

nummer: 16/1660/GV (tussenbeslissing)

betreft: [klager]

datum: 31 augustus 2016

De beroepscommissie als bedoeld in artikel 73, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) heeft kennisgenomen van een bij het secretariaat van de Raad ingekomen beroepschrift, ingediend door mr. T.J. Lindhout, namens

[...], verder te noemen klager,

gericht tegen een op 4 mei 2016 genomen beslissing van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (de staatssecretaris),

alsmede van de onderliggende stukken.

Ter zitting van de beroepscommissie van 16 augustus 2016, gehouden in de locatie De Schie te Rotterdam, heeft de behandeling van het beroep plaatsgehad. Hierbij is klager gehoord, bijgestaan door zijn raadsman mr. A.M. Seebregts. Tevens zijn namens de staatssecretaris mevrouw mr. M.F.H. Hirsch Ballin, landsadvocaat, [...], selectiefunctionaris, en [...], juridisch adviseur van de DJI, gehoord.

Op grond van haar onderzoek overweegt en beslist de beroepscommissie als volgt.

1. De inhoud van de bestreden beslissing  
De staatssecretaris heeft klagers verzoek tot het tijdelijk verlaten van de inrichting in het kader van incidenteel verlof afgewezen.
2. Feiten en achtergronden  
Klager is bij arrest van het gerechtshof Amsterdam van 28 februari 1994 veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf wegens doodslag, tweemaal poging tot doodslag, diefstal door middel van braak en bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht. Klager verblijft in verband met deze veroordeling sinds 1 december 1992 in detentie. Op 31 juli 2012 heeft klager een (eerste) gratieverzoek ingediend. Het Openbaar Ministerie (OM) en het gerechtshof Amsterdam hebben daarover nog geen advies uitgebracht. Namens de staatssecretaris is ter zitting van de beroepscommissie van 16 augustus 2016 meegedeeld dat het OM te kennen heeft gegeven dat het op korte termijn, na deze zomer, een advies in de gratieprocedure zal uitbrengen.

De beroepscommissie heeft in RSJ 12 november 2015, 15/2527/GA, een beroep van klager, gericht tegen de weigering hem te laten deelnemen aan resocialisatieactiviteiten, waaronder reclasseringscontact, gegrond verklaard. De directeur heeft deze uitspraak (nog) niet nageleefd.

De voorzieningenrechter bij de rechtbank Den Haag heeft bij vonnis van 10 augustus 2016, C/09/512975/KG ZA 16/744, beslist dat de Staat binnen een termijn van tien dagen na dagtekening van het vonnis een aanvang dient te (doen) maken met het opstellen van een resocialisatieplan en klager vervolgens (voordat hij 25 jaar in detentie heeft doorgebracht) aan de daarin genoemde resocialisatieactiviteiten te laten deelnemen. Daarbij wordt bedoeld op begeleiding die nodig is voor een eventuele terugkeer in de samenleving. De voorzieningenrechter heeft klager bij voormeld vonnis niet-ontvankelijk verklaard in zijn vordering strekkende tot het verlenen van verlof, omdat de RSJ hierin de bevoegde instantie is.

De Staat heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld. Het vonnis is uitvoerbaar bij voorraad verklaard.

Namens de staatssecretaris is ter zitting van de beroepscommissie van 16 augustus 2016 meegedeeld dat die dag een overleg zou plaatsvinden om het opstellen van een resocialisatieplan in gang te zetten. Ook is meegedeeld dat verlofmogelijkheden hierbij zullen worden betrokken.

Thans is klagers verzoek om algemeen verlof, subsidiair incidenteel verlof, in beroep aan de orde. Klager verblijft in het plusprogramma. Hij komt in aanmerking voor arbeid, neemt deel aan sport, ontvangt bezoek zonder toezicht, gaat naar de bibliotheek en hij kan het re-integratiecentrum (RIC) bezoeken. Ook heeft hij de cursussen Kiezen voor verandering en Spreken over slachtoffers gevolgd. Hij kan deelnemen aan onderwijs. Klager heeft op 16 februari 2016 een terugkeeractiviteitenplan (TRA-plan) opgesteld. In het TRA-plan is vermeld dat klager op een juiste manier naar buiten wil toewerken en daarbij probleempjes die er thans nog zijn, wil oplossen.

### 3. De standpunten

#### 3.1. Door en namens klager is het beroep als volgt - samengevat en zakelijk weergegeven - toegelicht.

Klager wordt in het kader van de gratieprocedure geconfronteerd met de eis dat hij kan aantonen dat hij vorderingen heeft gemaakt in zijn resocialisatie, zodat hij buiten de inrichting zelfredzaam zal zijn. Dat is niet mogelijk, als hij niet één of meer keren met verlof is geweest. Voorts geldt dat een herbeoordeling van de straf na 25 jaar ‘de facto’ niet mogelijk is, als klager dergelijke vorderingen niet heeft kunnen aantonen.

Klager zou tijdens verlof graag een keer een pinpas gebruiken, boodschappen doen, gebruik maken van openbaar vervoer en zijn kinderen van school ophalen. Ook wil hij aan de thuissituatie wennen. Zijn vrouw heeft veel familie die op bezoek komt.

Klager heeft op grond van artikel 3 van het EVRM en artikel 2 van de Pbw recht op verlof. Daartoe is verwezen naar navolgende jurisprudentie.

In EHRM 9 juli 2013 (*Vinter e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*) is overwogen dat “conditional release should be available to all prisoners” en “(...) in the event of their rehabilitation, life sentence prisoners should also enjoy the possibility of conditional release”. In RSJ 19 mei 2015, 14/3242/GV, heeft de beroepscommissie het volgende overwogen: “Ten einde de mogelijkheid tot resocialisatie ten volle te benutten acht de beroepscommissie het dan ook van belang dat aan klager de mogelijkheid wordt geboden zich - al dan niet onder begeleiding - buiten de inrichting te begeven. Dit past naar het oordeel van de beroepscommissie in de Europese jurisprudentie en is ook van belang voor een zorgvuldige voorbereiding van een gratieprocedure”. Ten slotte verwijst klagers raadsman naar RSJ 10 mei 2016, 16/239/GV. In die uitspraak is het volgende overwogen: “De enkele omstandigheid dat een gedetineerde levenslang is gestraft, kan daarom niet redengevend zijn voor afwijzing van een verzoek om deelname aan resocialisatie-activiteiten. Verlof dient in beginsel onderdeel uit te maken van de resocialisatie van een gedetineerde”.

In het kader van de resocialisatie is het noodzakelijk dat klager met incidenteel verlof kan. Gelet op de toelichting bij artikel 21 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting is hiermee sprake van een grond voor incidenteel verlof (vergelijk RSJ 19 mei 2015, 14/3242/GV). Net als bij klager was in die zaak geen sprake van een bijzondere gebeurtenis in de persoonlijke sfeer.

Levenslanggestraften kunnen niet vaker dan eens in de vier maanden met verlof. In klagers geval betekent dit dat hij maximaal vier keer met verlof zou kunnen gaan, voordat de 25-jaars termijn voor de herbeoordeling van de straf is verstreken. Voordat het hof over het gratieverzoek kan adviseren, zal klager onbegeleid verlof moeten hebben gehad. Klager zal daarvóór eerst een

aantal keren met begeleid verlof moeten zijn geweest. Een maximum van vier verloven is zeer marginaal om te kunnen aantonen dat klager voldoende vorderingen in zijn resocialisatie heeft gemaakt. Een verdere vertraging van zijn resocialisatie door het niet toestaan van verloven kan daarom in feite niet worden gepermitteerd.

Het door klager opgemaakte TRA-verslag is gedateerd. Klager heeft nimmer begeleiding bij het vaststellen en het formuleren van zijn doelstellingen gekregen. Dat de doelstellingen volgens de Staatssecretaris vaag zouden zijn, is dan ook geen omstandigheid die klager in redelijkheid kan worden tegengeworpen. De omstandigheid dat nog niet op het gratieverzoek is beslist, is ten onrechte ten grondslag gelegd aan de afwijzende verlofbeslissing. Het OM heeft namelijk te kennen gegeven pas over het gratieverzoek te zullen adviseren, zodra de staatssecretaris zijn voorgenomen nieuwe beleid ten aanzien van levenslanggestraften heeft vastgesteld. Daarmee is sprake van een cirkelredenering.

Nadat de beroepscommissie partijen ter zitting heeft voorgehouden dat het belang van slachtoffers en nabestaanden op grond van de Pbw uitdrukkelijk bij de beoordeling van een verzoek als het onderhavige dient te worden meegewogen, zegt klagers raadsman dat na het vonnis van de voorzieningenrechter van 10 augustus 2016 in het Algemeen Dagblad een artikel is gepubliceerd. Hierin staat (kortweg) dat (de) slachtoffers het vonnis een bittere pil vinden, maar dat zij er verder niets meer mee te maken willen hebben. Klager heeft overwogen met de slachtoffers contact op te nemen. Dit heeft hij niet gedaan. Mochten de slachtoffers aan contact behoefte blijken te hebben, dan staat klager daarvoor open.

- 3.2. Namens de staatssecretaris is de bestreden beslissing als volgt - samengevat en zakelijk weergegeven - toegelicht.

Klager komt niet voor algemeen verlof of incidenteel verlof in aanmerking. Er is geen sprake van een gebeurtenis in de persoonlijke sfeer waarbij klagers aanwezigheid noodzakelijk is. Overigens heeft klager ook niet onderbouwd waarom het verlenen van verlof met het oog op zijn resocialisatie noodzakelijk zou zijn. De enkele stelling dat verlof nodig is voor de beoordeling van het gratieverzoek, is onvoldoende.

Uit de rechtspraak van het EHRM en uit HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, blijkt dat een eerste herbeoordeling dient plaats te vinden na een periode van 25 jaar *na (onherroepelijke) oplegging* van de levenslange gevangenisstraf. Een eerste toetsing of een levenslanggestrafte voor activiteiten gericht op een terugkeer in de maatschappij in aanmerking komt, vindt op grond van het voorgenomen beleid eerder plaats, namelijk na 25 jaar *detentie*. Dat laat voldoende ruimte om alsdan en zo nodig verdergaande maatregelen te treffen ter voorbereiding op een mogelijke terugkeer in de maatschappij. Het is dan ook niet noodzakelijk dat thans aan klager verlof wordt verleend. Het vergeldingsdoel is nog in voldoende mate aanwezig. De voorzieningenrechter is ten onrechte ervan uitgegaan dat klagers herbeoordeling zou moeten plaatsvinden 25 jaar na aanvang *detentie*. Voorts moet onderscheid worden gemaakt tussen resocialisatie, die in feite bij elke detentie vanaf het begin plaatsheeft, en re-integratie, waarbij het om specifieke activiteiten ter voorbereiding op vrijlating uit detentie gaat.

Uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat om het uit artikel 3 van het EVRM voortvloeiende vereiste van een perspectief op invrijheidstelling op enig moment te bieden, detentieomstandigheden niet zodanig mogen zijn dat zij aan resocialisatie in de weg staan. Artikel 3 van het EVRM verplicht staten niet concrete rehabilitatie en re-integratieprogramma's aan te bieden, laat staan verlof te verlenen. Waar het om gaat, is dat de detentieomstandigheden, bijvoorbeeld door het geheel ontbreken van resocialisatieactiviteiten, niet 'de facto' aan een kans op invrijheidstelling in de weg mogen staan. In het geval van klager is geen sprake van detentieomstandigheden die 'de facto' aan invrijheidstelling in de weg staan. Het is niet zo dat

klager op het moment van de herbeoordeling klaar moet zijn - in die zin dat hij daarop volledig praktisch is voorbereid - om in vrijheid te worden gesteld.

Klagers situatie is niet te vergelijken met de situatie van de levenslanggestrafte in RSJ 19 mei 2015, 14/3242/GV. De levenslanggestrafte in deze uitspraak was destijds reeds 27,5 jaar gedetineerd. Bovendien had het gerechtshof positief geadviseerd ten aanzien van het gratieverzoek van die levenslanggestrafte.

#### 4. Adviezen

Op de onderhavige verlofaanvraag zijn de volgende adviezen uitgebracht.

- 4.1. Het OM heeft, met verwijzing naar eerdere adviezen van 10 juni 2015 en 20 oktober 2015, op 24 februari 2016 negatief geadviseerd. In het advies is vermeld dat een levenslanggestrafte in beginsel niet voor verlof in aanmerking komt. Het in het kader van het gratieverzoek uitgebrachte NIFP-rapport is voor het OM aanleiding te beoordelen of een resocialisatietraject moet worden ingezet. Gelet op het precaire karakter van die procedure ligt verlof niet in de rede. Voorts worden geen bijzondere persoonlijke belangen aangevoerd die opwegen tegen de contra-indicaties voor verlofverlening. Het OM acht het daarnaast reëel dat bij verlofverlening maatschappelijke onrust zal ontstaan.

De directeur van de locatie De Schie heeft, met verwijzing naar de inhoud van het advies van het OM, op 7 maart 2016 negatief geadviseerd.

- 4.2. In het advies van het NIFP van 31 december 2015, dat is opgesteld in het kader van de gratieprocedure van klager, is vermeld dat bij klager sprake is van een matig/laag recidiverisico, als hij thans zonder toezicht vrij in de samenleving zal verblijven. Er is evenwel in hoge mate sprake van affectieve, gedragsmatige en cognitieve instabiliteit. Een risicofactor is stress en coping. Het NIFP heeft geadviseerd een langzaam gefaseerd plan in te zetten. Via toekenning van verlof kan worden toegewerkt naar een verdere detentiefasering met strakke voorwaarden.
- 4.3. In het advies van de politie van 9 juni 2015 is vermeld dat het verstandig zou zijn verlof aan klager eerst onder begeleiding te laten plaatsvinden en dit steeds verder uit te breiden.

#### 5. De beoordeling

De beroepscommissie heeft eerder beslist dat de voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij voor alle gedetineerden uitgangspunt dient te blijven en dat verlof in beginsel onderdeel van de resocialisatie van een levenslanggestrafte dient uit te maken (zie onder meer RSJ 19 mei 2015, 14/3242/GV (eindbeslissing)).

De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat uit de rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad blijkt dat een eerste herbeoordeling na een periode van 25 jaar *na (onherroepelijke) oplegging* van de levenslange gevangenisstraf dient plaats te vinden. Een eerste toetsing of een tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde voor activiteiten gericht op een terugkeer in de maatschappij in aanmerking komt, vindt op grond van het door hem voorgenomen beleid eerder plaats, namelijk na 25 jaar *detentie*. Dat laat voldoende ruimte om alsdan en zo nodig (verdergaande) activiteiten gericht op een terugkeer in de maatschappij aan te bieden, aldus de staatssecretaris.

De beroepscommissie gaat aan voormeld standpunt van de staatssecretaris voorbij. Het standpunt miskent dat deelname aan resocialisatieactiviteiten binnen 25 jaar *detentie*, waaronder in beginsel (na verloop van tijd) tevens verlof dient te worden begrepen, van belang is voor een zorgvuldige voorbereiding van een gratieverzoek van een levenslanggestrafte, zoals klager. Bovendien zou dit leiden tot rechtsongelijkheid tussen levenslanggestraften vanwege verschillen in duur van de

voorlopige hechtenis, voordat een beslissing in een strafzaak is genomen dan wel onherroepelijk is.

Klager komt niet in aanmerking voor algemeen verlov, nu artikel 14 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting van een strafrestand uitgaat en klager levenslang is gestraft. Incidenteel verlov is wel mogelijk, mits dit in het kader van de resocialisatie noodzakelijk wordt geacht (zie RSJ 19 mei 2015, 14/3242/GV (eindbeslissing)).

De beroepscommissie acht zich onvoldoende geïnformeerd om thans een beslissing over incidenteel verlov te nemen. Zij wenst eerst kennis te nemen van het ter uitvoering van genoemd vonnis van de voorzieningenrechter bij de rechtbank Den Haag op te maken - van een indicatief tijdpad voorziene - resocialisatieplan, met daarin door de staatssecretaris voorziene (on)mogelijkheden voor verlov, en van de voortgang van de in het plan op te nemen activiteiten. Voorts wenst zij kennis te nemen van het door het OM uit te brengen advies in de gratieprocedure, met daarin een slachtoffer-nabestaandenonderzoek. De beroepscommissie heeft ter zitting begrepen dat dit advies op korte termijn wordt verwacht en dat het OM niet wacht op de vaststelling van het beleid met betrekking tot vrijlating van levenslanggestraften in het algemeen. De beroepscommissie zal de behandeling van het beroep daarom aanhouden. Zij zal partijen uitnodigen voor een voortzetting van de mondelinge behandeling ter zitting van de beroepscommissie op 22 november 2016 op een nog nader te bepalen tijdstip en plaats.

De beroepscommissie draagt de staatssecretaris op haar uiterlijk twee weken voor genoemde mondelinge behandeling een kopie van het resocialisatieplan en een kopie van het advies van het Openbaar Ministerie in de gratieprocedure toe te sturen.

Zij draagt de staatssecretaris en klagers raadsman op haar uiterlijk twee weken voor genoemde mondelinge behandeling schriftelijk over de feitelijke voortgang van de in het resocialisatieplan opgenomen resocialisatieactiviteiten te informeren.

6. De uitspraak

De beroepscommissie houdt het beroep aan.

Aldus gegeven door de beroepscommissie voornoemd, bestaande uit mr. W.F. Korthals Altes, voorzitter, mr. C.M. van der Bas en mr. M.A.G. Rutten, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Boerhof, secretaris, op 31 augustus 2016.

secretaris

voorzitter