

University of Groningen

Het huidige debat over de levenslange gevangenisstraf in Nederland

van Hattum, Wiene

Published in:

Fatik : Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen

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). Het huidige debat over de levenslange gevangenisstraf in Nederland. *Fatik : Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 33(151), 12-18.

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.

FATIK

Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen
Verschijnt vier keer per jaar
33ste jaargang
juli-augustus-september, nr. 151

ISSN 0772-5167

Redactie

Hoofdredactie: Luc Robert
Eindredactie: Pascale Van den Heede
Redactie: Veerle Scheirs, Chris Hermans, Jürgen Millen, Neil Paterson, Tom Daems, Freya Vander Laenen

Abonnement op FATIK?
Surft naar fatik.mensenrechten.be
Of bel 09/223.07.38

Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.
Gebroeders De Smetstraat 75, 9000 Gent
tel: 09/223.07.38 – fax: 09/223.08.48
e-mail: info@mensenrechten.be
website: www.mensenrechten.be

Redactionele samenwerking en disclaimer

FATIK, Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen strekt tot een zo volledig mogelijke berichtgeving over de evoluties op het vlak van strafrecht en gevangeniswezen.

Voor publicatie aangeboden teksten mogen rechtstreeks naar het redactiesecretariaat worden gestuurd. De redactie behoudt zich alle rechten voor de publicatie van ingezonden teksten, artikels, werken, advertenties ed. te weigeren.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de redactie en de uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen redactionele bijdragen.

Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnements

Lid + abonnement op Tijdschrift voor Mensenrechten: 35 €
Lid + abonnement op Fatik, tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen: 40 €
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 70 €
Steunend lid + abonnement op beide tijdschriften: 96 €
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

rek.nr. BE34 0011 2701 3290

Het is ook mogelijk om, losgekoppeld van het lidmaatschap, een abonnement op de tijdschriften te bekomen.
Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

FATIK online

Je kan FATIK online raadplegen. De laatste vier nummers zijn enkel beschikbaar voor abonnees. Vraag een login via fatik@mensenrechten.be. Surf naar fatik.mensenrechten.be.

© Niets uit deze publicatie mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronische gegevensdragers of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uit respect voor mens en milieu wordt FATIK gedrukt op kringlooppapier en zonder vluchtige Organische Stoffen door Druk in de Weer, Gent

Editoriaal

3

System error. Een pilotarrest over internering in Belgische gevangenissen

Luc Robert

Artikel

4

Connecting the dots. De evolutie binnen de Directie Detentiebeheer Noord bij elkaar gepuzzeld

Jana Robberechts en Veerle Scheirs

Het huidige debat over de levenslange gevangenisstraf in Nederland

Wiene van Hattum

Gewichtheffen, voedingssupplementen en anabole steroïden in detentie. Nieuwe fenomenen binnen de gevangeniswanden of weggecijferde moeilijkheden?

Helena Verhelle, An-Sofie Vanhouche & Tom Huys

29

Private gevangenissen in Verenigde Staten onder vuur

Tom Daems

31

(Tijdelijke) wijzigingen in de voorlopige invrijheidstelling (straffen tot en met drie jaar)

Chris Hermans

Het huidige debat over de levenslange gevangenisstraf in Nederland

Wiene van Hattum*

In Nederland is sinds enige tijd een debat gaande over de levenslange gevangenisstraf. De discussie gaat over de vraag hoelang de straf moet, casu quo mag, duren en of het gevangeniswezen – ressorterende onder de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie – zich actiever zou moeten inzetten voor de resocialisatie van levenslanggestraften. Deze vragen zijn actueel geworden door de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Deze rechtspraak neemt namelijk afstand van het in Nederland gevoerde beleid, dat erop gericht is de levenslange gevangenisstraf – ongeacht de ontwikkeling van de persoon van de veroordeelde – tot de dood te laten voortduren.

Onlangs heeft een levenslanggestrafte, die nu ruim 23 en een half jaar is gedetineerd, met een beroep op de Europese rechtspraak het recht op zijn resocialisatie bij de rechter afgedwongen. In dit artikel geef ik een overzicht van de Nederlandse situatie rond de oplegging en de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf en beantwoord ik de vraag waarom het tot een ingrijpen door de rechter moest komen.

De levenslange gevangenisstraf in de Nederlandse wetgeving

Een aantal zeer ernstige delicten in de Nederlandse wetgeving worden met een levenslange gevangenisstraf bedreigd. Men moet hierbij denken aan moord, doodslag onder verzwarende

omstandigheden en terroristische en volkenrechtelijke misdrijven die de dood van een ander tot gevolg hebben gehad en waarbij het opzet van de dader op de dood van die ander was gericht. In deze gevallen kan de rechter ook volstaan met een tijdelijke gevangenisstraf van maximaal dertig jaar¹. De keuze is aan de rechter.

Voor een opgelegde lange tijdelijke gevangenisstraf kent het Wetboek van Strafrecht een regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). Invrijheidstelling vindt op basis van deze regelgeving in beginsel plaats na twee derde deel van de straf.² Voor de levenslange gevangenisstraf bestaat een dergelijke regeling niet; in Nederland wordt de levenslange gevangenisstraf bekort door het verlenen van gratie.³ De levenslange gevangenisstraf en het instituut van gratieverlening zijn dan ook onafscheidelijk met elkaar verbonden, al vanaf de invoering van de levenslange gevangenisstraf in 1870.

Gedurende de gehele vorige eeuw, en daarvoor, werd van het instrument van gratie regelmatig gebruik gemaakt zowel om ter dood veroordeelden van de strop⁴ te redden als – vanaf 1870 – om levenslanggestraften voor een proces van aftakeling in de gevangenis te behoeden.⁵ De werkelijk volgehouden levenslange gevangenisstraf werd beschouwd als 'iets onmenselijks en erger dan de doodstraf', zoals in 1946 een hoge ambtenaar op het Departement van Justitie de heersende opvatting omschreef.⁶ Er was dan ook beleid ontstaan om levenslanggestraften na een bepaald aantal jaren aan een onderzoek te onderwerpen waarbij de vraag beantwoord diende te worden of de veroordeelde

* *Universitair docent, Vakgroep Straf- en Strafprocesrecht, Rijksuniversiteit Groningen en voorzitter van het in 2008 opgerichte 'Forum Levenslang'*
<http://www.forumlevenslang.nl/>.

1 Art. 10 Sr.

2 Art. 15-2 Sr e.v.

3 *Ondanks diverse pogingen daartoe is een VI-regeling voor levenslanggestraften niet tot stand gekomen, zie hierover H.K. Elzinga en W.F. van Hattum, 'Het wetsontwerp voorwaardelijke invrijheidstelling en de levenslange gevangenisstraf', Nederlands Juristenblad (NJB) 16 juni 2006, afl. 24, p. 1302–1307.*

4 *De strop werd in 1813, direct na het vertrek van de Fransen, weer ingevoerd naast 'het zwaard' (bij mannen) en het wurgen aan de paal (bij vrouwen), Soeverein Besluit, 11 december 1813, S. 1813, 10 (Gesel- en Worgbesluit). Ophanging werd de gebruikelijke wijze van voltrekking van de doodstraf.*

5 *W.F. van Hattum, 'Het probleem van de levenslange gevangenisstraf', in J. Harte, T. Verhagen en M. Zomer (Red.), Most probably the best professor of forensic psychiatry, Liber amicorum prof. dr. Dick Raes, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2009a, p. 311–329.*

6 *Deze kwalificatie is afkomstig van het Hoofd van de Tweede Afdeling van het Ministerie van Justitie in een nota aan de Secretaris-Generaal, zie W.F. van Hattum, 'In de daad een mens. De gratieprocedure levenslanggestraften: departementaal beleid en magistraal toezicht, vroeger en nu', Delikt en Delinkwent 2009b, afl. 4, nr. 24, p. 325–352. Zie voorts een verslag van het debat over de invoering van de levenslange gevangenisstraf in Van Hattum 2009a, o.c.. Een overzicht van standpunten van de diverse ministers sinds 1870 is te vinden in Factsheet. Feitelijke gegevens over de levenslange gevangenisstraf, Forum Levenslang 2011, bijlage 5, online te raadplegen op forumlevenslang.nl/publicaties.*

weer kon terugkeren in de vrije samenleving voordat hij of zij daarvoor ongeschikt was geworden. Deze termijn werd aanvankelijk gesteld op 15 jaar, toen op 12,5 en later, in 1957, op tien jaar.⁷

Vermeldenswaard is dat de termijn van tien jaar gebaseerd was op de Belgische VI-regeling voor levenslanggestraften.⁸ Een kort na de oorlog door de Nederlandse regering ingestelde commissie, onder voorzitterschap van de strafrechtsgeleerde W.P.J. Pompe,⁹ had namelijk de opdracht gekregen een voorstel te doen voor een ruimere VI-regeling en om in haar onderzoek de Belgische regeling te betrekken. De commissie had zich deze aanwijzing ter harte genomen en was met het voorstel gekomen om aan langgestraften VI te verlenen na een derde van de straf en aan levenslanggestraften na minimaal tien jaar werkelijke straftijd, zoals ook in België was geregeld. Dit voorstel werd echter niet overgenomen; aan het VI-model kleefden volgens de minister (Samkalden) namelijk drie belangrijke bezwaren. Ten eerste zou de waarde van het rechterlijk oordeel (het vonnis) te zeer in het gedrag komen, ten tweede zou een vaste regeling te grote verwachtingen bij de veroordeelden wekken (tijdens het debat 'VI- psychose' genoemd) en ten derde zou een dergelijke regeling een 'excessief hoog strafrestant' tot gevolg hebben.¹⁰ De minister was daarom van oordeel dat hij zeer lange straffen beter kon verkorten door middel van het verlenen van 'ambtshalve gratie'; dan was een individuele afweging – waarbij ook steeds het advies van de rechter zou worden ingewonnen –¹¹ gewaarborgd, zou een VI-verlening niet hoeven samen te vallen met de gratieverlening en dus niet van de ene op de andere dag plaatsvinden – en kon het strafrestant binnen de perken worden gehouden. De minister stelde daarop voor om ten aanzien van zeer langgestraften (met straffen van meer dan zes jaar) als grond voor gratieverlening te laten gelden 'het voorkomen van de

verstoring van reclasseringskansen'.¹² Gratieverzoeken van levenslanggestraften konden op zijn vroegst na tien jaar detentie op deze grond worden beoordeeld zodat de straf daarna eventueel verwisseld kon worden in een tijdelijke straf. Dit werd vanaf 1957 vast beleid,¹³ dat in 1978 werd vastgelegd in de zogenaamde Volgprocedure langgestraften.¹⁴ Zo vormde de Belgische VI-regeling de basis voor het vanaf 1957 in Nederland geldende gratiebeleid voor levenslanggestraften.¹⁵

Omdat de straf sporadisch werd opgelegd en omdat bovendien in beginsel alle levenslanggestraften de gelegenheid kregen zich te rehabiliteren en terug te keren in de vrije samenleving 'zo dit mogelijk was',¹⁶ al dan niet na door het departement verzorgde intensieve gedragskundige begeleiding en therapie,¹⁷ was het aantal levenslanggestraften in het Nederlandse gevangeniswezen nooit groot. Exacte cijfers over het aantal levenslanggestraften in de gevangnissen zijn er niet, maar gelet op het aantal opleggingen in honderd jaar enerzijds (tussen 1870 en 1970 ca. 67 maal) en het aantal gratieverleningen anderzijds (tussen 1889 en 1970 ca. 36 keer)¹⁸ zal hun aantal nooit veel groter zijn geweest dan de in 1957 getelde 18 personen,¹⁹ een piek die waarschijnlijk is toe te rekenen aan de hapering van het gratiebeleid gedurende de Tweede Wereldoorlog. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog nam het aantal levenslanggestraften in de gevangnissen dan ook drastisch af, tot er in 1975 één overbleef. Deze persoon, Hans van Z., bleef tot 1982 de enige levenslanggestrafte. Het milde strafklimaat van de jaren zeventig had ertoe geleid dat zelfs niet één levenslange gevangenisstraf was opgelegd, ondanks de treinkapingen en de gijzeling van schoolkinderen (1975 en 1977) en de bezetting van het provinciehuis in Assen in 1978, gepleegd door Zuid-Molukse jongeren²⁰ (feiten die nu als 'terroristisch misdrijf' zouden worden aangemerkt). In 1986 werd op

7 Zie O.E. van Schravendijk, 'Praktijk der levenslange gevangenisstraf. Enige gegevens omtrent het verloop sinds 1886 van de aan commune delinquenten opgelegde levenslange gevangenisstraf', *Maandschrift voor het gevangeniswezen*, 1957, 8e jrg., p. 194-200. Van Schravendijk was hoofd van de afdeling gratie van de Hoofdafdeling Publiekrecht van het Ministerie van Justitie. Zie ook Elzinga en Van Hattum 2006, o.c., p. 1304.

8 Elzinga en Van Hattum, o.c., 2006, p. 1304.

9 Commissie ter bestudering van de wenselijkheid ener herziening van de vigerende bepalingen betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling van veroordeelden, ingesteld 17 mei 1951. *Het advies, Herziening van de wettelijke bepalingen betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling, is in de vorm van een Voorontwerp van wet uitgebracht op 28 januari 1952, 's-Gravenhage: SDU 1952.*

10 *Handelingen II, 1956-57, 4500 (Justitiebegroting)*, 31 januari 1957, p. 2307.

11 *Volgens de vroegere gratieregelingen en de Gratiwet 1987 dient de minister c.q. de staatsecretaris steeds het advies van de strafrechter in te winnen.*

12 Zie noot 10.

13 J. Verhagen, 'Gratie voor langgestraften, uit de gratie?', *Sancties*, 1992/1, p. 7-14, i.h.b. p. 8. Verhagen was Hoofd van de Afdeling Beleidsinformatie van de Directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen van het Ministerie van Justitie.

14 *Circulaire van 7 juni 1978, gev.w nr. 133/378 en ingetrokken op 1 oktober 2000, artikel 35, Titel IIX (bedoeld wordt: VIII)*, *Staatscourant* 12 september 2000, 176, p. 9, hierover Van Hattum, 2009b, o.c.,.

15 Voor een beschrijving van de gratieprocedure verwijs ik naar de bijdrage van ondergetekende en S. Meijer, 'An Administrative Procedure for Life Prisoners: Law and Practice of Royal Pardon in the Netherlands', in D. van Zyl Smit en C. Appleton (Red.), *Life Imprisonment World Wide*, Oxford, Hart Publishers, spoedig te verschijnen.

16 *Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de media 13 februari 1975, opgenomen in Van Hattum (o.c.) 2009b. De gemiddelde detentieduur in de vorige eeuw was door dit beleid ca. 17 jaar.*

17 Van Hattum, 2009b, o.c.

18 *Factsheet*, o.c., Bijlage 1.

19 *Handelingen II, 1956-57, 4500 (Justitiebegroting)* p. 2308 lk.

20 P. Bootsma, *De Molukse acties. Treinkapingen en gijzelingen 1970-1978*, Boom 2000.

de oude voet – d.w.z. na de noodzakelijke zorgvuldige therapeutische behandeling en geleidelijke begeleide terugkeer naar buiten – gratie verleend aan Hans van Z. Dat was de laatste keer dat dit beleid werd toegepast.

Gelet op dit geringe aantal levenslanggestraften en het tot dan toe gevoerde gratie- en terugkeerbeleid (waarvan niet bekend is dat het ooit tot recidive heeft geleid) bestond er geen aanleiding en kennelijk ook geen behoefte²¹ om een bijzondere VI-regeling voor levenslanggestraften in het leven te roepen. Zo bleef de wettelijke stand van zaken voor levenslanggestraften precies zoals die honderd jaar was geweest.

Wijziging van het beleid voor levenslanggestraften

In het hiervoor geschetste beleid is sinds ongeveer 2004/2005 kentering gekomen. Dit hangt zonder meer samen met het strafklimaat dat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw punitiever is geworden. Het aantal keren dat een levenslange straf werd opgelegd – en ook onherroepelijk werd – steeg van drie in de jaren tachtig naar zeven in de jaren negentig tot ca. twintig in het eerste decennium van deze eeuw. Exponent van dit beleid is de verhoging van de strafmaxima en de verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf van twintig naar dertig jaar in 2006.²² Tijdens het debat met de Tweede Kamer over deze wetswijziging gaf de Minister van Justitie (Donner, CDA) voor het eerst een letterlijke uitleg aan de term 'levenslang' in het Wetboek van Strafrecht, met de woorden '... levenslang. Dat is gewoon voor de rest van het leven'.²³ Deze uitleg is hierna overgenomen door alle elkaar opvolgende regeringen, van (bijna) alle politieke kleuren. Zo was volgens het kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA en CU) het verblijf van een levenslanggestrafte in de gevangenis 'uiteraard' niet gericht op terugkeer in de samenleving²⁴, was van terugkeer in de samenleving 'in principe geen sprake',²⁵ droegen de kabinetten

Balkenende IV, Rutte I (VVD, CDA en PVV) en Rutte II (VVD en PvdA) de leuze uit: 'levenslang is levenslang',²⁶ werd regelmatig onderzoek gericht op diagnostiek en risicotaxatie daarom 'niet noodzakelijk' geacht,²⁷ etc. etc. In plaats van een op eventuele terugkeer gericht beleid, werd het plan opgevat om levenslanggestraften bij elkaar te plaatsen in 'luwte-afdelingen' binnen gewone gevangenissen zonder activiteiten die op hun resocialisatie waren gericht.²⁸

Beide ontwikkelingen, de toename van het aantal opleggingen en het niet meer toewerken naar eventuele gratieverlening, hebben gezorgd voor een naar Nederlandse begrippen ongekend aantal levenslanggestraften in de Nederlandse penitentiaire inrichtingen, anno 2016 veertig, van wie zeven nog in appel of cassatie zijn.

De rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

Terwijl in Nederland een beweging van mild naar onverzoenlijk gaande was, ontwikkelde de rechtspraak van het EHRM zich in tegengestelde richting.²⁹ In de zaak Vinter en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk brak het EHRM de staf over de Britse 'levenslange' levenslange gevangenisstraf (*whole life term*).³⁰ In deze beslissing van de Grote Kamer, genomen met 16 stemmen tegen één, oordeelde het EHRM dat een levenslange gevangenisstraf slechts dan niet in strijd komt met artikel 3 EVRM als er voor de veroordeelde een '*prospect of release*' en een '*possibility of review*' bestaat. Concreet betekent dit volgens het Hof dat de veroordeelde *vanaf de oplegging* van de straf uitzicht moet hebben op een 'wijziging in een andere straf, verkorting van de straf, beëindiging van de straf dan wel voorwaardelijke invrijheidstelling' en dat in de review moet worden onderzocht '*whether any changes in the life prisoner are so significant, and such progress towards rehabilitation has been made in the course of*

21 In het rapport VI-tenzij van de in 1980 in het leven geroepen Commissie Voorwaardelijke Invrijheidstelling (Commissie Van Veen), komt het woord 'levenslang' zelfs niet voor.

22 Wetsontwerp herijking strafmaxima, Kamerstuk 28484, Wet van 22 december 2006, S. 2006,11, in werking getreden op 1 februari 2006.

23 Kamerstukken II 2004–05, 28484, nr. 34, p. 30–31.

24 Staatssecretaris Albayrak, 5 november 2008, Handelingen II, 2007–08, 20-1555, 56.

25 Brief van de Minister van Justitie Hirsch Ballin en Staatssecretaris van Justitie Albayrak, 'Gratieprocedure en tenuitvoerlegging levenslange gevangenisstraf', Kamerstukken II 2009–10, 32123VI, nr. 10.

26 Minister van Justitie Hirsch Ballin 6 april 2010, Handelingen II, 2009–10, 72-6125 en de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Teeven, 'Modernisering penitentiaire arbeid, Samenplaatsing (levens)langgestraften', Kamerstukken II 2011–12, 24587, nr. 464, onder 3.1.

