

Vergaderjaar 2015–2016

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 325

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2016

Met deze brief informeer ik u over mijn voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Hiermee doe ik de toezegging gestand die ik heb gedaan tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op 26 november 2015. Tevens reageer ik hiermee op het verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 17 juni 2015 om in het algemeen te reageren op de vraag hoe om te gaan met verlofaanvragen van levenslanggestraften naar aanleiding van een uitspraak van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) van 20 mei 2015.

Inleiding

De levenslange gevangenisstraf is de zwaarste straf die in Nederland kan worden opgelegd. Die straf reserveert de rechter dan ook voor de ernstigste misdrijven. De levenslange gevangenisstraf wordt in de praktijk opgelegd voor levensdelicten, veelal meermalen gepleegd. Levenslang is wat het is: opsluiting voor de rest van het leven. Daar kiest de rechter bewust voor. Hij kan immers ook een tijdelijke gevangenisstraf opleggen. Zoals mijn voorgangers op verschillende momenten aan uw Kamer hebben laten weten, is levenslang in beginsel levenslang. Ik ben niet voornemens hiervan af te wijken. Als een rechter oordeelt dat een levenslange gevangenisstraf passend is, dan keert de veroordeelde in beginsel dus niet meer terug in de maatschappij.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft op 9 juli 2013¹ geoordeeld dat indien een levenslange gevangenisstraf *de iure* en *de facto* kan worden verkort, geen sprake is van schending van het EVRM, ook niet wanneer de straf volledig wordt uitgezet. Voortdurend van de levenslange gevangenisstraf is verenigbaar met het EVRM als enige kans op vrijlating bestaat én sprake is van een mogelijkheid tot herbeoordeling.

¹ EHRM (GK) 9 juli 2013, nrs. 66069/09, 130/10 & 3896/10 (Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk).

De Nederlandse rechter heeft naar aanleiding van voornoemde uitspraak in meerdere zaken bepaald dat het voorgaande met zich brengt dat op enig moment resocialisatieactiviteiten moeten worden aangeboden. Zo heeft de rechter van de rechtbank Den Haag bij uitspraak van 18 september 2014 in kort geding² de Staat bevolen om een begin te maken met activiteiten gericht op resocialisatie van de betreffende levenslanggestrafte teneinde bij de beoordeling van een nieuw gratieverzoek de resocialisatie en de vorderingen op dat gebied van deze levenslanggestrafte te kunnen betrekken. De uitspraak van de rechtbank bouwt daarmee voort op het advies dat het gerechtshof te Den Haag in het kader van een eerder gratieverzoek van dezelfde levenslanggestrafte heeft gegeven. De vraag of met de voortzetting van de levenslange gevangenisstraf nog steeds een met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend, kon volgens het hof niet worden beantwoord nu de levenslanggestrafte niet in staat was gesteld om resocialisatieactiviteiten te ontplooien.

Verder noem ik hier de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 24 november 2015 waarbij in het vonnis is aangegeven dat de rechtbank van oordeel is dat uit jurisprudentie volgt dat de praktijk van de levenslange gevangenisstraf in Nederland op gespannen voet staat met de eisen die uit het EVRM voortvloeien, omdat *de facto* nauwelijks perspectief bestaat op verkorting van de opgelegde levenslange gevangenisstraf. Dit was voor de rechtbank de reden om niet over te gaan tot het opleggen van een levenslange gevangenisstraf. Deze uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland onderstreept voor mij het belang om te verzekeren dat de levenslange gevangenisstraf ook in de toekomst opgelegd zal worden als dat nodig is om de maatschappij te beschermen tegen de ernstigste misdadigers.

Met het oog op voornoemde rechtelijke uitspraken wil ik een aantal wijzigingen doorvoeren in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf teneinde de levenslange gevangenisstraf toekomstbestendig te maken. De beleidswijziging die ik in deze brief nader zal toelichten beoogt op structurele en eenduidige wijze invulling te geven aan de beoordeling of aan een gedetineerde die een levenslange gevangenisstraf opgelegd heeft gekregen op enig moment activiteiten gericht op re-integratie dienen te worden aangeboden. De recente uitspraak van het EHRM inzake Murray vs. Nederland toont andermaal het belang aan van de in deze brief voorgestelde beleidswijziging.³

Ik ben voornemens om voor levenslanggestraften een ambtshalve periodieke toetsing in te voeren en daartoe een adviescollege in te stellen. Met de introductie hiervan wordt voor de levenslanggestrafte duidelijkheid gecreëerd omtrent de invulling van diens detentie en de mogelijkheden van activiteiten gericht op re-integratie. Daarmee vervalt de noodzaak voor levenslanggestraften om deze activiteiten in individuele procedures af te dwingen.

Een concept voor deze brief is voor informele consultatie voorgelegd aan verschillende instanties zoals ik ook heb aangegeven in de antwoorden op de Kamervragen van het lid Helder (PVV).⁴ In algemene zin verwelkomen de geconsulteerde instanties mijn voornemen om wijzigingen aan te brengen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. De door hen geuite kritiekpunten zal ik betrekken in de nadere uitwerking van mijn voornemen.

² ECLI:NL:RBDHA:2014:11541.

³ EHRM Murray/Nederland, 26 april 2016, nr. 10511/10.

⁴ *Kamerstukken II*, 2014–2015, aanhangsel 2542.

Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag wie uiteindelijk zal moeten beslissen op het advies van het adviescollege en op welk moment en door wie de beslissing wordt genomen of een levenslanggestrafte na een traject van activiteiten gericht op re-integratie op enig moment in aanmerking komt voor terugkeer in de maatschappij.

Wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf

In de kern stel ik het volgende voor. Vijfentwintig jaar na de aanvang van de detentie zal het moment zijn waarop een eerste periodieke toetsing zal plaatsvinden. Voor deze periode is gekozen omdat de duur van de detentie van een levenslanggestrafte in ieder geval substantieel langer dient te zijn dan de duur van de detentie van een veroordeelde die de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar opgelegd heeft gekregen. Bij een veroordeling tot dertig jaar wordt de gedetineerde immers in beginsel na twintig jaar voorwaardelijk in vrijheid gesteld. Het EHRM geeft aan dat in het nationale en internationale recht steun is te vinden voor een mechanisme dat voorziet in een nieuwe beoordeling vijfentwintig jaar na het opleggen van de straf en verdere beoordelingen daarna.

De detentieperiode tot dit eerste toetsmoment staat primair in het teken van vergelding en bestraffing. Er worden activiteiten aangeboden in het kader van een humane detentie, met het oog op een zinvolle dagbesteding en het verbeteren van het sociaal functioneren. Deze activiteiten worden in het detentieplan vastgelegd. Er worden in deze periode nadrukkelijk geen activiteiten aangeboden die gericht zijn op re-integratie (de vijf leefgebieden: werk en inkomen, onderdak, ID-bewijs, schulden en zorg). Levenslanggestraften komen in aanmerking voor de reguliere medische zorg in detentie en worden zo nodig besproken in het Psycho Medisch Overleg.

Na afloop van de periode van vijfentwintig jaar kunnen naast elementen als vergelding en bestraffing ook andere elementen, zoals de bescherming van de maatschappij, delictgevaarlijkheid, de positie van slachtoffers en/of nabestaanden en leeftijd en medische omstandigheden van de gedetineerde een grotere rol gaan spelen. Met een periodieke toets kunnen deze elementen in hun onderlinge samenhang worden gewogen.

Eerste toetsing na vijfentwintig jaar

Bij de toetsing zal de levenslanggestrafte ter observatie tijdelijk naar het Pieter Baan Centrum (Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, NIFP) worden overgeplaatst waar onderzoek zal worden gedaan gericht op diagnostiek en risicoanalyse. Daarbij zal onder meer een oordeel worden gegeven over de persoonlijkheidsontwikkeling en zal een inschatting worden gemaakt van gewelddadig gedrag. Het NIFP geeft aan wat gelet op de diagnostische bevindingen en risicoanalyse de kans is op geweldsdelicten. Verder zal bij de toetsing een nabestaanden- en slachtofferonderzoek worden uitgevoerd. Nabestaanden zullen desgewenst in persoon door het adviescollege worden gehoord.

Het adviescollege brengt naar aanleiding van de onderzoeken die in het kader van de periodieke toetsing worden uitgebracht advies uit aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies betreft de vraag of en zo ja, op welke wijze een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor activiteiten gericht op re-integratie, alsook de termijn waarop vervolgotoetsing plaatsvindt. De Staatssecretaris neemt op basis van het advies de

beslissing. Dit advies heeft dus geen betrekking op een eventuele verkorting van de detentieperiode.

Indien bij de toetsing is vast komen te staan dat de betrokkene in aanmerking komt voor activiteiten gericht op re-integratie en de Staatssecretaris dit advies overneemt, wordt door DJI een persoonlijk detentie- en re-integratieplan opgesteld. Hierbij is sprake van maatwerk op basis van de bestaande activiteiten en programma's, met name gedragsinterventies, die ook aan andere gedetineerden in de penitentiaire inrichtingen worden aangeboden. Het advies van het adviescollege wordt betrokken bij het opstellen van een detentie- en re-integratieplan.

Als het adviescollege adviseert dat een levenslanggestrafte nog niet in aanmerking komt voor het starten van activiteiten gericht op re-integratie, bijvoorbeeld vanwege delictgevaarlijkheid of de impact op nabestaanden en samenleving, geeft het adviescollege in het advies ook aan wanneer een volgende toetsing zou moeten plaatsvinden. In dat geval wordt expliciet in het detentieplan vastgelegd dat geen activiteiten worden aangeboden die gericht zijn op re-integratie.

Vervolg

In geval de levenslanggestrafte volgens het advies van het adviescollege in aanmerking komt voor activiteiten gericht op re-integratie en de Staatssecretaris dit advies heeft overgenomen, dienen na verloop van tijd vervolgttoetsingen plaats te vinden. Daarbij wordt beoordeeld hoe de levenslanggestrafte de activiteiten heeft uitgevoerd en hoe hij daarop heeft gereageerd. Aan de hand daarvan wordt bepaald of de levenslanggestrafte in aanmerking kan komen voor verdergaande activiteiten gericht op re-integratie, waarbij verlof eventueel mogelijk is. De slachtoffers en nabestaanden worden hierbij betrokken. Voor het toekennen van verlof is het advies van het adviescollege zwaarwegend. Voor de vervolgttoetsing wordt per individueel geval en per toetsing door het adviescollege beoordeeld welke onderzoeken er (opnieuw) dienen te worden uitgevoerd.

Hierbij is van belang dat het EHRM heeft aangegeven⁵ dat als een tot levenslang veroordeelde op grond van het nationale recht in aanmerking kan komen voor invrijheidstelling, maar deze invrijheidstelling is geweigerd omdat betrokkene nog steeds een gevaar voor de samenleving vormt, er geen sprake is van strijd met het EVRM. Het enkele feit dat een persoon al lange tijd gedetineerd is, doet niet af aan de verplichting van de staat om de samenleving te beschermen. Staten kunnen aan die verplichting voldoen door levenslanggestraften te blijven detineren zolang zij gevaarlijk zijn.

Oprichting adviescollege

Ik stel voor dat het adviescollege zal bestaan uit een gezaghebbende voorzitter en vier leden, waarvan twee met een juridische en twee met een gedragsdeskundige achtergrond (één psycholoog en één psychiater). Het is mijn bedoeling hiervoor leden te werven die uitgebreide expertise hebben opgebouwd in de strafrechtpraktijk en de tenuitvoerlegging van straffen. Naast de hierboven reeds genoemde nabestaanden- en slachtofferonderzoeken die in het kader van de periodieke toetsing zullen worden uitgevoerd, wil ik voor het adviescollege bovendien leden werven die specifiek de positie en belangen van slachtoffers en nabestaanden kunnen behartigen. Het adviescollege is een onafhankelijk orgaan. De onafhanke-

⁵ EHRM (GK) 9 juli 2013, nrs. 66069/09, 130/10 & 3896/10 (Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk).

lijkheid wordt gewaarborgd doordat de leden onafhankelijk van hun eigen instelling voor het adviescollege werkzaam zijn.

Verhoging strafmaximum doodslag

In het voorgaande heb ik aangegeven welke wijzigingen ik voornemens ben in te voeren met betrekking tot de uitvoering van de levenslange gevangenisstraf. Die wijzigingen zijn nodig om te verzekeren dat de levenslange gevangenisstraf een straf blijft die door de rechter kan worden opgelegd aan de ernstigste misdadigers ter bescherming van slachtoffers en de maatschappij. De levenslange gevangenisstraf als onderdeel van het sanctiearsenaal van de rechter kan echter niet geïsoleerd worden bekeken. De rechter kan immers in de gevallen dat levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd, ook de maximale tijdelijke gevangenisstraf (van dertig jaar) opleggen. Daarmee komt meer in het algemeen de Nederlandse straftoemeting voor levensdelicten in beeld. Voor moord kan in Nederland levenslange gevangenisstraf of een maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar worden opgelegd. De maximumstraf voor doodslag is vijftien jaar. De maximumstraf voor doodslag is sinds de invoering van het Wetboek van Strafrecht niet gewijzigd. In 2006 is de maximale tijdelijke gevangenisstraf verhoogd van twintig naar dertig jaar. Bij die verhoging is niet opnieuw gekeken naar het strafmaximum voor doodslag.

Voorbedachte raad vormt het onderscheidend criterium tussen moord en doodslag. Door de hogere eisen die de Hoge Raad met de uitspraak van 28 februari 2012 (LJN BR2342) is gaan stellen aan het bewijs van voorbedachte raad, is in het geval waarvoor voorheen veroordeling voor moord mogelijk was, nu alleen veroordeling voor doodslag mogelijk. Nu de Hoge Raad de eisen aan de voorbedachte raad heeft aangescherpt, doet zich de vraag voor of er tussen de twee strafrechtelijke verschijningsvormen van het doden van een persoon (moord en doodslag) een dergelijk verschil in de (maximaal) op te leggen straf zou moeten bestaan. De feitelijke omstandigheden kunnen immers zeer veel gelijkenis vertonen, maar toch in het ene geval tot een veroordeling voor moord leiden en in het andere geval tot een veroordeling voor doodslag. Gelet hierop ben ik voornemens dit kalenderjaar een wetsvoorstel voor te bereiden waarin wordt voorzien in een verhoging van het strafmaximum voor doodslag. Tevens heb ik het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden tot verhoging van de strafmaat voor moord van 30 naar 40 jaar.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff