Ministerie van Justitie en Veiligheid

MRb

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Kamerbrief herbeoordeling levenslange gevangenisstraf

Datum
8 april 2024

Ons kenmerk
5323158

1. Aanleiding

In juni 2023 heeft u een Kamerbrief gestuurd over de positie van slachtoffers en nabestaanden in het kader van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. Daarbij heeft u toegezegd om in Q1 2024 een brief te sturen over de voortgang ten aanzien van de korte en lange termijn verbeteringen voor hen.[1] Daarnaast heeft u aangegeven dat u ernaar streeft in Q1 2024 een conceptwetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling in consultatie te brengen.[2] Dit wetsvoorstel is nodig om verschillende verbeteringen te realiseren, waaronder de gewenste herbeoordeling door de rechter en een aantal verbeteringen voor slachtoffers en nabestaanden. Ook in uw gesprek met slachtoffers en nabestaanden begin november 2023 en tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen afgelopen oktober heeft u aangegeven te zullen blijven inzetten op het conceptwetsvoorstel.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd voorliggende Kamerbrief aan de Kamer toe te zenden.

3. Kernpunten

Uit de beleidsverkenning ter voorbereiding van een conceptwetsvoorstel is gebleken dat er meer knelpunten in de bestaande herbeoordelingsprocedure zitten dan voorzien. Vanwege de bredere reikwijdte is het niet haalbaar gebleken om dit kwartaal een conceptwetsvoorstel in consultatie te brengen.
In de brief neemt u de Kamer wel mee in de bevindingen van de beleidsverkenning tot dusver en de gevoerde gesprekken met slachtoffers en nabestaanden, levenslanggestraften, ketenpartners en andere organisaties en experts. Ten aanzien van de punten die in een nieuwe regeling dienen te worden aangepast, wordt geschetst welke opties er daarvoor zijn en welke overwegingen een rol spelen. Daarnaast gaat u in de brief nader in op de motie van de leden Ellian en Eerdmans, waarin wordt verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om slachtoffers en nabestaanden een zwaarwegende stem te geven bij het gratiebesluit. De conclusie is dat op dit punt geen mogelijkheden worden gezien, omdat dit knelt met het reële perspectief op vrijlating voor de levenslanggestrafte

[1] Kamerstukken II 2022-23, 29 279, 33 552, nr. 798.
[2] Kamerstukken II 2022-23, 29 279, 33 552, nr. 798; Kamerstukken II 2023-24, 29 279, nr. 821, p. 31.

en verwachtingen wekt die niet kunnen worden waargemaakt. Wel zijn er andere aanpassingen nodig en mogelijk om de positie van slachtoffers en nabestaanden te versterken.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid

Datum
8 april 2024

Ons kenmerk
5323158

4. Toelichting

Conceptwetsvoorstel
Ter voorbereiding van het conceptwetsvoorstel zijn er verschillende stappen gezet. Conform het beleidskompas is een probleemanalyse gemaakt, is in beeld gebracht wat het beoogde doel is en wat de opties zijn om het doel te realiseren. Hiertoe zijn onder andere gesprekken gevoerd met slachtoffers en nabestaanden en levenslanggestraften, zijn een viertal expertsessies gehouden met ketenpartners en betrokken organisaties, en is een expertsessie met wetenschappers gehouden over de positie van slachtoffers en nabestaanden.

De laatste twee stappen van het beleidskompas moeten nog worden gezet: het in beeld brengen van de gevolgen van opties (uitvoeringsconsequenties), en het bepalen van de voorkeursoptie. Gelet op het belang van een nieuwe wettelijke regeling, wordt doorgewerkt zodat de komende periode ook invulling wordt gegeven aan deze stappen.

Kamer meenemen in proces en geïnventariseerde alternatieven tot nu toe
Daarnaast is het advies om de Kamer in deze brief ieder geval mee te nemen in de opbrengst van de voorbereiding van een conceptwetsvoorstel tot dusver, en welke mogelijke alternatieven er zijn ten opzichte van het huidige proces met betrekking tot de herbeoordelingen van de levenslange gevangenisstraf.

Daartoe wordt in de brief eerst een probleemanalyse gegeven van de bestaande herbeoordelingsprocedure en worden de uitgangspunten voor een wettelijke regeling uiteengezet. Hierbij kan aan de Kamer worden meegegeven welke punten in ieder geval geborgd dienen te worden in een nieuwe regeling. Het gaat hierbij dan in ieder geval om:

1. Het moment waarop de herbeoordeling plaats dient te vinden (nu 28 jaar, argumenten voor 30 jaar)
2. Vorm van periodieke herbeoordeling (belasting van onvoorspelbare momenten voor slachtoffers en nabestaanden, argumenten voor vaste momenten) welke wijze dit periodiek plaats zou kunnen vinden.
3. Voorbereidende fase (nu harde knip tussen de fasen, argumenten voor geleidelijke opbouw gedurende eerste fase detentie, afzonderlijke beslissing over verlof).
4. Toetsingscriteria (zie ad .3)
5. Duur proeftijd (nu maximaal twee jaar, argumenten voor langere periode en gefaseerde afbouw)
6. Gevolgen niet-naleven (nu middels KB herroepen gratie, argumenten om beslissing bij rechter neer te leggen

U maakt in deze brief geen definitieve keuzes, maar schetst wel een aantal mogelijkheden en overwegingen die hierbij een rol spelen. Daarmee kan deze brief de lijnen kleuren waarlangs het debat in de aankomende kabinetsperiode wordt gevoerd.

Motie: 'zwaarwegende stem' slachtoffers en nabestaanden
In uw brief van juni 2023 hebt u aan de Kamer aangegeven dat u redenen zag om het huidige criterium van "de impact op slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding" nader te overdenken. U wordt geadviseerd om in

deze brief de inhoud toe te lichten van de adviezen van het Adviescollege levenslanggestraften (ACL) en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) die u hebt ontvangen. Daarbij betrekt u ook de motie van de leden Ellian (VVD) en Eerdmans (JA21) waarin is verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om slachtoffers en nabestaanden een zwaarwegende stem te geven bij het gratiebesluit en daarbij buitenlandse voorbeelden te betrekken.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid

Datum
8 april 2024

Ons kenmerk
5323158

U wordt geadviseerd om in deze brief toe te lichten dat u op basis van wat slachtoffers en nabestaanden hebben verteld over de belasting van de procedure, de adviezen van het ACL en de RSJ en een internationale verkenning belangrijke aanknopingspunten ziet voor aanpassing van het huidige criterium. Daarbij ligt een zwaarwegende stem voor slachtoffers en nabestaanden niet voor de hand.

Slachtoffers en nabestaanden hebben aangegeven dat het voor hen nu onduidelijk is hoe hun belangen, en hun eventuele toelichting bij het ACL meewegen. Daarbij komt dat het ACL en de RSJ adviseren om het huidige criterium aan te passen. Het meewegen van opvattingen van slachtoffers en nabestaanden over het toekennen van vrijheden aan de levenslanggestraften stuit op juridische bezwaren. Dat komt het meest duidelijk naar voren als het risico ten aanzien van de levenslanggestrafte als laag wordt ingeschat en hij zich zodanig heeft ontwikkeld dat vrijheden aangewezen zijn, maakt de juridische bezwaren het meest duidelijk. Het botst met het EVRM als de opvattingen van slachtoffers en nabestaanden vrijheden van de levenslanggestrafte dan – potentieel tot in de lengte der dagen – kunnen blokkeren. Dit zou ook onjuiste verwachtingen wekken en het zou erop neer kunnen komen dat zij zich gedwongen voelen een verklaring af te leggen.

Bij de in de motie gevraagde verkenning van regelingen in een aantal andere landen die lid zijn van de Raad van Europa, zijn geen voorbeelden gevonden van stelsels waarin slachtoffers en nabestaanden beslissende inspraak hebben.

U geeft in deze brief aan dat slachtoffers en nabestaanden in de huidige regeling bij de start van de procedure van het ACL een betere uitleg moeten krijgen over de criteria. Er moet worden toegelicht dat het standpunt van slachtoffers en nabestaanden niet doorslaggevend is bij de beslissing óf er vrijheden worden toegekend. In de toelichting op de nieuwe regeling kan dit expliciet worden opgenomen. De herbeoordeling vindt plaats op basis van een geobjectiveerde weging. In een nieuwe regeling kan dit tot uitdrukking komen door de formulering van het vierde criterium te wijzigen van ‘de impact op’ naar ‘de belangen van’ slachtoffers en nabestaanden.

Daarnaast moet in de toelichting op de nieuwe regeling duidelijk worden beschreven op welke manieren de belangen van slachtoffers en nabestaanden wel meewegen. Bij eventuele vrijheden van de levenslanggestrafte kunnen contact-, gebieds- en mediaverboden worden gesteld als slachtoffers en nabestaanden dat wensen. Verder kunnen de belangen van slachtoffers en nabestaanden ook een rol spelen bij de beoordeling van de drie andere criteria, ook binnen het huidige stelsel. Om te borgen dat dit gebeurt, zou ook dit expliciet moeten terugkomen in de toelichting op de nieuwe regeling.

In ander onderdelen van de brief geeft u aan dat de positie van slachtoffers en nabestaanden op een aantal vlakken kan worden versterkt. In een nieuwe

regeling kan worden voorzien in een langere proeftijd als de levenslanggestrafte onder voorwaarden in vrijheid wordt gesteld dan het huidige maximum van 2 jaar. Daarnaast kan de belasting voor slachtoffers en nabestaanden worden verminderd door het aantal potentiële besluiten in de herbeoordelingsprocedure te beperken en de besluiten op vaste momenten te laten plaatsvinden.

U wordt daarom geadviseerd om de Kamer te informeren dat u uitvoering heeft gegeven aan de motie van de leden Ellian (VVD) en Eerdmans (JA21), maar geen mogelijkheden ziet om slachtoffers en nabestaanden een zwaarwegende stem te geven bij het gratiebesluit. Wel zullen hun belangen blijven meewegen en kan hun positie op onderdelen worden versterkt.

4.1 Politieke context
De levenslange gevangenisstraf is een politiek en maatschappelijk gevoelig onderwerp. Tijdens het Commissiedebat Strafrechtelijke onderwerpen van 5 oktober 2023 is door het lid Helder (BBB) een motie ingediend waarin werd verzocht om het initiatief tot het verzoeken voor gratie en voorafgaande re-integratiemogelijkheden bij de levenslanggestrafte dader te beleggen. Deze motie is in de toenmalige samenstelling van de Kamer, niet aangenomen.

4.2 Krachtenveld
Verschillende ketenpartners, waaronder uitvoeringsorganisaties worden betrokken bij de beleidsverkenning t.a.v. een alternatieve herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. De uitvoeringsconsequenties van de verschillende alternatieven zullen in gezamenlijkheid met hen worden bezien. Ook zijn er t.b.v. de beleidsverkenning gesprekken gevoerd met slachtoffers en nabestaanden, wetenschappers en levenslanggestraften.
De beleidsverkenning is belegd bij de Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid waarin nauw samen wordt gewerkt met de Directie Wetgeving en Juridische Zaken.

4.3 Financiële overwegingen
De financiële consequenties van het informeren van slachtoffers en nabestaanden door het CJIB worden betrokken bij het traject van de taakoverdracht van het OM naar het CJIB met betrekking tot het informeren en raadplegen in de fase van de tenuitvoerlegging. Dit past binnen het budget wat hiervoor vanuit de coalitieakkoord gelden voor beschikbaar is gekomen binnen het begrotingsartikel voor Slachtofferbeleid. De financiële consequenties voor de Raad voor Rechtsbijstand zijn naar verwachting beperkt en kunnen worden ingepast binnen het begrotingsartikel Slachtofferbeleid.

4.4 Communicatie
Er is afgesproken met de slachtoffers en nabestaanden die hebben deelgenomen aan de gesprekken in april 2023 dat zij op de hoogte worden gehouden van de voortgang ten aanzien van een nieuwe wettelijke regeling, en de andere verbeteringen voor hen op het vlak van informatie, communicatie en juridische ondersteuning.

Op het moment dat deze brief aan de TK wordt verzonden, ontvangen slachtoffers en nabestaanden een e-mail van de afdeling Slachtofferbeleid om hen op een toegankelijke manier te informeren over de stand van zaken en de voortgang.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid

Datum
8 april 2024

Ons kenmerk
5323158