

De Hoge Raad en het reviewmechanisme

Een misplaatste uitnodiging aan levenslanggestraften om re-integratieactiviteiten te ontplooiën

Wiene van Hattum¹

In 2016 is door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie onder druk van rechtspraak van het EHRM een mechanisme ontwikkeld dat moet voorzien in de herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf. Van enige innerlijke drang bij de Staat om een *prospect of release* te bieden blijkt echter niet veel. Het herbeoordelingsmechanisme heeft de positie van levenslanggestraften ten opzichte van de situatie van vóór de regeling niet wezenlijk verbeterd. Sterker nog: met de nieuwe regeling zijn de levenslanggestraften verder van huis. Voor allen geldt nu, zonder onderscheid, een periode van stilstand van minimaal 25 jaar. Positief te waarderen is dat de Hoge Raad de weg wijst naar een *judicial review*. Het is echter aan de veroordeelde om van deze mogelijkheid gebruik te maken, nu de ambtshalve optredende rechter in het gekozen reviewmechanisme de grote afwezige is.

In 2016 is door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie onder druk van de rechtspraak van het EHRM een mechanisme ontwikkeld dat moet voorzien in de herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf; een mechanisme dat de veroordeelde niet alleen een juridisch maar ook een feitelijk perspectief op invrijheidstelling biedt. Volgens de Hoge Raad voldoet de nieuwe regeling aan de door het EHRM gestelde voorwaarden, ook al houdt zij niet over en staat lang niet vast dat de door het EHRM getrokken grenzen bij de tenuitvoerlegging niet zullen worden overschreden. De Hoge Raad vertrouwt erop dat in dat geval de civiele en de penitentiaire rechter de administratie voldoende zullen bijsturen.

In dit artikel zullen achtereenvolgens de feiten worden geschetst die tot het arrest van de Hoge Raad aanleiding gaven, inclusief het nieuwe herbeoordelingsmechanisme (1). Vervolgens wordt het arrest samengevat (2) en van commentaar voorzien (3). Dan volgen enkele afsluitende opmerkingen en conclusies (4).

1. De aanloop naar het arrest van 19 december 2017

Aanleiding voor het arrest vormde de strafzaak tegen Faig B. die wegens moord, meermalen gepleegd, op 19

januari 2015 door het Gerechtshof Den Haag tot een levenslange gevangenisstraf was veroordeeld.² De verdediging had in cassatie aangevoerd dat deze straf niet mag worden opgelegd omdat zij in strijd is met het verbod van een inhumane of vernederende behandeling of bestraffing zoals neergelegd in artikel 3 EVRM. De straf zou – in strijd met de vaste rechtspraak van het EHRM – feitelijk niet verkortbaar zijn.

De advocaat-generaal bij de Hoge Raad achtte het middel gegrond. In zijn conclusie van 24 mei 2016 stelde hij vast dat het Nederlandse tenuitvoerleggingsbeleid inderdaad niet (meer) op terugkeer van levenslanggestraften in de samenleving was gericht.³ Hij concludeerde op grond van de rechtspraak van het EHRM (11.8) 'dat een stelsel, waarin de levenslang gestrafte bij veroordeling en tijdens de tenuitvoerlegging niet kan hopen op een herbeoordeling en reductie van die straf als hij te zijner tijd aan bepaalde voorwaarden voldoet, botst met artikel 3 EVRM.' Daaraan voegde hij een korte samenvatting van die rechtspraak toe: 'De enkele mogelijkheid van gratie bij terminale ziekte of volkomen aftakeling is in de ogen van het EHRM onvoldoende. Ook de levenslang gestrafte moet zich kunnen rehabiliteren. De nationale autoriteiten zullen zich daarvoor moeten inzetten

tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming en daartoe mogelijkheden voor de gestrafte moeten openen. Voor de tot levenslang veroordeelde moet duidelijk zijn aan welke voorwaarden hij moet voldoen wil hem te zijner tijd een reductie van zijn straf worden gegund (mijn cursivering WvH).’ De Hoge Raad onderschreef deze conclusie maar omdat de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie kort daarop aankondigde zijn beleid te zullen wijzigen,⁴ hield de Hoge Raad de zaak op 5 juli 2016 voor een jaar aan.⁵ In dat jaar is een (getrap) mechanisme in het leven geroepen dat voorziet in ‘periodieke advisering’ door het Adviescollege Levenslanggestraften (eerste tree), twee jaar later gevolgd door een door de minister ambtshalve te starten gratieprocedure (tweede tree). Een en ander is neergelegd in het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften van 25 november 2016, in werking getreden op 1 maart 2017.⁶

Volgens het Besluit wordt de levenslanggestrafte de eerste 25 jaar detentie niet toegelaten tot verlof en andere ‘op re-integratiegerichte activiteiten’, activiteiten die enerzijds te maken hebben met de praktische organisatie van terugkeer in de vrije samenleving, zoals huisvesting en identiteitsbewijs, en anderzijds zien op de voorbereiding van een stabiel leven na detentie, te weten ‘werk en inkomen, schulden en zorg.’⁷ De eerste 25 jaar detentie staan namelijk ‘primair’ in het teken van ‘bestrafing en vergelding’.⁸ Gevraagd naar wat dit precies inhoudt, antwoordde de staatssecretaris in zijn brief van 2 september 2016⁹ dat levenslanggestraften niet aan een ander regime worden onderworpen dan andere gedetineerden met uitzondering van deelname aan genoemde op re-integratiegerichte activiteiten. Na deze 25 jaar brengt het bij het Besluit in het leven geroepen Adviescollege periodiek advies uit over de vraag of de veroordeelde voor re-integratieactiviteiten, en voor verlof, in aanmerking komt. Het Adviescollege moet daarbij vier criteria hantieren: het recidiverisico, de delictgevaarlijkheid, het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie en ‘de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding’. Het Adviescollege hoort de veroordeelde en tevens de nabestaanden en slachtoffers.¹⁰ Na een positief advies van het Adviescollege gevolgd door een positief besluit van de minister kan met de re-integratieactiviteiten worden begonnen en kan eventueel verlof (van maximaal één dag per keer)¹¹ worden verleend.

Twee jaar na de eerste periodieke beoordeling door het Adviescollege start de minister de gratieprocedure.

Twee jaar na de eerste periodieke beoordeling door het Adviescollege start de minister de gratieprocedure. Deze gratieprocedure wordt in de beleidsstukken ‘de herbeoordeling’ genoemd

Deze gratieprocedure wordt in de beleidsstukken ‘de herbeoordeling’ genoemd. Indien het eerste advies inderdaad precies na 25 jaar is uitgebracht, start de gratieprocedure/herbeoordeling dus na 27 jaar detentie. Deze procedure start ook als niet is besloten tot het verlenen van de op re-integratie gerichte activiteiten of als deze nog niet zijn aangevangen. De ambtshalve gratieprocedure is onderworpen aan de voorwaarden en criteria van de Gratiwet. De termijn van 27 jaar detentie is gekozen met het oog op de grens die het EHRM aan het uiterste moment van herbeoordeling stelt, te weten ‘niet later dan 25 jaar na oplegging van de straf’. Door een gemiddelde aan te houden van twee jaar voorlopige hechtenis tot aan de oplegging van de straf valt de vereiste beoordeling van eventuele verkorting van de straf volgens de toelichting van de staatssecretaris¹² binnen deze uiterste grens. De twee jaar tussen advisering door het Adviescollege en de start van de gratieprocedure dienen er voorts toe de veroordeelde ‘voldoende tijdig’ in staat te stellen om in de gratieprocedure ‘te laten zien dat hij vorderingen heeft gemaakt op het gebied van resocialisatie en re-integratie.’¹³ De getrapte procedure en de daarbij vastgestelde termijnen gelden voor alle levenslanggestraften gelijk.

Per 1 september 2017 werden met het oog op de uitvoering van het nieuwe herbeoordelingsmechanisme de Regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (RSPOG) en de Regeling Tijdelijk Verlaten van de Inrichting aangepast (RTVI).¹⁴ Aan de RSPOG werden bepalingen toegevoegd met betrekking tot gedragskundige rapportage aan het begin van de straf en zes maanden voor het uitbrengen van het eerste advies door het Adviescollege (art. 12 lid 2 en 3 RSPOG) en aan de RTVI werd een hoofdstuk toegevoegd met betrekking tot re-integratieverlof voor levenslanggestraften (art. 20d RTVI).

Auteur

1. Mr. dr. W.F. van Hattum is UD bij de vakgroep Strafrecht en Criminologie Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en voorzitter van Forum Levenslang.

Noten

2. Hof Den Haag, 19 januari 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:37. B. is door het hof veroordeeld wegens moord (driemaal gepleegd) en vuurwapenbezit. Voorts bepaalde het hof de straf wegens de in e.a.

cumulatief ten laste gelege feiten die inmiddels onherroepelijk waren terecht, te weten doodslag en poging tot doodslag, op twaalf jaar.

3. CAG 24 september 2016, ECLI:NL:PHR:2016:406, 11.7.2-11.7.8.
4. Bij brief van 2 juni 2016, Kamerstukken II 2015/16, 29279, 325.
5. HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, NJ 2016/348, m.nt. T. Kooijmans.
6. *Stcr.* 2016, 65365, zoals gewijzigd op 14 juni 2017, *Stcr.* 2017, 32577.

7. De activiteiten worden genoemd in *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 338, p. 16; de classificatie is van de auteur.
8. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 325, p.3.
9. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 338, p. 18.
10. Met het oog op de waarborging van de belangen van slachtoffers en nabestaanden is een lid met bijzondere expertise op dit gebied aan het Adviescollege toegevoegd, art. 2 lid 1 Besluit. Op 8 juni 2017 is op

deze plek prof dr. R.M. Letschert benoemd, *Stcr.* 2017, 33598.

11. Art. 20d lid 5 Regeling Tijdelijk Verlaten Inrichting (nieuw).
12. *Kamerstukken II* 2016/17, 29279, 366, p. 15.
13. Toelichting op art. 4 Besluit *Stcr.* 2016, 65365, p. 6.
14. *Stcr.* 2017, 48627, in werking getreden op 1 september 2017.



Sisyphus © Vera Boldt / Alamy

Op 5 september 2017 concludeerde de A-G¹⁵ bij de Hoge Raad dat het Besluit Adviescollege levenslangstraffen in samenhang met de andere regelingen een herbeoordelingsmechanisme in het leven roept dat – ook al is het beperkt tot ‘het strikt noodzakelijke’ (4.2) – de toets aan artikel 3 EVRM kan doorstaan. Overeenkomstig adviseerde hij het cassatiemiddel te verwerpen. Op 19 december 2017 volgde de Hoge Raad dit advies.¹⁶ Daarmee is de levenslange gevangenisstraf in artikel 10 Sr weer een goorloofde sanctie geworden.¹⁷

2. Het arrest

De Hoge Raad citeert allereerst uit zijn tussenarrest van 5 juli 2016 het juridisch kader dat van belang is voor de beantwoording van de vraag of de levenslange gevangenisstraf – gelet op de wijze van tenuitvoerlegging – voldoet aan de eisen van artikel 3 EVRM. Vervolgens herhaalt hij integraal zijn overwegingen uit dat arrest inclusief de belangrijkste passages uit de rechtspraak van het EHRM (*Vinter/het Verenigd Koninkrijk*¹⁸ en *Murray/Nederland*¹⁹). Dan volgt de beoordeling van het sindsdien ontworpen herbeoordelingsmechanisme. Daarbij heeft de HR zich de vraag gesteld of de mogelijkheid tot herbeoordeling ‘in het algemeen beschouwd’ van zodanige aard is dat de oplegging van de levenslange gevangenisstraf in overeenstemming met art. 3 EVRM kan plaatsvinden (r.o. 3.2). De Hoge Raad gebruikt daarbij de term ‘herbeoordeling’ over-

rigens voor het geheel van het getrapte systeem, inclusief de procedure bij het Adviescollege (r.o. 3.4). Hij geeft aan die term dus een andere inhoud dan de beleidsmakers doen. Hoewel de woordkeus van de Hoge Raad – vanwege haar eenvoud – aantrekkelijk is, mag niet uit het oog worden verloren dat de herbeoordeling waarop het EHRM doelt (het *review mechanism*), toegespitst moet zijn op de vraag ‘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’ (*Vinter*, par. 119). Het gaat dus in de door het EHRM bedoelde *review* om de vraag of de veroordeelde in vrijheid gesteld kan worden (hetgeen een andere vraag is dan of de veroordeelde mag worden toegelaten tot re-integratieactiviteiten, de vraag die het Adviescollege na 25 jaar detentie beoordeelt). De door het EHRM bedoelde *review* moet, zoals gezegd, uiterlijk 25 jaar na oplegging van de straf plaatshebben (*‘guaranteeing a review no later than twenty-five years after imposition of a life sentence’*, *Vinter*, par. 120). De gekozen termijn van 27 jaar detentie bespreekt de HR in r.o. 3.5.2. Behalve op de termijn gaat de Hoge Raad apart in op de bij de herbeoordeling te hanteren criteria (r.o. 3.5.3), de procedurele waarborgen (r.o. 3.5.4) en het detentieregiem (r.o. 3.5.5). Deze rechtsoverwegingen worden hieronder van commentaar voorzien.

3. Commentaar

De termijn (r.o. 3.5.2)

Zoals onder 1. beschreven is de keuze voor de termijn van 27 jaar detentie tot aan de start van de gratieprocedure gebaseerd op een gemiddelde van twee jaar voorlopige hechtenis tot aan eerste oplegging van de straf, vermeerderd met 25 jaar. De Hoge Raad acht deze 27 jaar niet onverenigbaar met de door het EHRM getrokken grens, nu hierin de voorlopige hechtenis wordt verdisconteerd. Hij wijst in dit verband op de zaak *Bodein/Frankrijk*²⁰ waarin een termijn van 30 jaar voor het EHRM acceptabel was omdat de voorlopige hechtenis van die termijn zou worden afgetrokken en dan 26 jaar detentie vanaf oplegging zou overblijven. Bovendien, zo voegt de Hoge Raad toe, kan de veroordeelde 'te allen tijde' zelf een gratieverzoek

Het had de Hoge Raad gesierd indien hij had toegelicht waarom een stelselmatige overschrijding van de uiterste grens aanvaardbaar is

indienen. Deze redenering klinkt plausibel. Echter, de normale Franse wachtermijn is 18 of 22 jaar²¹ en de termijn van 30 jaar, die aan de orde was in *Bodein*, is een bijzondere,²² die slechts geldt voor een fractie van de Franse levenslanggestraften (momenteel drie van de circa 550).²³ Een overschrijding komt dus in Frankrijk een enkele maal in een heel bijzonder geval voor. De Nederlandse termijn van 27 jaar impliceert niet een enkele maar een stelselmatige overschrijding van de door het EHRM getrokken grens. Voor ten minste 23²⁴ van de huidige 35 levenslanggestraften geldt immers dat de duur van de voorlopige

hechtenis tot aan het moment van strafoplegging niet twee jaar bedraagt maar zelfs (veel) minder dan één jaar, in één geval zelfs maar vier maanden. Bovendien geldt dat na die 27 jaar pas een gratieprocedure wordt 'opgestart'²⁵ terwijl de Franse veroordeelden na afloop van de termijn rechtstreeks het oordeel kunnen inroepen van de rechter die hen in vrijheid kan stellen. In de gratieprocedure moeten, alvorens de minister een beslissing kan nemen, eerst nog de adviezen van het OM en de strafopleggende rechter worden ingewonnen en deze adviezen én de beslissing kunnen – wegens het ontbreken van termijnen – lang op zich laten wachten.²⁶ In verreweg de meeste gevallen zal dus veel later dan de door het EHRM aangegeven grens van 25 jaar na oplegging van de straf de mogelijkheid van invrijheidstelling worden beoordeeld.

Het had de Hoge Raad gesierd indien hij had toegelicht waarom een stelselmatige overschrijding van de uiterste grens aanvaardbaar is en waarom die overschrijding voor alle levenslanggestraften gelijkelijk mag gelden. Er bestaan immers goede gronden om voor bepaalde categorieën levenslanggestraften (veel) kortere termijnen te hanteren, bijvoorbeeld voor degenen die werden veroordeeld vóórdat de absolute opvatting over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf haar intrede deed (en die mochten rekenen op een resocialiserende individuele behandeling, gericht op terugkeer in de samenleving binnen twintig jaar,²⁷ of degenen die wegens een delict gepleegd vóór 1 februari 2006 (de verhoging van het strafmaximum van twintig naar dertig jaar) werden veroordeeld (en voor wie het maximum van twintig jaar door de rechter te laag werd geacht maar aan wie wellicht bij een maximum van dertig jaar een tijdelijke straf zou zijn opgelegd)²⁸ en degenen wier vonnis is overgenomen van een vreemde Staat (en voor wie mogelijk een gunstiger herbeoordelingsmechanisme bestond). De regeling maakt dit soort onderscheid echter onmogelijk; geen van de levenslanggestraften komt binnen 27 jaar in aanmerking voor een herbeoordeling.

Dat de veroordeelde zelf eerder een gratieverzoek kan indienen, zoals de Hoge Raad aanvoert, verandert hieraan niets, omdat dit verzoek kansloos is zolang geen verlopen zijn toegekend²⁹ en geen verlopen worden toege-

15. CAG 5 september 2017, ECLI:NL:PHR:2017:874.

16. HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185.

17. Vgl. Kooijmans, noot onder HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, *NJ* 2016/348.

18. EHRM (GK) 9 juli 2013, 66069/09, 130/10, 3896/10 (*Vinter e.a./VK*), *NJ* 2016/135, m.nt. Keijzer onder *NJ* 2016/136.

19. EHRM (GK) 26 april 2016, 10511/10 (*Murray/Nederland*), *NJ* 2017/463, m.nt. B.E.P. Myjer.

20. EHRM 13 november 2014, 40014/10 (*Bodein/Frankrijk*).

21. Art. 132-23 CP.

22. Deze termijn is gebaseerd op art. 221-4

CP jo. 720-4 CPP en geldt voor daders van een moord gepaard gaande met verkrachting, marteling of onmenselijkheid gepleegd op een kind jonger dan vijftien jaar.

23. Wikipedia, trefwoorden 'Perpétuité incompressible' respectievelijk 'Life imprisonment in France'.

24. Vgl. W.F. van Hattum, 'Van Gratie naar herbeoordeling', *DD* 2017/25 onder 5, p. 250, noot 73.

25. De in het Besluit in dit verband gehanteerde terminologie ('in overweging nemen' in art. 4 lid 2 Besluit (oud), toegelicht met de woorden 'wordt uitgevoerd' in de toelichting, p. 4) en, na wijziging van het Besluit, 'wordt beoordeeld' (toegelicht met 'moet plaatsvinden') komt er immers steeds op neer dat de gratieprocedure in art. 19

Gratiewet vanaf dat moment op gang zal worden gebracht. Heel duidelijk hierover zijn de antwoorden van de staatssecretaris van 20 december 2016, *Kamerstukken II* 2016/17, 29279, 366, p. 8 en 11 (opmerking verdient dat in deze antwoorden nog uitgegaan wordt van het aanvankelijke model om de gratieprocedure niet 27 jaar na aanvang detentie maar 25 jaar na oplegging van de straf te laten starten, hetgeen, achteraf gezien, voor degenen die voor het eerst door een hof tot een levenslange straf worden veroordeeld een 'onwenselijke' verlenging van de termijn zou betekenen en daarom is gewijzigd, *Stcr.* 2017, 32577, toelichting).

26. De gemiddelde duur van gratieverzoeken van levenslanggestraften was de afge-

lopen jaren ten minste twee jaar met een uitschieter naar vijf jaar. Doordat het onderzoek naar de impact op nabestaanden en slachtoffers en een gedragskundig onderzoek thans in het voortraject zijn ingebouwd kan de procedure (aanzienlijk) korter gaan duren.

27. W.F. van Hattum, 'In de daad een mens. De gratieprocedure levenslanggestraften: departementaal beleid en magistraal toezicht, vroeger en nu', *DD* 2009/24, p. 325-352.

28. Een voorbeeld is Hof Den Haag 1 juni 2014, ECLI:NL:GHSGR:2004:AP0700.

29. De Catch 22-situatie zoals zich voordoeft in de zaak van *C/Staaf*, Rb. Den Haag 14 april 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:3801.

Zonder intensieve behandeling maken zij weinig kans om na 25 jaar niet meer als delictgevaarlijk te worden beschouwd

kend zolang de veroordeelde niet is toegelaten tot de re-integratiefase (artikel 20d lid 3a RTVI), hetgeen pas op zijn vroegst gebeurt als de minister daarover heeft beslist na een positief advies van het Adviescollege en dus pas na ruim 25 jaar. Als de veroordeelde zelf een gratieverzoek indient, is een beslissing hierop dus ook niet binnen 27 jaar te verwachten. Hoe de Hoge Raad kan overwegen dat de regeling op het punt van de termijn niet onverenigbaar is met de door het EHRM getrokken grenzen is kortom niet erg begrijpelijk.

Het regiem (r.o. 3.5.5)

De termijn van 27 jaar zou eventueel anders kunnen worden beoordeeld, althans ten aanzien van degenen die niet in een van de hierboven genoemde bijzondere categorieën vallen, indien deze periode ten volle kon worden benut om te werken aan de terugkeer in de samenleving, zoals ook het EHRM voor ogen lijkt te staan. De eerste 25 jaren staan echter 'primair in het teken van bestraffing en vergelding' hetgeen toewerken naar terugkeer uitsluit, terwijl de twee jaar voorbereiding op de gratieprocedure – indien die voorbereiding al zou worden toegestaan – te kort is om een faire kans te krijgen. Het betreft hier immers een categorie gedetineerden met een over het algemeen complexe persoonlijkheidsproblematiek. Ongeveer *de helft* van hen leed ten tijde van het delict aan een geestelijke stoornis.³⁰ Zonder intensieve behandeling maken zij dus weinig kans om na 25 jaar (de toets omtrent toelating tot re-integratieactiviteiten) niet meer als delictgevaarlijk te worden beschouwd. Met name het ontbreken van een actief op de re-integratie van betrokkenen gericht regime vormt dan ook in de regeling het heikele punt.³¹

De Hoge Raad ziet echter in de wachttijd van 25 jaar geen onoverkomelijk bezwaar omdat hij ervan uitgaat dat aan de veroordeelde activiteiten worden aangeboden '*die hem in staat stellen zich gedurende de detentie te ontwikkelen als ook inzicht te verkrijgen in de relevante en noodzakelijke ontwikkelingsmogelijkheden ten behoeve van een mogelijke terugkeer in de samenleving en met het oog op de advisering en de besluitvorming omtrent het aanbieden van re-integratieactiviteiten na ommekomst van die termijn*' en de nieuwe regelingen dit aanbod 'niet uitsluiten'. De Hoge Raad acht het daarbij van belang dat in het eerste jaar na onherroepelijke veroordeling gedragskundige rapportage plaatsvindt 'in verband met het aanbieden van passende (medische) behandeling en (psychiatrische) zorg' en doelt hiermee kennelijk op de nieuwe bepalingen in artikel 12 RSPOG. Mocht in deze periode onvoldoende aan genoemde opdracht tegemoet worden gekomen dan, zo overweegt de Hoge Raad, kan de veroordeelde zich wenden tot de penitentiare rechter en, na toelating tot de re-integratiefase, kan hij dat ook doen met betrekking tot beslissingen omtrent het verlenen van re-integratieverlof.³²

Het aangeboden dagprogramma voorziet momenteel echter niet in die ontwikkelingsmogelijkheden en het ziet er niet naar uit dat dit zal veranderen. Ten aanzien van alle levenslanggestraften geldt dat hen gedurende de eerste 25 jaar niet meer wordt geboden dan 'structuur, regelmaat en het aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid'.³³ Dit gebeurt binnen het regiem van 'promoveren en degraderen', dat is onderverdeeld in een 'plus-' en een 'basisregiem'.³⁴ De A-G³⁵ begrijpt dit regime aldus 'dat contact met de buitenwereld zoals gezin en familie, maar ook met de reclassering, voor zover dat de ontwikkeling van de gedetineerde ten goede komt, zal worden gestimuleerd, dat ook verder de gedetineerde zal worden uitgenodigd voor en betrokken bij activiteiten die hem beter inzicht zullen geven in zijn eigen functioneren jegens anderen en dat de afsluiting van de samenleving niet verder zal gaan dan nodig is voor de tenuitvoerlegging van de straf.' Hij verwijst daarbij naar de door de staatssecretaris genoemde 'modules die strekken tot het verbeteren van het inzicht in onder meer de gevolgen van het eigen handelen en tot het verruimen van hun sociale vaardigheden' zoals 'Reflector' en 'Kies voor Verandering'.³⁶ Dit beeld klopt echter niet. Het veronderstelde reclasseringscontact wordt geweigerd omdat dit een op re-integratie gerichte activiteit betreft³⁷ en het regiem dat de staatssecretaris schetst, biedt niet datgene wat nodig is voor serieuze ontwikkeling en groei van de hier bedoelde groep gedetineerden; de modules zijn niet op hun situatie toegeschreven. De Reflector is een vragenlijst over de doelen die de veroordeelde ná zijn straf wil verwezenlijken; deze lijst moet elke gedetineerde invullen om deel te mogen nemen aan het plusprogramma, dus direct na aanvang van de straf. De module Kies voor Verandering bestaat uit zes bijeenkomsten die de gedetineerde moeten stimuleren na te denken 'over de vraag of zij na hun detentieperiode een andere weg willen inslaan en of zij willen stoppen met het plegen van delicten',³⁸ vragen die geschikt zijn voor veelplegers. De bewindsman schrijft voorts dat positief gedrag wordt beloond door plaatsing in het plusprogramma. Dat betekent 48 uur per week uit de cel in plaats van 42,5, een situatie die in een gewoon regiem al na zes weken kan worden bereikt. Dan volgen echter nog 25 jaar minus de fase van voorlopige hechtenis en die zes weken. Andere trainingsprogramma's worden niet genoemd en bestaan tot nog toe ook niet. De omschrijving van de geboden training tot verbetering van inzicht en de mogelijkheden tot resocialisatie is dus misleidend. Wat in dit verband bedoeld wordt met de mogelijkheid van plaatsing op een afdeling 'die is ingericht op langdurig verblijf' is voorts onduidelijk aangezien de enige afdeling die bestond niet zo mocht heten en vervolgens is opgeheven.³⁹ Het moge zo zijn dat de regeling het nodige aanbod van ontwikkelingsmogelijkheden niet uitsluit, maar zij sluit het in elk geval momenteel ook niet in.

Dit gebrek aan op levenslanggestraften toegespitste bejegening ware enigszins te ondervangen indien in het nieuwe systeem een zogeheten volgprocedure zou zijn opgenomen, een procedure waarin de veroordeelden om de paar jaren worden gescreend op de verschillende aspecten van zijn ontwikkeling en die de mogelijkheid biedt tot een langdurige op resocialisatie gerichte behandeling.⁴⁰ In zijn arrest van 16 juni 2009 achtte de Hoge Raad het intrekken van deze procedure nog 'niet zonder betekenis'.⁴¹ Deze volgprocedure is en blijft echter afgeschaft. Daarvoor in de plaats komt nu de gedragskundige rapportage welke is uitgebracht ten tijde van de berechting. Zoals de RSJ heeft uiteengezet,⁴² biedt die rapportage echter onvoldoende aanknopingspunten om gedurende de eerste 25 jaar detentie te kunnen beoordelen welke behandeling met het oog op re-integratie van de betrokkene aangewezen is. Langdurige behandeling is sedert 2007 bovendien categoriaal uitgesloten.⁴³ Het beleid is er sindsdien op gericht om gedetineerden die lijden aan een stoornis alleen tijdelijke⁴⁴ (crisis)opname in één van de PPC's te bieden,⁴⁵ waar overigens het plusregiem niet geldt⁴⁶ en over het algemeen een individueel regiem wordt gehanteerd.⁴⁷ Dat levenslanggestraften zo nodig psychiatrische, psychologische en medische zorg krijgen, zoals de Hoge Raad memoreert, is onvoldoende argument om dit manco in de regeling weg te nemen. Deze zorg vloeit immers al voort uit de aan de overheid opgedragen taak om de veroordeelden (gezond) in leven te houden.⁴⁸ Het is dan ook zeer de vraag of het regiem waaraan de levenslanggestraften vanaf nu worden onderworpen op den duur de 'noodzakelijke ontwikkelingsmogelijkheden ten behoeve van een mogelijke terugkeer in de samenleving' zal bieden zoals de Hoge Raad verwacht. De geluiden uit de politiek wijzen op het tegendeel. Door de bewindslieden wordt ook na het tussenarrest van 5 juli 2016 nog steeds getamboereerd op de door hen wen-

selijk geachte uitzichtloosheid van de straf met zinnen als: 'Wij moeten onze samenleving beschermen door die figuren zo lang mogelijk achter slot en grendel te houden',⁴⁹ 'levenslang is in beginsel levenslang'⁵⁰ en: 'We moeten ons realiseren dat je – *tenzij je levenslang hebt* – toch weer een keer terugkomt in de maatschappij'.⁵¹ Tegen het vonnis van de Rechtbank Den Haag van 14 april 2017,⁵² dat de Staat opdroeg concreet duidelijk te

Door de bewindslieden wordt ook na het tussenarrest van 5 juli 2016 nog steeds getamboereerd op de door hen wenselijk geachte uitzichtloosheid van de straf

maken aan welke voorwaarden de betrokkene moet voldoen om voor gratie in aanmerking te komen, tekende de Staat appel aan en hij zette dit appel ook na de uitspraak van de Hoge Raad van 19 december 2017 voort. Het hof⁵³ was het echter met de eerste rechter eens (naarmate de straf langer duurt moet de Staat preciezer aangeven wat een levenslanggestrafte moet doen om voor gratie in aanmerking te komen) en bekrachtigde het vonnis. Aan dit rijtje van gedragingen van de Staat die duiden op niet-loyaal meewerken aan het bieden van het door het EHRM bedoelde *prospect of release* – reëel

30. W.F. van Hattum, 'Plaatsing van levenslanggestraften in het gevangeniswezen', *NJB* 2017/2181, afl. 41.

31. Vergelijk RSJ, advies 'inzake voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf', 28 juni 2016.

32. Art. 20d lid 1 en 7 RTVI. Vóór de inwerkingtreding van deze regeling stond dit beroep wel voor die fase open, zie Van Hattum, 'Een review procedure voor de levenslange gevangenisstraf', *DD* 2016/41, nrs. 8 en 9.

33. Zie 'Dagprogramma en resocialisatie in detentie' in de brief van de staatssecretaris van 2 september 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 338, p. 17, 18.

34. Hoofdstuk 1a RSPOG.

35. CAG 5 september 2017, 4.5.

36. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 338, p. 17.

37. Dit contact moest door de veroordeelde bij de rechter worden afgedwongen, zie Hof Den Haag van 11 oktober 2016.

38. J. Plaisier e.a., *Kies voor verandering, Evaluatie van de theoretische onderbouwing, de uitvoering en uitkomsten van de training voor volwassen gedetineerden*, WODC 2016. Ook de Reflector wordt in dit rapport beschreven.

39. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 338, p. 17. De afdeling die daartoe in oktober 2013 in het leven werd geroepen, is met de verhuur van Norgerhaven aan de Noren in mei 2015 weer opgeheven, zie hierover Hof Den Haag 14 juli 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:1948. Dat afdeling E0 in Heerhugowaard als 'adequaat alternatief' kan worden beschouwd, wordt bestreden, zie BC 7 december 2017, RSJ 17/1504/BG.

40. Bijv. een procedure zoals ontworpen door het Forum Levenslang naar het model van de vroegere volgprocedure, zie: www.forumlevenslang.nl/publicaties/.

41. HR 16 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF3741, *NJ* 2009/602, r.o. 2.11.2.

42. RSJ-Advies inzake wijziging Regeling spog en Regeling tvi inzake beleidskader levenslanggestraften, 15 augustus 2017.

43. Dat gebeurde enerzijds door wijziging van art. 2 lid 6 Verlofregeling TBS en anderzijds door het buiten toepassing laten van art. 13 Sr. Van Hattum, *NJB* 2017/2181, afl. 41. Zie ook BC 9 maart 2017, RSJ 16/2713/TR en RSJ 164178/TR m.nt. M.J.F. van der Wolf in *Sancties* 2017/4, p. 254–261, over weigering overplaatsing naar een tbs-kliniek, ook op basis van 'landelijk beleid'.

44. Zie bijv. BC 1 februari 2017, RSJ 16/32123/GA, over het abrupt afbreken van een behandeling in het PPC vanwege 'landelijk beleid'.

45. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 338, p. 17 en 18: 'Plaatsing in een PPC is aan de orde zolang dat nodig is, mede met het oog op een humane tenuitvoerlegging van de opgelegde straf'. Dit is een wezenlijk andere benadering dan 'plaatsing zolang behandeling met het oog op vermindering delictgevaarlijkheid noodzakelijk is'. Zie voorts Van

Hattum, *NJB* 2017/2181, afl. 41.

46. Art. 1e sub c RSPOG.

47. De CPT uitte in 2017 kritiek op dit regiem vanwege de disproportioneel lange duur dat juist gedetineerden die zorg nodig hadden alleen in hun cel werden gelaten, Rapport 19 januari 2017, CPT/Inf (2017), nr. 90.

48. Art. 41-43 PBW.

49. *Handelingen II*, 8 september 2016, 109-8-11.

50. Brief van 2 september 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 338, p. 18.

51. Of woorden van gelijke strekking, uitgesproken door minister Dekker op de dag van zijn aantreden, 26 oktober 2017, NPO 1.

52. Rb. Den Haag 14 april 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:3801.

53. Hof Den Haag 27 februari 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:320.

uitzicht op invrijheidstelling – kan nog worden toegevoegd dat de bewindslieden zelf ervan blijk hebben gegeven er niet van overtuigd te zijn dat tenuitvoerlegging de laatste jaren was ontaard.⁵⁴ Al deze feiten duiden op de tegenzin van de administratie om werkelijk naar de re-integratie van deze gedetineerden te streven en hen zo een reëel vooruitzicht op vrijlating te bieden. De Hoge Raad had dan ook op zijn minst een duidelijker waarschuwing kunnen geven dat een gebrekkige inhoudelijke invulling van het bieden van het *prospect of release* een schending van artikel 3 EVRM kan opleveren in plaats van te overwegen dat aan het verleden ‘geen (doorslaggevende) betekenis’ meer toekomt (r.o. 3.6).

De criteria (r.o. 3.5.3)

Zoals onder 2. aangestipt, ziet de Hoge Raad het trapsgevoelmechanisme als één samenhangend systeem van herbeoordeling. De criteria die het Adviescollege moet aanleggen zijn daarom volgens de Hoge Raad ‘tevens van belang’ voor de beslissing omtrent gratieverlening. Daarnaast moet, zo volgt uit de rechtspraak van het EHRM, de *Vinter*-toets worden aangelegd en geldt daarnaast de maatstaf van de wet (artikel 2 aanhef en onder b Gratiewet, de doelmatigheidstoets). Het komt er, aldus de Hoge Raad, in deze procedure of bij de beoordeling van een later ingediend gratieverzoek⁵⁵ op aan of – gelet op het

Het arrest zou bijkans zo kunnen worden verstaan dat het dient om de levenslanggestrafte alsnog re-integratieactiviteiten aan te bieden

gedrag en de ontwikkeling van de veroordeelde gedurende zijn detentie, en in aanmerking genomen de overige in artikel 4 lid 4 Besluit ACL genoemde criteria – verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer is gerechtvaardigd. De criteria in het Besluit, de *Vinter*-toets en de doelmatigheidstoets vormen aldus in de herbeoordelingsprocedure één geheel. De Hoge Raad stelt vervolgens dat vanwege de samenhang tussen de in de gratieprocedure toepasselijke maatstaf en de advisering door het Adviescollege, de criteria genoemd in artikel 4 lid 4 Besluit de veroordeelde ‘in voldoende mate’ inzicht verschaffen ‘in de objectieve criteria’ die worden aangelegd in de procedure van herbeoordeling. Dit is een duistere passage. Het is immers niet goed te begrijpen hoe het zelfstandig toe te passen, niet-objectieve, criterium ‘impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding’ inzicht kan verschaffen ‘in de [overige?] objectieve criteria’. Met deze overweging accordeert de Hoge Raad de toepassing van

een criterium dat geen inzicht geeft in de ontwikkeling van de veroordeelde, hetgeen een verruiming betekent van de *Vinter*-toets.

De procedurele waarborgen (r.o. 3.5.4)

De A-G merkte al op dat de motiveringseisen in de herbeoordelingsprocedure ‘nou niet bepaald indruk maken’.⁵⁶ Zo is bijvoorbeeld niet voorgeschreven dat de veroordeelde op de hoogte moet worden gesteld van de redenen van het Adviescollege om de minister negatief te adviseren. Als oplossing draagt hij aan dat de veroordeelde in dat geval wel zelf een gratieverzoek kan indienen (!). De Hoge Raad stapt op dezelfde haast luchtige manier over procedurele onvolkomenheden in de regeling heen. De levenslanggestrafte kan de rechter inschakelen als het verloop van de procedure (vanaf het adviescollege) dan wel de (motivering van) de beslissing van de minister daartoe aanleiding geeft (r.o. 3.5.4), of als niet binnen een redelijke termijn een beslissing op het gratieverzoek wordt genomen (r.o. 3.5.4)⁵⁷ en als de beslissing van de minister in het licht van artikel 3 EVRM onrechtmatig zou zijn (r.o. 3.5.4). Voeg daarbij de overwegingen dat de levenslanggestrafte bij de penitentiaire rechter het juiste aanbod van ontwikkelingsmogelijkheden kan proberen af te dwingen (r.o. 3.5.5) en dat hij, als de procedure tot herbeoordeling te lang duurt, zelf een (kansloos) gratieverzoek kan indienen (r.o. 3.5.2), dan is de conclusie dat het oordeel van de Hoge Raad wel erg zwaar leunt op de bijsturende rol van de rechter én daarmee op de activiteiten die de veroordeelde daartoe zelf moet ontplooiën. Hij zal rechtsbijstand moeten zoeken en financieren, een verzoek of eis moeten formuleren en (laten) indienen en in geval van een civiele procedure zal hij zich moeten voorbereiden op de openbaarheid van de behandeling van de zaak. Het arrest zou bijkans zo kunnen worden verstaan dat het dient om de levenslanggestrafte alsnog re-integratieactiviteiten aan te bieden. Het behoeft echter geen betoog dat de jarenlange onderwerping, voor in beginsel onbepaalde duur, aan een regiem van tucht en regelmaat, zonder normaal contact met de buitenwereld, tot institutionalisering leidt en op het moment dat de levenslanggestrafte in actie zou willen komen zijn weerbaarheid hierdoor is ondermijnd.⁵⁸ Het nieuw gekozen systeem is in dit opzicht erg onevenwichtig.

Een positief punt in het arrest is dat de Hoge Raad uitvoerig en met verwijzing naar de Kamerstukken motiveert waarom tegen een negatieve beslissing op het gratieverzoek de gang naar de burgerlijke rechter openstaat. Dit is een bevestiging van de juistheid van het arrest van Hof Den Haag van 5 april 2016.⁵⁹

4. Afsluitende opmerkingen en conclusies

Het herbeoordelingsmechanisme heeft de positie van levenslanggestraften ten opzichte van de situatie van vóór de regeling niet wezenlijk verbeterd. Immers was reeds in 2016 een situatie bereikt waarin de vereiste vrijheden bij de rechter konden worden afgedwongen.⁶⁰ Met de nieuwe regeling zijn de levenslanggestraften zelfs verder van huis. Voor allen geldt nu, zonder onderscheid, een periode van stilstand van minimaal 25 jaar. Dat is extreem lang indien men dit vergelijkt met het gratiebe-

leid tot circa 2005 of met de situatie in de landen om ons heen. Deze lange tijd van institutionalisering zal het re-integratieproces bemoeilijken en dus de straf verlenen, zeker bij degenen die op behandeling zijn aangewezen voor de vermindering van het recidivegevaar. Het ontbreken van een volprocedure werkt dit verder in de hand. Zo kan immers niet tijdig worden vastgesteld welke zorg of behandeling de betrokkenen nodig hebben voor een faire herbeoordeling, een beoordeling die bovendien stelselmatig later zal worden uitgevoerd dan de door het EHRM getrokken grens, ook later dan in *Bodein*. Daarbij wordt de toets tevens in strijd met de rechtspraak van het EHRM met een subjectief criterium veruimd.

Positief te waarderen is dat de Hoge Raad de weg wijst naar een *judicial review*.⁵⁴ Het is echter aan de veroordeelde om van deze mogelijkheid gebruik te maken, nu de ambtshalve optredende rechter in het gekozen review-mechanisme de grote afwezige is. Ook het bewaken van redelijke termijnen en een redelijke invulling van een op terugkeer gericht regiem komen voor rekening van de veroordeelde. Het arrest legt in feite de verantwoordelijkheid voor een humane tenuitvoerlegging bij hem neer.

54. Zo was Dijkhoff ook na de uitspraak van de Hoge Raad van 5 juli 2016 van mening 'dat het systeem dat wij hadden aan de eisen van de mensenrechten voldeed', *Handelingen II*, 8 september 2016, 109-8-13.

55. Hieruit lijkt te moeten worden afgeleid dat in een gratieprocedure die door de veroordeelde zelf binnen 27 jaar detentie wordt gestart alleen de toets van art. 2

Gratiewet van toepassing is.

56. CAG 5 september 2017, nr. 7.5.

57. Een probleem doet zich dan wel voor als de reden voor de vertraging bij het OM of de adviserende rechter ligt.

58. Zie bijv. over de sociale gevolgen van een straf van onbepaalde duur M.C.A. Liem, B.C.M. Raes en Y.A.J.M van Kuijk, 'Detentiebeleving van (levens)langgestraften. Een empirische pilotstudie', *DD* 2016,

Het arrest legt in feite de verantwoordelijkheid voor een humane tenuitvoerlegging bij de veroordeelde neer

Van enige innerlijke drang bij de Staat om een *prospect of release* te bieden blijkt immers niet. Het blijft bij het optuigen een formeel mechanisme, zonder de garantie dat levenslanggestraften die hulp nodig hebben voor hun re-integratie een faire kans krijgen. Is dit wat het EHRM bedoelde met: '*Ook de levenslang gestrafte moet zich kunnen rehabiliteren. De nationale autoriteiten zullen zich daarvoor moeten inzetten tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming en daartoe mogelijkheden voor de gestrafte moeten openen*' zoals de A-G instemmend samenvatte? De AG en de Hoge Raad denken kennelijk van wel, maar het lijkt de moeite waard deze vraag aan het EHRM zelf voor te leggen.⁶² ●

afl. 1, p. 10-22 en over de invloed van detentie op de hersenen het recent verschenen proefschrift van J. Meijers, *Do not restrain the prisoner's brain: Executive functions, self-regulation and the impoverished prison environment* (diss. Amsterdam VU), 2018.

59. Hof Den Haag 5 april 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:952.

60. Van Hattum, 'Een review procedure

voor de levenslange gevangenisstraf', *DD* 2016/41.

61. EHRM (GK) 26 april 2016, 10511/10 (*Murray/Nederland*), par. 100.

62. De advocaten in de zaak *Faig B.* kondigden inmiddels aan deze klachtprocedure te willen starten, *Leeuwarder Courant* 11 januari 2018, 'Anker naar hof Europa om beleid 'levenslang'.