

Levenslang

Aanvulling op het advies Levenslang d.d. 1 december 2006

Advies d.d. 29 april 2008

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming draagt er door middel van rechtspraak en advies toe bij dat overheid en relevante uitvoeringsorganen voldoende oog houden voor de beginselen van een goede bejegening, alsmede voor de rechtspositie van diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen aan de verantwoordelijkheid van de overheid zijn toevertrouwd.

Inleiding

Dit advies vormt een aanvulling op het advies *Levenslang, perspectief op verandering*, uitgebracht op 1 december 2006 en

Het advies *Levenslang* vormde samen met het advies *Longstay* van 1 februari 2008 onderwerp van bespreking op het op 6 maart 2008 door de Raad georganiseerde congres 'De Jaren Tellen' over de langdurige vrijheidsbeneming. Het onderhavige advies bevat conclusies die de Raad trekt naar aanleiding van de op dit congres gevoerde discussie.

Het advies Levenslang

Voor een snelle oriëntatie volgen hieronder de aanbevelingen uit het advies van 1 december 2006. De Raad deed zowel aanbevelingen ten aanzien van de (duur van de) straf als zodanig als voor de tenuitvoerlegging.

Aanpassing van de wet- en regelgeving met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf door invoering van een periodieke toetsing op delictgevaarlijkheid na vijftien jaar. Afhankelijk van de uitslag van de toetsing kan worden besloten om de gedetineerde over te plaatsen naar een minder beveiligd regime of om de straf 'op jaren te stellen' waarmee voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk wordt.

Met betrekking tot de invulling van de detentie komt de Raad tot de volgende aanbevelingen:

- *zorgvuldige selectie en overplaatsing;*
- *verbetering van de rechtsbijstand m.b.t. de tenuitvoerlegging van de (levens)lange straf;*
- *inrichting van aparte afdelingen waar zorg en bejegening zijn afgestemd op de veelal oudere langgestrafte;*
- *aanbod van op de individuele situatie afgestemde alternatieve dagvulling.*

De gedachtewisseling op het congres is toegespitst op de aanbeveling voor een periodieke toets. In het onderhavige advies zullen wij ons vooral tot dit onderwerp beperken.

De levenslange gevangenisstraf periodiek toetsen

De staatssecretaris reageerde op 27 april 2007 schriftelijk op het advies *Levenslang*. Zij kondigde hierin aan in 2008 een beleidsverkenning uit te voeren met als vraagstelling:

- Voldoet de huidige gratieprocedure?

- Waar verblijven levenslang gestraften op dit moment en wat zijn de mogelijkheden voor plaatsing van deze groep?
- Dient er een relatie te worden gelegd met de tbs, en dan met name met het longstaybeleid?
- Hoe dient de invulling van detentie voor levenslanggestraften en zeer langgestraften er uit te zien, zoals bijvoorbeeld het dagprogramma?
- Is de mate van rechtsbijstand met betrekking tot de tenuitvoerlegging van (levens)lange straf op dit moment voldoende?

De staatssecretaris besloot de vraag naar het invoeren van een rechterlijke toets op het voortduren van de tenuitvoerlegging wegens het principiële karakter hiervan niet bij deze verkenning te betrekken.

De Raad leidde uit deze reactie af dat de staatssecretaris een discussie over een rechterlijke toets niet afwijst, maar niet vindt passen bij het zoeken naar oplossingen in de praktijk van de tenuitvoerlegging. In deze gedachtegang kan de Raad de staatssecretaris volgen, maar wel rees de vraag waar en wanneer een bespreking van de door de Raad gedane aanbeveling dan aan de orde komt.

Op het congres ging de staatssecretaris nader op de aanbeveling van de Raad in. Zij benadrukte dat de keus voor de levenslange vrijheidsstraf aan de rechter is en dat deze hiertoe een weloverwogen keuze maakt. Dit is eens te meer het geval nu de rechter sinds kort beschikt over een strafmaximum van dertig jaar. Vervolgens sprak de staatssecretaris zich uit over het voorstel voor een periodieke toets op het voortduren van de levenslange straf. Gelet op de mogelijkheid van gratieverlening zag zij geen dringende noodzaak voor het introduceren hiervan. De staatssecretaris herhaalde wel dat zal worden onderzocht of het gratiebeleid voldoet.

Als hiermee het laatste woord is gezegd, blijft de situatie bestaan dat er ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf geen tussentijdse toets plaatsvindt, noch door de rechter, noch in het kader van een ambtshalve gratie. Daarmee loopt Nederland uit de pas met wat in andere landen in Europa gebruikelijk is. Op het congres ging Van Zyl Smit vooral op dit punt nader in. Het risico bestaat dat het ontbreken van elke vorm van tussentoets Nederland op de grens kan brengen, of daar overheen, van hetgeen het EHRM op grond van het bepaalde in art. 5, met name lid 4 EVRM, al dan niet in combinatie met art. 3 EVRM voor acceptabel houdt¹. In dit licht bevreedt het dat de staatssecretaris aan dit Europese, rechtsvergelijkende facet in haar bijdrage aan het congres geen aandacht heeft besteed.

Het Raadsadvies inzake levenslang is gebaseerd op en beredeneerd vanuit het aspect van de uitzichtloosheid die van een levenslange gevangenisstraf uitgaat, zeker als elke vorm van tussentoets ontbreekt. Daarin alleen al — los van het Europese aspect — zag de Raad grond voor de aanbeveling een tussentoets in te

¹ Zie recent EHRM 12 februari 2008, nr. 21906/4, Kafkaris tegen Cyprus.

voeren. De Raad heeft mogen ervaren dat deze ingang tijdens het congres op zeer veel instemming van de deelnemers kon rekenen. In het verleden was ook het ministerie van Justitie voor dit argument niet ongevoelig, gelet op het feit dat er voor tot levenslange gevangenisstraf veroordeelden een volgsysteem was opgezet, ook omvattend de mogelijkheid van een eventuele (ambtshalve te initiëren) gratiëring. In het kader van goede bejegening hecht de Raad aan een humane tenuitvoerlegging, ook en misschien wel juist ten aanzien van hen die tot de zwaarste straf zijn veroordeeld. In dat kader heeft de Raad steun mogen constateren voor het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet mag worden bepaald door het uitgangspunt dat terugkeer nooit meer zal geschieden en dus iedere notie van resocialisatie geheel wordt genegeerd. Zelfs als, anders dan de Raad aanbeveelt, van een tussentoets wordt afgezien, dient de mogelijkheid van terugkeer in samenleving hoe ver weg ook, nimmer geheel te worden uitgesloten bij de inrichting van de tenuitvoerlegging.

In het advies van de Raad inzake levenslange gevangenisstraf is gepleit voor een tussentoets door een rechter en niet voor de mogelijkheid van een enigszins stelselmatig systeem van gratiëring. De Raad moet constateren dat ook deze gedachte brede steun heeft gevonden tijdens het congres. In het betoog van Bleichrodt is deze keuze nader van overtuigende argumentatie voorzien. Met name is daarbij gewezen op de politieke gevoeligheid rondom mogelijke gratiebeslissingen en de kwetsbare positie van verantwoordelijke bewindslieden bij dergelijke dossiers. De Raad ziet hier een parallel met de politieke gevoeligheid van incidenten rondom het verlot van ter beschikking gestelden. Het verlenen van verlot is om die redenen niet voor niets ten dele uit handen van de minister genomen.

Conclusie

De Raad kan ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf niet anders concluderen dan dat brede steun is uitgesproken voor aanbevelingen terzake. De reactie van de staatssecretaris was een afwijzende. Daarin wordt geheel voorbij gegaan aan het feit dat de huidige situatie in feite de meest minimaal denkbare is: èn geen tussentoets èn geen beleid in de richting van ambtshalve gratiëring èn mede daardoor als uitgangspunt van inrichting van tenuitvoerlegging dat activiteiten gericht op of verbonden met resocialisatie niet aangewezen zijn. De Raad dringt er met klem op aan deze minimalistische drie-eenheid te doorbreken, niet alleen omdat het bieden van perspectief onlosmakelijk hoort te zijn verbonden met de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, maar ook omdat Europese regelgeving daartoe lijkt te dwingen.