27 Aanhangsel Handelingen II, 2011–12, nr. 832, antwoord op vragen 9, 10 en 15 van Kamerlid Schouw (D66).

28 Kamerstukken II, 2011–12, 24587, nr. 464. Dit initiatief is door diverse oorzaken mislukt, zie bv. M. Liem en J.M. Elbers, <http://leidenlawblog.nl/articles/long-term-prisoners-left-to-dangle> (laatst geraadpleegd op 16 augustus 2016).

29 Zie voor een schets van deze ontwikkeling B.E.P. Myjer, oud-rechter in het EHRM, lezing gehouden op 13 november 2015 op het symposium 'Levenslang. Hoe verder?' <http://www.forumlevenslang.nl/nieuws/verslag-congres-levenslang-hoe-verder-vrijdag-13-november-2015-13-00-uur/> (laatst geraadpleegd 16 augustus 2016).

30 EHRM (GK) 9 juli 2013, appl.no's 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 Hattum, 'Levenslang' post Vinter. Over de gevolgen van de uitspraak van het EHRM van 9 juli 2013 voor de Nederlandse levenslange gevangenisstraf, NJB, 2013, 29, p. 1956–1964.

the sentence, as to mean that continued detention can no longer be justified on legitimate penological grounds' (de zgn. Vinter-toets).³¹ Deze toets zou niet later dan 25 jaar³² na oplegging van de straf moeten plaatshebben. Aan deze voorwaarden voldeed de Britse regeling niet.

Voor de gegeven uitleg van artikel 3 EVRM had het Hof drie redenen. De eerste is dat de oorspronkelijke strafdoelen metertijd in een andere verhouding tot elkaar kunnen komen te staan; de tweede dat het niet proportioneel is dat een straf langer wordt naarmate de veroordeelde langer leeft terwijl de veroordeelde niet de kans krijgt zich te rehabiliteren en de derde dat een onverkortbare straf in strijd is met de menselijke waardigheid.³³ 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,³⁴ met voldoende procedurele waarborgen moet zijn omkleed³⁵ en gebaseerd moet zijn op objectieve, van tevoren vastgestelde, criteria.³⁶ Indien de beslissing wordt genomen door een instantie die niet politiek-neutraal is, moet zij onderworpen kunnen worden aan een '*judicial review*'.³⁷ Het *prospect of release* werd zo uitgewerkt dat de autoriteiten de verplichting hebben de veroordeelde in staat te stellen zich met het oog op de komende *review* te rehabiliteren.³⁸

De positieve verplichting tot resocialisatie³⁹ werd dit jaar nader uitgewerkt in Murray tegen Nederland, waarin door de Grote Kamer van het Hof met unanimiteit werd geoordeeld dat Nederland ten opzichte van de verstandelijke beperkte en aan een persoonlijkheidsstoornis lijdende Murray artikel 3 EVRM had geschonden.⁴⁰ De beslissing hield kort gezegd in dat levenslanggestraften van wie bij voorbaat vaststaat dat zij zonder medische, psychologische of psychiatrische hulp geen kans maken ooit vrijgelaten te worden, hulp moeten kunnen krijgen om zich te rehabiliteren. De gevangenisautoriteiten dienen zich in deze actief op te stellen en mogen de hulp bijvoorbeeld niet afhankelijk stellen van de hulpvraag van de betrokkene. Dit betekent dat het detentieregime de benodigde 'voorzieningen, maatregelen en behandelingen' moet leveren; 'immers,

alleen als aan de veroordeelde een realistische kans wordt geboden zichzelf te verbeteren, kan hij hoop hebben op *release*.'⁴¹ Als het anders was 'zou een levenslanggestrafte eenvoudig resocialisatie kunnen worden geweigerd, met het effect dat de vereiste reviewprocedure nooit kan leiden tot zijn vrijlating.'⁴² In het arrest wordt nog eens onderstreept dat de review moet plaatsvinden binnen 25 jaar. Het resocialisatieproces, dat het aanbod van noodzakelijke behandeling omvat, zal dus tijdig moeten kunnen beginnen, zeker als er sprake is van een ernstiger stoornis.

Dit jaar kreeg de Nederlandse Hoge Raad de kans om de oplegging van een levenslange straf aan deze rechtspraak te toetsen.⁴³ Nederlands hoogste rechtscollege kwam tot de conclusie, het zal de lezer niet verbazen, dat de huidige wijze van tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland onder de maat is. Nu de tenuitvoerlegging niet meer in het teken staat van de resocialisatie van de levenslanggestrafte en de gratieprocedure niet meer wordt benut voor terugkeer in de maatschappij voordat sprake is van het verlies van reclasseringskansen, ontbreekt momenteel immers een mechanisme dat voldoet aan de beschreven *review*procedure. De Hoge Raad acht de huidige tenuitvoerleggingspraktijk dan ook onverenigbaar met de eisen die artikel 3 EVRM stelt en 'vertaalt' de door het EHRM uiteengezette voorwaarden als volgt (r.o. 3.3 samengevat): in beginsel binnen 25 jaar na oplegging van de straf moet een herbeoordeling van de straf plaatsvinden; na die termijn moet periodiek de mogelijkheid van herbeoordeling worden geboden; bij de herbeoordeling moet de vraag aan de orde komen 'of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar resocialisatie, dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer is gerechtvaardigd' (de Vinter-toets); de criteria mogen niet zo stringent zijn dat vrijlating alleen is toegelaten bij een ernstige ziekte of een ander fysiek beletsel dat in de weg staat van de verdere tenuitvoerlegging van de levenslange

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

32 In EHRM 13 november 2014, appl. no. 40014/10, NJ 2016/136 m.nt. Keijzer (Bodein/Frankrijk), 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.

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

34 EHRM 20 mei 2014, appl. no. 73593/10 (Magyar/Hongarije), par. 57 en 58.

35 EHRM 8 juli 2014, appl. no's. 15018/11 en 61199/12 (Harakchiev en Tolumov/Bulgarije), par. 262.

36 EHRM 4 september 2014, appl. no. 140/10 (Trabelsi/België), par. 137.

37 EHRM 20 mei 2014, appl. no. 73593/10 (Magyar/Hongarije), par. 57 en 58; zie ook EHRM 8 juli 2014, no's. 15018/11 en 61199/12 (Harakchiev en Tolumov/Bulgarije), par. 258 en 262 en Murray/Nederland, par. 100, slot.

38 EHRM 8 juli 2014, no's. 15018/11 en 61199/12 (Harakchiev en Tolumov/Bulgarije), par. 264.

39 In Nederland is het gangbaarder te spreken van 'resocialisatie' dan van 'rehabilitatie'; beide woorden worden echter – ook door het Hof – door elkaar gebruikt, vgl. *concurring opinion Judge Pinto de Albuquerque onder Murray/Nederland 2013*, noot 1.

40 EHRM 26 april 2016, appl. no. 10511/10 (Murray/Nederland).

41 Murray/Nederland, 2016, par. 111, 112.

42 Murray/Nederland, 2016, par. 104.

43 HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, r.o. 3.4.

gevangenisstraf, dan wel bij het bereiken van een hoge leeftijd; bij de herbeoordeling moet dan ook informatie worden betrokken betreffende de ontwikkelingen met betrekking tot de persoon van de veroordeelde en de geboden mogelijkheden van resocialisatie; ook dient het voor de veroordeelde reeds ten tijde van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf voldoende duidelijk te zijn welke objectieve criteria zullen worden aangelegd bij de herbeoordeling, zodat hij weet aan welke vereisten zal moeten worden voldaan, wil hij – op termijn – voor verkorting van de straf of (voorwaardelijke) invrijheidsstelling in aanmerking komen; de herbeoordeling moet met voldoende procedurele waarborgen zijn omkleed; met het oog op het bieden van een reële mogelijkheid tot herbeoordeling is het van belang dat de veroordeelde zich tijdens de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf kan voorbereiden op een eventuele terugkeer in de samenleving; daarom moeten hem binnen het kader van de tenuitvoerlegging mogelijkheden tot resocialisatie worden geboden, en ten slotte: de voorbereiding op terugkeer moet plaatsvinden voordat de herbeoordeling plaatsvindt. De Hoge Raad hield daarop de behandeling van de zaak aan tot volgend jaar 5 september in afwachting van 'verdere politieke besluitvorming'.⁴⁴

De consequentie van de uitspraak is dat de Nederlandse strafrechter de straf niet kan opleggen zolang de tenuitvoerlegging niet aan de gestelde voorwaarden voldoet. De rechtspraak van het EHRM uit 2013 en 2016 dwingt kortom de regering om het sinds ongeveer 2004/5 omarmde standpunt 'levenslang is levenslang' te verlaten, als zij de rechter de mogelijkheid wil laten deze straf op te leggen.

De aangekondigde beleidswijziging

Dat het in Straatsburg – en als gevolg daarvan ook binnen de Nederlandse rechtspraak – rommelde was de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie – Dijkhoff – niet ontgaan. Hij had geconstateerd dat de Nederlandse strafrechter zijn beleid begon te bekritisieren en terughoudender was geworden

een levenslange gevangenisstraf op te leggen.⁴⁵ Daarnaast nam de penitentiaire rechter⁴⁶ inmiddels zelfs 'uitdrukkelijk afstand' van het standpunt van de Staatssecretaris.⁴⁷ De strafrechter en civiele rechter die in 2014 betrokken waren bij de gratieprocedures van twee zeer lang gedetineerde levenslanggestraften (uit de jaren tachtig) vonden het 'onbehoorlijk' c.q. 'onrechtmatig' dat deze levenslanggestraften werden gedwarsboomd in hun resocialisatie.⁴⁸ Ook deze rechters beriepen zich op de uitspraken van het EHRM. Dit conflict tussen de rechterlijke macht en de administratie, casu quo de regering, over de uitleg van de Europese jurisprudentie culmineerde in 2015 in een vonnis van de strafrechter waarin deze weigerde een levenslange gevangenisstraf op te leggen *wegens* schending van artikel 3 EVRM.⁴⁹ De staatssecretaris beloofde daarop de levenslange gevangenisstraf 'toekomstbestendig'⁵⁰ te maken. De Kamer vroeg om een debat.⁵¹

Op 2 juni van dit jaar, na de uitspraak van het EHRM in Murray tegen Nederland, doch nog vóór het arrest van de Hoge Raad, bracht Dijkhoff het plan tot aanpassing van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf naar buiten.⁵² Hij stelde daarin voor om de straf de eerste 25 jaar primair te beschouwen als 'vergelding en bestraffing'. Gedurende deze tijd zouden geen activiteiten worden aangeboden die gericht zijn op re-integratie, in het bijzonder niet gericht op 'werk en inkomen, onderdak, ID-bewijs, schulden en zorg', samen 'de vijf leefgebieden' genoemd. Na deze 25 jaar zou voor het eerst een herbeoordeling kunnen plaatsvinden. In die herbeoordeling, waaraan een gedragskundig onderzoek en een slachtofferonderzoek vooraf zouden moeten gaan, zou door een nog in te stellen adviescollege beoordeeld moeten worden of de veroordeelde mag deelnemen aan re-integratie gerichte *intramurale* activiteiten. Na een serie van periodieke toetsingen zouden verdere stappen kunnen worden overwogen.⁵³ Eventueel toepasselijke termijnen werden niet genoemd en over de wijze waarop het *prospect of release* zou worden vorm gegeven, rept de brief evenmin. Ook de invulling van de gratieprocedure blijft onvermeld, terwijl toch in die procedure de sleutel voor een (althans voorlopige)

44 HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, r.o. 3.5.

45 Deze rechtspraak is beschreven in Wiene van Hattum, 'De rechter, de minister en de levenslange gevangenisstraf', *Trema*, 2013, p. 220–225.

46 Dit is de beroepscommissie (BC) van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Zie voor de adviezen en de rechtspraak van de RSJ op RSJ.nl. Voor een overzicht van deze adviezen en de rechtspraak van de BC zie U. van de Pol en M. Koster, 'De RSJ en levenslang', *Sancties*, 2016/2.

47 BC 21 augustus 2014, 14/1296/GA.

48 Zie Rb Den Haag 10 juli 2014 en 18 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8409 resp. ECLI:NL:RBDHA:2014:11541, beide besproken in W.F. van Hattum, 'De rechter, de minister en de levenslange gevangenisstraf (deel 2)', *Trema*, 2015, p. 200–208.

49 RbNNE 24 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5389, NBStraf 2016/28 m.nt. J. Boksem.

50 Brief van 2 juni 2016, Kamerstukken II, 2015–16, 29 279, nr. 325, p. 2

51 Het debat werd in juni 2015 door Kamerlid Helder van de PVV aangevraagd en staat sinds eind augustus 2016 gepland voor 8 september 2016 om 19.00 uur.

52 Brief van 2 juni 2016, Kamerstukken II, 2015–16, 29 279, nr. 325.

53 Over de inhoud van dit plan zie Wiene van Hattum, 'De beleidswijziging levenslange gevangenisstraf. Of: de nieuwe kleren van de staatssecretaris', *NJB*, 24 juni 2016, p. 1767–1772.

oplossing gelegen is.⁵⁴ Dit plan neemt dan ook niet het resocialisatiebeginsel als uitgangspunt maar het 'zo lang mogelijk uitstellen van een beslissing omtrent invrijheidstelling'. De staatssecretaris onderstreepte dit bij de presentatie van zijn plan. Hij heeft, zo zegt hij, een systeem ontwikkeld dat binnen de grenzen van de EHRM-rechtspraak blijft (met als doel dat de rechter de straf kan blijven opleggen) en dat hem tevens in staat stelt levenslanggestraften 'zo lang mogelijk' vast te houden.⁵⁵ Inmiddels heeft de Kamer schriftelijk kunnen reageren op dit plan en zijn daarbij vele kritische vragen gesteld.⁵⁶ Helaas had bij afronding van dit artikel het Kamerdebat 'over de levenslange gevangenisstraf' nog niet plaatsgevonden zodat hier niet kan worden ingegaan op de uitkomsten van dit debat.⁵⁷ Uit de rechtsoverwegingen van de Hoge Raad in combinatie met het feit dat ons hoogste rechtscollege de voor hem liggende zaak niet op dat moment afdeed maar overwoog dat hij 'verdere politieke besluitvorming' zal afwachten, mag echter al de conclusie worden getrokken dat de Hoge Raad van oordeel is dat de voorgenomen beleidswijziging onvoldoende aan de eisen van het EHRM tegemoet komt. Het arrest van de Hoge Raad zal – zo mag men verwachten – voor de inhoud van het Kamerdebat leidend zijn.

De zaak Edwin S.

Het geduld van de levenslanggestraften die nu bijna 25 jaar, of al langer, zonder vorm van resocialisatie hun straf ondergaan, en die sinds 2013 de Europese rechtspraak zien wenken, wordt met dit uitstel op de proef gesteld. S. behoort tot deze categorie. Hij is sinds 1992 gedetineerd. In de gratieprocedure die hij – meer dan vier jaar geleden – door middel van zijn eigen verzoek heeft gestart, is op verzoek van het openbaar ministerie, een gedragskundig rapport uitgebracht. Volgens dit rapport ligt de kans dat S. recidiveert 'niet in de lijn der verwachting'; wel heeft hij 'structuur' nodig.⁵⁸ Terwijl echter deze gratieprocedure rustig voortkabbelt is S. nog maar een kleine anderhalf jaar verwijderd van het moment waarop volgens de rechtspraak van het EHRM een herbeoordeling van zijn straf zou moeten plaatsvinden. Dan zou de vraag beantwoord moeten kunnen

worden of het verantwoord is hem door middel van (voorwaardelijke) gratieverlening (voorwaardelijk) in vrijheid te stellen. Begin 2016 verzocht S. dan ook aan de Staatssecretaris om een resocialisatieplan op te stellen en om hem in aanmerking te laten komen voor verlof. Beide verzoeken werden afgewezen met een beroep op de brief van 2 juni 2016. S. zou pas na 25 jaar in aanmerking kunnen komen voor activiteiten gericht op terugkeer in de samenleving. In het hierop door S. aangespannen kort geding volgde de voorzieningenrechter de lijn van de Hoge Raad en het EHRM. Hij beval de Nederlandse Staat om binnen tien dagen na het vonnis: 1. een begin te maken met het opstellen van een resocialisatieplan voor S., 2. hem deel te laten nemen aan de daarin opgenomen resocialisatieactiviteiten en 3. de voortgang van diens resocialisatie maandelijks te evalueren door middel van een voortgangsrapportage.⁵⁹ Het verweer van de Staat dat het voorgenomen beleid zoals neergelegd in de 2 juni-brief zou voldoen aan de eisen van het EHRM legde de voorzieningenrechter naast zich neer. De beoordeling van de voortzetting van de straf na 25 jaar is immers 'niet goed denkbaar' zonder dat S. vóór dat beoordelingsmoment in de gelegenheid is gesteld om deel te nemen aan resocialisatieactiviteiten 'en daarbij voldoende tijd krijgt om vorderingen te maken'.⁶⁰

Slot

Het Nederlandse gratiebeleid heeft meer dan honderd jaar gefunctioneerd als een soort VI-regeling voor levenslanggestraften. Voor het in het leven roepen van een werkelijke VI-regeling bestond geen noodzaak, nu het beleid voorzag in een geleidelijke terugkeer in de samenleving 'zo dit mogelijk was' en aan dit beleid door de regering en alle bij de tenuitvoerlegging betrokkenen loyaal uitvoering werd gegeven. Nu de Nederlandse regering sedert 2004/5 uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van dit beleid is de tenuitvoerlegging van levenslange straffen in het ongereede geraakt. Een rij rechterlijke uitspraken waarin de Staat menigmaal in het ongelijk werd gesteld, is het gevolg geweest. Deze gang van zaken toont aan dat gratieverlening een politiek te gevoelig instrument is om ook in een punitiever en louter op veiligheid gericht klimaat een rechtsstatelijke beslissing te

54 Vgl. de argumenten van Samkalden, noten 10 en 12. Een andere, in de ogen van het Forum Levenslang betere, oplossing ligt in een wetswijziging die eindelijk voorziet in een VI-regeling voor levenslanggestraften; zie het wetvoorstel met toelichting van het Forum Levenslang, [Forumlevenslang.nl](http://forumlevenslang.nl), onder 'publicaties'.

55 Dijkhoff tegenover de NOS-radio, 1 april 2016 en in Nieuwsuur, 3 juni 2016, http://www.npo.nl/dijkhoff-na-25-jaar-kans-op-vrijlating-bij-levenslang/03-06-2016/WO_NOS_4039873.

56 Inbreng Verslag schriftelijk overleg, 14 juli 2016, 2016D30216 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z11072&did=2016D30216> (laats geraadpleegd 16 augustus 2016).

57 Het debat, gehouden op 8 september vanaf 19.30 tot 21.53 uur, is te bekijken via 'tweedekamer.nl/vergaderingen/debatgemist'.

58 Deze informatie is ontleend aan de dagvaarding; ter zitting is dit van de zijde van de Staat niet weersproken noch is gezinspeeld op de eventuele gevaarlijkheid van S.

59 Rb Den Haag 10 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:9397.

60 Zie voorts mijn commentaar 'Voorzieningenrechter wijst voorgenomen levenslangbeleid Staatssecretaris Dijkhoff af', op [Forumlevenslang.nl](http://forumlevenslang.nl), onder 'recente berichten'.

Artikel

kunnen garanderen. Een wettelijke regeling waarin de rechter oordeelt over de eventuele verkorting van levenslange straf is in Nederland dan ook dringend gewenst.

Het resultaat van het Kamerdebat zal naar verwachting inmiddels bekend zijn. Mogelijk is er dan vooral gesproken over de termijn die een levenslanggestrafte minimaal als straf moet ondergaan en de instantie die over zijn of haar eventuele (voorwaardelijke)

vrijlating beslist. Belangrijker is echter de vraag hoe levenslanggestraften geleidelijk weer klaar kunnen worden gemaakt voor hun terugkeer naar de vrije samenleving en welke taak de overheid hierin heeft. Een beleid gericht op geleidelijke terugkeer zal meer veiligheid bieden dan de onverzoenlijke en afwerende houding die de Nederlandse Staat nu sinds meer dan tien jaar tentoonspreidt.