

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1899

Vragen van de leden **Groothuizen** (D66) en **Van der Graaf** (ChristenUnie) aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming over *levenslanggestraften* (ingezonden 13 januari 2020).

Antwoord van Minister **Dekker** (Rechtsbescherming) (ontvangen 2 maart 2020) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 1590.

Vraag 1

Bent u bekend met het onderzoeksrapport van de Nationale ombudsman naar klachten over een gratieadvies van het openbaar ministerie (OM), gepubliceerd op 18 december 2019?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2 en 3

Wat is uw reactie op de conclusie van de Nationale ombudsman dat de advisering door het OM inzake een gratieverzoek uit 2017 tekortschiet in het licht van eisen die uit artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) voortvloeien op het punt van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf? Bent u het hiermee eens? Zo nee, waarom niet?

Heeft u zich bij het beoordelen van het gratieverzoek ervan vergewist of het OM-advies voldeed aan de daaraan te stellen eisen (waaronder die welke voortvloeien uit het EVRM), aangezien de Nationale ombudsman oordeelt dat het OM-advies niet de vereiste duidelijkheid biedt en onvoldoende is gemotiveerd, maar u zich wel op dit advies gebaseerd heeft?

Antwoord 2 en 3

Het OM heeft in de gratieprocedure een onafhankelijke en magistratelijke adviesrol op basis waarvan het de zaak beoordeelt. Het OM is in zijn advies ingegaan op de in zijn ogen relevante criteria die voor de beoordeling van het desbetreffende gratieverzoek van belang waren. Ik was van oordeel dat dit advies van het OM voldoende onderbouwd was. Om die reden heb ik mijn afwijzende beslissing mede op het advies van het OM gebaseerd. Ik zal bij de

¹ Rapportnummer: 2019/063

weging van adviezen in de toekomst rekening houden met dit oordeel van de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het OM in zijn advies op alle EVRM-criteria die op een levenslangzaak van toepassing zijn had moeten ingaan. Daarnaast is de Nationale ombudsman van oordeel dat het OM beter inzichtelijk had moeten maken hoe het tot zijn oordeel kwam. Het OM heeft aangegeven met die oordelen van de Nationale ombudsman in toekomstige adviezen meer rekening te houden.

Vraag 4

Kunt u reageren op de constatering van de Nationale ombudsman dat er door de overheid (ministerie en OM) geen eenduidige koers werd gevaren bij het bepalen welke informatie nodig was voor het beslissen op een gratieverzoek, en dat de betrokkene vanuit verschillende instanties (OM, ministerie) verschillende berichten kreeg over de al dan niet uit te voeren slachtoffer/impactonderzoeken? Bent u het ermee eens dat dit onwenselijk is? Bent u van plan hiertoe maatregelen te treffen? Zo ja welke? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

In het algemeen hecht ik eraan dat de belangen van slachtoffers- en nabestaanden altijd in de beoordeling worden betrokken. In het huidige beleidskader rondom de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf wordt daarom periodiek onderzoek gedaan naar de impact op de slachtoffers en nabestaanden. Slachtoffers en nabestaanden kunnen zo, indien zij dat wensen, door het Adviescollege levenslanggestraften worden gehoord.

Dat het voorkomt dat verschillende overheidsorganen die in de gratieprocedure een rol te vervullen hebben verschillend oordelen over – in dit geval – al dan niet uit te voeren slachtoffer/impactonderzoeken is in een gratieprocedure niet uit te sluiten, nu ieder van die overheidsorganen juist vanuit zijn eigen specifieke taak en verantwoordelijkheid adviseert.

Vraag 5

Bent u het ermee eens dat de lange duur van de behandeling van dit gratieverzoek (bijna 24 maanden), onwenselijk is? Bent u bereid maatregelen te treffen die leiden tot een versnelling van de procedure, zoals een wettelijke termijn specifiek voor gratieverzoeken van langgestraften? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Zoals eerder aangegeven in antwoorden op Kamervragen vergaderjaar 2018–2019, Aanhangsel handelingen, nr. 1733, kent de Gratiwet geen termijnen voor de behandeling van gratieverzoeken. Beslissingen omtrent gratieverzoeken zijn individuele beslissingen die op de omstandigheden van het individuele geval zijn toegesneden. Die omstandigheden kunnen van geval tot geval zeer sterk uiteenlopen en het is ondoenlijk in de wet bij benadering een opsomming te geven van alle concrete omstandigheden die een verzoekschrift om gratie voor inwilliging vatbaar zouden maken. Immers, gratie kan niet alleen verleend worden voor levenslange gevangenisstraffen, maar bijvoorbeeld ook voor tijdelijke gevangenisstraffen en sommige geldboetes. Dat dit bij een levenslanggestrafte, waarbij al dan niet inlichtingen aan het Adviescollege levenslanggestraften worden gevraagd, meer tijd kost, hangt samen met de uitgebreide onderzoeken die noodzakelijk zijn om tot een zorgvuldige advisering en beoordeling te kunnen komen. Dergelijke dossiers vragen, gezien de zeer ernstige strafbare feiten die zijn gepleegd, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de mogelijke risico's bij terugkeer in de samenleving, een zorgvuldige afweging. Ik zie dan ook geen noodzaak om op dit punt maatregelen te nemen.

Vraag 6

Kunt u reageren op het oordeel van de Nationale ombudsman dat de eerder in 2014 gewekte indruk – dat gebrek aan transparantie en voortvarendheid in een eerdere procedure voortvloeyde uit onwil van de toenmalige Staatssecretaris om daadwerkelijk invulling te geven aan de mensenrechtentoets die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) vraagt bij levenslanggestraften – met de gang van zaken rond het gratieverzoek uit dit onderzoek niet

is weggenomen? Bent u bereid stappen te zetten om op transparante en voortvarende wijze gestalte te geven aan een daadwerkelijke invulling van deze mensenrechtentoets? Zo ja, wat gaat u doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Ik zie het in vraag 6 geformuleerde oordeel niet terug in het rapport 2019/063 van de Nationale ombudsman. Met de periodieke toetsing door het Adviescollege levenslanggestraften en de herbeoordeling middels de gratieprocedure is naar mijn mening op een juiste wijze invulling gegeven aan de mensenrechtentoets die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vraagt bij levenslanggestraften. Inmiddels is ook door de Hoge Raad vastgesteld dat het huidige stelsel (beleidskader) rondom de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf voldoet aan de eisen van het EVRM. Ik acht het dan ook niet nodig om verdere stappen te zetten.

Vraag 7

Bent u het ermee eens dat, in tegenstelling tot wat u in antwoorden op eerdere Kamervragen² heeft gesteld, de Hoge Raad in een arrest over oplegging van de levenslange gevangenisstraf uit 2017 het *stelsel* van herbeoordeling voldoende vond³ maar dit oordeel niet de *praktijk* betreft? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

Als letterlijk wordt aangesloten bij de formuleringen in het arrest van de Hoge Raad dan klopt het inderdaad dat de Hoge Raad de praktijk van het stelsel van herbeoordeling nog niet heeft beoordeeld. De Hoge Raad geeft het volgende aan: «indien op enig moment zou komen vast te staan dat een levenslange gevangenisstraf ook onder vigeur van het nieuwe stelsel van herbeoordeling in de praktijk nimmer wordt verkort, zal zulks bepaaldelijk een factor van betekenis zijn bij de alsdan te beantwoorden vraag of de oplegging dan wel de verdere tenuitvoerlegging verenigbaar is met art. 3 EVRM.» Bij een strikte interpretatie van het woord «praktijk» is het juist dat deze nog niet door de Hoge Raad is beoordeeld. Echter, deze strikte interpretatie had ik bij de beantwoording van de eerder gestelde Kamervragen niet voor ogen. Het stelsel schetst de kaders voor de uitvoering van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. De praktijk dient binnen deze kaders vorm te krijgen en zou dan dus ook de toetsing van de Hoge Raad moeten doorstaan. In die zin bedoelde ik mijn eerdere antwoord. De zaken die volgens het nieuwe stelsel worden behandeld zijn overigens nog niet aan toetsing door de Hoge Raad onderworpen geweest.

Vraag 8

Deelt u de zorgen van vragenstellers over deze praktijk, waarin de drie langst gedetineerde levenslanggestraften in Nederland welgeteld ca. 60 procedures ter verkrijging (of behoud) van uitzicht op invrijheidsstelling voerden?⁴ Wat zegt dit aantal procedures over de overeenstemming van de praktijk van de Nederlandse tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf met de aanwijzingen die het EHRM hierover in zijn vaste rechtspraak heeft gegeven? Bent u bereid dit stelsel te heroverwegen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Opgemerkt moet worden dat het beleidskader is gewijzigd in 2017. De genoemde procedures hebben zich grotendeels voor de wijziging van het beleidskader afgespeeld. Op de praktijk van de tenuitvoerlegging ben ik in mijn antwoord op vraag 7 reeds ingegaan. Het beleidskader is inmiddels enige tijd operationeel. De Hoge Raad is van oordeel dat mede gelet op de getroffen regelingen, in het bijzonder het Besluit Adviescollege levenslanggestraften en de wijzigingen van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden en de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting, het Nederlands recht thans voorziet in een zodanig stelsel van herbeoordeling op

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Aangangsel Handelingen, nr. 1733

³ De Hoge Raad (strafkamer) 19 december 2017 (ECLI:NL:HR:2017:3185)

⁴ <https://forumlevenslang.nl/nieuws/het-forum-levenslang-het-nederlands-juristen-comite-voor-de-mensenrechten-en-het-nederlands-helsinki-comite-verzoeken-het-comitevan-ministers-van-de-raad-van-europa-toe-te-zien-op-naleving-van-de-mu/>

grond waarvan in de zich daarvoor lenende gevallen kan worden overgegaan tot verkorting van de levenslange gevangenisstraf, dat oplegging van een levenslange gevangenisstraf op zichzelf niet in strijd is met artikel 3 EVRM. Daarom zie ik nu geen aanleiding het stelsel te herzien.

Vraag 9

Wat is uw reactie op het kritische advies van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), Forum Levenslang en het Nederlands Helsinki Comité van november 2019 aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de toepassing van de levenslange gevangenisstraf in het Koninkrijk?⁵ Bent u bereid hier een formele reactie op te geven en een afschrift hiervan naar de Tweede Kamer te sturen?

Antwoord 9

Op grond van het reglement van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (CM) hebben NGO's en mensenrechteninstituten de mogelijkheid om een bijdrage in te dienen bij het CM over de tenuitvoerlegging van uitspraken van het EHRM. De staat wordt hierop de mogelijkheid geboden om een reactie in te zenden. Van die gelegenheid is gebruik gemaakt. De regeringsreactie is gepubliceerd in de databank van de Raad van Europa met betrekking tot de executie van uitspraken van het EHRM.⁶

Vraag 10 en 11

Kunt u uitleggen hoe het komt dat u veel vertrouwen heeft in het gerecht wanneer deze een levenslange gevangenisstraf oplegt, maar wanneer hetzelfde gerecht positief adviseert ten aanzien van een gratieverzoek u steeds van dit positieve advies afwijkt terwijl voor een dergelijke afwijking blijkens wetsgeschiedenis en jurisprudentie alleen plaats is in geval van bijzondere omstandigheden die niet door het gerecht in zijn advies zijn meegewogen?

Staat het u naar uw oordeel vrij om uw oordeel inzake een gratieverzoek in de plaats te stellen van het adviserend gerecht? Zo ja, waarop baseert u uw oordeel? Zo nee, hoe valt te verklaren dat de gratiebeslissing afwijkt van het positief advies van het gerecht?

Antwoord 10 en 11

Vooropgesteld dient te worden dat het instrument gratie niet alleen betrekking heeft op levenslange gevangenisstraffen, maar ook op andere sancties. Onder gratie wordt het kwijtschelden, verminderen of veranderen verstaan van straffen die door de rechter zijn opgelegd. Met andere woorden, het is geen recht maar een discretionaire bevoegdheid van de Kroon. Bij die discretionaire bevoegdheid hoort een ruime beslissruimte voor de Kroon om te beoordelen of gratie wel of niet wordt verleend.

In [verreweg] de meeste gevallen wordt het rechterlijk advies opgevolgd. De adviezen van de rechter wegen zwaar maar de beslissing van de Kroon blijft een belangenafweging per situatie. Een zwaarwegende factor bij de gratiebeslissing is het gevaar dat betrokkene nog vormt voor de samenleving. Een andere reden voor afwijzing kan de uitzonderlijke ernst van de feiten zijn, waardoor handhaving van de levenslange straf nog steeds gerechtvaardigd is gelet op het effect op de maatschappij en de slachtoffers/nabestaanden.

Vraag 12

Hoe wenselijk vindt u het dat een politiek ambtsdrager moet beslissen over complexe en maatschappelijk gevoelige kwesties als gratie? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 12

Gratie kan worden verleend voor geldelijke sancties vanaf 340 euro, vrijheidsbepalende sancties en vrijheidsbenemende sancties, waaronder ook levenslange gevangenisstraffen. Het betreft in de praktijk meer dan alleen de

⁵ <https://njcm.nl/actueel/mensenrechtenorganisaties-adviseren-raad-van-europa-over-toepassing-levenslange-gevangenisstraf-in-het-koninkrijk/>

⁶ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2019\)1447E#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2019\)1447E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2019)1447E#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2019)1447E%22%5D%7D)

tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf of anderszins zware en- of gevoelige zaken. Het huidige systeem zorgt er voor dat een gratieverzoek vanuit verschillende overheidsorganen wordt beoordeeld. Met name belangen van slachtoffers, nabestaanden en de eventuele impact op de maatschappij krijgen op deze manier meer gewicht.