

Vergaderjaar 2015–2016

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 338**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 5 september 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over zijn brief d.d. 2 juni 2016 inzake de wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf (Kamerstuk 29 279, nr. 325).

Bij brief van 2 september 2016 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie deze vragen beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Ypma

De griffier van de commissie,  
Nava

## I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

|   |             |
|---|-------------|
| <b>Inhoudsopgave</b>  | <b>blz.</b> |
| 1. Inleiding  | 2           |
| 2. Wijziging in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf | 6           |
| 3. Verhoging strafmaximum doodslag                                      | 14          |

### 1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. De levenslange gevangenisstraf is de zwaarste gevangenisstraf die in Nederland kan worden opgelegd. Het is van groot belang dat de mogelijkheid bestaat de levenslange gevangenisstraf op te leggen aan personen die zich schuldig hebben gemaakt aan wrede en ernstige misdrijven. Door deze misdrijven wordt immers groot en vaak onherstelbaar leed aan slachtoffers gedaan en de maatschappij geschokt. Deze leden zijn van mening dat ten aanzien van die misdaden de rechter de vrijheid en de mogelijkheid moet hebben de maatschappij in principe voor de rest van het leven van de te veroordelen persoon te beschermen tegen die persoon.

Gebleken is voorts dat de Nederlandse rechter in sommige zaken niet is overgegaan tot het opleggen van de levenslange gevangenisstraf hoewel deze volgens haar passend zou zijn, omdat het systeem van de levenslange gevangenisstraf niet zou voldoen aan de vereisten geformuleerd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Volgens de aan het woord zijnde leden is het dan ook goed dat door de Staatssecretaris een aantal wijzigingen wordt voorgesteld, juist 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.

De leden van de VVD-fractie hebben daarnaast ook kennisgenomen van een arrest van de Hoge Raad dat is gewezen na verzending van de brief van de Staatssecretaris namelijk op 5 juli 2016 (ECLI:NL:HR:2016:1325). Naar aanleiding van de brief en het arrest hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij zijn verheugd dat daarmee een mogelijkheid tot herbeoordeling wordt voorgesteld. Net als de Staatssecretaris zijn deze leden niet van mening dat een herbeoordeling tot vrijlating van de levensgestrafte zou moeten leiden. Daar waar de levenslange gevangenisstraf passend blijft, dient die te worden gecontinueerd. Dat neemt echter niet weg, zo menen de aan het woord zijnde leden, dat de herbeoordeling wel een serieuze mogelijk moet bieden om te kunnen uitmaken of voortzetting van de straf nog gepast is. Vooral daarover hebben de leden van de PvdA-fractie enkele vragen.

Zij vragen waarom ervoor gekozen is wijzigingen in de tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf in de vorm van een brief voor te leggen. Is de Staatssecretaris voornemens deze materie bij wet te regelen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Staatssecretaris van mening is dat rechters bewust kiezen voor het opleggen van levenslang omdat zij ook de keuze hadden voor een tijdelijke gevangenisstraf. Kan aan de hand van objectief onderbouwd empirisch onderzoek aangetoond worden dat rechters die een levenslange gevangenisstraf hebben uitgesproken daarmee per se de bedoeling hadden dat de veroordeelde ook daadwer-

kelijk tot zijn dood gevangen zou moeten blijven? Aangezien tot 2006 de maximale duur van tijdelijke detentie in de praktijk maar ruim 13 jaar was, vragen deze leden of de Staatssecretaris het ook mogelijk acht dat rechters bij gebrek aan een langere tijdelijke gevangenisstraf in veel gevallen waar zij zwaardere straffen op hun plaats achtten dan maar levenslang hebben opgelegd, en dat daarbij niet per se de overtuiging leefde dat deze veroordeelden daadwerkelijk tot de dood gevangen moesten blijven. Hoe beoordeelt de Staatssecretaris dit in het licht van het feit dat van de 33 tot levenslang veroordeelden er maar liefst 27 onder de wetgeving van voor 2006 zijn veroordeeld? Bovendien zijn er tien van hen voor 2001 veroordeeld, toen het beleid nog was dat na minimaal tien jaar onderzocht werd of de veroordeelde met het oog op gratie geresocialiseerd kon worden. Konden tenminste deze rechters er niet vanuit gaan dat levenslange gevangenisstraf niet per se tot de dood zou duren?

De leden van de PvdA-fractie lezen in de brief niet of, hoe en door wie een eventueel besluit tot bekorting van de levenslange gevangenisstraf genomen gaat worden. Moeten zij uit de passage bovenaan p. 3 van de brief opmaken dat de vraag over wie uiteindelijk moet gaan beslissen over terugkeer in de maatschappij nog open ligt omdat de geconsulteerde instanties het onder andere hierover niet eens zijn? Zo ja, kan de Staatssecretaris schetsen welke meningen hierover leven bij het Openbaar Ministerie (OM), de rechterlijke macht, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de procureur-generaal bij de Hoge Raad en slachtofferorganisaties? Zo nee, waarom is dan nu nog niet bekend hoe deze in het kader van wijzigingen in de tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf toch cruciale beslissing zal worden genomen?

Is de conclusies gerechtvaardigd dat, zolang er op dit punt geen veranderingen zijn doorgevoerd, de gratieprocedure de enige procedure blijft om de levenslange gevangenisstraf te laten beëindigen? Zo ja, bestaat dan niet de kans dat zolang de in de brief voorgestelde procedure van beoordeling of re-integratie mogelijk is tot en met het toestaan van verlof nog niet is afgerond, er geen sprake meer kan zijn van gratie? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot Murray vs. Nederland waarin is bepaald dat «the review must also be surrounded by sufficient procedural guarantees [...] To the extent necessary for the prisoner to know what he or she must do to be considered for release and under what conditions, it may be required that reasons be provided, and this should be safeguarded by access to judicial review»? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Zij hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De Staatssecretaris spreekt over duidelijkheid omtrent invulling van de detentie en de mogelijkheden van activiteiten gericht op re-integratie, maar onduidelijk blijft wat precies wordt bedoeld met deze duidelijkheid over de invulling van de detentie. Wat zou er dan kunnen wijzigen aan de invulling van de detentie behalve dat er activiteiten gericht op re-integratie kunnen plaatsvinden?

De aan het woord zijnde leden zijn benieuwd naar de kritiekpunten die zijn geuit door de geconsulteerde instanties. Is de Staatssecretaris bereid inzage te geven in de consultaties? Zo nee, waarom niet? Wanneer zal de Kamer voorts op de hoogte worden gebracht van de nadere uitwerking van de door deze geconsulteerde partijen geuite kritiekpunten? Is de Staatssecretaris ook bereid de recente brief van onder andere het Forum Levenslang te betrekken bij deze nadere uitwerking? Wat is de reactie van de Staatssecretaris op de daarin door dit Forum geuite kritiek? Tevens wijzen deze leden op een artikel in het Nederlands Juristenblad, waaruit blijkt dat de voorliggende beleidswijziging nog steeds niet conform artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de

mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is. Ook de RSJ deelt deze kritiek in een brief aan de Staatssecretaris d.d. 28 juni 2016. Graag ontvangen deze leden een uitgebreide en puntsgewijze reactie op deze kritiek, waarbij ook wordt ingegaan op de argumenten van het EHRM om Nederland te veroordelen wegens schending van artikel 3 EVRM in de zaak Murray/Nederland. Waarom denkt de Staatssecretaris dat onderhavige beleidswijziging de kritiek van het EHRM wel zal doorstaan? De leden van de SP-fractie hebben voorts vernomen dat er in 2010 door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een enquête is gehouden onder de levenslanggestraften over onder andere hun detentiebeleving. Klopt dit? Wat is met de resultaten uit deze enquête gedaan? Is de Staatssecretaris bereid de (desnoods geanonimiseerde) resultaten van deze enquête samen met uw reactie daarop aan de Kamer te doen toekomen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van de Staatssecretaris om wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf aan te brengen. Zij wacht de aangekondigde wetgeving die aan de Kamer zal worden voorgelegd af.

Deze leden leggen de Staatssecretaris al wel de vraag voor hoe houdbaar diens stellingname is dat als een rechter oordeelt dat een levenslange gevangenisstraf passend is, de veroordeelde in beginsel niet terugkeert in de maatschappij. Zij hechten namelijk nog altijd zeer veel waarde aan het principe dat de gevaarlijkste mensen, die er blij van hebben gegeven in staat te zijn tot de ergste misdrijven, levenslang opgesloten blijven. Zelfs zonder daar een voorbehoud op te maken. Zij vragen of de Staatssecretaris deze garantie kan geven voor de toekomst, uitgezonderd de huidige mogelijkheid tot gratie.

De leden van de CDA-fractie vragen in dat kader ook of, en zo ja op welke wijze, de Staatssecretaris nadrukkelijk de mening en opinie van slachtoffers en nabestaanden heeft meegewogen in onderhavige beleidsvoornemens en hoe zij dit ook zal borgen in een toekomstig wetgevingsproces. Ook vragen genoemde leden of de Staatssecretaris na wil gaan of, en zo ja op welke wijze, de stem van de slachtoffers is meegewogen bij de rechterlijke uitspraken (zowel nationale als internationale) die hebben geleid tot de voorgestelde beleidswijziging.

Het valt deze leden voorts op dat de Staatssecretaris nauwelijks ingaat op de huidige mogelijkheid van gratieverzoeken en waarom dit systeem (met eventueel aan te brengen aanvullingen/veranderingen) thans onvoldoende zou zijn in het licht van de Europese verplichtingen en/of gerechtelijke uitspraken. Kan de Staatssecretaris hier alsnog nader op ingaan?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Zij waarderen dat de Staatssecretaris bereid is de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf te wijzigen. Deze leden zien desondanks dat het voornemen van de Staatssecretaris om de levenslange gevangenisstraf toekomstbestendig en vooral conform rechterlijke criteria en menselijke maat vorm te geven, nog niet voldoet aan de internationaal-rechtelijke eisen die aan de tenuitvoerlegging van de levenslange straf worden gesteld. Dat verbaast hun en zij zijn hebben een aantal vragen daarover aan de Staatssecretaris.

Deze leden merken op dat een adviescollege wordt ingesteld en dat de Staatssecretaris op basis van het advies van de adviescollege een beslissing neemt. Die keuze verbaast deze leden. Het is immers in ons staatsbestel aan de rechter om de (hoogte en duur van) de straf te bepalen en met redenen omkleed op te leggen. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe zijn voorstel voor een adviescollege zich verhoudt tot paragraaf 100 van het Murray-arrest van 26 april 2016, waarin het EHRM

aangeeft dat het toetsingsmechanisme moet voorzien in een «judicial review» oftewel in een rechterlijke toets? Hoe verhoudt zich dit tot de toelichting die door rechter Pinto de Albuquerque wordt gegeven onder punt 16 van zijn «concurring opinion»?

Het voorgestelde adviescollege wordt aangesteld om een advies te geven over eventuele re-integratie-activiteiten voor de levenslang gestrafte. De instelling van dat adviescollege komt de voornoemde leden op basis van hetgeen de hoogste nationale en internationale rechtscolleges aangeven als niet-relevant en strijdig met artikel 3 EVRM voor, nu de mogelijkheid van re-integratie activiteiten al vanaf het begin van de tenuitvoerlegging van de straf moet worden gezien en voor beoordeling van de voorzetting van de straf de rechter is aangewezen en niet de Staatssecretaris. Dit wekt bij de leden van de D66-fractie de indruk dat zij gevraagd worden te reageren op een voorstel dat juridisch en daarmee ook politiek niet houdbaar blijkt. Kan de Staatssecretaris gelet op het voorgaande aangeven waarom hij zijn voorstel zelf als juridisch en politiek houdbaar beschouwt?

De leden van de D66-fractie vragen of de Staatssecretaris de mening deelt dat wanneer wel zou worden overgegaan tot een tussentijdse toetsing van de noodzaak van voorzetting van de levenslange gevangenisstraf, alleen de rechter daarover kan oordelen. Deelt hij tevens de mening dat een dergelijke toets niet kan gebeuren door een adviescollege maar alleen kan plaatsvinden door een onafhankelijk rechtscollege? Indien de Staatssecretaris die opvatting deelt, vindt hij dan ook dat het voor de hand zou liggen dat een dergelijke oordeel over de voortzetting of beëindiging van de levenslange straf wordt gedaan door bijvoorbeeld het penitentiaire hof in Arnhem? Het hof heeft immers reeds ervaring met tbs-verlof en bestaat uit drie rechters, psychiaters en deskundigen die een dergelijke toets naar behoren kunnen uitvoeren. Deelt de Staatssecretaris in dat geval ook de mening dat een goed onderbouwde toets om een periodieke monitoring vraagt, een volgsysteem, zodat eerst een dossier kan worden opgebouwd en niet slechts een momentopname leidt tot een beslissing over de voortzetting of beëindiging van de vrijheidsbeneming?

De aan het woord zijnde leden vragen de reactie van de Staatssecretaris op het standpunt van mr. A.J.M Machielse, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, die stelt dat een rehabilitatietraject dat uiteindelijk tot gratiëring kan leiden per levenslang gestrafte zo snel mogelijk ontworpen en zichtbaar gemaakt dient te worden en dat voordat vijftig jaar zijn verlopen een herbeoordeling van de rechtvaardiging van de levenslange gevangenisstraf dient plaats te vinden. Wat is de reactie van de Staatssecretaris op de stellingname van de advocaat-generaal dat het initiatief van gratiëring niet enkel in handen mag worden gelegd van de levenslang gestrafte? Wat vindt de Staatssecretaris van de stelling advocaat-generaal dat overwogen moet worden hoe en wanneer de rechter bij de beoordeling kan worden betrokken en over welke bevoegdheden de rechter in dat verband zal moeten kunnen beschikken? Indien de Staatssecretaris deze opvattingen niet deelt, hoe meent hij voldoende draagvlak te creëren voor het opleggen van de levenslange gevangenisstraf als rechters de grondslag daarvoor onvoldoende vinden en in strijd achten met de uit het EVRM voortvloeiende rechtsregels voor humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf?

Het lid Klein heeft met stijgende verbazing kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris over de wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Het is positief te noemen dat de Staatssecretaris voornemens is om deze tenuitvoerlegging toekomstbestendiger te maken en meer in lijn te brengen met het standpunt van het EVRM en de Hoge Raad. Ten principale steunt het lid Klein de vrijzinnige gedachte dat ieder mens uitzicht op vrijheid moet houden. Hij heeft echter ernstige

bedenkingen bij het onderhavige voorstel en derhalve nog een reeks vragen.

Allereerst stelt de Staatssecretaris dat hij voornemens is voor levenslanggestraften een ambtshalve periode toetsing in te voeren en daartoe een adviescollege in te stellen. De belangrijkste vraag in dit kader is waarom de Staatssecretaris kiest voor een ambtshalve toetsing. Waarom kiest de Staatssecretaris niet voor een rechterlijke toetsing? Het gaat immers over een verkorting van een gevangenisstraf die op een eerder moment door een rechter is opgelegd. Rechters zijn vanuit hun expertise en ervaring bekend met casu quo deskundig op dit het gebied. Rechters opereren onafhankelijk – dat is hét essentiële onderdeel van hun functie en de uitvoering daarvan. Waarom is de Staatssecretaris van mening dat de rechterlijke macht deze taak niet dient uit te voeren? Is het niet logisch dat als een rechter de levenslange straf heeft opgelegd, de rechter dan ook beoordeelt of dit gewijzigd kan worden binnen nieuwe wettelijke kaders? Waarom moeilijk doen als het makkelijk kan? Het rechterlijke apparaat staat al overeind en functioneert naar behoren. Waarom een nieuw adviescollege uit de grond stampen? Brengt de oprichting van een dergelijk adviescollege extra kosten met zich mee? Zo ja, kan de Staatssecretaris hiervan een reële schatting geven?

## **2. Wijziging in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf**

De leden van de PvdA-fractie lezen dat naar de mening van de Staatssecretaris de eerste vijftientwintig jaar van de levenslange gevangenisstraf niet gericht op resocialisatie moeten zijn. Echter in het Vinter-arrest van het EHRM staat dat «the comparative and international law materials [...] show clear support for the institution of a dedicated mechanism guaranteeing a review no later than twenty-five years after the imposition of a life sentence». Met andere woorden, na uiterlijk vijftientwintig jaar zou een herbeoordeling over het voortduren van de levenslange gevangenisstraf aan de orde moeten zijn. Weliswaar benadrukt het EHRM ook dat een lidstaat in deze een zekere «margin of appreciation» heeft, maar het uitgangspunt is toch een herbeoordeling na vijftientwintig jaar. Deze leden lezen dat na vijftientwintig jaar die herbeoordeling nog niet aan de orde is, maar dat er dan pas gekeken gaat worden of de veroordeelde in aanmerking mag komen voor re-integratieactiviteiten. Kan de Staatssecretaris aangeven of dit past binnen de voorwaarden van het Vinter-arrest? Is er met de voorgestelde regeling na vijftientwintig jaar al sprake van een «prospect of release»? Hoe verhoudt het uitgangspunt van de Staatssecretaris dat er in de eerste vijftientwintig jaar geen sprake kan zijn van op resocialisatie gerichte activiteiten zich tot het arrest Murray vs. Nederland waarin gesteld wordt dat in het geval van levenslang gestraften er uiterlijk na vijftientwintig jaar sprake moet zijn van een «parole mechanism»? Waarom is er niet voor gekozen, los van de mogelijk juridische plicht daartoe, om al na vijftientwintig jaar de mogelijkheid te creëren om tot een daadwerkelijk herbeoordeling van de straf zelf te komen?

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere toelichting op de redenen om het eerste toetsingsmoment te laten plaatsvinden na vijftientwintig jaar. Kan daarbij ook in worden gegaan op de kritiek van de RSJ dat in de onderhavige plannen wordt begonnen met toetsen van het regime op het laatst mogelijke moment dat het EHRM de toets van voortzetting van de straf verlangt? Deze leden vragen of het klopt dat dat ingevolge de wettelijke regeling van Sint Maarten de rechter na vijftientwintig jaar toetst of met voortzetting van de vrijheidsstraf nog enig doel wordt gediend? Klopt het dat dit op Aruba en Curaçao zelfs na twintig jaar al gebeurt door de rechter? Waarom wordt hiervan afgeweken door de Staatssecretaris?



De leden van de SP-fractie willen weten welke activiteiten op dit moment worden aangeboden aan levenslanggestraften. Zal hier verandering in komen na invoering van een toetsmoment? Zo ja, op welke manier? Kan de Staatssecretaris aangeven wat volgens hem «humane detentie» inhoudt en op welke manier hij tegemoetkomt aan de kritiek van het EHRM dat vanaf het begin van de tenuitvoerlegging resocialisatieactiviteiten dienen plaats te vinden?

De leden van de D66-fractie merken op dat zij erkennen dat, indien de rechter vanwege de meest ernstige misdaad een levenslange gevangenisstraf oplegt, de intentie van de strafoplegging is dat de betreffende persoon daarmee in beginsel voorgoed uit de maatschappij wordt gehaald. Dat neemt niet weg dat voor een humane tenuitvoerlegging van de straf de voornoemde leden menen dat gelet op de mensenrechten een straf niet zonder enig perspectief kan zijn. Dat voor een humane tenuitvoerlegging van straffen ten minste een wegingsmoment dient plaats te vinden of de langdurige voortzetting van een straf nog steeds wenselijk en noodzakelijk is. Straffen blijft immers altijd maatwerk. Dat maakt dat voornoemde leden van mening zijn dat ten minste binnen vijftwintig jaar na aanvang van de levenslange straf moet worden bezien of voortzetting van de straf nog enig doel dient of dat omstandigheden zodanig gewijzigd zijn dat resocialisatie en beëindiging van de straf mogelijk is.

Het verbaast de leden van de D66-fractie voorts dat de Staatssecretaris met zijn voorgestelde wijziging ervoor kiest om af te wijken van de regeling die in delen van het Koninkrijk wel al geldt, namelijk dat een rechterlijke toets over mogelijke voortzetting van de levenslange gevangenisstraf plaatsvindt. Dit verschil komt deze leden niet als wenselijk voor. Kan de Staatssecretaris toelichten waarom hij voorbij gaat aan bezwaren om binnen het Koninkrijk verschillende regelingen te hebben voor de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf waarbij de eilanden wel en Nederland zich niet houdt aan de vereisten voor humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf?

Het lid Klein leest in de brief dat voortaan vijftwintig jaar na de aanvang van de detentie het moment aangebroken zal 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. Kan de Staatssecretaris deze redenering nader argumenteren? Waarom zou een levenslange gevangenisstraf per definitie langer moeten zijn dan de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar? Is daar ook niet vanzelf sprake van wanneer een dergelijke periodieke toets na twintig jaar in plaats van na vijftwintig jaar wordt afgenomen? Immers, als een dergelijke toets na twintig plaatsvindt, betekent dit dat dan pas de procedure begint die mogelijk zal uitmonden in een verkorte straf, in vrijlating voor de gedetineerde. Deze zal dus ook bij een periodieke toets die na twintig jaar plaatsvindt nog altijd langer gevangen zitten dan diegene die is veroordeeld tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar. Is het in het licht van deze redenering dan niet onterecht om te veronderstellen dat een periodieke toets pas na vijftwintig jaar kan plaatsvinden om te garanderen dat deze levenslanggestraften op zijn minst langer zullen vastzitten dan diegenen die de maximale tijdelijke gevangenisstraf hebben opgelegd gekregen?

Het lid Klein vraagt of de Staatssecretaris de opvatting deelt dat er sowieso altijd een substantieel verschil zal bestaan tussen de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar en een levenslange gevangenis-

straf. Gaat een levenslange gevangenisstraf ook binnen het door de staatssecretaris voorgestelde nieuwe systeem immers niet nog steeds uit van in eerste instantie een straf van de duur van het verdere leven van de veroordeelde? Anders geformuleerd, bestaat er niet sowieso een essentieel en voldoende onderscheid tussen beide straffen, omdat een persoon die de maximale tijdelijke gevangenisstraf heeft opgelegd gekregen wel de garantie heeft dat hij ooit vrij zal komen, dit in tegenstelling tot diegene die tot levenslang veroordeeld is?

Het aan het woord zijn lid merkt op dat de Staatssecretaris tevens in zijn brief uiteen zet op welke wijze volgens hem de straf van een levenslanggestrafte ingericht hoort te zijn. De eerste vijftientig jaar van deze straf staan primair in het teken van vergelding en bestraffing. Bestaat er dan niet de kans dat de gevangene geïnstitutionaliseerd raakt? In hoeverre is dit wenselijk? Heeft de Staatssecretaris hier onderzoek naar laten verrichten of consultatie over ingewonnen? Zo ja, wat was hier het resultaat van? Zo nee, waarom niet? Is hij bereid dit alsnog te doen? Het lid Klein vraagt waarom de Staatssecretaris ervoor kiest om tijdens de eerste vijftientig jaar van deze straf geen resocialisatieprogramma aan te bieden, ook niet bijvoorbeeld in een bescheiden vorm of specifiek in de laatste vijf jaar van deze periode. Hoe denkt de Staatssecretaris dat de betreffende gevangene progressie kan maken tijdens deze periode wanneer een dergelijk programma geen onderdeel uitmaakt van zijn detentieplan? Op welke manier dient de door de Staatssecretaris voorgestelde periodieke toets, na vijftientig jaar straf die enkel gericht was op vergelding en bestraffing, uitgevoerd te worden? Aan de hand van welke criteria wordt de situatie of ontwikkeling van gevangene dan getoetst? Op de wijze waarop de gevangene zijn dagbesteding zinvol heeft ingevuld? Immers, een zinvolle dagbesteding is volgens de Staatssecretaris het hoofdonderdeel van de wijze waarop die eerste vijftientig jaar worden ingericht. Graag ontvangt het lid Klein een nadere onderbouwing van de keuze om niet eerder een resocialisatieprogramma, al dan niet in bescheiden vorm, aan te bieden. Het bovengenoemde lid leest in de brief dat na afloop van de periode van vijftientig jaar 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 kunnen gaan spelen. In hoeverre vindt de Staatssecretaris het belangrijk dat er ook oog is voor de persoonlijke situatie, opvattingen, ontwikkeling en eventuele vooruitgang van de gedetineerde? Zouden deze elementen ook niet een rol moeten spelen? Zo ja, is de Staatssecretaris dan bereid hier in zijn voorstel een alinea aan te wijden?

#### *Eerste toetsing na vijftientig jaar*

De leden van de VVD-fractie merken op dat het adviescollege na vijftientig jaar na aanvang van de gevangenisstraf naar aanleiding van de onderzoeken die in het kader van de periodieke toetsing worden uitgebracht advies zal uitbrengen aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de vraag of de veroordeelde in aanmerking zou moeten komen voor activiteiten gericht op re-integratie. De Staatssecretaris neemt op basis van het advies de beslissing. Deze leden vinden dit een goede zaak. Kan nader worden ingegaan op de feiten en omstandigheden op basis waarvan de Staatssecretaris een beslissing neemt?

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat het voorstel geen termijnen kent anders dan dat er na vijftientig jaar voor het eerst bekeken wordt door middel van plaatsing in het Pieter Baan Centrum of een levenslang gestrafte in aanmerking kan komen voor re-integratieactiviteiten. Dat kan nog lang duren, zo menen de aan het woord zijnde leden. Immers, naast



deze plaatsing in het Pieter Baan Centrum is – overigens terecht – een nabestaanden- en slachtofferonderzoek nodig en moet het adviescollege nog advies uitbrengen aan de Staatssecretaris die vervolgens daarover nog een besluit moet nemen of het al dan niet toe staan van re-integratieactiviteiten. Een advies over verkorting van de detentieperiode is dan nog helemaal niet in zicht. Hoe lang kan het duren voordat er een besluit wordt genomen over een verkorting van de detentieperiode? Is die periode opgeteld bij de voorafgaande vijftientig jaar niet te lang in het kader van de uitspraken van het EHRM? Is het eventueel geheel uitblijven van een herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf niet in strijd met die jurisprudentie?

Het valt de leden van de PvdA-fractie ook op dat na ingewonnen adviezen het uiteindelijk de Staatssecretaris zelf is die de beslissingen neemt ten aanzien van het toestaan van re-integratie activiteiten tot en met een eventuele verlening van verlof voor de levenslange straf. In de huidige praktijk is het doorgaans de RSJ die als onafhankelijke rechter zich uitsprekt over de tenuitvoerlegging van straffen. Waarom is er niet voor gekozen de RSJ in het voorstel over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf op te nemen? In hoeverre verschilt de uitleg van de RSJ, zoals die blijkt uit uitspraken en adviezen van de RSJ, van de relevante Europese jurisprudentie van die van de Staatssecretaris? Kan de Staatssecretaris in dit kader onder andere ingaan op het artikel van U. van de Pol en M. Koster «De RSJ en levenslang» in Sancties 2016/22? Waarom is er dan niet tenminste voor gekozen een college op te richten dat bindende besluiten kan nemen in plaats van het voorgestelde adviescollege?

Het valt de leden van de SP-fractie op dat de Staatssecretaris zelf gaat bepalen op welke manier navolging wordt gegeven aan een advies. Waarom is hiervoor gekozen? Het is immers de rechter die bepaald heeft dat een veroordeelde in aanmerking komt voor levenslang. Zou het dan ook niet een rechter moeten zijn die beoordeeld of gestart kan worden met activiteiten in het kader van re-integratie? Zou het niet een rechter moeten zijn die desnoods op grond van een advies van een dergelijke adviescommissie kan beoordelen of gestart kan worden met re-integratie? Voornoemde leden wijzen tevens op de geuite kritiek door de Raad voor de rechtspraak en mr. W. Anker (strafrechtadvocaat). Loopt een gedetineerde hiermee niet het risico dat de Staatssecretaris een advies niet zal opvolgen als dit niet bevalt of als de politieke druk hoog is? Deelt de Staatssecretaris de mening dat een onafhankelijke rechter een dergelijke schijn van partijdigheid zoveel mogelijk kan voorkomen? Waarom is volgens is de beleidswijziging in lijn met geldende jurisprudentie en het EVRM?

Tevens lezen voornoemde leden dat het advies geen betrekking heeft op een eventuele verkorting van de detentieperiode. Betekent dit dat daarvoor alsnog de gratieprocedure de aangewezen weg is? Kan de Staatssecretaris dit meer toelichten?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd of er andere landen zijn met eenzelfde soort beleid. Zo ja, wat zijn daar de ervaringen en hebben deze de kritiek van het EHRM doorstaan?

De leden van de D66-fractie merken op dat de Staatssecretaris voorstelt na vijftientig jaar een toetsing uit te voeren waarbij wordt bekeken of een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor re-integratie activiteiten en daarmee kan beginnen. Hoe verhoudt die keuze zich tot de uitspraak van het EHRM die aangeeft dat op het toetsmoment niet de start van re-integratie maar de voortzetting van de straf zelf opnieuw moet worden beoordeeld? Erkent de Staatssecretaris dat dat de kern van het oordeel van het EHRM is en kiest hij dan bewust voor een afwijkende invulling? Kan de Staatssecretaris in dat geval aangeven waarom hij in zijn voorstel

niet bij voorbaat heeft gekozen voor een correcte toepassing van hetgeen is vereist om aan de voorwaarden van humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf te voldoen? Of verschilt de Staatssecretaris soms van mening over de interpretatie van de uitspraken van het Europees Hof van de zaak Vinter tot en met de zaak Murray? Zo ja, kan hij dat dan toelichten? Hoe beschouwt hij artikel 3 EVRM en de «prospect of release» (perspectief op vrijlating) en de «possibility of review» (herbeoordelingstoets) die bij het opleggen van de sanctie al dienen te bestaan? De aan het woord zijnde leden lezen in de brief dat de Staatssecretaris pas na vijftig jaar een toets voor eventuele re-integratie activiteiten wil laten plaatsvinden. Dat is het laatst mogelijke moment dat het EHRM de toets van voortzetting van de straf verlangt. Waarom heeft de Staatssecretaris voor dat allerlaatste moment gekozen? Voor deze leden is een eerste periodieke toetsing na vijftig jaar voor wel of geen re-integratie activiteiten niet conform de vereisten voor tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, voortvloeiende uit het EVRM. Rehabilitatiemogelijkheden en daarmee resocialisatieactiviteiten zijn voor de staat inspanningsverplichtingen die volgens het EHRM al vanaf het begin van de tenuitvoerlegging dienen plaats te vinden, volgens een deugdelijk plan en niet pas na vijftig jaar. Alleen al op dat punt verhoudt het huidige beleid en het voorstel van de Staatssecretaris zich niet tot de regels. Hoe verklaart de Staatssecretaris dat hij zijn voorstel tot wijziging niet gebruikt om op dat punt de Nederlandse tekortkoming te repareren? De leden van de D66-fractie merken op dat de Staatssecretaris het in zijn voorstel heeft over eerste periodieke toetsing na vijftig jaar. Kan de Staatssecretaris toelichten waarom hij niet juist ervoor kiest om in de jaren daaraan voorafgaand een dossier op te bouwen op grond waarvan een weloverwogen toetsing kan plaatsvinden in plaats van via een momentopname tot een beslissing te komen? Kan de Staatssecretaris toelichten hoe de door hem voorgestelde toets zich verhoudt tot de gratieprocedure die blijft bestaan? Hoe past naar opvatting van de Staatssecretaris de gratieprocedure in de door hem voorgestelde wijziging?

De aan het woord zijnde leden constateren dat de RSJ de Staatssecretaris onlangs heeft gewezen op het wezenlijke verschil tussen zijn voorstel en hetgeen de jurisprudentie van het EHRM beoogt. De RSJ geeft expliciet aan dat de toets die het EHRM bedoelt, de vraag betreft of het zinnig is de opgelegde straf voort te zetten, gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die de gedetineerde heeft doorgemaakt. Wat is de reactie van de Staatssecretaris op de boodschap van de RSJ dat zijn voorstel nog steeds strijdig is met internationale regels?

De leden van de D66-fractie vragen hoe de Staatssecretaris de actuele uitspraak van de Hoge Raad van 5 juli 2016 beschouwt, waarin het hoogste Nederlandse rechtscollege aangeeft dat uit de huidige wijze van tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf en uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de tenuitvoerlegging onverenigbaar is met de eisen die artikel 3 EVRM stelt. Om die reden is de Hoge Raad van oordeel dat de levenslange straf momenteel niet kan worden opgelegd omdat de gelegenheid tot herbeoordeling van de noodzaak tot voortzetting van de straf, zoals bedoeld in de rechtspraak van het EHRM, ontbreekt. Betekent dit dat rechters vanaf heden geen levenslange gevangenisstraf kunnen en zullen opleggen? Wat betekent deze uitspraak van de Hoge Raad voor het voorstel, zoals de Staatssecretaris dat nu voorlegt en waarin hij een andere invulling geeft aan de vereisten van artikel 3 EVRM dan hetgeen het EHRM, de RSJ en de hoogste Nederlandse rechter eisen? Is de Staatssecretaris bereid en voornemens op korte termijn zijn voorstel te herzien en in overeenstemming te brengen met de vereisten zoals deze in uitspraken van de verschillende rechtscolleges zijn verwoord, namelijk een periodieke toets van noodzaak van de voortzetting van de straf en rehabilitatiemogelijkheden vanaf het begin

van de detentie? Zo nee, hoe meent de Staatssecretaris dan dat met zijn voorstel sprake is van het toekomstbestendig maken en het handhaven van de levenslange gevangenisstraf in het sanctiestelsel?

De aan het woord zijnde leden vragen op welke termijn de Staatssecretaris, mede gezien de uitspraak van de Hoge Raad, voornemens is het voorstel tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in te dienen voor behandeling in de beide Kamers. De leden van de D66-fractie merken op dat de Staatssecretaris een advies van de RSJ heeft ontvangen en de Hoge Raad recent heeft geoordeeld over de tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Is de Staatssecretaris ook voornemens om de Raad voor de rechtspraak deze zomer om een reactie op zijn voorstel te vragen, nu hij met zijn voorstel ingrijpt op de strafoplegging door de rechter?

Het lid Klein leest in de brief dat in het kader van de eerste toetsing een nabestaanden- en slachtofferonderzoek zal worden uitgevoerd. Nabestaanden zullen desgewenst in persoon door het adviescollege worden gehoord. Het lid Klein vraagt wat de Staatssecretaris bedoelt met «desgewenst»? Desgewenst door wie? Wie bepaalt of het desgewenst is dat nabestaanden en/of slachtoffers worden gehoord? Kan de Staatssecretaris beargumenteren waarom slachtoffers en nabestaanden als onderdeel van deze toetsing überhaupt gehoord moeten worden? Welk doel beoogt de Staatssecretaris hiermee te bereiken? Ook in de paragraaf «vervolg» wordt wederom gesproken over een rol voor de slachtoffers en nabestaanden. Nabestaanden en slachtoffers worden, als het aan de Staatssecretaris ligt, betrokken bij het vervolg van de procedure tot mogelijke vrijlating. Kan de staatssecretaris uitleggen welke rol hij voor de slachtoffers en nabestaanden in gedachten heeft? In hoeverre hebben slachtoffers en nabestaanden beslissingsmacht in het voorstel van de Staatssecretaris? In hoeverre kan hun mening of standpunt doorslaggevend zijn in de beslissing om voor een gedetineerde een vrijlatingsproces al dan niet mogelijk te maken? Telt hun stem in dezen? Zo ja, hoe zwaar? Is dit wenselijk? Deze vraag is temeer relevant daar de Staatssecretaris voornemens is voor het adviescollege leden te werven die specifiek de positie en belangen van slachtoffers en nabestaanden kunnen behartigen. In hoeverre wordt hierdoor de deur open gezet naar een nieuwe veroordeling voor hetzelfde delict? Op welke manier gaat de staatssecretaris voorkomen dat een gedetineerde vijfentwintig jaar naar dato wederom voor hetzelfde delict terecht staat en veroordeeld wordt? Het lid Klein vraagt of de Staatssecretaris van mening is dat ook een belangenbehartiger van de zijde van de gedetineerde zitting dient te nemen in het adviescollege. Deelt de Staatssecretaris de mening van het lid Klein dat, wanneer er wel een vertegenwoordiger van slachtoffers en nabestaanden in dat college zit en wanneer er bovenal naar elementen als delictgevaarlijkheid en bescherming van de maatschappij gekeken wordt (zoals de staatssecretaris in zijn brief aangeeft), de langgestrafte in feite al aangeschoten wild is voordat een dergelijke procedure begint? Het aan het woord zijnde lid acht het informeren van slachtoffers en nabestaanden prima. Maar hij is geen voorstander van een systeem waarbij het perspectief op in vrijheidsstelling van levenslang gestraften mogelijk afhankelijk wordt van derden. Vanuit EVRM-perspectief gaat het toch om de veroordeelde die als mens uitzicht op vrijheid moet krijgen onafhankelijk van de mening en/of opvattingen van derden, bijvoorbeeld de slachtoffers en nabestaanden. Graag ontvangt hij een reactie van de Staatssecretaris hierop.

In de brief valt vervolgens te lezen dat het adviescollege advies uitbrengt aan de Staatssecretaris. Dit advies betreft ook de termijn waarop vervolgoetsing plaatsvindt. Deze dient na verloop van tijd plaats te vinden. Waarom heeft de Staatssecretaris hiervoor gekozen? Waarom

heeft hij niet een vaste, eenduidige termijn gekozen? In zijn brief schrijft hij immers eerder dat deze beleidswijziging beoogt dat voor levenslanggestraften duidelijkheid gecreëerd wordt. Uit de praktijk blijkt dat er juist momenteel veel onduidelijkheid bestaat die mede het gevolg is van onduidelijke afspraken over termijnen van de hedendaagse procedures. Waarom wederom zoveel onduidelijkheden laten bestaan?

Het lid Klein merkt op dat het voorstel van de Staatssecretaris nog wel wat losse eindjes kent. Wat gebeurt er bijvoorbeeld wanneer een eerste toetsing negatief uitvalt? Wanneer vindt er dan een nieuwe (tweede) toetsing plaats? Zou het niet goed zijn wanneer daar een vast schema voor wordt opgesteld, zodat inderdaad iedereen weet waar hij/ zij aan toe is?

Het is uiteindelijk de Staatssecretaris die op basis van het advies van het adviescollege de beslissing neemt om al dan niet een re-integratieprogramma aan een gedetineerde aan te bieden. Dit advies, zoals de Staatssecretaris in zijn brief onderstreept, heeft geen betrekking op een eventuele verkorting van de detentieperiode. Het lid Klein vindt het opmerkelijk dat de staatssecretaris de betekenis van dit advies op deze manier presenteert. In hoeverre probeert de Staatssecretaris de daadwerkelijke betekenis van dit advies, namelijk de enige mogelijke opening naar een mogelijke route van vrijlating, door middel van deze zinsnede te bagatelliseren door te benadrukken dat dit advies in de strikte zin van het woord geen advies is dat direct betrekking heeft op een eventuele verkorting? Kan de staatssecretaris aangeven of een mogelijk negatief advies redelijkerwijs toch nog kan resulteren in een uiteindelijke mogelijke vrijlating van een gedetineerde? Anders geformuleerd, hoe groot acht de staatssecretaris de kans dat een gedetineerde toch voor vrijlating in aanmerking komt terwijl het college een negatief advies over het aanbieden van een resocialisatieprogramma heeft uitgegeven?

In het verlengde hiervan vraagt het lid Klein in hoeverre de Staatssecretaris hier en passant probeert ook de eigen rol af te zwakken. Het is toch de Staatssecretaris die ingevolge het voorliggende voorstel de enige is die bij machte is een mogelijke toekomstige vrijlating eigenhandig door te laten gaan of te blokkeren, zonder aan een ander verantwoordelijkheid schuldig te zijn? In feite gelden hier vergelijkbare vragen als hierboven ten aanzien van het adviescollege. In hoeverre is de Staatssecretaris diegene die een strafverkortening mogelijk kan maken of kan tegenhouden? Anders geformuleerd, in hoeverre is het mogelijk dat een gedetineerde toch (ooit) in vrijheid zal worden gesteld zonder dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toestemming heeft gegeven voor het aanbieden van een resocialisatieprogramma? In hoeverre betekent de beslissing om een dergelijk programma aan te bieden niet de facto dat iemand niet in aanmerking komt voor vrijlating? Graag ontvangt het lid Klein een reactie hierop.

Het aan het woord zijn de lid vraagt of het wenselijk dat een politicus – iemand met een politieke kleur die dus niet politiek neutraal is – uiteindelijk degene is die als enige in dit kader een dergelijke beslissingsmacht heeft. In hoeverre wordt een dergelijke beslissing dan niet een politiek onderwerp? Heeft de staatssecretaris over dit onderdeel van zijn voorstel advies ingewonnen bij de rechterlijke macht, bij de Raad van State of een ander adviesorgaan? Zo ja, wat was de uitkomst van deze consultatie? Zo nee, waarom niet? Is de staatssecretaris bereid dit alsnog te doen?

In dit kader vraagt het lid van de fractie Klein waarom de staatssecretaris ervoor heeft gekozen om dit voorstel in de vorm van een brief naar de Kamer te sturen. Waarom niet in de vorm van een wetsvoorstel? Is het niet beter om dergelijke belangrijke en complexe vraagstukken in een wetsvoorstel vast te leggen?

## *Vervolg*

De leden van de VVD-fractie merken op dat 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, na verloop van tijd vervolgtoetsingen dienen plaats te vinden. Hierbij worden de slachtoffers en nabestaande betrokken, aldus voornoemde brief. Kunnen zij, net als bij de eerste toetsing na vijftien-twintig jaar ook desgewenst in persoon door het adviescollege worden gehoord? Zo nee, waarom niet? Is de Staatssecretaris bereid dit mogelijk te maken?

Het lid Klein leest in de brief dat vervolgtoetsingen na verloop van tijd dienen plaats te vinden, waarbij beoordeeld wordt hoe de levenslanggestrafte de activiteiten heeft uitgevoerd en hoe hij daarop heeft gereageerd. Door wie worden deze vervolgtoetsingen uitgevoerd? Is hier hetzelfde adviescollege verantwoordelijk voor? Kan de staatssecretaris verduidelijken waarom hij denkt dat hetzelfde adviescollege hiervoor geschikt is?

## *Oprichting adviescollege*

Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie bevestigt het arrest van de Hoge Raad d.d. 5 juli 2016 de door de Staatssecretaris ingezette en voorgestelde lijn als uiteengezet in voornoemde brief. De door de Staatssecretaris voorgestelde wijzigingen komen naar hun oordeel tegemoet aan de door de Hoge Raad geformuleerde vereisten. Wel vragen zij of het adviescollege, zoals door staatssecretaris voorgesteld, voldoet aan de verwachtingen en voorwaarden die de Hoge Raad hieraan in haar arrest heeft gesteld. In de brief staat dat een adviescollege zal worden samengesteld dat zal bestaan uit een gezaghebbende voorzitter en vier leden, waarvan twee met een juridische en twee met een gedragsdeskundige achtergrond. Daarnaast zullen voor het adviescollege leden worden geworven die specifiek de positie en belangen van slachtoffers en nabestaanden kunnen behartigen. De aan het woord zijnde leden vinden het van het grootste belang dat een dergelijk adviescollege bestaande uit personen met een juridische en niet-juridische achtergrond zal worden ingesteld. De Hoge Raad heeft zich ook uitgesproken over het instellen van een adviescommissie. Hoe kijkt de Staatssecretaris aan tegen datgene wat de Hoge Raad hierover in haar arrest heeft opgenomen? Voldoet het nu voorgestelde volgens de Staatssecretaris aan de randvoorwaarden die de Hoge Raad hierover heeft geschetst? Ten aanzien van de taken en de wijze waarop deze zullen worden uitgevoerd vinden de leden van de VVD-fractie het van belang dat het adviescollege de mogelijkheid krijgt personen of organisaties, zoals de veroordeelde zelf, gevangenispersoneel, nabestaanden van het slachtoffer, te horen nadat over de veroordeelde een rapport door het Pieter Baan Centrum is opgesteld. Hoe kijkt de Staatssecretaris hier tegenaan? Komt dit overeen met de wijze waarop zij de adviesprocedure wenst in te vullen?

De leden van de SP-fractie lezen dat er een adviescollege wordt ingesteld dat ambtshalve periodiek toetst. Wie draagt hen voor en benoemt hen? Aan welke voorwaarden zullen deze leden toetsen of een gedetineerde in aanmerking kan komen voor activiteiten in het kader van re-integratie?

Het lid Klein merkt op dat het adviescollege zal bestaan uit een gezaghebbende voorzitter en vier leden, waarvan twee met een juridische- en twee met een gedragsdeskundige achtergrond. Allereerst vraagt het lid Klein op welke gronden de staatssecretaris tot deze verdeling casu quo indeling is gekomen. Welke betekenis heeft het woord «gezaghebbende» precies in

deze context? Wat moet men zich voorstellen bij een «gezaghebbende voorzitter»; waar moet deze persoon precies gezaghebbend in zijn? Het aan het woord zijnde lid vraagt de staatssecretaris daarnaast ook een inkijkje geven in de werving- en selectieprocedure die hij in dit kader voor ogen heeft. Worden hier nog nadere eisen en criteria voor opgesteld en bekend gemaakt? Wanneer de Staatssecretaris stelt dat het zijn bedoeling is om hiervoor leden te werven die uitgebreide expertise hebben opgebouwd, betekent dat dat hij zelf persoonlijk ook zich actief met deze werving gaat bemoeien? Zo ja, in hoeverre is dat wenselijk? In hoeverre is het wenselijk dat een adviescollege dat (mede) door de Staatssecretaris wordt samengesteld uiteindelijk ook advies uitbrengt aan diezelfde Staatssecretaris?

Het lid Klein leest dat dit adviescollege een onafhankelijk orgaan is. De Staatssecretaris stelt dat deze onafhankelijkheid wordt gewaarborgd doordat de leden onafhankelijk van hun eigen instelling voor het adviescollege werkzaam zijn. Kan de staatssecretaris dit nader uitleggen en onderbouwen? Hoe wordt deze onafhankelijkheid gerealiseerd, gegarandeerd en gewaarborgd? Kan de staatssecretaris zich voorstellen dat, terwijl de leden onafhankelijk van hun instelling opereren, toch op een andere wijze hun onafhankelijkheid in het gedrang kan komen? Hoe is de staatssecretaris van plan dit te voorkomen? Wanneer de staatssecretaris daadwerkelijk een rol inneemt tijdens het werving- en selectieproces, zoals hierboven naar is gevraagd, in hoeverre kan er dan daadwerkelijk sprake zijn van de gewenste onafhankelijkheid? Hoe is de staatssecretaris in zijn algemeenheid van plan de onafhankelijkheid van de leden te toetsen of te controleren?

Het lid Klein vraagt de staatssecretaris verder uit te wijden over de juridische status van dit college, de zittingsduur van de leden, de werkwijze van dit college, de manier waarop dit college verantwoording dient af te leggen en aan wie.

### **3. Verhoging strafmaximum doodslag**

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Staatssecretaris voornemens is het strafmaximum voor doodslag te verhogen. De reden daarvoor is dat Hoge Raad hogere eisen is gaan stellen aan het de voorbedachte raad en dat daardoor het moeilijker wordt iemand voor moord te veroordelen. Deze leden vragen waarom voor deze oplossing wordt gekozen. Licht het niet voor de hand de bepalingen ten aanzien van de voorbedachte rade zo aan te passen dat moord weer het misdrijf wordt dat de wetgever voor ogen heeft?

De leden van de SP-fractie lezen dat het WODC-onderzoek doet naar de mogelijkheden tot verhoging van de strafmaat voor moord van 30 naar 40 jaar. Wordt daarbij dan ook bekeken wat dit betekent voor de redenen om de ambtshalve toetsing na vijftieng jaar te laten plaatsvinden én dus voor de lengte van de periode? Deze periode is volgens de Staatssecretaris immers 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 30 jaar opgelegd heeft gekregen. Graag ontvangen deze leden een toelichting op dit punt.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Staatssecretaris voornemens is de maximumstraf voor doodslag te verhogen en de strafmaat voor moord te verhogen van dertig naar veertig jaar. Deze leden merken op dat zij het opmerkelijk vinden dat de Staatssecretaris die aankondiging in de brief doet die ziet op wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Kan de Staatssecretaris toelichten wat hij met deze strafmaatverhoging precies beoogt en wat de aanleiding en noodzaak



daarvan is, anders dan dat de strafmaat sinds invoering van het wetboek niet is gewijzigd? In gevallen waarin de rechter een straf van dertig jaar onvoldoende acht voor moord kan nu immers levenslang worden opgelegd. Indien de Staatssecretaris die strafoplegging van de correcte grondrechtelijke waarborgen voorziet kan de rechtspraak daar afdoende mee uit de voeten blijkt uit reacties vanuit de rechtspraak. Van waar dan de aanleiding en noodzaak om de strafmaat voor moord te verhogen en daarmee ook de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar, zoals we die op dit moment in Nederland kennen, te verhogen naar veertig jaar? Het WODC is gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden voor verhoging. Is de Staatssecretaris bereid om allereerst te inventariseren of daaraan bij de rechtspraak en rechtspraak zelf behoefte aan bestaat?

Het lid Klein merkt op dat de Staatssecretaris voorstelt de maximale tijdelijke straf te verhogen van dertig naar veertig jaar. Dat betekent dat iemand die voortaan deze maximale tijdelijke straf krijgt opgelegd waarschijnlijk na 2/3 van die straf, oftewel na vierentwintig jaar, weer vrij komt. Kan de staatssecretaris aangeven of, en zo ja, in hoeverre deze uitbreiding van de maximale tijdelijke gevangenisstraf gevolgen zal/ kan hebben voor zijn voorstel om met betrekking tot de levenslange gevangenisstraf een periodieke toetsing na vijftwintig jaar te organiseren? Eerder voerde de staatssecretaris namelijk voor deze keuze van vijftwintig jaren het argument aan dat dit aantal een substantieel verschil betekent met het aantal jaren dat een gedetineerde met de huidige maximale tijdelijke gevangenisstraf naar alle waarschijnlijk moet uitdienen, namelijk twintig jaar. Door het voorstel de maximale tijdelijke gevangenisstraf te verhogen van dertig naar veertig jaar is het verschil tussen de uitwerkingen van deze twee straffen – tussen respectievelijk vierentwintig en vijftwintig jaar – ineens niet meer zo groot. Wat zou dit eventueel kunnen betekenen voor het voorstel van de Staatssecretaris om de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf te wijzigen?

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

### **Inleiding**

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft mij een groot aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over mijn brief van 2 juni 2016 inzake de wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf (Kamerstuk 29 279, nr. 325). Graag wil ik de leden van de verschillende fracties danken voor hun inbreng. Zoals ik in mijn brief heb geschreven, zijn er verschillende onderwerpen die nog nadere uitwerking vergen. De door de leden van de verschillende fracties gestelde vragen zijn daarbij een belangrijke stimulans. Zij helpen mij om bij de nadere uitwerking daar uit te komen waar het mij om te doen is, namelijk het verzekeren dat de levenslange gevangenisstraf ook in de toekomst opgelegd kan en zal worden als dat nodig is om de maatschappij te beschermen tegen de ernstigste misdadigers.

In deze brief ga ik allereerst in een algemeen deel kort in op de voorgeschiedenis, beschrijf ik het dagprogramma en de resocialisatie van (levenslanggestrafte) gedetineerden in het gevangeniswezen, ga ik in op de actuele jurisprudentie en op de periodieke toetsing en het adviescollege. Hiermee wordt een aanzienlijk deel van de vragen die zijn gesteld door leden van de verschillende fracties van uw Kamer beantwoord. Vervolgens beantwoord ik per onderwerp de overige vragen van uw Kamer.

In 1870 is ter gelegenheid van de afschaffing van de doodstraf in Nederland de levenslange tuchthuisstraf ingevoerd. Bij de inwerking-treding van het Wetboek van Strafrecht in 1886 is de levenslange gevangenisstraf als de zwaarste sanctie gehandhaafd. Ook nu is de levenslange gevangenisstraf nog steeds de zwaarste straf die het Nederlandse rechtssysteem kent. Zij is bedoeld voor de bestraffing van misdrijven die zo ernstig zijn en waarbij het gevaar dat de veroordeelde na invrijheidstelling opnieuw een ernstig gevaar voor de samenleving zal vormen zo groot, dat zeer langdurige uitsluiting uit de maatschappij, in beginsel voor de rest van het leven, noodzakelijk is. Naast een herzieningsprocedure bij de Hoge Raad als nieuwe feiten aan het licht komen nadat het vonnis is uitgesproken, kan de levenslange gevangenisstraf beëindigd worden als gratie wordt verleend omdat het voortzetten van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid dient, zoals artikel 2 van de Gratiwet dat formuleert.

De rechter legt niet voor niets in bepaalde gevallen een levenslange gevangenisstraf op. In deze gevallen is weloverwogen niet gekozen voor terbeschikkingstelling (tbs), de maatregel die wordt opgelegd aan mensen die zware delicten hebben gepleegd en lijden aan een psychiatrische ziekte of stoornis die hun gedrag heeft beïnvloed. In het algemeen stelt de rechter daarom de daders die een levenslange gevangenisstraf opgelegd krijgen geheel verantwoordelijk voor hun daden. Ik vind het daarom gerechtvaardigd dat de levenslange gevangenisstraf in beginsel levenslang is. Het gaat hierbij om veroordeelden die de ernstigste misdrijven hebben gepleegd, die daarvoor de volledige verantwoordelijkheid dienen te dragen en waarbij de noodzaak van vergelding en bescherming van de samenleving langdurig voorop moeten staan. Het is daarom van belang dat de levenslange gevangenisstraf ook in de toekomst nog opgelegd blijft worden.

Als gevolg van een aantal internationale en nationale rechterlijke uitspraken in de laatste jaren is de toepassing en tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland onder druk komen te staan. Het kernpunt is daarbij dat levenslanggestraften niet de kans mag worden ontnomen om ooit nog in vrijheid te worden gesteld, indien er sprake is van zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar resocialisatie, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat noemt, dat voortzetting van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer gerechtvaardigd is omdat daarmee niet langer een legitiem doel wordt gediend.

Nu de rechter de herbeoordeling en het perspectief op vrijlating dat levenslanggestraften moet worden geboden nader heeft geduïd, is het noodzakelijk om een aantal wijzigingen aan te brengen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland teneinde oplegging van deze straf ook in de toekomst mogelijk te houden. Deze voorgenomen wijzigingen heb ik uw Kamer kenbaar gemaakt bij brief van 2 juni jl. In de brief heb ik onder meer aangegeven dat ik voornemens ben een adviescollege op te richten dat na 25 jaar detentie zal toetsen of een levenslanggestrafte in aanmerking kan komen voor re-integratieactiviteiten. Met deze activiteiten wordt een gedetineerde de mogelijkheid geboden zich (verder) voor te bereiden op een daadwerkelijke terugkeer in de maatschappij. Pas dan kan in mijn optiek (uiteindelijk) een aanvang worden gemaakt met de vijf leefgebieden in het kader van nazorg (werk en inkomen, huisvesting, ID-bewijs, schulden en zorg). Tijdens de gratieprocedure wordt getoetst of met de voortzetting van de straf nog een legitiem doel wordt gediend.

Gratieverzoeken worden conform de door de Gratielwet voorgeschreven procedure afgehandeld. Voor gratieverzoeken van levenslanggestraften betekent dit dat het advies wordt gevraagd van de rechter die de straf heeft opgelegd en het Openbaar Ministerie. Aan de hand van deze adviezen wordt vervolgens op basis van de individuele omstandigheden op het gratieverzoek beslist. Indien positief wordt beslist op een gratieverzoek van een levenslanggestrafte, zal betrokkene eerst zorgvuldig moeten worden voorbereid op terugkeer in de maatschappij en kan hij vervolgens onder voorwaarden in vrijheid worden gesteld. Bij het vaststellen van die voorwaarden zal vanzelfsprekend ook rekening worden gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

Op dit moment zijn in totaal 40 gedetineerden veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf, waarvan 33 gedetineerden onherroepelijk. Hoewel het hier gaat om een relatief kleine groep gedetineerden die de ernstigste misdrijven hebben gepleegd en hiervoor de zwaarste straf opgelegd hebben gekregen die wij in ons rechtssysteem kennen, moeten we ons ook realiseren dat zij qua type geweldsdelict, gedrag, persoonlijke kenmerken en levensloop en (eventuele) psychische of psychiatrische stoornissen erg van elkaar verschillen. Dat maakt dat individueel maatwerk en een persoonsgerichte aanpak geboden zijn en ook niet op voorhand te zeggen is of en zo ja, na hoeveel jaar detentie het verantwoord zou kunnen zijn om de levenslanggestrafte terug te laten keren in de samenleving.

#### Dagprogramma en resocialisatie in detentie

Eén van de pijlers van het gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is de persoonsgerichte aanpak. Detentieschade wordt zo veel mogelijk beperkt door het scheppen van een humaan detentieklimaat. Daarbij speelt de omgang van het DJI-personeel met de gedetineerden een grote rol. Tijdens de detentie worden door de DJI-medewerkers vanaf de start van de detentie rapportages opgesteld van het gedrag van alle gedetineerden die de basis vormen voor de plaatsing van gedetineerden in het basisprogramma of het plusprogramma. Door de omgang van het personeel met de gedetineerden, de rapportages en overige signalen wordt duidelijk of een gedetineerde begeleiding of ondersteuning op sociaal vlak nodig heeft of dat sprake is van een zorgbehoefte. Veroordeelden krijgen tijdens de tenuitvoerlegging van de straf de kans te normaliseren en te resocialiseren. Dit betekent dat er een zinvolle dagbesteding wordt geboden gedurende ten minste 42,5 uur per week, dat er op indicatie gedragsinterventies kunnen worden aangeboden, zoals bijvoorbeeld een training agressieregulatie, en zo nodig psychiatrische, psychologische en medische zorg. Modules als Kies voor Verandering en de Reflector, waarvan deelname verplicht is om in een plusprogramma te kunnen komen, dragen bij aan een beter inzicht van de gedetineerde in (de gevolgen van) zijn handelen en zijn sociale vaardigheden en geven inzicht in de motivatie van de gedetineerde om te werken aan zijn resocialisatie.

Om iedere gedetineerde de juiste zorg te kunnen geven, is er in iedere penitentiaire inrichting een Psycho-Medisch Overleg (PMO). Dit overleg bestaat uit één of meer psychiaters, psychologen, artsen en justitieel verpleegkundigen. Het PMO bepaalt of en zo ja welke zorg de gedetineerde moet worden aangeboden, en op welke plaats. Zo kan het PMO adviseren een gedetineerde over te plaatsen naar een Extra Zorg Voorziening als er behoefte is aan extra zorg en structuur. Als sprake is van psychiatrische problemen en behandeling is aangewezen, kan de gedetineerde bijvoorbeeld in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) worden geplaatst. Een PPC geeft speciale zorg aan gedetineerden met een

psychiatrische stoornis, zoals een psychose of een persoonlijkheidsstoornis. Plaatsing in een PPC is aan de orde zolang dat nodig is, mede met het oog op een humane tenuitvoerlegging van de opgelegde straf.

Voor de levenslanggestraften is dit alles niet anders. Vanaf de start van de detentie staat het dagprogramma in het teken van resocialiseren en wordt een volwaardig pakket aan activiteiten aangeboden. Er is sprake van structuur, regelmaat en het aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden. Zolang de zorgbehoefte daartoe aanleiding geeft kan de levenslanggestrafte geplaatst worden in een PPC. Zeker in het geval van (zeer) langdurig gestraften bestaat het risico dat gedetineerden inactief worden en zich reactief opstellen. Om institutionalisering zo veel mogelijk te beperken zet DJI in op het bevorderen van de zelfredzaamheid van de gedetineerden en het belonen van positief gedrag door promotie naar het plusprogramma. Verder kunnen levenslanggestraften worden geplaatst op een afdeling die is ingericht op langdurig verblijf, mits dit vanuit veiligheidsoptiek verantwoord is. Het verschil met de gedetineerden met een tijdelijke straf is daarbij wel dat er geen concrete datum van invrijheidstelling kan worden vastgesteld, omdat levenslang in beginsel levenslang is. In de fase tot de toetsing is verlof uitgesloten en worden ook geen interventies aangeboden die zien op een daadwerkelijke terugkeer in de samenleving.

In het door mij voorgestelde model komen levenslanggestraften pas in aanmerking voor activiteiten die zijn gericht op de concrete terugkeer in de maatschappij als door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is ingestemd met een advies van het adviescollege waarin staat dat met deze activiteiten dient te worden gestart. Zoals hierboven aangegeven heb ik gekozen voor een eerste toetsing door en advies van het adviescollege na 25 jaar detentie. Als dit aan de orde is wordt naast het detentieplan ook een re-integratieplan opgesteld en wordt de gedetineerde tijdens het traject onder meer op vijf onderdelen ondersteund: een geldig identiteitsbewijs, onderdak direct na ontslag uit detentie, inkomen uit werk of een (tijdelijke) uitkering om na ontslag uit detentie in het eerste levensonderhoud te kunnen voorzien en indien arbeid niet beschikbaar is een vorm van dagbesteding, inzicht in schuldenproblematiek en het realiseren van (continuïteit van) zorg en een zorgverzekering. In de fase van het re-integratietraject wordt een nog groter beroep gedaan op de zelfredzaamheid en zelfontplooiing van de levenslanggestrafte en wordt van de levenslanggestrafte verwacht dat hij initiatief toont. Dit is van belang omdat bij langgestrafte gedetineerden onontkoombaar is dat institutionalisering zich in meer of mindere mate heeft gemanifesteerd. Daarom is het noodzakelijk dat aan de levenslanggestrafte, als hij mag starten met een re-integratietraject, geleidelijk meer vrijheden worden toegekend en zijn ontwikkelingen goed te monitoren.

#### De rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad

Het EHRM heeft zich inmiddels in een aantal zaken uitgelaten over de verenigbaarheid van de levenslange gevangenisstraf met artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke behandeling en bestraffing)<sup>1</sup>. Op 5 juli 2016 heeft ook de Hoge Raad arrest gewezen over de oplegging en tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in verband met de eisen van artikel 3 EVRM. Uit de rechtspraak van het EHRM, zoals bevestigd in het arrest van

<sup>1</sup> Zie o.a. EHRM 12 februari 2008, nr. 21906/04 (*Kafkaris/Cyprus*), EHRM 2 september 2010, nr. 36295/02 (*Iorgov/Bulgarije*), EHRM 9 juli 2013, nrs. 66069/09, 130/10 en 3896/10 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), EHRM 20 mei 2014, nr. 73593/10 (*Magyar/Hongarije*), EHRM 13 november 2014, nr. 40014/10 (*Bodein/Frankrijk*), EHRM 3 februari 2015, nr. 57592/08 (*Hutchinson/Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 26 april 2016, nr. 10511/10 (*Murray/Nederland*).

de Hoge Raad, volgt dat de oplegging van een levenslange gevangenisstraf op zichzelf niet onverenigbaar is met artikel 3 EVRM, ook niet wanneer deze in een concreet geval volledig ten uitvoer wordt gelegd en dus nooit tot vrijlating wordt overgegaan. Volgens het EHRM is een levenslange gevangenisstraf niet problematisch zolang deze *de jure en de facto* kan worden gereduceerd. Ook levenslanggestraften moeten een perspectief op vrijlating houden, zo stelt het EHRM. Dat betekent dat een levenslange gevangenisstraf op enig moment moet 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. In de zaak *Vinter e.a./het Verenigd Koninkrijk* geeft het EHRM aan dat de lidstaten op dit punt een grote beoordelingsruimte (*margin of appreciation*) toekomt. Het is derhalve niet aan het EHRM om te bepalen hoe de herbeoordeling precies moet worden vormgegeven (rechterlijk of administratief) (*Vinter* r.o. 120). In de zaak *Murray/Nederland* wordt deze overweging herhaald, waarbij het EHRM uitdrukkelijk aangeeft dat een gratieregeling aan de eisen van artikel 3 EVRM kan voldoen (r.o. 99). In zijn arrest van 5 juli 2016 geeft ook de Hoge Raad aan dat de jurisprudentie van het EHRM niet inhoudt dat een voorziening ter verkorting van de levenslange gevangenisstraf uitsluitend kan bestaan uit een wettelijk voorgeschreven periodieke herbeoordeling van de straf door een rechter. Wel benadrukt de Hoge Raad dat het opdragen van een herbeoordeling aan de rechter op zichzelf een belangrijke waarborg vormt dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in overeenstemming met artikel 3 EVRM plaatsvindt (r.o. 3.3.).

De lidstaten hebben volgens het EHRM ook beoordelingsruimte bij het bepalen van het moment waarop de herbeoordeling zou moeten plaatsvinden (r.o. 120 uit *Vinter e.a./het Verenigd Koninkrijk*). Wel geeft het Hof aan dat er uit het vergelijkende en internationale recht duidelijke steun blijkt voor een herbeoordeling na een vaste periode van doorgaans vijftientig jaar.

De termijn van vijftientig jaar is volgens deze jurisprudentie dus geen absolute norm, maar wel een belangrijke richtsnoer voor de bevoegde nationale autoriteiten. Dat die termijn van vijftientig jaar geen absolute norm is, blijkt ook uit de uitspraak *Bodein/Frankrijk*, waarin het Hof oordeelt dat een procedure voor herbeoordeling 26 jaar na de strafoplegging niet in strijd is met artikel 3 EVRM.<sup>2</sup> Mede om die reden hou ik vast aan mijn voorstel om te beginnen met de periodieke toets na vijftientig jaar detentie.

Een eerste toets na vijftientig jaar sluit ook goed aan bij het huidige Nederlandse sanctiestelsel, in die zin dat de duur van de detentie van een levenslanggestrafte mijns inziens in beginsel substantieel langer zou moeten zijn dan de duur van de detentie van iemand die is veroordeeld tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar. De levenslange gevangenisstraf is immers de zwaarste straf die het Nederlandse rechtssysteem kent. In het licht hiervan zou het merkwaardig zijn als een opgelegde levenslange gevangenisstraf zou leiden tot een minder lange detentieperiode dan het geval zou zijn bij de maximale tijdelijke gevangenisstraf, waarbij de gedetineerde immers in principe na twintig jaar detentie (twee derde van de straf) in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidsstelling. Dat zou geen recht doen aan de keuze van de rechter om de zwaarste straf van ons rechtssysteem op te leggen.

<sup>2</sup> EHRM 13 november 2014, nr. 40014/10 (*Bodein/Frankrijk*), r.o. 61.

## Periodieke toetsing

De door mij voorgestelde periodieke toetsing zal worden uitgevoerd door een adviescollege. Ik stel daarbij voorop dat de uiteindelijke beslissing over het al dan niet aanbieden van activiteiten gericht op re-integratie, waaronder de mogelijkheid om met verlof te gaan, bij de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ligt. Immers, de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen ligt in handen van het bestuur. Hierin komt met de door mij voorgestelde beleidswijzigingen geen verandering. Wat wel wijzigt is dat de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zich in de toekomst bij dergelijke beslissingen zal laten adviseren door een onafhankelijk gezaghebbend orgaan. Daarmee roep ik een systeem in het leven dat aansluit bij bijvoorbeeld de verlofsystematiek van de terbeschikkingstelling (tbs), waarbij na advisering door Adviescollege Verloftoetsing de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een beslissing neemt.

### *Rol van de rechter*

Tegen beslissingen inzake daadwerkelijke uitvoering van resocialisatie- en re-integratieactiviteiten, waaronder verlof, staat op grond van de Penitentiaire beginselenwet bezwaar en beroep, dan wel beklag en beroep open. De beklag- en/of beroepsprocedure wordt door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) behandeld. Tegen een beslissing van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op een advies van het voorgestelde adviescollege om te starten met re-integratieactiviteiten staat een procedure bij de voorzieningenrechter open. De rechter speelt dan ook een belangrijke rol in de door mij voorgestelde wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Ik merk daarbij op dat deze rol nog wordt versterkt indien uitwerking wordt gegeven aan mijn wens ook een lid van de rechterlijke macht te laten plaatsnemen in het nog op te richten adviescollege.

### *Taken adviescollege*

Het adviescollege zal zich zoals gezegd moeten gaan buigen over de vraag of en zo ja, op welke wijze een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor activiteiten gericht op re-integratie. Het Adviescollege Verloftoetsing tbs zal hierbij als inspiratiebron gelden. Ten behoeve van 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. Ook zal bij de toetsing een nabestaanden- en slachtofferonderzoek worden uitgevoerd.

Het advies van het adviescollege kan een positief of een negatief advies betreffen. In beide gevallen is het noodzakelijk om op termijn een vervolgttoetsing te laten plaatsvinden. Als het adviescollege adviseert dat een levenslanggestrafte nog niet in aanmerking komt voor het starten van activiteiten gericht op re-integratie en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dit advies overneemt, dient een vervolgttoetsing plaats te vinden omdat de mogelijkheid bestaat dat een levenslanggestrafte op een later moment wel in aanmerking komt voor dergelijke activiteiten.

Ik heb er voor gekozen om geen vaste termijn te bepalen voor het uitvoeren van vervolgttoetsingen, omdat per casus kan verschillen wanneer een vervolgttoets is aangewezen en maatwerk derhalve essen-



tieel is. Dit geldt niet alleen voor de situatie waarin het adviescollege een positief advies afgeeft, maar ook wanneer dit een negatief advies betreft. Voor de vervolgoetsing wordt per individueel geval en per toetsing door het adviescollege beoordeeld welke onderzoeken er (opnieuw) dienen te worden uitgevoerd en op welke termijn een vervolgoets plaats zal moeten vinden.

### *Gezag*

Ik vertrouw erop dat dit ertoe zal leiden dat het adviescollege gezaghebbend zal zijn en een dusdanige positie zal innemen dat de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie slechts op goed gemotiveerde gronden van een advies van dit college kan afwijken. Zoals vermeld in mijn brief aan de Kamer van 2 juni jl. stel ik 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. Voorts 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.

Ter waarborging van de onafhankelijkheid van de leden stel ik voor dat de geselecteerden op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij koninklijk besluit zullen worden benoemd voor een periode van twee jaar waarbij eenmalig de mogelijkheid tot herbenoeming bestaat. Als eerder vermeld zal hierbij het Adviescollege Verloftoetsing als leidraad gelden.

### *Nadere uitwerking beleidsvoorstellen, waaronder het inrichten van het adviescollege*

De door mij voorgestelde beleidswijzigingen dienen nog nader te worden uitgewerkt. Een onderdeel van de uitwerking van mijn voorstellen betreft de nadere invulling van de taken en bevoegdheden van het adviescollege en de wijze waarop dit college concreet zal worden ingericht. Daarbij kan gedacht worden aan de concrete taak van het adviescollege, namelijk het inhoudelijk beoordelen of aan een levenslanggestrafte activiteiten gericht op re-integratie, bijvoorbeeld verlof moeten worden aangeboden en het daarover gemotiveerd advies uitbrengen aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Voorts kan gedacht worden aan de vaststelling van de adviezen van het adviescollege, de te hanteren methodiek, haar oordeelsvorming en advisering.

Ik streef ernaar dit eind 2016 af te ronden. Hiermee zal ik de wijzigingen rondom de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf nader hebben ingevuld voorafgaand aan de door de Hoge Raad in zijn uitspraak van 5 juli jl. gestelde termijn. Op dat moment zal ook helder zijn hoeveel kosten de inrichting van het adviescollege met zich brengt.

De uitspraak van de Hoge Raad van 5 juli jl. zal ik uiteraard, in samenwerking met verschillende ketenpartners en de rechterlijke macht, meenemen in de door mij voorgestelde wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. De Raad voor de rechtspraak is een van de partners bij de uitwerking van het voorstel en zal deelnemen aan de in dit verband in te stellen ronde tafelgesprekken.

Gratie is in Nederland het instrument om te beoordelen of met het voortzetten van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf nog een legitiem doel wordt gediend en dus of de door de rechter opgelegde levenslange gevangenisstraf kan worden verkort. Ten aanzien van de inhoudelijke invulling van de gratieprocedure worden geen wijzigingen voorgesteld. De door mij voorgestelde periodieke toetsing is echter wel relevant voor de gratieprocedure. Het succesvol deelnemen aan activiteiten gericht op re-integratie, na een positief advies van het adviescollege, geeft inzichten die van belang zijn voor de beslissing op het gratieverzoek. De periodieke toetsing vormt een nadere normering van de huidige tenuitvoerleggingspraktijk om vervolgens tot een gedegen advies van de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie 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 voorgestelde 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 gegeven dat een dergelijk advies nu nog niet voorhanden is, betekent niet dat er in de tussenliggende periode geen gratieverzoeken kunnen worden ingediend en behandeld. Verschil met toekomstige praktijk is dat door de invoering van de periodieke toetsing op een meer *structurele* en *eenduidige* wijze wordt beoordeeld of een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten.

Zoals bij uw Kamer bekend, heeft de RSJ op 28 juni 2016 een advies uitgebracht inzake voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. De RSJ is kort gezegd van oordeel dat mede op grond van de Europese jurisprudentie uitzicht moet worden geboden op mogelijke beëindiging van de levenslange gevangenisstraf door middel van een tussentijdse toetsing van delictgevaarlijkheid. Deze toets moet na 15 jaar detentie door een rechter worden uitgevoerd, aldus de RSJ. De RSJ is voorts van oordeel dat het beginsel van resocialisatie voor alle gedetineerden – en dus ook voor levenslanggestrafte – geldt, waartoe volgens de RSJ ook verlof behoort. Met resocialisatie bedoelt de RSJ de activiteiten die ik in mijn brief re-integratieactiviteiten noem. Zoals hierboven reeds gemotiveerd beschreven kies ik op grond van de uitspraken van het EHRM en de Hoge Raad voor een eerste toetsmoment na 25 jaar.

Ook het Forum Levenslang heeft op 30 juni jl. een reactie op mijn brief van 2 juni jl. openbaar gemaakt<sup>3</sup>. Volgens het Forum levenslang zijn de grootste knelpunten van mijn voorstel dat de tenuitvoerlegging gedurende 25 jaar niet in het teken zal staan van resocialisatie, dat het review mechanisme niet binnen een bepaalde tijd plaatsheeft en dat de beslissing over vrijlating in handen blijft van een (politiek niet neutrale) bewindsman, die zijn beslissing (mede) laat afhangen van de gevoelens van slachtoffers en nabestaanden en van de impact van eventuele vrijlating op de maatschappij. Op deze punten van het Forum ben ik in het voorgaande uitgebreid ingegaan.

Met het bovenstaande meen ik ook de vragen van de leden van de fracties van PvdA, SP, CDA, D66, fractie Klein en de VVD met betrekking tot de EHRM-jurisprudentie, de gratieprocedure, de uitspraak van de Hoge Raad,

<sup>3</sup> <http://www.forumlevenslang.nl/nieuws/voorbereiding-plenair-kamerdebat-levenslange-gevangenisstraf/>.

de herbeoordeling en de reactie van de RSJ en het Forum Levenslang te hebben beantwoord. Hieronder volgen mijn antwoorden op de resterende vragen van de verschillende fracties.

### **Beleidswijziging en geen wetswijziging**

Het lid van de fractie Klein en de leden van de VVD vragen waarom ik ervoor heb gekozen om dit voorstel in deze vorm naar de Kamer te sturen, in een brief en niet in de vorm van een wetsvoorstel. Het lid Klein vraagt op welke termijn ik voornemens ben om het voorstel tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in te dienen voor behandeling in beide Kamers.

Ik vind het van belang dat de levenslange gevangenisstraf in de toekomst ook opgelegd kan en zal blijven worden. Er is een dringende noodzaak om op korte termijn de tenuitvoerlegging van deze straf aan te passen, zodat de straf levensvatbaar blijft. Ik ben van mening dat ik met de voorgestelde wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf voldoe aan de eisen die het EHRM stelt en acht een wetswijziging daarvoor niet noodzakelijk. Daarbij is bij een wetgevingstraject sprake van een proces van enige jaren. Dit verhoudt zich slecht tot de spoed waartoe de jurisprudentie ons maant. Van het indienen voor behandeling van een voorstel tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in beide Kamers is derhalve geen sprake.

### **Kritiekpunten geconsulteerde partijen**

De leden van de SP-fractie vragen naar de kritiekpunten die zijn geuit door de geconsulteerde instanties. Ook de PvdA vraagt welke meningen leven bij het OM, de rechterlijke macht, de RSJ, de NOvA, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en slachtofferorganisaties over de vraag wie uiteindelijk gaat beslissen over terugkeer in de maatschappij.

Ik heb in mijn brief van 2 juni jl. aangegeven dat mijn voorstellen voor informele consultatie zijn voorgelegd. In algemene zin verwelkomen de geconsulteerde instanties mijn voornemen om wijzigingen aan te brengen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, ook hadden zij nog enkele kritiekpunten. 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. Nu het niet om een formele consultatie gaat, acht ik het niet aangewezen om de reacties van de geconsulteerde instanties expliciet met u te delen.

### **Internationale vergelijking**

De leden van de SP-fractie vragen of er andere landen zijn met een zelfde soort beleid, wat daar de ervaringen zijn en of deze de kritiek van het EHRM hebben doorstaan.

In 5 andere landen binnen Europa waaronder Nederland bestaat geen mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidsstelling van levenslanggestrafte, maar is gratie wel mogelijk. Gelet op de jurisprudentie van het EHRM waarbij het Hof uitdrukkelijk aangeeft dat een gratieregeling aan de eisen van artikel 3 EVRM kan voldoen kan gesteld worden dat zowel Nederland als de overige landen voldoen aan de eisen als gesteld in artikel 3 EVRM.

## Slachtoffers en nabestaanden

Leden van de fracties van het CDA en de VVD en het lid Klein hebben mij verschillende vragen gesteld die zien op de slachtoffers en nabestaanden.

De leden van het CDA vragen of en zo ja op welke wijze nadrukkelijk de mening en opinie van slachtoffers en nabestaanden zijn meegewogen in de aangekondigde beleidsvoornemens en hoe dit in een toekomstig wetgevingsproces geborgd zal worden. Zij vragen mij ook na te gaan of en zo ja op welke wijze de stem van de slachtoffers is meegewogen bij de rechterlijke uitspraken (zowel nationale als internationale) die hebben geleid tot de voorgestelde beleidswijziging. Het lid Klein heeft verschillende vragen gesteld over de concrete invulling van de rol van slachtoffers en nabestaanden bij de periodieke toetsing door het adviescollege. Leden van de VVD fractie hebben gevraagd of nabestaanden en slachtoffers net als bij de eerste toetsing na vijftwintig jaar ook bij vervolg toetsingen desgewenst in persoon door het adviescollege worden gehoord.

De levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd als het gaat om de meest ernstige misdrijven die zeer veel leed aan nabestaanden en slachtoffers hebben toegebracht en hun sporen hebben nagelaten in de samenleving. De ernst van het delict heeft direct invloed op de impact daarvan op slachtoffers en nabestaanden. Zij moeten de rest van hun leven proberen om te gaan met hetgeen hen is aangedaan. Met mijn voorgenomen beleidswijziging ga ik er zoals gezegd vanuit dat de levenslange gevangenisstraf toekomstbestendig is en opgelegd zal blijven worden. Dit is ook in belang van slachtoffers en nabestaanden. Ik hecht eraan dat de belangen van de slachtoffers en nabestaanden worden meegenomen in de door mij voorgestelde beleidswijzigingen. Zij hebben het recht te worden geïnformeerd en erkend. Aan dit recht zal betekenis worden gegeven door slachtoffers en nabestaanden op de hoogte te stellen van het proces rondom de toetsing en de eventuele beslissing aan te vangen met re-integratieactiviteiten. Dit proces zal met veel zorgvuldigheid worden omkleed. In lijn hiermee zijn slachtoffers en nabestaanden ook geïnformeerd over de door mij voorgestelde beleidswijzigingen.

De belangen van slachtoffers en nabestaanden wegen al steeds zwaarder mee in alle fasen en bij alle beslissingen in het strafproces. Slachtoffers van ernstige delicten of hun nabestaanden mogen spreken tijdens het strafproces, en daarbij kunnen slachtoffers per 1 juli jl. ook tijdens het strafproces een oordeel vellen over de schuldvraag en de gewenste strafmaat. Slachtoffers worden, indien zij dat wensen, geïnformeerd over het detentieverloop van de dader en bij beslissingen over verloop of invrijheidsstelling worden hun wensen en belangen meegewogen. Bij gratieprocedures wordt een slachtoffer- en nabestaandenonderzoek uitgevoerd. Uit voorgaande volgt dat de stem van slachtoffers en nabestaanden meeweegt in het oordeel van de rechter. Hieraan wordt met mijn voorgenomen beleidswijziging toegevoegd dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden worden betrokken bij de periodieke toetsing. Gelet hierop, alsook op het feit dat de leden van het adviescollege in mijn optiek expertise dienen te hebben op het terrein van de strafrechtpraktijk, de tenuitvoerlegging van straffen en de positie van slachtoffers en nabestaanden, zal een levenslanggestrafte – ondanks het betrekken van de belangen van slachtoffers en/of nabestaanden bij de toets – niet als het ware twee keer worden veroordeeld voor hetzelfde delict, zoals wordt gevraagd door het lid Klein. Ik acht het dan ook niet nodig om op dit punt maatregelen te nemen. Dat een belangenbehartiger van de zijde van de gedetineerde zitting dient te nemen in het adviescollege lijkt mij om deze reden niet aangewezen.

Hoe de positie van slachtoffers en nabestaanden concreet kan worden meegewogen wordt gezien bij de inhoudelijke uitwerking van de beleidsvoornemens en in het implementatietraject. Zoals genoemd, heb ik voor ogen dat het adviescollege zal bestaan uit een voorzitter en leden die een uitgebreide expertise hebben in de strafrechtpraktijk, tenuitvoerlegging van straffen en de positie van slachtoffers en nabestaanden. Ik vind het belangrijk dat de leden oog hebben voor de diverse aspecten van de toets, zo ook de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Daar waar de rechten van slachtoffers en veroordeelden tegenover elkaar staan, dient telkens een belangenafweging te worden gemaakt.

De belangen van slachtoffers en nabestaanden komen aan de orde bij de toetsing door het adviescollege, door een slachtoffer- en nabestaandenonderzoek uit te voeren. Er wordt onderzocht welke impact het misdrijf heeft (gehad) op hun persoonlijk leven. Als onderdeel daarvan kunnen slachtoffers, indien zij daar prijs op stellen, worden gehoord. Het slachtoffer- en nabestaandenonderzoek maakt in dezen deel uit van een veelomvattend onderzoek, op basis waarvan het adviescollege een advies uitbrengt aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Dit stelt het adviescollege in staat de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en zo tot een gedegen en onderbouwd oordeel te komen ten aanzien van de verdere invulling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf.

### **Standpunt Advocaat-Generaal Hoge Raad inzake levenslang**

De leden van de D66 fractie vragen wat mijn reactie is op het standpunt van Advocaat-Generaal Machielse bij de Hoge Raad inzake de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, de herbeoordeling en inzake het gratiebeleid, zoals verwoord in het advies van 24 mei jl.<sup>4</sup> Ook vragen zij hoe ik voldoende draagvlak creëer voor het opleggen van de levenslange gevangenisstraf als rechters de grondslag daarvoor onvoldoende vinden en in strijd achten met de uit het EVRM voortvloeiende rechtsregels voor humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf.

Het standpunt van de Advocaat-Generaal om zo snel mogelijk een rehabilitatietraject te bewerkstelligen wordt onderschreven. In dit verband merk ik op dat het resocialisatietraject van elke gedetineerde, waaronder een levenslanggestrafte, vanaf de eerste dag in detentie in gang wordt gezet. Met de introductie van een periodieke toets wordt op structurele wijze voorzien in het mogelijk starten van de re-integratiefase en het aanbieden van re-integratieactiviteiten. Zoals eerder aangegeven vormt de periodieke toets het voortraject van een gratieprocedure. Over het moment waarop de daadwerkelijke herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf zou moeten plaatsvinden ben ik eerder in deze brief reeds ingegaan.

Ik heb kennisgenomen van de notie van de Advocaat-Generaal dat het initiatief van gratiëring niet enkel in handen mag worden gelegd van de gedetineerde. Overwogen moet worden hoe en wanneer de rechter bij deze beoordeling kan worden betrokken en over welke bevoegdheden de rechter in dat verband zal moeten beschikken, aldus de Advocaat-Generaal. In zijn conclusie benadrukt de Advocaat-Generaal overigens wel dat hij de aanbevelingen met de nodige terughoudendheid maakt omdat hij zich beseft dat de voorstellen nog nader worden uitgewerkt. De Hoge Raad heeft de betreffende overweging van de Advocaat-Generaal (11.7.6) ook niet genoemd in zijn arrest van 5 juli 2016. Zoals ik hierboven al heb

<sup>4</sup> ECLI:NL:PHR:2016:406.

aangegeven is de samenhang tussen de periodieke toets en de gratieprocedure uiteraard een wezenlijk punt van aandacht.

Het punt van het betrekken van de rechter bij de herbeoordeling, wordt meegenomen bij de nadere uitwerking van mijn voorstellen.

Voor de gehele uitwerking van de beleidswijziging geldt dat ik hierbij de uitkomsten van het debat met uw Kamer en de expertise van de verschillende instanties betrek. Ik ga er daarom van uit dat ik met de aanpassingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf voldoende draagvlak creëer bij de rechterlijke macht en de levenslange gevangenisstraf opgelegd blijft worden.

### **Levenslange gevangenisstraf in relatie tot tijdelijke gevangenisstraf**

Leden van de VVD en de PvdA hebben mij verschillende vragen gesteld over hoe de levenslange gevangenisstraf zich, mede in het licht van de voorgenomen periodieke toetsing, verhoudt tot de tijdelijke gevangenisstraf.

De leden van de VVD vragen of in de door mij voorgestelde beleidswijzigingen het uitgangspunt blijft gehandhaafd dat levenslang in beginsel ook daadwerkelijk levenslang is. Tevens vragen zij mij toe te lichten waarom een levenslange gevangenisstraf per definitie substantieel langer zou moeten duren dan de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar. Indien vernoemd principe als vertrekpunt wordt gehanteerd, is vijftwintig jaar dan een terecht moment om aan te vangen met een periodieke toetsing. De leden van de VVD vragen of het strafelement dat bestaat uit uitzicht op vrijlating niet voldoende onderscheid biedt tussen de maximale tijdelijke gevangenisstraf en de levenslange gevangenisstraf. De leden van de PvdA vragen of is onderzocht of het uitzicht op vrijlating een bepalend criterium is voor rechters om een tijdelijke of levenslange gevangenisstraf op te leggen. Deze laatste vraag dient daarbij ook te worden gezien in het licht van de veranderende maximale duur van tijdelijke detentie door de jaren heen.

Het opleggen van een levenslange gevangenisstraf is in ons rechtssysteem alleen mogelijk voor de ernstigste misdrijven, zoals moord, terroristische misdrijven en misdrijven tegen de veiligheid van de staat. In de zaken waarin levenslange gevangenisstraf in de afgelopen decennia is opgelegd, gaat het steeds om gevallen waarin een of meer personen van hun leven zijn beroofd. Ook de nabestaanden wordt blijvend en levenslang leed aangedaan. Ik acht het in lijn met het voorgaande dat een levenslange gevangenisstraf langer duurt dan de maximale tijdelijke gevangenisstraf. Er dient een significant verschil te zijn tussen het minimaal aantal jaren detentie bij een maximale tijdelijke gevangenisstraf en het minimaal aantal jaren detentie bij een levenslange gevangenisstraf. Met de door mij aangekondigde wijzigingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf wordt aan het voorgaande voldaan. Bij de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar komt een gedetineerde in beginsel na twintig jaar in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling. De voorgestelde wijzigingen houden in dat een levenslanggestrafte in ieder geval minimaal vijf jaar langer gedetineerd is dan iemand die wordt veroordeeld tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf. Overigens houd ik daarbij vast aan het uitgangspunt dat een levenslanggestrafte in beginsel niet meer terugkomt in de maatschappij. Het verschil met de gedetineerden met een tijdelijke straf is dan ook daarin gelegen dat er geen concrete datum van invrijheidstelling is vastgesteld, omdat levenslang in beginsel levenslang is. Dit



verschil wordt niet (slechts) bewerkstelligd door het idee van het uitzitten van een gevangenisstraf die langer duurt dan de maximale tijdelijke gevangenisstraf, maar ook het feitelijk uitzitten van een straf die in ieder geval langer duurt dan de maximale tijdelijke gevangenisstraf.

Het is aan de rechter om een keuze te maken over het opleggen van een tijdelijke gevangenisstraf of een levenslange gevangenisstraf. Bij het opleggen van de levenslange gevangenisstraf betracht de rechter grote zorgvuldigheid en terughoudendheid. Voor de misdrijven waarop in het Wetboek van Strafrecht levenslange gevangenisstraf is gesteld, kan de rechter ook de maximale tijdelijke gevangenisstraf opleggen. Die maximale tijdelijke gevangenisstraf is in 2006 verhoogd naar dertig jaar. Op deze wijze is gewaarborgd dat de rechter de afweging maakt of de ernst van de feiten en omstandigheden rechtvaardigen dat de hoogste straf die ons rechtssysteem kent, wordt opgelegd. Voorliggende beleidswijzigingen kunnen worden beoordeeld en gezien in de context van de thans geldende strafmaten.

### **Inventarisatie onder levenslanggestraften**

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat er in 2010 door DJI een enquête is gehouden onder de levenslanggestraften over onder andere hun detentiebeleving en wat met de resultaten ervan is gedaan. Ook vragen zij of ik bereid bent de (desnoods geanonimiseerde) resultaten van deze enquête aan de Kamer te doen toekomen.

Bij brief van 16 oktober 2009<sup>5</sup> hebben de toenmalige Minister en Staatssecretaris van Justitie aangegeven dat het uitgangspunt van het nieuwe beleid ten aanzien van levenslanggestraften is dat samenplaatsen van levenslanggestraften de voorkeur heeft. Alleen als de levenslanggestrafte zelf aangeeft dat hij dat niet wenst, wordt niet tot samenplaatsen overgegaan. De RSJ had in haar advies «Levenslang, perspectief op verandering» van 1 december 2006 namelijk aanbevolen dat naar het samenplaatsen van levenslanggestraften op een aparte afdeling gekeken dient te worden.

In het najaar van 2009 en het eerste kwartaal van 2010 waren 23 levenslanggestrafte gedetineerden bereid zich te laten interviewen over hun detentieomstandigheden en over het voornemen aparte afdelingen van levenslanggestraften te creëren gericht op langdurig verblijf. Uit de inventarisatie is gebleken dat een minderheid van de levenslanggestraften op een aparte afdeling met andere levenslanggestraften geplaatst wilde worden. Wel was een aanzienlijk aantal voorstander van afdelingen bestaande uit een combinatie van levenslanggestraften en langgestrafte gedetineerden. Mijn voorganger heeft als gevolg van de uitkomsten van de inventarisatie uw Kamer bij brief van 16 april 2012<sup>6</sup> geïnformeerd dat er binnen het gevangeniswezen aparte afdelingen voor (levens)langgestraften zouden worden ingericht.

Ik ben bereid het rapport vertrouwelijk en geanonimiseerd ter inzage aan uw Kamer te doen toekomen.

### **Wettelijke regeling Koninkrijk**

De leden van de SP vragen of het klopt dat volgens de wettelijke regeling van Sint Maarten de rechter na 25 jaar toetst of met voortzetting van de vrijheidsstraf nog enig doel wordt gediend, dit op Aruba en Curaçao na

<sup>5</sup> Kamerstuk 32 123 VI, nr. 10.

<sup>6</sup> Kamerstuk 24 587, nr. 464.

20 jaar al gebeurt door de rechter en zo ja waarom hiervan wordt afgeweken met de voorgenomen beleidswijziging. De leden van de D66 fractie vragen waarom binnen het Koninkrijk verschillende regelingen bestaan voor de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf waarbij de eilanden wel en Nederland zich niet houdt aan de vereisten voor humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf.

Het is juist dat op Sint Maarten en op Aruba en Curaçao de rechter na respectievelijk 25 en 20 jaar toetst of met de voortzetting van de levenslange gevangenisstraf nog enig doel wordt gediend. Het staat de landen binnen het Koninkrijk vrij om het strafrecht een eigen invulling te geven. Na de staatkundige hervormingen in 2010 hebben deze landen dan ook een eigen Wetboek van Strafrecht ingevoerd, waarbij is gekozen voor de introductie van een rechterlijke herbeoordeling van alle levenslange gevangenisstraffen na een vaste detentieperiode.

In Nederland bestaat reeds sinds de invoering van de levenslange gevangenisstraf de mogelijkheid om deze via gratie te beëindigen. Bij de beslissing op het gratieverzoek spelen naast de vergeldingscomponent en de ernst van het delict ook andere aspecten, zoals de leeftijd van een levenslanggestrafte, medische- en psychiatrische toestand en het recidiverisico. Het is niet op voorhand te zeggen of en, zo ja, na hoeveel jaar detentie de levenslanggestrafte geen gevaar meer zou vormen voor de samenleving. In sommige gevallen zal het gevaar voor de samenleving nooit verdwijnen en kan geen sprake zijn van invrijheidstelling. Met mijn voorgangers<sup>7</sup> ben ik van mening dat het verlenen van gratie een veel bruikbaar instrument is dan herziening of voorwaardelijke invrijheidstelling op een vast moment. Er is immers altijd sprake van maatwerk en individuele toetsing.

Gelet op de eerder besproken jurisprudentie van het EHRM ben ik ervan overtuigd dat het op een gestructureerde en duidelijke wijze vormgeven van re-integratieactiviteiten maakt dat met de mogelijkheid van gratie aan de door het EVRM gestelde eisen wordt voldaan. Ik zie dan ook geen reden om met een volledig nieuwe wettelijke regeling te komen.

### **Verhoging strafmaximum doodslag en onderzoek naar mogelijkheid tot verhoging strafmaat moord**

Leden van verschillende fracties (PvdA, SP en D66 en het lid Klein) hebben mij vragen gesteld over de voorbereiding van het wetsvoorstel waarmee het strafmaximum voor doodslag wordt verhoogd en over het onderzoek naar de mogelijkheden de strafmaat voor moord te verhogen.

De PvdA heeft gevraagd of het niet voor de hand ligt de bepalingen ten aanzien van de voorbedachte rade zo aan te passen dat moord weer het misdrijf wordt dat de wetgever voor ogen heeft.

Met de wijziging in zijn jurisprudentie heeft de Hoge Raad juist beoogd om het vereiste van voorbedachte raad (weer) te interpreteren overeenkomstig de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever. Overigens bevat het Wetboek van Strafrecht geen bepalingen die specifiek zien op voorbedachte raad; het vormt een bestanddeel van enkele dodelijke delicten en beschrijft daarmee een bepaalde kwaliteit van het vereiste opzet.

---

<sup>7</sup> Kamerstuk 32 123 VI, nr. 10.

Leden van de SP-fractie en het lid Klein vragen of bij het WODC-onderzoek naar de mogelijkheden tot verhoging van de strafmaat voor moord van 30 naar 40 jaar ook wordt bekeken wat deze verhoging zou betekenen om de ambtshalve toetsing na vijfentwintig jaar te laten plaatsvinden én dus voor de lengte van de periode. De leden van de D66-fractie vragen wat met de strafmaatverhoging wordt beoogd en wat de aanleiding en noodzaak daarvan is, anders dan dat de strafmaat sinds invoering van het wetboek niet is gewijzigd. Ook vragen zij of ik bereid ben eerst te inventariseren bij de rechtspraak en rechtspraktijk of er behoefte bestaat aan een verhoging van de strafmaat, voordat het WODC onderzoek uitvoert.

Ik heb in mijn brief van 2 juni jl. (Kamerstuk 29 279, nr. 325) meegedeeld dat ik het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) heb gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden tot verhoging van de strafmaat voor moord van 30 naar 40 jaar. Ik zal niet eerst inventariseren bij de rechtspraak en de rechtspraktijk of er behoefte bestaat aan een dergelijke verhoging.

De door mij voorgestelde wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf worden niet betrokken bij voormeld onderzoek van het WODC. Op eventuele gevolgen van het verhogen van de maximale tijdelijke straf wil ik niet vooruitlopen.