – hecht aan de tenuitvoerlegging neemt niet weg dat er verdachten kunnen zijn van 23, 24 of 25 jaar die, gelet op de neurobiologische onderzoeken, voor toepassing van jeugdsancties in aanmerking komen, zoals bijvoorbeeld een verdachte die op 23- of 24-jarige leeftijd een feit begaat en voor wie de berechting en tenuitvoerlegging van de straf eveneens op 23- of 24-jarige leeftijd plaatsheeft.

¹ Toelichting, par. 3.5, derde alinea.

De Afdeling adviseert om hierop in de toelichting in te gaan en de bovengrens van 23 jaar zo nodig aan te passen.

b. Het commune strafrecht als hoofdregel

Het wetsvoorstel gaat uit van de hoofdregel dat adolescenten van 18 tot 23 jaar volgens het commune strafrecht worden berecht en dat zij bij wijze van uitzondering voor de jeugdsancties in aanmerking komen.¹ Voor die keuze worden de volgende redenen aangevoerd. In de eerste plaats biedt het wetsvoorstel voldoende mogelijkheden om een dadergerichte aanpak van criminele adolescenten vorm te geven. Voor criminele adolescenten kan, afhankelijk van de ernst van het feit en de persoonlijkheid van de dader, het jeugdstrafrecht worden toegepast: «De biologische leeftijd van betrokkene is daarmee niet langer doorslaggevend voor de zwaarte en invulling van de sanctie, maar richtinggevend is zij daarvoor wel». Op de tweede plaats zou een algemene uitbreiding van de werkingssfeer van het jeugdstrafrecht tot de leeftijd van 23 jaar ook op praktische bezwaren stuiten. «Een verbreding van de standaard maatwerkaanpak die aan het jeugdstrafrecht eigen is kan met de huidige middelen voor de veel ruimere doelgroep niet worden gerealiseerd».² Ten derde zou het de strafrechtsketen onevenredig belasten.³

De Afdeling plaatst de volgende kanttekeningen bij deze argumentatie. De omstandigheid dat het voorstel «voldoende mogelijkheden biedt om een dadergerichte aanpak van criminele adolescenten vorm te geven», is op zichzelf niet redengevend voor de keuze voor het formuleren van het jeugdstrafrecht voor adolescenten als hoofdregel of als uitzondering. De aanleiding van het voorstel is mede gelegen in de omstandigheid dat de persoonlijke ontwikkeling van adolescenten in het algemeen langer duurt dan de leeftijd van 18 of 21 jaar. Om die reden ligt toepassing van het jeugdstrafrecht op deze groep als hoofdregel, voor de hand. Met betrekking tot de stelling dat een verbreding van de standaard maatwerkaanpak die aan het jeugdstrafrecht eigen is, voor de ruimere doelgroep niet kan worden gerealiseerd en de gestelde onevenredige belasting van de strafrechtsketen, merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel weliswaar ziet op de toepassing van de jeugdsancties op adolescenten, maar niet op alle verdere bepalingen uit het jeugdstrafprocesrecht die de maatwerkaanpak gestalte geven. Dit betekent bijvoorbeeld dat de voorschriften uit het jeugdstrafprocesrecht over het door de officier van justitie inwinnen van inlichtingen over de persoonlijkheid en leefomstandigheden van de verdachte bij de Raad voor de kinderscherming en de verplichting van de verdachte om op het onderzoek ter zitting te verschijnen (artikelen 494 en 495a Sv), niet van toepassing zijn. De Afdeling heeft begrip voor het argument dat de huidige (financiële) middelen aan een adolescentenstrafrecht dat het jeugdstrafrecht als uitgangspunt heeft, in de weg staan. De Afdeling meent hieruit te kunnen afleiden dat het in dezen niet gaat om principiële argumenten. In dat geval zou het voorstel als een overgangsfase kunnen worden beschouwd naar een adolescentenstrafrecht met het jeugdstrafrecht als uitgangspunt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

3. De werkingssfeer en hoofdregel van het adolescentenstrafrecht

a. De bovengrens van 23 jaar

De Afdeling constateert dat volgens het wetsvoorstel in strafbare feiten die zijn begaan nadat de jongvolwassene 23 is geworden, geen aanleiding kan worden gevonden voor de toepassing van het jeugdstrafrecht. Dit is juist. De Afdeling wijst op de mogelijkheid dat bij een verdachte in de

¹ Artikel 77c Sr als voorgesteld.

² Toelichting, par. 3.5, derde alinea.

