

Vergaderjaar 2005–2006

30 332

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen (gedragsbeïnvloeding jeugdigen)

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 juli 2005 en het nader rapport d.d. 6 oktober 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 mei 2005, no. 05.001886, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen (gedragsbeïnvloeding jeugdigen), met memorie van toelichting.

Voorgesteld worden onder meer een nieuwe maatregel tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen, de schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden en een uitbreiding van de mogelijkheden om jeugdsancties te combineren.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel. Hij maakt opmerkingen over de bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, het overgangsrecht en de uitvoering. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 20 mei 2005, nr. 05.001886, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 juli 2005, nr. W03.05.0189/I, bied ik U hierbij aan. De Raad maakt een aantal opmerkingen, die hieronder puntsgewijs worden besproken.

1. Bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis Volgens de in het Actieprogramma Jeugd terecht ingezette beleidslijn dient onder het motto «lik-op-stuk» de strafrechtelijke reactie op een of meer door een jeugdige verdachte gepleegde strafbare feiten zo snel mogelijk te volgen op de aanhouding.¹ In verband daarmee wordt een wettelijke grondslag voorgesteld om in de fase van voorlopige hechtenis alvast te kunnen starten met vormen van gedragsbeïnvloeding. Uitgangspunt daarbij is volgens de memorie van toelichting dat in verband met het onschuldbeginsel een voorlopige interventie geen elementen mag bevatten die overwegend bestraffend zijn of die anderszins de indruk wekken dat de verdachte als veroordeelde wordt behandeld.²

De Raad maakt een tweetal opmerkingen.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.6, eerste alinea.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.6, vijfde alinea.

a. *Eerzijds stelt de toelichting bij de bespreking van projecten die geschikt zijn om toe te passen als bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, dat geen strijd met het onschuldbeginsel behoeft te ontstaan, als de jeugdige instemt met de te stellen bijzondere voorwaarde. Een expliciete bekentenis wordt niet nodig geacht. Door een bekentenis te verlangen, zo vervolgt de toelichting, zou de jeugdige in de verleiding kunnen komen om te bekennen uitsluitend om voor schorsing van de voorlopige hechtenis in aanmerking te komen. Bovendien zou de culturele achtergrond van bepaalde jeugdigen tot extra terughoudendheid bij het verlangen van een bekentenis kunnen leiden.¹ Anderzijds verlangt de toelichting wel een bekentenis bij bepaalde andere projecten die indringend ingaan op het gepleegde delict.² Naar mag worden verondersteld gelden ook nu dezelfde bezwaren tegen het verlangen van een bekentenis. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op het waarborgen van het vermoeden van onschuld en de toelichting op dit punt te verduidelijken.*

b. *Het komt er naar het oordeel van de Raad op aan dat deelneming aan een voorlopige interventie als bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis geschiedt op basis van vrijwilligheid. Dit element zou dan ook in de wet tot uitdrukking gebracht moeten worden. De wijze waarop de vrijwilligheid wordt vastgesteld kan dan in de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur uitgewerkt worden. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.*

1. *Bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis*
Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is artikel II, onderdeel B, van het wetsvoorstel aangepast. Voorgesteld wordt nu in artikel 493, zesde lid, van het Wetboek van strafvordering te verankeren dat de rechter slechts bijzondere voorwaarden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis verbindt voor zover de jeugdige daarmee kan instemmen. Door te verlangen dat de jeugdige instemt met de te stellen bijzondere voorwaarden wordt voorkomen dat de indruk zou ontstaan dat de jeugdige als veroordeelde wordt behandeld. Hiermee wordt gewaarborgd dat het vermoeden van onschuld in stand blijft. Voorts is in genoemd artikellid een grondslag opgenomen voor het uitwerken bij algemene maatregel van bestuur aan welke eisen de instemming van de jeugdige moet voldoen. Uit de memorie van toelichting is voorts de suggestie dat voor bepaalde projecten die in het kader van de bijzondere voorwaarden kunnen worden toegepast toch een bekentenis zou worden verlangd, geschrapt.

2. Overgangsrecht

Voorgesteld wordt de wettelijke beperkingen om jeugdsancties te combineren op te heffen (artikel 77g, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht). De Raad merkt op dat dit voorstel kan leiden tot een verzwaring van de opgelegde straf. Terzake van dit onderdeel voorziet artikel V van het wetsvoorstel niet in overgangsrecht. Het gevolg is dat dit onderdeel onmiddellijke werking heeft, zodat de opheffing van de beperkingen om sancties te combineren ook van toepassing is op strafbare feiten, begaan voordat de wet in werking is getreden.

Naar het oordeel van de Raad is dit in strijd met artikel 7, eerste lid, tweede volzin, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Volgens die bepaling mag geen zwaardere straf worden opgelegd, dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.

De Raad adviseert met betrekking tot het voorstel tot het combineren van sancties te voorzien in overgangsrecht.

2. Overgangsrecht

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State op dit punt is in artikel V een overgangsbepaling toegevoegd. In onderdeel A wordt nu voorgesteld de verruimde mogelijkheden tot het combineren van sancties slechts toepasbaar te maken ten aanzien van feiten waarvan de vervolging is aangevangen na inwerkingtreding van deze wet. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de overgangsbepaling in onderdeel C aan te vullen met een regeling voor de gevallen waarin de veroordeling is uitgesproken voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.6, zevende alinea.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.6, achtste alinea.

3. Uitvoering

Volgens de memorie van toelichting zal het wetsvoorstel per saldo geen extra kosten voor de rijksbegroting meebrengen.¹ De Raad plaatst vraagtekens bij deze stelling. Uit de memorie van toelichting blijkt dat er behoefte is aan meer mogelijkheden om in de fase van de voorlopige hechtenis alvast te kunnen starten met een vorm van gedragsbeïnvloeding van de jeugdige.² Volgens de memorie van toelichting wordt voorts de praktijk van schorsing van de voorlopige hechtenis onder de bijzondere voorwaarde van het volgen van een gedragsprogramma thans in een aantal arrondissementen afgewezen wegens strijd met het onschuldbeginsel.³ Aannemelijk is dan ook dat de voorgenomen wettelijke grondslag voor de bijzondere voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis zal leiden tot een toename van de toepassing van deze interventie, terwijl – zo staat in de memorie van toelichting vermeld – hiervan niet het gevolg mag zijn dat het zwaartepunt van de strafrechtelijke reactie verschuift naar de fase voorafgaande aan het rechterlijk vonnis.⁴ In verband met de bijzondere voorwaarden wijst de Raad tevens op het belang van voldoende capaciteit in jeugdinstellingen in geval van schending van de voorwaarden. Dit aspect wordt in de memorie van toelichting niet behandeld. Verder zal naar het oordeel van de Raad de voorgestelde gedragsmaatregel als nieuwe sanctiemodaliteit voor jeugdigen kunnen leiden tot extra kosten als gevolg van langdurige behandelprogramma's. De Raad merkt ten slotte op dat alle adviesinstanties vraagtekens hebben geplaatst bij de stelling dat het wetsvoorstel geen extra kosten met zich brengt. Tegen deze achtergronden adviseert de Raad de uitvoeringsaspecten en daarmee verband houdende kosten nader toe te lichten.

3. Uitvoering

Naar aanleiding van het advies van de Raad om de uitvoeringsaspecten en de daarmee verband houdende kosten nader toe te lichten is de Memorie van Toelichting aangevuld met een passage over de kostenverschuivingen die het wetsvoorstel naar verwachting tot gevolg zal hebben. In de toelichting is voorts aangegeven dat in het kader van de evaluatie die in artikel IV van het wetsvoorstel is voorzien, het verloop van deze kostenverschuiving zal worden gevolgd. Met de staatssecretaris van VWS is afgesproken dat de budgettaire effecten met behulp van nacalculatie tussen beide departementen worden verrekend, waarbij het gaat om de extra zaken die toegeschreven kunnen worden aan het wetsvoorstel. Uit de evaluatie zal blijken welke extra zaken kunnen worden toegeschreven aan dit wetsvoorstel.

Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt in artikel III, onderdeel A, een samenloopbepaling op te nemen met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 3, derde lid, van de Wet op de jeugdzorg. Aanleiding hiervoor vormt het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet op de jeugdzorg alsmede wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering waarin ook een wijziging van artikel 3, derde lid, van de Wet op de jeugdzorg wordt voorgesteld.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

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 Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.9.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.6, vijfde alinea.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.6, tweede alinea.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.6, laatste alinea.