

De herbeoordelingsprocedure levenslanggestraften in de praktijk

Onmiddellijke aanpassing vereist

Wiene van Hattum¹

In 2022 informeerde de – thans demissionaire – Minister voor Rechtsbescherming, Weerwind, de Tweede Kamer over zijn voornemen om de huidige gratieprocedure voor levenslanggestraften te vervangen door een gerechtelijke procedure, een procedure die kan leiden tot de voorwaardelijke invrijheidstelling door de rechter. Een van de redenen die de minister daarvoor aandroeg, was het gebrek aan voldoende rechtswaarborgen voor de levenslanggestrafte. Dat deze observatie juist is, laat de casus van de levenslanggestrafte S. zien. Aan S. werd in het najaar van 2023 voorwaardelijk gratie verleend. De weg die hij daarvoor moest afleggen en de wijze waarop de procedures verliepen, laten echter zien dat S. niet het perspectief kreeg dat hem volgens het EHRM geboden had moeten worden. Nu het voorgenomen wetsvoorstel nog niet tot stand is gekomen en het er ook niet naar uitziet dat een wet als door de minister beoogd op korte termijn het licht zal zien, is een onmiddellijke – beleidsmatige – aanpassing van de huidige regeling dringend noodzakelijk.

In dit artikel wordt eerst de huidige regeling van gratieverlening aan levenslanggestraften beschreven (1) en vervolgens het voornemen van de Minister voor Rechtsbescherming (hierna: 'de minister') toegelicht (2). Dan wordt uiteengezet hoe in afwachting van de uitwerking van dit voornemen een aantal van de door de minister beoogde wijzigingen ook door enkele, eenvoudig door te voeren, beleidsaanpassingen kan worden bereikt (3), om daarna aan de hand van de gratieprocedures in de casus S. te laten zien hoe dringend noodzakelijk deze aanpassingen zijn (4). Het artikel eindigt met een aantal aanbevelingen die kunnen leiden tot onmiddellijke verbetering van de gratieprocedure voor levenslanggestraften (5).

1. Het herbeoordelingsmechanisme levenslanggestraften

In 2013 en 2016 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat een levenslanggestrafte vanaf de aanvang van zijn detentie een reëel perspectief behoort te houden op invrijheidstelling.² De noodzaak tot het laten voortduren van de straf moet binnen zekere tijd opnieuw worden beoordeeld. De procedure die de lidstaat voor deze 'herbeoordeling' beschikbaar stelt, mag zowel

administratief als gerechtelijk van aard zijn – het is aan de lidstaat om dat uit te maken. De procedure moet echter wel duidelijk en voorspelbaar zijn en van waarborgen zijn voorzien. Omdat deze kwaliteitseisen over het algemeen het beste worden gewaarborgd door een gerechtelijke procedure heeft het EHRM een lichte voorkeur voor die laatste variant.³ De Hoge Raad trok uit de rechtspraak van het EHRM de conclusie dat de wijze waarop in Nederland aan levenslanggestraften perspectief wordt geboden, namelijk door de gratieprocedure, op het punt van deze eisen tekortschoot.⁴ De gratieprocedure biedt dan ook geen bijzondere rechtswaarborgen. Gratie is een op basis van rechtvaardigheid, humaniteit en doelmatigheid gestoeld gebaar van goedgunstigheid van de kant van de hoogste autoriteit, ooit ook wel aangeduid als 'de parel op des konings kroon' en is zeker niet geëigend als herbeoordelingsmechanisme. In deze administratieve, dus niet-gerechtelijke, procedure beslist de minister.

Om tegemoet te komen aan de eisen van het EHRM, c.q. de Hoge Raad, heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Dijkhoff, in 2017 de gratieprocedure 'aangekleed' met enerzijds een adviesprocedure en anderzijds de verplichting voor de verantwoordelijke

Gratie is een op basis van rechtvaardigheid, humaniteit en doelmatigheid gestoeld gebaar van goedgunstigheid en is zeker niet geëigend als herbeoordelingsmechanisme

bewindspersoon, om zelf ambtshalve een gratieprocedure te starten. De invoering van deze regeling vond plaats bij ministerieel besluit, het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften (BACL).⁵ Meer precies werkt dit herbeoordelingsmechanisme als volgt: een college van deskundigen, het Adviescollege Levenslanggestraften (ACL), brengt 25 jaar na aanvang van de detentie van de levenslanggestrafte advies uit over de vraag voor welke re-integratieactiviteiten hij⁶ mogelijk in aanmerking komt.⁷ Het ACL onderzoekt de te beoordelen levenslanggestrafte met een team bestaande uit twee leden van de rechterlijke macht, twee gedragskundigen en iemand met specifieke expertise op het gebied van de positie en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.⁸ Onafhankelijk van de strekking van het advies moet de bewindspersoon uiterlijk drie jaar daarna⁹ een gratieverzoek indienen opdat de mogelijkheid van (voorwaardelijke) kwijtschelding of vermindering van de straf kan worden beoordeeld.¹⁰ Dit herbeoordelingsmechanisme bestaat dus in de kern nog steeds uit de gratieprocedure als bedoeld in de Gratiwet. Daarmee zijn de regels van deze procedure onverkort van toepassing. Dit betekent dat de verantwoordelijke bewindspersoon, voordat hij zijn rapport met gratieadvies aan de koning stuurt, eerst nog de adviezen moet inwinnen van het Openbaar Ministerie (OM) en het gerecht dat in laatste feitelijke instantie over de strafzaak heeft beslist. In deze fase kan ook het Adviescollege Levenslanggestraften hem nader

‘informereren’, ter aanvulling van de reeds eerder door het College uitgebrachte adviezen.¹¹ Nu het – met uitzondering van de wijze van indiening – een gratieprocedure betreft als alle andere, moet het er voor worden gehouden dat ook in dit geval aan het advies van de strafrechter ‘een zeer groot gewicht toe[komt], in die zin dat dit advies in beginsel leidend is’ zoals de Hoge Raad in 2020 oordeelde.¹² Uiteindelijk beslist de verantwoordelijke bewindspersoon; daarmee ligt de sleutel tot invrijheidstelling nog steeds in diens handen en blijft de procedure een politiek gevoelig en geladen instrument.

2. Het wetsvoorstel VI voor levenslanggestraften

In mei 2022 bracht het Committee for the Prevention of Torture (CPT) een bezoek aan Nederland. Naar aanleiding van dit bezoek plaatste deze belangrijke mensenrechtenwaakhond van de Raad van Europa kritische kanttekeningen bij de Nederlandse wijze van herbeoordeling. Het CPT signaleert met name dat de Nederlandse gratieprocedure openstaat voor politieke invloed en niet voorziet in de noodzakelijke waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Ook het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen de beslissing van de minister acht het CPT een gebrek aan de procedure. De gang naar de burgerlijke rechter acht het CPT voor de opvang van dit gebrek geen volwaardig alternatief.¹³ Kort na dit bezoek¹⁴ kondigde de Minister voor Rechtsbescherming aan van de gratieprocedure af te willen stappen en deze te willen vervangen door een procedure die kan leiden tot voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) door de rechter.¹⁵ In zijn brief betreft de minister uitdrukkelijk het advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, dat hem deze stap in overweging gaf.¹⁶ Het is gezien de rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad enerzijds en het door de RSJ gegeven advies anderzijds een logisch besluit. Het initiatief van de minister wordt inmiddels gesteund door het Adviescollege Levenslanggestraften¹⁷ en het College voor de Rechten van de Mens.¹⁸

De minister voert drie argumenten voor zijn voorname aan: 1. de onwenselijke spanning tussen de minister

Auteur

1. Mr. dr. W. F. van Hattum is voorzitter van het Forum Levenslang; zij schreef dit artikel mede uit naam van de Kerngroep van het Forum Levenslang.

Noten

2. EHRM 9 juli 2013, appl.nrs. 66069/09, 130/10 en 3896/10 (*Vinter e.a./the United Kingdom*); en EHRM 26 april 2016, appl.nr. 10511/10 (*Murray/The Netherlands*).
3. EHRM 17 januari 2017, appl.nr. 57592/08 (*Hutchinson/the United Kingdom*), par. 47.
4. HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325 (tussenarrest), *NJ* 2016/348, m.nt. T. Kooijmans, r.o. 3.3; en HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185, *NJ* 2019/326 (eindarrest), m.nt. Van Kempen.

5. Besluit Adviescollege Levenslanggestraften 25 november 2016, *Stcr.* 2016, 65365 (1 december 2016).

6. Sinds de vrijspraak van Lucia de B. in 2010 zitten in Nederland alleen mannen een levenslange gevangenisstraf uit.

7. Onder re-integratieactiviteiten worden verstaan ‘alle activiteiten, inclusief verlof die aanvullend op de resocialisatieactiviteiten de gedetineerde in staat stellen te werken aan de voorbereiding op zijn mogelijke terugkeer in de samenleving’, art. 1 onder f BACL.

8. ACL, *Tweejaarbericht 2023*, p. 7 en 11.

9. Dit is de termijn zoals die vanaf 1 juli 2023 geldt; daarvoor was deze termijn twee jaar, Besluit van 6 juni 2023, nr. 4671361, tot wijziging van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften, *Stcr.* 26 juni 2023,

nr. 18241.

10. Art. 4 lid 3 BACL.

11. Art. 4 lid 1-b BACL. Het werkwoord ‘informereren’ drukt uit dat het niet de bedoeling is dat het ACL de minister over gratieverlening adviseert; die bevoegdheid is voorbehouden aan de rechter en het OM.

12. HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, *NJ* 2021/43, m.nt. N. Jörg, r.o. 3.5.3.

13. ‘Report to the Netherlands’, *CPT/Inf* 2023, 12, Strasbourg, 23 juni 2023, p. 48-49.

14. Hiermee wil niet gezegd zijn dat er causaal verband tussen beide momenten bestaat, maar uitgesloten is het niet.

15. ‘Herbeoordeling levenslang: contouren van een v.i.-regeling en beleidsreactie RSJ-advies en evaluatierapport’ *Kamerstukken II*

2021/22, 29279, nr. 718, gevolgd door ‘Aanbevelingen n.a.v. het evaluatierapport ‘Besluit Adviescollege levenslanggestraften’, *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 768.

16. RSJ, ‘Levenslang herzien’, 13 april 2022. Het CPT zal later ook naar dit rapport verwijzen.

17. ACL 29 juni 2023, ‘Advies inzake de vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan de herbeoordeling’.

18. College voor de rechten van de Mens, ‘Levenslang: van gratieprocedure naar een rechterlijke toetsing’, mensenrechten.nl/actueel/toegelicht/toegelicht/2023/levenslang-van-gratieprocedure-naar-een-rechterlijke-toetsing.



© Westend61 / Getty images

en de rechter, 2. de te beperkte rechtswaarborgen van de gratieprocedure en 3. de korte maximale proeftijd die de huidige Gratiwet kent, te weten twee jaar. In de brief staat als vierde reden nog de 'discrepancie tussen v.i. tijdelijk gestraften en herbeoordeling levenslang'. Dit probleem is echter inmiddels al getackeld. Per 1 juli 2023 is de wachttijd tot aan de indiening van het ambtshalve gratieverzoek verlengd van 27 naar 28 jaar¹⁹ waardoor de herbeoordeling in elk geval niet eerder aan de orde is dan de vroegst mogelijke datum van voorwaardelijke invrijheidstelling van degene die de maximale tijdelijke gevangenisstraf ondergaat.²⁰

Het departement is onmiddellijk met de uitvoering van het voornemen aan de slag gegaan en organiseerde in 2022 en 2023 een aantal expertbijeenkomsten. Zolang het plan echter nog geen wet is, zullen de 59 levenslanggestraften die momenteel in Nederland zijn gedetineerd²¹

het nog met de huidige gratieregeling moeten doen en deze situatie kan, gezien het huidige politieke klimaat, nog even voortduren. Voor de partij met de meeste Kamerzetels geldt bijvoorbeeld dat 'levenslang weer echt levenslang wordt'.²² Het is derhalve noodzakelijk niet langer te wachten en in de tussentijd de bestaande gebreken in de gratieprocedure te repareren. Daarmee wordt een potentiële schending van artikel 3 EVRM vermeden.

3. Tussentijdse aanpassing van de herbeoordelingsprocedure

Het is juridisch en uitvoeringstechnisch niet heel ingewikkeld om per direct een aantal van de in de toekomstige wet voorziene én wenselijk geachte verbeteringen te realiseren (net zoals ook de discrepantie met de Wet Straffen en Beschermen al per 1 juli 2023 is verholpen door de start van de ambtshalve gratieprocedure met een jaar uit

Het is juridisch en uitvoeringstechnisch niet heel ingewikkeld om per direct een aantal van de in de toekomstige wet voorziene én wenselijk geachte verbeteringen te realiseren

te stellen naar 28 jaar). Zo kan de minister aan het eerstgenoemde bezwaar tegen de gratieprocedure, de spanning tussen minister en rechter, tegemoetkomen door het advies van de strafrechter in de gratieprocedure ook daadwerkelijk als leidend te aanvaarden, en dus in beginsel steeds te volgen,²³ zoals de Hoge Raad dat in 2020 voorschreef.²⁴ In dat geval is van spanning tussen beide machten geen sprake. Daarbij hoeft de minister voor een ongefundeerd advies van de strafrechter niet te vrezen nu het gratiedossier tevens de uitvoerige en gedocumenteerde adviezen van het ACL bevat. Ook met het verbeteren van de procedurele rechtswaarborgen, de tweede door de Minister aangevoerde grond, hoeft niet te worden gewacht op nieuwe wetgeving. De minister noemt in zijn brief in het bijzonder de beslistermijnen en het niet-gehoord worden. Wat betreft dat laatste: voor het horen van de betrokkene biedt artikel 5 Gratiwet de minister alle ruimte. Het is slechts een kwestie van beleid om dit horen van levenslanggestraften ook in de gratieprocedure standaard te doen plaatsvinden (in de procedure bij het ACL wordt betrokkene al standaard gehoord). En ook het vaststellen van beslistermijnen hoeft niet ingewikkeld te zijn. Net als in het Ketenwerkproces Levenslanggestraften is gebeurd ten aanzien van de advisering van het ACL²⁵ kunnen termijnen worden vastgesteld voor zowel de beslissingen van de minister naar aanleiding van een advies van het ACL als voor diens beslissingen na het advies van de strafrechter in de gratieprocedure. Het OM en de strafrechter kunnen voor het uitbrengen van hun adviezen in de gratieprocedure weliswaar in een ambtelijk beleidsinstrument niet aan termijnen worden gebonden maar het maken van duidelijke afspraken met het oog op het naleven van artikel 3 EVRM zou voor genoemde partijen geen al te grote opgave hoeven te zijn. De derde genoemde reden, de maximale proeftijd, is geen dringende reden tot wetaanpassing. De proeftijd van twee jaar genoemd in artikel 14 Gratiwet (en voordien in het Gratiebesluit) is in alle

gevallen van gratieverlening aan levenslanggestraften lang genoeg gebleken en in de afgelopen jaren geen reden geweest om geen gratie te verlenen. Men vergeet hierbij niet dat niet iedere levenslanggestrafte tot het re-integratietraject zal kunnen worden toegelaten en dat normaal gesproken alleen bij een door het ACL als gunstig beoordeeld re-integratietraject kwijtschelding of vermindering van de straf aan de orde zal zijn.

4. De casus

De eerste, volledig uitgevoerde, herbeoordelingsprocedure laat de dringende noodzaak tot onmiddellijke aanpassing zien.²⁶ Het betreft de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf die in 1994 werd opgelegd aan S.²⁷ Met 'volledig uitgevoerd' bedoel ik dat alle stadia van de procedure vanaf het advies ACL werden doorlopen, dus de uitvoering door de minister van het eerste en de daaropvolgende ACL-adviezen, de ambtshalve ingestelde gratieprocedure én het vervolg daarop, in casu de volgende gratieprocedure, gestart door S. In deze herbeoordelingsprocedure was direct het eerste ACL-advies voor betrokkene positief. Het ACL beval de minister in 2017 aan om de (reeds op last van de RSJ in dat jaar gestarte) verlopen per direct voort te zetten. De minister gaf daaraan echter zo schoorvoetend, traag en mondjesmaat gevolg, dat de verlopen niet op gang kwamen. Zo had S. ondanks de aanhoudende positieve ACL-adviezen na vier jaar nog pas vijf verlopen genoten. Als belangrijkste oorzaak kan worden aangewezen dat de toenmalige minister zich principieel niet in positieve adviezen kon vinden.²⁸ Voor het nemen van zijn beslissingen was hij bovendien niet aan termijnen gebonden.²⁹ Zo hield hij de re-integratie van S. effectief tegen. Al gauw bleek dan ook dat op deze manier de toegemeten tijd voor aanvang van de ambtshalve gratieprocedure (toen nog twee jaar) voor S. te kort zou zijn om in de gratieprocedure voor volledige (voorwaardelijke) invrijheidstelling in aanmerking te kunnen komen, hoe

19. De wijziging van art. 4 lid 3 BACL, zie noot 9.

20. Art. 6:2:10 lid 1 onder b Sv.

21. Volgens de gegevens van het Forum Levenslang zijn op dit moment (1 januari 2024) 59 gedetineerden tot een levenslange gevangenisstraf veroordeeld, van wie veertien nog niet onherroepelijk, nieuwsbrief oktober 2023, forumlevenslang.nl/publicaties/nieuwsbrieven/.

22. Zie voor een overzicht van de standpunten van de politieke partijen het nieuwsbericht van het Forum Levenslang van 24 oktober 2023, forumlevenslang.nl/nieuws/verkiezingsprogramma-politieke-partijen/.

23. De door de minister bedoelde spanning werd veroorzaakt door een te terughoudende opstelling van de vorige minister ten aanzien van het verlenen van gratie. Zie bijvoorbeeld de toelichting van de vorige Minister voor Rechtsbescherming, Dekker, op de gratieverleningen aan Y. en C., van respectievelijk 20 januari 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 29452, nr. 240 en 10 mei 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 29452, nr. 242.

24. Zie noot 12.

25. De meest recente versie is van november 2023, zie rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/11/10/ketenwerkpro

ces-levenslanggestraften-implementatie-beleidswijzigingen.

26. Deze casus, inclusief de vertragende verlobbeslissingen, is beschreven in: W.F. van Hattum, 'Het woud der niet-ingeloste verwachtingen. Over het herbeoordelingsmechanisme levenslange gevangenisstraf', *Menselijk Strafrecht. Opstellen over menselijkheid in het strafrecht* (red. S. van den Akker e.a.), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2022, p. 25-46.

27. S. werd op 28 februari 1994 door het Gerechtshof Amsterdam (niet gepubliceerd) veroordeeld wegens een gekwalificeerde doodslag, twee pogingen tot gekwalificeer-

de doodslag, een woninginbraak en een bedreiging. Zie de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 26 oktober 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 29452, nr. 247, 'Gratieverlening levenslanggestrafte'.

28. Zie W.F. van Hattum, 'Het woud der niet-ingeloste verwachtingen, 2022, en bijvoorbeeld de brief van de vorige Minister voor Rechtsbescherming ter gelegenheid van de gratieverlening aan Y., 20 januari 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 29452, nr. 240.

29. Zie art. 7 BACL.

goed hij de spaarzame en gestructureerde verloven ook zou uitvoeren. Toen het gratieverzoek door de minister werd ingediend had betrokkene dan ook nog maar weinig van zichzelf kunnen laten zien en kreeg dat gratieverzoek van zowel het OM als rechter het predicaat ‘prematuur’. De behandeling van dit verzoek, waarvan bij voorbaat vaststond dat het niet tot een positieve beslissing zou leiden, nam desalniettemin tien volle maanden in beslag.

Het was inmiddels maart 2020 en circa 27,5 jaar na de arrestatie van S. Tijdens de ambtshalve gratieprocedure en daarna werden de verloven voortgezet en uitgebreid. Ook werden die – steeds op advies van het ACL – steeds minder door voorwaarden ingeperkt.³⁰ Alle verloven verliepen succesvol, evenals de relatietherapie, die vanaf de aanvang van de verloven was ingezet om de terugkeer naar het gezin van S. te begeleiden en te vergemakkelijken. De op het laatst door het ACL geadviseerde zeven dagen verlof per week inclusief de mogelijkheid van een overnachting nam de minister niet over; aan een overnachting stond – en staat nog steeds – artikel 20 d lid 5 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) in de weg.³¹ Op grond van de gemaakte vorderingen kon het ACL op 20 oktober 2021 aan de minister berichten dat het van oordeel was ‘dat betrokkene beschikt over de vaardigheden die nodig zijn om normaal in de maatschappij te functioneren’ en dat het ‘geen contra-indicaties’ zag die aan een terugkeer in de maatschappij in de weg staan. S. kon dus in feite naar buiten. Maar S. (voorwaardelijk) in vrijheid stellen kon de minister zomaar niet. Dat kon alleen door hem gratie te verlenen. Op dat moment liep er echter geen gratieverzoek. En de minister diende er zelf ook geen in, iets wat hij wel had kunnen doen. Juist voor deze situatie kent de Gratiewet namelijk een regeling. De minister kan op basis van artikel 19 Gratiewet een ‘echte’ voordracht doen, één waarmee hij een positieve reactie van de rechter wil uitlokken omdat hij gratie wil verlenen.³² Hij kan daarbij zelfs – met machtiging van de koning – het inwinnen van het advies van het OM achterwege laten.³³ Nu de re-integratie was voltooid, zou een dergelijke actie niet hebben misstaan. Niet alleen liet de minister deze mogelijkheid onbenut, hij liet bovendien na om over de indiening van een gratieverzoek in contact te treden met S. of diens raadsman. Deze diende in juli 2022 een gratieverzoek in, dus zeven maanden na het advies van het ACL dat erop neer kwam dat de re-integratiemogelijkheden waren uitgeput. Naar aanleiding van dit gratieverzoek en op basis van de diverse re-integratieadviezen van het ACL en alle overige informatie, waaronder het gegeven dat inmiddels ongeveer 95 begeleide en 180 onbegeleide verloven zonder problemen waren verlopen, adviseerde het gerecht op 27 maart 2023 om S. – ‘al dan niet voorwaardelijk’ – gratie te verlenen. Het OM had zich negatief uitgelaten. Het vond het nog steeds te vroeg voor een definitieve beslissing en stelde een ‘stapsgewijze’ uitbreiding van de verloven voor; ‘hoe’ werd niet toegelicht. Hierop besloot de minister het OM te informeren dat hij van plan was gratie te verlenen. Hij vroeg het OM of het advies van het gerecht aanleiding vormde om zijn standpunt te herzien. Dat was niet het geval. De minister volgde vervolgens het gerechtelijk advies. Zijn positieve gratiebesluit kwam op 23 oktober 2023 af, twee jaar nadat de deskundigen van het ACL hadden aangegeven S. rijp te

Het is speculeren waarom het zolang heeft geduurd en waarom de minister niet zelf in actie is gekomen

achten voor terugkeer in de samenleving. S. kreeg een proeftijd van twee jaar. Als voorwaarden werden gesteld dat hij geen strafbaar feit zal begaan, onder behandeling en begeleiding blijft van de reclasseringsinstelling waar hij al vele jaren contact mee had, geen contact zal hebben met de slachtoffers en nabestaanden van de slachtoffers van de strafbare feiten waarvoor hij tot een levenslange gevangenisstraf is veroordeeld en zich in het kader van dat contactverbod ook niet zal begeven in vier met name genoemde gemeenten. Merkwaardig was wel dat hoewel de rechter het uitdrukkelijk aan de minister had overgelaten om aan zijn beslissing al dan niet voorwaarden te verbinden de minister naar buiten bracht dat de rechter alleen de voorwaardelijke variant had voorgesteld.³⁴

De hier beschreven procedure laat zien dat de herbeoordelingsprocedure inderdaad perspectief biedt op invrijheidstelling. In dit geval is dat perspectief na 31 jaar minus een maand verwezenlijkt. Dat is een geweldige stap vooruit ten opzichte van het sinds 2004 gevoerde ‘levenslang-is-levenslang’-beleid. Ik laat dan de vele procedures buiten beschouwing die de raadsman heeft moeten voeren om de minister in beweging te krijgen, en vervolgens om hem tot meer spoed te manen.³⁵ Ook sta ik niet stil bij het feit dat na het uitzonderlijk positieve advies van het ACL van oktober 2021 het nog twee jaar heeft geduurd voor de beslissing tot gratieverlening werd genomen. Het is speculeren waarom het zolang heeft geduurd en waarom de minister niet zelf in actie is gekomen. Daarvoor kunnen de volgende redenen bestaan. Zo zou het kunnen zijn dat de minister vond dat S. ten minste dertig jaar detentie zou ‘volmaken’ in verband met de eerdergenoemde discrepantie met de Wet straffen en beschermen. Dan verliest hij echter uit het oog dat de maximale tijdelijke gevangenisstraf ten tijde van de delicten van S. niet dertig maar twintig jaar was en het goed mogelijk is dat de rechter voor de straf levenslang koos omdat hij twintig jaar als te gering beschouwde en 25 jaar of dertig jaar wellicht voldoende. Die straf was toen echter nog niet mogelijk. Van die maximaal mogelijke twintig jaren zouden bovendien, vanwege de toen geldende VI-regeling, slechts twaalf jaar en vier maanden overblijven.³⁶ Dat kan de reden zijn geweest om dan maar naar de maximale straf te grijpen. Het kan ook zijn dat de minister meer tijd nodig had om de nabestaanden en slachtoffers te informeren en voor te bereiden, maar daarmee staat een vrijheidsbeneming van nog eens twee jaar niet in verhouding. De vertraging met zeven maanden na het positieve advies van de rechter van maart 2023 is veroorzaakt doordat de minister het OM opnieuw om zijn mening heeft gevraagd. Deze manoeuvre staat haaks op de rechtspraak van de Hoge Raad dat het advies van de rechter in beginsel leidend is en dus gevolgd moet worden.

Hiermee zullen tevens rechtswaarborgen worden geschapen die tegemoetkomen aan de dringende wens om meer procedurele duidelijkheid voor slachtoffers en nabestaanden

Al met al was er in de tweede gratieprocedure weinig oog voor het feit dat het recht op vrijheid nog eens voor onbepaalde duur en zonder aanwijsbare grond aan S. werd ontnomen. De procedure was bovendien bepaald niet transparant. Voor wat de fase tot aan de ambtshalve gratieprocedure betreft, toont de casus het belang van vertrouwen van de minister in zijn adviesorgaan. Tot aan het aantreden van de minister, in januari 2022, was daarvan nauwelijks sprake. Daardoor ging kostbare tijd verloren, en was de kans op gratie in de ambtshalve procedure bij voorbaat nihil. De herbeoordelingsprocedure bood S. kortom geen daadwerkelijk perspectief. Voor wat betreft de fase erna, de door S. gestarte gratieprocedure, laat de casus voorts het belang zien van strikte advies- en beslistermijnen en van een actieve houding van de minister als het gaat om een situatie als waarvoor artikel 19 Gratiewet is bedoeld. De huidige herbeoordelingsprocedure schiet kortom tekort, iets wat ook de onderzoekers van de Erasmusuniversiteit concludeerden toen zij in 2021 schreven dat een werkelijke herbeoordeling 'te weinig was gegarandeerd'.³⁷

5. Aanbevelingen

Gezien de gebrekkige waarborgen in de huidige procedure is de (thans demissionaire) Minister voor Rechtsbescherming – daartoe aangespoord door de RSJ en met instemming van het CPT, het ACL en het College voor de Rechten van de Mens – tot de conclusie gekomen dat de gratieprocedure vervangen moet worden door een gerechtelijke procedure. De wijzigingen zijn onder meer noodzakelijk uit oogpunt van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zolang de voorgenomen wet er niet is, kan de (toekomstige) bewindspersoon echter zelf – met enkele eenvoudige beleidsaanpassingen – een aantal noodzakelijke verbeteringen doorvoeren. Dat is niet alleen wenselijk maar ook met het oog op de naleving van de rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad dringend noodzakelijk. Bovendien

zullen hiermee tevens rechtswaarborgen worden geschapen die tegemoetkomen aan de dringende wens om meer procedurele duidelijkheid voor slachtoffers en nabestaanden.³⁸ De bedoelde beleidsaanpassingen zijn:

- dat de verantwoordelijke bewindspersoon – op de wijze zoals de Hoge Raad voorschrijft – het advies van de strafrechter in de gratieprocedure – zonder uitstel – volgt;
- dat hij hetzelfde doet ten aanzien van de door het ACL uitgebrachte adviezen in de fase tot aan de ambtshalve gratieprocedure, en eventueel ook die daarna;
- dat de bewindspersoon door middel van een uitbreiding van het Ketenwerkproces Levenslanggestraften naar de fase van de gratieprocedure (zowel de ambtshalve als eventuele volgende) termijnen stelt aan de beslissingen van de verantwoordelijke bewindspersoon en de desbetreffende ketenpartners; en
- dat de bewindspersoon met de magistratuur termijnen afsprekt voor de adviezen die het OM en de strafrechter in de gratieprocedure van levenslanggestraften uit moeten brengen;
- dat de bewindspersoon ook het horen van de betrokkene in het Ketenwerkproces verankert;³⁹
- dat de bewindspersoon de oorspronkelijke ambtshalve gratieprocedure, bedoeld in artikel 19 Gratiewet – waar dat toepasselijk is – weer in gebruik neemt.

Hiermee zal een aantal belangrijke gebreken in de huidige herbeoordelingsprocedure zijn opgelost. Resterend het ontbreken van een recht van beroep tegen de beslissing van de minister. Dit gebrek is niet door een beleidswijziging te ondervangen, maar de noodzaak om over een rechtsgang tegen de beslissing van de minister te beschikken is, mede gelet op de mogelijkheid de civiele rechter in te schakelen, minder dringend als de bovenstaande beleidswijzigingen zijn doorgevoerd. •

30. Hierbij moet worden gedacht aan het maximum aantal uren verlof, de plaats waar het verlof mag plaatsvinden, het aantal beveiligers buiten en het aantal beveiligers binnen, en de te verrichten activiteiten.

31. Het ACL wees in zijn *Tweejaarbericht 2019*, p. 10, reeds op de noodzaak om overnachting buiten de inrichting als onderdeel van het re-integratieproces mogelijk te maken; dit advies werd nog eens herhaald in *Evaluatie Besluit Adviescollege Levenslanggestraften*, EUR 21 oktober 2021, p. 62.

32. *Kamerstukken II 1984/85*, 19075, nrs.

1-3, p. 15; en W.F. van Hattum *Handboek Strafzaken, Gratie*, Hoofdstuk 64.9.10.1.

33. De inzet van deze ambtshalve procedure is dus een geheel andere dan die bedoeld in artikel 4 BACL, dat slechts tegemoet wil komen aan de door het EHRM gestelde voorwaarde van een herbeoordeling.

34. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming 26 oktober 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 29452, nr. 247, 'Gratieverlening levenslanggestrafte', p. 2. Dit getuigt niet van de transparantie die de minister in zijn brief van 18 april 2023 beloofde, zie zijn brief aan de Kamer van 18 april 2023,

Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 783.

35. Zie voor een overzicht [forumlevenslang.nl/nieuws/lijst-van-procedures/](https://www.rijksoverheid.nl/nieuws/lijst-van-procedures/) d.d. 15 december 2020.

36. Zoals het Hof Den Haag de door hem opgelegde levenslange gevangenisstraf motiveerde in zijn arrest van 1 juni 2006, ECLI:NL:GHSGR:2004:AP0700.

37. C. Hofman, P.A.M. Mevis & P.A.M. Verrest, 'Evaluatie Besluit Adviescollege Levenslanggestraften', EUR 21 oktober 2021, p. 76. Het ontbreken van rechtswaarborgen in de gratieprocedure hangt samen met de aard van de gratieprocedure, zie

ook EUR-rapport, p. 67 e.v.

38. Zie hierover de brief van de minister van 27 juni 2023, 'Positie slachtoffers en nabestaanden bij levenslange gevangenisstraf, wetstraject alternatieve herbeoordeling', *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 798.

39. Dat het horen en het stellen van termijnen alleen geldt voor levenslanggestraften is geen discriminatie ten opzichte van tijdelijk gestraften; het verschil in sanctie kan het onderscheid zelfstandig dragen.