

Levenslang ‘post Vinter’

Over de gevolgen van de uitspraak van 9 juli 2013 van het EHRM voor de Nederlandse levenslange gevangenisstraf

Wiene van Hattum¹

Op 9 juli jl. verklaarde de Grote Kamer van het EHRM de Engelse ‘*whole life term*’ in strijd met art. 3 EVRM.² Engeland wordt hierdoor gedwongen zijn regelgeving aan te passen. De uitspraak heeft al geleid tot protest van Prime Minister Cameron en de Secretary of State Theresa May.³ Maar niet alleen voor Engeland, ook voor Nederland heeft deze uitspraak consequenties. De tenuitvoerlegging van een ‘*whole life term*’ vertoont namelijk opvallend grote overeenkomst met de Nederlandse levenslange gevangenisstraf, zoveel, dat indien de verantwoordelijke bewindslieden de regelgeving en het beleid ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de levenslange straf niet wijzigen, niet alleen de tenuitvoerlegging maar ook de oplegging van die straf in strijd is met art. 3. Dan zal de straf dus van aanvang af als onrechtmatig moeten worden aangemerkt. Dat geldt ook voor de reeds opgelegde levenslange gevangenisstraffen.

In dit artikel wordt ingegaan op de vraag welke aanpassingen er in Nederland nodig zijn om te voldoen aan de eisen die het Hof leest in art. 3 EVRM en welke gevolgen de uitspraak heeft voor de 32 veroordeelden die op dit moment in Nederland een onherroepelijke gevangenisstraf uitzitten.

1. Inleiding

Het gaat om een zaak die drie Engelse levenslanggestraften, Vinter, Bamber en Moore, in 2009 en 2010 hebben aangespannen tegen het Verenigd Koninkrijk. Zij betoogden dat hen geen enkele hoop op vrijlating wordt gegeven en de aan hen opgelegde levenslange straf dus niet voldoet aan het vereiste van ‘verkortbaarheid’. De mogelijkheid om de straf te verkorten is een eis die voortvloeit uit art. 3 EVRM, het verbod van marteling en van een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. De drie levenslanggestraften betoogden uitdrukkelijk niet dat zij in vrijheid moesten worden gesteld maar alleen dat zij op dit moment ten onrechte in het ongewisse worden gelaten over de mogelijkheden tot hun vrijlating in de toekomst, mochten daar gronden voor zijn. Het Hof komt nu tot de conclusie dat aan de verzoekers inderdaad de vereiste zekerheid omtrent mogelijke verkorting van hun straf wordt onthouden en is daarom van oordeel dat de straf in strijd is met art. 3 EVRM. Welk aspect van art. 3 wordt geschonden heeft het Hof overigens in het midden gelaten, iets waarover de enige dissenter onder de zeven- tien rechters, judge Villiger (Liechtenstein), zich kritisch heeft uitgelaten.

2. De aard van de levenslange straffen van Vinter c.s.

Engeland is vaker door het Hof tot de orde geroepen als het gaat om de *oplegging* van een levenslange straf. Het paste zijn wetgeving steeds overeenkomstig de aanwijzingen van het Hof aan.⁴ Een belangrijke wijziging als gevolg van de steeds duidelijker wordende minimumeisen van het EVRM betreft de vaststelling van het deel van de straf dat ten minste moet worden ondergaan, de zgn. ‘*tariff*’. De *tariff* is het vergeldende deel van de straf. Na afloop van de *tariff* kan de levenslange straf voortduren op basis van de gevaarlijkheid van de veroordeelde. De tenuitvoerlegging van dit beveiligende deel moet met dezelfde waarborgen worden omkleed als bijvoorbeeld bij ons de TBS. De *tariff* daarentegen is niet onderworpen aan een regelmatige herbeoordeling; dit is immers het deel van de straf dat louter dient voor de vergelding van het misdrijf. Sinds 2003 moet de rechter bij oplegging van levenslange straf de *tariff* bepalen⁵ en mag dit niet meer worden overgelaten aan de *Secretary of State* die gewoon was dit achteraf, op een onbepaald moment, te doen. De eis dat de rechter de *tariff* vaststelt, geldt zowel voor de levenslange gevangenisstraf die – in geval van ‘*murder*’ – opgelegd moet

worden (de 'mandatory life sentence'), als voor de levenslange straf die ter discretie van de rechter staat (de 'discretionary life sentence'). De bepaling van de *tariff* is immers 'straftoemeting' en wordt dus beheerst door art. 6 EVRM.⁶

De *tariff* kan worden vastgesteld op een termijn tussen vijftien en dertig jaar,⁷ maar kan in zeer ernstige gevallen ook worden bepaald op een 'whole life', dus 'levenslang'. De gevallen waarin een 'whole life tariff' aan de orde mag komen, staan in de wet omschreven, bijvoorbeeld: 'meervoudige doodslag (*murder*) gepaard gaande met voorbedachte rade of ontvoering', dan wel 'moord op een kind indien het kind is ontvoerd of seksueel dan wel sadistisch misbruikt'. De drie Engelse verzoekers ondergaan zo'n *whole life term*. Zij kunnen hun straf niet 'uitboeten'. Inkeer, berouw en vermindering van delictgevaarlijkheid zijn geen redenen om de straf te verkorten want de straf wordt gelegitimeerd door de ernst van het delict alleen. Weliswaar kan, aldus de *Prison Service Order*,⁸ de *Secretary of State* hun vrijlating op elk moment bevelen, maar deze regeling bepaalt dat dit slechts gebeurt als de veroordeelde terminaal ziek is en nog slechts drie maanden heeft te leven of wanneer hij ernstig gehandicapt is geraakt en daardoor bedlegerig is geworden en dus niet meer geschikt is voor detentie. Deze vorm van vrijlating heet dan ook 'compassionate release'. Behalve voor *compassionate release* – dus op medische gronden – zou, volgens een uitspraak van het Engelse *Court of Appeal* in de zaak *Bieber*,⁹ de *Secretary of State* zijn bevoegdheid ook kunnen gebruiken om de straf in overeenstemming te brengen met de eisen van art. 3 EVRM. Dat heeft hij echter nog nooit gedaan, terwijl sedert 2000 ook geen *compassionate release* heeft plaatsgevonden (par. 44). Daar voeg ik aan toe dat volgens de lijst op Wikipedia sedert 2000 twaalf *whole lifers* in detentie zouden zijn overleden.¹⁰

Behalve de *compassionate release* kent het Britse koninkrijk 'the Royal Prerogative of Mercy'. In de praktijk is gratie echter geheel vervangen door de genoemde wettelijke regelingen.¹¹

De *whole life tariff* is een uiterst zware straf en wordt daarom slechts sporadisch opgelegd. In Engeland en Wales, met in totaal circa 54 miljoen inwoners, ondergaan

De verkortbaarheid mag geen wassen neus zijn, maar moet zowel feitelijk als juridisch bestaan

op dit moment tussen de 40 en 50¹² van de 4900 *mandatory lifers* deze straf, hierbij inbegrepen degenen die in een psychiatrische kliniek verblijven. Dat is in verhouding tot Nederland, met 16 miljoen inwoners en 32 onherroepelijke 'levenslange' levenslange straffen (waarover zo dadelijk meer), weinig te noemen.

3. De rechtspraak van het EHRM inzake levenslange gevangenisstraffen

De mogelijkheid van vrijlating ('*prospect of release*') vormt een belangrijk criterium om te beoordelen of een levenslange straf in strijd komt met het verbod op een inhumane behandeling.¹³ Een levenslange gevangenisstraf mag worden opgelegd, maar de straf moet kunnen worden verkort. De oplegging van een onverkortbare ('*irreducible*') levenslange straf 'may raise an issue under Article 3', aldus de Grote Kamer van Hof in de zaak *Kafkaris vs. Cyprus*.¹⁴ De straf moet nog eens beoordeeld kunnen worden met het oog op '*commutation, remission, termination or the conditional release of the prisoner*'. Dit is het *prospect of release* dat is vereist om de straf nog als humaan te kunnen beschouwen.¹⁵ Het gaat dus om de hoop die de veroordeelde moet kunnen koesteren om in de toekomst weer deel te mogen nemen aan de vrije maatschappij; deze hoop mag hem niet worden ontnomen.¹⁶ De mogelijkheid van verkorting hoeft echter niet daadwerkelijk tot verkorting te leiden; er kunnen gronden blijven bestaan die de tenuitvoerlegging rechtvaardigen, zoals de blijvende delictgevaarlijkheid van de veroordeelde.

Uit een en ander volgt dat de verkortbaarheid geen wassen neus mag zijn, maar zowel feitelijk als juridisch moet bestaan.¹⁷ Het moet voorts gaan om '*conditional release*'. De *compassionate release* waarop *Vinter c.s.* aanspraak kunnen maken, biedt niet het vereiste *prospect of*

Auteur

1. Mw. mr. dr. W.F. van Hattum is universitair docent strafrecht en criminologie aan Rijksuniversiteit Groningen en voorzitter van het Forum Levenslang.

Noten

2. EHRM (GK) 9 juli 2013 (*Vinter e.a. vs. VK*), appl. nrs. 66069/09, 130/10, 3896/10, hierna: 'Vinter (GK)'.
3. N. Watt en A. Travis, 'Tory ministers condemn ECHR ruling on whole-life prison sentences' in *The Guardian*, 9 juli 2013, <http://www.guardian.co.uk/law/2013/jul/09/whole-life-sentences-david-cameron-human-rights>.
4. Zie voor een overzicht W.F. van Hattum, 'Het irrationele van de levenslange straf. De

levenslange gevangenisstraf in Nederland in het licht van de rechtspraak van het EHRM en andere Europese ontwikkelingen in: A. Hartevelt, D.H. de Jong en E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling. Liber amicorum G. Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 231-257. In Engeland is in 2005 naast *life imprisonment* de '*Imprisonment for public protection*' (IPP) ingevoerd, ook een straf van onbepaalde duur, voor ernstige gewelds- en zedendelicten waarop een straf van 10 jaar of meer staat.

5. *Criminal Justice Act 2003, Part 12, Chapter 7, sections 269 to 277 en schedules 21-22 to the 2003 Act*.
6. *Stafford/VK*, EHRM 28 mei 2002 (appl. nr. 46295/99), par. 79.

7. *Schedule 21 to the 2003 Act*, zie *Vinter (GK)* par. 33.

8. *Prison Service Order 4700, chapter 12*, zie *Vinter (GK)*, par. 42 e.v.

9. *R. vs. Bieber*, r.o. 48, opgenomen in *Vinter (GK)* par. 49.

10. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_prisoners_with_whole-life_tariffs, geraadpleegd op 23 juli 2013.

11. De Britse regering heeft er geen beroep op gedaan dat gratie de rek zou kunnen bieden die art. 3 EVRM eist. Zie hierover de opmerkingen van judge De Gaetano in zijn *concurring opinion* bij *Vinter*, EHRM 17 januari 2012.

12. Volgens Wikipedia zijn het ten minste 50 personen (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_prisoners_with_whole-life_tariffs,

geraadpleegd op 20 juli 2013); de kranten noemen het getal 49 en het arrest noemt een aantal van 41 (*Vinter (GK)*, par. 37).

13. *Nivette/Frankrijk*, EHRM 3 juli 2001 (appl. nr. 44190/98), *Léger vs. Frankrijk*, EHRM 11 april 2006 (appl. nr. 19324/02), *Kafkaris vs. Cyprus*, EHRM (GK), 12 februari 2008 (appl. nr. 21906/04).

14. *Kafkaris vs. Cyprus* EHRM (GK), 12 februari 2008 (appl. nr. 21906/04), par. 97.

15. *Kafkaris vs. Cyprus*, par. 98.

16. Judge Power-Forde (Ierland) zegt hierover in haar *concurring opinion*: "To deny them the experience of hope would be to deny a fundamental aspect of their humanity and, to do that, would be degrading."

17. *Kafkaris vs. Cyprus*, par. 98, laatste zin.



© Hollandse Hoogte

release aldus het Hof in de onderhavige zaak (par. 127). Die vrijlating dient er immers alleen toe om de veroordeelde in de gelegenheid te stellen thuis te sterven en is dus niet op zijn reclassering gericht.

Helder is dus dat de straf *de jure* en *de facto* verkortbaar moet zijn en dat dit mechanisme en deze praktijk het oog moeten hebben op *conditional release* en niet slechts op *compassionate release*. Onderbelicht bleef echter op welk moment de oplegging van een onverkortbare straf *'may raise an issue under Article 3'* zoals het Hof in de zaak Kafkaris had overwogen. Moest deze zinsnede zo worden begrepen dat het wettelijk mechanisme om de straf bij te sturen bestaat op het moment van oplegging of mag het ook op een later moment in gang worden gezet, wanneer in de loop van de tenuitvoerlegging zou blijken dat art. 3 dreigt te worden geschonden, zoals de Engelse regering, met een beroep op de uitspraak van het *Court of Appeal* in de zaak Bieber, betoogde? Het antwoord op die vraag is ook voor Nederland van groot belang. In Nederland kan een levenslanggestrafte immers wel een gratieverzoek indienen, maar biedt de mogelijkheid van gratie ook het vereiste *prospect of release*?

De meerderheid van de Kamer van het Hof die de zaak Vinter c.s. in eerste instantie behandelde vond dat de *whole life term in casu* aan de eisen van art. 3 voldeed. Volgens deze vier rechters vormde namelijk de *de*

facto-verkortbaarheid in deze zaken nog geen probleem. In alle drie de zaken was de legitimiteit van (de voortzetting van) de detentie nog tamelijk recent beoordeeld. In de gevallen van Bamber en Moore (respectievelijk gedetineerd sedert 1985 en 1995) hadden deze onderzoeken nog in 2009 plaatsgevonden (als gevolg van het van kracht worden van de *Criminal Justice Act 2003*). Aan Vinter werd de straf pas in 2008 opgelegd. Daarmee was wat deze rechters betreft de kous af.

De drie andere rechters waren evenwel van mening dat ten onrechte voorbij werd gegaan aan de eis van het bestaan van een juridisch mechanisme om de straf te verkorten. De vrijlating van de drie veroordeelden kon immers alleen aan de orde komen *on compassionate grounds*. Een ander mechanisme tot verkorting bestond er voor hen op dat moment niet. Naar het oordeel van de minderheid werd er dus *de jure* niet aan het vereiste van 'verkortbaarheid' voldaan.

4. Het oordeel van de Grote Kamer in de zaak Vinter

De kwestie van het moment waarop er duidelijkheid voor de veroordeelden moet zijn omtrent het bestaan van een mogelijkheid tot *'review'* hield de Vierde Kamer dus verdeeld en over dit punt heeft de Grote Kamer zich nu in heldere bewoordingen uitgelaten. Het Hof schrijft in par. 122:

De ontwikkeling in de persoon van de veroordeelde en zijn reclassering kunnen op den duur de legitimatie aan verdere detentie ontnemen

“Een levenslanggestrafte zou niet moeten hoeven wachten, en eerst een onbepaald aantal jaren van zijn straf ondergaan, voordat hij kan klagen over mogelijke schending van artikel 3 EVRM. Dat is in strijd met de rechtszekerheid en de betekenis van het begrip ‘slachtoffer’ in artikel 34 EVRM. Het zou bovendien ‘capricious’ zijn (in de Franse tekst: ‘inconséquent’)¹⁸ om van iemand die een onverkortbare levenslange straf wordt opgelegd te verwachten dat hij aan zijn reclassering (‘rehabilitation’ resp. ‘réinsertion’) gaat werken zonder dat hij weet of, en op welk moment, er een mechanisme in werking treedt dat een beoordeling van zijn invrijheidstelling op basis van die reclassering toestaat. Een *whole life prisoner* heeft van het begin van zijn straf er recht op te weten wat hij moet doen om in aanmerking te komen voor invrijheidstelling en wat de voorwaarden zijn; dat houdt tevens in dat hij recht heeft te weten wanneer een dergelijke beoordeling (‘review of his sentence’ resp. ‘réexamen de sa peine’) plaatsvindt of verzocht kan worden. De *whole life sentence* zonder dergelijk *review* mechanisme is dus vanaf ‘the outset of his sentence’ (‘de la date d’imposition’) in strijd met artikel 3 EVRM.”

Op deze overwegingen liep de *whole life order* stuk, het beroep van de Britse regering op de rechtspraak van het *Court of Appeal* in de zaak Bieber ten spijt (par. 126 e.v.).

De argumenten van het Hof

Het Hof voert drie gronden aan waarom perspectief op invrijheidstelling en een mogelijkheid van *review* aan elke levenslanggestrafte direct bij oplegging van de straf moeten worden geboden (par. 111-113). In de eerste plaats kan het gewicht van de oorspronkelijke strafdoelen mettertijd veranderen; alleen in een *review* procedure kunnen deze eventuele verschuivingen worden geëvalueerd. Dan kan tevens worden onderzocht of het laten voortduren van de detentie nog gerechtvaardigd is. In de tweede plaats moet het mogelijk zijn om het misdrijf uit te boeten (‘atone for his offence’). Als die mogelijkheid er niet is – en de veroordeelde dus niets kan doen om zijn situatie te verbeteren – wordt de straf steeds zwaarder, want langer naarmate de tijd verstrijkt. Dit acht het Hof slecht te rijmen met de eis van proportionaliteit. Ten slotte sluit het Hof zich aan bij de opvatting zoals geformuleerd door het Duitse constitutionele hof, namelijk dat een onverkortbare straf in strijd is met de menselijke

waardigheid. Zoals het *Bundesverfassungsgericht* daaruit de conclusie heeft getrokken dat ‘de gevangenisautoriteiten de plicht hebben om toe te werken naar de reclassering van de veroordeelde’, en dat ‘reclassering een grondwettelijk vereiste is in elke gemeenschap waarin de menselijke waardigheid als kernwaarde wordt beschouwd’, zo gelden dergelijke overwegingen ook onder het EVRM, aldus het Hof, want, ‘indeed’, voor deze opvattingen bestaat een groot draagvlak, zowel binnen de Raad van Europa als internationaal (par. 114 e.v.). Hierna staat het Hof uitvoerig stil bij de Europese en internationale aanbevelingen die er op het punt van de resocialisatieplicht voor levenslanggestrafte bestaan en worden als voorbeeld de Duitse¹⁹ en Italiaanse praktijk uitgelicht.

Aard van de review

Net als over het moment waarop de *review* procedure in de nationale wetgeving aanwezig moet zijn, laat het Hof over de aard van de *review* weinig onduidelijkheid bestaan. De beoordelingsmaatstaf in die procedure volgt rechtstreeks uit de drie door het Hof aangevoerde gronden, de onderbouwing daarvan²⁰ en de aangehaalde voorbeelden. Het Hof vat het aldus samen (par. 119): “a review which allows the domestic authorities to consider whether any changes in the life prisoner are so significant, and such progress towards rehabilitation has been made in the course of the sentence, as to mean that continued detention can no longer be justified on legitimate penological grounds.” De ontwikkeling in de persoon van de veroordeelde en zijn reclassering kunnen op den duur dus de legitimatie aan verdere detentie ontnemen. Dat betekent dat ‘verginging’ moet kunnen worden gekeerd door de persoonlijke ontwikkeling van de veroordeelde.

De review procedure

Het Hof benadrukt dat het niet als zijn taak beschouwt voor te schrijven op welke manier het nationale recht vorm geeft aan deze *review* (par. 120); dat mag zowel door middel van een rechterlijke procedure (bijvoorbeeld een VI-procedure) als een administratieve procedure (bijvoorbeeld een gratieprocedure). Ook het moment waarop de *review* – die moet worden gevolgd door periodieke herbeoordelingen – moet plaatsvinden, wordt aan de lidstaten overgelaten. Wel bestaat er volgens het Hof duidelijk draagvlak voor een *review* binnen 25 jaar. Deze grens zou een gemiddelde zijn van wat de lidstaten zoal aan termijnen bezigen. Het Hof kiest daarmee de veilige kant, want het gemiddelde van de

18. *Capricious* wordt wel vertaald met ‘grillig, veranderlijk, onvoorspelbaar, onberekenbaar’ en *inconséquent* met ‘absurd, grillig, tegenstrijdig, onredelijk, irrationeel, luchthartig, ondoordacht en onnadenkend’.

19. Zie voor recentere rechtspraak dan het Hof aanhaalt: *Bundesverfassungsgericht* 29 november 2011, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20111129_2bvr175810.html.

20. Het Hof verwijst naar de aanbevelingen van de Raad van ministers en het CPT-rapport over Zwitserland (par. 116 slot jo. par. 64); hieraan kan worden toegevoegd dat het CPT op 4 december 2012 (kort na de hoor-

zitting van de Grote Kamer) een vergelijkbare aanbeveling heeft gedaan met betrekking tot de situatie in Bulgarije, CPT/Inf (2012) 32, onder punt 32, <http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2012-32-inf-eng.htm>.

32 termijnen genoemd in par. 68 komt uit op 19,4 jaar (de verhogingen wegens recidive niet meegerekend). 25 Jaar is bovendien de termijn die wordt aangehouden voor degenen die door het International Criminal Court tot een levenslange gevangenisstraf zijn veroordeeld, bijvoorbeeld wegens genocide. Ook deze termijn neemt het Hof in aanmerking (par. 118).

5. Hoe ziet in Nederland de levenslange straf eruit?

In art. 9 Sr staat 'levenslang' tegenover 'tijdelijk'. De levenslange straf is dus naar zijn aard niet gemaximeerd, ook niet als de straf niet louter ter vergelding maar mede ter beveiliging van de maatschappij wordt opgelegd. Anders dan in Engeland stelt de rechter echter geen *tariff* vast. Het doel of de doelen van de sanctie komen – als het goed is – tot uitdrukking in de strafmotivering.²¹

Om de straf te verkorten kent Nederland al sedert de invoering van de levenslange gevangenisstraf in 1870 een en dezelfde methode, namelijk gratieverlening. Een procedure tot voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) werd destijds afgewezen; om de straf niet zwaarder te laten zijn dan de doodstraf zou met gratie kunnen worden volstaan, zo meende de regering. Wel is in de loop van de vorige eeuw op verschillende momenten en door diverse juristen,²² een VI-regeling voor levenslanggestraften bepleit. Deze voorstellen zijn nooit tot uitvoering gekomen en de voorlaatste keer dat de wettelijke regeling voor VI drastisch werd herzien (eind jaren tachtig) en de VI voor levenslanggestraften dus 'meegenomen' had kunnen worden, waren er geen (commune) levenslanggestraften om een regeling voor te maken.²³ Bij de laatste herziening van de VI, in 2008, was het strafklimaat in Nederland zodanig veranderd dat een discussie over VI voor levenslanggestraften kennelijk taboe was geworden. Kamerlid noch bewindspersoon heeft het onderwerp durven aanroeren.²⁴ Zo bestaat nu al ruim 140 jaar hetzelfde systeem.

De gratieprocedure heeft vanaf het begin gefunctioneerd om de straf op basis van de ontwikkelingen die de gestrafte had doorgemaakt bij te stellen, dus als een soort *review*. Gratie werd – 'zo dat mogelijk was' – verleend en dus niet als de veroordeelde nog gevaarlijk zou kunnen zijn, maar ook niet pas vlak voor zijn overlijden. Het criterium voor gratieverlening was het 'voorkomen dat de reclasseringskansen verstoord zouden worden'. Hieraan was een zogenaamde 'Volgprocedure' gekoppeld die gold voor (levens)langgestraften. Deze volgprocedure hield de reclasseringskansen van de veroordeelde in het oog. Gemiddeld zat een levenslanggestrafte 17 jaar in de gevangenis (met uitschieters naar boven en beneden); hij ontving na een aantal jaren 'boeten' de benodigde behandeling, vaak in een kliniek, en werd voorbereid op zijn terugkeer in de vrije samenleving. Er zijn geen gevallen van recidive bekend.²⁵

In 1987 werd de Gratieregeling 1976 vervangen door de Gratiwet. Volgens deze wet kan gratie niet alleen worden verleend wegens gewijzigde omstandigheden maar ook '*indien aannemelijk is geworden dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend*' (art. 2b Gratiwet). De memorie van toelichting vermeldt dat deze tweede gratiegrond in de wet werd opgenomen met het oog op de voortzetting van het beleid zoals geformuleerd in de Volgprocedure langgestraften.²⁶

Het vroegere gratiebeleid laat dus zien dat deze administratieve procedure – waarin de rechter overigens een belangrijke rol speelt –²⁷ aan de thans door het Hof geformuleerde voorwaarden kan voldoen. De tekst van de Gratiwet sluit bovendien opvallend goed aan bij de grond voor invrijheidstelling zoals geformuleerd in de hiervoor aangehaalde par. 119 van het Hof.

6. Voldoet het Nederlandse gratiebeleid nog steeds aan de eisen van art. 3 EVRM?

Zoals hiervoor uiteengezet, was de mogelijkheid tot verkorting van de levenslange straf in Nederland *de jure* in beginsel in orde. Ook de Hoge Raad was, in juni 2009, die mening toegedaan, al achtte hij het wel van 'betekenis' dat de mogelijkheid tot gratieverlening door het vervallen van de Volgprocedure in beginsel afhankelijk was geworden van het initiatief van de veroordeelde.²⁸ Om te beoordelen of er ook aan de *de facto*-eis werd voldaan, achtte de Hoge Raad het door A-G Knigge aangeleverde materiaal²⁹ onvoldoende.

We zijn nu vier jaar verder en het gratiebeleid heeft zich in die jaren meer geconcretiseerd. Bovendien ligt er nu een gezaghebbende uitleg van het arrest *Kafkaris*. Deze uitleg geeft meer houvast aan wat er van de nationale autoriteiten mag worden verwacht om het *prospect of release* als bedoeld in dat arrest ook daadwerkelijk aan de veroordeelde te verschaffen. De beide veranderingen ten opzichte van 2009 geven kortom aanleiding om het Nederlandse gratiebeleid opnieuw onder de loep te nemen.

Het gaat om 32 onherroepelijk levenslanggestraften en zes die nog in beroep of cassatie zijn. Vijf onherroepelijk veroordeelden zitten langer dan twintig jaar en drie langer dan 25 jaar. In 1986 is voor het laatst gratie verleend met het oog op *conditional release* (aan Hans van Z.),³⁰ sindsdien vond eenmaal een *compassionate release* plaats, in 2009.³¹ Deze gegevens bieden te weinig informatie om te concluderen dat het Nederlandse beleid 'dus' in overeenstemming is met art. 3 EVRM zoals de minister doet,³² maar evenmin volgt hieruit dat in Nederland slechts gratie wordt verleend *on compassionate grounds* en art. 3 'dus' wordt geschonden. Het kan immers zo zijn dat de langst zittende levenslanggestraften niet kunnen

Bij de laatste herziening van de VI, in 2008, was het strafklimaat in Nederland zodanig veranderd dat een discussie over VI voor levenslanggestraften kennelijk taboe was geworden

worden vrijgelaten vanwege hun blijvende delictgevaarlijkheid en zij in hun persoonlijke ontwikkeling en resocialisatie geen significante vooruitgang hebben geboekt.

In het licht van de uitspraak in de zaak Vinter c.s. moet nu worden onderzocht of aan deze levenslanggestraften vanaf het moment van oplegging van de straf het vereiste *prospect of release* en een daarbij horende *review* in het vooruitzicht worden gesteld (par. 110). Alle gegevens met betrekking tot regelgeving en praktijk zijn van belang (par. 126). Eerst zal ik ingaan op de regelgeving.

Het huidige Nederlandse gratiebeleid: de regelgeving

In de brief van de verantwoordelijke bewindslieden van 16 oktober 2009,³³ waarin voor het eerst wordt in gegaan op de grote stijging van het aantal levenslanggestraften in Nederland (van 10 in 2000 tot 28 in 2009), wordt erop gewezen dat gratie het noodzakelijke perspectief op vrijlating biedt: 'Vanuit de wetenschap dat personen en omstandigheden in de loop der tijd kunnen veranderen, geldt ook voor levenslanggestraften dat zij in aanmerking kunnen komen voor gratie.' Over de gratietoets wordt opgemerkt dat naast de vergeldingscomponent en de ernst van het delict ook andere aspecten, zoals de leeftijd van een levenslanggestrafte, zijn medische- en psychiatrische toestand en het recidiverisico een rol spelen. Deze gronden zijn dus ruimer dan de Britse.

Hieraan wordt echter onmiddellijk toegevoegd dat levenslanggestraften 'niet in aanmerking (komen) voor interventies die zijn gericht op het voorbereiden van een succesvolle terugkeer in de samenleving'. De reden is dat 'van terugkeer in de samenleving in principe geen sprake is'. Dit principe wordt samengevat met de woorden 'Levenslang is in beginsel levenslang'. Ter onderbouwing van dit standpunt wordt erop gewezen dat een misdrijf soms 'zo ernstig (is) en (...) het risico dat iemand gevaarlijk blijft zo groot, dat blijvende uitsluiting uit de maatschappij noodza-

kelijk is'. Ook wordt aangevoerd dat de straf op een weloverwogen beslissing van de strafrechter berust en dat deze kan kiezen tussen een levenslange straf of een tijdelijke van maximaal dertig jaar.³⁴ Wel wordt een volprocedure in het vooruitzicht gesteld die ertoe dient de psychische en fysieke toestand van de gedetineerde in de gaten te houden. Het resultaat van die procedure zou de veroordeelde kunnen gebruiken voor een gratieverzoek. Voor een tussentoeets op een vast moment staan de bewindslieden echter niet open omdat dit 'geen recht' zou doen 'aan het individuele geval van de levenslang gestrafte'.

Art. 2 (het resocialisatiebeginsel) wordt zo uitgelegd dat het geen betrekking heeft op levenslanggestraften

In antwoord op Kamervragen in 2011 blijkt dat de bewindsman de in het vooruitzicht gestelde volprocedure heeft laten vallen. Een dergelijke procedure acht hij 'niet noodzakelijk'.³⁵ Art. 2 van de Penitentiaire beginselenwet (het resocialisatiebeginsel) wordt zo uitgelegd dat het geen betrekking heeft op levenslanggestraften.³⁶

In de beleidsnotitie van 16 april 2012 over onder meer 'Samenplaatsing (levens)langgestraften' is de voorgenomen volprocedure inderdaad niet meer opgenomen. Ook de eerdere relativering van de terminale duur van de straf is weggelaten. Er staat nu: 'Levenslang is levenslang'. Aansluitend wordt gewezen op de mogelijkheid van gratie

21. Over de gehanteerde strafmotiveringen zie: T. de Bont en S. Meijer, 'Hoe te reageren op de allergeest misdaden? Over de rol van vergelding en beveiliging bij de levenslange gevangenisstraf', in: J. Ouwkerk e.a. (red.), *Hoe te reageren op misdaad? Op zoek naar de hedendaagse betekenis van preventie, vergelding en herstel*, Den Haag: Sdu 2013, p. 119-130 (verschijnt binnenkort).

22. Pompe en Patijn bepleitten een VI-regeling in 1928 respectievelijk 1938, Van Bemmelen bepleitte in 1949 afschaffing van de levenslange straf en invoering van een maximale tijdelijke straf van 25 jaar; de Commissie Pompe kwam in 1952 met een VI-voorstel, min of meer op instigatie van Minister van Justitie Mulderje; in de jaren zestig is er mogelijk een kamermeerderheid voor invoering geweest; Minister van Justitie Polak informeerde in 1969 bij het parlement naar de bereidheid omtrent de invoering van VI (met het oog op, kort gezegd, een juridische afwikkeling van de kwestie

van de Drie van Breda). Zie H.K. Elzinga en W.F. van Hattum, 'Het wetsontwerp voorwaardelijke invrijheidstelling en de levenslange gevangenisstraf', *NJB* 2006/1017, afl. 24, p. 1302-1307.

23. In 1975 had dokter O. gratie gekregen; aan Hans van Z. (veroordeeld in 1969) was gratie min of meer in het vooruitzicht gesteld als hij zich aan zijn behandeling onderwierp. Hij werd in 1986 vrijgelaten; pas in 1982 en 1983 zijn er voor het eerst sinds 1969 weer levenslange straffen opgelegd. De Drie van Breda heb ik hier buiten beschouwing gelaten.

24. Aan de oproep in het *NJB* van Elzinga en mij om een discussie te starten, is geen enkel gehoor gegeven.

25. W.F. van Hattum 'In de daad een mens. De gratieprocedure levenslanggestraften: departementaal beleid en magistratelijk toezicht, vroeger en nu, *DD* 2009, afl. 4, p. 325-352.

26. *Kamerstukken II* 1984/85, 19 075, nr. 3, p. 15.

27. D.J.G.J. Cornelissen, 'Het advies van de rechter in de gratieprocedure levenslanggestraften', in: *De levenslange vrijheidsstraf. Justitiële Verkenningen*, Boom/Lemma 2013, 2, p. 50-63.

28. HR 16 juni 2009, *LJN* BF3741, r.o. 2.11.2.

29. Conclusie A-G Knigge, *LJN* BF3741, nr. 8.6 e.v.

30. Zie voetnoten 23 en 25 hiervoor.

31. Het betrof een terminaal zieke man die inmiddels 17 jaar in detentie had doorgebracht. In de procedures die werden gevoerd om hem eerder vrij te krijgen, hield de staat vast aan het standpunt dat vrijlating wegens terminale ziekte niet eerder plaatsvindt dan één à twee weken voor de datum van het verwachte overlijden. Zie voor nadere details van deze zaak en de bronnen bijlage 3 van de *Factsheet, Feitelijke gegevens over de levenslange gevangenisstraf*, Uitgave Forum Levenslang, 2011, raadpleegbaar op www.forumlevenslang.nl.

32. Antwoorden op Kamervragen over het

verlenen van gratie, 13 augustus 2012, onder 3, *Aanhangsel Handelingen* 2011/12, nr. 3181.

33. Brief van de Minister van Justitie Hirsch Ballin en Staatssecretaris van Justitie Albayrak, 'Gratieprocedure en tenuitvoerlegging levenslange gevangenisstraf', *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VI, nr. 10.

34. Dit gaat overigens niet op voor de op dat moment 28 onherroepelijk veroordeelden, aangezien het strafmaximum op het moment dat zij hun delict pleegden nog twintig jaar was.

35. *Aanhangsel Handelingen* 2011/12, nr. 832, onder 9, 10 en 15.

36. *Aanhangsel Handelingen* 2011/12, nr. 832, onder 6. Hieraan wordt toegevoegd: 'Dit neemt evenwel niet weg dat daar waar het verlenen van gratie zou worden overwogen, de invrijheidstelling van de levenslanggestrafte niet zonder een deugdelijke voorbereiding op de terugkeer in de samenleving kan plaatsvinden.'

met de woorden: 'Van terugkeer in de samenleving is geen sprake, tenzij in een uitzonderlijk geval aan een levenslanggestrafte gratie wordt verleend.'³⁷ Ten slotte wordt benadrukt dat verlop 'in geen geval' onderdeel zal uitmaken van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf en dat levenslanggestraften 'vanzelfsprekend' niet in aanmerking komen voor detentiefasering.

In antwoord op Kamervragen in 2012 wordt bevestigd dat gratieverzoeken van levenslanggestraften normaal in behandeling worden genomen en dat desgewenst om een psychiatrisch rapport kan worden gevraagd. In dit antwoord wordt voorts opgemerkt dat een gratieverzoek 'in de praktijk tot toewijzing (leidt) indien de omstandigheden van het geval maken dat de levenslanggestrafte in vrijheid moet worden gesteld'. Gewezen wordt op de gratieverlening aan een terminaal zieke patiënt, de eerder vermelde *compassionate release* in 2009. Volgens het antwoord 'illustreert' deze zaak 'dat niet alleen de mogelijkheid tot verkorting bestaat, maar dat daar feitelijk ook gebruik van kan worden gemaakt'.³⁸

Dit anti-resocialisatiebeleid is in 2005 in gang gezet met de regel dat aan levenslanggestraften die in een TBS-kliniek verblijven geen verlop meer zal worden verleend. In 2007 werd deze regel verscherpt.³⁹ Hij staat nu in art. 2 onder 6 van de Verlofregeling TBS van 24 december 2010.

Het huidige Nederlandse gratiebeleid: de praktijk

Twee van de drie levenslanggestraften die nu langer dan 25 jaar vastzitten hebben getracht meer duidelijkheid te krijgen omtrent hun perspectief op vrijlating; het betreft Y. en C.

Y. is sedert 1983 gedetineerd en verblijft sedert 2001 ter behandeling in een TBS-kliniek. Sedert 2002 mag hij met begeleid verlop. Sedert 2006 komt hij vanuit behandel-oogpunt in aanmerking voor onbegeleid verlop. Hiermee gaat de Staat niet akkoord. Y. moet, nu hij weer 'detentiegeschikt' is,⁴⁰ terug naar de gevangenis; de verlofmachtiging wordt ingetrokken. De grond die hiervoor wordt aangevoerd is 'dat voor levenslanggestraften in principe geen gratie wordt overwogen'.⁴¹ Daarbij wordt gewezen op het beleid neergelegd in de 'Verlofregeling TBS' zoals die sedert 2005 luidt. De Staat stelt dat Y. op grond van dit beleid niet in aanmerking komt voor onbegeleid verlop 'omdat de reden voor dit verlop, resocialisatie, zich in zijn geval niet voor-doet'. Aan de reden voor weigering wordt in 2011 toegevoegd dat verdere resocialisatie maatschappelijke onrust zou kunnen veroorzaken en niet in het belang is van de gevoelens van de slachtoffers en de nabestaanden.⁴² Y. weet bij de burgerlijke respectievelijk de penitentiaire rechter zijn terugplaatsing te voorkomen en het intrekken van de verlofmachtiging ongedaan te maken. Ondanks de daarop volgende positieve adviezen van de behandelaars en het Adviescollege Verloftoetsing TBS in 2011 en 2012 is de machtiging voor onbegeleid verlop echter tot op heden niet verleend. De burgerlijke rechter, wederom in kort geding bij deze zaak betrokken, is van mening dat de Staat in zijn beslissing omtrent het verlenen van dit verlop ook andere belangen 'zoals de belangen van slachtoffers en het belang van het nog steeds bestaande gevaar voor maatschappelijke onrust' in zijn afweging mag betrekken.⁴³

C. zit sedert 1987 vast. Ook zijn straf begon dus nog onder het oude, op reclassering gerichte, gratiebeleid. Er is

een einddatum opgenomen in het computersysteem van de inrichting waar hij verblijft ('december 2009', twintig jaar na het onherroepelijk worden van zijn straf). C. wordt door deskundigen niet als gevaarlijk beschouwd. Hij toont berouw. Hij heeft naar zijn 'einddatum' toegeleefd. Zijn gratieverzoeken zijn echter tot dusverre afgewezen met de verwijzing naar onder meer zijn mogelijke delictgevaarlijkheid en de impact van zijn vrijlating op de samenleving. Als C. op 10 maart 2011, na circa 24 jaar detentie, vraagt wat zijn perspectief is, wordt op 21 juli 2011 geantwoord⁴⁴ dat hij 'een gratieverzoek kan indienen'. Het ligt daarbij naar het oordeel van de staatssecretaris niet op de weg van de Staat om een onderzoek te laten doen waaruit zou kunnen blijken dat C. niet langer delictgevaarlijk is. Dat moet C. zelf regelen. Daarbij wordt opgemerkt 'dat de regeling waarbij een risicotaxatie voor langgestraften (waaronder levenslanggestraften) bestond sinds 2000 is afgeschaft'. Voor een onderzoek naar de eventuele impact van de vrijlating van C. op de samenleving, de andere jegens C. gebruikte weigeringsgrond, ziet de bewindsman 'geen aanleiding'. De vermelding van de einddatum in het computersysteem berust op een 'ongelukkige' fout die 'inmiddels (is) hersteld'. De brief besluit met de opmerking dat 'met de voortdurende van de detentie nog steeds het doel van vergelding en genoegdoening aan de slachtoffers (wordt) gediend'.

7. Conclusies ten aanzien van 'prospect of release' en 'review'

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat art. 2b Gratiewet en art. 2 Penitentiaire Beginselenwet tot dode letters zijn geworden; er is geen sprake van enig *prospect of release*. Het uitgangspunt 'levenslang is levenslang' zoals toege-licht in de beleidsnotities van 16 oktober 2009 en 16 april 2012 staat daaraan in de weg. Het beleid is niet gericht op terugkeer van de veroordeelde in de samenleving, integendeel, levenslanggestraften 'komen niet in aanmerking voor interventies die zijn gericht op het voorbereiden van een succesvolle terugkeer in de samenleving'.

Art. 2b Gratiewet en art. 2 Penitentiaire Beginselenwet zijn tot dode letters geworden; er is geen sprake van enig *prospect of release*

De gevangenisautoriteiten krijgen niet het consigne 'toe te werken naar de reclassering van de veroordeelde' zoals binnen het concept van een menswaardige behandeling zou passen (par. 113), maar krijgen sinds 2009 de opdracht om bepaalde luwteafdelingen te ontwikkelen die niet op terugkeer zijn gericht. Voor dit beleid valt de staat terug op de gedachte dat uit het enkele feit dat iemand een zeer ernstig misdrijf heeft gepleegd de conclusie moet worden getrokken dat hij blijvend uit de samenle-

ving moet worden verwijderd ('Soms is een misdrijf zo ernstig en is het risico dat iemand gevaarlijk blijft zo groot, dat blijvende uitsluiting uit de maatschappij noodzakelijk is'⁴⁵). Dit uitgangspunt wordt echter uitdrukkelijk verworpen in de diverse documenten waarnaar het Hof verwijst en waar het arrest op steunt (par. 116). Het CPT heeft inmiddels een waarschuwend opmerking geplaatst bij de beleidsnotitie over het samenplaatsen.⁴⁶

De regelgeving verbiedt resocialisatie en de houding die de overheid naar hen inneemt is ronduit ongeïnteresseerd, zelfs cynisch

De veroordeelden krijgen voorts geen aanwijzing over de wijze waarop het gratie-instrument wordt toegepast. Het doet er niet toe welke argumenten zij voor vermindering van straf aanvoeren; vergelding en impact op de samenleving blijven in de ogen van de bewindslieden 'erkende strafdoelen', ook na (naar vandaag gemeten) 26 en 30 jaar. De succesvolle resocialisatie van Y. is 'beloond' met pogingen zijn resocialisatie af te breken en hem terug te brengen naar een gewone gevangenis; een onderzoek naar de delictgevaarlijkheid van C. – het argument waarmee zijn gratieverzoeken wordt afgewezen – wordt niet gezien als taak van de overheid. De brief van 21 juli waarin C. elke hoop op vrijlating wordt onthouden, laat voorts zien dat de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie niet bereid is om de houdbaarheid van zijn eigen argumenten om de gratieverzoeken van C. af te wijzen, nader te onderzoeken.

In de diverse beleidsdocumenten wordt weliswaar benadrukt dat de gratieprocedure perspectief biedt, maar dit perspectief is onduidelijk en onzeker, net als het Britse (par. 94). Het gaat er om wat er naar gedetineerden en gevangenisautoriteiten wordt uitgedragen en hoe dat

gebeurt. In de genoemde beleidsdocumenten wordt bijvoorbeeld niet beschreven hoe veroordeelden op grond van 'legitimate penological grounds' hun vrijlating kunnen bepleiten (par. 128). Er is geen enkele aanwijzing op welk moment er van de gratiebevoegdheid gebruik gemaakt zal worden (par. 129). En ook al zou de juridische positie van levenslanggestraften in andere, door hen aan te spannen, procedures kunnen worden opgehelderd, dan ontbreekt het nog steeds aan de noodzakelijke helderheid (par. 129), allemaal criteria die het Hof aanlegt om de houdbaarheid van de tenuitvoerlegging én de oplegging van de levenslange straf te beoordelen en waaraan het Nederlandse gratiebeleid niet voldoet.

Voor de levenslanggestraften die werden veroordeeld vóórdat het gratiebeleid veranderde, geldt nog als extra bezwarend aspect dat hen na jaren detentie het uitzicht op invrijheidstelling zoals zij dat hadden meegekregen, is ontnomen zonder dat hun persoonlijke ontwikkeling hier toe aanleiding heeft gegeven.

De stille beleidswijziging en het vervallen van de volggprocedure zijn voorts net als in Engeland en Wales (waar in 2003 de 25 jaars-review werd afgeschaft, par. 124) een teken aan de wand. Hieruit kan immers geen vertrouwen worden geput dat er een beleid zal worden gevoerd dat gericht is op *conditional release*. De conclusie moet dan ook zijn dat er op dit moment voor levenslanggestraften in Nederland geen *prospect of release* bestaat zoals vereist door art. 3 EVRM, niet alleen *de facto* maar ook niet meer *de jure*. De regelgeving verbiedt resocialisatie en de houding die de overheid naar hen inneemt is ronduit ongeïnteresseerd, zelfs cynisch. 'Capricious' zou het Hof zeggen. Het oordeel van de Hoge Raad uit 2009 is met dit alles achterhaald.⁴⁷

8. Hoe verder?

De uitspraak van het Hof kan voor de Nederlandse regering geen grote schok zijn. In vele Europese documenten ligt immers al gedurende decennia de opdracht besloten om ook voor levenslanggestraften een vorm van VI te creëren en een sociaal klimaat dat welwillend staat tegenover hun terugkeer in de samenleving (zie par. 114 e.v.). De bewindslieden zijn zich bovendien bewust van de uitzonderingspositie die Nederland in dit opzicht binnen Europa inneemt.⁴⁸ De Hoge Raad hief in 2009 een waarschuwend vinger op en de Raad voor de Strafrechtstoepassing⁴⁹ en

37. Brief van Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Teeven, 'Modernisering penitentiaire arbeid, Samenplaatsing (levens)langgestraften', *Kamerstukken II* 2011/12, 24 587, nr. 464.

38. Zie over deze gratieverlening voetnoot 31.

39. Zie Rb. Den Haag 2 oktober 2007, *LJN* BB4626, r.o. 1.18 en 19.

40. Brief van 13 februari 2007, Rb. Den Haag 2 oktober 2007, *LJN* BB 4626, r.o. 1.17.

41. Standpunt van de staat voor Gerechtshof Den Haag, 23 november 2010, *LJN* BO5022, r.o. 3.8.

42. Gerechtshof Den Haag 13 december

2011, *LJN* 7546, r.o. 1.16.

43. Gerechtshof Den Haag 13 december 2011, *LJN* 7546, r.o. 3.3. Voor meer details en bronnen zie W.F. van Hattum, 'Het aanzien van de Staat. Over de praktijk van de tenuitvoerlegging van de levenslange straf', in: *De levenslange vrijheidsstraf. Justitiële Verkenningen*, Den Haag: Boom/Lemma 2013, 2, p. 64-85, i.h.b. p. 73 ev.

44. Brief van 21 juli 2011 van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, namens deze getekend door de Regiodirecteur gevangeniswezen, aan de advocaat van C., kenmerk 5700711/11.

45. O.a. in de brief van 16 oktober 2009 (zie voetnoot 33 hiervoor), onder 4.

46. CPT/Inf (2012) 21, punt 28: 'The CPT would like to receive updated information on this pilot project. It would also like to stress that lifers and other long-term prisoners should not be systematically segregated from other prisoners.'

47. Anders: Rb. Rotterdam 25 juli 2013 (*ECLI:NL:RBROT:2013:5762*).

48. 'In Nederland nemen we wel een uitzonderingspositie in door er niet voor te kiezen om een levenslanggestrafte in aanmerking te laten komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Doordat wij ook niet op vaste momenten toetsen – na bijvoorbeeld vijftien of twintig jaar – zitten we in een uitzonderingspositie' aldus Staatssecretaris

van Justitie Albayrak in overleg met Kamerlid Teeven, op 20 januari 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 377, p. 32.

49. 'De Raad is van oordeel dat Nederland door het ontbreken van een tussentijdse toets, noch door de rechter, noch in het kader van een ambtshalve gratie, op de grens kan komen, of daarover heen, van hetgeen het Europese Hof voor de Rechten van de Mens op grond van het bepaalde in de artikelen 3 en 5 van (het) EVRM voor acceptabel acht', aldus de RSJ in 'Levenslang', vervolgdadvies van 29 april 2008, *Stcrt.* 2008, 109, p. 10, zie ook het advies van 1 december 2006, <http://www.rsj.nl/actueel/nieuwsberichten/Congresnieuws.aspx>.

het Forum Levenslang brengen al geruime tijd degelijk onderbouwde rapporten naar buiten waarin wordt beklemtoond dat de huidige wijze van tenuitvoerlegging in strijd komt met art. 3 EVRM. Het Hof gaat nu zelfs nog verder: ook de oplegging komt in strijd met het Verdrag als er geen *prospect of release* en *review* bestaan. Er zal dus op korte termijn iets moeten veranderen.

Allereerst zal afstand moeten worden gedaan van het beleid zoals neergelegd in de brieven van 16 oktober 2009 en 16 april 2012. Ook de bepaling dat geen verlofmachtiging wordt verleend aan levenslanggestraften die in een TBS-kliniek verblijven, moet worden geschrapt. In plaats daarvan moet een beleid worden ontwikkeld en uitgedragen, zowel aan gedetineerden als aan gevangenisautoriteiten, dat levenslanggestraften in aanmerking kunnen komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling op basis van de eisen van art. 3 EVRM. Daarnaast moet een beleid worden ontwikkeld voor het volgen van de levenslanggestraften met het oog op hun reclassering. Tevens dient er een termijn te worden bepaald waarbinnen een *review* zoals bedoeld door het Hof plaatsvindt. Deze termijn zal bij oplegging aan de veroordeelde bekend moeten zijn. De *review* zelf kan plaats hebben binnen de huidige gratieprocedure. Het is echter wenselijker dat dit gebeurt in een rechterlijke procedure, bijvoorbeeld in een VI-regeling zoals voorgesteld door het Forum Levenslang.⁵⁰ Een dergelijke procedure haalt de beslissing, die nu eenmaal gevoelig ligt, uit de politieke wind.

De suggestie van het Hof om de *review* binnen 25 jaar te laten plaatsvinden, is in vergelijking met de vroegere Nederlandse praktijk (na 10 jaar) aan de zeer hoge kant. Ook vergeleken met België (was 10 en is nu 15 jaar) en Duitsland (15 of 20 jaar) is de termijn lang te noe-

men. En als er een onderscheid zou moeten bestaan tussen degenen die door het International Criminal Court worden veroordeeld wegens de allergrootste mensenrechtenschendingen en 'gewone' levenslanggestraften, dan komt het redelijk voor dat die laatsten eerder voor een *review* in aanmerking komen. Omdat er ook nog verschil moet bestaan tussen de levenslange gevangenisstraf en de langst mogelijke tijdelijke straf (30 jaar), waar weer tien jaar van af kan gaan wegens VI, dan lijkt een termijn van twintig jaar in de rede te liggen. Dat is immers nog niet het moment van voorwaardelijke vrijlating maar het moment van mogelijke voorwaardelijke vrijlating.

Behalve het doorvoeren van de benodigde aanpassingen, zouden de bewindslieden ook hun voorlichtende taak moeten oppakken en de rechtsoverwegingen van het Hof aan het grote publiek moeten uitleggen. Hiermee kunnen zij onrust bij nabestaanden en slachtoffers wegnemen en tegelijk begrip kweken voor een eventuele terugkeer van levenslanggestraften in de samenleving, zoals van hen verwacht wordt te doen. Stilzwijgen leidt tot onrust, zo is reeds gebleken,⁵¹ en mogelijk ook tot procedures bij de burgerlijke rechter. Daar kunnen de veroordeelden immers hun recht op *prospect of release* en de termijn voor een *review* afdwingen. Want zolang zij hierover geen duidelijkheid krijgen, is hun straf in strijd met art. 3 EVRM en dus onrechtmatig. •

50. Wetsvoorstel VI voor levenslanggestraften, juli 2011, www.forumlevenslang.nl.

51. Zo kopte *De Telegraaf* op 12 juli naar aanleiding van uitspraken die Joost Eerd-

mans had gedaan namens het Burgercomité tegen onrecht: 'Vrees over afschaffen levenslange straffen. Eigen rechter spelen ligt op de loer'.