

## LICHT AAN HET EINDE VAN DE TUNNEL VOOR DE LEVENSLANG GESTRAFTE?

### De door de staatssecretaris voorgestelde en reeds doorgevoerde wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf beschouwd in het licht van artikel 3 EVRM

**Pauline Jacobs** \*

**Samenvatting** | De Nederlandse levenslange gevangenisstraf staat al enige tijd onder druk. Uitspraken van het EHRM en de Nederlandse rechter hebben de politiek gedwongen om te komen met aanpassingen in de huidige wijze van de tenuitvoerlegging van deze straf. In deze bijdrage worden de door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voorgestelde en reeds doorgevoerde wijzigingen inzake de levenslange gevangenisstraf beschouwd in het licht van artikel 3 EVRM zoals uitgelegd door het EHRM.

**Trefwoorden** | Mensenrechten, levenslange gevangenisstraf, artikel 3 EVRM, verbod op foltering en onmenselijke en vernederende behandeling en bestraffing, resocialisatie, re-integratie.

**Kluwer Navigator** | NTM-NJCM Bull. 2017/15

#### 1 Inleiding

De levenslange gevangenisstraf is de zwaarste straf die de Nederlandse rechter kan opleggen. In Nederland zitten momenteel 33 gedetineerden een levenslange gevangenisstraf uit.<sup>1</sup> De praktijk van de oplegging en de tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf in Nederland staat al enige tijd onder druk. De reden hiervoor zijn verschillende uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) waarin criteria zijn geformuleerd voor de oplegging en tenuitvoerlegging van een levenslange gevangenisstraf in het licht van artikel 3 EVRM, het (absolute) verbod op foltering en onmenselijke en vernederende behandeling. Met name sinds de uitspraak van het EHRM in de zaak *Vinter* uit 2013 worden vraagtekens geplaatst bij de praktijk van de levenslange gevangenisstraf in Nederland die gekenmerkt wordt door het credo 'levenslang is levenslang' in het licht van artikel 3 EVRM en de op basis van dit artikel door het EHRM geformuleerde criteria. Lange tijd kwam kritiek op de huidige toepassing van de levenslange gevangenisstraf met name vanuit de wetenschap, maar vond deze geen gehoor in de politiek. Nu echter de Nederlandse rechter huiverig is geworden om levenslange gevangenisstraffen op te leggen wegens strijdigheid ervan met artikel 3 EVRM en de uitspraak in de zaak *Murray t. Nederland*<sup>2</sup> heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zich toch genoodzaakt gezien de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf aan te passen. Op 2 juni 2016 stuurde hij een brief aan de Tweede Kamer met daarin een aantal voorstellen voor wijziging

■ Mr. dr. P. Jacobs is als universitair docent straf- en strafprocesrecht verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht. Zij is tevens verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing van diezelfde universiteit en redacteur van dit tijdschrift. De auteur dankt mr. dr. Sonja Meijer voor haar constructieve commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

1 Zoals opgemerkt door het CPT in het rapport naar aanleiding van het bezoek aan Nederland in 2016: CPT/Inf (2017) 1, p. 31.

2 EHRM 26 april 2016, 10511/10, EHRC 2016/207, m.nt. A. van Verseveld (*Murray/Nederland*).

van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf met als doel deze 'toekomstbestendig' te maken en de strafrechter in de toekomst te bewegen deze straf op te blijven leggen.<sup>3</sup> Op het moment van schrijven heeft een aantal wijzigingen inmiddels zijn beslag gekregen. In dit artikel zullen de door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voorgestelde en reeds doorgevoerde wijzigingen worden beschouwd in het licht van artikel 3 EVRM zoals uitgelegd door het EHRM. Wordt de Nederlandse levenslange gevangenisstraf door deze wijzigingen in overeenstemming gebracht met de door het EHRM geformuleerde eisen?

In deze bijdrage zal allereerst aandacht besteed worden aan de uitspraken waarin het EHRM de criteria heeft geformuleerd waaraan een levenslange gevangenisstraf moet voldoen om de toets aan artikel 3 EVRM te kunnen doorstaan. De focus zal liggen op de drie belangrijkste uitspraken van de Grote Kamer waarin het EHRM zijn lijn inzake de levenslange gevangenisstraf heeft uiteengezet: *Kafkaris* (2008), *Vinter* (2013) en het vervolg daarop *Hutchinson* (2017) en *Murray* (2016).<sup>4</sup> Daarbij zal ook kort stilgestaan worden bij de zienswijze van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) ten aanzien van de wijze van tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Daarna zal de praktijk van de Nederlandse levenslange gevangenisstraf besproken worden. Ten slotte zullen de door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voorgestelde en reeds doorgevoerde wijzigingen beschouwd worden in het licht van artikel 3 EVRM zoals uitgelegd door het EHRM.

## 2 Het EHRM en de levenslange gevangenisstraf

Het startschot voor de reeks uitspraken van het EHRM waarin de vereisten voor de levenslange gevangenisstraf geformuleerd zijn, wordt gevormd door de uitspraak in de zaak *Kafkaris t. Cyprus* uit 2008.<sup>5</sup>

### 2.1 Kafkaris t. Cyprus (2008)

Het EHRM herhaalde in deze uitspraak zijn vaste rechtspraak dat de oplegging van een levenslange gevangenisstraf in beginsel niet in strijd is met artikel 3 EVRM. Dit kan evenwel anders zijn wanneer er geen enkel uitzicht op vrijlating bestaat.<sup>6</sup> De levenslange gestrafte moet aldus een 'prospect of release' worden geboden. Hieraan wordt voldaan wanneer er sprake is van een herbeoordelingsmoment in het nationale recht, waardoor er een mogelijkheid geboden wordt de levenslange gevangenisstraf (voorwaardelijk) te beëindigen. De mogelijkheid tot verkorting van de levenslange gevangenisstraf moet wettelijk zijn vastgelegd, maar moet ook feitelijk kunnen

3 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 2 juni 2016, met als kenmerk 766939.

4 Dit laat uiteraard onverkort dat er nog veel andere kameruitspraken zijn geweest over dit onderwerp, waardoor er steeds meer helderheid is gekomen in de zienswijze van het EHRM. Voor een bespreking van overige relevante EHRM-uitspraken verwijs ik naar de bijdrage van Tomasz Kodrzycki in dit nummer en S. Meijer, 'Rehabilitation as a Positive Obligation', *European journal of crime, criminal law and criminal justice* 2017/25, p. 145-162.

5 EHRM 12 februari 2008, 21906/04, NJ 2009/90, m.nt. T.M. Schalken (*Kafkaris/Cyprus*).

6 EHRM 12 februari 2008, 21906/04, r.o. 97, NJ 2009/90, m.nt. T.M. Schalken (*Kafkaris/Cyprus*).

leiden tot invrijheidsstelling: de mogelijkheid tot verkorting moet *de iure* en *de facto* bestaan, aldus het EHRM.<sup>7</sup>

De Grote Kamer concludeerde in de zaak *Kafkaris* dat in Cyprus de mogelijkheden om vrij te komen weliswaar beperkt waren, maar niet geheel afwezig. De Cypriotische President had immers de discretionaire bevoegdheid om te beslissen een levenslang gestrafte vrij te laten, een bevoegdheid waarvan hij tussen 1993 en 2005 in 10 gevallen gebruik maakte. De Grote Kamer komt op basis hiervan tot de conclusie dat er sprake was van een *de iure* en *de facto* verkortbare levenslange gevangenisstraf.<sup>8</sup> Als gevolg daarvan werd er in deze zaak niet geconcludeerd tot een schending van artikel 3 EVRM.<sup>9</sup>

