

Vergaderjaar 2021–2022

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 718

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2022

Tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen van 3 juni 2021 (Kamerstuk 29 279, nr. 656) zegde mijn ambtsvoorganger toe uw Kamer te informeren over de verkenning van een alternatieve wijze van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf in de vorm van een regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Met deze brief doe ik deze toezegging gestand en geef ik aan hoe de herbeoordeling zou kunnen worden veranderd. Graag ga ik op korte termijn met uw Kamer hierover in debat.

Deze brief begint met een beschrijving van de huidige wijze van herbeoordeling, gevolgd door de contouren van een mogelijke v.i.-regeling. Ik betrek hierbij het advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) «Levenslang herzien» van 9 mei 2022.¹ Tot slot geef ik u kort mijn reactie op het evaluatierapport van 21 oktober 2021 van de Erasmus Universiteit Rotterdam over het Besluit Adviescollege levenslanggestraften.²

1. Huidige wijze van herbeoordeling

Uit artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke bestraffing) en de bijbehorende rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad vloeit voort dat levenslanggestraften recht hebben op een perspectief op vrijlating en een mogelijkheid tot herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.³ Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een stelsel van herbeoordeling vastgesteld en

¹ Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 710.

² Kamerstuk 29 279, nr. 689 en bijlage.

³ Zie o.a. EHRM 9 juli 2013, nrs. 66069/09, 130/10 & 3896/10 (Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk), EHRM 26 april 2016, nr. 10511/10 (Murray/Koninkrijk der Nederlanden) en HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

besproken met de Tweede Kamer. Het stelsel is tevens uiteengezet in diverse Kamerbrieven.⁴

Binnen het huidige stelsel wordt een levenslanggestrafte voorbereid op de herbeoordeling door na vijftientig jaar detentie periodiek te worden getoetst door het Adviescollege levenslanggestrafte (hierna ook: het Adviescollege). Het Adviescollege is een onafhankelijke commissie met uitgebreide expertise in het strafrecht, de forensische gedragswetenschappen en de victimologie. Het beoordeelt of een levenslanggestrafte in aanmerking kan komen voor re-integratieactiviteiten. Daarbij hanteert het vier toetsingscriteria: het recidiverisico, de delictgevaarlijkheid, het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende detentie, en de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding. Deze criteria zijn in lijn met de opdracht die de wetgever in artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet heeft neergelegd om bij het toekennen van vrijheden rekening te houden met de veiligheid van de samenleving en met de belangen van slachtoffers en nabestaanden. De criteria sluiten ook aan bij de strafdoelen waarover wordt gesproken in artikel 2, aanhef en onder b, van de Gratiwet en in de rechtspraak van het EHRM over de levenslange gevangenisstraf.

Uiterlijk zes maanden voor de eerste beoordeling door het Adviescollege wordt de levenslanggestrafte geplaatst in het Pieter Baan Centrum (PBC). Het PBC verricht gedurende tenminste zes weken, maar zoveel langer als nodig, onderzoek gericht op diagnostiek en risicoanalyse. Daarbij kan onder meer een oordeel worden gegeven over de persoonlijkheidsontwikkeling van de levenslanggestrafte tijdens detentie. Tevens kan op basis van klinische bevindingen een risico-inventarisatie en een inschatting worden gemaakt van de kans op gewelddadig gedrag. Het Adviescollege baseert zijn advies mede op het rapport van het PBC. Naast het onderzoek door het PBC wordt advies ingewonnen bij de reclassering en wordt – voor zover zij hieraan wensen mee te werken – een slachtoffer- en nabestaandenonderzoek uitgevoerd. Voorts ontvangt het Adviescollege het strafdossier, het penitentiaal dossier en in voorkomend geval het verpleegdossier. Het Adviescollege is bevoegd (verdere) informatie in te winnen en bijstand te vragen van (specifieke) deskundigen.

Het Adviescollege brengt haar advies uit aan de Minister voor Rechtsbescherming. De Minister beslist over de eventuele toekenning van re-integratieactiviteiten of – bij een vervolgdadvies – over het alsnog aanbieden of uitbreiden daarvan.

De daadwerkelijke herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf (en eventuele invrijheidstelling) vindt na zevenentwintig jaar detentie plaats via een ambtshalve gratieprocedure. In die procedure staat de vraag centraal of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de levenslanggestrafte hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar re-integratie, dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf geen enkel met de strafrechtspleging na te streven doel in redelijkheid meer dient. Tevens worden in die afwegingen de belangen van de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding betrokken. De rechter brengt daarbij conform de Grondwet en de Gratiwet advies uit, waarna een beslissing wordt genomen door de Kroon, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming. Bij de ambtshalve gratieprocedure *informeert* het Adviescollege de Minister over de voortgang van de toegekende re-integratieactiviteiten.

⁴ Zie Kamerstuk 29 279, nrs. 325, 338 en 354 en Kamerstuk 29 279, nr. 366.

2. Alternatieve wijze van herbeoordeling: een v.i.-regeling

Het stelsel van herbeoordeling wordt inmiddels enkele jaren toegepast.⁵ Het voldoet volgens de Hoge Raad aan de eisen van artikel 3 EVRM.⁶ Desondanks zijn er voor mij redenen om een alternatieve wijze van herbeoordeling voor te stellen. Deze redenen zal ik hieronder noemen, om vervolgens de contouren van een mogelijke v.i.-regeling te presenteren.

2.1. Redenen voor wijziging

a. Ongewenste spanning tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht

Zoals aangegeven beslist de Minister voor Rechtsbescherming over het al dan niet toekennen van re-integratieactiviteiten gedurende de fase van de periodieke toetsing. Bij de latere herbeoordeling (al dan niet gratieverlening) is de Kroon op voordracht van de Minister de beslissende autoriteit, na advies van de rechter. Dat de Kroon beslist is grondwettelijk verankerd (artikel 122 Grondwet). Het gratieadvies van de rechter weegt uiteraard zwaar en wordt in beginsel gevolgd, maar de Kroon heeft de ruimte om in bijzondere omstandigheden gemotiveerd anders te beslissen.

Is de veroordeelde het oneens met een (gratie)beslissing, dan kan hij zich tot de civiele rechter wenden. In de praktijk leidt dit in individuele zaken tot een veelvoud aan rechterlijke procedures waarbij ook tussentijdse beslissingen worden bestreden. Daarbij wordt de discretionaire ruimte van het bestuur en de Kroon naar mijn indruk steeds verder ingeperkt door de rechter. Het leidt bovendien tot onnodige traagheid in het proces van re-integratie en herbeoordeling en tot minder duidelijkheid richting de samenleving, de slachtoffers en nabestaanden en de levenslanggestrafte.

Mijns inziens zou het daarom beter zijn de beslissing tot eventuele invrijheidstelling van levenslanggestrafte te beleggen bij de rechter zelf. Dat vermindert niet alleen de beschreven spanning tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht, het komt ook tegemoet aan de (maatschappelijke en politieke) kritiek dat het stelsel van herbeoordeling thans een politiek karakter zou hebben. Het wijzigen van de beslissende autoriteit zou kunnen worden vormgegeven door de gratiebeslissing bij de rechter te beleggen. Dat vergt echter wijziging van de Grondwet. Het gaat bovendien voorbij aan het feit dat het gratie-instrument ook wordt ingezet bij andere sancties dan de levenslange gevangenisstraf, waarbij deze problematiek niet speelt. Het ligt daarom meer voor de hand om de oplossing te zoeken buiten de kaders van het gratie-instrument, in een specifieke regeling voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.

b. Beperkte rechtswaarborgen

De huidige herbeoordelingsprocedure van de levenslange gevangenisstraf ontbeert ten aanzien van de beslissing en van de eventuele invrijheidstelling belangrijke procedurele waarborgen, zoals een hoorrecht (in de gratieprocedure) en beslistermijnen.

⁵ Het Besluit Adviescollege levenslanggestrafte is in werking getreden op 1 maart 2017 (Stcrt. 2017, nr. 65365).

⁶ Zie o.a. HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185.

c. Positieve gratiebeslissing heeft een (te) definitief karakter

De Gratielwet biedt weliswaar ruimte voor voorwaardelijke gratieverlening, en dus voor het houden van toezicht, maar dat is beperkt tot een proeftijd van ten hoogste twee jaar. Bij levenslanggestraften, de zwaarste categorie veroordeelden, vind ik dat onvoldoende. Een specifieke regeling van herbeoordeling voor levenslanggestraften biedt de mogelijkheid om op dit punt betere waarborgen in te bouwen.

d. Discrepancie tussen v.i. tijdelijk gestraften en herbeoordeling levenslang

Met inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen (op 1 juli 2021) is de periode van v.i. op een maximum van twee jaar gesteld nadat tweede derde van de gevangenisstraf is voldaan. Reeds bij de introductie van het huidige stelsel van herbeoordeling is aangegeven dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf systematisch goed moet (blijven) aansluiten bij het Nederlandse sanctiestelsel, in die zin dat de detentieduur van een levenslanggestrafte in beginsel langer moet zijn dan de detentieduur van iemand die is veroordeeld tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar.⁷ De levenslange gevangenisstraf is immers de zwaarste straf die het Nederlandse rechtssysteem kent. In het licht hiervan is het merkwaardig dat een levenslange gevangenisstraf zou (kunnen) leiden tot een kortere detentieperiode dan het geval is bij de maximale tijdelijke gevangenisstraf, waarbij de gedetineerde in principe na achtentwintig jaar detentie in aanmerking komt voor v.i. Dat doet ook geen recht aan de keuze van de rechter om de zwaarste straf van ons rechtssysteem op te leggen. Gelet op de maximering van de v.i.-periode, is het dan ook wenselijk om het moment van herbeoordeling bij levenslanggestraften daarmee in lijn te brengen. Bij de vormgeving van een specifieke regeling voor herbeoordeling voor levenslange gevangenisstraffen kan deze discrepantie worden geadresseerd.

2.2. Contouren mogelijke v.i.-regeling voor levenslanggestraften

Een eigen v.i.-regeling voor levenslanggestraften acht ik gezien het bovenstaande het meest aangewezen alternatief voor het huidige beoordelingssysteem. Ook de andere landen binnen ons Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) kennen reeds een dergelijke v.i.-regeling. Daar is de rechter de beslissende autoriteit. Ik volg hiermee het advies van de RSJ. In bijlage 1 treft u van dit advies een samenvatting aan. Hieronder schets ik de contouren van een dergelijke regeling voor levenslanggestraften. Deze zijn op onderdelen vergelijkbaar met de geldende v.i.-regeling voor tijdelijk gestraften.

Toekenning v.i. levenslanggestrafte

Bij een v.i.-regeling als alternatief voor de ambtshalve gratieprocedure zou een levenslanggestrafte na een vaste detentieperiode van bijvoorbeeld dertig jaar in aanmerking kunnen komen voor v.i. Het verlenen van v.i. is geen automatisme. Net als bij de huidige ambtshalve gratieprocedure zal de vraag centraal moeten staan of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar resocialisatie, dat met voortzetting van de straf in redelijkheid geen legitiem strafdoel (waaronder vergelding) meer wordt gediend. Als een legitiem strafdoel wel aanwezig is, wordt de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf voortgezet. Er kan dan na

⁷ Kamerstuk 29 279, nr. 338, p. 19.

verloop van tijd – bijvoorbeeld na vijf jaar – een nieuwe beoordeling door de rechter plaatsvinden.

In het verlengde hiervan moeten levenslanggestraften zich conform de (Europese) jurisprudentie kunnen voorbereiden op de herbeoordeling. Dat betekent dat elementen van het huidige systeem moeten worden geïncorporeerd in een nieuwe v.i.-regeling. Ook in het geval van een v.i.-regeling zal een zeker «voortraject» in de vorm van toelating tot de re-integratie moeten blijven bestaan, zoals nu is bij het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften. Een alternatief is deze taak – het adviseren over de toelating en re-integratieactiviteiten – bij de rechter te beleggen. Vast staat dat in het voortraject vergaarde informatie over de persoonlijke ontwikkeling van de levenslanggestrafte, het toelaten van de levenslanggestrafte tot de re-integratiefase en het horen van de slachtoffers en nabestaanden ook van groot belang is voor een herbeoordeling door de rechter.

Duur van de v.i. en voorwaarden toezicht

De levenslange gevangenisstraf is de zwaarste straf die de rechter kan opleggen. De straf is gereserveerd voor de meest ernstige misdrijven. Daarom hecht ik er waarde aan de zwaarte van de levenslange gevangenisstraf terug te zien in een specifieke v.i.-regeling voor levenslanggestraften.

Bij tijdelijk gestraften geldt sinds de Wet straffen en beschermen een v.i.-periode van twee derde van de straf, met een maximum van twee jaar. Bij levenslanggestraften acht ik gelet op bovenstaande een langere v.i.-periode gerechtvaardigd. Ik denk bijvoorbeeld aan een periode van vijf jaar. Uiteraard dient de termijn te passen binnen de kaders van de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad.

Bij toepassing van een v.i.-regeling moeten voorts de juiste voorwaarden kunnen worden gesteld, zodat er een duidelijk kader is voor begeleiding en toezicht tijdens de v.i.-periode. Niet alleen met het oog op de veiligheid van de samenleving, maar ook in het belang van de levenslanggestrafte zelf. Ook binnen de huidige Gratiewet en bij de v.i.-regeling voor tijdelijk gestraften bestaat de mogelijkheid om voorwaarden te stellen.

Het stellen van voorwaarden gaat altijd gepaard met een proeftijd. Indien de veroordeelde gedurende de proeftijd voorwaarden schendt, kan de proeftijd -eenmalig of telkens – worden verlengd of de v.i. worden herroepen. Deze beslissing kan ook bij levenslang worden belegd bij het OM, overeenkomstig de v.i.-regeling voor tijdelijk gestraften. De rechterlijke macht kan ook de bevoegdheid krijgen om de voorwaarden zo nodig op een later moment te wijzigen. Net zoals in geval van de v.i.-regeling bij een tijdelijke gevangenisstraf herleeft de opgelegde levenslange gevangenisstraf niet indien de voorgestelde v.i.-periode is verstreken.

Gratie

Een aparte v.i.-regeling voor levenslanggestraften laat onverlet dat levenslanggestraften te allen tijde de mogelijkheid houden een gratieverzoek in te dienen. Een dergelijk verzoek heeft – behoudens eventuele humanitaire gronden – evenwel weinig kans van slagen als er een uitgebreid systeem van herbeoordeling bestaat bij de rechter.

3. Evaluatie Besluit Adviescollege levenslanggestraften⁸

Aanleiding voor het onderzoek

De Erasmus Universiteit heeft het Besluit Adviescollege levenslanggestraften geëvalueerd.⁹ De evaluatie biedt goede aanknopingspunten om het huidige stelsel en de ketenwerkprocessen tegen het licht te houden.

In de tweede bijlage bij deze brief geef ik de uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie uitgebreid weer. Hieronder beperk ik mij tot een opsomming van de knelpunten en aandachtspunten uit de evaluatie.

Knelpunten en daaruit voortvloeiende aanbevelingen:

1. De opzet inclusief de duur van de re-integratiefase moet opnieuw worden doordacht;
2. Het Adviescollege moet als organisatie worden verstevigd.

Aandachtspunten (die geen knelpunten zijn) en daaruit voortvloeiende aanbevelingen:

1. Verander de inrichting van de detentie van levenslanggestraften tot aan toepassing van het Besluit;
2. Zorg voor tijdige beschikbaarheid en volledigheid van informatie: strafdossier, penitentiair dossier, justitiële documentatie¹⁰;
3. Vervroeg de start van de werkzaamheden van het Adviescollege;
4. Verbeter de begeleiding van slachtoffer(s) en nabestaande(n);
5. Zorg voor een voorziening voor gefinancierde rechtsbijstand;
6. Verbeter de informatievoorziening en de positie van de levenslanggestrafte (informatie, inspraak, rechtsmiddelen);
7. Actualiseer ketenwerkproces, institutionaliseer overleg binnen de keten.

Uit de evaluatie blijkt ook dat nauw contact tussen het Adviescollege, alle ketenpartners en andere professioneel betrokkenen bij de opstart uiterst waardevol was, maar ook voor de toekomst nodig is om het stelsel voor de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf goed te laten verlopen.

In dit kader acht ik het advies van de RSJ¹¹ en de opvatting van het Adviescollege over de invulling van de detentiefase van een levenslange gevangenisstraf van belang. Daarnaast kunnen de aanbevelingen van het evaluatierapport zo nodig betrokken bij de vormgeving van de v.i.-regeling en het «voortraject» dat ziet op mogelijk toelating van een levenslanggestrafte tot de re-integratiefase.

4. Slot

Ik verwacht dat deze brief een goede basis biedt voor een debat over een alternatief voor de huidige herbeoordeling via de ambtshalve gratieprocedure. Met uw Kamer voer ik dat debat graag. Afhankelijk van de uitkomst van dit debat kunnen dan noodzakelijke wetswijzigingen in voorbereiding worden genomen.

⁸ Zie bijlage

⁹ Kamerstuk 29 279, nr. 689 en bijlage.

¹⁰ In het kader van de advisering beperk het Adviescollege zich niet tot kennisneming van voornoemde stukken, maar neemt ook kennis van andere stukken, zoals eventuele gratiedossiers, executie-informatie, etc.

¹¹ Zie bijlage

Na de zomer ga ik in gesprek met de betrokken ketenpartners over de aanbevelingen uit de evaluatie van het besluit levenslanggestraften. Mijns inziens ligt er een goed rapport met aanknopingspunten voor verbeteringen van de detentie van een levenslanggestrafte voordat de herbeoordeling plaatsvindt. Meer specifiek acht ik het na mijn bezoek aan de penitentiaire inrichting Zuyder Bos te Heerhugowaard, alwaar circa 14 levenslanggestraften verblijven, wenselijk dat er meer aandacht is voor het leefklimaat, een zinvolle dagbesteding/zingeving en ook dient er meer oog te zijn voor de fysieke en geestelijke gezondheid van een levenslanggestrafte. Ook hierover ga ik in gesprek met de betrokken ketenpartners in de vorm van expertsessies om zo inzichtelijk te krijgen wat er mogelijk is en wat er nodig is.

Ik voel mij hierbij gesteund door het advies van de RSJ en het evaluatierapport van de EUR. Immers ook vanuit de RSJ klinkt het geluid dat ook binnen het bestaande stelsel het perspectief op vrijlating verbeterd kan worden door verbetering van de procedures van herbeoordeling en het regime van levenslanggestraften en verruiming van de mogelijkheden voor resocialisatie en re-integratie. Ook uit het evaluatierapport is naar voren gekomen dat de re-integratiefase op dit moment niet voldoende waarborgen biedt en voor verbetering vatbaar is.

In het verlengde daarvan zal ik het Adviescollege en de RSJ verzoeken mij te adviseren over de uiteindelijke vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan het moment van toepassing van v.i.-regeling. Daarbij zal de vraag aan de orde komen of de beslissingen in het kader van de re-integratie ook gedepolitiseerd dienen te worden. Uiteraard informeer ik uw Kamer over de uitkomsten en de besluitvorming. Ik streef ernaar uw Kamer voor het kerstreces nader te informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind