



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

Uw brief: 18 juli 2019
Uw kenmerk: LV-19/0010
Datum: 16 oktober 2019
Kenmerk: RvA 86-19

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (AB 2012 no. 24) (verhoging strafmaxima zedendelicten, aanpassing verjaringstermijnen zedendelicten, aanbrengen verbeteringen en herstel omissies)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (AB 2012 no. 24) (verhoging strafmaxima zedendelicten, aanpassing verjaringstermijnen zedendelicten, aanbrengen verbeteringen en herstel omissies), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp strekt volgens de considerans en de toelichting ertoe om (1) – gelet op de gevoelens binnen de maatschappij – de gestelde strafmaxima voor zedendelicten in het Wetboek van Strafrecht te verhogen met vier jaar, (2) – in het kader van de strafrechtelijke bescherming van minderjarigen – de verjaringstermijnen voor twee zedendelicten¹ te doen vervallen en (3) enkele (technische) verbeteringen aan te brengen.

1.2 Gelet op de aard van de wijzigingen en het belang van artikel 39 van het Statuut (concordantiebeginsel) acht de Raad de input van stakeholders, i.c. het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, het Openbaar Ministerie en de Stichting Reclassering en Jeugdbescherming Aruba van essentieel belang bij de voorbereiding van het onderhavig ontwerp. Het is de Raad echter niet gebleken dat de indieners van het ontwerp zich in de voorbereidingsfase door enige bij de uitvoering betrokken instantie hebben laten adviseren. De Raad acht de voorbereiding van het ontwerp derhalve onvoldoende zorgvuldig en heeft gemeend advies in te moeten winnen bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (bijgevoegd), de Stichting Reclassering en Jeugdbescherming Aruba en het Openbaar Ministerie en heeft de zienswijzen en adviezen van de eerste twee genoemde instanties meegewogen in zijn advisering.²

1.3 De Raad begrijpt uit de toelichting dat naar aanleiding van het alarmerend aantal gevallen van meldingen van zedendelicten de afgelopen jaren en de behoefte om bescherming van minderjarigen op dit gebied, de regering een integraal plan heeft afgekondigd om deze sociaal-maatschappelijke problematiek aan te kunnen pakken. Doel van dit plan is om het taboe van seksueel misbruik van minderjarigen te doorbreken en om het slachtoffer door middel van een interdisciplinaire aanpak hulp te verlenen. Justitie maakt ook deel uit van voornoemd plan en het

¹ Het gaat hier om de zedenmisdrijven genoemd in artikelen 2:199 en 2:200 van het Wetboek van Strafrecht.

² Van het Openbaar Ministerie heeft de Raad ten tijde van het uitbrengen van het advies nog geen reactie op zijn verzoek ontvangen.

voorstel tot verhoging van de strafmaxima met vier jaar voor zedendelicten en het doen vervallen van de verjaringstermijn voor twee zedendelicten vormt daarbij het sluitstuk.³

Het is de Raad niet duidelijk om welk integraal plan⁴ het hier gaat en wat de inhoud is van deze aanpak: wat is de doelstelling, wat zijn de beoogde (meetbare) resultaten (en binnen welke termijnen) en wat zijn de instrumenten die hiervoor (integraal) worden ingezet? Door het gebrek aan inzicht hierin is het niet mogelijk om te toetsen of en in hoeverre hetgeen geregeld wordt in het onderhavige ontwerp past binnen dit plan en daarbij een (beoogd) effectief onderdeel vormt ter bestrijding van de genoemde sociaal-maatschappelijke problematiek (lees: de doelstelling en beoogde resultaten). De Raad adviseert nadrukkelijk om de toelichting alsnog op dit onderdeel aan te vullen.

1.4 In het licht van de toetsing van de effectiviteit van het voorstel en de genoemde integrale aanpak (vide onderdeel 1.3), vraagt de Raad zich voorts af welke overige maatregelen getroffen worden om het geschetste probleem van zedendelicten aan te pakken. De toelichting geeft alleen aan dat er voorlichtingscampagnes gaande zijn om in het algemeen het publiek bewust te maken en de minderjarigen die zich in deze risicovolle situaties bevinden weerbaarder te maken.⁵ Er wordt niet aangegeven of en wat er naast de verhoging van de strafmaxima op justitieel gebied aan aanvullende maatregelen worden genomen. Zo wordt niet uitgeweid over wat er gedaan zal worden om recidive tegen te gaan en welke preventieve (justitiële) maatregelen genomen zullen worden. De Raad wijst erop dat de effectiviteit van het ontwerp niet zonder zicht op dit integrale spectrum kan worden beoordeeld. Aanbevolen wordt om de toelichting specifiek op dit onderdeel aan te vullen.

1.5 Los van het voornoemde integraal plan is het de Raad onvoldoende duidelijk (a) wat de exacte aanleiding en reden is voor hetgeen geregeld wordt in het onderhavige ontwerp (de probleemstelling) en (b) in hoeverre het voorstel effectief zal bijdragen aan (het versterken van de) bescherming van de minderjarigen.

Zowel de toelichting als de considerans spreken over enerzijds de bescherming van de minderjarigen en anderzijds over de gevoelens binnen de maatschappij voor wat betreft het beter (repressief) optreden ter bescherming van de minderjarigen. De Raad krijgt hierbij de indruk dat de regering hinkt op twee gedachten en derhalve twee probleemstellingen identificeert: (1) een kennelijk minder sterke bescherming van minderjarigen welke zich manifesteert in een toename van het aantal meldingen van zedendelicten en (2) de door de regering gepercipieerde gevoelens en vraag van de maatschappij voor steviger optreden c.q. straffen ter bescherming van minderjarigen. De Raad merkt op dat het simultaan noemen van deze elementen ervoor zorgt dat de probleemstelling vertroebeld wordt en de effectiviteit van de voorstellen hierdoor niet goed beoordeeld kunnen worden; de oplossing voor het ene element hoeft immers niet de (meest effectieve) oplossing te zijn voor het andere element. De Raad adviseert derhalve om de probleemstelling steviger en eenduidig te formuleren teneinde de effectiviteit van het onderhavige ontwerp te kunnen toetsen.

1.6 Aangegeven wordt dat er in het eerste kwartaal van 2019 19 meldingen zijn gedaan waarbij minderjarigen onder de 15 jaar het slachtoffer zijn geworden van ontucht en 12 meldingen zijn gedaan waarbij minderjarigen van 16 jaar en ouder het slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik. Deze cijfers zijn volgens de toelichting alarmerend en zorgen voor onrust binnen de

³ MvT, p. 1 – 5.

⁴ De Raad heeft dit plan opgevraagd, maar dit niet kunnen ontvangen.

⁵ MvT, p. 3.

maatschappij.⁶ De Raad stelt vast dat deze cijfers betrekking hebben op een relatief korte periode en meent dat deze cijfers over deze periode niet per se voldoende onderbouwing bieden voor het wijzigen van strafmaxima voor zedendelicten. De toegenomen meldingen kunnen immers ook een gevolg zijn van voorlichtingsactiviteiten en het feit dat er recentelijk meldmogelijkheden zijn gecreëerd. Ook het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (het Hof) heeft in zijn schrijven aan de Raad ter zake aangegeven dat voorkomen dient te worden dat een dergelijke wijziging van het Wetboek van Strafrecht wordt ingegeven door enkele incidentele, geruchtmakende zaken.⁷ De Raad adviseert derhalve om ter zake duidelijkheid te scheppen over de noodzaak voor de verhoging vis-à-vis de historische ontwikkelingen (c.q. aantal meldingen van zedendelicten).

1.7 Voorts vraagt de Raad zich af op basis waarvan de regering heeft kunnen bepalen dat een verhoging van de strafmaxima van vier jaren voor dit type delicten tegemoet komt aan de gevoelens van de maatschappij. De toelichting geeft aan dat de leidende gedachte van de ontwerpers van het Wetboek van Strafrecht van Nederland - waar het Arubaanse wetboek op gebaseerd is – was dat de strafmaxima van de vrijheidsstraffen in hun onderlinge verhouding de ernst van de verschillende delicten tot uitdrukking brengen. De regering geeft aan dit uitgangspunt te onderschrijven en in verband hiermee is geconstateerd dat in de loop der jaren de maatschappij zwaarder is gaan tillen aan dit soort delicten. Hierdoor voldoen de hierop gestelde strafmaxima niet meer aan de huidige maatschappelijke opvattingen en dienen deze verhoogd te worden; de regering heeft hier gekozen voor een verhoging van vier jaren. De regering geeft aan dat hiermee de harmonie en het systematische patroon in de wettelijke maxima in het wetboek van Strafrecht gehandhaafd blijven en tegelijkertijd zo veel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de gevoelens van de maatschappij. De Raad acht een nadere onderbouwing van deze stellingname op zijn plaats.

1.8 De considerans geeft aan dat als onderdeel van het integraal plan een afdoende bestraffing van zedendelicten nodig is. Dit krijgt zijn beslag in de voorgestelde verhoging van de strafmaxima voor zedenmisdrijven met vier jaar en de schrapping van de verjaringstermijnen bij twee zedendelicten. Er wordt echter niet toegelicht waarom dit voorstel voor een hogere strafbedreiging zal leiden tot een stevigere bescherming van de minderjarigen (lees in deze: vermindering van zedendelicten). De toelichting voorziet immers niet in gegevens en/of onderzoeken (uit andere landen) waaruit blijkt dat een verhoging van de strafmaxima voor zedendelicten heeft geleid tot een verlaging van het aantal zedendelicten (i.c. correlatie tussen verzwaring van straffen en vermindering van delicten). De Raad adviseert derhalve met klem om de toelichting aan te vullen met informatie die aantoont dat deze voorstellen daadwerkelijk het gewenste effect zullen hebben.

1.9 Zoals in het bovengenoemde onderdeel is aangegeven constateert de Raad dat in de toelichting een analyse van de verwachtingen over de uitvoering van de voorgestelde verhoging van de strafmaxima ontbreekt. In het kader van de beoordeling van de effectiviteit van de voorgestelde regeling is een dergelijke analyse van eminent belang, maar ook de ervaringen elders met het verhogen van strafmaxima. De Raad wijst in deze situatie – ter illustratie van het belang van het raadplegen van de betrokken instanties – onder meer op het feit dat het verhogen van de strafmaxima om zodoende tegemoet te komen aan de ‘gevoelens van de maatschappij’ voor een afdoende bestraffing, niet automatisch betekent dat de rechterlijke macht zwaarder zal straffen. Het zou immers mogelijk zijn dat de rechterlijke macht naar zijn oordeel bij de veroordelingen ter zake zedenmisdrijven geen behoefte heeft aan een hoger strafmaximum. In een dergelijk geval zou de uitvoering van dit voorstel naar maatstaf van de regering dan ineffectief blijken.

⁶ MvT, p. 1.

⁷ Briefadvies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie aan de Raad van Advies inzake de ontwerp-Landsverordening Verhoging strafmaxima zedendelicten, aanpassing verjaringstermijnen zedendelicten, aanbrengen verbeteringen en herstel omissies dd. 30 september 2019 (kenmerk Pr.112/2019).

1.10 De Raad constateert dat met de verhoging van de strafmaxima met vier jaar voor zedendelicten het Wetboek van Strafrecht op dit aspect zal afwijken van de andere landen binnen het (Caribische deel van het) Koninkrijk (c.q. Sint Maarten en Curaçao). Bovendien leidt de verhoging van vier jaar bij ieder voorgesteld te wijzigen strafbaar feit tot verhoudingsgewijs onevenredige verschillen. Zo wordt voor sommige zedendelicten het strafmaximum met de verhoging van vier jaar verdubbeld en leidt de verhoging met vier jaar voor andere zedendelicten weer tot een verhoging van een fractie. De Raad adviseert mede – gelet op dit punt en uit oogpunt van concordantie – om de strafmaxima gelijk te trekken met de overige Caraïbische landen binnen het Koninkrijk.⁸ Hiervoor pleit ook het feit dat het niet onaannemelijk is dat Hof zelf – waar mogelijk – de desbetreffende wetsbepalingen in de verschillende Caraïbische landen van het Koninkrijk op concluderende wijze zal toepassen.

1.11 Voorgesteld wordt om voor de zedenmisdrijven zoals genoemd in de artikelen 2:199 en 2:200 van het Wetboek van Strafrecht geen verjaringstermijn op te nemen. Dit is lijn met de verjaringstermijn zoals die geldt in Nederland. Geconstateerd wordt dat in Nederland echter ook voor andere ernstige zedenmisdrijven - die minderjarigen kunnen treffen - welke equivalent zijn aan de misdrijven beschreven in artikelen 2:196, tweede lid, 2:197, 2:198 en 2:201 van het Wetboek van Strafrecht geen verjaringstermijn geldt. Geadviseerd wordt om ook voor die misdrijven geen verjaringstermijn op te nemen.⁹

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 Thans wordt in artikelen 1:35 en 1:36 van het Wetboek van Strafrecht bepaald dat de minister belast met justitie – onder bepaalde in de desbetreffende artikelen genoemde omstandigheden – de voorwaardelijke invrijheidstelling kan uitstellen, achterwege laten of herroepen indien hij door het Centraal College voor de Reclassering een daartoe strekkend advies heeft gekregen. Dit betekent dat de minister geen bevoegdheid heeft om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten indien het Centraal College voor de Reclassering adviseert om een voorwaardelijke invrijheidstelling toe te kennen. Met het voorgestelde artikel I, onderdeel 1., subonderdelen B en C worden de artikelen 1:35 en 1:36 van het Wetboek van Strafrecht zodanig aangepast dat de minister belast met justitie niet langer een daartoe strekkend advies van het Centraal College voor de Reclassering nodig heeft om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen, achterwege te laten of te herroepen. De minister hoeft conform het wijzigingsvoorstel alleen het Centraal College voor de Reclassering te horen. Dit impliceert dat de minister dus te allen tijde – en ongeacht het advies van het Centraal College voor de Reclassering – de voorwaardelijke invrijheidstelling wel of niet kan toekennen; er kan dus van het advies van het Centraal College voor de Reclassering in het voordeel of het nadeel van de gedetineerde worden afgeweken. De Raad vraagt zich ten aanzien van dit voorstel af waarom hiervoor gekozen wordt. De Raad wijst er hierbij op dat bij deze opzet immers gewaakt moet worden voor willekeur en dat geen inbreuk wordt gemaakt op het gelijkheids- en vertrouwensbeginsel. Voorts wijst hij erop dat deze uitbreiding van de bevoegdheid aan de minister niet betekent dat de beslissingen van de minister ter zake het wel of niet toekennen van de voorwaardelijke invrijheidstelling niet aan rechterlijke toetsing onderhevig zijn. De rechter kan namelijk het beleid van de minister toetsen op consistentie (c.q. willekeur), waarbij tevens het discriminatieverbod en het vertrouwensbeginsel aan de orde zullen (kunnen) komen.¹⁰ Gelet op het voorgaande wordt geadviseerd de wijziging van de betreffende artikelen te heroverwegen.

⁸ Verwezen wordt eveneens naar het ter zake gelijklopende advies van het Hof (zie noot 7).

⁹ Verwezen wordt eveneens naar het ter zake gelijklopende advies van het Hof (zie noot 7).

¹⁰ Verwezen wordt eveneens naar het ter zake gelijklopende advies van het Hof (zie noot 7).

2.2 In het voorgestelde artikel I, onderdeel 1., subonderdelen B en C, wordt bepaald dat de adviserende rol van het Centraal College voor de Reclassering ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling een andere invulling krijgt. De Raad heeft geconstateerd dat in de toelichting wordt aangegeven dat deze wijziging een verduidelijking inhoudt ten aanzien van de rol die de minister belast met justitie – als eindverantwoordelijke – heeft ten aanzien van het toekennen van voorwaardelijke invrijheidstelling.¹¹ De wijziging betreft echter een verruimende bevoegdheid aan de minister (vide ook onderdeel 2.1). Ontwerp en toelichting dienen op dit punt op elkaar aangepast te worden.

2.3 In het voorgestelde artikel I, onderdeel 1., subonderdeel D, wordt artikel 1:37, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht - inzake de bevoegdheid van de minister belast met justitie om de voorwaardelijke invrijheidstelling op een eerder moment te kunnen laten plaatsvinden in verband met een tekort aan plaatsen voor de ten uitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen in penitentiaire inrichtingen (de zogenaamde Trein-regeling) – aangepast. Het voordeel van deze Trein-regeling is dat alle gedetineerden gelijkelijk worden behandeld en procentueel gelijkelijk van een eerdere vrijlating kunnen profiteren. De voorgestelde aanpassing houdt in dat de minister, *rekening houdende met de mate waarin de rechtsorde door die invrijheidstelling zal worden geschokt*, de voorwaardelijke invrijheidstelling op een eerder moment kan laten plaatsvinden in het kader van tekorten aan plaatsen. Met het toevoegen van ‘het rekening houden met de geschokte rechtsorde’ wordt de indruk gewekt dat de minister een extra afweging zal maken bij het toepassen van de vervroegde voorwaardelijke invrijheidsstelling, wat zou kunnen betekenen het niet in acht nemen van het gelijkheidsbeginsel. De Raad vraagt zich hierbij af of deze toevoeging wel wenselijk is, aangezien de rechter bij het opleggen van de duur van de vrijheidsstraf al de mate van geschoktheid van de rechtsorde heeft betrokken. Het eveneens toepassen van dit criterium in het geval van de Trein-regeling zou kunnen leiden tot de uitkomst dat de uiteindelijke duur van de vrijheidsbeneming tweemaal in het nadeel van de gedetineerden zal worden meegenomen, wat onredelijk kan zijn. Voorts meent de Raad evenals het Hof dat door te spreken van ‘de mate waarin de rechtsorde is geschokt’, willekeur mogelijk wordt gemaakt.¹² Gelet op het voorgaande wordt geadviseerd de voorgestelde aanpassing te heroverwegen.

2.4 In voorgesteld artikel I, onderdeel 2., subonderdeel O, wordt voorgesteld om de strafmaxima voor doodslag (artikel 2:259) te verhogen naar twintig jaren. Door de verhoging van strafmaxima voor zedendelicten in Titel XIII en de als gevolg hiervan onevenwichtige verhouding tussen het huidige strafmaximum voor doodslag (15 jaren) en het hoogst voorgestelde strafmaximum voor zedendelicten in deze titel, is het naar de mening van de regering – gelet op het feit dat het leven het grootste rechtsgoed is – noodzakelijk om het strafmaximum voor doodslag van 15 jaren te verhogen naar 20 jaren. Dit wordt in voorgesteld artikel I, onderdeel 2., subonderdeel S, eveneens gedaan ten aanzien van het strafmaximum voor zware mishandeling met voorbedachten rade, de dood ten gevolge hebbende (artikel 2:276, tweede lid). In het licht van concordantie adviseert de Raad om ook dit maximum gelijk te trekken met de andere landen van het Caribische deel van het Koninkrijk (vide ook onderdeel 1.10).¹³

2.5 In voorgesteld artikel II wordt het overgangsrecht ter zake de voorgestelde aanpassingen van artikelen 1:31, 1:35 en 1:36 van het Wetboek van Strafrecht geregeld. Het voorgesteld artikel II bepaalt dat de voornoemde artikelen zoals die luiden voor de inwerkingtreding van toepassing blijven op verzoeken voor voorwaardelijke invrijheidsstelling die voor de datum van

¹¹ MvT, p. 6.

¹² Verwezen wordt eveneens naar het ter zake gelijkkluidende advies van het Hof (zie noot 7).

¹³ Verwezen wordt eveneens naar het ter zake gelijkkluidende advies van het Hof (zie noot 7).

inwerkingtreding van het ontwerp zijn ingediend en waarop nog geen beslissing is genomen. De Raad wijst er – mede naar aanleiding van het advies van het Hof – op dat er strijdigheid met het legaliteitsbeginsel te voorzien is voor reeds veroordeelden die thans onder de geldende voorwaarden op voorwaardelijke invrijheidsstelling kunnen rekenen.¹⁴

3. Memorie van toelichting

In de toelichting wordt aangegeven dat aan de voorgestelde wijzigingen financiële gevolgen verbonden zijn. Verwacht wordt dat indien er hogere straffen gegeven worden, de kosten gerelateerd aan de detentie zullen toenemen. Er wordt echter aangegeven dat de exacte kosten niet in kaart gebracht kunnen worden en deze derhalve uit de praktijk zullen moeten blijken.¹⁵ De Raad acht deze toelichting niet toereikend gelet op het bepaalde in artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72). In ieder geval dient een indicatie te worden gegeven van de te verwachte kosten op basis van de te verwachte impact van deze verhoging van de strafmaxima voor zedendelicten en de overige in het ontwerp genoemde delicten. Het feit dat dit niet aangetoond kan worden doet wederom vermoeden dat het (verwachte) effect van het voorstel niet geheel duidelijk is bij de regering en dat er met de rechterlijke macht en overige instanties in de keten geen overleg ter zake heeft plaatsgevonden.

4. Redactioneel

4.1 Geconstateerd is dat voorgesteld artikel I - per te wijzigen boek van het Wetboek van Strafrecht - is ingedeeld. Elk te wijzigen boek wordt hierbij aangeduid met een Arabisch cijfer. Deze indeling is echter wetstechnisch niet conform de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek. Het Wetboek van Strafrecht is immers een enkele regeling, waardoor de opsplitsing naar boek niet nodig is. Elk te wijzigen artikel van het Wetboek van Strafrecht dient dus slechts op volgorde aangeduid te worden door een Latijns hoofdletter.

4.2 Zowel in de marge van het ontwerp als de toelichting zijn overige voorstellen ter redactionele verbetering geplaatst.

5. Conclusie en eindadvies

Hoewel de Raad zich kan vinden in het streven van de regering om de bescherming van minderjarigen op het gebied van seksueel misbruik te versterken, heeft hij – door een gebrekkige onderbouwing voor wat betreft de noodzaak en effectiviteit van de gepresenteerde voorstellen alsook de ambigue probleemstelling – stevige bedenkingen bij het onderhavige ontwerp. De Raad kan zich hierdoor weliswaar wel met de doelstelling, maar niet met de inhoud van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgedrag

¹⁴ Verwezen wordt eveneens naar het ter zake gelijklopende advies van het Hof (zie noot 7).

¹⁵ MvT, p. 5-6.