

Vergaderjaar 2010–2011

33 008

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 inrichting voor jeugdigen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel ziet op de regeling voor verplichte nazorg bij de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (pij-maatregel). Het wil de tenuitvoerlegging van de verplichte nazorg vereenvoudigen. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel beoogd onnodige rechterlijke procedures in het verband van de verplichte nazorg te voorkomen. De regeling voor verplichte nazorg is nog jong. Zij maakt deel uit van de wet van 13 december 2010 tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van vrijheidsbenemende jeugdsancties (*Stb.* 2010, 818). Deze wet voorziet erin dat de pij-maatregel van rechtswege een voorwaardelijk einde krijgt. Met dit stelsel van voorwaardelijke beëindiging krijgt de verplichte nazorg vorm.

Dit kabinet onderschrijft het belang van verplichte nazorg na vrijheidsbenemende jeugdsancties. Nazorg draagt bij aan het terugdringen van de recidive. Daarmee draagt ook verplichte nazorg bij aan de doelstelling van dit kabinet, zoals verwoord in het regeerakkoord, om Nederland veiliger te maken (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 14 blz. 32). Bij de implementatie van de nieuwe wettelijke regeling is gebleken dat zij op onderdelen vragen oproept en aanleiding geeft tot discussie over de uitleg daarvan. Dit wetsvoorstel beoogt hiervoor oplossingen aan te reiken. De wettelijke regeling wordt daarmee eenvoudiger. Voor die gevallen waarin de nazorg naar wens verloopt en de jeugdige zich gedraagt naar de aanwijzingen van de reclassering, wordt voorgesteld de verplichte rechterlijke tussenkomst te laten vervallen. Het wetsvoorstel beoogt zo eveneens bij te dragen aan de doelstelling van dit kabinet om daar waar mogelijk onnodige bureaucratie terug te dringen. Van de gelegenheid wordt overigens gebruik gemaakt om ook een enkele nadere wijziging in de regeling van het jeugdstraf(proces)recht en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) door te voeren.

2. Advisering naar aanleiding van het wetsvoorstel

Het oorspronkelijke wetsvoorstel maakte deel uit van het voorstel tot partiële wijziging van een aantal wetten op het gebied van Veiligheid en Justitie (Verzamelwet Veiligheid en Justitie 2011). Na de consultatie is ervoor gekozen dit wetsvoorstel afzonderlijk in te dienen, vanwege het ontbreken van voldoende inhoudelijke samenhang met de overige delen van dat reparatiewetsvoorstel.

De Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het College van procureurs-generaal zijn in de gelegenheid gesteld zich over de reparatiewet uit te laten. De Raad voor de rechtspraak is in zijn advies ook ingegaan op de onderdelen die betrekking hadden op het jeugdstraf(proces)recht en die nu van dit afgezonderde wetsvoorstel deel uitmaken. Het advies luidde op onderdelen instemmend en heeft aanleiding gegeven het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op onderdelen aan te passen en te verhelderen. Waar daarvan sprake is, is dit in deze memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht.

3. Samenhang met andere wetsvoorstellen

Met het wetsvoorstel voorwaardelijke sancties (Kamerstukken I 2010/11, 32 319, A) heeft de regeling van pij-maatregel reeds aanpassing ondergaan. Zo voorziet artikel 77tb Sr in de mogelijkheid om jeugdige pij-ers tijdens de nazorg aan te houden, wanneer zij de in dat verband geldende voorwaarden niet naleven.

Bij brief van 25 juni 2011 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de op handen zijnde totstandkoming van een wetsvoorstel tot invoering van een adolescentenstrafrecht en de strafdienstplicht (Kamerstukken II 2010/11 28 741, nr. 17). Het voornemen hiertoe is aangekondigd in het regeerakkoord. Het wetsvoorstel tot invoering van een adolescentenstrafrecht en de strafdienstplicht zal ook gevolgen hebben voor de inrichting van het jeugdstraf(proces)recht. Het kabinet heeft met de hier voorgestelde wijzigingen van technische aard niet willen wachten tot de indiening van dat wetsvoorstel. Beoogd wordt de met dit wetsvoorstel aangepaste wettelijke regeling voor verplichte nazorg van toepassing te laten zijn voor de eerste jeugdigen die met verplichte nazorg na een pij-maatregel in aanraking komen. Het bij wet van 13 december 2010 voorziene overgangsrecht, in combinatie met het voorstel dit wetsvoorstel te laten terugwerken tot de datum van inwerkingtreding van de wet van 13 december 2010, maken dit mogelijk. Omwille van de voortgang is in dit afzonderlijke wetsvoorstel voorzien. Daarbij is volstaan met de technische reparatie van gebleken omissies.

4. De voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel

Met de wet van 13 december 2010 is voorzien in een stelsel van voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel. Met het voorwaardelijk eindigen van de maatregel ontstaat een periode van reclasseringstoezicht. Tijdens deze periode dient de jeugdige zich aan een aantal in artikel 77ta Sr opgesomde voorwaarden te houden. Bij niet-naleving van deze voorwaarden, vindt door de reclassering terugmelding plaats aan het openbaar ministerie. Dit zal dan leiden tot de in artikel 77tb Sr neergelegde rechterlijke procedure. In die procedure kan de rechter – onder meer – beslissen tot verlenging van de voorwaardelijke beëindiging of tot terugplaatsing van de jeugdige in een justitiële (jeugd)inrichting. Ook kan hij bijzondere voorwaarden stellen die het gedrag van de jeugdige betreffen.

Bij de implementatie van de wettelijke regeling is gebleken dat zij aldus kan worden begrepen dat de in artikel 77tb beschreven procedure ook noodzakelijk is om de pij-maatregel tot een onvoorwaardelijk einde te laten komen in de gevallen waarin de nazorg naar wens is verlopen. In die gevallen zou het openbaar ministerie, ook zonder dat er een terugmelding door de reclassering heeft plaatsgevonden, de in artikel 77tb bedoelde procedure aanhangig moeten maken. Dit is onnodig en onwenselijk. Het wetsvoorstel reikt hiervoor oplossingen aan.

Een tweede knelpunt is geconstateerd bij de mogelijkheid van terugplaatsing van de jeugdige in een justitiële (jeugd)inrichting. Na een terugplaatsing zou de pij-maatregel tot een onvoorwaardelijk einde komen. Na een dergelijke – eenmalige – terugplaatsing, zou de jeugdige de inrichting alsnog zonder enige vorm van nazorg verlaten. Bij de implementatie is gebleken dat de regeling aan kracht zou winnen wanneer een terugplaatsing kortdurend en tijdelijk zou kunnen zijn. Daarmee wordt een zogenoemde «time-out» mogelijk. De mogelijkheid van terugplaatsing kan daarmee door de rechter worden ingezet om de jeugdige te stimuleren zich beter aan de gestelde voorwaarden te houden gedurende de periode van de voorwaardelijke beëindiging. Een dergelijke time-out kan ten hoogste tweemaal worden toegepast. De mogelijkheid van terugplaatsing wordt zo meer dienstbaar gemaakt aan de doelstelling om in alle gevallen in nazorg te voorzien.

5. Financiële gevolgen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De regeling beoogt te verhelderen dat voor het eindigen van de pij-maatregel geen rechterlijke tussenkomst noodzakelijk zal zijn. Ook met de oorspronkelijke regeling werd dit niet beoogd. In de mogelijkheden de jeugdige terug te plaatsen in een justitiële jeugdinrichting en de mogelijkheid bijzondere voorwaarden te stellen, komt geen wijziging.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A, B, D en G, I en J

De wijzigingen in deze onderdelen betreffen het herstel van redactionele onvolkomenheden.

Artikel I, onderdeel C

Dit onderdeel ziet op artikel 77s, zevende lid, onderdeel c. De hier voorgestelde wijzigingen leiden ertoe dat de termijn van de maatregel tijdens de voorwaardelijke beëindiging doorloopt. Als gevolg hiervan komt de maatregel, een jaar nadat deze reeds voorwaardelijk was geëindigd, door tijdsverloop ook tot een onvoorwaardelijk einde. De duur van de voorwaardelijke beëindiging bedraagt daarmee – behoudens verlenging – één jaar. Rechterlijke tussenkomst is daarvoor dan niet langer vereist. In het advies van de Raad voor de rechtspraak heb ik daarnaast aanleiding gezien de hiermee samenhangende verplichting om binnen drie tot zes maanden na de aanvang van de voorwaardelijke beëindiging de in artikel 77tb Sr bedoelde procedure aanhangig te maken, te laten vervallen (onderdeel F).

Artikel I, onderdeel E

Met dit onderdeel komt artikel 77ta, derde lid, te vervallen. Dit artikellid ziet op het gelijktijdig opleggen van de pij-maatregel met de maatregel

betreffende het gedrag van de jeugdige (artikel 77w Sr; kortweg GBM). In dat geval zou de verplichte nazorg vorm moeten krijgen in de GBM die dan ná de pij-maatregel wordt tenuitvoergelegd. De inhoud van het programma van de GBM wordt bij het opleggen van de maatregel al vastgesteld. Dit is ruim voordat de maatregel feitelijk ten uitvoer wordt gelegd. Daarnaast staat de duur van de pij-maatregel niet van tevoren vast. Deze maatregel bereikt zijn maximale duur pas na (herhaalde) verlenging. Het voorgaande maakt dat op maat gesneden nazorg na een pij-maatregel in het kader van de GBM niet goed mogelijk is. Nu met het stelsel van voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel is voorzien in een specifiek voor het bieden van nazorg bestemd stelsel, acht ik het niet langer noodzakelijk om ook de GBM, na een pij-maatregel, voor het bieden van nazorg beschikbaar te houden.

Daarnaast voorzagt artikel 77ta, derde lid, Sr in de situatie dat met een machtiging op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, de verplichte nazorg tot een einde kwam. Dit is thans tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 77tb, zesde lid, Sr (onderdeel F).

De wijziging in artikel 77ta, eerste lid, Sr strekt er tenslotte toe te verhelderen dat niet alleen de jeugdreclassering, maar ook een reclasseringsinstelling voor volwassenen kan worden betrokken bij de verplichte nazorg. Daarmee wordt aansluiting gezocht bij de praktijk rond de nazorg, waarin de reclassering voor volwassenen reeds aan de nazorg uitvoering geeft.

Artikel I, onderdeel F

Dit onderdeel ziet op artikel 77tb Sr. De artikelleden drie tot en met zes zijn in dit wetsvoorstel om redactionele redenen opnieuw weergegeven. Inhoudelijk wijken zij slechts op ondergeschikte punten af van artikel 77tb Sr zoals dat deel uitmaakt van de wet van 13 december 2010. Op de verschillen wordt in dit deel van de toelichting nader ingegaan.

In het voorgestelde artikel 77tb, eerste lid, Sr komt tot uitdrukking dat wanneer de rechter een beslissing neemt die strekt tot verlenging van de voorwaardelijke beëindiging, hij ook de duur van deze verlenging dient vast te stellen. De aan het tweede lid toegevoegde volzin beoogt zeker te stellen dat wanneer de jeugdige zich aan het toezicht onttrekt, dit niet tot gevolg heeft dat de termijn van de voorwaardelijke beëindiging – en daarmee de titel om de jeugdige te verplichten zich aan de gestelde voorwaarden te houden – gewoon doorloopt. Een soortgelijke voorziening geldt op grond van het voorgestelde artikel 77s, zevende lid, onderdeel c, zoals hiervoor werd toegelicht.

De wijzigingen in artikel 77tb, derde lid, Sr hebben in de eerste plaats betrekking op het eindigen van de pij-maatregel zonder rechterlijke tussenkomst. In artikel 77tb, derde lid, was voorheen bepaald dat de rechter op zijn vroegst drie maanden en op zijn laatst zes maanden na het voorwaardelijk eindigen van de maatregel een beslissing zou nemen over de voorwaardelijke beëindiging. Deze verplichting komt nu te vervallen. Gelet op de voorgestelde wijziging van artikel 77s, zevende lid, onderdeel c, kan de maatregel ook door tijdsverloop tot een onvoorwaardelijk einde komen, zoals hiervoor (bij onderdeel C) is toegelicht.

Het voorgestelde artikel 77tb, vierde lid, houdt in dat wanneer de rechter bij niet-naleving van de voorwaarden een bevel geeft tot terugplaatsing van de jeugdige in een justitiële inrichting, hij daarbij ook de duur van de terugplaatsing bepaalt. Nieuw is daarbij dat deze terugplaatsing kan worden herhaald. Het doel van een – eventueel te herhalen – terugplaatsing van korte duur, is de jeugdige maximaal te stimuleren om zich

aan de gestelde voorwaarden te houden. Van terugplaatsing kan tenslotte slechts sprake zijn tijdens de periode van de voorwaardelijke beëindiging. Dit komt in artikel 77tb, derde lid, aanhef tot uitdrukking. Daar is bepaald dat de terugplaatsing kan worden bevolen tijdens de voorwaardelijke beëindiging. Hieruit vloeit overigens voort dat de terugplaatsing de duur van de voorwaardelijke beëindiging niet te buiten kan gaan. Dit is ook in de tweede volzin van artikel 77tb, vierde lid, nog eens tot uitdrukking gebracht. In voorkomende gevallen zal het bij een terugplaatsing van langere duur dan ook noodzakelijk zijn eveneens de termijn van de voorwaardelijke beëindiging te verlengen binnen de daarvoor in artikel 77tb, tweede lid, Sr genoemde grenzen.

De inhoud van het vijfde lid komt overeen met de inhoud van het huidige artikel 77tb, zesde lid.

Het voorgestelde zesde lid ziet op de situatie waarin tijdens de verplichte nazorg een machtiging op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen wordt gegeven. De verplichte nazorg en de pij-maatregel komen daarmee tot een (onvoorwaardelijk) einde. Dit was reeds geregeld met artikel 77ta, derde lid, Sr dat met dit voorstel komt te vervallen (zie onderdeel E).

Artikel I, onderdeel H

Met dit onderdeel worden wijzigingen doorgevoerd in artikel 77x Sr. Daarmee wordt verhelderd dat een pij-maatregel wel geheel voorwaardelijk, maar niet gedeeltelijk voorwaardelijk kan worden opgelegd. Aanleiding hiervoor is een recent vonnis waarin een pij-maatregel wel gedeeltelijk voorwaardelijk werd opgelegd. Een dergelijke beslissing is onverenigbaar met de wettelijke systematiek van de pij-maatregel. De minimale duur van de maatregel is wettelijk vastgelegd in artikel 77s Sr. De maximale duur van de maatregel kan worden bereikt doordat de rechter de pij-maatregel kan verlengen. De rechter beziet bij de verlengingsbeslissing telkens opnieuw de noodzaak de jeugdige te behandelen in de gesloten omgeving van een justitiële jeugdinrichting en wordt daarbij voorgelicht door gedragsdeskundigen. Met het voorgaande is onverenigbaar dat de rechter de wettelijke duur van de maatregel en de behandeling die de jeugdige in de jeugdinrichting ondergaat, kan beperken door te bepalen dat deze gedeeltelijk niet ten uitvoer zal worden gelegd. Ook met de invoering van de verplichte nazorg met de wet van 13 december 2010 (Stb. 2010, 818) is deze mogelijkheid niet verenigbaar. Bij de totstandkoming van deze wet is immers tot uitdrukking gebracht dat met de invoering van een stelsel van voorwaardelijke beëindiging niet is beoogd de duur van de behandeling in het verband van de pij-maatregel in te korten of te verlengen (Kamerstukken I 2009/10, 31 915, C, blz. 10 en 11). Nu artikel 77x Sr naar de letter genomen ruimte laat voor een andere interpretatie, zie ik in voormelde beslissing reden met redactionele aanpassingen het gedeeltelijk voorwaardelijk opleggen van een pij-maatregel wettelijk uit te sluiten.

Met de in dit onderdeel voorgestelde wijzigingen wordt daarnaast het voorwaardelijk opleggen van een GBM uitgesloten. Deze maatregel biedt een juridisch kader om de jeugdige een op de problematiek toegesneden en mogelijk intensief behandelprogramma te laten ondergaan. De uitvoering van dit behandelprogramma vergt voorbereiding, tijdige beschikbaarheid van noodzakelijk geachte gedragsinterventies en ondersteuning vanuit de (jeugd-)reclassering. Zoals hiervoor bij onderdeel E uiteen is gezet, komt de inhoud van dit programma bij het opleggen van de GBM reeds vast te staan. Bij de vaststelling van dit persoonsgerichte behandelprogramma, wordt uitgegaan van de noodzaak de jeugdige op

dat moment met de van het programma deel uitmakende gedragsinterventies in aanraking te brengen. Het voorwaardelijk opleggen van een GBM, waarbij de tenuitvoerlegging van dat programma afhankelijk wordt gesteld van mogelijke nieuwe strafbare feiten in de toekomst, miskent deze gedachte. Daarbij gaat het voorwaardelijk opleggen van de jeugd-sanctie in de regel gepaard met het formuleren van bijzondere voorwaarden die het gedrag van de jeugdige betreffen. Bij het opleggen van een voorwaardelijke GBM roept dit de vraag op waarom deze voorwaarden dan niet van het programma van de GBM zelf deel uit zouden kunnen maken.

Artikel III, onderdelen A en B

Ook de wijziging in artikel 1 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) betreffen het herstel van redactionele onvolkomenheden. De wijzigingen in onderdeel B zien op artikel 77 Bjj. Daar is geregeld dat de jeugdige beroep kan instellen tegen de beslissing van de Minister die strekt tot weigering van het verlenen van een machtiging tot deelname aan een scholings- en trainingsprogramma (STP). De voorgestelde wijzigingen verhelderen dat dit rechtstreekse beroep ook kan worden ingesteld wanneer een tijdige beslissing op de aanvraag voor deelname aan het STP uitblijft. Ook een beslissing tot intrekking van een machtiging, zo althans luidt het voorstel, wordt vatbaar voor rechtstreeks beroep.

Artikel IV

Dit artikel beoogt terugwerkende kracht te verlenen aan de met de artikelen I, onderdelen C, E en F, II, onderdeel B en III, onderdeel B, voorgestelde wijzigingen. Als gevolg van het overgangsrecht bij de wet waarmee deze voorwaardelijke beëindiging werd ingevoerd (Stb. 2010, 818) zal het stelsel van voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel daardoor gelden voor jeugdigen aan wie de pij-maatregel werd opgelegd in verband met strafbare feiten die zijn begaan ná inwerkingtreding van die wet. De hier voorgestelde aanpassingen zullen, nu daaraan terugwerkende kracht wordt verleend, reeds betrekking kunnen hebben op de eerste jeugdigen die ingevolge het nieuwe stelsel met verplichte nazorg in aanraking komen.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven