

Vergaderjaar 2016–2017

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 366**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 21 december 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de brief van 25 oktober 2016 over de stand van zaken uitwerking wijzigingen tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf (Kamerstuk 29 279, nr. 354).

De vragen en opmerkingen zijn op 25 november 2016 aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voorgelegd. Bij brief van 20 december 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Ypma

De griffier van de commissie,  
Hessing-Puts

## I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

### *Inleiding*

Met interesse en belangstelling hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van 25 oktober 2016. Deze brief volgt op een eerdere brief van 2 juni 2016 (Kamerstuk 29 279, nr. 325) waarin een aantal voorstellen is gedaan om de levenslange gevangenisstraf in Nederland zo in te richten dat deze ook in de toekomst zal kunnen worden opgelegd aan personen die afschuwelijke misdaden hebben gepleegd. Over deze voorstellen is op 8 september 2016 gedebatteerd in het plenaire debat over de levenslange gevangenisstraf. Tijdens dit plenaire debat hebben voornoemde leden nogmaals onderstreept dat wat hen betreft de ergste misdadigers voor de rest van hun leven worden opgesloten, zodat wordt voorkomen dat zij nog meer slachtoffers maken. Met dit doel in het achterhoofd kunnen zij zich in grote lijnenvinden in de door de Staatssecretaris gedane voorstellen over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. De aan het woord zijnde leden merken op dat de Staatssecretaris ernaar streeft de voorstellen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf uiterlijk eind 2016 nadere invulling te geven, waarbij onder andere het openbaar ministerie (OM) zal worden betrokken. Is hetgeen in deze brief is opgenomen de uitkomst van deze overleggen of moeten deze nog plaatsvinden? Zo ja, wat was de reactie van het OM op de door deze voorstellen?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Zij zijn verheugd dat daarmee een mogelijkheid tot herbeoordeling wordt voorgesteld. Net zoals de Staatssecretaris zijn deze leden niet van mening dat een herbeoordeling tot vrijlating van de levenslanggestrafte zou moeten leiden. Daar waar de levenslange gevangenisstraf passend blijft, dient die te worden gecontinueerd. Dat neemt echter niet weg, zo menen voornoemde leden, dat de herbeoordeling wel een serieuze mogelijkheid moet bieden om te kunnen uitmaken of voortzetting van de straf nog gepast is. Met name daarover hebben zij enkele vragen. De aan het woord zijnde leden constateren dat de plannen naar aanleiding van het plenaire debat dat over dit onderwerp op 8 september 2016 is gevoerd, nauwelijks zijn gewijzigd. Deze leden willen daarom van de gelegenheid gebruik maken om (nogmaals) hun visie op de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf te delen. In het genoemde plenaire debat is toegezegd dat het wetgevingstraject gelijktijdig met de wijziging in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf zou worden gestart. In deze wetgeving wordt in ieder geval geregeld dat een rechterlijk college de finale beslissing op een gratieverzoek neemt. Hoe staat het daarmee en wanneer kan de Kamer het wetsvoorstel tegemoet zien?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de stand van zaken van de wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Zij vinden dat levenslang ook echt levenslang moet inhouden, met inachtneming van de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gestelde voorwaarden. Deze leden twijfelen echter over de wijze waarop de Staatssecretaris invulling en uitvoering geeft aan deze voorwaarden en hebben daarom nog een aantal kritische vragen en opmerkingen.

Het lid Klein heeft met interesse kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris omtrent de stand van zaken uitwerking wijzigingen tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Naar aanleiding daarvan heeft hij nog enkele vragen.

*De herbeoordeling, overeenkomstig de gratieprocedure*

Wat de leden van de VVD-fractie opvalt is dat in de brief van 2 juni 2016 slechts eenmaal wordt gesproken over een «herbeoordeling», in het kader van het noemen van het arrest van het EHRM. In de brief van 25 oktober 2016 daarentegen wordt veelvuldig gesproken van (het moment van) herbeoordeling. Kan nogmaals worden ingegaan op wat exact wordt bedoeld met «het moment van herbeoordeling»? Wanneer gaat dat in en na welke toetsing aan welke criteria? In de optiek van deze leden ligt het moment van herbeoordeling per definitie na het verstrijken van het eerste toetsmoment na 25 jaar. Kan de Staatssecretaris dit bevestigen? Zal het adviescollege aan dezelfde criteria toetsen als wanneer wordt getoetst voor het moment van herbeoordeling?

Voornoemde leden merken op dat een aantal criteria wordt genoemd waaraan moet worden voldaan als een levenslang veroordeelde in aanmerking wil komen voor de herbeoordeling. Dat betreft dus het proces dat voorafgaat aan de herbeoordeling. Welke factoren en criteria spelen een doorslaggevende rol bij de herbeoordeling zelf?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het moment van de herbeoordeling start met een toets of iemand in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten. Die toets zal 25 jaar na het eerste moment van de vrijheidsbeneming plaatsvinden. Deze toets vindt minimaal twee jaar voor de herbeoordeling plaats. Dat betekent dat de herbeoordeling niet na 25 jaar zal plaatsvinden zoals de Hoge Raad in zijn uitspraak heeft bepaald. Deze leden begrijpen niet goed dat de Staatssecretaris niet aansluit bij de uitspraken van het EHRM en de Hoge Raad en de herbeoordeling laat plaatsvinden na 25 jaar. De Staatssecretaris geeft in zijn antwoorden op het vorige schriftelijk overleg over de levenslange gevangenisstraf (Kamerstuk 29 279, nr. 338) aan dat het EHRM aansluit bij de brede internationaal consensus dat de herbeoordeling moet plaatsvinden na 25 jaar. Waarom sluit de Staatssecretaris daar niet bij aan? De Staatssecretaris meent dat die 25 jaar niet absoluut is, immers, het EHRM heeft in de zaak Bodein/Frankrijk geoordeeld dat een herbeoordeling na 26 jaar geen strijdigheid met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) oplevert. Deelt de Staatssecretaris de mening dat de jurisprudentie meer reden geeft om de herbeoordeling na 25 jaar te laten plaatsvinden dan na 27 jaar zoals na de toepassing van de plannen van de Staatssecretaris waarschijnlijk de uitkomst zal zijn. Kan het zo zijn dat de herbeoordeling, in de plannen van de Staatssecretaris, nog later dan na 27 jaar zal plaatsvinden, of zelfs helemaal niet zal plaatsvinden? Past deze laatste uitkomst binnen het uitgangspunt van de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad? Zo ja, kan de Staatssecretaris dat toelichten met verwijzing naar die jurisprudentie?

De Staatssecretaris wil dat er een substantieel verschil zit tussen het moment dat een gedetineerde met een gevangenisstraf van 30 jaar, na 20 jaar vrijkomt en een levenslanggestrafte die gratie krijgt. Vindt de Staatssecretaris vijf jaar vrijheidsbeneming niet substantieel? Deelt de Staatssecretaris de mening dat de uitgangspunten tussen de beide straffen, namelijk levenslang met een herbeoordeling dat mogelijk leidt tot gratie na 25 jaar en een gevangenisstraf van 30 jaar met het recht op een voorwaardelijke invrijheidstelling na twee-derde van de straf, wezenlijk anders zijn? Deelt de Staatssecretaris de mening dat de verschillen tussen de vrijheid (onder voorwaarden) na 20 jaar en een

(kleine) kans op gratie na 25 jaar voor de betrokkenen een wereld van verschil is? Zo ja, is de Staatssecretaris bereid zijn plannen op dit punt aan te passen? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie willen weten welke voorwaarden worden gesteld als gratie wordt verleend aan levenslang veroordeelden. Volstaan standaard voorwaarden die recidive moeten voorkomen en ter beschikking houden voor de politie en reclasseringstrajecten? Of moeten deze leden denken aan andere voorwaarden? Kan de Staatssecretaris hiervan voorbeelden geven? Wat zijn de gevolgen als men zich niet aan die voorwaarden houdt? Hoe lang kan iemand worden gehouden aan die voorwaarden?

Voornoemde leden vragen of de Staatssecretaris wil reageren op onderstaande voorstellen die bij het voorbereiden van de nieuwe wetgeving meegenomen zouden kunnen worden. Ten eerste of de beoordeling of een gedetineerde in aanmerking komt voor gratie kan worden weggehaald bij de Minister van Veiligheid en Justitie en neer te leggen bij een commissie. Ten tweede dat het moment van de herbeoordeling zal plaatsvinden na 25 jaar vrijheidsbeneming. En ten derde dat voorafgaand aan deze herbeoordeling een re-integratietraject is gestart om te voorkomen dat bij een positieve beoordeling van het gratieverzoek de veroordeelde onvoorbereid in de maatschappij komt.

De leden van de SP-fractie vragen nogmaals aandacht voor de uitspraak van de Grote Kamer van het EHRM in de zaak Vinter in juni 2013, waarin is bepaald dat uiterlijk na 25 jaar detentie beoordeeld moet kunnen worden of verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf langer gerechtvaardigd is. Dit betekent dat in die periode moet worden getoetst of een tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde in vrijheid kan worden gesteld. Dit betreft in de ogen van deze leden een andere toets dan het eerste toetsmoment door het adviescollege, dat alleen ziet op de eventueel te starten re-integratieactiviteiten. In hoeverre iemand in vrijheid kan worden gesteld is dan niet aan de orde. Alleen in hoeverre iemand in aanmerking komt voor re-integratie. Dat zegt niets over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf zelf. Het moment van herbeoordeling van de straf vindt namelijk pas plaats in het kader van de gratieprocedure en dus ver na de in de zaak Vinter bepaalde termijn van uiterlijk 25 jaar detentie. Kan de Staatssecretaris hierop uitgebreid reageren? Op grond waarvan denkt hij dat zijn beleid stand zal houden bij de rechter en in overeenstemming geacht wordt te zijn met de mensenrechten? Welke rechtsgeleerden zijn hierover bijvoorbeeld om advies gevraagd?

Het lid Klein merkt op dat voor de beoordeling van de levenslange gevangenisstraf door een adviescollege volgens de staatssecretaris moet worden voldaan aan de voorwaarden die gelden in de gratieprocedure. Er wordt dan onder andere getoetst aan «de impact op de slachtoffers en de nabestaanden». In hoeverre acht de Staatssecretaris dit een objectief criterium? In hoeverre acht de Staatssecretaris het mogelijk dat de toepassing van een dergelijk criterium de deur open zet voor het opnieuw veroordelen van deze gedetineerde voor een delict waarvoor hij al eerder is veroordeeld? In hoeverre acht de Staatssecretaris het wenselijk dat dit gebeurt? In hoeverre acht de Staatssecretaris het wenselijk dat deze mogelijkheid ontstaat of extra gefaciliteerd wordt middels deze nieuwe regelgeving? Ziet de Staatssecretaris een rol voor zichzelf weggelegd om dergelijke situaties te allen tijde te zien voorkomen? Zo ja, op welke manier?

Voor het lid Klein is het onvoldoende duidelijk op welke wijze spontaan ingediende gratieverzoeken voortaan zullen worden behandeld. Uitgaande van het nieuwe beleid dat eerst het adviescollege wordt gehoord, zullen deze gratieverzoeken niet direct worden doorgezonden

naar het gerecht dat de straf destijds heeft opgelegd. In hoeverre staat dit op gespannen voet met artikel 122 Grondwet en artikel 4 Gratiwet. In hoeverre berooft het inkaderen van het adviescollege in de Gratiwet de rechter die destijds de straf heeft opgelegd van de mogelijkheid tijdig artikel 3 EVRM toe te passen? Graag ontvangt hij hierop een reactie.

#### *Het eerste toetsmoment door het adviescollege*

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Staatssecretaris aangeeft dat verlof mogelijk is bij de eventuele re-integratieactiviteiten die kunnen plaatsvinden na de eerste periodieke toetsing. Daarbij is ook verlof mogelijk, maar niet eerder dan twee jaar voorafgaand aan de herbeoordeling. Deze leden vragen hoe kan worden vastgesteld dat verlof kan plaatsvinden, aangezien nooit met zekerheid valt te zeggen wanneer de herbeoordeling exact zal plaatsvinden. Kan hierop nader worden ingegaan?

De aan het woord zijnde leden merken op dat het adviescollege ten behoeve van de advisering de veroordeelde en eventueel de slachtoffers en nabestaanden hoort. Deze leden vinden dat hiertoe altijd een poging zou moeten worden ondernomen. Slechts in het geval dat het ofwel praktisch onmogelijk is ofwel dat slachtoffer(s) en/of nabestaanden hier geen behoefte aan hebben, zou hiervan moeten worden afgezien. Hoe kijkt de Staatssecretaris hiertegen aan? Onderschrijft hij deze stelling? Zo ja, gaat hij dit opnemen in het beleid? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie lezen dat er tot aan het eerste toetsmoment reguliere resocialisatieactiviteiten plaatsvinden. Hoe kan het dan dat de rechter meerdere keren tot het oordeel is gekomen dat «zo spoedig mogelijk» gestart moest worden met activiteiten gericht op resocialisatie?<sup>1</sup> Dit suggereert dat deze resocialisatieactiviteiten niet of in ieder geval onvoldoende plaatsvinden. Voornoemde leden rijmen deze uitspraken in ieder geval niet met die veronderstelling van de Staatssecretaris dat resocialisatie gedurende het gehele detentietraject plaatsvinden. Hoe legt de Staatssecretaris dit uit?

Wat hebben deze uitspraken betekend voor de resocialisatieactiviteiten van andere levenslanggestraften? Hoe gaat de Staatssecretaris voorkomen dat levenslanggestraften hun resocialisatie moeten afdwingen via de rechter?

Het lid Klein merkt op dat de Staatssecretaris in zijn brief van 25 oktober 2016 de gang van zaken schetst omtrent de toevoeging van het adviescollege in het traject van de bestaande gratieprocedure. Deze procedure, en daarmee het moment van de beslissing omtrent de voorwaardelijke invrijheidstelling, wordt voortaan als het aan de Staatssecretaris ligt afhankelijk gesteld van de adviezen van het adviescollege en de daarop gevolgde beslissingen van de Staatssecretaris. Aan deze nieuwe fase binnen de gratieprocedure worden vervolgens geen termijnen gesteld. Het lid Klein vraagt in hoeverre dit mechanisme voldoet aan de eis die het EHRM hieromtrent heeft gesteld. Biedt dit mechanisme volgens de Staatssecretaris (kwalitatief) voldoende procedurele waarborgen? Zou het in het kader van deze door het EHRM geëiste waarborgen niet beter zijn wanneer de termijn van behandeling wél van tevoren voor eenieder bekend is? Graag ontvangt hij hierop een reactie.

Het lid Klein vraagt ook in hoeverre het moment van opstarten van de adviezen in samenhang met het uitblijven van op re-integratie gerichte

<sup>1</sup> Onder andere gratieprocedure van Y, Rb. Den Haag 10 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8409, r.o. 1.23 en gratieprocedure van C, Rb Den Haag 18 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11541, r.o. 1.11 en advies van 27 juni 2016, rolNr. 22-001068-88, gratienr. G961/0785.

activiteiten gedurende de eerste 25 jaar detentie in feite de mogelijkheid om zeep helpt om daadwerkelijk binnen 25 jaar die toets te laten plaatsvinden, zoals het EHRM verlangt. In hoeverre is het volgens de Staatssecretaris een haalbare kaart dat – binnen de plannen die hij nu schetst – die termijn van 25 jaar niet overschreden wordt? Hoe lang zal die opstartfase van de procedure volgens de Staatssecretaris gemiddeld in beslag nemen? Kan hij daarvan een inschatting geven?

De kans op rehabilitatie hangt volgens de Staatssecretaris af van enkele aspecten, waaronder «de persoon» van de gedetineerde. Kan de Staatssecretaris nader duiden wat hiermee wordt bedoeld? Kan de Staatssecretaris dit toetsingselement nader concretiseren? Wat aan een persoon geeft in dezen inzage aan de mate waarin iemand wel of niet voor rehabilitatie in aanmerking komt? Worden hiermee specifieke karakter eigenschappen of kenmerken van iemand bedoeld? Zo ja, welke? Kan de Staatssecretaris deze eigenschappen vervolgens categoriseren in «goede» en «minder goede» varianten? Hoe denkt de Staatssecretaris deze te gaan meten of deze meting te gaan operationaliseren? Graag ontvangt hij hierop een reactie.

#### *Instelling adviescollege taken en bevoegdheden*

Ten aanzien van de instelling, taken en bevoegdheden van het adviescollege brengen de leden van de VVD-fractie het volgende naar voren. Wanneer de brief van 25 oktober 2016 wordt vergeleken met de brief van 2 juni 2016 valt het deze leden op dat het adviescollege de bevoegdheid krijgt om te besluiten in het kader van de hertoetsing. Dit rijmt niet met de eerste brief, waar die bevoegdheid bij de staatssecretaris ligt. Voornoemde leden nemen aan dat deze bevoegdheid bij de Staatssecretaris zal blijven. In het verlengde daarvan willen zij graag een bevestiging dat het besluitvormingsproces in het kader van de gratiewet ongewijzigd blijft, met inbegrip van de huidige politieke verantwoordelijkheid. Tenslotte vragen de aan het woord zijnde leden wat wordt gedaan om de samenstelling van het adviescollege zo gevarieerd mogelijk te laten zijn. Oververtegenwoordiging van leden uit een bepaalde (beroeps)groep moet volgens hun worden voorkomen. Onderschrijft de Staatssecretaris dit?

De leden van de SP-fractie hechten er nog steeds veel waarde aan dat het de rechter is die moet gaan over eventuele verdere tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde gevangenisstraf. De Staatssecretaris heeft hier niet voor gekozen door een adviescollege aan te stellen die hem moet adviseren. Voornoemde leden lezen dat er bij de herbeoordeling door de adviescommissie echter wel gebruik wordt gemaakt van adviezen van het OM en de rechtspraak. Hoe zwaar worden deze adviezen meegewogen? In hoeverre zal bij een afwijkend advies uitgebreid worden gemotiveerd waarom een advies van OM of rechtspraak niet is gevolgd?

Het lid Klein vraagt welke rol is weggelegd voor de nabestaanden en de slachtoffers tijdens deze nieuwe gratieprocedure. In de brief valt te lezen dat het adviescollege eventueel de slachtoffers en de nabestaanden hoort. Kan de Staatssecretaris aangeven op welke manier dit verhoor zal plaatsvinden? Welke vragen zullen eventueel aan hen voorgelegd worden? Welke «insteek» zal dit verhoor hebben? Zal hiervoor een richtlijn worden opgesteld? Zo ja, hoe zal die eruit komen te zien? Zo nee, waarom niet? Kan de Staatssecretaris ten slotte aangeven welk gewicht een dergelijk verhoor – of de uitkomsten daarvan – uiteindelijk zal hebben binnen het eindoordeel van het adviescollege? Graag ontvangt hij een nauwkeurige schets hiervan.

## II. Reactie van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

De leden van de VVD-fractie hebben opgemerkt dat de Staatssecretaris ernaar streeft de voorstellen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf uiterlijk eind 2016 nadere invulling te geven, waarbij onder andere het openbaar ministerie zal worden betrokken. Is hetgeen in deze brief is opgenomen de uitkomst van deze overleggen of moeten deze nog plaatsvinden? Zo ja, wat was de reactie van het OM op de door deze voorstellen?

Antwoord:

Zoals bij de brief van 2 juni jl. over wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf het geval was (Kamerstuk 29 279, nr. 325), is ook de brief van 25 oktober jl. voor informele consultatie voorgelegd aan een aantal instanties en organisaties, waaronder het openbaar ministerie (OM). In het verlengde hiervan is vanuit mijn departement op 31 oktober jl. een rondetafelgesprek georganiseerd waarvoor de direct betrokken ketenpartners, het OM, de rechterlijke macht en overige organisaties als het Forum Levenslang, de Nationale ombudsman, de Nederlandse Orde van Advocaten, het College voor de Rechten van de Mens en de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming zijn uitgenodigd. Ook vertegenwoordigers van Slachtofferhulp Nederland en de Federatie voor Nabestaanden van Gewelddsmisdrijven waren aanwezig. Tijdens de bijeenkomst zijn vier thema's besproken: de invulling van de eerste 25 jaar detentie van een levenslanggestrafte, eerste toetsing door het Adviescollege en de toetsingscriteria, de herbeoordeling (gratieprocedure) en als vierde thema slachtoffers en nabestaanden. Het OM heeft tijdens de consultatie en het rondetafelgesprek laten blijken dat het de lijn van de wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf steunt.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het plenaire debat van 8 september jl. (Handelingen II 2015/16, nr. 109, item 8) over de levenslange gevangenisstraf is toegezegd dat het wetgevingstraject gelijktijdig met de wijziging in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf zou worden gestart. In deze wetgeving wordt in ieder geval geregeld dat een rechterlijk college de finale beslissing op een gratieverzoek neemt. Hoe staat het daarmee en wanneer kan de Kamer het wetsvoorstel tegemoet zien?

Antwoord:

Ter gelegenheid van het debat op 8 september jl. heb ik aangegeven te zullen starten met wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf via beleidsregels en aanpassing van de praktijk. Mijn besluit tot instelling van een Adviescollege levenslanggestrafte is inmiddels gepubliceerd (Stcrt. 2016, nr. 65365). Momenteel worden ketenwerkprocessen en relevante ministeriële regelingen aangepast. De beleidsregels dienen als basis voor het wetsvoorstel. De start op basis van deze beleidsregels en ministeriële regelingen is gepland in het eerste kwartaal van 2017. De leden van uw Kamer geven aan dat in dat wetsvoorstel zou moeten worden geregeld dat een rechterlijk college de finale beslissing op een gratieverzoek neemt. Ik zal deze gedachte bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrekken. Dit vergt ook bestudering van de grondwettelijke aspecten. De Grondwet (artikel 122) draagt immers het verlenen van gratie op aan de Kroon na advies van de rechter. Ik verwacht het wetsvoorstel volgend jaar bij de Tweede Kamer te kunnen indienen.

De leden van de VVD-fractie vragen of nogmaals kan worden ingegaan op wat exact wordt bedoeld met «het moment van herbeoordeling»? Wanneer gaat dat in en na welke toetsing aan welke criteria? In de optiek van deze leden ligt het moment van herbeoordeling per definitie na het verstrijken van het eerste toetsmoment na 25 jaar. Kan de Staatssecretaris dit bevestigen?

Antwoord:

De Hoge Raad stelt als eis dat de herbeoordeling niet later dan 25 jaar na oplegging van de levenslange gevangenisstraf wordt opgestart. Zoals ik in mijn brieven van 2 juni jl., 2 september jl. en 25 oktober<sup>2</sup> jl. heb aangegeven, zal het Adviescollege *25 jaar na aanvang van de detentie* van de levenslanggestrafte periodiek adviseren aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over het aanbieden van re-integratieactiviteiten. De herbeoordeling zal in de vorm van een ambtshalve gratieprocedure plaatsvinden *25 jaar na eerste oplegging van de levenslange gevangenisstraf*. Als de beslissing op de herbeoordeling negatief is, zal de levenslange gevangenisstraf verder ten uitvoer worden gelegd. Wel blijft het Adviescollege periodiek adviseren over re-integratieactiviteiten. Overigens hebben veroordeelden altijd de mogelijkheid zelf een gratieverzoek in te dienen. In Nederland is gratie het middel om voor verkorting of kwijtschelding van de opgelegde straf in aanmerking te komen.

Vornoemde leden vragen ook of het adviescollege aan dezelfde criteria zal toetsen als wanneer wordt getoetst voor het moment van herbeoordeling? Zij merken op dat een aantal criteria wordt genoemd waaraan moet worden voldaan als een levenslang veroordeelde in aanmerking wil komen voor de herbeoordeling. Dat betreft dus het proces dat voorafgaat aan de herbeoordeling. Welke factoren en criteria spelen een doorslaggevende rol bij de herbeoordeling zelf?

Antwoord:

Zoals is opgenomen in artikel 4 lid 4 van het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften hanteert het Adviescollege de volgende toetsingscriteria: delictgevaarlijkheid, recidiverisico, gedrag in detentie (fysiek, mentaal en ontwikkeling in gedrag gedurende de voorgaande 25 jaar) en impact op slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding.

Bij de herbeoordeling dient aan de orde te komen of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar rehabilitatie, dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer is gerechtvaardigd. Op basis van de individuele omstandigheden van de levenslanggestrafte wordt op het gratieverzoek van een levenslanggestrafte beslist. Hierbij spelen naast de vergeldingscomponent, de ernst van het bewezen verklaarde feitencomplex, de delictgevaarlijkheid en het recidiverisico ook andere aspecten, zoals de impact op slachtoffers en nabestaanden, de leeftijd van de levenslanggestrafte, zijn medische- en psychiatrische toestand en het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie. Het gevaar dat een levenslanggestrafte vormt voor de samenleving is voor de beslissing om al dan niet gratie te verlenen uiteraard een zwaarwegend punt.

De Staatssecretaris geeft in zijn antwoorden op het vorige schriftelijk overleg over de levenslange gevangenisstraf (Kamerstuk 29 279, nr. 338) aan dat het EHRM aansluit bij de brede internationale consensus dat de herbeoordeling moet plaatsvinden na 25 jaar. Waarom sluit de Staatsse-

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 279, nrs. 325, 338 en 354.



cretaris daar niet bij aan, vragen de leden van de PvdA-fractie? Deelt de Staatssecretaris de mening dat de jurisprudentie meer reden geeft om de herbeoordeling na 25 jaar te laten plaatsvinden dan na 27 jaar zoals na de toepassing van de plannen van de Staatssecretaris waarschijnlijk de uitkomst zal zijn. Kan het zo zijn dat de herbeoordeling, in de plannen van de Staatssecretaris, nog later dan na 27 jaar zal plaatsvinden, of zelfs helemaal niet zal plaatsvinden? Past deze laatste uitkomst binnen het uitgangspunt van de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad? Zo ja, kan de Staatssecretaris dat toelichten met verwijzing naar die jurisprudentie?

Antwoord:

Uit de vragen maak ik op dat wordt verondersteld dat de herbeoordeling als bedoeld in de (inter-)nationale jurisprudentie niet zal plaatsvinden na 25 jaar. Deze veronderstelling is niet juist. 25 jaar na eerste oplegging van de levenslange gevangenisstraf vindt een herbeoordeling plaats, waarmee wordt aangesloten bij het arrest van de Hoge Raad van 5 juli jl.

De Staatssecretaris wil dat er een substantieel verschil zit tussen het moment dat een gedetineerde met een gevangenisstraf van 30 jaar, na 20 jaar vrijkomt en een levenslanggestrafte die gratie krijgt. Leden van de PvdA-fractie vragen of de Staatssecretaris vijf jaar vrijheidsbeneming niet substantieel vindt. Deelt de Staatssecretaris de mening dat de uitgangspunten tussen de beide straffen, namelijk levenslang met een herbeoordeling dat mogelijk leidt tot gratie na 25 jaar en een gevangenisstraf van 30 jaar met het recht op een voorwaardelijke invrijheidstelling na twee-derde van de straf, wezenlijk anders zijn? Deelt de Staatssecretaris de mening dat de verschillen tussen de vrijheid (onder voorwaarden) na 20 jaar en een (kleine) kans op gratie na 25 jaar voor de betrokkenen een wereld van verschil is? Zo ja, is de Staatssecretaris bereid zijn plannen op dit punt aan te passen? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

Voor mij is het van belang dat ook in de tenuitvoerlegging van de straffen er een duidelijk onderscheid moet zijn tussen de langste tijdelijke straf en de levenslange gevangenisstraf. Een verschil in duur van de vrijheidsbeneming van ten minste vijf jaar vind ik in dat kader passend en substantieel. Met de herbeoordeling van de straf 25 jaar na eerste oplegging van de levenslange gevangenisstraf sluit ik aan bij hetgeen de Hoge Raad in zijn arrest van 5 juli jl. hieromtrent heeft overwogen. Het is aan de rechter om de afweging te maken of een tijdelijke dan wel de levenslange gevangenisstraf moet worden opgelegd. Daarbij ga ik ervan uit dat de rechter deze keuze weloverwogen maakt en daarbij ook het verschil in uitgangspunt tussen de tijdelijke en levenslange gevangenisstraf in ogenschouw neemt.

De leden van de PvdA-fractie willen weten welke voorwaarden worden gesteld als gratie wordt verleend aan levenslang veroordeelden. Volstaan standaard voorwaarden die recidive moeten voorkomen en ter beschikking houden voor de politie en reclasseringstrajecten? Of moeten deze leden denken aan andere voorwaarden? Kan de Staatssecretaris hiervan voorbeelden geven? Wat zijn de gevolgen als men zich niet aan die voorwaarden houdt? Hoe lang kan iemand worden gehouden aan die voorwaarden?

Antwoord:

Op grond van artikel 13 van de Gratiwet kan gratie worden verleend onder voorwaarden. In het betreffende artikel worden een aantal voorbeelden van voorwaarden genoemd. Deze opsomming is niet limitatief. Elk gratieverzoek wordt op zijn eigen merites beoordeeld. Het

opstellen van voorwaarden bij een gratieverlening aan een levenslanggestrafte is maatwerk, er is dus geen sprake van een algemeen vooraf vastgesteld pakket aan voorwaarden. Tot de voor de hand liggende voorbeelden behoren het verplicht contact houden met de reclassering en niet recidiveren gedurende een bepaalde periode.

Als de gestelde voorwaarden door een levenslanggestrafte niet zouden worden nageleefd, kan de gratiëring, nadat de levenslanggestrafte is gehoord, bij koninklijk besluit worden herroepen. In dat geval zal de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf worden hervat. Alle gegratieerden dienen zich aan de voorwaarden te houden zolang de proeftijd van kracht is. De proeftijd is volgens de Gratiëwet in beginsel twee jaar maar deze kan worden verlengd.

De PvdA-fractieleden in de commissie vragen of de Staatssecretaris wil reageren op onderstaande voorstellen die bij het voorbereiden van de nieuwe wetgeving meegenomen zouden kunnen worden. Ten eerste of de beoordeling of een gedetineerde in aanmerking komt voor gratie kan worden weggehaald bij de Minister van Veiligheid en Justitie en neer te leggen bij een commissie. Ten tweede dat het moment van de herbeoordeling zal plaatsvinden na 25 jaar vrijheidsbeneming. En ten derde dat voorafgaand aan deze herbeoordeling een re-integratietraject is gestart om te voorkomen dat bij een positieve beoordeling van het gratieverzoek de veroordeelde onvoorbereid in de maatschappij komt.

Antwoord:

Hierboven heb ik aangegeven dat het verlenen van gratie door de Grondwet is opgedragen aan de Kroon en dat daarbij de rechter om advies wordt gevraagd. Naar het zich laat aanzien, zou het laten nemen van de finale beslissing over het verlenen van gratie door een commissie of de rechter grondwetswijziging vergen. Dit aspect zal bij het voorbereiden van de nieuwe wetgeving worden meegenomen.

Wat betreft het tweede punt: In de door mij voorgestane beleidswijziging zal een onafhankelijke commissie adviseren over de deelname aan re-integratieactiviteiten door de levenslanggestrafte. Dat adviescollege zal voorts de Minister van Veiligheid en Justitie informeren over de voortgang van de resocialisatie- en re-integratieactiviteiten van de levenslanggestrafte ten behoeve van een beslissing over gratie. De periodieke toetsing door een onafhankelijke commissie vormt een nadere normering van de huidige tenuitvoerleggingspraktijk om vervolgens tot een gedegen advies van de rechterlijke macht en het OM te komen in een toekomstige gratieprocedure. De periodieke toets is als het ware het voortraject van de gratieprocedure. Op die manier dragen de door mij voorgestane wijzigingen bij aan het bieden van perspectief op mogelijke vrijlating waarin de gratieprocedure voorziet. Het vorenstaande leidt ertoe dat voor de levenslanggestrafte duidelijkheid wordt gecreëerd omtrent de invulling van diens detentie en de mogelijkheden voor activiteiten gericht op re-integratie, maar geeft ook richting voor de beoordeling van een eventueel gratieverzoek. Het moment van herbeoordeling zal, conform de daarover door verschillende rechters gedane uitspraken, 25 jaar na oplegging van de levenslange gevangenisstraf plaatsvinden.

En ten slotte met betrekking tot het derde punt het volgende: Een ambts-halve voorstel tot gratieverlening als bedoeld in artikel 19 van de Gratiëwet zal uiterlijk 25 jaar na eerste oplegging van de levenslange gevangenisstraf in overweging worden genomen. Geruime en afdoende tijd daarvóór, in ieder geval twee jaar vóór de herbeoordeling plaatsvindt, zal het op te richten adviescollege voor het

eerst adviseren over de deelname van de levenslanggestrafte aan re-integratieactiviteiten. Bij de beslissing over gratie kan de wijze waarop de eventuele deelname aan re-integratieactiviteiten is verlopen, worden meegenomen. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat het gevaar dat een levenslanggestrafte vormt voor de samenleving voor de beslissing om al dan niet gratie te verlenen een doorslaggevend punt van afweging blijft.

De leden van de SP-fractie vragen nogmaals aandacht voor de uitspraak van de Grote Kamer van het EHRM in de zaak Vinter in juni 2013, waarin is bepaald dat uiterlijk na 25 jaar detentie beoordeeld moet kunnen worden of verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf langer gerechtvaardigd is. Dit betekent dat in die periode moet worden getoetst of een tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde in vrijheid kan worden gesteld. Dit betreft in de ogen van deze leden een andere toets dan het eerste toetsmoment door het adviescollege, dat alleen ziet op de eventueel te starten re-integratieactiviteiten. In hoeverre iemand in vrijheid kan worden gesteld is dan niet aan de orde. Alleen in hoeverre iemand in aanmerking komt voor re-integratie. Dat zegt niets over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf zelf. Het moment van herbeoordeling van de straf vindt namelijk pas plaats in het kader van de gratieprocedure en dus ver na de in de zaak Vinter bepaalde termijn van uiterlijk 25 jaar detentie. Kan de Staatssecretaris hierop uitgebreid reageren? Op grond waarvan denkt hij dat zijn beleid stand zal houden bij de rechter en in overeenstemming geacht wordt te zijn met de mensenrechten? Welke rechtsgeleerden zijn hierover bijvoorbeeld om advies gevraagd?

Antwoord:

Uit de (inter-)nationale jurisprudentie volgt dat oplegging van de levenslange gevangenisstraf niet onverenigbaar is met artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke behandeling en bestraffing), zolang deze straf de iure en de facto kan worden verkort. Op enig moment dient de levenslange gevangenisstraf te worden herbeoordeeld, waarbij de vraag centraal staat of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar resocialisatie dat er met de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de straf geen legitieme strafdoelen meer worden gediend. De Hoge Raad heeft in het eerder genoemde arrest van 5 juli jl. geoordeeld dat de herbeoordeling na niet meer dan 25 jaar na oplegging van de levenslange gevangenisstraf dient plaats te vinden. Hieraan geef ik uitvoering door 25 jaar na eerste oplegging van de levenslange gevangenisstraf een herbeoordeling te laten plaatsvinden. Daartoe wordt ambtshalve een gratieprocedure gestart. Voorafgaand aan de herbeoordeling wordt de levenslanggestrafte gedurende de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf de mogelijkheid geboden zich voor te bereiden op een eventuele terugkeer in de samenleving. Vanaf de aanvang van de detentie kan de levenslanggestrafte werken aan zijn rehabilitatie. De eerste 25 jaar worden in dat kader resocialisatieactiviteiten aangeboden. 25 jaar na aanvang van de detentie, zal het Adviescollege daarnaast advies uitbrengen over het aanbieden van re-integratieactiviteiten.

Ik meen op deze wijze invulling te geven aan de eisen die het EVRM stelt ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Voor toekomstige gevallen zal ten tijde van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf duidelijk zijn dat er na verloop van tijd een reële mogelijkheid tot herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf bestaat. Ten aanzien van de huidige populatie levenslanggestraften kan opgemerkt worden dat 25 jaar na eerste oplegging van de levenslange

gevangenisstraf de eerder genoemde herbeoordeling plaats zal vinden<sup>3</sup>. De levenslanggestraften zullen de komende maanden nader worden geïnformeerd over de beleidswijzigingen en de implicaties voor hen.

Advisering door anderen dan de betrokken ketenpartners, het OM, de rechterlijke macht en overige organisaties zoals eerder genoemd in het antwoord op vraag 1 en 2 acht ik niet nodig.

Het lid Klein merkt op dat voor de beoordeling van de levenslange gevangenisstraf door een adviescollege volgens de staatsecretaris moet worden voldaan aan de voorwaarden die gelden in de gratieprocedure. Er wordt dan onder andere getoetst aan «de impact op de slachtoffers en de nabestaanden». In hoeverre acht de Staatssecretaris dit een objectief criterium? In hoeverre acht de Staatssecretaris het mogelijk dat de toepassing van een dergelijk criterium de deur open zet voor het opnieuw veroordelen van deze gedetineerde voor een delict waarvoor hij al eerder is veroordeeld? In hoeverre acht de Staatssecretaris het wenselijk dat dit gebeurt? In hoeverre acht de Staatssecretaris het wenselijk dat deze mogelijkheid ontstaat of extra gefaciliteerd wordt middels deze nieuwe regelgeving? Ziet de Staatssecretaris een rol voor zichzelf weggelegd om dergelijke situaties te allen tijde te zien voorkomen? Zo ja, op welke manier?

Antwoord:

Het Adviescollege zal vanaf 25 jaar detentie van een levenslanggestrafte periodiek adviseren aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over het aanbieden van re-integratieactiviteiten. Daarbij wordt getoetst aan een aantal criteria, die zijn opgenomen in artikel 4 lid 4 van het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften: delictgevaarlijkheid, recidiverisico, gedrag in detentie (fysiek, mentaal en ontwikkeling in gedrag gedurende de voorgaande 25 jaar) en impact op slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding. De uitkomsten van de verschillende onderzoeken die in dat kader ter voorbereiding van de advisering worden uitgevoerd, zullen door het Adviescollege zorgvuldig worden gewogen. Het Adviescollege zal aan de verschillende criteria het passende gewicht toekennen.

Het zal en kan niet zo zijn dat door toepassing van het criterium impact op de slachtoffers en nabestaanden een gedetineerde opnieuw wordt veroordeeld voor het delict waarvoor hij is veroordeeld.

Voor het lid Klein is het onvoldoende duidelijk op welke wijze spontaan ingediende gratieverzoeken voortaan zullen worden behandeld. Uitgaande van het nieuwe beleid dat eerst het adviescollege wordt gehoord, zullen deze gratieverzoeken niet direct worden doorgezonden naar het gerecht dat de straf destijds heeft opgelegd. In hoeverre staat dit op gespannen voet met artikel 122 Grondwet en artikel 4 Gratiwet. In hoeverre berooft het inkaderen van het adviescollege in de Gratiwet de rechter die destijds de straf heeft opgelegd van de mogelijkheid tijdig artikel 3 EVRM toe te passen? De Staatssecretaris schetst in zijn brief van 25 oktober 2016 de gang van zaken omtrent de toevoeging van het adviescollege in het traject van de bestaande gratieprocedure. Deze procedure, en daarmee het moment van de beslissing omtrent de voorwaardelijke invrijheidstelling, wordt voortaan als het aan de Staatssecretaris ligt afhankelijk gesteld van de adviezen van het adviescollege en de daarop gevolgde beslissingen van de Staatssecretaris. Aan deze nieuwe fase binnen de gratieprocedure worden vervolgens geen

<sup>3</sup> Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

termijnen gesteld. Het lid Klein vraagt in hoeverre dit mechanisme voldoet aan de eis die het EHRM hieromtrent heeft gesteld. Biedt dit mechanisme volgens de Staatssecretaris (kwalitatief) voldoende procedurele waarborgen? Zou het in het kader van deze door het EHRM geëiste waarborgen niet beter zijn wanneer de termijn van behandeling wél van tevoren voor eenieder bekend is?

Antwoord:

Gratieverzoeken die worden ingediend door de levenslanggestrafte zelf zullen conform de huidige regelgeving worden behandeld. Zoals artikel 5, eerste lid, van de Gratielwet voorschrijft kan, ook bij de gratieprocedure in het kader van de herbeoordeling, informatie worden ingewonnen omtrent de veroordeelde. In dat kader zal het Adviescollege levenslanggestraften informatie verstrekken over de voortgang van de resocialisatie- en re-integratieactiviteiten van de levenslanggestrafte, indien deze informatie aanwezig is. Het Adviescollege kan deze informatie samenstellen op basis van de toetsingen die voorafgaand aan de herbeoordeling hebben plaatsgevonden. Vervolgens zal, conform de Gratielwet, advies worden ingewonnen bij het OM en het gerecht waarbij de vraag aan de orde komt of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar rehabilitatie, dat er met de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de straf geen legitieme strafdoelen meer worden gediend. Hoewel er geen wettelijke termijnen aan de gratieprocedure zijn verbonden, vind ik het belangrijk dat de gratieprocedure in het kader van de herbeoordeling voortvarend verloopt. Bovendien zullen de ketenwerkprocessen inzake gratie in het kader van de Wet herziening uitvoering strafrechtelijke beslissingen in afstemming met de ketenpartners worden aangepast en aangevuld. Hierbij zal ook worden gekeken naar het stellen van termijnen voor de behandeling van gratieverzoeken.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe kan worden vastgesteld dat verlof kan plaatsvinden, aangezien nooit met zekerheid valt te zeggen wanneer de herbeoordeling exact zal plaatsvinden. Kan hierop nader worden ingegaan?

Antwoord:

Het voorgestane model leidt ertoe dat levenslanggestraften tot het eerste toetsmoment reguliere resocialisatie-activiteiten krijgen aangeboden, zoals beschreven in mijn brief van 2 september jl. (Kamerstuk 29 279, nr. 338). Na de eerste periodieke toetsing door het Adviescollege, die plaatsvindt na 25 jaar detentie van de levenslanggestrafte, kunnen re-integratieactiviteiten worden aangeboden. Daarbij is verlof mogelijk, maar niet eerder dan twee jaar voorafgaand aan de herbeoordeling. De herbeoordeling vindt plaats 25 jaar na eerste oplegging van de levenslange gevangenisstraf en is dus wel exact te bepalen.

Deze aan het woord zijnde leden merken op dat het adviescollege ten behoeve van de advisering de veroordeelde en eventueel de slachtoffers en nabestaanden hoort. Deze leden vinden dat hiertoe altijd een poging zou moeten worden ondernomen. Slechts in het geval dat het ofwel praktisch onmogelijk is ofwel dat slachtoffer(s) en/of nabestaanden hier geen behoefte aan hebben, zou hiervan moeten worden afgezien. Hoe kijkt de Staatssecretaris hiertegen aan? Onderschrijft hij deze stelling? Zo ja, gaat hij dit opnemen in het beleid? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

Ik onderschrijf de stelling dat er altijd een poging moet worden ondernomen om slachtoffers en nabestaanden te horen door het adviescollege, tenzij zij zelf hebben aangegeven dit niet te willen. Om hier invulling aan

te geven is in het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften in artikel 4 lid 5 opgenomen dat slachtoffers en nabestaanden door het adviescollege worden gehoord.

De leden van de SP-fractie lezen dat er tot aan het eerste toetsmoment reguliere toetsmomenten plaatsvinden. Hoe kan het dan dat de rechter meerdere keren tot het oordeel is gekomen dat «zo spoedig mogelijk» gestart moest worden met activiteiten gericht op resocialisatie? Dit suggereert dat deze resocialisatieactiviteiten niet of in ieder geval onvoldoende plaatsvinden. Voornoemde leden rijmen deze uitspraken in ieder geval niet met die veronderstelling van de Staatssecretaris dat resocialisatie gedurende het gehele detentietraject plaatsvinden. Hoe legt de Staatssecretaris dit uit? Wat hebben deze uitspraken betekend voor de resocialisatieactiviteiten van andere levenslanggestraften? Hoe gaat de Staatssecretaris voorkomen dat levenslanggestraften hun resocialisatie moeten afdwingen via de rechter?

Antwoord:

De jurisprudentie laat zien dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen resocialisatie en re-integratie, omdat dit onderscheid ook niet wordt gemaakt in de Penitentiaire beginselenwet (artikel 2). Dit blijkt ook nog eens uit de uitspraak van het gerechtshof Den Haag van 11 oktober jl. waarin wordt gesproken over resocialisatie, re-integratie en rehabilitatie. Het hof geeft aan dat de termen resocialisatie en re-integratie door en naast elkaar worden gebruikt, wat tot verwarring kan leiden. Dit noopt tot een duidelijk definiëring van deze begrippen. Mede als gevolg van de ontwikkelingen in de jurisprudentie wordt in het nieuwe beleid onder resocialisatie-activiteiten verstaan de activiteiten die in de eerste 25 jaar detentie worden aangeboden in het kader van een zinvolle dagbesteding waarmee het sociaal functioneren wordt bevorderd. Er wordt ingezet op het zoveel mogelijk beperken van detentieschade.

Re-integratieactiviteiten zijn daarentegen activiteiten die zien op de voorbereiding van een concrete terugkeer in de samenleving, waaronder verlot. Voor deze activiteiten kan een levenslanggestrafte niet eerder in aanmerking komen dan 25 jaar nadat de detentie is aangevangen. Resocialisatie en re-integratie vormen tezamen rehabilitatie. Voor de levenslanggestrafte wordt hiermee duidelijkheid gecreëerd over de inhoud van de begrippen en wanneer hij in aanmerking kan komen voor re-integratieactiviteiten. Juridische procedures van individuele veroordeelden zijn nimmer te voorkomen. Met een duidelijk beleidskader en op termijn wetgeving zal de noodzaak om naar de rechter te gaan verkleind worden.

Het lid Klein vraagt ook in hoeverre het moment van opstarten van de adviezen in samenhang met het uitblijven van op re-integratie gerichte activiteiten gedurende de eerste 25 jaar detentie in feite de mogelijkheid om zeep helpt om daadwerkelijk binnen 25 jaar die toets te laten plaatsvinden, zoals het EHRM verlangt. In hoeverre is het volgens de Staatssecretaris een haalbare kaart dat – binnen de plannen die hij nu schetst – die termijn van 25 jaar niet overschreden wordt? Hoe lang zal die opstartfase van de procedure volgens de Staatssecretaris gemiddeld in beslag nemen? Kan hij daarvan een inschatting geven?

Antwoord:

In het kader van de voorbereiding van het eerste advies door het Adviescollege wordt de levenslanggestrafte zes maanden vóór het eerste toetsmoment, dat plaatsvindt 25 jaar na aanvang van de detentie, door de Selectiefunctionaris van DJI overgeplaatst naar het Pieter Baan Centrum (PBC) voor beoordeling op diagnostiek en risicoanalyse. Daarbij zal onder meer een oordeel worden gegeven over de persoonlijkheidsontwikkeling

en zal een inschatting worden gemaakt van gewelddadig gedrag. Tevens geeft DJI de reclassering de opdracht een RISc (Recidive Inschattings Schalen) uit te voeren. Met de RISc wordt onderzocht in welke mate er sprake is van risico op recidive, welke factoren de kans op recidive vergroten (criminogene factoren) én welke interventies nodig zijn om deze kans te verkleinen. De RISc richt zich ook op iemands mogelijkheden om zijn gedrag te veranderen. DJI draagt zorg voor een compleet detentie-dossier. Er wordt een slachtoffer en/of nabestaandenonderzoek uitgevoerd door Slachtofferhulp Nederland.

De secretaris van het Adviescollege start het proces voor advisering en informeert zowel de levenslanggestrafte als de slachtoffers en nabestaanden hierover.

25 jaar na eerste oplegging van de levenslange gevangenisstraf vindt de herbeoordeling plaats. Gelet op de periode van voorlopige hechtenis zit er gemiddeld genomen twee jaar tussen de eerste advisering door het Adviescollege over het aanbieden van re-integratieactiviteiten en de herbeoordeling.

De kans op rehabilitatie hangt volgens de Staatssecretaris af van enkele aspecten, waaronder «de persoon» van de gedetineerde, aldus het lid Klein. Kan de Staatssecretaris nader duiden wat hiermee wordt bedoeld? Kan de Staatssecretaris dit toetsingselement nader concretiseren? Wat aan een persoon geeft in dezen inzage aan de mate waarin iemand wel of niet voor rehabilitatie in aanmerking komt? Worden hiermee specifieke karakter eigenschappen of kenmerken van iemand bedoeld? Zo ja, welke? Kan de Staatssecretaris deze eigenschappen vervolgens categoriseren in «goede» en «minder goede» varianten? Hoe denkt de Staatssecretaris deze te gaan meten of deze meting te gaan operationaliseren?

Antwoord:

Op basis van de individuele omstandigheden van de levenslanggestrafte wordt op het gratieverzoek van een levenslanggestrafte beslist. Eén van de elementen is de persoon van de gedetineerde. Er wordt onder meer gekeken naar de leeftijd van de levenslanggestrafte, zijn medische- en psychiatrische toestand en het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie. De rapportages van het NIFP die zijn opgesteld na onderzoek in het PBC worden hierbij betrokken. Deze rapportages zien onder meer op persoonlijkheidsontwikkeling en het risico op geweldsdelicten.

Wanneer de brief van 25 oktober 2016 wordt vergeleken met de brief van 2 juni 2016 valt het de leden van de VVD-fractie op dat het adviescollege de bevoegdheid krijgt om te besluiten in het kader van de hertoetsing. Dit rijmt niet met de eerste brief, waar die bevoegdheid bij de staatssecretaris ligt. Voornoemde leden nemen aan dat deze bevoegdheid bij de Staatssecretaris zal blijven. In het verlengde daarvan willen zij graag een bevestiging dat het besluitvormingsproces in het kader van de gratiewet ongewijzigd blijft, met inbegrip van de huidige politieke verantwoordelijkheid.

Antwoord:

Zoals ik in mijn brieven van 2 juni jl. en 2 september jl. heb aangegeven, zal het Adviescollege na 25 jaar detentie van de levenslanggestrafte een eerste advies uitbrengen aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over het aanbieden van re-integratie-activiteiten. Het Adviescollege zal in dit kader ook vervolgadvisen uitbrengen. Als sprake is van een gratieprocedure, omdat de levenslanggestrafte een gratieverzoek heeft ingediend of omdat de herbeoordeling in de vorm van een ambtshalve gratieprocedure is gestart, zal het Adviescollege ten behoeve van advisering door OM en ZM en uiteindelijke besluitvorming door de Minister van Veiligheid

en Justitie, de Minister informeren over de voortgang van de resocialisatie- en re-integratieactiviteiten van de levenslanggestrafte. Dat gebeurt alleen in die gevallen waarin het Adviescollege eerder over deze levenslanggestrafte een advies heeft uitgebracht.

Ook vragen deze aan het woord zijnde leden wat wordt gedaan om de samenstelling van het adviescollege zo gevarieerd mogelijk te laten zijn. Oververtegenwoordiging van leden uit een bepaalde (beroeps)groep moet volgens hun worden voorkomen. Onderschrijft de Staatssecretaris dit?

Antwoord:

In het Besluit Adviescollege levenslanggestraften is opgenomen dat het Adviescollege bestaat uit een voorzitter, tevens lid, met een juridische achtergrond en vier andere leden waarvan twee juristen, één psychiater en één psycholoog. Overigens wordt op dit moment gezocht naar een geschikte kandidaat voor het voorzitterschap. Ten aanzien van de werving van de leden van het Adviescollege zal in januari 2017 een vacaturetekst in enkele dagbladen worden geplaatst.

De leden van de SP-fractie hechten er nog steeds veel waarde aan dat het de rechter is die moet gaan over eventuele verdere tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde gevangenisstraf. De Staatssecretaris heeft hier niet voor gekozen door een adviescollege aan te stellen die hem moet adviseren. Voornoemde leden lezen dat er bij de herbeoordeling door de adviescommissie echter wel gebruik wordt gemaakt van adviezen van het OM en de rechtspraak. Hoe zwaar worden deze adviezen meegewogen? In hoeverre zal bij een afwijkend advies uitgebreid worden gemotiveerd waarom een advies van OM of rechtspraak niet is gevolgd?

Antwoord:

Bij de herbeoordeling, in de vorm van een ambtshalve gratieprocedure, zal advies worden gevraagd aan OM en ZM, zoals thans gebruikelijk is bij behandeling van gratieverzoeken. Het in te stellen adviescollege zal de Minister in het kader van deze herbeoordeling informeren over de resocialisatie en re-integratie van de levenslanggestrafte, waarna OM en ZM voornoemd advies zullen uitbrengen. De (periodieke) advisering door het Adviescollege is het voortraject van de ambtshalve gratieprocedure. Zo geeft bijvoorbeeld het feit of een levenslanggestrafte in aanmerking is gekomen voor re-integratieactiviteiten, en zo ja, op welke wijze hij deelneemt aan deze activiteiten, immers inzichten die van belang zijn voor de herbeoordeling.

Uit de systematiek van de Gratiwet volgt dat aan het advies van de rechtspraak groot gewicht toekomt en in beginsel leidend is voor de te nemen gratiebeslissing. Daarvan kan alleen worden afgeweken in geval van bijzondere omstandigheden die in de motivering van de beslissing tot uitdrukking moeten komen, aldus het Gerechtshof Den Haag in zijn arrest van 5 april jl<sup>4</sup>. Het ontbreken van een draagkrachtige motivering kan leiden tot onrechtmatigheid en wordt in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur geacht.

Het lid Klein vraagt welke rol is weggelegd voor de nabestaanden en de slachtoffers tijdens deze nieuwe gratieprocedure. Kan de Staatssecretaris aangeven op welke manier dit verhoor zal plaatsvinden? Welke vragen zullen eventueel aan hen voorgelegd worden? Welke «insteek» zal dit verhoor hebben? Zal hiervoor een richtlijn worden opgesteld? Zo ja, hoe zal die eruit komen te zien? Zo nee, waarom niet? Kan de Staatssecretaris ten slotte aangeven welk gewicht een dergelijk verhoor – of de uitkomsten

<sup>4</sup> Gerechtshof Den Haag, 5 april 2016, C/09/488296/KG ZA 15/652.



daarvan – uiteindelijk zal hebben binnen het eindoordeel van het adviescollege?

Antwoord:

Zoals hierboven aangegeven zal in het kader van de herbeoordeling op basis van de individuele omstandigheden van de levenslanggestrafte op het ambtshalve gratieverzoek worden beslist. Hierbij zal de impact op slachtoffers en nabestaanden worden meegewogen. Ook het Adviescollege betreft in het kader van de advisering over de re-integratieactiviteiten de impact op de slachtoffers en nabestaanden. Er wordt een slachtoffer- en nabestaandenonderzoek uitgevoerd en de slachtoffers en nabestaanden worden gehoord door het Adviescollege, tenzij zij zelf aangeven hieraan geen behoefte te hebben. Het is aan het Adviescollege om invulling te geven aan het horen van de slachtoffers en nabestaanden, hierbij kunnen zij – afhankelijk van de individuele zaak en de uitkomsten van het slachtoffer- en nabestaandenonderzoek – gericht aanvullende vragen stellen.

In de huidige gratiepraktijk zijn ten behoeve van de beoordeling van een aantal gratieverzoeken van levenslanggestraften slachtoffer- en nabestaandenonderzoeken uitgevoerd door Slachtofferhulp Nederland. Momenteel wordt met de betrokken organisaties gesproken over de opzet van het slachtoffer- en nabestaandenonderzoek. Er zal een procesbeschrijving worden geformuleerd in overleg en afstemming met de diverse partijen.