

Actualiteiten jeugdstrafrecht: wet- en regelgeving in 2011 en 2012

5

Inleiding

In 2011 en 2012 hebben de wetgever en het (demissionair) kabinet niet stilgezet op het gebied van het jeugdstrafrecht. Er is nieuwe wetgeving ingevoerd en voorgesteld en de in dat kader van belang zijnde regelingen zijn (alvast) aangepast. Ten aanzien van de nieuwe voorstellen, zoals het adolescentenstrafrecht welke zeer ingrijpende gevolgen met zich meebrengt voor jeugdigen tussen de 15 en 23 jaar, is het afwachten of deze allemaal (in de huidige vorm) ingevoerd worden. Door alle (wets)wijzigingen en andere nieuwe ontwikkelingen, kan met recht gesteld worden dat het jeugdstrafrecht geen rustig bezit meer is. De kinderrechter krijgt hiermee een nóg breder palet aan mogelijkheden om jeugdstrafzaken af te doen, maar of dat een dankbaar geschenk is valt nog te bezien.

In deze bijdrage zal ik een overzicht geven van de in 2011 in werking getreden wet- en regelgeving op het gebied van het jeugdstrafrecht en daarnaast zal ik ingaan op nieuwe voorstellen. Ik besteed daarbij achtereenvolgens aandacht aan de wijzigingen van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de op 1 juli 2011 in werking getreden PIJ-regeling, de gewijzigde Richtlijn Strafvordering Jeugd en de nieuwe rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel die zowel in het meerderjarigen- als minderjarigenstrafrecht geïntroduceerd is. Ik zal afsluiten met bespreking van het Concept-wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht en de kritische reacties hierop die door een brede groep organisaties en deskundigen gedeeld worden.

Wijziging Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (BIJ)

Op 1 juli 2011 is de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen gewijzigd.² In het onderstaande zal ik de meest relevante wijzigingen ten opzichte van de oude beginselenwet bespreken. De belangrijkste wijziging is dat het verschil tussen opvang (in verband met verblijf in het kader van voorlopige hechtenis en jeugddetentie) en behandeling (in verband met verblijf in het kader van de PIJ-maatregel) is komen te vervallen. De vrijheidsbenemende titel bepaalt dus niet langer op welke groep een jeugdige verblijft. In plaats daarvan is de verblijfsduur bepalend voor de vraag

op welke groep de jeugdige geplaatst wordt. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen de kort en lang verblijfgroepen.

Dit heeft overigens tot gevolg dat alle jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven, geconfronteerd worden met het behandelplan in de justitiële jeugdinrichting. In de inrichtingen wordt gewerkt met de YOUTURN-methode, een basismethodiek waarbij de jeugdigen leren omgaan met kwaadheid, morele keuzes en hoe ze zich sociaal vaardig kunnen gedragen. In dat kader is ook het gewijzigde art. 20 BJJ van belang. In de nieuwe bepaling is het verblijf- en behandelplan vervangen door het perspectiefplan en het moge duidelijk zijn dat de introductie van deze nieuwe term in verband staat met het vervallen van het onderscheid tussen opvang- en behandelingsinrichtingen en -groepen. De nieuwe wettekst bepaalt dat de directeur binnen drie weken na binnenkomst in de justitiële inrichting duidelijkheid dient te geven over de wijze waarop aan het verblijf van de jeugdige in de inrichting invulling wordt gegeven.³

De wet voorziet ook in de mogelijkheid om de jeugdige een pedagogische time-out-maatregel op te leggen.⁴ Deze maatregel is een korte pedagogische voorziening waarbij de jeugdige kortstondig buiten de groep wordt geplaatst om daarmee het gedrag van de jeugdige te beïnvloeden. De nadruk bij de toepassing van deze maatregel ligt niet op het herstellen van orde en rust in de groep, maar op gedragsbeïnvloeding en het leereffect dat van de maatregel uitgaat. De time-out-maatregel werd al in de praktijk toegepast, maar het ontbrak aan een wettelijke basis.

Een andere nieuwe 'maatregel' betreft de invoering van de verplichte nazorg: jeugdigen met een strafrestant van minstens drie maanden nemen in het kader van de nazorg (verplicht) deel aan een Scholings- en Trainingsprogramma (STP). Criteria voor deelname zijn nader uitgewerkt in het Reglement Justitiële Jeugdinrichtingen. Ten aanzien van de PIJ-maatregel is van belang dat deze met ingang van 1 juli 2011 voor de duur van drie jaren wordt opgelegd, waarbij het laatste jaar van rechtswege voorwaardelijk eindigt. In het kader van die voorwaardelijke beëindiging kan de kinderrechter in het kader van nazorg (bijzondere) voorwaarden aan die beëindiging verbinden. Ik zal in deze bijdrage ook aandacht besteden aan de nieuwe PIJ-regeling.

De wet voorziet daarnaast in de mogelijkheid om de justitiële jeugdinrichting aan te wijzen als plek voor tenuitvoerlegging van de maatregel van terbeschikkingstelling als bedoeld in art. 37a en 37b Sr. Dit is echter alleen mogelijk bij

1 Mr. R. el Hessaini is strafrechtadvocaat bij Cleerdin & Hamer Advocaten te Amsterdam. In het bijzonder gespecialiseerd in het jeugd(straf)recht.

2 Wet van 13 december 2010 tot wijziging van de het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties (Stb. 2010, 818).

3 Art. 20 BJJ.

4 Art. 23a BJJ.

veroordeelden tot 21 jaar aan wie met toepassing van art. 77b Sr een meerderjarigensanctie is opgelegd. Een ander vereiste is dat de Minister van Veiligheid en Justitie of de strafrechter (blijkens het vonnis of arrest waarbij de maatregel werd opgelegd) bepaalt dat de plaatsing van de jeugdige in een justitiële jeugdinrichting, gelet op diens ontwikkeling, de meest aangewezen plek is om behandeld te worden.⁵ Na het bereiken van het 21^e levensjaar, kan de tenuitvoerlegging van de maatregel in de justitiële jeugdinrichting alleen voortduren als de behandeling zich tegen onmiddellijke overplaatsing verzet.⁶

Tot slot is de procedure van bemiddeling, beklag en beroep herzien.⁷ In de nieuwe bepalingen is een overzicht opgenomen van de beslissingen waartegen de jeugdige een beklag- en beroepsprocedure kan beginnen. Deze opsomming is te vinden in het nieuwe art. 65 BJJ. Om te voorkomen dat jeugdigen niet kunnen klagen tegen een schending van overige rechten en belangen, is ook voorzien in een algemene restcategorie.⁸ Van belang is dat in alle gevallen waarin door de jeugdige beklag is gedaan door indiening van een klaagschrift, eerst gepoogd wordt om te bemiddelen door de Commissie van Toezicht die aan de justitiële jeugdinrichting is verbonden. Indien de bemiddelingspoging niet succesvol heeft uitgepakt, zal de klacht alsnog in behandeling worden genomen.

Richtlijn Strafvordering Jeugd

Op 1 november 2011 is de Richtlijn voor Strafvordering Jeugd van het Openbaar Ministerie aangepast.⁹ In deze richtlijn wordt inzicht gegeven in het vervolgingsbeleid van minderjarigen en worden middels een strafmaattabel de strafmaten aangegeven voor de afdoening van jeugdstrafzaken. Deze richtlijn dient in samenhang te worden gelezen met de 'Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen', die op 1 juli 2011 is aangepast.¹⁰ In deze Aanwijzing zijn de uitgangspunten bij het behandelen van jeugdstrafzaken en de te volgen procedure daarvoor beschreven.

In de gewijzigde richtlijn is expliciet aandacht besteed aan de beperking van het opleggen van taakstraffen bij ernstige gewelds- en zedendelicten. De richtlijn schrijft voor dat oplegging van een taakstraf bij dergelijke delicten uitgesloten is. Daarmee is aangesloten bij de nieuwe bepaling art. 22b Sr waarin is geregeld dat in geval van een veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf, een taakstraf alleen kan worden opgelegd in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel.¹¹

Van belang is dat de genoemde wettelijke bepaling alleen van toepassing is op meerderjarigen, maar dat de richtlijn hetzelfde recept voorschrijft aan minderjarigen. Mogelijk is dan ook in de gewijzigde richtlijn geanticipeerd op de in het Concept-wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht voorgestelde bepaling art. 77ma Sr dat nagenoeg dezelfde tekst en inhoud kent als art. 22b Sr.

In de richtlijn is daarnaast ook aandacht besteed aan de tenuitvoerlegging bij overtreding van opgelegde voorwaarden of een niet uitgevoerde taakstraf. De richtlijn schrijft voor dat dat vooral snel en consequent moet gebeuren. Mijns inziens ademt de richtlijn hierdoor meer dan ooit tevoren een sfeer van lik-op-stukbeleid uit. Tot slot is in de richtlijn nog aandacht besteed aan de verplichte nazorg door voor te schrijven dat een kortdurende onvoorwaardelijke jeugd detentie altijd gecombineerd moet worden met een deels voorwaardelijke straf met jeugdreclasseringsbegeleiding als bijzondere voorwaarde.

Nieuwe PIJ-regeling

De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (de PIJ-maatregel) is de zwaarste vrijheidsbenemende maatregel in het jeugdsanctiestelsel. Uit de wet volgt dat er drie cumulatieve voorwaarden zijn waaraan moet zijn voldaan om de PIJ-maatregel te kunnen opleggen. De maatregel wordt alleen opgelegd indien het een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (het misdrijf-criterium) en de beveiliging van de maatschappij (het gevaars- of beveiligingscriterium) evenals de persoonlijke ontwikkeling van betrokkene (hulpverleningscriterium) met oplegging van de PIJ-maatregel zijn gediend.¹² De PIJ-maatregel wordt slechts opgelegd na advies van twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines. Het advies mag ten tijde van de inhoudelijke behandeling van de zaak niet ouder zijn dan één jaar. Met toestemming van het Openbaar Ministerie en de verdachte kan hier vanaf worden geweken en is gebruikmaking van adviesrapportages van oudere datum wel toegelaten.¹³ In geval van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis dient één van de deskundigen een psychiater te zijn. Indien de verdachte overigens weigert om aan het persoonlijkheidsonderzoek mee te werken, dan stellen de deskundigen op basis van de beschikbare gegevens een advies op en kan de maatregel ook zonder een deskundigenadvies worden opgelegd. In dat geval dient de kinderrechter bij zijn beslissing ook zo veel mogelijk gebruik te maken van andere adviesrapporten, zoals de adviesrapportage van de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg.

Tot 1 juli 2011 werd de PIJ-maatregel steeds voor twee jaren opgelegd, waarbij de mogelijkheid bestond om deze steeds met twee jaren te verlengen tot een maximale duur van in totaal zes jaar indien sprake was van een gebrekkige ontwikkeling en/of ziekelijke stoornis. Sinds 1 juli 2011 is

5 Art. 8 lid 1 onder h BJJ.

6 Art. 8 lid 6 BJJ.

7 Art. 64-76 BJJ.

8 Art. 65 lid 1 onder m BJJ.

9 *Stcrt.* 2011, 19253, 27 oktober 2011.

10 *Stcrt.* 2011, 10941, 23 juni 2011.

11 Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive van misdrijven (*Stb.* 2012, 1).

12 Art. 77s Sr.

13 Art. 77s lid 2 Sr.

de PIJ-regeling echter gewijzigd¹⁴ en gelden er andere wettelijke termijnen. De maximumduur van de PIJ-maatregel is verhoogd met één jaar tot respectievelijk drie, vijf (in geval van een zeden- of geweldsdelict) en zeven (in geval van een ontoerekeningsvatbare dader) jaar. Daar staat dan echter weer tegenover dat de maatregel telkens één jaar voor de maximumtermijn (dus na 2, 4 of 6 jaar) voorwaardelijk eindigt.¹⁵ Voorwaardelijke beëindiging van de PIJ-maatregel door de kinderrechter behoorde tot 1 juli 2011 niet tot de mogelijkheden. De PIJ-maatregel eindigde van rechtswege onvoorwaardelijk.¹⁶

Het nieuwe art. 77ta Sr heeft betrekking op de voorwaarden waaraan de veroordeelde zich in het kader van die voorwaardelijke beëindiging moet voldoen. Uit deze bepaling volgt dat indien het Openbaar Ministerie geen verlenging heeft gevorderd, de PIJ-maatregel na twee jaar voorwaardelijk eindigt onder de volgende algemene voorwaarden: a. de veroordeelde maakt zich niet schuldig aan een strafbaar feit; b. de veroordeelde volgt de aanwijzingen op van Bureau Jeugdzorg/Reclassering Nederland; en c. de veroordeelde onttrekt zich niet aan het toezicht door het Openbaar Ministerie.

Het nieuwe art. 77tb Sr regelt de mogelijkheid om de voorwaardelijke beëindiging door de rechter met een jaar te doen verlengen en daarbij aanvullende bijzondere voorwaarden te stellen. Van belang is dat de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel maximaal twee jaar bedraagt. In de genoemde bepaling worden ook de consequenties van overtreding van de algemene voorwaarden als bedoeld in art. 77ta Sr geregeld. Bij overtreding van de voorwaarden (recidive of terugmelding) kan de rechter bepalen dat de veroordeelde wordt teruggeplaatst in een justitiële jeugdinstelling dan wel, bij het bereiken van het achttiende levensjaar, in een penitentiaire instelling of een tbs-kliniek. De PIJ-maatregel wordt in dat geval opnieuw onvoorwaardelijk ten uitvoer gelegd voor in totaal maximaal één jaar, waarna de PIJ-maatregel definitief onvoorwaardelijk eindigt. Bij herhaalde terugplaatsing kan de totale duur van de terugplaatsingen ook de maximale duur van een jaar niet overstijgen. Een terugplaatsing kan overigens maximaal twee keer worden toegepast.¹⁷ Het voorgestelde kader brengt dus met zich mee dat van de jeugdige, indien hij zich niet naar de hem opgelegde voorwaarden gedraagt, uiteindelijk de vrijheid opnieuw kan worden ontgenomen.

Bij de implementatie van de nieuwe PIJ-regeling is gebleken dat zij op onderdelen onduidelijk is en vragen oproept over de inhoud. Het betreft daarbij in het bijzonder twee ondui-

dijkheden. Allereerst is gebleken dat uit de huidige regeling volgt dat rechterlijke tussenkomst ook noodzakelijk is om de behandelmaatregel onvoorwaardelijk te laten eindigen wanneer de verplichte nazorg tijdens het voorwaardelijke jaar naar wens is verlopen. Uiteraard is dat niet de bedoeling van de wetgever geweest. Een ander groot knelpunt heeft betrekking op de mogelijkheid van terugplaatsing van de jeugdige in een justitiële (jeugd)instelling wanneer deze zich niet aan de gestelde voorwaarden houdt. Na het eindigen van een terugplaatsing, zou de PIJ-maatregel tot een onvoorwaardelijk einde komen. In dat geval zou de jeugdige de instelling alsnog zonder enige vorm van nazorg verlaten. Bij de implementatie van de wettelijke regeling bleek dan ook dat het van belang is om een terugplaatsing van korte en tijdelijke aard te laten zijn. Om deze lacunes te herstellen, is er een Reparatiewet¹⁸ in het leven geroepen. De Reparatiewet, die op 1 juli 2012 in werking is getreden, maakt het mogelijk om de PIJ-maatregel ook zonder rechterlijke betrokkenheid tot een einde te laten komen. Het nieuwe art. 77ta lid 3 Sr houdt dan ook in dat de maatregel een jaar nadat deze voorwaardelijk is geëindigd van rechtswege ook onvoorwaardelijk eindigt, tenzij de rechter deze periode van voorwaardelijke beëindiging verlengt. Om de tweede lacune te herstellen, is art. 77s lid 7 onder c Sr gewijzigd. Daarin is bepaald dat de termijn van de behandelmaatregel niet doorloopt in de periode van de voorwaardelijke beëindiging, zodat er een titel beschikbaar blijft voor een terugplaatsing of een verlenging van de voorwaardelijke beëindiging, indien dit nodig is in verband met de overtreding van de voorwaarden in het kader van de nazorg.¹⁹

In dit verband kan overigens een vergelijking worden getrokken met de regeling van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van de ter beschikking gestelde die geregeld is in art. 38g Sr. In deze bepaling is geregeld dat de rechter de verpleging voorwaardelijk kan beëindigen. Indien de verpleging voorwaardelijk is beëindigd, kan deze voorwaardelijke beëindiging telkens met een jaar dan wel twee jaar worden verlengd. De totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs bedraagt, in geval van verlenging, ten hoogste negen jaren.²⁰ Een groot verschil met de nieuwe PIJ-regeling is dat de rechter de verpleging nog steeds ook onvoorwaardelijk kan beëindigen. De kans is echter zeer groot dat deze mogelijkheid binnenkort (ook) tot het verleden zal behoren en dat de verpleging voortaan altijd eerst voorwaardelijk eindigt. Binnenkort beslist de

14 Wet van 13 december 2010 tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties (Stb. 2010, 818).

15 Art. 77s lid 6 Sr.

16 Voorwaardelijk of onvoorwaardelijk ontslag door de Minister van Justitie was echter voor 1 juli 2011 wel al mogelijk.

17 Art. 77b lid 4 Sr.

18 De wet van 5 april 2012 tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het herstel van een lacune in de regeling van de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel plaatsing in een instelling voor jeugdigen, Stb. 2012, 155.

19 MvT - Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het herstel van een lacune in de regeling van de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel plaatsing in een instelling voor jeugdigen, Kamerstukken II 2010/11, 33 008, nr. 3.

20 Art. 38j lid 2 Sr.

Eerste Kamer over een wetsvoorstel²¹ dat het voorstel bevat om de terbeschikkingstelling pas te beëindigen nadat de verpleging van overheidswege gedurende minstens een jaar voorwaardelijk beëindigd is geweest.

Net zoals bij de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ-maatregel, is daarbij het doel om de veroordeelde nazorg te bieden; te begeleiden, behandelen en dus (nog even) in het vizier te houden. Hierop is veel kritiek te geven. Bij de behandeling van het wetsvoorstel waarin de nieuwe PIJ-regeling een plek kreeg, kwam deze kritiek ook uitgebreid ter sprake.²² In mijn ogen is de grootste kritiek gelegen in het feit dat de voorwaardelijke beëindiging met zich meebrengt dat de justitiële bemoeienis de maximale duur van de PIJ-maatregel overstijgt. Met de verplichte nazorg wordt immers een met de voorwaardelijke straf vergelijkbaar (onder)deel toegevoegd en bij terugplaatsing (na niet-naleving van de voorwaarden) zal deze straf des te meer voelbaar zijn. Blijkens de memorie van toelichting hebben in het bijzonder de Raad voor de rechtspraak en het Openbaar Ministerie op dit kritiekpunt gewezen. De Minister van Justitie heeft deze kritiek geheel terzijde geschoven door vooral te benadrukken dat de noodzaak bestaat om te voorzien in deze vorm van begeleiding (nazorg) en dat een verlenging van de maatregel niet wordt beoogd.²³

Rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel

Op 1 april 2012 is daarnaast ook de vrijheidsbeperkende maatregel in het (jeugd)strafrecht geïntroduceerd.²⁴ De wetsbepalingen art. 38v, 38w, 38x en 38ij Sr regelen de strekking, inhoud en de duur van de vrijheidsbeperkende maatregel. Deze rechterlijke maatregel is in het jeugdstrafrecht van overeenkomstige toepassing verklaard. Daartoe is de tekst van art. 77h Sr aangepast en zijn er nieuwe bepalingen (art. 77we en 77wf Sr) in het jeugdstrafrecht opgenomen die een soortgelijke tekst bevatten als bovengenoemde bepalingen in het Wetboek van Strafrecht.

Met invoering van een rechterlijk verbod heeft naast de PIJ-maatregel en de gedragsbeïnvloedende maatregel ook de vrijheidsbeperkende maatregel een plek in het jeugdstrafrecht gekregen. De kinderrechter kan in zijn vonnis een contactverbod, gebiedsverbod en/of een meldplicht opleggen wanneer hij van oordeel is dat deze vrijheidsbeperking wenselijk is om recidive te voorkomen. Indien de veroor-

deelde zich niet aan de maatregel houdt, staat daar vervangende hechtenis tegenover.²⁵ Van belang is dat de maatregel onmiddellijk geëxecuteerd wordt indien de rechter dat (ambtshalve of op vordering van het OM) beslist. Ik ben van mening dat aan deze directe uitvoerbaarheid grote nadelen kleven.²⁶ Allereerst is deze regeling in strijd met de onschuldpresumptie neergelegd in lid 2 van art. 6 EVRM. Het is dan ook voorzienbaar dat de veroordeelde zich niet aan het door de (kinder)rechter opgelegde verbod zal houden, waardoor vervangende hechtenis op de loer ligt voordat de rechterlijke beslissing überhaupt onherroepelijk is. Kortom, (dit onderdeel van) de regeling verdient geen schoonheidsprijs. Het is in het algemeen ook de vraag wat de meerwaarde van een dergelijke maatregel is. Prof. mr. H.J.B. Sackers wijst in dat kader op het feit dat er inhoudelijk niet veel nieuws onder de zon is.²⁷ Deze benadrukt dat de rechter voor inwerkingtreding van de wet op grond van art. 14c lid 2 Sr reeds over voldoende mogelijkheden beschikte om bijzondere voorwaarden op te leggen en daar ook gretig gebruik van maakte. In dit kader kan ook gewezen worden op de ontelbare mogelijkheden van de kinderrechter om bijzondere voorwaarden op te leggen die het gedrag van de jeugdige kan beïnvloeden. De kinderrechter heeft daarbij overigens niet alleen de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden op te leggen, maar kan ook de gedragsbeïnvloedende maatregel inzetten om dit doel te bewerkstelligen. Dit maakt dan ook dat de kinderrechter een gebieds- of contactverbod in de door hem gewenste vorm kan gieten.

Wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht

In zijn brief van 25 juni 2011²⁸ heeft Staatssecretaris Fred Teeven van Veiligheid en Justitie de contouren van een adolescentenstrafrecht geschetst. De staatssecretaris heeft daarmee uitvoering gegeven aan een onderdeel uit het regeerakkoord 2010,²⁹ waarin de voornemens tot invoering van een afzonderlijk strafrecht voor jongeren van 15 tot 23 jaar is opgenomen. In genoemde brief benadrukt de staatssecretaris dat het kabinet onder meer kiest voor een effectieve sanctionering waarin rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsfase waarin de jongvolwassene zich bevindt. Met dat laatste tracht de staatssecretaris duidelijk te maken dat de invulling van het adolescentenstrafrecht wettenschappelijk onderbouwd is.

Met invoering van het adolescentenstrafrecht wordt het mogelijk gemaakt om het jeugdstrafrecht toe te passen op

21 Wetsvoorstel Wijziging van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met de verruiming van de mogelijkheid onvrijwillige geneeskundige behandeling te verrichten (*Kamerstukken II 2010/11, 32 337, nr. 7*).

22 MvT - Wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties, *Kamerstukken II 2008/09, 31 915, nr. 3*.

23 *Kamerstukken I 2009/10, 31 915, C, p. 10 en 11*.

24 Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel.

25 Art. 77we Sr.

26 In dit kader wijs ik ook op de op 1 april 2012 in werking getreden Wet Voorwaardelijke Sancties Stb. 2011, 546 waarin mogelijk is gemaakt dat het OM bij niet-naleving van een bijzondere voorwaarde de voorlopige tenuitvoerlegging kan vorderen bij de rechter-commissaris. Ook hier kan dus tenuitvoerlegging plaatsvinden voordat de strafrechter inhoudelijk oordeelt over de vordering tenuitvoerlegging.

27 H.J.B. Sackers, 'De nieuwe maatregel van het rechterlijk gebieds- of contactverbod', *Sancties 2012/18*.

28 *Kamerstukken II 2010/11, 28 741, nr. 17*.

29 Het regeerakkoord VVD-CDA 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', 30 september 2010.

jongeren tot 23 jaar. De leeftijdsgrens voor de mogelijkheid voor toepassing van het minderjarigenstrafrecht wordt daarbij opgetrokken van 21 naar 23 jaar. Daarvoor is wijziging van art. 77c Sr noodzakelijk. Het voorgestelde adolescentenstrafrecht bestaat daarnaast uit een uitgebreid pakket aan maatregelen, welke de roep om strengere straffen lijkt uit te stralen. Zo wordt voorgesteld om de maximale jeugddetentie voor jongeren vanaf 16 jaar te verhogen van maximaal 24 naar maximaal 48 maanden en bij jeugdigen vanaf 16 jaar ook vaker toepassing te geven aan art. 77b Sr welke de mogelijkheid bevat om een meerderjarigensanctie toe te passen. Daarbij wordt dus ook het voorbehoud van Nederland bij art. 37c IVRK (Verdrag inzake de rechten van het kind) gehandhaafd. Met betrekking tot de PIJ-maatregel wordt voorgesteld om meer nadruk te leggen op het beveiligingskarakter van de maatregel. Voorgesteld wordt om oplegging van de PIJ-maatregel alleen mogelijk te maken bij een gepleegd misdrijf waarop meer dan vier jaar gevangenisstraf staat en wanneer er ten tijde van het plegen van het misdrijf sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens. De maatregel dient dan alleen opgelegd indien blijkt dat het misdrijf onder invloed van de gebrekkige ontwikkeling dan wel stoornis gepleegd is en daardoor niet of slechts in verminderde mate aan de verdachte kan worden toegerekend. Daarbij wordt ook voorgesteld om de mogelijkheid te introduceren om de PIJ-maatregel om te zetten in tbs wanneer aan de eisen van de tbs is voldaan, de veroordeelde een gevaar voor de samenleving vormt én dit gevaar nog steeds aanwezig is na het verstrijken van de wettelijke maximumtermijn van de PIJ-maatregel. Daarnaast bevat het voorstel nog enkele maatregelen om strenger (en adequater) te kunnen straffen. Ik zal volstaan met een aantal sprekende voorbeelden. Zo wordt voorgesteld om de mogelijkheid tot het opleggen van een taakstraf in geval van ernstige misdrijven te verhinderen, vaker elektronisch toezicht toe te passen, bij onvoldoende medewerking van de jeugdige aan de gedragsbeïnvloedende maatregel een tijdelijke terugplaatsing (time-out) in de justitiële jeugdinrichting mogelijk te maken, toepassing van de ISD-maatregel bij jongvolwassenen te bevorderen, de mogelijkheden bij een strafbeschikking van het Openbaar Ministerie uit te breiden door het ook mogelijk te maken reclasseringstoezicht, locatiegeboden en -verboden op te leggen en wordt geopperd om strenger op te treden bij mislukte taakstraffen. Daarnaast bevat het voorstel nog een maatregelenpakket om de aansluiting en samenwerking van jeugdreclassering en volwassenenreclassering te bevorderen, zodat de jeugdige niet tussen wal en schip raakt.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en verschillende wetenschappers en deskundigen hebben zeer kritisch en bezorgd gereageerd op de inhoud van voornoemde brief. Naar aanleiding hiervan is in oktober 2011 door een groep wetenschappers een brief geschreven aan de Tweede Kamer. In de brief worden zorgen geuit over de inhoud van het adolescentenstrafrecht, zoals dat door de staatssecretaris is uitgewerkt. De geuite kritiek had vooral

betrekking op het plan om de bovengrens van het jeugdstrafrecht te verlagen van 18 naar 16 jaar, het voorstel om de maximumjeugddetentie voor 16- en 17-jarigen te verdubbelen (naar 48 in plaats van 24 maanden) en de onduidelijkheid over de invoering van een apart strafrecht voor jongvolwassenen. Van belang is dat wetenschappers en andere deskundigen een apart adolescentenstrafrecht wel toejuichen, maar dat het voorstel van de staatssecretaris vooral als een (niet onderbouwde) verharding van het jeugdstrafrecht wordt beschouwd.

In december 2011 heeft de staatssecretaris het concept-wetsvoorstel tot invoering van een apart adolescentenstrafrecht³⁰ aan diverse partijen, namelijk het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVVR), de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), de (RSJ), Jeugdzorg Nederland, de reclasseringsinstellingen en de Kinderombudsman ter consultatie aangeboden. De genoemde partijen hebben zich over het algemeen positief uitgelaten over de gedachte om een apart jongvolwassenenstrafrecht te introduceren, maar hebben wel kritisch gereageerd over de invulling daarvan in het concept-wetsvoorstel. De bezwaren waren daarbij zowel principiële als praktisch van aard. Zo is gewezen op het feit dat de verhoging van de maximale duur van de jeugddetentie voor 16- en 17-jarigen niet onderbouwd is. Ik wijs in dat kader ook op het feit dat de maximale duur van de jeugddetentie voor de herziening van het kinderstrafrecht in 1995 slechts zes maanden bedroeg. Ook de voorgestelde mogelijkheid om de PIJ-maatregel om te zetten in een tbs-maatregel met dwangverpleging heeft veel kritiek gekregen. De NVVR heeft gemotiveerd aangegeven dat deze mogelijkheid 'ongepast' is en bovendien in strijd is met het IVRK. Ook de NOVA heeft erop gewezen dat de onzekerheid over de duur van de PIJ-maatregel die aldus wordt gecreëerd in strijd lijkt te zijn met het IVRK en met de ratio van art. 77b lid 2 Sr. In verschillende bijdragen in de literatuur is daarbij ook gewezen op het feit dat jeugdigen hierdoor minder snel geneigd zullen zijn om mee te werken aan persoonlijkheidsonderzoeken. Daarnaast bergt dit voorstel ook een groot gevaar in zich, doordat adolescenten op deze wijze te snel worden afgeschreven. Immers, door een dergelijke omzetting van de PIJ-maatregel mogelijk te maken, zal er waarschijnlijk minder aandacht zijn voor minder ingrijpende behandelmogelijkheden, zoals therapie in ambulante vorm dan wel een Bopz-plaatsing. Bovendien bestaat ook de kans dat een jeugdige op de longstayafdeling van een tbs-kliniek terecht komt en zodoende mogelijk levenslang achter slot en grendel komt te zitten.

Op 6 juli 2012 is de ministerraad akkoord gegaan met het inmiddels aan hevige kritiek onderworpen concept-wetsvoorstel en is het wetsontwerp voor advies naar de Raad van State gestuurd. De staatssecretaris is in afwachting van

30 Concept-wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van Adolescentenstrafrecht.

het advies en verwacht dat het wetsvoorstel eind 2012 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Inmiddels anticipeert de staatssecretaris al op de nieuwe aanpak door een tweetal pilots Adolescentenstrafrecht in Almelo en Groningen in te voeren. De pilots richten zich op de verbetering van onderzoek en advies door de reclasseringsinstellingen, de Raad voor de Kinderbescherming en de afdeling Jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg. Wanneer er indicaties zijn dat er sprake zal zijn van toepassing van een meerderjarigensanctie bij minderjarigen of toepassing van een minderjarigensanctie bij meerderjarigen, zullen zowel de reclasseringsinstelling als de Raad voor de Kinderbescherming/Jeugdreclassering geacht worden advies uit te brengen aan de (kinder)rechter.³¹ De ontwikkelingsfase van de adolescent moet daarbij nadrukkelijk aan de orde worden gesteld in de gedragskundige advisering. Daarmee zouden de aansluiting tussen de strafrechtelijke aanpak van 18-minners en 18-plussers ook worden bevorderd. De pilots zijn onlangs van start gegaan en duren tot 1 maart (Almelo) respectievelijk 1 mei (Groningen) 2013.

Of bovengenoemde voorstellen in deze vorm aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, valt nog te bezien. Naar verwachting zal de Raad van State namelijk een zeer kritisch advies uitbrengen. Ik verwijs daarbij naar de reacties van bovengenoemde organisaties en zeer kritische bijdragen in de literatuur. Zo heeft mr. T. Liefwaard een uitvoerige analyse gepresenteerd in het *Nederlands Juristenblad*.³² Liefwaard concludeert dat het huidige voorstel te weinig vernieuwend, te repressief en daarmee ook teleurstellend is. Ook prof. mr. G. de Jonge is zeer kritisch.³³ In zijn artikel poogt hij duidelijk te maken dat de staatssecretaris zo'n wijziging makkelijker doet voorkomen dan het is. De Jonge wijst er dan ook op dat het niet zo eenvoudig is om de adolescenten een plaats in de strafrechtspleging te geven. In zijn bijdrage stelt hij voor om het advies van Doreleijers en Fokkens op te volgen en op basis van de huidige wettelijke mogelijkheden te experimenteren met een frequentere toepassing van jeugdsancties op jeugdigen van 18 tot 21 jaar. Tevens stelt hij voor om 16- en 17-jarigen juist géén meerderjarigensanctie op te leggen en altijd de hoofdregel, namelijk toepassing van een jeugdsanctie, toe te passen.³⁴ Kortom, kritische reacties over ingrijpende voorstellen. Gelukkig hebben we intussen in het nieuwe regeerakkoord VVD-PvdA³⁵ kunnen lezen dat de staatssecretaris een beetje gas terug heeft genomen. Het kabinet kondigt daarin namelijk aan dat de maximale jeugddetentie toch op twee jaar wordt gehouden en niet wordt uitgebreid tot vier jaar, zoals

in het (huidige) concept-wetsvoorstel is opgenomen. Wie weet schijnt er aan het eind van de tunnel nog meer licht en zal aan de Tweede Kamer (alsnog) een wetsvoorstel worden aangeboden dat geen verharding van het jeugdstrafrecht oplevert en waarin écht rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsfase waarin de adolescent zich bevindt.

31 *Nieuwsbrief Bjo 2-2012*.

32 T. Liefwaard, 'Strafrecht voor adolescenten – een kritische analyse van de plannen van de Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie', *NJB2011/1873*, afl. 37.

33 G. de Jonge, 'De haken en ogen van een adolescentenstrafrecht', *Sanc-ties 2012/2*.

34 Dit experiment is inmiddels realiteit in Almelo en Leeuwarden. De pilot in Almelo loopt van 1 september 2012 tot 1 maart 2013. In Groningen loopt de pilot van 1 november 2012 tot 1 mei 2013. Zie: *Nieuwsbrief Bjo 2-2012*.

35 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012.