

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 798

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2023

Een levenslange gevangenisstraf is de zwaarste straf die kan worden opgelegd. Het gaat om de meest ernstige misdrijven, waarmee onnoemelijk leed is toegebracht aan de slachtoffers en nabestaanden. De positie van slachtoffers en nabestaanden bij de (herbeoordeling van de) levenslange gevangenisstraf vind ik van groot belang.¹ Niet voor niets geven zij aan «levenslang» te hebben, omdat het gemis van hun naasten en herinneringen aan de vaak gruwelijke omstandigheden voor altijd is.

Uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (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.² De procedure van de herbeoordeling die sinds 2017 plaatsvindt, wordt in de bijgevoegde infographic weergegeven. De herbeoordeling en het voortraject, waarin wordt besloten over een mogelijke toelating tot de re-integratiefase, doet veel met slachtoffers en nabestaanden. Ik heb aangegeven dat ik graag van slachtoffers en nabestaanden zelf wil horen wat zij daarbij belangrijk vinden en waar zij tegenaan lopen in de herbeoordelingsprocedure.³ In april 2023 zijn daarom vanuit mijn ministerie bijeenkomsten georganiseerd om met slachtoffers en nabestaanden in gesprek te gaan. In deze brief geef ik uw Kamer een terugkoppeling van deze bijeenkomsten.⁴ U kunt het verslag van de bijeenkomsten vinden in de bijlage.

De gesprekken hebben indruk gemaakt. Ik constateer op basis daarvan dat verbetering nodig is voor slachtoffers en nabestaanden bij wie de dader is

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 737.

² 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.

³ Kamerstuk 29 279, nr. 768.

⁴ Met deze brief geef ik uitvoering aan de toezegging aan uw Kamer om een brief te sturen over de positie van slachtoffers en nabestaanden in het kader van de levenslange gevangenisstraf.

veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Een aantal verbeteringen, met name in de informatievoorziening, kan op kortere termijn worden gerealiseerd. Een meer fundamenteel punt is de belasting die slachtoffers en nabestaanden ervaren van de huidige procedure vanwege de (potentieel aanhoudende) onvoorspelbaarheid.⁵ Ik wil bezien wat ik aan de herbeoordelingsprocedure kan veranderen om deze belasting te verminderen. Als Minister voor Rechtsbescherming moet ik mij hierbij rekenschap geven van zowel de belangen van slachtoffers en nabestaanden als die van de maatschappij, maar ook zorgen dat er perspectief bestaat voor levenslanggestraften.⁶ De zorgvuldige afweging van belangen die dit vergt, zal onderdeel zijn van mijn wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling dat ik momenteel voorbereid.⁷

In deze brief wil ik uw Kamer allereerst meenemen in de gesprekken met slachtoffers en nabestaanden. Daarna licht ik toe welke punten ik op korte termijn kan realiseren. Vervolgens ga ik in op de punten die ik betrek in het wetstraject en neem ik u mee in de dilemma's die hierbij aan de orde zijn. Daarbij ga ik ook in op de motie van de leden Ellian en Eerdmans, waarin wordt opgeroepen de mogelijkheden te onderzoeken slachtoffers en nabestaanden een zwaarwegende stem te geven bij het gratiebesluit.⁸ Ik licht daarna ook de planning van het wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling toe. Ik maak tot slot van de gelegenheid gebruik om u in deze brief ook te informeren over de opvolging van twee punten uit de evaluatie van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

Terugkoppeling bijeenkomsten met slachtoffers en nabestaanden

In april 2023 zijn vanuit mijn ministerie op vier locaties bijeenkomsten georganiseerd waarvoor alle slachtoffers en nabestaanden zijn uitgenodigd waarbij aan de veroordeelde een onherroepelijke, levenslange gevangenisstraf is opgelegd. Ik realiseer me dat het deelnemen aan een bijeenkomst over dit onderwerp veel kan vragen van betrokkenen. Ik heb er dan ook grote waardering voor dat circa 25 slachtoffers en nabestaanden bereid zijn geweest om met medewerkers van mijn ministerie in gesprek te gaan en hebben gedeeld waar zij tegenaan lopen bij de herbeoordelingsprocedure en wat hun wensen en behoeften zijn.⁹ In onderstaande terugkoppeling citeer ik ook een aantal van de aanwezigen.

De gesprekken waren zeer indrukwekkend en onderstrepen de blijvende impact van een afschuwelijk misdrijf op het leven van de slachtoffers en nabestaanden, die zelfs kan doorwerken in latere generaties. Een terugkerende reactie op het bestaan van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf was: «*wij zijn tegen de herbeoordeling*», die ook is omschreven als «*een nachtmerrie*». Over een eventuele vrijlating gaven sommige deelnemers aan «*ik vrees voor mijn veiligheid en die van mijn familie*». Door enkelen is gewezen op het belang van adequate voorzieningen voor de veroordeelde vanaf de start van de detentie, zodat hij zich in positieve zin kan ontwikkelen en er daardoor alles aan wordt

⁵ In deze brief duid ik slachtoffers en nabestaanden bij wie een levenslange gevangenisstraf is opgelegd aan de veroordeelde omwille van de leesbaarheid op sommige plaatsen aan met »slachtoffers en nabestaanden«.

⁶ Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Hoge Raad volgt dat er een mogelijkheid tot herbeoordeling en een perspectief op vrijlating moet zijn voor de levenslanggestrafte. Zie bijvoorbeeld EHRM 9 juli 2013, nr. 66069/09 (*Vinter e.a. tegen Verenigd Koninkrijk*) en HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185.

⁷ Kamerstuk 29 279, nr. 718.

⁸ Kamerstuk 24 587, nr. 871.

⁹ Er zijn 130 slachtoffers en nabestaanden uitgenodigd.

gedaan om ervoor te zorgen dat iemand geen gevaar meer vormt, mocht diegene vrijkomen.

Veel slachtoffers van nabestaanden voelen zich niet of onvoldoende gehoord. Dit geldt ook voor de totstandkoming van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf in 2017. Voor sommigen was het een grote schok dat de levenslanggestrafte, anders dan wat er bij het opleggen van de straf was aangegeven, toch op vrije voeten kon komen. Een aantal slachtoffers en nabestaanden geeft aan dat alle aandacht in de procedure lijkt uit te gaan naar de veroordeelde, en onvoldoende naar hen. Zij merken op dat er voor de veroordeelde juridische mogelijkheden open staan, waaronder een civiele procedure om tegen besluiten op te komen zoals het besluit over toelating tot de re-integratiefase. Slachtoffers en nabestaanden geven aan zulke mogelijkheden niet te hebben. Er is opgemerkt: «*de veroordeelde lijkt meer rechten te hebben dan wij*». Verschillende slachtoffers en nabestaanden hebben aangegeven graag in gesprek met mij en ook met uw Kamer te gaan.

Ik concludeer op basis hiervan dat ik de huidige procedure grondig tegen het licht moet houden om te bezien waar het anders kan. Hieronder ga ik in op een aantal specifieke onderwerpen die uit de gesprekken naar voren zijn gekomen.

Het criterium van de impact op slachtoffers en nabestaanden

Tijdens alle bijeenkomsten zijn veel vragen gesteld over de criteria voor de toelating tot de re-integratiefase en de beëindiging van de levenslange gevangenisstraf, en hoe de impact op slachtoffers en nabestaanden daarin meeweegt. Voor velen blijft niet voldoende duidelijk op basis waarvan een beoordeling wordt gemaakt. Sommigen hebben aangegeven te twifelen over medewerking aan een slachtoffer- en nabestaandenonderzoek. Zij weten niet of wat zij daarin aangeven positieve of negatieve impact heeft op het besluit of een veroordeelde toelating krijgt tot de re-integratiefase, en daarmee de veroordeelde helpt of juist niet.

Geen begrenzing vervolgadvisen en gratieverzoeken, geen vaste termijnen

Het Adviescollege levenslanggestraften brengt vervolgadvisen uit over een eventuele re-integratiefase van levenslanggestraften, ook als de veroordeelde (herhaaldelijk) niet in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten. Op dit onderdeel van de procedure hebben meerdere slachtoffers en nabestaanden met verontwaardiging gereageerd. In de gesprekken kwam ook onbegrip en ongeloof naar voren dat het aantal vervolgadvisen niet is begrensd, en de adviezen onbepert afgegeven kunnen blijven worden. Ook begrijpen slachtoffers en nabestaanden niet waarom het Adviescollege bij elk advies zelf bepaalt wanneer het een vervolgadvis uitbrengt.

Daarnaast hebben slachtoffers en nabestaanden aangegeven dat het voor hen zeer belastend is dat de veroordeelde – in theorie – ieder jaar op eigen initiatief een gratieverzoek kan indienen en dat daar geen begrenzing aan zit.

Informeren slachtoffers en nabestaanden

Uit de gesprekken komt naar voren dat het voor slachtoffers en nabestaanden van groot belang is dat zij zorgvuldig en ook tijdig worden geïnformeerd over relevante ontwikkelingen. Dit blijkt niet altijd goed te gaan. Daarbij zouden zij ook op voor hen relevante momenten geïnfor-

meerd willen worden, bijvoorbeeld als de veroordeelde wordt overgeplaatst naar een andere inrichting, hetgeen nu niet gebeurt. Voor vrijwel alle slachtoffers en nabestaanden die deelnamen aan de bijeenkomsten, weegt het belang om op de hoogte te zijn zwaarder dan de mogelijke belasting van geïnformeerd en daarmee geconfronteerd te worden. Ook is benoemd dat de behoefte om wel of niet geïnformeerd te worden in de loop der tijd kan veranderen, daar moet een soort «aan/uit-knop» voor zijn. Verder moeten de contactpersonen en -gegevens actueel zijn, waarbij de mogelijkheid moet bestaan dat dit kan worden overdragen binnen families.

Daarnaast is opgemerkt dat er behoefte is om kennis te kunnen nemen van de adviezen van het Adviescollege en de achterliggende stukken op basis waarvan een besluit wordt genomen. Op dit moment worden slachtoffers en nabestaanden alleen geïnformeerd over het besluit. Verschillende slachtoffers en nabestaanden hebben aangegeven dat zij hierdoor niet kunnen inschatten hoe een volgende herbeoordeling of advisering zal uitpakken.

Wat betreft de manier waarop wordt geïnformeerd, verschilt de voorkeur per persoon. Er is vaak meegegeven om de behoefte van individuele slachtoffers en nabestaanden bepalend te laten zijn. Wel kwam in de bijeenkomsten naar voren dat de meeste slachtoffers en nabestaanden het liefst een korte brief ontvangen met daarin een aankondiging voor een belafsprake. Sommigen zouden ook graag de mogelijkheid willen hebben voor een persoonlijk gesprek, om bijvoorbeeld als familie in zijn geheel geïnformeerd te kunnen worden.

Gelegenheid om een toelichting te geven

Voor het eerste advies van het Adviescollege levenslanggestraften over de eventuele toelating tot de re-integratiefase kunnen slachtoffers en nabestaanden, als zij dat willen, meewerken aan een slachtoffer- en nabestaandenonderzoek. Zij kunnen vervolgens een verdere toelichting geven bij een hoorzitting bij het Adviescollege levenslanggestraften. In de verdere procedure en bij eventuele vervolgadvisen wordt nu in beginsel uitgegaan van wat door slachtoffers en nabestaanden is aangegeven in het onderzoek en bij deze hoorzitting.

Veel slachtoffers en nabestaanden vinden het belangrijk dat zij de gelegenheid hebben om een aanvullende toelichting te geven op hun situatie, met name als de hoorzitting een tijd geleden was (bijvoorbeeld twee jaar of meer). Een aantal slachtoffers en nabestaanden heeft benoemd dat zij de hoorzitting bij het Adviescollege levenslanggestraften als prettig en waardevol hebben ervaren. Zij hadden – eindelijk – de gelegenheid om hun verhaal te doen. Ook hebben zij aangegeven graag een verslag van de hoorzitting te ontvangen. Meerdere slachtoffers en nabestaanden willen daarnaast de gelegenheid hebben om een toelichting te geven bij een vervolgadvis van het Adviescollege levenslanggestraften, bij de gratieprocedure(s) en – indien het wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf wordt aangenomen – bij een procedure bij de rechter. Over het aangekondigde wetsvoorstel werd tijdens de bijeenkomsten opgemerkt dat het voorstel om de rechter over de herbeoordeling te laten besluiten, beter lijkt dan hoe het nu is geregeld.

Vervolg

De gesprekken geven mij waardevolle inzichten in wat beter zou kunnen in de procedure van herbeoordeling voor slachtoffers en nabestaanden.

Een aantal verbeteringen wil ik op korte termijn bewerkstelligen. Voor een aantal andere punten die zien op de uitwerking van de procedure voor slachtoffers en nabestaanden heb ik meer tijd nodig, omdat dit een zorgvuldige afweging van belangen vergt. Dit vormt onderdeel van mijn wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling,

Later dit jaar ga ik, mede naar aanleiding van het verzoek van verschillende deelnemers, zelf met slachtoffers en nabestaanden in gesprek.

Verbeteringen op korte termijn

Informatievoorziening

De gesprekken leren dat slachtoffers en nabestaanden veel vragen hebben over (het voortraject van) de ingewikkelde procedure van de herbeoordeling. Daarom wordt dit jaar in ieder geval uitgebreidere online informatievoorziening gecreëerd met een toegankelijke uitleg voor slachtoffers en nabestaanden, onder meer met behulp van een animatievideo.

Informeren

Naar aanleiding van de gesprekken wil ik het contact met slachtoffers en nabestaanden zoveel mogelijk afstemmen op hun persoonlijke behoefte. Ik streef ernaar dat het informeren niet langer alleen per brief gebeurt. Gelet op hun toekomstige taak als vast aanspreekpunt heb ik daarom aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) gevraagd om ook andere mogelijkheden van contact in te richten, bijvoorbeeld de mogelijkheid van een belafsprak.

Slachtoffers en nabestaanden worden nu standaard geïnformeerd over besluiten over toelating tot de re-integratiefase, indien toestemming wordt verleend voor (on)begeleid verlof, over de beslissing in de ambtshalve gratieprocedure en indien gratie wordt verleend na een gratieverzoek van de veroordeelde. Aanvullend ga ik onderzoeken hoe slachtoffers en nabestaanden die dat wensen ook over andere ontwikkelingen geïnformeerd kunnen worden, zoals het indienen van een gratieverzoek door de veroordeelde. Daarvoor moet er zicht zijn op de wensen van individuele slachtoffers en nabestaanden. Daarnaast blijkt uit de bijeenkomsten dat er behoefte kan bestaan aan informatie waarvan het nog de vraag is of deze gedeeld kan worden met slachtoffers en nabestaanden. Dit betreft bijvoorbeeld informatie die het belang van privacy van de veroordeelde kan schaden. Ik ga de mogelijkheden hiertoe verder onderzoeken. Daarnaast ga ik na in hoeverre ik mijn besluiten in de herbeoordelingsprocedure richting slachtoffers en nabestaanden nader kan motiveren, door een toelichting te geven bij de vier gewogen criteria. Ook ga ik met het Adviescollege levenslanggestraften in gesprek of tegemoet kan worden gekomen aan de wens een verslag te ontvangen van de hoorzitting.

Ik ga ervoor zorgen dat de wensen van slachtoffers en nabestaanden over de wijze waarop contact met hen wordt gezocht zoveel als mogelijk een plek krijgen in bestaande werkafspraken van de betrokken ketenpartners. Verbeteringen in het contact met slachtoffers en nabestaanden neem ik ook mee bij de taakoverdracht van het OM naar het CJIB met betrekking tot het informeren en raadplegen in de fase van de tenuitvoerlegging.¹⁰ Het CJIB wordt het vaste aanspreekpunt voor slachtoffers en

¹⁰ Kamerstuk 33 552, nr. 103.

nabestaanden. Over de implementatiedatum van de taakoverdracht voor het onderdeel levenslanggestraften informeer ik uw Kamer komend najaar.

De media

Sommige slachtoffers en nabestaanden geven aan dat het voor hen belastend is dat zij (nog steeds) worden benaderd door de media. Ik heb dit signaal onder de aandacht gebracht bij Fonds Slachtofferhulp dat een project uitvoert over bewustwording van de omgang met slachtoffers en nabestaanden bij journalistieke opleidingen, redacties en freelance journalisten.¹¹

Perspectief slachtoffers en nabestaanden in wetsvoorstel alternatieve herbeoordeling levenslange gevangenisstraf

Uit de gesprekken blijkt dat bij de uitwerking van de huidige herbeoordelingsprocedure in 2017 onvoldoende is doordacht wat dit betekent voor slachtoffers en nabestaanden. De gesprekken onderstrepen hoe belangrijk het is dat de consequenties voor slachtoffers en nabestaanden nadrukkelijk onderdeel uitmaken van mijn wetsvoorstel. Mijn inzet is om te komen tot een rechtvaardige en evenwichtige herbeoordelingsprocedure, waarbij ik recht doe aan de belangen van slachtoffers en nabestaanden en ook de positie van de veroordeelde borg. Ik onderken daarbij op dit moment drie dilemma's die ik betrek bij de voorbereiding van het wetsvoorstel.

1. Voorspelbaarheid procedure versus reëel perspectief veroordeelde

De belasting van de huidige herbeoordelingsprocedure voor slachtoffers en nabestaanden en in de (aanhoudende) onvoorspelbaarheid van het proces is fors. Als het Adviescollege levenslanggestraften in het eerste advies adviseert om de veroordeelde niet toe te laten tot de re-integratiefase, en in de ambtshalve gratieprocedure geen gratie wordt verleend, verschilt het per zaak op welke momenten een volgend advies wordt gegeven en hoeveel besluiten daarna volgen.

Bij het ontwerpen van een nieuwe herbeoordelingsprocedure streef ik ernaar de belasting voor slachtoffers en nabestaanden te verminderen, en ga ik onderzoeken of ik de voorspelbaarheid van het proces kan vergroten en het potentiële aantal besluiten kan limiteren. Voor het aanbrengen van regelmaat en voorspelbaarheid lijken mogelijkheden te zijn, bijvoorbeeld door vervolgbeslissing(en) over toelating tot de re-integratiefase en de herbeoordeling op vaste momenten te laten plaatsvinden. Tegelijkertijd moet een mogelijke standaardisering van de herbeoordelingsprocedure te verenigen zijn met een reëel perspectief op vrijlating voor de veroordeelde, zoals volgt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Hoge Raad. Dit vergt nader onderzoek en een zorgvuldige afweging.

2. Meewegen impact op slachtoffers en nabestaanden versus objectieve criteria herbeoordeling

Er zijn vier criteria voor toelating van een levenslanggestrafte tot de re-integratiefase: 1) het recidiverisico, 2) de delictgevaarlijkheid, 3) het gedrag en de ontwikkeling van het gedrag gedurende de detentie en 4) de impact op slachtoffers en nabestaanden, en in de sleutel daarvan de

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk 33 552, nr. 112.

vergelding. Deze criteria spelen ook een rol bij een (ambtshalve) gratiebesluit ten aanzien van levenslanggestraften.

Tijdens de bijeenkomsten hebben slachtoffers en nabestaanden vragen gesteld over hoe zwaar de impact die het delict (nog steeds) op hen heeft, meeweegt bij de beslissingen. Zij kunnen op dit moment moeilijk inschatten welke invloed hun toelichting kan hebben op een besluit, wat voor hen belangrijk is om een goede afweging te kunnen maken of zij willen meewerken. In het evaluatierapport over het Besluit Adviescollege levenslanggestraften wordt eveneens opgemerkt dat dit criterium een contra-indicatie lijkt te vormen voor toelating tot de re-integratiefase, waarvan niet duidelijk is hoe lang en hoeveel gewicht het in de schaal legt.¹² Ook de motie van de leden Ellian en Eerdmans richt zich op het gewicht van dit criterium, door op te roepen de mogelijkheden te onderzoeken om slachtoffers en nabestaanden een zwaarwegende stem te geven bij het gratiebesluit, en daarbij buitenlandse voorbeelden te betrekken.¹³

Deze vragen over het gewicht van het criterium en de constatering dat het een andersoortig criterium is, wat de beoordeling compliceert, hebben mij ertoe gebracht het criterium in mijn wetsvoorstel nader te overdenken. Het op de huidige voet verder gaan met het criterium vind ik niet raadzaam. Bij het wetsvoorstel heb ik in ieder geval voor ogen dat slachtoffers en nabestaanden, en de levenslanggestrafte, duidelijkheid wordt gegeven over op welke manier en hoe zwaar de belangen van slachtoffers en nabestaanden meewegen in de herbeoordelingsprocedure. In mijn wetsvoorstel wil ik ook bezien wat de beste manier is om hun belangen mee te wegen. De overkoepelende afweging hierbij is hoe het meewegen van de belangen van slachtoffers en nabestaanden, die per persoon kunnen verschillen, verenigd kan worden met objectieve criteria voor de herbeoordeling. Over dit dilemma wil ik uw Kamer alvast het volgende meegeven.

Gewicht opvattingen slachtoffers en nabestaanden

De eerste resultaten naar aanleiding van het door de motie gevraagde onderzoek wijzen uit dat uit de rechtspraak van EHRM volgt dat de levenslanggestrafte het recht heeft om vanaf het begin van zijn gevangenisstraf te weten wat hij moet doen om voor vrijlating in aanmerking te komen.¹⁴ De herbeoordeling moet plaatsvinden op basis van objectieve en vooraf vastgestelde criteria, die ook voldoende specifiek en precies moeten zijn.¹⁵ Dit maakt dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden om de impact op slachtoffers en nabestaanden mee te wegen in de herbeoordeling. Een zwaarwegende stem voor slachtoffers en nabestaanden kan op gespannen voet staan met deze vereisten. Nu al vindt de jurisprudentie van het EHRM zijn weerslag in de adviezen die de rechtspraak geeft in gratieprocedures. De rechtspraak geeft aan dat vergelding niet kan neerkomen op een feitelijke uitsluiting uit de maatschappij van de veroordeelde.¹⁶

¹² Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 768.

¹³ Kamerstuk 24 587, nr. 871.

¹⁴ EHRM 9 juli 2013, nr. 66069/09 (*Vinter e.a. tegen Verenigd Koninkrijk*), § 122 en EHRM 17 januari 2017, nr. 57592/08 (*Hutchinson tegen Verenigd Koninkrijk*), § 44

¹⁵ EHRM 26 april 2016, nr. 10511/10 (*Murray tegen Nederland*), § 99–100, EHRM 17 januari 2017, nr. 57592/08 (*Hutchinson tegen Verenigd Koninkrijk*), § 59–64.

¹⁶ Zie bijv. de weergave van het rechterlijk advies in een gratieprocedure in het arrest van het Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2020:2155 onder D.

In de huidige herbeoordelingsprocedure ligt de nadruk bij het criterium van de impact op slachtoffers en nabestaanden op de vergeldingsbehoefte. Hoewel de belangen van slachtoffers en nabestaanden mee kunnen wegen bij het stellen van voorwaarden als de veroordeelde verlof wordt toegekend tijdens de re-integratiefase of wordt vrijgelaten, gaat de aandacht daar minder naar uit. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) wijst op de koppeling tussen de impact op slachtoffers en nabestaanden en vergelding, waardoor de impact eenzijdig wordt belicht.¹⁷ De eerste resultaten van een verkenning van andere landen wijzen uit dat de impact op slachtoffers en nabestaanden daar wél veelal worden gekoppeld aan de voorwaarden die de veroordeelde bij vrijlating worden opgelegd, bijvoorbeeld door contact- en locatieverboden. Slachtoffers en nabestaanden hebben in zeven van de acht onderzochte landen, in tegenstelling tot in Nederland, geen stem in het al dan niet vrijkomen van een veroordeelde.¹⁸ In Ierland weegt de verklaring die slachtoffers en nabestaanden kunnen afleggen sinds 2019 wel mee bij het besluit van het «Parole Board».

Ik wil onderzoeken wat de beste manier is om de belangen van slachtoffers en nabestaanden goed te wegen in de herbeoordelingsprocedure. Hierbij ga ik ook kijken of er mogelijkheden zijn om de belangen van slachtoffers en nabestaanden meer te objectiveren, en het meewegen daarvan niet alleen afhankelijk te maken van de toelichting die zij geven. Mogelijk is dit een manier om te voorkomen dat sommige slachtoffers en nabestaanden zich gehouden voelen of ervan worden weerhouden om mee te werken vanwege de invloed die zij kunnen hebben op de beslissing. Ik ben ook nog in afwachting van de door mij gevraagde adviezen van de RSJ en het Adviescollege levenslanggestraften over de toetsingscriteria, die ik in mijn afweging in het wetstraject wil meenemen. Deze adviezen ontvang ik naar verwachting op korte termijn. Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Ellian en Eerdmans.

In het eerste kwartaal van 2024 stuur ik uw Kamer een voortgangsbericht over het realiseren van en de mogelijkheden tot verbetering in de positie van slachtoffers en nabestaanden bij de levenslange gevangenisstraf. In dat bericht informeer ik u ook over de concrete invulling van de motie van de leden Ellian en Eerdmans.

3. Wens toegang tot advies en achterliggende stukken versus recht op privacy van de veroordeelde

Toegang voor slachtoffers en nabestaanden tot de stukken waarop het besluit is gebaseerd over toelating tot de re-integratiefase en het (ambtshalve) gratiebesluit, vergt een wettelijke grondslag. Die grondslag is er nu niet. In het wetstraject ga ik de wenselijkheid en haalbaarheid van een mogelijke grondslag onderzoeken, gelet op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde. Mocht er een grondslag gecreëerd worden, dan zal in ieder geval voorafgaand aan toegang tot stukken een belangenafweging moeten plaatsvinden om te bepalen tot welke (delen van) stukken slachtoffers en nabestaanden toegang kunnen krijgen.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 710.

¹⁸ Er is een verkenning gedaan van de volgende landen die lid zijn van de Raad van Europa: België, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Ierland, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Voortgang wetsvoorstel alternatieve wijze herbeoordeling levenslange gevangenisstraf

In mijn brief van 8 juni 2022 heb ik uw Kamer laten weten waarom ik een alternatieve wijze van herbeoordeling voorstel en de contouren van de voorgestelde alternatieve herbeoordelingsprocedure geschetst: een specifieke regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling voor levenslanggestraften, waarbij de beoordeling door de rechter plaatsvindt.¹⁹ Eerder heb ik aangegeven ernaar te streven het wetsvoorstel voor het einde van 2023 in te dienen.²⁰ Dit tijdpad blijkt echter niet haalbaar. Aanvankelijk was het doel van het wetsvoorstel hoofdzakelijk dat de beslissing over een mogelijke beëindiging van de straf niet langer door de bewindspersoon, maar door de rechter wordt genomen. De gesprekken met slachtoffers en nabestaanden hebben mij doen inzien dat ik heel zorgvuldig moet kijken naar de uitwerking van de alternatieve herbeoordelingsprocedure op slachtoffers en nabestaanden. Dat kost tijd. In de brief van 8 juni 2022 heb ik reeds aangegeven dat het mogelijk is om het «voortraject» op de herbeoordeling, de mogelijke toelating van een levenslanggestrafte tot de re-integratiefase, te betrekken bij het wetsvoorstel. Ik heb besloten dat inderdaad mee te nemen, omdat voor mij helder is dat het voortraject en de daadwerkelijke herbeoordeling niet los van elkaar kunnen worden gezien en goed op elkaar moeten aansluiten. Deze verruiming van de inhoud van het wetsvoorstel vraagt eveneens om meer tijd.

Om tot een weloverwogen en zorgvuldig wetsvoorstel te komen, volg ik de stappen van het Beleidskompas.²¹ In en kort na de zomer worden er expertsessies met betrokken ketenpartners en belangenorganisaties georganiseerd over de inhoud van de wet. Zij zijn daar reeds voor uitgenodigd. Ook wil ik van levenslanggestraften zelf horen hoe zij aankijken tegen deze alternatieve herbeoordeling. De opbrengst van de gesprekken met slachtoffers en nabestaanden betrek ik vanzelfsprekend ook bij het wetstraject. Ik streef ernaar in het eerste kwartaal van 2024 een wetsvoorstel in formele consultatie te brengen.

Opvolging evaluatie besluit Adviescollege Levenslanggestraften

Op 3 februari jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften.²² In opvolging daarop kom ik terug op twee punten. Het eerste punt betreft de ingangsdatum van de herbeoordeling na 28 jaar detentie in plaats van 27 jaar. Per 1 juli 2023 treedt de wijziging van het Besluit in werking, waardoor de herbeoordeling via een ambtshalve gratieprocedure niet langer na 27 jaar maar na 28 jaar detentie plaatsvindt. Op die manier beslaat de eventuele re-integratiefase drie in plaats van twee jaar. Er is niet in een overgangsregeling voorzien, omdat de wijziging in het belang van de levenslanggestrafte is. Weliswaar vindt de herbeoordeling een jaar later plaats dan voorheen, maar met het doel dat de levenslanggestrafte daar beter op voorbereid is. Het tweede punt betreft de verlofmogelijkheden tijdens de re-integratiefase. Ik heb aangegeven te willen kijken naar de mogelijkheid tot meerdaags verlof als laatste stap van de re-integratiefase van levenslanggestraften. Ik streef ernaar hier voor het einde van 2023 een besluit over te nemen.

¹⁹ Kamerstuk 29 279, nr. 718.

²⁰ Kamerstuk 29 279, nr. 737.

²¹ Kamerstuk 36 200 VI, nr. 10.

²² Kamerstuk 29 279, nr. 768.

Tot slot

De komende periode ga ik verder aan de slag om verbeteringen te realiseren in de positie van slachtoffers en nabestaanden bij de levenslange gevangenisstraf. Zoals genoemd, bericht ik uw Kamer in het eerste kwartaal van 2024 over de voortgang. Ik vind het van groot belang dat er gezien hun positie oog is voor de behoeften van deze slachtoffers en nabestaanden in de herbeoordelingsprocedure en dat er rekening wordt gehouden met de consequenties voor hen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind