

University of Groningen

De beleidswijziging levenslange gevangenisstraf

van Hattum, Wiene

Published in:
 Nederlands Juristenblad NJB

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van Hattum, W. (2016). De beleidswijziging levenslange gevangenisstraf: Of: de nieuwe kleren van de staatssecretaris. *Nederlands Juristenblad NJB*, 91(25), 1767-1772. [2016/1233].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De beleidswijziging levenslange gevangenisstraf

Of: de nieuwe kleren van de staatssecretaris

Wiene van Hattum¹

De staatssecretaris slaagt er met zijn onlangs gepresenteerde beleidswijziging voor de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet in deze straf EVRM-proof te maken, integendeel. De rechtspositie van de levenslanggestrafte wordt alleen maar verslechterd. Dat betekent enerzijds dat de straf niet opgelegd kan worden zolang het beleid niet alsnog aan de uit de EVRM voortvloeiende eisen voldoet en anderzijds dat de humane tenuitvoerlegging via de rechter moet blijven worden afgedwongen. De staatssecretaris heeft slechts bewezen dat hij lak heeft aan de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

1. Inleiding

Op 2 juni 2016 presenteerde staatssecretaris Dijkhoff zijn langverwachte brief over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. De brief kondigt 'wijzigingen in de tenuitvoerlegging'² aan. Wijzigingen waren noodzakelijk omdat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf zoals die sinds ongeveer 2004 wordt gepresenteerd³ en uitgevoerd⁴ – namelijk als een straf die 'gewoon' duurt voor de rest van het leven – niet voldoet aan de eisen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), in het bijzonder niet aan het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (artikel 3 EVRM).⁵ Dat het beleid niet conform artikel 3 EVRM was, kon al enige jaren worden afgeleid uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), maar werd onlangs bevestigd in de zaak

Murray/Nederland. In deze zaak werd Nederland door de Grote Kamer van het EHRM met unanimitieit veroordeeld wegens schending van artikel 3 EVRM.⁶ Dit arrest zet de lijn in de rechtspraak voort en geeft bovendien voor het eerst aanwijzingen voor de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf aan levenslanggestraften die te kampen hebben met een stoornis. Verwacht mocht worden dat de staatssecretaris het arrest *Murray* zou aangrijpen om zijn beleid in overeenstemming te brengen met de eisen van artikel 3 EVRM. Dat gebeurt echter niet. De staatssecretaris presenteert de Tweede Kamer een plan dat het inhumane en dus ongrondwettige⁷ karakter van de straf in stand laat. Het plan behelst zelfs een verslechtering van de rechtspositie van levenslanggestraften in die zin, dat het de door de beroepscommissie van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) geboden bescherming terugdringt. Hieronder volgt een kort over-

Auteur

1. Mr. dr. W.F. van Hattum is universitair docent strafrecht en criminologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en voorzitter van het Forum Levenslang.

Noten

2. Brief van de Staatssecretaris van Venj,

'Wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf', 2 juni 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 325.

3. Minister van Justitie Donner, *Kamerstukken II* 2004/05, 28484, 34, p. 30-31.

4. Zie W.F. van Hattum, 'De rechter, de minister en de levenslange gevangenisstraf (deel 2)', *Trema* 2015, afl. 7, p. 200-208.

5. Niet alleen art. 3 maar ook art. 5 lid 4 EVRM is een punt van aandacht, in het bijzonder als de rechter de straf heeft gemotiveerd vanuit het oogpunt van beveliging, zie onder meer *Vinter e.a./VK*, 2013, par. 103. Daarnaast is art. 7 EVRM in het geding waar de straf met terugwerkende kracht is gewijzigd van een relatieve levens-

lange gevangenisstraf in een absolute (zie onder 5 van dit artikel).

6. EHRM (GK) 26 april 2016, appl. nr. 10511/10 (*Murray/Nederland*).

7. Vergelijk N. Keijzer, noot onder EHRM 13 november 2014, appl. nr. 40014/10, *NJ* 2016/136 (*Bodein/Frankrijk*), onder 6.

De beleidswijziging die de staatssecretaris presenteert, bestaat erin dat de detentie van levenslanggestraften gedurende 25 jaar primair in het teken zal staan van ‘vergelding en bestraffing’

zicht van de rechtspraak van het EHRM (par. 2), een samenvatting van het door de staatssecretaris voorgestelde beleid (par. 3), een vergelijking van het beleid met de EHRM-rechtspraak (par. 4), een kritische beschouwing van het fundament van het huidige beleid (par. 5) een overzicht van de gevolgen van het beleidsplan voor de rol van de penitentiaire rechter (par. 6) en voor de gratieprocedure (par. 7) en de conclusie (par. 8).

2. *Vinter, Harakchiev, Murray* en het resocialisatiebeginsel

Het is al jaren vaste rechtspraak van het EHRM dat een levenslange gevangenisstraf *de jure en de facto* verkortbaar moet zijn.⁸ In 2013, in *‘Vinter en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk’*,⁹ lichtte de Grote Kamer deze voorwaarden voor verenigbaarheid van de straf met artikel 3 EVRM aldus toe dat er voor levenslanggestraften vanaf de oplegging van de straf zowel een ‘prospect of release’ als een ‘possibility of review’ moet bestaan. Concreet betekent dit volgens het Hof dat de veroordeelde vooruitzicht moet hebben op ‘wijziging in een andere straf, verkorting van de straf, beëindiging van de straf dan wel voorwaardelijke invrijheidstelling’ – zijnde de invulling van ‘release’ – en dat in de review wordt onderzocht ‘whether any changes in the life prisoner are so significant, and such progress towards rehabilitation has been made in the course of the sentence, as to mean that continued detention can no longer be justified on legitimate penological grounds’ (de zogenoemde *Vinter*-toets).¹⁰ Deze toets zou *niet later dan* na 25 jaar¹¹ detentie moeten plaatshebben. Voor deze uitleg van artikel 3 EVRM had het Hof drie redenen: de oorspronkelijke strafdoelen kunnen mettertijd in een andere verhouding tot elkaar komen te staan, het is niet proportioneel dat een straf langer wordt naarmate de veroordeelde langer leeft terwijl de veroordeelde niet de kans krijgt zich te rehabiliteren en, ten derde, een onverkortbare straf is in strijd met de menselijke waardigheid.¹²

In de op *‘Vinter’* volgende uitspraken werden de voorwaarden aan de possibility of review aldus geconcretiseerd dat deze toets moet zijn gebaseerd op een actuele waardering van de relevante informatie,¹³ met voldoende procedurele waarborgen moet zijn omkleed¹⁴ en gebaseerd moet zijn op objectieve, van tevoren vastgestelde criteria.¹⁵ Indien de beslissing wordt genomen door een instantie die niet politiek-neutraal is, moet zij onderworpen kunnen worden aan een ‘judicial review’.¹⁶ Het prospect of release werd aldus uitgewerkt dat de hoop op vrijlating voor de autoriteiten de positieve verplichting met zich meebrengt de veroordeelde in staat te stellen zich – met het oog op de komende review – te rehabiliteren.¹⁷

Deze positieve verplichting tot resocialisatie¹⁸ is nu nader uitgewerkt in *Murray/Nederland*. De beslissing houdt kort gezegd in dat levenslanggestraften van wie bij voorbaat vaststaat dat zij zonder medische, psychologi-

sche of psychiatrische hulp geen kans maken ooit vrijgelaten te worden, hulp moeten kunnen krijgen om zich te verbeteren. De gevangenisautoriteiten dienen zich in deze actief op te stellen en mogen die hulp bijvoorbeeld niet afhankelijk stellen van de hulpvraag van de betrokkene. Dit betekent dat het detentieregiem de benodigde ‘voorzieningen, maatregelen en behandelingen’ moet leveren om de betrokkene in staat te stellen zich te rehabiliteren; immers, alleen als aan de veroordeelde een realistische kans wordt geboden zichzelf te verbeteren, kan hij hoop hebben op release.¹⁹ Als het anders was, zou een levenslanggestrafte eenvoudig resocialisatie kunnen worden geweigerd, met het effect dat de ‘review required’, waarin de vooruitgang van betrokkene richting resocialisatie wordt onderzocht, nooit werkelijk kan leiden tot zijn vrijlating.²⁰ Uit de opbouw van het arrest volgt dat de ‘review required’ moet plaatsvinden *binnen 25 jaar*, een periode die in dit arrest nog eens wordt onderstreept. Het resocialisatieproces, dat het aanbod van noodzakelijke behandeling omvat, zal dus tijdig moeten beginnen, zeker als er sprake is van een ernstiger stoornis.

3. De ‘beleidswijziging’

De beleidswijziging die de staatssecretaris presenteert, bestaat erin dat de detentie van levenslanggestraften gedurende 25 jaar primair in het teken zal staan van ‘vergelding en bestraffing’. In deze periode vinden geen op resocialisatie gerichte activiteiten plaats. Er worden activiteiten aangeboden ‘in het kader van een humane detentie, met het oog op een zinvolle dagbesteding en het verbeteren van het sociaal functioneren’. Daarnaast bestaat voor hen ‘reguliere medische zorg’. Pas na deze 25 jaar kunnen de levenslanggestraften in aanmerking komen voor activiteiten die op terugkeer in de vrije samenleving zijn gericht. Hiertoe dienen echter eerst onderzoeken te worden verricht: een onderzoek in het Pieter Baan Centrum naar mogelijk recidivegevaar en een ‘nabestaanden- en slachtofferonderzoek’. Zeker dit tweede onderzoek, als dit pas na 25 jaar plaatsvindt, kan veel tijd kosten (en is, zo blijkt uit de reacties van de nabestaanden en slachtoffers van de schietpartij in ‘Het Koetsiertje’, in 1983, voor hen geen lolletje).²¹ Nadat de gegevens uit deze onderzoeken binnen zijn, beoordeelt een adviescollege – samengesteld uit professionals met ervaring in de strafrechtspraak en de straffenuitvoerlegging en uit mensen die de positie van slachtoffers behartigen – of de veroordeelde in aanmerking komt voor ‘activiteiten gericht op re-integratie’. Het betreft intramurale activiteiten zoals die bestaan voor andere gedetineerden. Het college beoordeelt of de activiteiten überhaupt mogen plaatsvinden en tevens wanneer de volgende toets zal zijn. Het kan hierover de nabestaanden horen. De staatssecretaris beslist telkens op het advies. Hijzelf let daarbij ook op recidivegevaar, positie van slachtoffers en/of nabestaanden en de leeftijd en



© David S. Rose / Shutterstock

medische omstandigheden van de gedetineerde. Indien het verzoek wordt ingewilligd, starten de intramurale activiteiten en zal het verloop van deze activiteiten periodiek worden geëvalueerd. Er vinden vervolgoetsen plaats waarna op den duur verloop 'eventueel mogelijk' is. Afwijzing van de re-integratie-activiteiten kan niet alleen worden gebaseerd op delictgevaarlijkheid maar ook op 'de impact op nabestaanden en samenleving'.

4. De beleidswijziging in het licht van de rechtspraak van het EHRM

Leggen we het plan naast de hierboven aangehaalde jurisprudentie, dan springen direct de tekortkomingen in het oog. In de eerste plaats is de detentie gedurende 25 jaar niet op resocialisatie gericht. Daardoor kan niet binnen 25 jaar, zoals wel is vereist, de *Vinter*-toets worden uitgevoerd, dat wil dus zeggen het onderzoek naar de vraag of de veroordeelde zodanige progressie heeft kunnen maken dat hij voor wijziging in een andere straf, verkorting van de straf,

8. Zie EHRM 11 april 2006, appl. nr. 19324/02 (*Légér/Frankrijk*), par. 92, EHRM 12 februari 2008 (GK), appl. nr. 21906/04, *NJ* 2009/90, m.nt. Schalken (*Kafkaris/Cyprus*), par. 98, en de daar genoemde rechtspraak.

9. EHRM (GK) 9 juli 2013, appl. nr. 66069/09, 130/10, 3896/10 (*Vinter e.a./VK*), *NJ* 2016/135, m.nt. Keijzer onder *NJ* 2016/136 (*Bodein/Frankrijk*), par. 104-118 en 122. Over dit arrest ook W.F. van Hatsum, 'Levenslang 'post Vinter'', *NJB* 2013/, afl. 29, p. 1956-1964.

10. *Vinter e.a./VK*, 2013, par. 119.

11. In EHRM 13 november 2014, appl. nr. 40014/10 (*Bodein/Frankrijk*), *NJ*

2016/136, m.nt. Keijzer, par. 61, gaf het Hof aan dat indien de wet daarin voorziet en mits wordt gerekend vanaf de aanhouding, een grens van 30 jaar voor de review onder omstandigheden aanvaardbaar kan zijn.

12. *Vinter e.a./VK*, 2013, par. 122.

13. EHRM 20 mei 2014, appl. nr. 73593/10 (*Magyar/Hongarije*), par. 57 en 58.

14. EHRM 8 juli 2014, appl. nr. 15018/11 en 61199/12 (*Harakchiev en Tolumov/Bulgarije*), par. 262.

15. EHRM 4 september 2014, appl. nr. 140/10 (*Trabelsi/België*), par. 137.

16. EHRM 20 mei 2014, appl. nr. 73593/10 (*Magyar/Hongarije*), par. 57 en 58; zie ook

EHRM 8 juli 2014, appl. nr. 15018/11 en 61199/12 (*Harakchiev en Tolumov/Bulgarije*), par. 258 en 262 en *Murray/Nederland*, par. 100, slot.

17. EHRM 8 juli 2014, appl. nr. 15018/11 en 61199/12 (*Harakchiev en Tolumov/Bulgarije*), par. 264.

18. In Nederland is het gangbaarder, en in relatie tot gevangenen ook passender, te spreken van 'resocialisatie' dan van 'rehabilitatie'; beide woorden worden echter – ook door het Hof – door elkaar worden gebruikt, vergelijk concurring opinion Judge Pinto de Albuquerque onder *Murray/Nederland* 2013, noot 1.

19. *Murray/Nederland*, 2016, par. 111,

112.

20. 'Were it otherwise, a life prisoner could in effect be denied the possibility of rehabilitation, with the consequence that the review required for a life sentence to be reducible, in which a life prisoner's progress towards rehabilitation is to be assessed, might never be genuinely capable of leading to the commutation, remission or termination of the life sentence or to the conditional release of the prisoner.' *Murray/Nederland*, 2013, par. 104.

21. Rb. Den Haag 10 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8409, r.o. 1.13. Uit het onderzoek bleek dat de nabestaanden met het onderzoek werden overvallen.

beëindiging van de straf dan wel voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komt. De staatssecretaris wil deze toets zelfs niet uitvoeren; het plan voorziet hier niet in. Het omvat slechts een toets over de eventuele toelating tot re-integratieactiviteiten. Daarmee voorziet deze beleidswijziging dus ook niet in het door het EHRM vereiste perspectief van release. Voorts is geen waarborg ingebouwd om degenen die dat nodig hebben – en aangenomen mag worden dat dat er onder levenslanggestraften relatief veel zijn – de noodzakelijke medische en psychiatrische of psychologische ondersteuning te bieden voor hun kans op ‘release’. Dit is in strijd met de kern van het arrest *Murray/Nederland*.

Kijken we naar wat de beleidswijziging wel biedt, namelijk een toets na ruim 25 jaar detentie zonder bijzondere begeleiding en noodzakelijke behandeling gedurende die 25 jaar, dan moet worden geconstateerd dat zelfs die toets niet aan de meest elementaire eisen voldoet. De toets kent immers subjectieve criteria in plaats van louter objectieve en geen enkele procedurele waarborg. De weigering van re-integratieactiviteiten is onder meer afhankelijk van de mening van slachtoffers en/of nabestaanden dan wel de te verwachten impact (van re-integratieactiviteiten wel te verstaan) op de samenleving. Voorts kent de regeling geen termijnen. Evenmin wordt gerept over het

Een toets na ruim 25 jaar detentie zonder bijzondere begeleiding en noodzakelijke behandeling gedurende die 25 jaar, voldoet niet aan de meest elementaire eisen

recht gehoord te worden, een recht op rechtsbijstand en bijvoorbeeld recht op contra-expertise. Door het gebrek aan termijnen kan de procedure die na die ruim 25 jaar *mogelijk* op gang wordt gebracht – zeker is dit niet – en die loopt van het PBC-onderzoek en slachtofferonderzoek naar het adviescollege en van daar naar de staatssecretaris en vervolgens periodiek wordt herhaald, onbepaald lang duren. De traagheid van behandeling van verzoeken die door of ten behoeve van individuele levenslanggestraften de afgelopen jaren zijn ingediend, voorspelt in dit opzicht weinig goeds.²²

Door het ontbreken van een op resocialisatie gericht detentieprogramma gedurende 25 jaar voorziet het plan niet alleen niet in waarborgen om de *Vinter*-toets binnen 25 jaar uit te kunnen laten voeren maar zelfs niet in waarborgen om die op een later moment uit te voeren. De re-integratieactiviteiten kunnen immers ook na 25 jaar worden tegengehouden op basis van de gevoelens van nabestaanden en/of slachtoffers en de impact die eventuele resocialisatie heeft op de maatschappij, gronden die buiten de macht van de veroordeelde liggen. Het plan sluit dan ook naadloos aan bij de huidige opstelling van de Staat in de procedures van levenslanggestraften die

langer dan 25 jaar zijn gedetineerd en die trachten hun vrijheden te verruimen²³ en bij de woorden van de staatssecretaris op radio en tv uitgesproken bij de presentatie van zijn plan, namelijk dat hij met zijn beleidswijziging een systeem heeft geconstrueerd waarmee hij de veroordeelden ‘zo lang mogelijk vast kan houden’.²⁴ Het staat diametraal op de rechtspraak van het EHRM.

5. Het fundament van het huidige beleid nader beschouwd

Aan de starre houding van de staatssecretaris ligt de opvatting ten grondslag dat de strafrechter die een levenslange gevangenisstraf oplegt er bewust voor kiest iemand voor de rest van zijn leven op te sluiten; ‘[h]ij (de rechter, WvH) kan immers ook een tijdelijke straf opleggen’, zo onderbouwt de staatssecretaris deze opvatting. De veronderstelling dat de rechter als hij levenslang oplegt de bedoeling heeft iemand letterlijk tot de dood op te sluiten, wordt echter niet door enig onderzoek gestaafd. Vijf van de zeven rechters die in ‘Kijken in de ziel’ daarnaar werden gevraagd,²⁵ spraken zich voor een moment van herbeoordeling uit. Drie rechters namen de moeite het levenslangbeleid van de staatssecretaris in een open brief in het *NJB* aan de kaak te stellen.²⁶ Ook binnen het OM denkt niet iedereen er zo over als de staatssecretaris.²⁷ De redenering is ook te simpel. Rechters kunnen evenmin als ieder ander de toekomst voorspellen. Op het moment van berechting lijkt soms een levenslange straf de enige mogelijkheid, bijvoorbeeld omdat de verdachte geen enkele wroeging toont en hij ook op de lange termijn als onverminderd gevaarlijk wordt beschouwd. Door het verstrijken van (lange) tijd kan echter verandering optreden, ook in de persoon van de veroordeelde; de tijd kan immers de veroordeelde tot inzicht of tot genezing brengen.

Als het gaat om de motivering van de keuze voor ‘levenslang’ moet verder niet worden vergeten dat tot 2006 de maximale tijdelijke gevangenisstraf twintig jaar was en dat een dergelijke straf – vanwege de tot 2008 geldende regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling (V.I.) – in beginsel maximaal dertien jaar en vier maanden duurde. Dat betekent dat de rechter tot 2006 in dit soort lastige gevallen de keuze had tussen ruim dertien jaar, waarvan ten tijde van de beslissing al een flink deel was ondergaan, en levenslang. De keuze voor levenslang is dan sneller gemaakt dan wanneer de straf maximaal dertig jaar zou zijn geweest, zeker als bovendien de nieuwe V.I.-regeling van toepassing is, zodat de greep op de veroordeelde letterlijk dertig jaar kan duren in plaats van ruim dertien. Uit een aantal van de oudere strafmotiveringen blijkt expliciet dat de rechter een levenslange gevangenisstraf oplegde omdat hij – in het licht van de gevaarlijkheid van de verdachte – die dertien jaar te kort vond en dus niet omdat de straf tot de dood diende te duren. Van de 33 levenslanggestraften die nu hun straf ondergaan, zijn 27 onder deze oude wetgeving veroordeeld. Dan resten zes levenslanggestraften aan wie de rechter dertig jaar of levenslang kon opleggen, maar ook over deze straffen kan niet met zekerheid worden gezegd dat de rechter – door niet voor dertig jaar te kiezen maar voor levenslang – dus een straf tot de dood aan toe heeft willen geven, zeker niet als de straf mede werd opgelegd ter beveiliging van de maatschappij. Juist gevaarlijkheid is

immers een factor die kan veranderen, vandaar bijvoorbeeld de verplichte tweejaarlijkse toets van de maatregel TBS.

Een bijzondere categorie vormen in dit verband ook nog de circa tien levenslanggestraften die vóór 2001 werden veroordeeld, dus nog onder het 'oude' gratiebeleid. Dit beleid hield in dat na verloop van minimaal tien jaar werd onderzocht of de veroordeelde op den duur *ter resocialisatie* gegratieerd kon worden.²⁸ De bewindslieden hebben de straf van deze circa tien personen in de afgelopen jaren met terugwerkende kracht gewijzigd van een relatieve levenslange gevangenisstraf in een absolute. In deze gevallen heeft de strafopleggende rechter buiten enige twijfel geweten dat de veroordeelde voor gratie met het oog op resocialisatie in aanmerking kon komen, mits zijn vrijlating gelet op de maatschappelijke veiligheid mogelijk was. Hij kon dus met een gerust hart levenslang opleggen, namelijk in de wetenschap dat de betrokkene niet ongezien in detentie zou wegwijnen. Aan de juridische situatie van deze veroordeelden, die dus nu al jaren met terugwerkende kracht zwaarder worden gestraft dan waar zij bij aanvang van hun straf op konden rekenen, wordt – opnieuw – eenvoudig voorbijgegaan.

6. De gevolgen voor de rol van de penitentiaire rechter

In het plan van de bewindsman komt de rechter die belast is met de controle op de juiste tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, te weten de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ),²⁹ niet voor; in plaats daarvan wordt een nieuw college in het leven geroepen. Uit de inleiding van de Kamerbrief kan worden opgemaakt dat het de bedoeling is de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf aan het toezicht van de beroepscommissie te onttrekken. De staatssecretaris wil namelijk 'op structurele en eenduidige wijze' invulling geven aan de beoordeling of een levenslanggestrafte 'op enig moment' activiteiten gericht op re-integratie dienen te worden aangeboden. Daarmee 'vervalt' volgens hem de noodzaak om deze activiteiten 'in individuele procedures af te dwingen'. Indien deze lezing van de brief juist is, betekent dit dat de beslissingen omtrent eventuele intramurale op re-integratie gerichte activiteiten *exclusief* in handen komen te liggen van de staatssecretaris, daartoe geadviseerd door het in te stellen college. De RSJ wordt daarmee buitenspel gezet. Als dat gebeurt, vervalt daarmee de rechterlijke controle op de desbetreffende beslissingen van de staatssecretaris. Deze manoeuvre zou niet alleen vanuit het perspectief van

rechtsbescherming niet erg fraai zijn, maar ook vanuit wetssystematiek en continuïteit van beleid. De beroepscommissie is immers bij wet aangewezen de benodigde controle uit te oefenen en heeft in haar 40-jarig bestaan veel expertise opgebouwd als het gaat om detentierecht, juist op het gebied van re-integratie van gedetineerden.

De reden voor deze discontinuïteit moet wel zijn dat de beroepscommissie van de RSJ een andere uitleg geeft aan de rechtspraak van het EHRM dan de staatssecretaris. De RSJ heeft zich zelfs al langere tijd van diens beleid en dat van zijn voorgangers gedistantieerd.³⁰ De beroepscommissie is bijvoorbeeld van oordeel dat een levenslanggestrafte niet louter vanwege de aard van zijn straf van op resocialisatie gerichte activiteiten mag worden uitgesloten en heeft in 2015 de staatssecretaris de opdracht gegeven aan een levenslanggestrafte verlof toe te staan.³¹ Zij baseerde deze beslissing niet alleen op de rechtspraak van het EHRM (*Vinter*) maar juist ook op het resocialisatiebeginsel in 'onze eigen' Penitentiaire Beginselenwet (artikel 2 lid 2 PBW). De uitleg die de beroepscommissie aan dit artikel geeft staat kortom haaks op die van de staatssecretaris.³²

Het is echter niet aannemelijk dat de RSJ zich in zijn wettelijke opdracht om de beslissingen van de staatssecretaris aan de PBW en artikel 3 EVRM te toetsen, zal laten beknotten. Voor het ontnemen van deze wettelijke opdracht aan de RSJ lijkt een wetwijziging nodig.

Het plan van de staatssecretaris is echter ook nog niet 'af'. Uit de brief moet worden afgeleid dat de geconsulteerde instanties, waaronder de rechterlijke macht en de RSJ, het niet eens zijn met de gekozen oplossing, hetgeen gelet op het bovenstaande weinig verbazing wekt. De staatssecretaris schrijft over de kritiek dat hij die nog zal betrekken bij de uitwerking van zijn voornemens. Het gaat dan volgens hem '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'.

7. De gratieprocedure

Hiermee zijn we aangeland bij de gratieprocedure, de enige procedure die het de veroordeelde mogelijk maakt terug te keren in de maatschappij en dus tevens de enige procedure die voorziet in het door het EHRM vereiste 'prospect of release' (afgezien van de louter theoretische mogelijkheid dat de burgerlijke rechter die beslissing

22. Vergelijk Rapport NO 2014/222 en bijv. Rb. Den Haag 10 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8409.

23. Van Hattum (o.c.), 2015.

24. Dijkhoff tegenover de NOS-radio, 1 april 2016 en in Nieuwsuur, 2 juni 2016, 22.00 uur, bij ca. 23e minuut.

25. Coen Verbraak, *Kijken in de ziel: rechters, 'Wat is de functie van de straf?'*, NTR 3 augustus 2015.

26. J. Janssen, T. Trotman & L. van Walree

'Levenslang, da's logisch toch...? Een oordeel van de werkvloer!', *NJB* 2015/1590, afl. 31, p. 2152-2159.

27. W. Ferdinandusse, 'Levenslang mag recht op hoop niet ontnemen', *NRC* 9 november 2015.

28. Zie bijv. HR 9 maart 1999, *NJ* 1999/435, concl. A-G Jörgen W.F. van Hattum, 'In de daad een mens, De gratieprocedure levenslanggestraften: departementaal beleid en magistrataal toezicht,

vroeger en nu', *DD* 2009, afl. 4, p. 325-352.

29. Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2015, *Stb.* 2015, 140, jo. art. 69 e.v. PBW. Zie in dit verband de opmerkingen van Machielse over de rol die de RSJ in deze zou kunnen spelen, concl. A-G 24 mei 2016, ECLI:NL:PHR:2016:406.

30. Zie voor een overzicht van de adviezen van de RSJ en de rechtspraak van de BC: U.

van de Pol & M. Koster. 'De RSJ en levenslang', *Sancties* 2016/22.

31. BC 19 mei 2015, 14/3242/GV (eindbeslissing).

32. De beroepscommissie staat in haar opvatting niet alleen. De Nationale ombudsman, de strafkamer van het Gerechtshof Den Haag en de Rechtbank Den Haag hebben zich in dezelfde zin uitgelaten, hierover Van Hattum (o.c.), 2015.

neemt). De gratieprocedure wordt in de brief niet genoemd, want over het prospect of release gaat de Kamerbrief niet. De gratieprocedure blijft dus zoals die is. Toch zal de beleidswijziging effect hebben op deze procedure. De intentie lijkt immers te zijn dat gratie voor een levenslanggestrafte niet eerder zal worden overwogen dan nadat het traject van periodieke toetsingen door het adviescollege en de staatssecretaris is uitgemond in een situatie waarin verlopen hebben plaatsgevonden en deze zodanig zijn verlopen dat behalve naar het oordeel van het adviescollege ook naar het oordeel van de staatssecretaris meer vrijheden kunnen worden verleend. Dit betekent allereerst voor levenslanggestraften dat de mogelijkheid van gratie op de lange baan wordt geschoven. Immers, zoals hierboven uiteengezet, kent de procedure bij het adviescollege en de staatssecretaris geen termijnen en wordt het succesvol verloop ervan afhankelijk gesteld van factoren die de veroordeelde zelf niet kan beïnvloeden

Het belangrijkste euvel blijft dat de beslissing over 'release', ook bij de voorgestelde beleidswijziging, blijft berusten bij een politicus, hetgeen de procedure tot politiek item maakt

(slachtoffers, nabestaanden en samenleving). Hierdoor blijft de mogelijkheid van gratie in feite illusoir.

In de tweede plaats botst deze opschorting van de mogelijkheid van gratieverlening met de bestaande nationale rechtspraak van de burgerlijke rechter. Uit deze rechtspraak blijkt dat de rechter het EHRM wil volgen en dus van oordeel is dat de op resocialisatie gerichte activiteiten ruim binnen de 25 jaar moeten aanvangen om de *Vinter*-toets uiterlijk binnen die termijn te kunnen uitvoeren. Tegelijkertijd laat die rechtspraak zien dat de staatssecretaris het de rechter tot nu toe feitelijk onmogelijk maakte de *Vinter*-toets uit te voeren door eenvoudig te weigeren de veroordeelde tot de benodigde op resocialisatie gerichte activiteiten toe te laten. Hierin volhardde de staatssecretaris zelfs nog toen hij bij rechterlijk advies werd uitgenodigd de veroordeelde in de gelegenheid te stellen met die activiteiten een begin te maken.³³ Zo werd de *Vinter*-toets eenvoudig gesaboteerd. De vraag is overi-

gens wel of de rechter hierin niet zal moeten ingrijpen.³⁴

De genoemde rechtspraak is een gevolg van het feit dat de Gratiwet zelf aan de veroordeelde te weinig procedurele waarborgen biedt. Door het ontbreken van een wettelijke termijn waarbinnen een gratieverzoek moet zijn behandeld, kan bijvoorbeeld de beslissing eindeloos worden gerekt. De behandeling van gratieverzoeken van levenslanggestraften duren daardoor momenteel gemiddeld twee tot drie jaar. In één geval loopt de procedure nu meer dan vier jaar en is einde nog niet in zicht. Ook kent de wet geen heldere van tevoren vastgestelde criteria voor release.³⁵ Het belangrijkste euvel blijft echter dat de beslissing over 'release', ook bij de voorgestelde beleidswijziging, blijft berusten bij een politicus, hetgeen de procedure tot politiek item maakt. Dit strijdt met de door het EHRM vereiste objectiviteit.³⁶

De gebreken in de gratieprocedure zijn er de oorzaak van dat in de afgelopen jaren de hulp van de burgerlijke rechter is ingeroepen, hetgeen tot bovengenoemde interventies heeft geleid. Deze route, die jaren duurt, procedureel onduidelijk is en mede daardoor vol voetangels en klemmen zit, verdient niet alleen geen schoonheidsprijs maar is voor de veroordeelde domweg een martelgang.³⁷ Stroomlijning van de gratieprocedure is hoog nodig, maar wordt met het beleidsplan niet nagestreefd.

8. Conclusie

De staatssecretaris wil voorkomen dat de strafrechter geen levenslange gevangenisstraffen meer oplegt. Ook wenst hij een halt toe te roepen aan de succesvol gebleken procedures van individuele levenslanggestraften die om meer vrijheden vragen. Hij doet dit met een plan dat is gebaseerd op de aantoonbaar onjuiste veronderstelling dat de rechter die levenslang oplegt iemand ook letterlijk tot de dood wil opsluiten. Als hij de rechter wil afschrikken om levenslang op te leggen, is dit de manier. De staatssecretaris slaagt er met dit plan voorts niet in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf EVRM-proof te maken, integendeel, de rechtspositie van de levenslanggestrafte wordt erdoor verslechterd. Dat betekent enerzijds dat de straf niet opgelegd kan worden zolang het beleid niet alsnog aan de uit de EVRM voortvloeiende eisen voldoet en anderzijds dat de humane tenuitvoerlegging via de rechter moet blijven worden afgedwongen.

De beleidsvoornemens vormen zo een variatie op Hans Christian Andersens vertelling 'De nieuwe kleren van de keizer'. Met die keizer heeft de staatssecretaris gemeen dat hij iets aan het licht brengt dat hij liever verborgen had willen houden, in dit geval de naakte waarheid dat hij 'gewoon' lak heeft aan de jurisprudentie van het Straatsburgse Hof. •

³³. Zie bijv. Rb. Den Haag 10 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8409, en 18 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11541, beide besproken in Van Hattum (o.c.), 2015.

³⁴. Zie de opinie van R.J. Wybenga, hierna,

en het door hem besproken arrest van Hof Den Haag 5 april 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:952.

³⁵. Zie art. 2 Gratiwet. De invulling van de b-grond is de afgelopen jaren zodanig van karakter veranderd dat deze grond aan de

veroordeelden geen enkele houvast meer gaf, zie Van Hattum (o.c.), 2015.

³⁶. Zie *Magyar/Hongarije*, 2014, par. 57, 58, *Harachiev en Tolumov/Bulgarije*, 2014, par. 262 en *Murray/Nederland*, par. 100, slot.

³⁷. Over deze voetangels en klemmen W.F. van Hattum, 'Een "review procedure" voor de levenslange gevangenisstraf', *DD*, juni 2016 (nog te verschijnen).