³ Toelichting, par. 3.5, vierde alinea.

leeftijd van 23 jaar of ouder de ontwikkelingsfase mogelijk toch aanleiding zou kunnen geven een jeugdsanctie op te leggen. Ik merk naar aanleiding hiervan op dat dezelfde situatie zich zou voordoen ten aanzien van een 25 jarige dader, wanneer de leeftijdsgrens in het wetsvoorstel zou worden gesteld op 24 jaar. Zoals de Afdeling ook opmerkt, wordt in het bijzonder bij de tenuitvoerlegging betekenis toegekend aan de biologische leeftijd en de ontwikkelingsfase van de adolescent. De nadruk ligt daarbij op jeugdigen en jongvolwassenen tot 23 jaar ten tijde van het plegen van het delict. In de regel zal dan tijdens de tenuitvoerlegging van een langer durende behandeling met de ontwikkelingsfase rekening kunnen worden gehouden. Aan het advies van de Afdeling om hierop in de toelichting nader in te gaan of de gekozen grens van 23 jaar aan te passen is overigens gevolg gegeven; het advies heeft tot aanvulling van de memorie van toelichting geleid.

b. Het commune strafrecht als hoofdregel

Op de wettelijke vormgeving ben ik hiervoor reeds ingegaan. De aansluiting bij het bestaande stelsel maakt het mogelijk om bij de verdachten die daarvoor in aanmerking komen, een straf of maatregel uit het jeugdstrafrecht op te leggen. Het bestaande artikel 77c Sr biedt hiervoor de mogelijkheid. Zoals hiervoor is aangegeven, streef ik ernaar om het gebruik dat in de praktijk van dit wetsartikel reeds wordt gemaakt, te bevorderen. Ik merk hierbij nog op dat artikel 77c Sr, dat naar de letter genomen inderdaad als uitzondering is geformuleerd, niet op zichzelf staat. Het voorschrift moet worden gelezen in samenhang met de voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering. Deze hebben een algemenere werking. Vanaf het moment dat de jongvolwassene in voorlopige hechtenis is genomen kan de officier van justitie aansturen op de afdoening via het jeugdstrafrecht. De gedragsdeskundige advisering kan hiervoor aanleiding vormen. De combinatie van artikel 77c Sr met deze strafvorderlijke voorzieningen biedt, ook naar de toekomst, voldoende ruimte voor de algemenere benadering waarop de Afdeling wijst. Het is daarvoor niet noodzakelijk om de toepassing van het jeugdstrafrecht als hoofdregel voorop te stellen.

4. Verdubbeling duur jeugddetentie

De maximale duur van de jeugddetentie voor jeugdigen en volwassenen in de leeftijd van 16 tot 23 jaar wordt – voor zover op de adolescent jeugddetentie wordt toegepast – verhoogd van twee naar vier jaar.¹ In de toelichting wordt gesteld dat deze verhoging noodzakelijk is om de ernst van het feit en het verwijt dat de jeugdige of jongvolwassene daarover kan worden gemaakt, adequaat in de hoogte van de op te leggen straf tot uitdrukking te kunnen laten komen.² «Voor jeugdigen tot 18 jaar geldt op deze manier dat de noodzaak om alleen vanwege de ernst van het feit of de omstandigheden waaronder het is begaan, uit te wijken naar een straf voor volwassenen wordt verminderd». Elders in de toelichting wordt gesteld dat niet in alle gevallen recht kan worden gedaan aan de belangen van het slachtoffer en dat de mate waarin de rechtsorde is geschokt, niet altijd voldoende vertaling kan vinden in de strafmaat en dat «wanneer de rechter het opleggen van een jeugdsanctie in overweging heeft, de beperkte duur van de jeugddetentie (...) niet de keuze van het sanctiestelsel in de weg mag staan».³

De Afdeling acht de stelling onvoldoende onderbouwd dat het huidige strafmaximum van jeugddetentie van twee jaar niet (altijd) de mogelijkheid biedt om de ernst van het feit en het verwijt dat de betrokkene kan worden gemaakt, adequaat in de strafmaat tot uitdrukking

¹ Artikel 77i Sr, als voorgesteld.

² Toelichting, par. 2.1, vijfde alinea.

³ Toelichting, par. 4.4.2, eerste alinea, en par. 3.5, laatste regel.

te brengen. Voor zover (speciale en generale) preventie mede het doel van de voorgestelde strafverhoging is, merkt de Afdeling op dat de (jeugd-)criminaliteit de afgelopen jaren lijkt te zijn gestabiliseerd of verminderd.¹ In de toelichting wordt in het kader van de uitvoeringsconsequenties gesteld dat de maximumduur van de jeugddetentie de afgelopen vijf jaar slechts zeer beperkt is toegepast: «Het gaat om een of twee gevallen per jaar, gemeten over de afgelopen jaren».² Zoals hiervoor al is aangehaald, wordt van de mogelijkheid om sancties voor volwassenen toe te passen op 16- en 17-jarigen maar weinig gebruik gemaakt, waarbij bovendien nog een dalende lijn waar te nemen is.

Ook de stelling dat het huidige strafmaximum van twee jaar onvoldoende is om in alle gevallen recht te doen aan de belangen van het slachtoffer en de mate waarin de rechtsorde is geschokt, wordt niet gemotiveerd. Dat in een of twee gevallen per jaar het wettelijke strafmaximum is opgelegd, betekent overigens nog niet dat het maximum in die gevallen in verband met de genoemde sanctiedoelen tekort is geschoten. Evenmin wordt de stelling onderbouwd dat wanneer de rechter het opleggen van een jeugdsanctie in overweging heeft, de beperkte duur van de jeugddetentie niet de keuze van het sanctiestelsel in de weg mag staan. Mogelijk zou de hoogte van de opgelegde straffen aan 21- tot 23-jarigen een indicatie kunnen zijn; de toelichting gaat daar echter niet op in.

Ten slotte wordt ook de voorgestelde hoogte van de verlenging van de jeugddetentie voor jeugdigen en jongvolwassenen, namelijk een verdubbeling, niet gemotiveerd. Een gevolg van de verdubbeling is dat de maximale duur van de jeugddetentie bij een aantal van vaak door jonge daders gepleegde misdrijven hoger uitvalt dan de maximale gevangenisstraf voor volwassenen die op die misdrijven is gesteld.³ Zo kennen vernieling (artikel 350 Sr), eenvoudige mishandeling (artikel 300 Sr) en wederspanning (artikel 180 Sr) een gevangenisstraf van ten hoogste 2, respectievelijk 3 en 1 jaar.

De Afdeling adviseert de noodzaak voor de voorgestelde verhoging van de duur van de jeugddetentie in de toelichting dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. Verdubbeling duur jeugddetentie

De Afdeling staat stil bij de voorgestelde verhoging van de maximale duur van de jeugddetentie. Het wetsvoorstel heeft op dit punt wijziging ondergaan. Als uitvloeisel van het hierboven genoemde regeerakkoord wordt de duur van de jeugddetentie vastgesteld op twee jaar.

5. Voorbereiding, poging en medeplichtigheid

Naar aanleiding van de voorgestelde verdubbeling van de duur van de jeugddetentie hebben de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de Raad voor de rechtspraak er in hun adviezen op gewezen dat artikel 77gg Sr niet wordt gewijzigd. Dit artikel bepaalt dat de maximale duur bij poging, voorbereiding en medeplichtigheid niet wordt verminderd. Zij menen dat de jeugdige verdachte door het niet wijzigen van artikel 77gg Sr in een nadeliger positie komt te verkeren dan de volwassen verdachte. In reactie hierop stelt de regering dat er geen reden is tot aanpassing van deze bepaling, omdat de maximale strafduur in het jeugdstrafrecht al aanzienlijk is beperkt ten opzichte van de strafmaxima in het gewone strafrecht.⁴

¹ Criminaliteit en rechtshandhaving, blz. 55: «In 2010 werden burgers en bedrijven geconfronteerd met naar schatting in totaal bijna 8,2 miljoen delicten. Tussen 2005 en 2006 is het totale aantal delicten gedaald; daarna is dit vrijwel stabiel gebleven.» Voor wat betreft jeugdcriminaliteit: A.M. van der Laan en M. Blom, Jeugdcriminaliteit in de periode 1996–2010: Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010, WODC, Cahier, 2011–2.

² Toelichting, par. 5.1, tweede alinea.

³ Vgl. Criminaliteit en rechtshandhaving 2010, blz. 232.

⁴ Toelichting, par. 4.4.2, laatste alinea.

De Afdeling merkt op dat de ratio van de vermindering van de maximale strafduur bij poging, voorbereiding en medeplichtigheid evenzeer in het jeugdstrafrecht geldt als in het commune strafrecht. Hoewel vermindering van de strafmaxima tot op heden minder voor de hand lag aangezien, zoals de regering opmerkt, de maximale strafduur in het jeugdstrafrecht al aanzienlijk is beperkt, gaat deze stelling met dit wetsvoorstel voor een aantal in de praktijk relevante delicten niet meer op. De Afdeling wijst naast de in punt 4 genoemde delicten nog op poging tot eenvoudige diefstal (artikel 45 juncto 310 Sr), dat in het gewone strafrecht een gevangenisstraf kent van maximaal 32 maanden en volgens het voorstel in het jeugdstrafrecht kan worden bestraft met 48 maanden jeugddetentie.

In het licht hiervan adviseert de Afdeling om de uit het commune strafrecht geldende strafbedreigingen bij voorbereiding, poging en medeplichtigheid tevens van toepassing te verklaren op het jeugdstrafrecht.

5. Voorbereiding, poging en medeplichtigheid

Het is juist dat het wetsvoorstel geen wijzigingen doorvoert in artikel 77gg Sr. Dit artikel bepaalt dat de maximale duur bij poging, voorbereiding en medeplichtigheid niet wordt verminderd. Artikel 77gg Sr houdt verband met het algemeen geldende en beperkte strafmaximum in het jeugdstrafrecht. In het gewone strafrecht gelden bijzondere strafmaxima die voor de strafbare feiten afzonderlijk zijn vastgesteld. Deze liggen in de regel hoger. Uit dit voorgaande volgt dat van een bijzondere regeling voor de verlaging van de maximumstraf bij poging, voorbereiding en medeplichtigheid voor jeugdigen niet zonder meer aanleiding is. Zoals hiervoor onder 4 is aangegeven, zal de verhoging van de maximale duur van de jeugddetentie overigens achterwege blijven. De situaties waarnaar de afdeling verwijst, zullen zich dan ook niet kunnen voordoen.

6. Wijziging voorwaarden pij-maatregel

Het voorstel beoogt tevens een scherpere afbakening tussen jeugdsancties te realiseren. In de toelichting wordt opgemerkt dat in de praktijk van de strafvordering tegen minderjarigen bij de verschillende actoren over de doelen van de beschikbare jeugdsancties geen eenstemmigheid bestaat.¹

In verband met de gewenste scherpere afbakening wordt als nieuw criterium voor oplegging van de pij-maatregel voorgesteld dat bij de verdachte ten tijde van het begaan van het misdrijf een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens bestond.² Dit criterium is ontleend aan de voorwaarden voor tbs.

Duidelijkheid over de doelen en afbakening van op te leggen jeugdsancties is wenselijk in het licht van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dit komt ook naar voren in het WODC-onderzoek dat in de toelichting wordt genoemd.³ De Afdeling onderschrijft de ratio van een scherpere afbakening. Waar echter door de wijze waarop de aanscherping plaatsvindt, een passende straf voor een bepaalde groep daders niet meer kan worden opgelegd, wordt de rechter te zeer belemmerd in zijn taak individueel maatwerk te leveren.⁴

De voorgestelde aanvulling van de voorwaarden tot oplegging van de pij-maatregel is in dat licht problematisch. De pij-maatregel is van oudsher zowel behandel- als opvoedmaatregel⁵ en toerekeningsvatbaarheid van de jeugdige is geen criterium bij het opleggen van de maatregel.⁶ Het voorstel betekent dat, indien niet kan worden vastgesteld dat bij de verdachte tijdens het begaan van het feit een gebrekkige

¹ Toelichting, par. 4.1.

² De geldende voorwaarden voor oplegging van een pij-maatregel luiden als volgt: (a) het gaat om een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, (b) de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen eist de oplegging en (c) de maatregel is in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte (artikel 77s Sr).

³ Wegwijs in het jeugdsanctierecht, blz. 136.

⁴ Met het oog op dit streven naar individueel maatwerk is in de artikelen 77g, tweede en derde lid, Sr geen enkele combinatie van sancties uitgesloten. Kamerstukken II 2005/06, 30 332, nr. 3, blz. 11–12.

⁵ Het onderscheid tussen de opvoed- en behandelvariant komt voort uit de twee voorgangers van de pij-maatregel: de jeugdterbeschikkingstelling van de regering (jeugd-tbr) en de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (p.i.b.b.). De jeugd-tbr kon worden opgelegd indien de minderjarige voor heropvoeding in aanmerking kwam, ook indien er geen sprake was van ontoerekeningsvatbaarheid, terwijl de p.i.b.b. was bedoeld kinderen, bij wie een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestesvermogens was geconstateerd. De huidige pij-maatregel kan in beide gevallen worden opgelegd.

⁶ Het is wel een criterium voor de verlenging van de pij-maatregel (artikel 77t, tweede lid, Sr).

ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens bestond, de rechter dient uit te wijken naar andere sancties. De Raad voor de rechtspraak en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming hebben opgemerkt dat met de aanpassing van de criteria de zogenoemde «opvoedvariant» van de pij-maatregel komt te vervallen. Hierdoor zouden er mogelijk verschuivingen kunnen plaatsvinden naar de jeugddetentie en de GBM. De regering sluit een verschuiving inderdaad niet uit: «Van een verschuiving naar de GBM zal sprake kunnen zijn wanneer de rechter behandeling of heropvoeding nodig vindt zonder dat daarbij vrijheidsbeneming is vereist. De verhoogde duur van de jeugddetentie maakt het daarnaast mogelijk om ook in gevallen dat wel sprake is van vrijheidsbeneming van langere duur ook aan de opvoeding van de jeugdige en jongvolwassene te blijven werken».¹

De Afdeling acht de noodzaak voor het opnemen in de wet van het criterium van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis onvolgende onderbouwd. Naar het oordeel van de Afdeling kan de beoogde scherpere afbakening van de jeugdsancties ook op andere wijze gestalte krijgen, bijvoorbeeld door het ultimatum remedium karakter van de pij-maatregel in de wet te benadrukken.²

Daarnaast zijn de in de toelichting genoemde alternatieven, namelijk jeugddetentie en de GBM, niet zonder meer gelijkwaardig. Met betrekking tot de GBM moet worden geconstateerd dat deze slechts maximaal 2 jaar kan duren terwijl de pij-maatregel 4 jaar kan duren.³ In gevallen dat adequate behandeling of (her)opvoeding langere tijd behoeft dan 2 jaren, is dit ontoereikend.

De Afdeling wijst met betrekking tot de jeugddetentie op het feit dat dit een straf is met een andere rechtsgrondslag dan de pij-maatregel. Voor het bepalen van de duur van de jeugddetentie zijn de ernst van het misdrijf en het verwijt dat de dader kan worden gemaakt doorslaggevend.⁴ Het voorgaande betekent dat er binnen het stelsel van de jeugdsancties een gat in grondslag en in tijd kan ontstaan waardoor betrokkene mogelijk geen passende behandeling kan krijgen.

De Afdeling adviseert de noodzaak van de voorgestelde voorwaarde van het bestaan van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis voor oplegging van de pij-maatregel dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

6. Wijziging voorwaarden pij-maatregel

De afdeling onderschrijft de ratio van de scherpere afbakening van jeugdsancties. Wel plaats zij een kanttekening bij de voorgestelde wijzigingen in de pij-maatregel. Als gevolg van deze wijzigingen kan de pij-maatregel worden opgelegd wanneer ten tijde van het plegen van het misdrijf sprake was een psychische stoornis. In de gebruikelijke wettelijke terminologie gaat het dan om een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestesvermogens. Deze stoornis moet worden vastgesteld door een (jeugd-)psychiater.

De genoemde vereisten voor het opleggen van een maatregel zijn niet nieuw. Zij spelen in de huidige regeling reeds een rol bij het bepalen van de maximale duur van de maatregel. Deze kan bij aanwezigheid van een stoornis tot zeven jaren voortduren. De maatregel kan echter ook bij het ontbreken van een dergelijke vaststelling worden opgelegd. De duur is dan beperkt tot vijf jaren.

In de bestaande wettelijke regeling ligt aldus besloten dat, zonder dat daaraan de aanwezigheid van een door een (jeugd-)psychiater vastgestelde stoornis ten grondslag ligt, sprake kan zijn van zeer langdurige vrijheidsbeneming. Dit wetsvoorstel brengt hierin verandering; het neemt

¹ Toelichting, par. 4.6.3, laatste alinea.

² Vgl. M.R. Bruning e.a., Wegwijs in het jeugdsanctierecht, WODC 2011, blz. 124.

³ Als de verdachte niet strafbaar is op de grond dat het feit hem wegens de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens niet kan worden toegerekend, kan de maatregel 7 jaar duren.

⁴ Vgl. toelichting, 4.8, laatste alinea.

de psychiatrische beoordeling als uitgangspunt. In de gevallen waarin daarbij een psychische stoornis kan worden vastgesteld, kan de maatregel worden opgelegd en is deze voor omzetting in de maatregel van TBS in beginsel vatbaar.

7. Tijdelijke crisisopname bij voorwaardelijke pij-maatregel

Het wetsvoorstel regelt dat de jeugdige die een voorwaardelijke pij-maatregel opgelegd heeft gekregen, tijdelijk kan worden opgenomen in een Justitiële Jeugdinrichting of forensisch psychiatrische inrichting, indien de jeugdige in een acute crisissituatie belandt. Daartoe is de tijdelijke crisisopname bij de tbs-maatregel met voorwaarden uit het commune strafrecht van overeenkomstige toepassing verklaard.¹

De Afdeling merkt op dat, in tegenstelling tot de procedure bij de tenuitvoerlegging van sancties in het kader van het niet naleven van gestelde voorwaarden,² bij de tijdelijke crisisopname enkele strafvorderlijke uitzonderingsbepalingen voor jeugdigen niet van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Ter illustratie kan gewezen worden op de uitzonderingsbepaling in artikel 495b Sv, waaruit volgt dat de zaak achter gesloten deuren wordt behandeld.

De Afdeling adviseert hier alsnog in te voorzien.

7. Tijdelijke crisisopname bij voorwaardelijke pij-maatregel

Dit onderdeel van het advies van de Afdeling heeft geleid tot wijzigingen in de voorgestelde regeling van de tijdelijke crisisopname. In lijn met het advies van de Afdeling is voorzien in nadere strafvorderlijke waarborgen voor minderjarigen. Met het oog hierop werd aan artikel 77ee Sr een lid toegevoegd.

8. Verschijningsplicht

Het jeugdstrafprocesrecht kent een aantal ten opzichte van het commune stafprocesrecht afwijkende bepalingen. Een belangrijke afwijking is dat de jeugdige verdachte verplicht is om op het onderzoek ter terechtzitting voor de kinderrechter te verschijnen (artikel 495a Sv). De wetgever achtte het voor de jeugdige van pedagogisch belang persoonlijk te worden geconfronteerd met de overheid indien strafbaar gedrag daartoe aanleiding geeft.³ Sinds de Wet van 7 april 2005 geldt de verplichting niet langer indien de verdachte tijdens het onderzoek ter zitting de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Die wijziging hangt samen met het gegeven dat voor meerderjarigen in het commune strafrecht ook geen aanwezigheidsplicht geldt.⁴

Het wetsvoorstel voorziet niet in een verschijningsplicht voor adolescenten bij het onderzoek ter terechtzitting. In de toelichting wordt hierover gesteld: «Los van de praktische bezwaren waar de Raad voor de rechtspraak op wijst, vloeit de noodzaak van een dergelijke verschijningsplicht ook niet uit het doel van het wetsvoorstel voort. Dit doel is om bij de sanctieoplegging bijzondere betekenis toe te kennen aan de ontwikkelingsfase van de adolescent. Zijn persoonlijkheid kan aanleiding vormen in plaats van het gewone strafrecht een sanctie uit het meer pedagogische jeugdstrafrecht op te leggen. Aan het al dan niet verschijnen van de verdachte worden hierbij geen rechtsgevolgen verbonden.»⁵

De Afdeling onderkent, evenals de Raad voor de rechtspraak, de bezwaren tegen een verschijningsplicht voor alle adolescenten.⁶ Het rechtsgevolg van het niet verschijnen van de verdachte bij een verschijningsplicht is immers dat de zaak – in beginsel – dient te worden aangehouden, hetgeen

¹ Voorgesteld artikel 77x, derde lid, Sr jo. artikel 509jbis Sr.

² Zie artikel 77ee Sr.

³ Kamerstukken II 1991/92, 21 327, nr. 6, blz. 26.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 413, nr. 3, blz.

14. In het wetsvoorstel dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, was dit onderdeel niet opgenomen.

⁵ Toelichting, par. 3.5, zesde alinea.

⁶ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 23 maart 2012, blz. 9.

de voortgang zal vertragen (artikel 495a, tweede lid, Sv). Daarbij verdient opmerking dat deze bezwaren ook gelden voor verdachten die tijdens het onderzoek ter zitting jonger dan 18 jaar zijn, waar het belang van aanwezigheid ter zitting door de wetgever ten aanzien van die doelgroep wel doorslaggevend wordt geacht. Het doel van het voorstel is bij de sanctieoplegging meer betekenis toe te kennen aan de ontwikkelingsfase van de adolescent, mede naar aanleiding van de eerder vermelde recente neurobiologische onderzoeken.¹ Indien geen verschijningsplicht bestaat en de verdachte niet op de zitting aanwezig is, kan de zittingsrechter het nodig oordelen om een bevel medebrenging te geven. Hierdoor zal de zaak ook vertraging ondervinden.

De Afdeling kan zich voorstellen dat de verschijningsplicht voor adolescenten ter zitting niet in alle gevallen nodig is, bijvoorbeeld omdat geen substantiële vrijheidsbenemende sanctie te verwachten is. Mogelijk is het een optie om de verplichting te beperken tot de gevallen dat de adolescent in hechtenis is genomen en de officier van justitie voornemens is een sanctie uit het jeugdrecht te vorderen.² In dergelijke gevallen kan de zittingsrechter, indien geen verschijningsplicht bestaat en de verdachte niet op zitting aanwezig is, het nodig vinden een bevel medebrenging te geven. Daardoor lopen zaken ook vertraging op.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de wenselijkheid van een verschijningsplicht voor verdachte adolescenten op het onderzoek ter zitting en het voorstel zo nodig aan te passen.

8. Verschijningsplicht

Het advies van de Afdeling heeft aanleiding gegeven het wetsvoorstel aan te vullen met een verschijningsplicht voor jongvolwassenen die zich in voorlopige hechtenis bevinden en ten aanzien van wie de officier van justitie voornemens is te vorderen dat recht zal worden gedaan overeenkomstig artikel 77c Sr. Het voorgestelde artikel 63 Sv heeft de hiervoor noodzakelijke wijzigingen ondergaan.

9. De bezoekregeling

Op dit moment kan de directeur van een Justitiële Jeugdinstelling het toelaten van bezoek tot de jeugdige weigeren voor ten hoogste vier weken op vier gronden, waaronder het belang van handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting. Voorgesteld wordt deze termijn te verruimen tot twaalf maanden en een grond voor weigering toe te voegen, namelijk de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven.³ In de geldende wet is dit laatste namelijk uitdrukkelijk uitgesloten als grond om bezoek te weigeren.⁴ In de toelichting wordt wel de verruiming van de duur van de weigering naar twaalf maanden toegelicht, vanuit het streven het gebruik van verdovende middelen en alcohol in jeugdinstellingen tegen te gaan.⁵ De voorgestelde nieuwe weigeringsgrond wordt echter niet toegelicht. De Afdeling kan althans een relatie tussen het tegengaan van het middelengebruik in inrichtingen en de bescherming van slachtoffers of anderszins betrokkenen niet plaatsen.

De Afdeling adviseert dit alsnog toe te lichten.

9. De bezoekregeling

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. Hierbij is de afzonderlijke weigeringsgrond waarnaar de Afdeling verwijst, komen te vervallen.

¹ In par. 3.5, tweede alinea, van de toelichting wordt gesteld: «Aan de biologische leeftijd van de adolescent wordt «minder doorslaggevend» betekenis toegekend. Concreet betekent dit dat wanneer de ontwikkelingsfase van de adolescent hiervoor aanleiding geeft het opleggen van de sanctie of een combinatie van sancties uit het jeugdstrafrecht wordt overwogen.»

² Artikel 63, vijfde lid, Sv als voorgesteld.

³ Artikel 43, derde lid, van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen (Bjj).

⁴ Artikel 41, vierde lid, onderdeel c, Bjj.

⁵ Artikel 43, derde lid, Bjj.

⁶ Toelichting, par. 4.9.3.

10. Gelijktijdige berechting

De Raad voor de rechtspraak heeft aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om feiten die de verdachte voor en na het 18^e jaar zou hebben begaan, gelijktijdig door dezelfde rechter te laten berechten.¹ Naar aanleiding hiervan is het voorgestelde artikel 488, derde lid, Sv opgenomen dat regelt dat de kinderrechter zich ook kan uitlaten over strafbare feiten die de verdachte als meerderjarige zou hebben begaan.² De voorgestelde bepaling luidt: De bepalingen van deze afdeling kunnen ook worden toegepast in verband met een strafbaar feit of strafbare feiten die zijn begaan nadat de verdachte de leeftijd van 18 jaren heeft bereikt indien de vervolging van dat feit of deze feiten gelijktijdig plaatsvindt met de vervolging terzake van een feit bedoeld in het tweede lid.

De Afdeling onderschrijft de opportuniteit van een regeling met betrekking de gelijktijdige berechting. Zoals ook de Raad voor de rechtspraak in zijn nader advies heeft opgemerkt, is echter niet duidelijk op grond van welk (materieel) criterium de feiten tegelijk kunnen worden berecht.³ Bovendien is de vraag of in geval van een gelijktijdige berechting kan worden volstaan met één vonnis, aangezien het gaat om toepassing van twee sanctiestelsels. De Afdeling adviseert in de toelichting op deze punten in te gaan.

10. Gelijktijdige berechting

In het advies van de Afdeling heb ik aanleiding gezien het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen. Deze wijzigingen zijn nader toegelicht in het artikels-gewijze deel van de memorie van toelichting, onder Artikel II, onderdeel C. Daar is verduidelijkt welke gevallen zich voor een gelijktijdige berechting lenen en welke doelen daarmee nagestreefd worden. Ook is aangegeven dat het initiatief voor het gezamenlijk aanbrengen van zaken die voor en na het bereiken van het achttiende jaar zijn begaan, bij de officier van justitie ligt. Het doel hiervan is om met het hanteren van de leeftijdsgrens van 18 samenhangende bewijsproblemen te voorkomen. Voor de andere gevallen waarin de gelijktijdige berechting mogelijk wordt gemaakt, is het opnemen van een materieel criterium niet noodzakelijk. De maatstaf hiervoor vloeit uit de bestaande wettelijke bepalingen over het gevoegd aanbrengen van strafzaken reeds voort. Ik doel dan in het bijzonder op artikel 259 Sv.

11. Tenuitvoerlegging

Het wetsvoorstel regelt dat het jeugdstrafrecht eveneens kan worden toegepast op 21- en 22-jarigen en dat bij toepassing van het jeugdstrafrecht als hoofdregel gaat gelden dat de tenuitvoerlegging het toegepaste sanctiestelsel volgt.⁴ Meer concreet betekent dit dat bij 18- tot 23-jarigen de tenuitvoerlegging van jeugddetentie en de pij-maatregel in beginsel plaatsvindt in een Justitiële Jeugdinstelling. In de toelichting wordt opgemerkt dat bij de plaatsing met de leeftijd en ontwikkelingsfase van de jongvolwassenen rekening wordt gehouden. De Dienst Justitiële Inrichtingen beziet op welke wijze het gedifferentieerde plaatsingsbeleid vorm moet krijgen.⁵

De Inspectie Jeugdzorg wijst erop dat een verhoging van de leeftijd voor toepassing van het jeugdstrafrecht, maar ook de langere duur van de jeugddetentie en de wijziging in voorwaarden voor oplegging van de pij-maatregel, gevolgen kunnen hebben voor de samenstelling van de populatie in JJI's en daarmee voor het leef-, behandel- en werkklimaat van de JJI's. Dit kan de (her)opvoeding en behandeling van de jongeren op basis van hun individuele behoeften en problematiek bemoeilijken. De

¹ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 23 maart 2012.

² Toelichting, par. 2.2, vierde alinea.

³ Nader advies van de Raad voor de rechtspraak van 20 september 2012.

⁴ Voorgesteld artikel 77c, 77l, vijfde lid, 77p, vierde lid, en 77dd, derde lid, Sr.

⁵ Toelichting, par. 2.2.

door de Inspectie geuite zorgen komen mede voort uit eerder onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie Jeugdzorg in 2007 over het leef-, behandel- en werkklimaat binnen de JJI's. De inspecties kwamen tot de conclusie dat de JJI's grote risico's op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat liepen; bij hertoetsing in 2010 is geoordeeld dat op dat moment in geen enkele inrichting meer sprake was van een ernstig risico. De inspecties hebben er echter op gewezen dat het behaalde resultaat nog kwetsbaar was.¹ Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het van belang dat de toelichting nader ingaat op de wijze waarop aan het gedifferentieerde plaatsingsbeleid vorm wordt gegeven. Daarbij is tevens artikel 37, onderdeel c, van het IVRK van belang, dat waarborgt dat kinderen gescheiden van volwassenen worden gedetineerd.²

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de toelichting aan te vullen.

11. Tenuitvoerlegging

Het is juist dat volgens het wetsvoorstel de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties het toegepaste sanctiestelsel volgt. Dit betekent dat wanneer een jeugddetentie of pij-maatregel wordt opgelegd aan een jongvolwassene, deze sanctie in een justitiële jeugdinrichting wordt tenuitvoergelegd. De ontwikkelingsfase van de adolescent geeft dan aanleiding voor deze benadering; ook jongvolwassenen kunnen van het pedagogisch leefklimaat in de jeugdinrichting profiteren. Zoals de Afdeling opmerkt, is in de memorie van toelichting reeds aangegeven dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) beziet hoe het gedifferentieerde plaatsingsbeleid zal worden vormgegeven. De Afdeling verwijst in dit verband nog naar het advies van de Inspectie Jeugdzorg dat op zijn beurt verwijst naar de eerdere bevindingen van de gezamenlijke Inspecties over de veiligheid en het leefklimaat in de justitiële jeugdinrichtingen. Aan het advies van de Afdeling om nader toe te lichten hoe aan het gedifferentieerde plaatsingsbeleid van de DJI invulling wordt gegeven, heb ik gehoor gegeven. Paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Deze aanvullingen komen er kort gezegd op neer dat bij het plaatsingsbeleid de ontwikkeling meer richtinggevend is dan de kalenderleeftijd, waarbij het belang van de jongere die in een bepaalde groep wordt geplaatst, voorop staat. Ook de fase van de straf of maatregel waarin de jeugdige of jongvolwassene zich bevindt, is van belang voor de plaatsing.

12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

12. Redactionele kanttekeningen.

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn overgenomen. Van de gelegenheid is daarbij gebruik gemaakt een enkele misslag te verbeteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

¹ Advies van de Inspectie Jeugdzorg over het wetsvoorstel invoering adolescentenstrafrecht, d.d. 28 februari 2012.

² Nederland heeft bij artikel 37, onderdeel c, IVRK het voorbehoud gemaakt dat deze bepaling niet belet dat op kinderen in de leeftijd van zestien jaar of ouder het volwassenenstrafrecht kan worden toegepast. Bij toepassing van het volwassenenstrafrecht op 16- en 17-jarigen behoudt Nederland zich dus het recht voor om deze 16- en 17-jarigen niet gescheiden te detineren van volwassenen. In alle andere gevallen, dus ook wanneer het jeugdstrafrecht op jongvolwassenen wordt toegepast, dient Nederland uiteraard wel te waarborgen dat kinderen gescheiden van volwassenen worden gedetineerd.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.12.0266/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het voorgestelde artikel 77ma, eerste lid, onderdeel b, Sr de artikelen "181, onderdelen 2 en 3» schrappen (Deze misdrijven onder strafverzwarende omstandigheden (ambtsdwang en wederspanningheid met zwaar letsel of de dood als gevolg) vallen al onder het voorgestelde artikel 77ma, eerste lid, onderdeel a, Sr)
- In het voorgestelde artikel 77p, eerste lid, Sr «een onbillijkheid van zwaarwegende aard» wijzigen in: een onbillijkheid van overwegende aard (zie aanwijzing 131a van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In het voorgestelde artikel 77wc, zevende lid, tweede volzin, «De maximale aaneengesloten duur sluitende duur» wijzigen in: De maximale aaneengesloten duur.
- In artikel 257a, zevende lid «het misdrijf in als bedoeld in» wijzigen in: het misdrijf als bedoeld in het eerste lid.
- In de paragrafen 2.2 en 3.6. van de memorie van toelichting de «ernst van het misdrijf» als een van de doelgroepen voor de toepassing van jeugdsancties op adolescenten schrappen, aangezien de ernst van het begane misdrijf geen criterium is in (het voorgestelde) artikel 77c Sr om jeugdsancties toe te passen ten aanzien van 18- tot 23-jarigen.