## 2.2 Vinter t. het Verenigd Koninkrijk (2013)

In de uitspraak *Vinter t. het Verenigd Koninkrijk* uit 2013 zette de Grote Kamer de eisen die artikel 3 EVRM aan de levenslange gevangenisstraf stelt verder uiteen.<sup>10</sup> De drie klagers (Vinter, Bamber en Moore) in deze zaak zaten een levenslange gevangenisstraf uit wegens meervoudige moord. In het geval van een dergelijke ‘whole life order’ was het slechts mogelijk deze straf te verkorten wanneer de Engelse minister daarvoor toestemming gaf, hetgeen in de praktijk slechts voorkwam in geval van ‘compassionate release’ wanneer het ging om een terminaal zieke gedetineerde of een gedetineerde die te zwaar lichamenlijk gehandicapt was om in detentie te verblijven. Tot de inwerkingtreding van de Criminal Justice Act 2003 werd in geval van een door de rechter opgelegde gevangenisstraf door de *Secretary of State* het minimaal door de gedetineerde met het oog op vergelding en bestraffing uit te zitten deel (de zogenaamde ‘tariff’) bepaald. In alle gevallen waarin werd besloten tot een ‘whole life tariff’ werd de zaak automatisch na 25 jaar door de minister opnieuw bekeken. Na de invoering van de Criminal Justice Act 2003 veranderde dit systeem, aangezien de lengte van de straf voortaan door de rechter werd bepaald en in het geval van een ‘whole life order’ de mogelijkheid om de zaak na 25 jaar opnieuw te beoordelen kwam te vervallen. Klagers stelden dat hierdoor hun levenslange gevangenisstraf, zonder hoop op vrijlating, een onmenselijke en vernederende behandeling inhield.

De Grote Kamer bevestigde in de uitspraak *Vinter* allereerst de overwegingen uit *Kafkaris*.<sup>11</sup> Als hoofdregel geldt dan ook dat een onverkortbare levenslange gevangenisstraf niet in overeenstemming is met artikel 3 EVRM, de levenslange gevangenisstraf moet immers *de iure* en *de facto* verkortbaar zijn. Hierbij wijst het EHRM erop dat het lidstaten vrij staat te kiezen om voor de zwaarste delicten een levenslange gevangenisstraf op te leggen. Een herbeoordelingsmoment is vereist, naar aanleiding van dit moment zijn lidstaten echter niet verplicht een levenslanggestrafte vrij te laten. Een staat mag afzien van vrijlating, bijvoorbeeld wanneer de gedetineerde

7 EHRM 12 februari 2008, 21906/04, r.o. 98, NJ 2009/90, m.nt. T.M. Schalken (*Kafkaris/Cyprus*).

8 Al uitte het EHRM ook kritiek op de Cypriotische regeling, onder andere waar het ging om het gebrek aan voorzienbaarheid van de procedure voor de beoordeling van een verzoek tot invrijheidsstelling en de daarbij gehanteerde criteria. Zie EHRM 12 februari 2008, 21906/04, r.o. 91, NJ 2009/90, m.nt. T.M. Schalken (*Kafkaris/Cyprus*).

9 EHRM 12 februari 2008, 21906/04, r.o. 102-108, NJ 2009/90, m.nt. T.M. Schalken (*Kafkaris/Cyprus*).

10 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

11 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 107 e.v., EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

nog steeds een gevaar vormt voor de samenleving. De (positieve) verplichting van de staat om burgers te beschermen tegen gevaarlijke personen kan hierbij prevaleren, zo overweegt het EHRM.<sup>12</sup>

De Grote Kamer geeft in de *Vinter*-uitspraak uitgebreid redenen waarom het in het licht van artikel 3 EVRM cruciaal is dat er op nationaal niveau zowel een mogelijkheid voor een herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf als een uitzicht op invrijheidsstelling bestaat.

Een cruciaal argument hiervoor is volgens de Grote Kamer dat de verhouding tussen de penologische gronden die met de levenslange gevangenisstraf gediend worden niet statisch, maar dynamisch is. De legitieme penologische gronden van de levenslange gevangenisstraf die hier door het EHRM onderscheiden worden omvatten bestraffing ('punishment'), afschrikking ('deterrence'), maatschappijbeveiliging en rehabilitatie. In de loop van de tijd kan de balans tussen deze gronden verschuiven. Wat aanvankelijk de belangrijkste legitimatie van de detentie is (bestrafing), hoeft dat immers na het verstrijken van een aanzienlijke periode niet meer te zijn. Een tussentijds herbeoordelingsmoment heeft dan ook als doel de balans na verloop van tijd opnieuw op te maken en te bezien of er met het voortduren van de levenslange gevangenisstraf nog een legitiem strafdoel wordt gediend.<sup>13</sup> Deze herbeoordeling is relevant nu deze de bevoegde autoriteiten in staat stelt om te beoordelen of zich dusdanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en deze dusdanige vooruitgang heeft gemaakt in zijn rehabilitatie dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer gerechtvaardigd is.

Een herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf is volgens het EHRM verder van belang omdat op deze manier de gedetineerde in staat wordt gesteld zichzelf te verbeteren gedurende zijn gevangenisstraf. Indien een gedetineerde opgesloten wordt zonder enig vooruitzicht op vrijlating en een herbeoordelingsmoment zou dit betekenen dat zijn straf altijd onveranderd blijft, ongeacht zijn gedrag en zijn vooruitgang op het gebied van rehabilitatie.<sup>14</sup> Daarbij merkt de Grote Kamer op dat het onverenigbaar zou zijn met de menselijke waardigheid en het internationale recht om iemand levenslang te detineren zonder daarbij hoop op invrijheidsstelling te bieden. Het EHRM geeft aan dat respect voor menselijke waardigheid in de kern van het verdragsstelsel besloten ligt en volgt het Duitse Constitutionele Hof, dat bepaald heeft dat resocialisatie grondwettelijk is vereist bij de tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraffen in elke samenleving die gebaseerd is op respect voor menselijke waardigheid.<sup>15</sup>

De Grote Kamer constateert daarnaast dat er binnen Europa een grote mate van consensus bestaat ten aanzien van het uitgangspunt dat alle gedetineerden, en dus ook levenslanggestraften, in staat moeten worden gesteld zich te rehabiliteren en zij een vooruitzicht moeten hebben op invrijheidsstelling op het moment dat die rehabilitatie voltooid is. Hoewel vergelding één van de belangrijkste doelen van de straf blijft, ligt de nadruk volgens het EHRM in het Europese strafrechtelijke beleid thans op het doel van resocialisatie en re-integratie, met name aan het

12 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 108, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

13 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 111, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

14 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 112, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

15 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 113, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

eind van lange gevangenisstraffen.<sup>16</sup> Het belang dat gehecht wordt aan resocialisatie en re-integratie is volgens het EHRM ook zichtbaar op statelijk niveau, nu de overgrote meerderheid van de lidstaten geen levenslange gevangenisstraf kent, en wanneer er wel een levenslange gevangenisstraf bestaat er voorzien wordt in een herbeoordelingsmogelijkheid na een vastgesteld aantal jaren, gewoonlijk na 25 jaar.<sup>17</sup>

Op basis van deze overwegingen komt de Grote Kamer tot algemene conclusies ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf in het licht van artikel 3 EVRM.<sup>18</sup> Vernieuwend is dat het EHRM in deze zaak een expliciet verband legt tussen 'a prospect of release' en 'a possibility of review'. Beide zijn volgens het EHRM nodig, wil een levenslange gevangenisstraf verenigbaar zijn met artikel 3 EVRM.<sup>19</sup> Staten dienen een herbeoordelingsmechanisme in het leven te roepen waardoor het mogelijk is te beoordelen of de gedetineerde zodanige vooruitgang heeft geboekt op het gebied van zijn rehabilitatie dat er met een verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf geen legitieme penologische doelen meer gediend worden. De Grote Kamer merkt hierbij echter wel op dat de staten een ruime *margin of appreciation* toekomt bij het bepalen wanneer deze herbeoordeling plaatsvindt en welke vorm deze herbeoordeling heeft, onder meer bij het vinden van het antwoord op de vraag of de herbeoordeling wordt verricht door een rechter of (een orgaan van) de uitvoerende macht. Voor wat betreft de termijn waarop de herbeoordeling plaatsvindt merkt het EHRM op dat rechtsvergelijkend onderzoek en het internationale recht steun bieden aan de stelling dat een dergelijke herbeoordeling niet later dan 25 jaar na de oplegging van de levenslange gevangenisstraf plaats dient te vinden.<sup>20</sup> Het EHRM voegt daaraan toe dat het voor de levenslanggestrafte vanaf de oplegging van de straf duidelijk moet zijn wat hij moet doen en wat de voorwaarden zijn om in aanmerking te komen voor invrijheidsstelling, hetgeen inhoudt dat hij weet wanneer een herbeoordeling van zijn straf plaats zal vinden of door hem verzocht kan worden. Wanneer hier geen sprake van is, verbindt het EHRM daar de stevige conclusie aan dat de oplegging van de levenslange gevangenisstraf al vanaf het moment van oplegging in strijd is met artikel 3 EVRM.<sup>21</sup>

Het Verenigd Koninkrijk had aangevoerd dat het doel van de Criminal Justice Act 2003 was om de uitvoerende macht uit het besluitvormingsproces ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf te verwijderen. Het EHRM overweegt in reactie hierop dat het systeem beter vervangen had kunnen worden door een systeem van rechterlijke beoordeling in plaats van de mogelijkheid van een herbeoordeling volledig af te schaffen.<sup>22</sup> Het EHRM merkt verder nog op dat de huidige

16 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 114, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*). Zie hierover uitgebreid: S. Meijer, 'De opmars en evolutie van het resocialisatiebegrip', DD 2015/65, p. 688-704.

17 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 117, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

18 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 119-122 ('General conclusion in respect of life sentences'), EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

19 J.A.A.C. Claessen, 'Anderhalve eeuw levenslange gevangenisstraf in Nederland: van invoering tot en met de laatste stand van zaken', in: *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht* 2016, vol. 56, no. 19, p. 140-147.

20 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 120, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

21 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 122, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

22 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 124, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

regelgeving ten aanzien van de vrijlating van levenslang gestraften in Engeland en Wales onduidelijk is. Volgens de wet heeft de minister van Justitie de mogelijkheid levenslang gestraften vrij te laten, hetgeen in beginsel de door artikel 3 EVRM vereiste mogelijkheid van vrijlating mogelijk maakt. In de Prison Service Order is echter bepaald dat de vrijlating van levenslanggestraften slechts kan worden bevolen indien een gevangene terminaal ziek is of lichamelijk niet langer in staat is om de gevangenisstraf uit te zitten. Dit kan niet worden aangemerkt als 'release', volgens het EHRM, aangezien hiermee slechts bedoeld wordt dat de gedetineerde in staat wordt gesteld om niet te sterven in de gevangenis, maar in een hospice. De Grote Kamer constateert dat een dergelijke, beperkte mogelijkheid van 'compassionate release' niet voldoet aan wat vereist wordt door het EHRM, namelijk dat er sprake is van een vooruitzicht op invrijheidsstelling.<sup>23</sup> Daarbij komt, zo merkt de Grote Kamer op, dat in de Prison Service Order ook niet ingegaan wordt op de mogelijkheid voor de gedetineerde om een herbeoordeling omtrent de al dan niet voldoende aanwezige penologische gronden te verzoeken. Door dit gebrek aan duidelijkheid en de afwezigheid van een herbeoordelingsmechanisme voor levenslanggestraften concludeert de Grote Kamer tot een schending van artikel 3 EVRM.<sup>24</sup>

In de uitspraak *Vinter* formuleert het EHRM een recht op hoop voor de levenslang gestrafte, aldus rechter Power-Forde in haar *concurring opinion* bij de uitspraak. Dit recht op hoop houdt in dat er sprake is van licht aan het eind van de tunnel van de levenslang gestrafte, eruit bestaande dat op enig moment invrijheidsstelling mogelijk is. Om een reële kans op invrijheidsstelling mogelijk te maken dient de tenuitvoerlegging van de straf niet alleen in dienst te staan van bestrafing, afschrikking en maatschappijbescherming, maar ook van resocialisatie en rehabilitatie.

De Britse regering werd door deze uitspraak gedwongen haar beleid inzake de levenslange gevangenisstraf aan te passen. Deze opdracht werd door de Britten niet met veel gejuich ontvangen. Na de jarenlange en slepende kwestie over het kiesrecht van gedetineerden naar aanleiding van uitspraak van het EHRM in de zaak *Hirst*<sup>25</sup> maakte de gedachte aan nog meer rechten voor gedetineerden maar weinig Britten warm van binnen.

### 2.3 Hutchinson t. het Verenigd Koninkrijk (2017)

De Britse regeling inzake de levenslange gevangenisstraf werd wederom door de Grote Kamer tegen het licht van artikel 3 EVRM gehouden in de zaak *Hutchinson* in 2017.<sup>26</sup> De Grote Kamer oordeelde in deze zaak dat er geen sprake meer was van een schending van artikel 3 EVRM.<sup>27</sup> De hoofdreden hiervoor was de constatering dat de onduidelijkheid die bestond omtrent de verkortbaarheid van de levenslange gevangenisstraf ten tijde van *Vinter* inmiddels voldoende

23 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 125-127, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

24 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 128-130, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

25 EHRM 6 oktober 2005, 74025/01, EHRC 2005/115, m.nt. J.L.W. Broeksteeg (*Hirst/Verenigd Koninkrijk*). Zie hierover uitgebreid P. Jacobs, 'Detentiekwesties en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: actuele ontwikkelingen', Sancties 2014, nr. 1, p. 3-13.

26 EHRM 17 januari 2017, 57592/08, NBSTRAF 2017/63, afl. 3 (*Hutchinson/Verenigd Koninkrijk*).

27 EHRM 17 januari 2017, 57592/08, r.o. 39-41, NBSTRAF 2017/63, afl. 3 (*Hutchinson/Verenigd Koninkrijk*).

weggenomen was door het Britse Court of Appeal in de zaak McLoughlin en Newell uit 2014.<sup>28</sup> In deze zaak werd de *Secretary of State* bevolen zijn bevoegdheden om levenslang gestraften vrij te laten in overeenstemming te brengen met de daaraan door artikel 3 EVRM gestelde eisen. Daardoor had de Court of Appeal, volgens het EHRM, voldoende helderheid gebracht in de reikwijdte en de gronden voor de herbeoordeling en de vraag hoe die bevoegdheid uitgevoerd moet worden, voldoende beantwoord. Ook leest de Grote Kamer in de nationale uitspraak dat de Britse rechter de *Secretary of State* heeft verplicht een levenslanggestrafte vrij te laten wanneer er geen sprake meer is van legitieme penologische gronden die worden gediend door de voortdurende detentie, zoals vereist in *Vinter*. De Grote Kamer wijst er verder nog op dat een belangrijke waarborg in het systeem is dat de Britse Human Rights Act vereist dat de bevoegdheid van de minister uitgeoefend wordt in lijn met de eisen die daaraan door het EHRM gesteld worden.<sup>29</sup> De oplegging van de *whole life tariff* in deze vorm wordt door het EHRM aldus niet (meer) beschouwd als een schending van artikel 3 EVRM.

Tussen de uitspraak in de zaak *Vinter* en *Hutchinson* werd door het EHRM een belangrijke uitspraak gewezen in de zaak *Murray t. Nederland*. In deze zaak besteedde de Grote Kamer nadrukkelijk aandacht aan de vraag naar de op basis van artikel 3 EVRM vereiste inspanningen op het gebied van rehabilitatie op statelijk niveau.

#### 2.4 Murray t. Nederland (2016)

In de zaak *Murray t. Nederland* ging het om een man die in 1980 veroordeeld was tot een levenslange gevangenisstraf wegens moord op een zesjarig meisje.<sup>30</sup> Gelet op het psychiatrische rapport over Murray was tbs met dwangverpleging een passende sanctie geweest, maar vanwege het ontbreken van tbs-klinieken in het Caribische deel van Nederland was werd hier door het Gemeenschappelijke Hof van afgezien. Een levenslange gevangenisstraf werd passend geacht in verband met het aanwezig zijn van een aanzienlijk recidiverisico. Murray bracht in totaal meer dan 34 jaar door in gevangenschappen op Curaçao en Aruba zonder enige vorm van psychische of psychiatrische behandeling. Door het ontbreken van behandeling bleef het recidiverisico onverminderd hoog, waardoor zijn gratieverzoeken telkenmale afgewezen werden door de gouverneur van de Nederlandse Antillen. In 2010 diende Murray een klacht in bij het EHRM, waarin hij aangaf dat zijn levenslange gevangenisstraf in strijd met artikel 3 EVRM was, nu deze *de iure* en *de facto* onverkortbaar was. In 2014 werd hem gratie verleend in verband met een terminale ziekte zodat hij thuis kon sterven. De procedure in Straatsburg werd daarna voortgezet door zijn nabestaanden, waarbij geklaagd werd dat als er al een *de iure* mogelijkheid voor een invrijheidsstelling bestond, deze *de facto* niet bestond voor Murray in verband met het ontbreken van behandeling voor Murray's psychiatrische problematiek, waardoor zijn recidiverisico onverminderd hoog bleef.<sup>31</sup>

28 R v. McLoughlin en R v. Newell, [2014] EWCA Crim 188.

29 EHRM 17 januari 2017, 57592/08, r.o. 51-52, NBSTRAF 2017/63, afl. 3 (*Hutchinson/Verenigd Koninkrijk*).

30 EHRM 26 april 2016, 10511/10, EHRC 2016/207, m.nt. A. van Verseveld (*Murray/Nederland*).

31 EHRM 26 april 2016, 10511/10, r.o. 91, EHRC 2016/207, m.nt. A. van Verseveld (*Murray/Nederland*).

In deze zaak herhaalt het Hof allereerst de belangrijkste overwegingen uit *Vinter*, waarna het deze ook (voor het eerst) van toepassing verklaart op levenslanggestraften met een stoornis.<sup>32</sup> Ook ten aanzien van deze groep gedetineerden dient de levenslange gevangenisstraf verkortbaar te zijn en dient de staat mogelijkheden voor rehabilitatie te bieden, zo overweegt de Grote Kamer. De mogelijkheden voor rehabilitatie moeten de gedetineerde in staat stellen zodanige vooruitgang op dit gebied te boeken dat dit hem de hoop biedt op enig moment in aanmerking te komen voor invrijheidsstelling. Het EHRM merkt hierbij het volgende op: 'This can be achieved by setting up and periodically reviewing an individualised programme that will encourage the sentenced prisoner to develop himself or herself to be able to lead a responsible and crime-free life'.<sup>33</sup> Het EHRM erkent hiermee voor het eerst het belang van een geïndividualiseerd plan voor de tenuitvoerlegging van de detentie.<sup>34</sup> Het EHRM overweegt dat staten niet verantwoordelijk zijn voor een daadwerkelijke rehabilitatie van de levenslanggestrafte, maar ze dienen de mogelijkheden voor rehabilitatie wel te faciliteren.<sup>35</sup> Indien dit niet het geval is dan zou een herbeoordeling om te bepalen of de gedetineerde voldoende vooruitgang op het gebied van rehabilitatie immers zinloos zijn.<sup>36</sup>

De Grote Kamer merkt daarbij nog op dat in het geval van levenslanggestraften met psychiatrische problemen het essentieel is dat er een gedegen onderzoek plaatsvindt naar de aanwezige problematiek en de vraag welke behandeling noodzakelijk is met het oog op rehabilitatie en het verminderen van het recidiverisico. De staat moet gedurende de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf de gedetineerde in staat stellen deze behandeling te ondergaan, met name wanneer het ondergaan van behandeling een voorwaarde voor mogelijke toekomstige invrijheidsstelling vormt, zoals het geval was bij Murray. Doordat dit in onderhavige zaak niet mogelijk was, was de levenslange gevangenisstraf voor Murray *de facto* niet verkortbaar, waardoor er sprake was van een schending van artikel 3 EVRM, zo concludeert de Grote Kamer.<sup>37</sup>

## 2.5 Het CPT en de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf

Uit bovenstaande overzicht van uitspraken blijkt dat het afgelopen decennium artikel 3 EVRM een belangrijke toetssteen is geweest voor een humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf voor het EHRM. In weliswaar niet formeel bindende, maar wel moreel gezaghebbende, aanbevelingen van de Raad van Europa wordt tevens het belang dat respect voor de

32 EHRM 26 april 2016, 10511/10, r.o. 99-100, EHRC 2016/207, m.nt. A. van Verveveld (*Murray/Nederland*).

33 EHRM 26 april 2016, 10511/10, r.o. 103, EHRC 2016/207, m.nt. A. van Verveveld (*Murray/Nederland*).

34 Volgens rechter Pinto de Albuquerque in zijn *partly concurring opinion* (onder 2 en 3) vormt dit geïndividualiseerde detentieplan zelfs een centraal onderdeel van een op resocialisatie gerichte detentie.

35 Het gaat hierbij dan ook niet om een resultaats- maar om een inspanningsverplichting. J.A.A.C. Claessen, 'Anderhalve eeuw levenslange gevangenisstraf in Nederland: van invoering tot en met de laatste stand van zaken', in: *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht* 2016, vol. 56, no. 19, p. 140-147 en Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), advies inzake de op 2 juni 2016 door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verzonden brief met voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, d.d. 28 juni 2016, p. 5.

36 EHRM 26 april 2016, 10511/10, r.o. 104, EHRC 2016/207, m.nt. A. van Verveveld (*Murray/Nederland*).

37 EHRM 26 april 2016, 10511/10, r.o. 125-127, EHRC 2016/207, m.nt. A. van Verveveld (*Murray/Nederland*).



menselijke waardigheid het fundament van iedere straf dient te zijn, dus ook van de levenslange gevangenisstraf, benadrukt.<sup>38</sup>

De levenslange gevangenisstraf heeft de laatste jaren daarnaast de nadrukkelijke aandacht gehad van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT). Het CPT, dat werkt onder de vlag van artikel 3 EVRM, gaf in zijn landenrapporten vanaf 2007 reeds verschillende malen aan dat een levenslange gevangenisstraf zonder hoop op invrijheidsstelling voor de gestrafte inhumain is en een schending van artikel 3 EVRM oplevert.<sup>39</sup>

In het in 2016 verschenen 25<sup>ste</sup> *General Report* besteedde het CPT ruimschoots aandacht aan de levenslange gevangenisstraf.<sup>40</sup> Dit document bevat lezenswaardige overwegingen ten aanzien van de geschiedenis van de levenslange gevangenisstraf en de verschillende opinies binnen de lidstaten van de Raad van Europa ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf en de tenuitvoerlegging ervan. Het CPT geeft aan dat in sommige staten van de Raad van Europa levenslanggestraften zonder vooruitzicht op een voorwaardelijke vrijlating gedetineerd zijn. Het CPT stelt dat een dergelijke levenslange gevangenisstraf zonder mogelijkheid voor een terugkeer in de samenleving een gedetineerde dehumaniseert. Hoewel het CPT het belang van het beschermen van de samenleving van groot belang acht, onderstreept het dat alle levenslange gevangenisstraffen op enig moment dienen te worden herbeoordeeld. De basis voor deze herbeoordeling dient een geïndividualiseerd plan te zijn dat is opgesteld bij de aanvang van de tenuitvoerlegging waarin de door de gedetineerde te behalen doelstellingen zijn geformuleerd. Dit plan dient regelmatig geëvalueerd te worden. Volgens het CPT biedt een dergelijk plan niet alleen hoop voor de gedetineerde, maar fungeert dit ook als een doel om na streven dat aldus positief gedrag stimuleert. Het helpt daarnaast gevangenisautoriteiten om te gaan met mensen die anders geen hoop en daarmee niets te verliezen hebben.<sup>41</sup>

In dit *General Report* wordt verwezen naar de rechtspraak van het EHRM (er wordt met name aangeknoopt bij de uitspraak in de zaak *Vinter*) en verbindt daar drie, volgens het CPT belangrijke, consequenties aan. De eerste is dat de wetgeving van de staat moet voorzien in een termijn waarna de herbeoordeling plaats moet vinden. Ten tweede moeten staten een procedure voor die herbeoordeling vaststellen. Ten slotte moet de detentie op zodanige manier vorm gegeven worden dat levenslanggestraften in staat worden gesteld om vooruitgang te boeken in hun rehabilitatie.<sup>42</sup>

38 Zoals de European Prison Rules, Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies) en Rec(2003)23 on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners. Van Kalmthout in zijn noot onder EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, EHRC 2013/254, (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

39 Zie onder andere het rapport naar aanleiding van het bezoek aan Hongarije in 2007, CPT/Inf (2007) 24, par. 33 en het rapport naar aanleiding van het bezoek aan Bulgarije in 2012, CPT/Inf (2012) 32, par. 32.

40 CPT/Inf (2016) 10, par. 67-82.

41 CPT/Inf (2016) 10, par. 73.

42 CPT/Inf (2016) 10, par. 73.

### 3 De levenslange gevangenisstraf in Nederland

De uitspraken van het EHRM zoals die hierboven beschreven zijn hebben als gevolg gehad dat in Nederland discussie is ontstaan over de levenslange gevangenisstraf zoals die hier te lande wordt uitgevoerd. De discussie richt zich met name op de vraag of Nederlandse levenslanggestraften een perspectief op invrijheidsstelling hebben en of de herzieningsmogelijkheid van de levenslange gevangenisstraf voldoet aan de daaraan door het EHRM gestelde eisen.

De levenslange gevangenisstraf is in 1870 in Nederland ingevoerd, als alternatief voor de doodstraf die toen werd afgeschaft. In Nederland is de gratieprocedure de enige mogelijkheid voor een levenslanggestrafte om terug te keren in de maatschappij. Een levenslanggestrafte kan op basis van de Gratiwet op ieder moment van de straf gratie aanvragen. De minister van Justitie beslist op het gratieverzoek na advies te hebben ingewonnen bij de rechter die inlichtingen kan inwinnen bij de daarvoor in aanmerking komende autoriteiten, instellingen of personen.<sup>43</sup> Artikel 2 van de Gratiwet bepaalt dat gratie verleend kan worden

‘a) op grond van enige omstandigheid, waarmede de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen houden en die, ware zij op dat tijdstip wel of voldoende bekend geweest, hem aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel, of tot het afzien daarvan.’ Op basis van artikel 2 onder b) kan gratie verleend worden ‘indien aannemelijk is geworden dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend.’

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van de situatie als geschetst onder b) bestond lange tijd de ‘volgprocedure langgestraften’, die inhield dat de fysieke en psychische toestand van (levens)langgestraften periodiek werd onderzocht. Daarbij hoorde ook dat onderzoek werd gedaan naar het recidiverisico en het bestaan van eventuele gronden voor gratie. De uitkomsten konden aanleiding vormen de veroordeelde ambtshalve voor gratie in aanmerking te laten komen.<sup>44</sup> De volgprocedure vormde aldus een belangrijk evaluatie-instrument, dat de autoriteiten in staat stelde om de vooruitgang van de gedetineerde op het gebied van rehabilitatie te monitoren. Deze volgprocedure werd echter in 2000 ingetrokken.<sup>45</sup> Onder invloed van een verhard strafrechtsklimaat werd het uitgangspunt begin deze eeuw dat een levenslange gevangenisstraf daadwerkelijk een leven lang diende te duren, het uitgangspunt ‘levenslang is levenslang’ werd verkondigd door de verantwoordelijke bewindslieden op het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie.<sup>46</sup> Levenslang werd daarmee ook daadwerkelijk levenslang. Als gevolg van dit uitgangspunt komen levenslanggestraften niet in aanmerking voor verlof of resocialisatieactiviteiten.

Belangrijk daarbij op te merken is dat gratie sinds de jaren ‘80 van de vorige eeuw niet meer is verleend. Slecht één keer werd gratie verleend aan een terminaal zieke gedetineerde, die het

43 Op basis van artikel 6 van de Gratiwet.

44 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), advies inzake de op 2 juni 2016 door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verzonden brief met voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, d.d. 28 juni 2016, p. 3.

45 HR 16 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF3741, r.o. 2.11.2, NJ 2009/602, m.nt. P.A.M. Mevis.

46 J.A.A.C. Claessen, ‘Anderhalve eeuw levenslange gevangenisstraf in Nederland: van invoering tot en met de laatste stand van zaken’, in: *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht* 2016, vol. 56, no. 19, p. 140-147.

toegestaan werd thuis te sterven. De Nederlandse regeling lijkt hierdoor sterk op de uitvoering van de Britse levenslange gevangenisstraf zoals beschreven in *Vinter*, waarbij vrijlating slechts mogelijk is op basis van ‘compassionate release’. Het EHRM constateerde in *Vinter* dat een dergelijke, beperkte mogelijkheid van ‘compassionate release’ niet voldoet aan wat vereist wordt door het EHRM, namelijk dat er sprake is van een vooruitzicht op invrijheidsstelling.<sup>47</sup>

Geconcludeerd kan worden dat de gratieprocedure wettelijk gezien (*de iure*) voorziet in de mogelijkheid om de levenslange gevangenisstraf op enig moment te verkorten. De gratieprocedure biedt *de facto* echter nauwelijks perspectief op verkorting van de opgelegde levenslange gevangenisstraf, temeer nu er binnen de tenuitvoerlegging van de straf geen resocialisatieactiviteiten (zoals verlof) worden aangeboden aan de gedetineerde.

De *Vinter*-uitspraak riep dan ook vragen op ten aanzien van de verenigbaarheid van de Nederlandse levenslange gevangenisstraf in het licht van artikel 3 EVRM en de op grond daarvan door het EHRM geformuleerde criteria.<sup>48</sup> In reactie op Kamervragen naar aanleiding van deze uitspraak gaf toenmalig staatssecretaris Veiligheid en Justitie Teeven aan dat levenslanggestraften in Nederland beschikken over de mogelijkheid van gratie. Hierdoor bestaat, aldus Teeven, het mechanisme en de mogelijkheid om te komen tot een nieuwe beoordeling van de doelen die met de voortzetting van de levenslange gevangenisstraf worden gediend. Naar zijn mening hoefde de *Vinter*-uitspraak dan ook geen consequenties te hebben voor de wijze waarop Nederland moet omgaan met levenslanggestraften.<sup>49</sup> Op de vraag of de gratieprocedure *de facto* ook een perspectief op verkorting van de straf biedt, zoals vereist door het EHRM, ging de staatssecretaris in zijn geheel echter niet in.

Het ‘levenslang’-beleid bleef hierdoor onverminderd bestaan. Een belangrijke stok in het wiel in de uitvoering van dit beleid werd echter gestoken door de rechterlijke macht, dit keer op nationaal niveau. Voor *Vinter* had de Hoge Raad in een uitspraak van 16 juni 2009 nog geoordeeld dat de combinatie van de gratieregeling met de mogelijkheid van toetsing door de civiele rechter maakte dat de levenslange gevangenisstraf *de iure* kon worden verkort. Dat de mogelijkheid van verkorting *de facto* niet bestond kon op basis van de door de advocaat-generaal verstrekte informatie niet worden gezegd, aldus de Hoge Raad in 2009.<sup>50</sup> Ruim zes jaar later, na de uitspraak in de zaak *Vinter*, leken de kaarten voor de nationale strafrechter echter anders te liggen.<sup>51</sup> Op 24 november 2015 weigerde de rechtbank Noord-Nederland in Assen in een zaak van twee moorden en een gekwalificeerde doodslag een levenslange gevangenisstraf op te leggen.<sup>52</sup> De rechtbank koos ervoor de maximale tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar alsmede tbs op te leggen, aangezien ‘de praktijk van de levenslange gevangenisstraf in Nederland op gespannen voet staat met de eisen die uit het EVRM voortvloeien, omdat *de facto* nauwelijks

47 EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10, r.o. 125-127, EHRC 2013/254, m.nt. A.M. van Kalmthout (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*).

