

**Zaaknummer: S 15/00402**

Aan de Hoge Raad der Nederlanden  
Kamer voor Strafzaken  
Postbus 20303  
2500 EH 's-Gravenhage

Namens verzoeker, **F. B.**, geboren te Baku (Sovjetunie) op 16 augustus 1985, thans gedetineerd in Penitentiare Inrichting Dordrecht te Dordrecht, maak ik graag van de gelegenheid gebruik om te reageren op (en naar aanleiding van) de Aanvullende Conclusie van de Procureur-Generaal (A-G mr. Machielse) d.d. 5 september 2017 in de zaak met het hierboven vermelde zaaknummer.

In zijn Aanvullende Conclusie d.d. 5 september 2017 gaat de A-G uitvoerig in op de vraag in hoeverre de huidige regeling met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in overeenstemming is met artikel 3 EVRM. Zijn conclusie luidt uiteindelijk als volgt:

‘Het Besluit Adviescollege levenslanggestraften roept mijns inziens een herbeoordelingsmechanisme in het leven dat de toetsing aan de eisen van artikel 3 EVRM stelt kan doorstaan.’

Verzoeker is het volstrekt niet met de A-G eens en begrijpt ook niet waarop het vertrouwen in de Minister van Veiligheid en Justitie (in zijn hoedanigheid van degene die in voorkomende gevallen moet beslissen over de verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf) is gebaseerd, in aanmerking genomen dat er geen aanwijzingen zijn dat het (gratie-)beleid zal worden aangepast op een wijze waardoor levenslanggestraften een reëel perspectief op vrijlating wordt geboden. In Nederland geldt nog steeds als (beleids-)uitgangspunt voor de Minister: ‘levenslang is levenslang’. Het Besluit Adviescollege levenslanggestraften heeft daaraan niets veranderd.

Het bijzondere is dat de A-G zelf ook heeft gesignaleerd dat een levenslanggestrafte te onzent geen reëel perspectief heeft zolang zijn toekomst in handen ligt van de beslissende bewindspersoon. Hij schrijft in zijn Aanvullende Conclusie van 5 september j.l. daarover het volgende:

'7.5 Gedurende enige jaren hebben bewindspersonen het hard gespeeld. Levenslang is levenslang en wie tot een levenslange gevangenisstraf is veroordeeld maakt geen kans op deelname aan resocialisatieactiviteiten. Gratiëring vond slechts plaats bij wijze van hoge humanitaire uitzondering bijvoorbeeld ten gunste van een terminaal zieke levenslang gestrafte. De huidige tijdgeest doet een kille wind waaien in de politiek die niet past bij een klimaat waarin gratie als instrument kan dienen om de levenslange gevangenisstraf te beëindigen wanneer geen redelijk strafrechtelijk doel meer met voortzetting van de vrijheidsbeneming wordt gediend.'

De laatste 'echte' gratieverlening aan een levenslanggestrafte was in 1986. Daarna is nog eenmaal een levenslanggestrafte gegratieerd, maar dat betrof een terminaal zieke gedetineerde die gratie kreeg om thuis te kunnen sterven. Diens gratieverlening had niet het oog op resocialisatie (of zoals dat thans kennelijk moet worden genoemd: re-integratie). Er is dus in de afgelopen 31 jaar geen enkele levenslanggestrafte (via gratie) teruggekeerd in de samenleving en er is geen enkele reden om aan te nemen dat het gratiebeleid in de (nabije) toekomst daadwerkelijk zal veranderen. Een bewindspersoon die ook maar overweegt om aan een levenslanggestrafte gratie te verlenen, zal stante pede naar de Tweede Kamer worden geroepen om zich voor zijn (voorgenomen) besluit te verantwoorden. Men accepteert in de Kamer geen 'slappe knieën' van de Staatssecretaris of de Minister, en men duldt geen 'gevaarlijke criminelen' die een levenslange straf opgelegd hebben gekregen in de vrije samenleving.

Om (politieke) willekeur te voorkomen, moet niet de gratie het sluitstuk zijn van de herbeoordelingsprocedure, maar zou er een wettelijke regeling moeten komen waarin de onafhankelijke rechter periodiek toetst of de levenslanggestrafte inmiddels veilig terug kan keren in de samenleving. Als voorbeeld voor zo'n wettelijke regeling zou de regeling kunnen dienen zoals die sinds november 2011 op Curaçao geldt:

### Artikel 1:30

1. De veroordeelde tot levenslange gevangenisstraf wordt nadat de vrijheidsbeneming ten minste twintig jaren heeft geduurd voorwaardelijk in vrijheid gesteld indien naar het oordeel van het hof verdere onvoorwaardelijke tenuitvoerlegging geen redelijk doel meer dient.
2. Het hof neemt daarbij ten minste in zijn beschouwing de positie van het eventuele slachtoffer of directe nabestaanden en het gevaar dat de veroordeelde alsnog zal recidiveren.
3. In het geval dat het hof niet tot invrijheidstelling overgaat, beoordeelt het de situatie opnieuw na vijf jaren en zo nodig telkens na vijf jaren.
4. Het openbaar ministerie dagvaardt de veroordeelde uiterlijk zes maanden voor verloop van de betrokken periode.
5. (...).
6. (...).
7. Tegen de beslissing van het hof staat geen rechtsmiddel open.<sup>1</sup>

Eventueel zou ook het wetsvoorstel dat in 2011 door het Forum Levenslang werd gepresenteerd, zou als uitgangspunt voor een wettelijke regeling kunnen worden genomen.<sup>2</sup> Dit wetsvoorstel bevat o.a. de volgende bepalingen:

### Artikel 15m

1. De veroordeelde tot levenslange gevangenisstraf kan op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het openbaar ministerie voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, wanneer de vrijheidsbeneming ten minste twintig jaren heeft geduurd.
2. Artikel 15, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

---

<sup>1</sup> Landsverordening van de 2<sup>de</sup> november 2011 houdende de vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafrecht, P.B. 2011, nr. 49.

<sup>2</sup> Wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met de aanpassing van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling voor levenslanggestraften. Het voorstel (met toelichting) is te vinden op de site van het Forum Levenslang: [www.forumlevenslang.nl](http://www.forumlevenslang.nl).

3. Een verzoek of vordering als bedoeld in het eerste lid kan niet eerder worden gedaan dan twee jaar voor het verstrijken van de in het eerste lid bedoelde termijn.
4. Een verzoek van de veroordeelde tot voorwaardelijke invrijheidstelling is niet ontvankelijk indien het verzoekschrift is ingediend binnen drie jaren nadat op een eerder verzoekschrift of eerdere vordering is beslist, dan wel nadat de voorwaardelijke invrijheidstelling is herroepen.

#### **Artikel 15n**

1. Het verzoek van de veroordeelde of de vordering van het openbaar ministerie, bedoeld in artikel 15m, eerste lid, wordt ingediend bij het gerechtshof te Arnhem.
2. (...).
3. (...).

#### **Artikel 15o**

1. (...).
2. Het gerechtshof stelt de tot levenslang veroordeelde pas voorwaardelijk in vrijheid nadat het zich een met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend advies heeft doen overleggen van ten minste twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines die de tot levenslang veroordeelde hebben onderzocht. Zodanig advies wordt door de gedragsdeskundigen gezamenlijk dan wel door ieder afzonderlijk uitgebracht.
3. Het slachtoffer of diens nabestaande kan op de zitting een verklaring afleggen omtrent de gevolgen die de strafbare feiten waarvoor de levenslange gevangenisstraf is opgelegd, bij hem teweeg hebben gebracht.
4. (...).

In beide gevallen beoordeelt de onafhankelijke rechter of (en zo ja, onder welke voorwaarden) de levenslanggestrafte voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld.

Naast de (periodieke) rechterlijke toetsing, zal ook gegarandeerd moeten zijn dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf zelf voldoet aan de eisen van artikel 3 EVRM. De tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde moet tijdens zijn detentie stappen kunnen zetten die gericht zijn op de daadwerkelijke terugkeer in de samenleving.

Uw Raad oordeelde op 5 juli 2016 als volgt over de in Nederland (niet) bestaande mogelijkheid van herbeoordeling van de opgelegde levenslange gevangenisstraf:

‘3.3. De mogelijkheid tot herbeoordeling van de opgelegde levenslange gevangenisstraf dient, gelet op het hiervoor onder 2 weergegeven kader, aan diverse voorwaarden te voldoen. Bij de herbeoordeling moet de vraag aan de orde komen of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar resocialisatie, dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer is gerechtvaardigd. De in dat verband gehanteerde criteria mogen niet zo stringent zijn dat vrijlating alleen is toegelaten bij een ernstige ziekte of een ander fysiek beletsel dat in de weg staat aan de verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, dan wel bij het bereiken van een hoge leeftijd. Bij de herbeoordeling moet dan ook informatie worden betrokken betreffende de ontwikkelingen met betrekking tot de persoon van de veroordeelde 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) invrijheidstelling 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. De jurisprudentie van het EHRM houdt niet in dat een voorziening ter verkorting van de levenslange gevangenisstraf uitsluitend kan bestaan uit een wettelijk voorgeschreven periodieke herbeoordeling van de straf door een rechter. Dat neemt niet weg dat naar het oordeel van de Hoge

Raad het opdragen van een herbeoordeling aan de rechter op zichzelf een belangrijke waarborg vormt dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in overeenstemming met art. 3 EVRM plaatsvindt.

Tot slot is met het oog op het bieden van een reële mogelijkheid tot herbeoordeling van belang dat de veroordeelde zich tijdens de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf – ook voordat de vorengenoemde herbeoordeling plaatsvindt – moet 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.

3.4. In het Nederlands recht ontbreekt (vooralsnog) een specifieke, op de levenslange gevangenisstraf toegesneden mogelijkheid van herbeoordeling. Mede gelet op hetgeen in de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 11.5 en 11.7.3 – 11.7.5 is vermeld omtrent de feitelijke mogelijkheden tot bekorting van de levenslange gevangenisstraf in het kader van de bestaande gratieprocedure en / of door tussenkomst van de burgerlijke rechter, is de Hoge Raad van oordeel dat de huidige tenuitvoerleggingspraktijk onverenigbaar is met de eisen die art. 3 EVRM stelt. Zolang die praktijk niet zodanig is gewijzigd dat voor een tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde een reële mogelijkheid bestaat tot herbeoordeling van de straf op de wijze als hiervoor geschetst, welke kan leiden tot verkorting van de straf dan wel (voorwaardelijke) invrijheidsstelling, levert de oplegging van een levenslange gevangenisstraf een schending op van art. 3 EVRM.

3.5. De strijdigheid met artikel 3 EVRM komt te vervallen indien wordt voorzien in een op de levenslange gevangenisstraf toegesneden mogelijkheid van herbeoordeling die voldoet aan de hiervoor onder 3.3 weergegeven voorwaarden (vgl. ook EHRM 22 juli 2014, nr. 49905/08, Čačko tegen Slowakije). (...).’

Uw Raad heeft aldus duidelijk aangegeven aan welke eisen de herbeoordelingsprocedure minimaal moet voldoen:

- de te hanteren criteria mogen niet zo stringent zijn dat vrijlating alleen is toegelaten bij een ernstige ziekte of een ander fysiek beletsel dat in de weg staat aan de verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf;

- bij de herbeoordeling dient informatie te worden betrokken betreffende de ontwikkelingen met betrekking tot de persoon van de veroordeelde alsmede de geboden mogelijkheden van resocialisatie;
- het dient 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;
- de herbeoordeling dient na niet meer dan 25 jaar na oplegging van de levenslange gevangenisstraf plaats te vinden en na die termijn dient periodiek de mogelijkheid van herbeoordeling te worden geboden;
- de herbeoordeling dient met voldoende procedurele waarborgen te zijn omgeven;
- het opdragen van de herbeoordeling aan de rechter vormt een belangrijke waarborg;
- binnen het kader van de tenuitvoerlegging dienen mogelijkheden tot resocialisatie te worden geboden, omdat de veroordeelde zich tijdens de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf al moet kunnen voorbereiden op een eventuele terugkeer in de samenleving.

Op 5 juli 2016 oordeelde Uw Raad dat de toentertijd bestaande tenuitvoerleggingspraktijk onverenigbaar is met de eisen die artikel 3 EVRM stelt. De praktijk diende daarom te worden aangepast. Een nieuwe regeling zou zo de tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde een reële mogelijkheid moeten bieden op herbeoordeling van de straf, 'welke kan leiden tot verkorting van de straf dan wel (voorwaardelijke) invrijheidsstelling'.

Na de uitspraak van Uw Raad heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inmiddels maatregelen genomen in een poging de tenuitvoerleggingspraktijk in overeenstemming te brengen met de eisen die daaraan dienen te worden gesteld.

De vraag is in hoeverre de huidige (nieuwe) procedure met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf de veroordeelde met voldoende procedurele waarborgen is omgeven en of die procedure de levenslanggestrafte een reële mogelijkheid biedt op een herbeoordeling van de straf en of die herbeoordeling vervolgens ook daadwerkelijk kan leiden tot verkorting van de straf dan wel tot (voorwaardelijke) invrijheidsstelling. Dat laatste is niet het geval wanneer voor de uiteindelijke beslissing nog steeds als uitgangspunt geldt het aloude ada-

gium 'levenslang is een leven lang' en de veroordeelde (daardoor) geen enkel perspectief heeft op terugkeer in de samenleving. Verzoeker wijst in dit verband op zijn schriftelijke reactie (d.d. 7 juni 2016) op de Conclusie van de Procureur-Generaal d.d. 24 mei 2016.

Er is voor de levenslanggestrafte sowieso weinig aanleiding om een groot vertrouwen te hebben in (toekomstige) bewindspersonen, zolang door het ministerie onverkort aan het levenslang-is-levenslang-beleid wordt vastgehouden. Veelzeggend is in dit verband de opstelling van de Staatssecretaris in de zaak van Loi Wah Chung. De Staatssecretaris heeft diverse opdrachten die de RSJ hem had gegeven, naast zich neergelegd. Daarnaast heeft de Staatssecretaris onlangs de mogelijkheid van incidenteel re-integratieverlof – een verlofmogelijkheid waarop de beslissingen van de RSJ waren gebaseerd – geschrapt.<sup>3</sup> Ook dit duidt op tegenwerking en biedt de levenslanggestrafte geen hoop dat de bewindspersoon zelfstandig verlof zal toekennen.

De nieuwe regeling is neergelegd in:

- Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 25 november 2016, houdende de instelling van een Adviescollege levenslanggestraften (Besluit Adviescollege levenslanggestraften), Stcrt. 2016, nr. 65365;
- Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 6 juni 2017, met kenmerk 2082516, tot wijziging van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften, Stcrt. 2017, nr. 32577;
- Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 17 augustus 2017, nr. 2117970, houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden en van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met de wijzigingen in het kader van de uitvoering van de levenslange gevangenisstraf, Stcrt. 2017, nr. 48627.

De volgende bepalingen uit het Besluit Adviescollege levenslang gestraften zijn met name van belang:

---

<sup>3</sup> Stcrt. 2017, nr. 48627.



## Artikel 1. Begrippen

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. (...);
- b. (...);
- c. (...);
- d. (...);
- e. (...);
- f. *re-integratie activiteiten*: 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;
- g. (...).

## Artikel 4. Taak

1. Het Adviescollege heeft de volgende taken:
  - a. adviseren voor welke re-integratieactiviteiten een levenslanggestrafte in aanmerking komt;
  - b. het naar aanleiding van de start van een gratieprocedure informeren van de minister over de voortgang van de resocialisatie- en re-integratieactiviteiten van de levenslanggestrafte in die gevallen waarin het Adviescollege eerder een advies als bedoeld in onderdeel a. heeft uitgebracht;
  - c. het op verzoek van de minister adviseren over het aanbieden van re-integratieactiviteiten;
  - d. het op diens verzoek informeren van de Minister over de voortgang van de resocialisatie- en re-integratieactiviteiten van de levenslanggestraften in andere dan de in onderdeel b bedoelde gevallen.
2. Het eerste advies van het Adviescollege, bedoeld in het eerste lid, onder a, wordt vijftientig jaar na aanvang van de detentie uitgebracht.
3. Uiterlijk twee jaar na het in het tweede lid bedoelde tijdstip wordt aan de hand van een voorstel tot gratieverlening als bedoeld in artikel 19 van de Gratiwet de mogelijkheid tot gratieverlening beoordeeld.
4. Bij zijn advisering hanteert het Adviescollege de volgende criteria:
  - a. het recidiverisico;

- b. de delictgevaarlijkheid;
  - c. het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie;
  - d. de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding.
5. De levenslanggestrafte wordt door het Adviescollege gehoord. De nabestaanden en slachtoffers worden door het Adviescollege gehoord.
  6. Bij het advies als bedoeld in het eerste lid, onder a, bepaalt het Adviescollege tevens binnen welke termijn het Adviescollege een vervolgadvisie zal uitbrengen.

#### **Artikel 7. Advisering**

1. Indien het Adviescollege adviseert geen re-integratieactiviteiten aan te bieden, beslist de Minister dienovereenkomstig.
2. Indien het Adviescollege adviseert om re-integratieactiviteiten aan te bieden, kan de minister gemotiveerd een andere beslissing nemen.

Uit de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) is met name de volgende bepaling van belang:

#### **Artikel 1c. Het detentie- en re-integratieplan**

1. (...).
2. (...).
3. (...).
4. Voor levenslanggestraften worden in het detentie- en re-integratieplan geen activiteiten opgenomen als bedoeld in artikel 1, onder f, van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften gedurende de periode dat deze activiteiten hen niet worden aangeboden.

In de Toelichting op de regeling valt o.a. het volgende te lezen:

‘(...) In de kern komen de wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de executie van de levenslange gevangenisstraf erop neer dat een levenslanggestrafte 25 jaar na aanvang van zijn detentie in aanmerking kan komen voor re-integratieactiviteiten, waaronder verlof, ten behoeve van zijn re-integratie.

#### *Onderdeel B*

Aan artikel 1c van de Rspog wordt een vierde lid toegevoegd. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het re-integratiegedeelte uit het detentie- en re-integratieplan niet wordt ingevuld voor de levenslanggestrafte die nog geen re-integratieactiviteiten als bedoeld in artikel 1, onder f, van het Besluit Adviescollege levenslanggestrafte krijgt aangeboden. In de (detentie)praktijk wordt dit plan voor deze levenslanggestrafte dan ook detentieplan genoemd. Op het moment dat op basis van een positief advies van het Adviescollege levenslanggestrafte besloten wordt dat een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten, wordt het re-integratiegedeelte van het detentie- en re-integratieplan aangevuld.’

In de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) is o.m. de volgende bepaling opgenomen:

#### **Artikel 20d. Re-integratieverlof van levenslanggestrafte**

1. In het kader van de deelname aan re-integratieactiviteiten als bedoeld in artikel 1, onder f, van het Besluit Adviescollege levenslanggestrafte kan aan een levenslanggestrafte op diens verzoek verlof worden toegekend, in overeenstemming met hetgeen over de frequentie van het verlof in het detentie- en re-integratieplan is bepaald.
2. (...).
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 4 wordt het re-integratieverlof voor levenslanggestrafte geweigerd in geval van:

- a. een verzoek om re-integratieverlof voor een levenslanggestrafte die niet is toegelaten tot de re-integratiefase;
  - b. een negatief advies van het Adviescollege levenslanggestraften over het verzoek van een levenslanggestrafte om re-integratieverlof;
  - c. een verzoek om re-integratieverlof waarin in onvoldoende mate wordt aangegeven op welke wijze het verlof de re-integratie van de levenslanggestrafte ondersteunt;
  - d. strijdt van het verzoek om re-integratieverlof met de in het detentie- en re-integratieplan vastgelegde verloffrequentie.
4. (...).
  5. (...).
  6. (...).
  7. (...).

In de Toelichting wordt o.m. het volgende opgemerkt:

‘Naast de in artikel 4 genoemde weigeringsgronden gelden specifieke gronden om een verzoek van een levenslanggestrafte om re-integratieverlof te weigeren. Deze zijn opgesomd in het derde lid van artikel 20d en hebben net als de in artikel 4 opgesomde weigeringsgronden een imperatief karakter. De eerste weigeringsgrond ziet op de situatie dat een levenslanggestrafte om re-integratieverlof verzoekt terwijl hij nog geen re-integratieactiviteiten krijgt aangeboden. Een dergelijk verzoek dient zonder meer te worden afgewezen. (...)’

Uit de hierboven aangehaalde regelgeving komt een duidelijk beeld naar voren. In de eerste 25 jaar van de detentie kan de levenslanggestrafte geen enkele stap zetten in het kader van zijn re-integratie. Tot de eerste toetsing na 25 jaar staat de vrijheidsbeneming sowieso volledig in het teken van vergelding en bestraffing. De mogelijkheid van terugkeer in de samenleving ontbreekt gedurende die periode, en ook daarna bestaat er voor de levenslanggestrafte nauwelijks enig perspectief op terugkeer in de samenleving, aangezien hij nog geen enkele stap in die richting heeft kunnen zetten. Het Adviescollege heeft hierdoor na 25 jaar detentie hoogstwaarschijnlijk (nog) geen bouwstenen om tot een positief advies te kunnen komen. Een negatief advies ligt dan voor de hand, waardoor ook na 25 jaar detentie nog geen re-integratieverlof kan plaatsvinden. Mocht het zo zijn dat het Advies-

college vervolgens op enig moment adviseert dat de levenslanggestrafte toch voor re-integratieactiviteiten in aanmerking zou moeten kunnen komen, dan kan de Minister dat advies naast zich neerleggen. Ook in dat geval zullen er geen (verlof)-stappen (kunnen) worden gezet. Gratieverlening is dan sowieso niet aan de orde.

In de door de Staatssecretaris gecreëerde regelgeving wordt de levenslanggestrafte geen reëel perspectief geboden op vrijlating. De introductie van de toetsing door het Adviescollege is een puur cosmetische maatregel (om te verhullen dat levenslang te onzent nog steeds levenslang is). Door gebruik van het woord resocialisatie wordt gesuggereerd dat de veroordeelde in de eerste 25 jaar van zijn detentie al stappen kan zetten die gericht zijn op terugkeer in de samenleving. Uit de regelgeving blijkt echter ondubbelzinnig dat dit niet het geval is. Voor de daadwerkelijke resocialisatie wordt een ander begrip gebruikt, te weten: re-integratie. Wat de levenslanggestrafte moet doen om voor re-integratie in aanmerking te (kunnen) komen, is niet duidelijk. Bovendien kan de beslissende bewindspersoon de re-integratie te allen tijde tegenhouden.

Uw Raad heeft vorig jaar expliciet overwogen dat de herbeoordeling niet later dan 25 jaar na oplegging van de straf mag plaatsvinden. Op zichzelf blijft de nieuwe regelgeving keurig binnen de door Uw Raad gestelde termijn, nu het in die regelgeving gaat om een toetsing na de eerste 25 jaar van de detentie. Uw Raad heeft echter nog een nadere voorwaarde gesteld: '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.' Verzoeker gaat er vanuit dat Uw Raad het begrip 'resocialisatie' hier gebruikt in de traditionele betekenis (t.w. het zetten van stappen die gericht zijn op de terugkeer in de samenleving). Verzoeker is van mening dat bij de eerste toetsing niet aan deze eis kan worden voldaan, omdat er op dat moment nog geen op resocialisatie / re-integratie gerichte activiteiten hebben plaatsgevonden. De regelgeving voldoet op dit punt dan ook niet aan de eis die door Uw Raad wordt gesteld. Aldus biedt het nieuwe Besluit geen vooruitzicht op invrijheidstelling na 25 jaar detentie.

De gratieprocedure – als sluitstuk van de herbeoordelingsprocedure – biedt evenmin een reëel vooruitzicht op invrijheidstelling. Dat geldt ook voor gratiever-

zoeken die (veel) later dan na 25 jaar worden behandeld. De feiten – zie hierboven op p. 2 – spreken in dit verband voor zich.

‘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.’<sup>4</sup>

Daarnaast is nog het volgende van belang.

Verzoeker constateert dat de advies- en beslistermijnen te lang zijn en dat het traject te onbepaald is. Daarbij komt dat de beoordelingscriteria te weinig concreet zijn. De levenslanggestrafte heeft geen enkel houvast aan de criteria waaraan het Adviescollege toetst en weet al helemaal niet welke criteria door de Minister zullen worden gehanteerd. Het is voor hem daardoor onmogelijk zijn gedrag etc. af te stemmen op hetgeen van hem wordt verlangd met het oog op de terugkeer in de samenleving. In plaats van dat hem een reëel perspectief wordt geboden, wordt hij geconfronteerd met een willekeurige besluitvorming. De beslissing ligt immers bij een politieke passant (die bovendien om de zoveel jaar een andere politieke kleur heeft), waardoor gratie bij uitstek een politiek gevoelig correctief is.

Het is dus beslist niet zo dat het voor de veroordeelde reeds ten tijde van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf in voldoende mate duidelijk is welke objectieve criteria zullen worden aangelegd bij de herbeoordeling. Ook tijdens het detentietraject ontbreekt die duidelijkheid.

De tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf voldoet in zoverre niet aan de eisen die daaraan dienen te worden gesteld in het licht van artikel 3 EVRM.

De rechtsbescherming die voortvloeit uit deze verdragsbepaling dient ‘*practical*’ en ‘*effective*’ te zijn. Voor de levenslanggestrafte betekent dit dat hij in staat moet worden gesteld om te re-integreren.

---

<sup>4</sup> P. Jacobs, Licht aan het einde van de tunnel voor de levenslang gestrafte?, NTM/NJCM-Bull., 42 [2017], nr. 2, p. 198.

*'Life prisoners are thus to be provided with an opportunity to rehabilitate themselves. (...) In this connection the Court reiterates the principle – well established in its case-law – that the Convention is intended to guarantee rights that are not theoretical or illusory, but practical and effective. (...).'*  
(EHRM 26 april 2016, Murray v. The Netherlands, nr. 10511/10, § 104)

De levenslange gevangenisstraf dient zowel *de jure* als *de facto* verkortbaar ('*reducible*') te zijn.

*'The imposition of a sentence of life imprisonment on an adult offender is not in itself prohibited by or incompatible with Article 3 or any other Article of the Convention. At the same time, however, the Court had also held that the imposition of an irreducible life sentence on an adult may raise an issue under Article 3.*

*In determining whether a life sentence in a given case can be regarded as irreducible, the Court has sought to ascertain whether a life prisoner can be said to have any prospect of release. (...) It follows that a life sentence does not become "irreducible" by the mere fact that in practice it may be served in full. It is enough for the purposes of Article 3 that a life sentence is *de jure* and *de facto* reducible.'*

(EHRM 12 februari 2008, Kafkaris v. Cyprus, nr. 21906/04, § 97 en 98; Zie ook: EHRM 9 juli 2013, Vinter a.o. v. The United Kingdom, nr. 66069/09, 130/10 en 3896/10, § 108)

De mogelijkheid van herbeoordeling en gratie biedt weliswaar een formeel (*de jure*) perspectief op herbeoordeling en vrijlating, maar feitelijk (*de facto*) bieden de procedures geen enkele garantie. Tocht dient het voor de veroordeelde ten tijde van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf al duidelijk te zijn waar hij aan toe is, in die zin dat hij er recht op heeft om te weten wat hij moet doen om voor vrijlating in aanmerking te (kunnen) komen en onder welke voorwaarden en wanneer een review van zijn straf zal plaatsvinden.

*'(...) A whole life prisoner is entitled to know, at the outset of his sentence, what he must do to be considered for release and under what conditions, including when a review of a whole life sentence will take place or may be sought. (...).'*

(EHRM 9 juli 2013, Vinter a.o, v. The United Kingdom, nr. 66069/09, 130/10 en 3896/10, § 122)

Deze voorwaarden moeten van meet af aan duidelijk zijn en dienen vast te liggen.

*'The criteria and conditions laid down in domestic law that pertain to the review must have a sufficient degree of clarity and certainty, and also reflect the relevant case-law of the Court. Certainty in this area is not only a general requirement of the rule of law but also underpins the process of rehabilitation which risks being impeded if the procedure of sentence review and the prospects of release are unclear or uncertain. (...).'*

(EHRM 17 januari 2017, Hutchinson v. The United Kingdom, nr. 57592/08, § 44)

Wordt uiteindelijk het gratieverzoek afgewezen, dan zal aan de veroordeelde (opnieuw) duidelijk moeten worden gemaakt aan welke eisen en voorwaarden zal moeten zijn voldaan om voor invrijheidstelling in aanmerking te kunnen komen. Bovendien dient tegen de afwijzende gratiebeslissing een rechtsmiddel open te staan, in die zin dat beroep bij de onafhankelijke rechter mogelijk moet zijn. Die rechter moet vervolgens 'vol' kunnen toetsen.

Verzoeker stelt zich op het standpunt dat de huidige procedure op wezenlijke punten tekortschiet. Zelfs de A-G lijkt in zijn Nadere Conclusie niet (helemaal) tevreden te zijn met de regeling zoals die door de Staatssecretaris is bedacht. Zo schrijft hij op p. 23 het volgende:

*'Wat mij opvalt in het Besluit Adviescollege levenslanggestraften is dat de motiveringsplichten nou niet bepaald indruk maken.'*

Ook op andere punten plaatst hij vraagtekens of loopt hij – op zijn zachtst gezegd – niet over van enthousiasme. Zo schrijft hij onderaan dezelfde pagina (23) het volgende;

*'Hoewel dit niet met zoveel woorden in de tekst van het Besluit zelf is opgenomen zal het beleid dus wel zo ingericht worden dat de levenslang gestrafte op de hoogte wordt gesteld van een negatieve beslissing en de rede-*



nen die daaraan ten grondslag liggen. Het was fraaier geweest als dit in het Besluit zelf was geregeld.'

Het meest uitgesproken is hij over het gratiebeleid (zie het hierboven aangehaalde citaat op p. 21 en de hieronder staande tekst op p. 22):

'Als de Staatssecretaris nieuw beleid voorstelt met betrekking tot de levenslange gevangenisstraf, dat aansluit bij de rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad zal hij kunnen beginnen met de geest van de Gratiwet nieuw leven in te blazen. De vraag is of met het Besluit Adviescollege levenslanggestraften inderdaad (gratie)beleid wordt geïntroduceerd dat voldoet aan de criteria die in die rechtspraak zijn ontwikkeld.'

Verzoeker heeft geen enkele aanleiding om te denken dat deze vraag in de (nabije) toekomst in positieve zin zal worden beantwoord. Toch is de A-G uiteindelijk van oordeel dat de nieuwe regeling de toets aan artikel 3 EVRM kan doorstaan. Dit is – gelet op diens eigen constatering – een opmerkelijk oordeel, dat helaas nauwelijks wordt gemotiveerd. Uit het oordeel van de A-G spreekt teveel vertrouwen in de beslissende bewindspersoon. Dit vertrouwen lijkt – in het licht van het 'kille' levenslang-is-levenslang-beleid van de afgelopen 31 jaar – niet een echt stevig fundament te hebben. Een systeem dat *de jure* (in grote lijnen) aan de voorwaarden voldoet, maar dat *de facto* niet tot invrijheidstelling leidt, voldoet niet aan de eisen die op grond van artikel 3 EVRM dienen te worden gesteld.

De herbeoordeling (door de Minister) is niet met voldoende procedurele waarborgen omgeven. Het is mooi dat er een Adviescollege is, maar het is onbegrijpelijk dat de Minister de vrijheid heeft om het advies naast zich neer te leggen. Bovendien is ook de gratieverlenging afhankelijk van de willekeur van de bewindspersoon. Politieke afwegingen kunnen daarbij bepalend zijn. Uw Raad heeft niet voor niets geoordeeld dat het opdragen van de herbeoordeling aan de onafhankelijke rechter een belangrijke waarborg is.

Daar komt nog bij dat er binnen het kader van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf voor de veroordeelde geen mogelijkheden zijn om zich – zolang de zogenoemde re-integratiefase niet is aangevangen – daadwerkelijk voor te bereiden op een eventuele terugkeer in de samenleving.

In de Toelichting op het Besluit Adviescollege levenslanggestraften suggereert de Staatssecretaris dat de mogelijkheid om de RSJ of de civiele rechter in te schakelen een zekere waarborg inhoudt. Dergelijke procedures kunnen echter op geen enkele wijze garanderen dat de levenslanggestrafte een reëel perspectief wordt geboden op terugkeer in de samenleving. In de praktijk is nog nooit een levenslanggestrafte via de RSJ of de civiele rechter teruggekeerd in de samenleving. En dat is ook niet vreemd, wanneer men bedenkt dat de RSJ en de civiele rechter de rol van de gratiebeslisser niet kunnen overnemen.

Ook bij de huidige stand van zaken is de tenuitvoerleggingspraktijk onverenigbaar met artikel 3 EVRM. Zolang voor de tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde geen reële mogelijkheid voor herbeoordeling van die straf bestaat, is het opleggen van die straf een schending van artikel 3 EVRM. Uw Raad is hierover volstrekt duidelijk geweest op 5 juli 2016. Nu de praktijk – ondanks de introductie van het Adviescollege – niet wezenlijk is veranderd, zal Uw Raad consequent moeten zijn en moeten oordelen dat het Gerechtshof niet had mogen overgaan tot het opleggen van de levenslange gevangenisstraf. Anders dan de A-G, stelt verzoeker zich op het standpunt dat het 10<sup>e</sup> middel gegrond zou moeten worden verklaard.

Voor het geval Uw Raad onverhoopt mocht overwegen het advies van de A-G te volgen, wijst verzoeker op zijn subsidiaire verzoek om prejudiciële vragen voor te leggen aan het HvJ EU over de uitleg van de specifieke rechtsbeschermende waarborgen die voortvloeien uit het Europese recht.

Deze schriftuur wordt ondertekend en ingediend door mr. J. Boksem, advocaat te Leeuwarden, kantoorhoudende te Leeuwarden, aan de Ossekop 11 (Postbus 324, 8901 BC), die bij deze verklaart tot deze ondertekening en indiening bepaaldelijk te zijn gevolmachtigd door verzoeker.

Leeuwarden, 18 september 2017



J. Boksem