

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2009

1. Inleiding

Via deze brief willen wij u informeren over de gratieprocedure voor levenslanggestraften en de wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Hierbij wordt voldaan aan het verzoek van de Vaste Kamercommissie van Justitie d.d. 14 november 2008 om het onderzoek naar de gratieprocedure nader toe te lichten.

Het aantal veroordelingen tot levenslang is na het jaar 2000 aanzienlijk gegroeid. Op dit moment zijn 28 personen onherroepelijk veroordeeld tot levenslang en zijn zeven personen nog niet onherroepelijk veroordeeld tot levenslang.

In deze brief geven wij aan welk beleid ten aanzien van levenslanggestraften ons voor ogen staat. Het gaat daarbij om de wijze waarop aan de detentie van levenslanggestraften specifieke invulling kan worden gegeven, om het opnieuw invoeren van de zogenaamde volgprocedure en de mogelijkheid van gratieverlening aan levenslanggestraften.

Levenslanggestraften zijn en blijven een specifieke groep in detentie. Hiervoor dient aandacht te zijn bij alle veranderingen en ontwikkelingen in het gevangeniswezen. Wij achten het van belang om op een meer op de doelgroep toegesneden wijze inhoud te geven aan het verblijf van levenslanggestraften in een penitentiaire inrichting. Er dient aandacht te zijn voor de vraag wat iemand nodig heeft om de jarenlange detentie op een humane wijze te ondergaan.

Tot op heden is geen specifiek beleid ontwikkeld voor de groep levenslanggestraften. Op grond van de volgende redenen is besloten om de gratieprocedure voor levenslanggestraften en de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf te bestuderen:

1. de groei van het aantal veroordelingen tot levenslang;

2. de kritische uitlatingen van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en het Forum «Humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf» over het beleid ten aanzien van levenslanggestraften;
3. de uitspraak van de Hoge Raad van 16 juni 2009 over levenslang.

Door de invoering van onderstaand beleid leggen wij een aantal andere accenten in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Hierdoor kan meer aandacht worden besteed aan de specifieke omstandigheden van de groep levenslanggestraften in detentie.

2. Tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf

Het gevangeniswezen is op dit moment in het kader van het programma Modernisering van het Gevangeniswezen aan veranderingen onderhevig. Een van de veranderingen is, zoals bij uw Kamer bekend, de indeling van de gedetineerdenpopulatie in zes doelgroepen. Gedetineerden worden per doelgroep geplaatst en krijgen een gericht dagprogramma aangeboden. De huidige situatie is dat levenslanggestraften verspreid over het gevangeniswezen worden geplaatst. Levenslanggestraften die nu op een zorgafdeling in het gevangeniswezen zijn geplaatst komen straks in aanmerking voor plaatsing in één van de Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC) in het gevangeniswezen. De overige levenslanggestraften gaan onder de doelgroep langverblijvenden vallen (gedetineerden met een straf of strafrestant van meer dan vier maanden).

2.1. Plaatsing van levenslanggestraften

De RSJ heeft in haar advies over levenslang aanbevolen dat naar het samenplaatsen van levenslanggestraften op een aparte afdeling gekeken dient te worden. Bij de keuze tot het samenplaatsen van levenslanggestraften spelen personele belangen, maar ook het belang van de levenslanggestrafte zelf.

Uitgangspunt van het nieuwe beleid is dat het samenplaatsen van levenslanggestraften de voorkeur heeft. Alleen als de levenslanggestrafte zelf aangeeft dat hij dat niet wenst, wordt niet tot samenplaatsen overgegaan. Dit wordt in het najaar 2009 bij de groep levenslanggestraften geïnventariseerd. Vervolgens bepaalt de Dienst Justitiële Inrichtingen waar het mogelijk is om een aantal luwteafdelingen te creëren gericht op langdurig verblijf.

2.2 Dagprogramma

Omdat van terugkeer in de samenleving in principe geen sprake is, komen levenslanggestraften niet in aanmerking voor interventies die zijn gericht op het voorbereiden van een succesvolle terugkeer in de samenleving. Dit betekent dat voor de groep levenslanggestraften een andere benadering moet gelden, vooral gelet op de veranderingen in het gevangeniswezen in het kader van het programma Modernisering Gevangeniswezen (MGw).

In het programma MGw staat de persoonsgerichte benadering centraal. De persoonsgerichte benadering zal ook gaan gelden voor levenslanggestraften. Dit betekent dat voor elke levenslanggestrafte een persoonlijk detentieplan wordt opgesteld. In het persoonlijk detentieplan wordt ingegaan op de persoonlijke behoefte van de levenslanggestrafte, onder andere om te zorgen voor een zinvolle dagbesteding. Stelselmatig dient het persoonlijk detentieplan met de levenslanggestraften te worden besproken en eventueel te worden bijgesteld.

Het is van belang dat ook levenslanggestraften een zinvolle dagbesteding hebben. Gelet op de persoonlijke ontwikkeling en in het kader van zingeving komen daarom ook levenslanggestraften in aanmerking voor onderwijs. Tevens worden indien daarvoor indicaties bestaan, bijvoorbeeld in het kader van de volgprocedure, gedragsinterventies opgenomen in het persoonlijk detentieplan.

3. Volgprocedure

Tot 1998 bestond er een «Volgprocedure Langgestrafte» voor gedetineerden met een lange straf (oorspronkelijk vanaf 6 jaar) en levenslanggestraften. Dit betekende dat bij één derde van de ondergane straf iemand standaard werd opgenomen in het Penitentiair Selectie Centrum (PSC). Ook kon worden geadviseerd over gratie. Met de toename van het aantal langgestraften en de opkomst van het psychisch medisch overleg (PMO) in alle penitentiaire inrichtingen is deze procedure op een gegeven moment gereduceerd tot een schriftelijke toetsing, met de mogelijkheid tot opname in het PSC op indicatie. Toen bleek dat dit ook betrekkelijk weinig toevoegde, is deze regeling in 2000 afgeschaft¹.

In de praktijk wordt een beoordeling van het welbevinden van de levenslanggestrafte (naast de mogelijkheid tot bespreking van een gedetineerde in het reguliere Psycho Medisch Overleg) gemist. Men acht een regelmatige controle van belang omdat lange gevangenisstraffen de lichamelijke en psychische gezondheid van de gedetineerde kunnen beïnvloeden. Wij zijn dan ook voornemens om een procedure, gelijk aan de eerdere volgprocedure, in het leven te roepen, waarbij minimaal één keer in de vijf jaar aan een levenslanggestrafte de gelegenheid wordt aangeboden om onderzoek te laten doen gericht op diagnostiek en risicotaxatie. Op basis van dit onderzoek wordt een advies uitgebracht. Dit advies richt zich onder andere op de verdere tenuitvoerlegging van de straf. De levenslanggestrafte kan het psychologisch rapport tevens gebruiken voor het indienen van een gratieverzoek.

4. Gratieprocedure

Op 16 juni 2009 heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan in een zaak waarin de verdachte door het gerechtshof Arnhem op 18 april 2007 is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf². Kern van het verweer was dat in het Nederlandse gratiebeleid tegenwoordig levenslang ook letterlijk levenslang is, zodat de veroordeelde dus tot zijn dood opgesloten moet blijven en geen enkel perspectief heeft op verkorting van de straf.

Het opleggen van een levenslange gevangenisstraf was volgens de verdediging in strijd met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg (EHRM).

De Hoge Raad heeft op 16 juni 2009 bepaald dat het Nederlandse beleid niet in strijd is met het EVRM. De Hoge Raad oordeelt dat aan de EHRM-jurisprudentie niet valt te ontnemen dat een voorziening ter verkorting van de levenslange gevangenisstraf dient te bestaan uit een wettelijk voorgeschreven periodieke herbeoordeling van de straf door een rechter. Door onder meer de mogelijkheid van gratie bestaat er enig uitzicht op vrijlating.

De uitspraak van de Hoge Raad beschouwen wij als ondersteuning van het ingezette beleid. Levenslang is in beginsel levenslang. Soms is een misdrijf zo ernstig en is het risico dat iemand gevaarlijk blijft zo groot, dat blijvende uitsluiting uit de maatschappij noodzakelijk is.

¹ Staatscourant 12 september 2000, nr. 176, p. 9.

² LJN:BF3741, Hoge Raad, 07/10699.

Of een tijdelijke straf of een levenslange gevangenisstraf wordt opgelegd, is een keuze van de rechter. Het betreft hier een weloverwogen keuze van de rechter tussen een tijdelijke gevangenisstraf van maximaal dertig jaar en een levenslange gevangenisstraf. Met het in 2005 verhogen van het maximum van de tijdelijke gevangenisstraf van twintig naar dertig jaar is het verschil met levenslang minder groot geworden. Dit maakt dat de rechter meer dan voorheen een weloverwogen keuze maakt voor een levenslange gevangenisstraf.

De mogelijkheid van gratie biedt een veroordeelde een perspectief op vrijlating. Vanuit de wetenschap dat personen en omstandigheden in de loop der tijd kunnen veranderen, geldt ook voor levenslanggestraften dat zij in aanmerking kunnen komen voor gratie. Het gevaar dat een levenslanggestrafte vormt voor de samenleving is voor de beslissing om al dan niet gratie te verlenen uiteraard een wezenlijk punt van afweging. Het verlenen van gratie kan bestaan uit het omzetten van de levenslange gevangenisstraf in een tijdelijke gevangenisstraf waarna alsnog voorwaardelijke invrijheidstelling kan plaatsvinden of het beëindigen, eventueel onder voorwaarden, van de levenslange gevangenisstraf.

Gratieverzoeken worden conform de door de Gratiwet voorgeschreven procedure afgehandeld. Voor gratieverzoeken van levenslanggestraften betekent dit dat het advies wordt gevraagd van de rechter die de straf heeft opgelegd en het Openbaar Ministerie. Aan de hand van deze adviezen wordt vervolgens op het gratieverzoek beslist. Recentelijk is gratie verleend aan een levenslanggestrafte die in Duitsland was veroordeeld wegens een dubbele moord en die zijn straf in Nederland uitzat. Hij kreeg gratie omdat hij ongeneeslijk ziek was en nog maar kort te leven zou hebben.

Verschillende instanties, zoals het Forum «Humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf» en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming pleiten voor een periodieke toetsing van de levenslange celstraf. In mijn ogen zijn er voldoende toetsingsmogelijkheden. Mede gelet op de uitspraak van de Hoge Raad zien wij geen noodzaak om de levenslange gevangenisstraf tussentijds te toetsen, bijvoorbeeld na vijftien jaar.

Op basis van de individuele omstandigheden van de levenslanggestrafte wordt over het gratieverzoek van een levenslanggestrafte beslist. Hierbij spelen naast de vergeldingscomponent en de ernst van het delict ook andere aspecten, zoals de leeftijd van een levenslanggestrafte, medische en psychiatrische toestand en het recidiverisico. Herziening of voorwaardelijke invrijheidstelling op een vast moment doet geen recht aan het individuele geval van de levenslang gestrafte. In zijn algemeenheid kan niet gezegd worden dat een levenslanggestrafte na 15, 20 of 25 jaar geen gevaar meer is voor de samenleving. In sommige gevallen is het langer, in andere gevallen korter en in weer andere gevallen zal het gevaar voor de samenleving nooit verdwijnen en is vrijlating geen optie. De individuele beoordeling die dient te geschieden, maakt het instrument van de gratie veel bruikbaar dan herziening of voorwaardelijke invrijheidstelling op een vast moment.

Het is van belang dat elk gratieverzoek van een levenslanggestrafte per individueel geval wordt bekeken. Hiervoor kan dan ook geen standaard beleid worden voorgeschreven.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin