

Notitie: Het adolescentenstrafrecht pakt verkeerd uit voor minderjarigen

Het plan van het kabinet om het adolescentenstrafrecht in te voeren is alleen een verbetering voor jongeren tussen de 18 en 23 jaar. Voor minderjarigen heeft het voorgestelde plan enkele verstreckende gevolgen die in strijd zijn met het VN-Kinderrechtenverdrag. Defence for Children toetst in deze notitie de plannen van het kabinet aan het VN-Kinderrechtenverdrag (1). Gekeken is verder in hoeverre het voorstel onderbouwd kan worden met cijfers (2) en wetenschappelijk onderzoek (3).

1. Adolescentenstrafrecht is in strijd met het VN-Kinderrechtenverdrag

De kabinetsplannen om het adolescentenstrafrecht van toepassing te verklaren op 16- en 17 jarigen en om de omzetting van de pij-maatregel in een TBS-maatregel mogelijk te maken zijn in strijd met het VN-Kinderrechtenverdrag. Een overzicht:

Kabinetsplannen adolescentenstrafrecht	Strijd met VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK) en / of het Nederlandse voorbehoud daarop:
Mogelijkheid tot omzetting van de pij-maatregel in een TBS-maatregel bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar.	De omzetting (zonder dat er sprake is van een nieuw strafbaar feit) van een pij-maatregel die is opgelegd aan een minderjarige in de leeftijd van 12-15 jaar, in een TBS-maatregel bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar, is in strijd met het IVRK en met het Nederlandse voorbehoud daarop.
Handhaven van het Nederlandse voorbehoud bij artikel 37 IVRK: toepassing van het volwassenstrafrecht in zaken van 16- en 17-jarigen;	Het Comité voor de Rechten van het Kind heeft de Nederlandse regering diverse keren verzocht om het voorbehoud op artikel 37 IVRK in trekken. Daaraan is tot op heden geen gehoor gegeven.
Verhoging maximale termijn jeugddetentie van twee jaar naar vier jaar voor 16- en 17-jarigen.	Er is geen onderbouwing voor het geven van langere straffen in zaken van 16- en 17-jarigen. Daarmee is dit plan in strijd met het beginsel dat voorschrijft dat vrijheidsbeneming alleen als uiterste maatregel kan worden toegepast en voor de kortst mogelijke passende duur.
Opsluiten van 16- en 17-jarigen in Penitentiaire Inrichtingen voor volwassenen.	De overheid moet er naar streven om minderjarigen in aparte instellingen te plaatsen. Het plaatsen van minderjarigen in een Penitentiaire Inrichting in plaats van in een justitiële jeugdinrichting is in strijd met dit uitgangspunt.
Inzet volwassenreclassering in zaken van 16- en 17- jarigen.	Iedereen die met minderjarigen werkt moet daarvoor speciaal zijn opgeleid. Het inzetten van volwassenreclassering brengt een te groot risico mee dat de opgebouwde kennis en expertise van de jeugdreclassering niet benut wordt of wordt wegbezuinigd.

2. Zwaarder straffen minderjarigen is niet onderbouwd met cijfers

Het voorstel om minderjarigen harder en langer te gaan straffen is niet onderbouwd met cijfers. Er is sprake van een **afname** van de jeugdcriminaliteit. Het aantal door de politie gehoorde minderjarigen en het aantal minderjarigen dat wordt veroordeeld voor een ernstig feit is sinds 2008 sterk gedaald. Daar komt bij dat de kosten voor het verblijf van minderjarigen in een justitiële jeugdinrichting hoog zijn, € 518 per dag.ⁱ

Uit gesprekken met deskundige ketenpartners komen de volgende signalen naar voren:

- Twee jaar jeugddetentie wordt zelden opgelegd. Het aantal minderjarigen dat langer dan drie maanden jeugddetentie krijgt opgelegd is gering. Het aantal minderjarigen dat een jaar jeugddetentie krijgt opgelegd is nog minder. Het aantal minderjarigen dat de maximumstraf van twee jaar jeugddetentie krijgt opgelegd is het afgelopen jaar op een hand te tellen.
- Minderjarigen die via het volwassenstrafrecht veroordeeld worden, krijgen meestal straffen die qua duur/zwaarte niet hoger zijn dan welke binnen het jeugdstrafrecht mogelijk zijn.

Staatssecretaris Teeven verwijst in zijn brief van 25 juni 2011 naar het gegeven dat jongeren (15-23 jaar) bijna 30% uitmaken van het totaal aantal verdachten. Dit cijfer gaat echter over *verdachten* en zegt niks over de 16- en 17-jarigen die daadwerkelijk veroordeeld worden voor een ernstig strafbaar feit. De beschikbare cijfers over minderjarigen in het strafrecht zijn in onderstaande tabel opgenomen. Specifieke cijfers over de groep 16- en 17-jarigen zijn niet beschikbaar. Cijfers die aangeven welk percentage van het aantal minderjarigen dat tot een vrijheidsstraf is veroordeeld de maximale duur van de jeugddetentie (2 jaar) of een pij-maatregel (6 jaar) krijgt opgelegd, zijn niet gepubliceerd.

Minderjarigen	2005	2006	2008	2010
Aantal door de politie verhoorde minderjarigen ⁱⁱ	65.030	70.389	59.750	49.015
Opgelegde jeugddetentie (onvoorwaardelijk)	2.330	2.117	1.349	1.235
Opgelegde pij-maatregel	302	240	116	104
Toepassing volwassenstrafrecht op minderjarigen	149	134	?	+/- 100

3. Zwaarder straffen minderjarigen is niet onderbouwd met wetenschappelijk onderzoek

De voorgestelde nieuwe maatregelen wekken de verbazing omdat het Ministerie van Justitie in eerste instantie positief was over het gevoerde beleid op het gebied van jeugdstrafrecht. Volgens een beleidsnota uit juni 2010 "plegen jeugdigen minder vaak zware delicten en laat de recidive een lichte daling zien. Bij een groot deel van de jongeren kan met een lichte sanctie worden volstaan. Veel middelen worden ingezet ten behoeve van een kleine groep jeugdige delinquenten, met als doel deze jeugdigen ervoor te behoeden dat zij (verder) afglijden naar de zware criminaliteit'.ⁱⁱⁱ

Ook wetenschappers constateren dat harder straffen veelal tot een averechts effect leidt in zaken van minderjarigen. Onderzoeker Peer van der Helm (VU) concludeerde in zijn promotieonderzoek (juli 2011) dat een repressieve aanpak en straffen niet helpt. In een positief en meer open leefklimaat veranderen jongeren en is het mogelijk effect te bereiken. Jongeren leggen vaker de oorzaak van hun problemen bij zichzelf en ontwikkelen meer behandelmotivatie en empathie voor anderen, een belangrijke voorwaarde voor recidivevermindering. Ook worden ze minder gewelddadig.^{iv} Uit een onderzoek naar recidive blijkt dat werkstraffen een goed alternatief voor gevangenisstraffen vormen.^v Bijzonder hoogleraar jeugdrechtspleging Weijers (UU) stelt dat "minderjarigen niet volledig verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun doen en laten, maar hulp nodig hebben op

weg naar verantwoordelijkheid. Niet het delict is leidraad in het jeugdstrafrecht, maar het belang van het kind. Dat betekent dat minderjarigen eerst moeten worden geconfronteerd met hun gedrag en daarna moeten leren goed te maken wat ze hebben aangericht”.^{vi} Weijers stelt tevens vast dat vrijheidsbeneming met name in de eerste fase zeer stressvol kan zijn voor minderjarigen en wijst onder ander op *copingstijlen* en de angst voor geweld.^{vii} Wetenschappelijk onderzoek is tevens gedaan naar “Wat werkt”? Onderzoekers Van der Laan en Slotboom stellen dat afschrikking en *smart punishing* niet leiden tot een aantoonbaar resultaat. Voorzieningen als Amerikaanse *bootcamps* (op militaire leest geschoeide werkkampen) hebben **niet** geleid tot minder recidive.^{viii}

Naar aanleiding van de kabinetsplannen is door vijf professoren in een publicatie de stelling ingenomen dat het adolescentenrecht niet van toepassing kan zijn in zaken van minderjarigen.^{ix} Ook boden jonge strafrecht deskundigen tegenwicht aan de ‘aanhoudende roep om zwaardere straffen en de vaak onvolledige, onjuiste en tendentieuze beeldvorming over individuele verdachten, criminaliteitscijfers en het regime in gevangenissen en tbs-klinieken.^x De Raad voor de Rechtspraak stelt in juli 2011 in het advies over de invoering van minimumstraffen vast dat “uit onderzoek immers bekend is dat zwaarder straffen niet structureel leidt tot minder recidive en meer veiligheid”. In november 2010 stelt voorzitter Van den Emster dat: “Strenger straffen veel kost en nauwelijks iets oplevert. Het gevoel van onveiligheid in de samenleving wordt voornamelijk veroorzaakt door overlast. Dit los je niet op door strenger te straffen, maar door direct in te grijpen”.

4. Het VN- Kinderrechtencomité en jeugdstrafrecht

Het Comité voor de Rechten van het Kind erkent dat het beschermen van de publieke veiligheid een legitiem doel is van een strafrechtelijk systeem. Het is echter van mening dat dit doel het beste gediend wordt wanneer de beginselen van het VN-Kinderrechtenverdrag volledig gerespecteerd en geïmplementeerd worden. Het Verdrag stelt duidelijke regels en voorwaarden aan het jeugdstrafrecht en het toepassen van straf. Vrijheidsbeneming moet tot het uiterste worden beperkt. Het Comité voor de Rechten van het Kind maakt zich zorgen over het effect van de publieke opinie op het jeugdstrafrecht. “ ... *the increasing trend for juvenile justice to become the subject of social and emotional pressure was a matter of particular concern, since it created opportunities to undermine respect for the best interests of the child.*”^{xi}

Uit de VN-studie naar geweld tegen kinderen blijkt dat kinderen in gesloten instellingen vaak slachtoffer worden van geweld, waaronder slaan, vernedering, afzondering, verkrachting en dwangmaatregelen. Dit maakt dat deze jongeren kwetsbaarder worden en dat de kans groter is dat zij zich opnieuw schuldig maken aan strafbare feiten. Ook het VN-Kinderrechtencomité stelt dat minderjarige daders regelmatig zelf ook slachtoffer zijn van mishandeling of geweld. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor hun verdere ontwikkeling en ondermeer de kans verhogen dat zij in aanraking komen met het strafrecht. Het Comité licht tevens toe dat:

- Kinderen verschillen van volwassene in hun psychologische ontwikkeling, in emotioneel opzicht en in onderwijskundige behoeften. Dit vormt een basis voor een lichtere strafoplegging en een apart jeugdstrafrecht systeem.
- In strafzaken van minderjarigen moet het belang van het kind de eerste overweging zijn en staat het welzijn van het kind voorop.
- De nadruk op repressie en vergelding moet wijken voor doelen in het kader van herstelrecht. Herstelrecht maakt onderdeel uit van een goed en samenhangend jeugdstrafrecht systeem.

5. Conclusie Defence for Children :

Defence for Children maakt zich zorgen over de plannen die de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in de brief van 25 juni 2011 voorstelt en concludeert dat deze, als het om minderjarigen gaat, ingaan tegen de rechten van het kind. In plaats van minderjarigen alleen harder en langer te straffen, is het van belang te investeren in een goed en effectief jeugdstrafrecht systeem.

ⁱ http://www.rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/begroting,kst148608_19.html

ⁱⁱ Bronnen 2005-2006: CBS/WODC. 2008 en 2010: vtsPN Landelijke GIDS database

ⁱⁱⁱ 28 juni 2010 Beleidsdoorlichting jeugdsancties – ministerie van Justitie. Overzicht van de beleidsmaatregelen die in zes jaar zijn getroffen (2004-2010).

^{iv} *First do no Harm. Living Group climate in secure juvenile correctional institutions (2011)* - G.P.H. van der Helm – Vrije Universiteit

^v Recidive na werkstraffen. Een gematchte vergelijking. (2009) – H. Wermink, A. Blokland, P. Nieuwbeerta, & N. Tollenaar, Tijdschrift voor Criminologie, 51e jrg., 2009, nr. 3, pp. 211-227.

^{vi} De pedagogische uitdaging van het jeugdstrafrecht(2005), prof. I. Weijers, SWP Uitgeverij Amsterdam.

^{vii} De beleving van vrijheidsbeneming (2008) – Andre van der Laan en Ido Weijers In: Justitiële Interventies, Boom Juridische Uitgevers.

^{viii} Wat werkt?(2008) - Prof. P. van der Laan en A. Slotboom in: Justitiële Interventies Boom Juridische Uitgevers.

^{ix} 13 juli 2011 NRC Handelsblad: "Gênant: Minderjarigen harder straffen". Auteurs: M. Bruning (Universiteit Leiden), I. Weijers (Universiteit Utrecht) , P. van der Laan (Vrije Universiteit), G. de Jonge (Universiteit Maastricht), T. Dorelijers (Universiteit van Leiden).

^x <http://www.mr-online.nl/nieuws/juridisch-nieuws/roep-om-menselijker-maat-in-strafrecht.html>

^{xi} *Report on the 10th session October November 1995, CRC/ C/ para.220.*