48 Zie hierover uitgebreid W. van Hattum, ‘Levenslang ‘post Vinter’’. Over de gevolgen van de uitspraak van 9 juli 2013 van het EHRM voor de Nederlandse levenslange gevangenisstraf’, *NJB* 2013, p.1956-1964.

49 Brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 24 september 2013, met als kenmerk 430015.

50 HR 16 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF3741, *NJ* 2009/602, m.nt. P.A.M. Mevis.

51 In dit opzicht is het interessant te zien dat in 2015 drie strafrechters in een artikel in het *NJB* zich al kritisch uitlieten over het Nederlandse beleid ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de Nederlandse gevangenisstraf in het licht van de door het EHRM geformuleerde standaarden. J. Janssen, T. Trotman & L. van Walree, ‘Levenslang, da’s logisch toch...?’, *NJB* 2015/1590.

52 Rb. Noord-Nederland, 24 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5389.

perspectief bestaat op verkorting van de opgelegde levenslange gevangenisstraf'.<sup>53</sup> De rechtbank toonde hier dus niet blind te zijn voor het feit dat levenslang in de praktijk ook echt levenslang is, zonder enig perspectief op vrijlating in de toekomst.

Ook de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), de hoogste nationale penitentiaire beroepsrechter, heeft zich kritisch uitgelaten over de verenigbaarheid van de huidige tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf met artikel 3 EVRM. In verschillende zaken heeft de beroepscommissie van de RSJ geoordeeld dat een voorbereiding op terugkeer in de maatschappij het uitgangspunt voor alle gedetineerden dient te zijn, dus ook voor levenslanggestrafte.<sup>54</sup> Verlof dient in beginsel ook onderdeel uit te maken van de resocialisatie van de levenslange gevangengestrafte, aangezien dit van belang is in verband met een zorgvuldige voorbereiding van zijn gratieprocedure.<sup>55</sup>

#### 4 De door de staatssecretaris voorgestelde en reeds doorgevoerde wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf

Als gevolg van de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland en de EHRM-uitspraak in de zaak *Murray* zag staatssecretaris Dijkhoff zich genoodzaakt om te komen met een beleidswijziging ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf. Deze kondigde hij op 2 juni 2016 aan in een brief aan de Tweede Kamer.<sup>56</sup> Deze plannen werden nader uiteengezet in brieven van 2 september 2016 en 25 oktober 2016. Voor het aanpassen van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf kiest hij niet voor een wetwijziging, gezien de lange duur van een wetgevingsproces. 'Dit verhoudt zich slecht tot de spoed waartoe de jurisprudentie ons maant', aldus de staatssecretaris.<sup>57</sup>

In de brief van 2 juni 2016 herhaalt de staatssecretaris allereerst het uitgangspunt: levenslang blijft levenslang. De levenslange gevangenisstraf blijft aldus opsluiting voor het leven inhouden.<sup>58</sup> In het licht van onder andere de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 24 november 2015 ziet de staatssecretaris zich echter toch gedwongen om aanpassingen te doen in de huidige regeling, zo stelt hij, 'teneinde de levenslange gevangenisstraf toekomstbestendig te maken'.<sup>59</sup> De voornaamste voorgestelde regeling betreft de invoering van een ambtshalve periodieke toetsing door een adviescollege. In het Besluit Adviescollege Levenslanggestrafte van 25 november 2016 (besluit) worden de taak, de samenstelling en de bevoegdheden van dit adviescollege nader uitgewerkt. Dit besluit is op 1 maart 2017 in werking getreden.<sup>60</sup> Deze regeling geeft uitvoering aan het in de brief van 2 juni 2016 aangekondigde voornemen.

53 Rb. Noord-Nederland, 24 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5389.

54 Beroepscommissie RSJ 12 november 2015, 15/2527/GA en 21 augustus 2014, 14/1296/GA

55 Beroepscommissie RSJ 19 mei 2015, 14/3242/GV. Zie hierover uitgebreid U. van de Pol & M. Koster, 'De RSJ en levenslang', *Sancties* 2016/22.

56 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 29 279, nr. 325.

57 Kamerbrief met de reactie op Verslag Schriftelijk Overleg over de levenslange gevangenisstraf, d.d. 2 september 2016, p. 9-10.

58 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 2 juni 2016, met als kenmerk 766939, p. 1.

59 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 2 juni 2016, met als kenmerk 766939, p. 2.

60 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 2 juni 2016, met als kenmerk 766939, p. 4 en artikel 2 van het besluit Adviescollege levenslanggestrafte, d.d. 25 november 2016, *Stcrt.* 1 december 2016, nr. 65365.

Het adviescollege zal met ingang van 1 maart 2017 na ommekomst van 25 jaren de minister adviseren over mogelijke re-integratieactiviteiten zoals verlof, in de aanloop naar een eventuele gratiëring.<sup>61</sup> Blijkens de brief van de staatssecretaris van 2 juni 2016 en het besluit is het adviescollege een onafhankelijk orgaan dat bestaat uit een voorzitter met een juridische achtergrond,<sup>62</sup> twee juristen, een psychiater en een psycholoog. Alle leden dienen te beschikken over 'een uitgebreide expertise in de strafrechtpraktijk en ten aanzien van de tenuitvoerlegging van straffen'. Ook moet in het adviescollege expertise vertegenwoordigd zijn met betrekking tot de specifieke positie en belangen van slachtoffers en nabestaanden.<sup>63</sup>

In de brief van de staatssecretaris van 2 juni 2016 wordt gesteld dat de eerste periodieke toetsing 25 jaar na aanvang van de detentie zal plaatsvinden. In de brief wordt naar de uitspraak in de zaak *Vinter* verwezen, waarbij deze termijn als minimale termijn genoemd wordt en wordt gesteld dat voor deze periode gekozen is 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 (en in beginsel na 20 jaar voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld).<sup>64</sup> De staatssecretaris geeft nadrukkelijk aan dat er gedurende de eerste 25 jaar van de detentie geen activiteiten worden aangeboden die gericht zijn op re-integratie; deze periode staat volledig in het teken van vergelding en bestraffing.

Volgens de staatssecretaris in de brief van 2 juni 2016 zal bij de toetsing na 25 jaar de levenslanggestrafte ter observatie tijdelijk naar het Pieter Baan Centrum worden overgebracht, waarna het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIPP) aan zal geven wat, geleid op de diagnostische bevindingen en risicoanalyse, de kans is op geweldsdelicten. Verder zal bij de toetsing een nabestaanden- en slachtofferonderzoek worden uitgevoerd en kunnen nabestaanden desgewenst in persoon door het adviescollege worden gehoord.<sup>65</sup>

Blijkens het besluit brengt het adviescollege advies uit aan de minister van Veiligheid en Justitie binnen de ambtshalve gratieprocedure die 25 jaar na (eerste) oplegging van de levenslange gevangenisstraf zal plaatsvinden. Het advies betreft (slechts) de vraag of en zo ja, op welke wijze een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor activiteiten gericht op re-integratie, alsook de termijn waarop vervolgoetsing plaatsvindt. Dit advies heeft dus geen betrekking op een eventuele verkorting van de detentieperiode. Bij zijn advisering hanteert het adviescollege volgens het besluit de volgende criteria: a) het recidiverisico; b) de delictgevaarlijkheid; c) het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie; en d) de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding.<sup>66</sup>

61 Besluit Adviescollege levenslanggestraften, d.d. 25 november 2016, *Stcrt.* 1 december 2016, nr. 65365 en T. Spronken, 'Recht op hoop: levenslang anno 2017', *NJB* 2017/261.

62 Op 24 maart 2017 werd bekend dat de ministerraad heeft besloten Mr. Rieke Samson-Geerlings per 1 april 2017 te benoemen als voorzitter van het adviescollege. Online te raadplegen via: <<http://advocatenblad.nl/?p=99734>> (laatst geraadpleegd op 28 maart 2017).

63 Artikel 2 van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften, d.d. 25 november 2016, *Stcrt.* 1 december 2016, nr. 65365.

64 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 2 juni 2016, met als kenmerk 766939, p. 3.

65 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 2 juni 2016, met als kenmerk 766939, p. 3. Zie ook Besluit Adviescollege levenslanggestraften, d.d. 25 november 2016, *Stcrt.* 1 december 2016, nr. 65365, p. 5.

66 Artikel 4, vierde lid, van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften, d.d. 25 november 2016, *Stcrt.* 1 december 2016, nr. 65365.

De minister zal op basis van het advies een beslissing nemen. Indien het adviescollege negatief adviseert, moet dit door de minister worden gevolgd. Afwijzing van de re-integratieactiviteiten kan niet alleen worden gebaseerd op delictgevaarlijkheid, maar ook op 'de impact op nabestaanden en samenleving'.<sup>67</sup> Wanneer het adviescollege positief adviseert kan de minister hiervan afwijken, maar dan moet hij dit wel motiveren.<sup>68</sup> Wanneer de minister besluit het positieve advies van het adviescollege te volgen, worden re-integratieactiviteiten aangeboden aan de gedetineerde, waarbij verlof tot de mogelijkheden behoort. In dit geval wordt door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) naast een detentieplan ook een re-integratieplan opgesteld.<sup>69</sup> Na verloop van tijd dienen vervolgoetsingen plaats te vinden waarbij beoordeeld zal worden hoe de levenslanggestrafte de activiteiten heeft uitgevoerd en hoe hij daarop heeft gereageerd, aldus de staatssecretaris in zijn brief van 2 juni 2016.<sup>70</sup>

## 5 De door de staatssecretaris voorgestelde en reeds doorgevoerde wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in het licht van artikel 3 EVRM zoals uitgelegd door het EHRM

In het licht van de door het EHRM geformuleerde eisen lijken de plannen van de staatssecretaris de toets van artikel 3 EVRM niet te kunnen doorstaan. Het uitgangspunt zoals geformuleerd door de staatssecretaris blijft 'levenslang is levenslang', dus opsluiting tot de dood erop volgt. Dit staat haaks op het uitgangspunt van het EHRM en het CPT dat een onverkortbare levenslange gevangenisstraf te kwalificeren is als inhumain en in strijd met de menselijke waardigheid. De instelling en oprichting van het adviescollege doet er niet aan af dat de finale beslissing omtrent verkorting van de levenslange gevangenisstraf niet in de handen wordt gelegd van een onafhankelijk rechterlijk college.

Uit de uitspraak *Vinter* volgt dat staten een grote *margin of appreciation* toekomt bij het bepalen van het antwoord op de vraag of de herbeoordeling wordt verricht door een rechter of (een orgaan van) de uitvoerende macht. Het EHRM lijkt ook niet tegen een toets door een orgaan van de uitvoerende macht te zijn.<sup>71</sup> Dit herbeoordelingsmoment moet echter wel kunnen leiden tot een vooruitzicht op invrijheidsstelling. Het tussentijdse beoordelingsmoment dient immers

67 W. van Hattum, 'De beleidswijziging levenslange gevangenisstraf. Of: de nieuwe kleren van de staatssecretaris', *NJB* 91(25), p. 1769.

68 Artikel 7 van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften, d.d. 25 november 2016, *Stcr.* 1 december 2016, nr. 65365.

69 Besluit Adviescollege levenslanggestraften, d.d. 25 november 2016, *Stcr.* 1 december 2016, nr. 65365, p. 4 onder 'Periodieke advisering en herbeoordeling'.

70 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 2 juni 2016, met als kenmerk 766939, p. 4.

71 Spronken merkt hierover op dat uit Murray af te leiden is dat het EHRM hecht aan een herbeoordeling door een rechter, nu het EHRM in Murray (par. 100) opmerkt dat: 'it may be required that reasons be provided, and this should be safeguarded by access to judicial review'. In Hutchinson lijkt het EHRM deze voorwaarde echter te verzachten, door voorop te stellen dat het aan de lidstaat is of de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf door de rechter of de executieve plaatsvindt, mits de betrokken functionaris maar de bevoegdheid heeft om de criteria die het EHRM voor de herbeoordeling heeft geformuleerd, toe te passen. Spronken concludeert dan ook dat het EHRM hiermee vasthoudt aan de inhoudelijke *Vinter*-criteria, maar de procedurele waarborg van een rechterlijke en onafhankelijke herbeoordeling niet noodzakelijk acht. T. Spronken, 'Recht op hoop: levenslang anno 2017', *NJB* 2017/261. Het EHRM stemde tevens expliciet in met een eindbeoordeling door de president, en dus niet de rechter, in EHRM 4 oktober 2016, 37871/14 en 73986/14 (*T.P. & A.T./Hongarije*).

volgens het EHRM in *Vinter en Murray* als doel te hebben om te evalueren of er met het voortduren van de levenslange gevangenisstraf nog een legitiem strafdoel wordt gediend. Deze herbeoordeling is relevant nu deze de bevoegde autoriteiten in staat stelt om te beoordelen of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en deze dusdanige vooruitgang heeft gemaakt in zijn resocialisatieproces dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer gerechtvaardigd is. Van een dergelijke beoordeling is in de herziene procedure geen sprake, in ieder geval niet na 25 jaar. Volgens de nieuwe procedure dient de dan uit te voeren toets slechts om te bepalen of er in het specifieke geval een begin gemaakt kan worden met resocialisatieactiviteiten. De uiteindelijke beslissing blijft in handen van de staatssecretaris, die ook van een positief advies van het adviescollege, mits gemotiveerd, mag afwijken. Nu het uitgangspunt zoals dat geformuleerd wordt in de brief van de staatssecretaris van 2 juni 2016 nadrukkelijk 'levenslang is levenslang' blijft doet dit niet vermoeden dat de staatssecretaris hierin een ruimhartige benadering zal kiezen.

Van het vanaf de aanvang van de straf faciliteren van resocialisatieactiviteiten zodat de gedetineerde op enig moment een zodanig punt in zijn resocialisatieproces kan hebben bereikt zodat hij in aanmerking kan komen voor vrijlating, zoals vereist door het EHRM in *Murray*, is in dit geval tevens geen sprake. Dergelijke activiteiten zijn in de eerste 25 jaar van de straf zelfs nadrukkelijk uitgesloten, hetgeen regelrecht indruist tegen het door het EHRM geformuleerde uitgangspunt. Het is bovendien nog maar de vraag of resocialisatie-inspanningen na 25 jaar nog enige zin hebben. In een tijd van een snel veranderende samenleving, onder andere onder invloed van technologische ontwikkelingen, kan een gedetineerde in een dergelijk tijdsbestek immers de link met de maatschappij volledig verliezen.<sup>72</sup>

In het licht van voorgaande is het niet verrassend dat er kritisch gereageerd is op de plannen van de staatssecretaris zoals aangekondigd in de brief van 2 juni 2016. De Afdeling advisering van de RSJ heeft laten weten dat de voorgestelde beleidswijziging naar haar oordeel onvoldoende is om ervoor te zorgen dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland voldoet aan de eisen die het EHRM daar ten minste aan stelt.<sup>73</sup> De RSJ pleit ervoor de volprocedure weer in te voeren en geeft aan dat de voorgestelde toets (waarbij nadrukkelijk opgemerkt wordt dat de toets in het plan nadrukkelijk niet de toets inhoudt die het EHRM vereist) niet in handen van de staatssecretaris, maar in die van een rechter zou moeten worden gelegd, nu de staatssecretaris de vereiste onafhankelijke positie ontbeert. Ook zou dit oordeel aan een rechter moeten worden voorbehouden, nu met het betrekken van slachtoffers bij het advies dit een beslissing wordt waarin nog meer belangen, die soms onderling tegenstrijdig zijn, met elkaar moeten worden afgewogen.<sup>74</sup>

Het Forum Levenslang, dat zich inzet voor een humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, heeft in reactie op de plannen van Dijkhoff zoals aangekondigd in zijn brief van 2 juni 2016 ook laten weten dat de plannen tekortschieten in het licht van de door het EHRM

72 Zie over het effect van lange gevangenisstraffen uitgebreid M.C.A. Liem, Y.A.J.M. Kuijck & B.C.M. Raes, 'Detentiebeleving van (levens)langgestraften. Een empirische pilotstudie', *Delikt en Delinkwent* 2016/2.

73 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), advies inzake de op 2 juni 2016 door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verzonden brief met voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, d.d. 28 juni 2016, p. 6-7.

74 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), advies inzake de op 2 juni 2016 door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verzonden brief met voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, d.d. 28 juni 2016, p. 6-7.

in het licht van artikel 3 EVRM geformuleerde vereisten. Het Forum wijst hierbij nog, naast de al eerder gesignaleerde punten, op het ontbreken van heldere toetsingscriteria en procedurele waarborgen (zoals termijnen), in het plan van de staatssecretaris. Ook wordt er in het plan geen aparte aandacht besteed aan gedetineerden met een stoornis, hetgeen wel vereist wordt door het EHRM in *Murray*, aldus het Forum.<sup>75</sup> In een reactie van het NJCM op de plannen van de Staatssecretaris zijn soortgelijke kritiekpunten als genoemd door de RSJ en het Forum Levenslang te herkennen.<sup>76</sup>

Van Hattum toont zich naar aanleiding van de door de staatssecretaris aangekondigde plannen kritisch. Zij concludeert dat de staatssecretaris er met zijn gepresenteerde beleidswijziging niet in slaagt deze straf 'EVRM-proof' te maken.<sup>77</sup> Spronken is naar aanleiding van de door de staatssecretaris aangekondigde plannen en reeds doorgevoerde wijzigingen eveneens kritisch; zij concludeert dat het gouden randje van het recht op hoop zoals dat geformuleerd is door het EHRM door de plannen van de staatssecretaris dreigt te vervagen.<sup>78</sup>

In het CPT-rapport naar aanleiding van het bezoek aan Nederland, dat plaatsvond in mei 2016, toonde het CPT zich verheugd over het feit dat er in de plannen van de staatssecretaris voorzien wordt in de oprichting van een herzieningsmechanisme, al laat het CPT in het rapport zich niet uit over de verenigbaarheid van het voorgestelde mechanisme met de daaraan door het EHRM gestelde eisen. Het CPT adviseerde de regering snel te komen met de noodzakelijke wettelijke en bestuurlijke maatregelen om te voorzien in een duidelijke rechtsgang voor levenslanggestraften die gebaseerd is op objectieve criteria na een vaste termijn.<sup>79</sup>

Op 5 juli 2016 oordeelde de Hoge Raad dat de huidige wijze van tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet voldoet aan de eisen die daaraan gesteld worden door het EHRM.<sup>80</sup> In afwachting van verdere politieke besluitvorming naar aanleiding van de door de staatssecretaris op 2 juni 2016 voorgestelde wijzigingen is de verdere behandeling van de zaak aangehouden tot 5 september 2017.<sup>81</sup> De Hoge Raad geeft in zijn uitspraak aan, aan welke criteria een levenslange gevangenisstraf moet voldoen. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de plannen zoals die op dat moment voorlagen in ogen van de Hoge Raad tekortschoten. In de door de Hoge Raad geformuleerde eisen zijn de door het EHRM geformuleerde eisen duidelijk herkenbaar. Opgesomd gaat het om de volgende criteria (r.o. 3.3):

- 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.

75 Forum Levenslang, Wijziging levenslangbeleid verandert bestaande inhumane situatie niet. Reactie Forum Levenslang op de brief van de staatssecretaris van 2 juni jl., d.d. 6 juni 2016, Online te raadplegen via: <<http://www.forumlevenslang.nl/nieuws/reactie-forum-levenslang-op-aangekondigde-beleidswijziging-tenuitvoerlegging-levenslange-gevangenisstraf/>> (laatst geraadpleegd op 2 maart 2017).

76 NJCM, Reactie op de brief van staatssecretaris Dijkhoff d.d. 25 oktober 2016 over de uitwerking van de wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, d.d. 24 november 2016.

77 W. van Hattum, 'De beleidswijziging levenslange gevangenisstraf. Of: de nieuwe kleren van de staatssecretaris', *NJB* 91(25), p. 1767-1772.

78 T. Spronken, 'Recht op hoop: levenslang anno 2017', *NJB* 2017/261.

79 *Report to the Netherlands* d.d. 19 January 2017, CPT/INF (2017)1, par. 64-65.

80 HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, *NJ* 2016/348, m.nt. T. Kooijmans.

81 HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, r.o. 3.5, *NJ* 2016/348, m.nt. T. Kooijmans.



- Bij de herbeoordeling moet dan ook informatie worden betrokken betreffende de ontwikkelingen met betrekking tot de persoon van de veroordeelde alsmede de geboden mogelijkheden van resocialisatie.
- Ook dient het voor de veroordeelde reeds ten tijde van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf in voldoende mate 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.
- Als uitgangspunt heeft voorts te gelden dat de herbeoordeling na niet meer dan 25 jaar na oplegging van de levenslange gevangenisstraf plaatsvindt en dat na die termijn periodiek de mogelijkheid van herbeoordeling wordt geboden.
- De herbeoordeling dient met voldoende procedurele waarborgen te zijn omgeven.
- Alhoewel dit niet vereist wordt door het EHRM, vormt een herbeoordeling door een rechter een belangrijke waarborg dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in overeenstemming met artikel 3 EVRM plaatsvindt.
- De gedetineerde moet zich tijdens de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf – ook voordat de vorengenoemde herbeoordeling plaatsvindt – kunnen voorbereiden op een eventuele terugkeer in de samenleving en dat in verband daarmee binnen het kader van de tenuitvoerlegging mogelijkheden tot resocialisatie moeten worden geboden.<sup>82</sup>

## 6 Conclusie

Gezien geconstateerde tekortkomingen in de plannen van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de reeds doorgevoerde wijzigingen kan geconcludeerd worden dat deze tekortschieten in het licht van de door het EHRM geformuleerde criteria onder artikel 3 EVRM. De plannen en de uitvoering daarvan kunnen beschouwd worden als een halfslachtige poging om de Nederlandse levenslange gevangenisstraf in overeenstemming te brengen met artikel 3 EVRM. Het door *Vinter* en *Murray* geboden licht aan de tunnel voor de levenslang gestrafte is hierdoor verworden tot een slechts zwak schijnsel. Het wreekt zich dat het doel van de wijziging slechts was de strafrechter te bewegen de straf te blijven opleggen, niet om – meer fundamenteel – de levenslange gevangenisstraf aan te passen aan de eisen die artikel 3 EVRM daaraan stelt. Dit is een gemiste kans. Het idee van een levenslanggestrafte die na een succesvol resocialisatietraject in vrijheid wordt gesteld is blijkbaar een niet te verteren perspectief voor de bewindspersonen op het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De Door de geconstateerde tekortkomingen is het mijns inziens maar zeer de vraag of de Hoge Raad in september 2017 zal oordelen dat de levenslange gevangenisstraf in gewijzigde vorm de toets aan artikel 3 EVRM kan doorstaan.

82 HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, r.o. 3.3, NJ 2016/348, m.nt. T. Kooijmans.