

Levenslang

perspectief op verandering

advies 1 december 2006

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.

inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	5
2. Achtergrond en actuele ontwikkelingen	5
2.1 Toename van het aantal levenslang gestraften	5
2.2 Ontwikkelingen binnen het gevangeniswezen	6
2.3 De Nederlandse situatie vergeleken met internationale wet- en regelgeving.....	8
2.4 Voorwaardelijke invrijheidstelling.....	10
2.5 Ontwikkelingen binnen de tbs/longstay	11
3. Het belang van perspectief.....	12
3.1 Inhoudelijke overwegingen	12
3.2 Concrete aanbeveling: invoering van periodieke toetsing	13
4. Invulling van de detentie	16
4.1 Stand van zaken	16
4.2 Concrete aanbevelingen	18
4.3 Aanbevelingen ten behoeve van zeer langgestraften	21
5. Verhouding tot tbs / longstay	22
Bronvermelding.....	23

Samenvatting

Het aantal veroordelingen tot levenslange gevangenisstraf in Nederland is de laatste tien jaar sterk gestegen. Deze zwaarste sanctie binnen het Nederlands strafrecht is van oudsher omgeven met bijzondere aandacht voor enerzijds de wet- en regelgeving met betrekking tot de tenuitvoerlegging en anderzijds de concrete detentiesituatie. De Raad constateert dat op beide punten de situatie voor verbetering vatbaar is en doet hiervoor een aantal concrete aanbevelingen.

Met de huidige wijze van tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, waarbij levenslang letterlijk wordt opgevat als detentie 'tot de dood erop volgt', neemt Nederland binnen Europa een uitzonderingspositie in. In de meeste Europese landen bepaalt de wet- en regelgeving dat na ongeveer vijftien of twintig jaar door de rechter wordt getoetst of voortzetting van de levenslange detentie nog noodzakelijk en legitiem is. In Nederland, waar zo'n systeem van rechterlijke toetsing nooit heeft bestaan, kan de levenslang gestrafte een verzoek tot gratie indienen. Tot in de jaren tachtig werd dit gratiebeleid ondersteund door de algemeen heersende politieke opvatting dat ook plegers van zeer ernstige delicten in principe een kans moeten hebben op terugkeer in de samenleving. Als gevolg van politieke en beleidsmatige ontwikkelingen wordt nauwelijks nog invulling gegeven aan het gratiebeleid. Wie nu in Nederland wordt veroordeeld tot levenslange gevangenisstraf, weet dat er geen regelingen bestaan op grond waarvan nut en noodzaak van voortzetting van detentie na verloop van tijd worden getoetst.

De Raad acht dit een ongewenste situatie en wijst erop dat deze praktijk op gespannen voet staat met zowel internationale verdragen als de Europese strafrechtpraktijk. In de geest van de internationale richtlijnen wijst de Raad erop dat de gedetineerde in de loop der jaren een ontwikkeling kan doormaken in de richting van afnemende delictgevaarlijkheid. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

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 constateert de Raad dat deze voor levenslang gestraften vooral in het teken staat van beperkingen die samenhangen met de extra nadruk op veiligheid en met uitsluiting van resocialisatieprogramma's. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) onderkent deze situatie en zoekt in het kader van de invulling van het programma Detentie en Behandeling op Maat (DBM) naar oplossingen. De Raad kan zich vinden in de met DBM ingeslagen denkrichting, voorzover deze inhoudt dat de gedetineerde wordt geplaatst in een regime dat het best aansluit bij de individuele zorg- of beveiligingsbehoefte, met onder meer

aandacht voor de bijzondere zorgbehoefte van de groeiende groep ouderen in detentie. Tegelijkertijd echter constateert de Raad een voortzetting van de tendens om voornamelijk te investeren in 'kansrijke' gedetineerden, wat voor levenslang gestraften onder meer betekent dat ze worden uitgesloten van op resocialisatie gerichte activiteiten. Enerzijds constateert de Raad dat de nieuwe plannen in principe ruimte laten voor overplaatsing naar een minder beveiligd regime, maar anderzijds valt te betwijfelen of dit voor levenslang gestraften in de praktijk niet zal worden overschaduwd door de politieke en maatschappelijke nadruk op veiligheid.

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 Raad stelt het op langdurig verblijf afgestemde leefklimaat in de tbs in veel opzichten ten voorbeeld aan de vormgeving van de detentie voor levenslang gestraften, mede gelet op de vaak zware problematiek die deze gedetineerden kenmerkt. Daarbij doelen wij dan op de in het algemeen gangbare kwaliteitsstandaard in de tbs-klinieken en niet op de versoberde wijze van tenuitvoerleggen van longstay in (voormalige) afdelingen van het gevangeniswezen¹.

¹ De Raad acht het inrichten van tbs-longstayvoorzieningen in het gevangeniswezen op zichzelf een ongewenste ontwikkeling en slechts aanvaardbaar als noodoplossing (advies tbs in het gevangeniswezen, RSJ 2006).

1. Inleiding

Gedetineerden die zijn veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf brengen de resterende tijd van hun leven in detentie door zonder een noemenswaardig perspectief op verandering van hun situatie. Anders dan in de meeste Europese landen heeft de tot levenslang veroordeelde in Nederland vrijwel geen kans om vervroegd in vrijheid te worden gesteld. Wat betreft de invulling van de detentie voor deze groep ligt de nadruk meer op verhoogde veiligheidseisen en uitsluiting van (resocialisatie)activiteiten dan op een aan de situatie aangepast aanbod van begeleiding en daginvulling. De Raad is van mening dat in deze situatie op een aantal punten verbeteringen kunnen worden aangebracht, zowel op het punt van wet- en regelgeving rond de tenuitvoerlegging van de levenslange straf als van de concrete detentieomstandigheden. De vraag of de levenslange gevangenisstraf op zichzelf als een wenselijke straf moet worden beschouwd, gaat het werkterrein van de Raad te buiten en staat daarom in dit advies niet ter discussie. Wel acht de Raad het van belang dat, gezien de bijzondere zwaarte van deze straf, de tenuitvoerlegging ervan is ingebed in zorgvuldige regelgeving, die perspectieven biedt in verband met mogelijke verandering en ontwikkeling van de gedetineerde. Deze opvatting sluit aan bij de Europese praktijk en bij een actuele discussie over de Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf².

In het onderstaande komen achtereenvolgens aan de orde: de inhoudelijke achtergrond en actuele ontwikkelingen die de aanleiding vormen voor dit advies; regelgeving omtrent de tenuitvoerlegging van de levenslange straf; detentieomstandigheden binnen de levenslange gevangenisstraf en, voor zover de problematiek overeenkomt, binnen de zeer lange gevangenisstraf, en de verhouding tussen gevangeniswezen en tbs.

2. Achtergrond en actuele ontwikkelingen

Dit advies is tot stand gekomen tegen de achtergrond van de volgende ontwikkelingen:

1. de recente toename van het aantal levenslang gestraften;
2. ontwikkelingen binnen het gevangeniswezen;
3. internationale wet- en regelgeving;
4. het wetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidstelling;
5. ontwikkelingen binnen de tbs/longstay.

2.1 Toename van het aantal levenslang gestraften

De levenslange gevangenisstraf werd tot voor kort in Nederland nauwelijks opgelegd. De laatste jaren echter is sprake van een stijging van het aantal veroordelingen tot levenslang. Begin jaren negentig werd gemiddeld één keer per jaar levenslang geëist en opgelegd, begin deze eeuw gebeurde dat drie tot vier keer

² Veranderingen van de Nederlandse praktijk worden o.a. bepleit door Bleichrodt, Van Hattum, De Bont en Hamer, Anker en Blekxtoon

per jaar³. Waren er tien jaar geleden nog vier levenslang gestraften, momenteel zijn dat er 32, van wie er 18 onherroepelijk zijn veroordeeld⁴. De sterkste stijging doet zich voor in de afgelopen jaren: 20 van de 32 levenslang gestraften zijn veroordeeld na het jaar 2000.

De stijging kan in verband worden gebracht met een verharding van het strafklimaat. Uit een recent onderzoek⁵ blijkt dat de gemiddelde straf die wordt opgelegd bij moord en doodslag tussen 1993 en 2004 is toegenomen met 2,6 jaar. Dat betekent dat de opgelegde straf voor moord en doodslag gemiddeld ieder jaar met ruim twee maanden is toegenomen. Een overzicht van de DJI over de periode 1997-2005 laat eveneens een duidelijke toename zien van het aantal zeer lang gestraften in de categorieën '8-12 jaar' en '12 jaar of meer'⁶.

Tevens is onlangs de maximumstraf verhoogd van 20 naar 30 jaar. Daarmee ligt enerzijds een verdere verhoging van het aantal zeer lang gestraften in de lijn der verwachting. Anderzijds kan de verkleining van het 'strafgat' tussen de maximale tijdelijke straf en levenslang ertoe leiden dat de stijging van het aantal levenslange straffen tot staan wordt gebracht.

2.2 Ontwikkelingen binnen het gevangeniswezen

2.2.1 Versobering

De versobering die het hele gevangeniswezen treft, heeft specifieke gevolgen voor de detentie van levenslang gestraften. Volgens de huidige richtlijnen komen alleen nog gemotiveerde en kansrijke gedetineerden in aanmerking voor een op resocialisatie gericht aanbod van activiteiten en interventies. Levenslang gestraften vallen hier per definitie buiten aangezien bij hen geen sprake is van terugkeer in de samenleving. Beroepsgerichte opleidingen worden niet aangeboden omdat er geen sprake is van een verwachte terugkeer op de arbeidsmarkt. Alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden worden binnen het standaardregime nauwelijks aangeboden.

2.2.2 Beleid DJI

De situatie van de groeiende groep levenslang gestraften die in principe zonder bijzondere voorzieningen op standaardafdelingen verblijven, vormt een punt van aandacht voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). In het kader van De Nieuwe Inrichting (DNI) en meer in het bijzonder het programma Detentie en Behandeling op Maat (DBM) wordt gezocht naar mogelijke verbeteringen. Vragen daarbij zijn onder meer of de tot levenslang veroordeelden moeten worden aangemerkt als een bijzondere groep en in hoeverre hiervoor apart beleid moet worden ontwikkeld. Is het mogelijk en gewenst om voor levenslang gestraften een vorm van detentiefasering te ontwikkelen? Is het zinvol om voor deze categorie inrichtingen te bestemmen naar het model van de longstayafdelingen binnen de tbs?

³ Nieuwbeerta en Van Wingerden 2006-b

⁴ Informatie verstrekt door de Dienst Justitiële Inrichtingen

⁵ Nieuwbeerta en Van Wingerden, 2006-a/b

⁶ DJI, 2006

Vooralsnog bestaat bij DJI reserve ten aanzien van het ontwikkelen van algemeen beleid voor levenslang gestraften. In verband met de grote onderlinge verschillen met betrekking tot bijvoorbeeld het benodigde niveau van zorg of beveiliging, zoekt men de oplossing eerder in maatwerk: aanpassing van de detentie aan de mogelijkheden en veiligheidsrisico's van de individuele gedetineerde. Wel wordt onderzocht of het wenselijk is om speciale verblijfsafdelingen voor levenslang gestraften in te richten.

2.2.3 Controle op fysieke en geestelijke gezondheid

Lange gevangenisstraffen kunnen de lichamelijke en psychische gezondheid van de gedetineerde sterk beïnvloeden. Regelmatige controle van diens toestand is daarom noodzakelijk. Tot 1999 gebeurde dit in het kader van de 'volgprocedure langgestraften'. Deze hield in dat gedetineerden met een vonnis van 6 jaar of meer na het verstrijken van eenderde deel van de straftijd iedere drie jaar klinisch werden onderzocht door het Penitentiair Selectie Centrum (PSC).

Nadat in 1999 deze volgprocedure is afgeschaft en op inrichtingsniveau het psychomedisch overleg (p.m.o.) werd ingesteld, houdt dit p.m.o. toezicht op de lichamelijke en psychische toestand van de gedetineerde. Periodiek diagnostisch onderzoek door het PSC behoort daarmee niet meer tot de standaardprocedure⁷. Wel kan een verzoek hiertoe op ieder moment worden ingediend door het p.m.o. of, in het kader van overplaatsing naar een andere inrichting, door het Bureau Selectiefunctionarissen. Conform de selectieprocedure bij vonnissen van tenminste acht jaar of een combinatievonnis (gevangenisstraf + tbs) wordt slechts eenmaal een selectieadvies aan het PSC gevraagd, namelijk na veroordeling in eerste aanleg. Daarna controleert het p.m.o. binnen de inrichting de fysieke en psychische gezondheid van de gedetineerde. De geestelijke verzorging en/of de psycholoog bieden zonodig extra zorg en begeleiding. Vooral in de eerste periode na hun veroordeling hebben levenslang gestraften hieraan doorgaans veel behoefte. Volgens het PSC verloopt de monitoring van langgestraften door de p.m.o.'s in de inrichtingen redelijk goed en worden gedetineerden zonodig naar het PSC doorgestuurd voor onderzoek of behandeling. Vanuit het oogpunt van zorg voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid wordt de afschaffing van de volgprocedure over het algemeen niet als bezwaarlijk ervaren. Een knelpunt ligt eerder in de geringe mogelijkheden om concrete aanbevelingen van het p.m.o. of PSC binnen de detentie van de levenslang gestrafte daadwerkelijk te realiseren. Daarbij kan het gaan om overplaatsing naar een ander regime (bijvoorbeeld in verband met de behoefte aan een rustige, prikkelarme omgeving), een andere locatie (i.v.m. bezoek) of andere faciliteiten (computergebruik, gebruik van muziekinstrumenten, invoer van cd's, mogelijkheden tot zelfstudie etc. - het belang hiervan wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 4).

⁷ Tenzij de levenslang gestrafte in de EBI verblijft, waar in verband met de extreme beveiligingsmaatregelen binnen dit regime een halfjaarlijkse controle door het PSC plaatsvindt.

2.2.4 Toetsing op gronden voor ambtshalve gratieverlening

Een ander - en voor levenslang gestraften belangrijk - aspect van de bovengenoemde volprocedure was dat in de periodieke onderzoeken tevens werd getoetst op het bestaan van gronden voor het ambtshalve verlenen van gratie. Een belangrijk doel van de onderzoeken was immers om "na te gaan welke resultaten de penitentiaire behandeling heeft gehad, welke prognose vanuit penitentiair en reclasseringsoogpunt kan worden gesteld en welke aanbevelingen op grond daarvan kunnen worden gedaan"⁸. Deze aanbevelingen konden zijn: geïntensiveerde opvang binnen de inrichting, overplaatsing naar een andere inrichting, plaatsing in een tbs-inrichting of vervroeging van (voorwaardelijke) invrijheidstelling via een gratieprocedure.

Met het wegvallen van deze periodieke toetsing is zodoende een belangrijke pijler onder de invulling van het Nederlandse gratiebeleid weggevallen.

2.3 De Nederlandse situatie vergeleken met internationale wet- en regelgeving

Op dit moment betekent 'levenslang' in Nederland letterlijk een levenslange gevangenisstraf. Dit is zowel in historisch als in internationaal perspectief allerminst vanzelfsprekend. Vanaf de invoering van de levenslange gevangenisstraf is de vraag naar de legitimiteit ervan gekoppeld aan specifieke voorwaarden rond de tenuitvoerlegging, waarbij in het bijzonder wordt gewezen op het tweeledig doel van gevangenisstraf: enerzijds straf als vergelding voor het misdrijf en anderzijds opsluiting als maatregel ter beveiliging van de maatschappij. In het verlengde hiervan wordt gesteld dat vanaf een bepaald moment de grond voor voortzetting van de detentie niet meer gevonden kan worden in het principe van vergelding maar in het reëel bestaande gevaar dat de gedetineerde vormt voor de samenleving.

In deze gedachtegang staat de veroordeling tot levenslange gevangenisstraf niet ter discussie. Gerespecteerd wordt dat de rechter deze op een bepaald moment als enige passende straf kan zien. Maar tegelijkertijd overheerst het gevoel dat na verloop van tijd de individuele of maatschappelijke situatie zodanig veranderd kan zijn dat voortzetting van de straf niet meer vanzelfsprekend is en dat de gronden daarvoor opnieuw getoetst moeten worden.

2.3.1 Internationale richtlijnen en regelgeving

Binnen Europa hebben deze overwegingen geleid tot uitgebreide wet- en regelgeving rond de tenuitvoerlegging van de levenslange straf, zowel op nationaal als internationaal niveau. Gezaghebbende internationale instanties benadrukken het belang van perspectief binnen een levenslange straf, uitgaande van het idee dat het vergeldingsaspect van de straf niet eeuwig duurt en dat na een bepaald aantal jaren de legitimiteit van voortzetting van de straf vooral ligt in de delictgevaarlijkheid van de veroordeelde.

In een VN-rapport uit 1994 over de levenslange gevangenisstraf⁹ wordt gesteld dat

⁸ Circulaire volprocedure 1978

⁹ United Nations, 1994

na 10 tot 25 jaar regelmatig onderzocht dient te worden of de gedetineerde in aanmerking kan komen voor vrijlating.

In het Statuut van het Internationaal Strafhof (ICC) is voorzien dat na 25 jaar herbeoordeling van de situatie door een rechter moet plaatsvinden. De Raad van Europa beveelt aan zo snel mogelijk te onderzoeken of voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk is en bepaalt nadrukkelijk dat levenslang gestraften niet bij voorbaat mogen worden uitgesloten van voorwaardelijke invrijheidstelling en dat ook de detentie van levenslang gestraften in het teken moet staan van voorbereiding van terugkeer in de samenleving¹⁰. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) eist dat er een mogelijkheid moet bestaan om de voortdurende rechtmatigheid van iedere detentie te toetsen (art.5, lid 4). In het verlengde van deze bepaling uit het EVRM stelt het Kaderbesluit 'Europees Aanhoudingsbevel' dat overlevering kan worden geweigerd als een levenslange veroordeling dreigt en in het land dat om overlevering verzoekt een regeling ontbreekt voor regelmatige toetsing op gronden voor voortzetting van de detentie. Een aantal landen heeft op basis van deze mogelijkheid ook een daadwerkelijk voorbehoud terzake van de overlevering gemaakt.

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gaat uit van het principe dat na een bepaalde periode voortzetting van de levenslange detentie niet meer vanzelfsprekend is maar moet worden gelegitimeerd door het risico dat de veroordeelde voor de samenleving vormt. Uit recente jurisprudentie over levenslange gevangenisstraffen¹¹ blijkt dat het Hof de rechtmatigheid van voortgezette detentie toetst aan de vraag of de mogelijkheid van vrijlating is onderzocht.

2.3.2 Praktijk in de ons omringende landen

In de meeste westerse landen hebben bovenstaande overwegingen geleid tot een systeem waarbij de tot levenslang veroordeelde na verloop van een aantal jaren (variërend van 15 tot 25 jaar) recht heeft op periodieke toetsing van zijn delictgevaarlijkheid. Deze toetsing biedt nadrukkelijk geen garantie op vrijlating of verandering van regime, maar creëert wel een perspectief waarbinnen een dergelijke verandering mogelijk is.

In Duitsland, waar anders dan in ons land de wetten worden getoetst aan de grondwet, heeft het Bundesverfassungsgericht in 1977 bepaald dat de levenslange gevangenisstraf niet in strijd is met de Duitse grondwet mits de veroordeelde een kans heeft op invrijheidstelling en aanspraak kan blijven maken op resocialisatie. De praktijk is hier dat een levenslange straf in principe na 15 jaar wordt omgezet in een voorwaardelijke straf, tenzij dit wordt verhinderd door bijzondere zwaarte van de schuld of een te groot veiligheidsrisico. Een levenslange straf zonder enig uitzicht op een kans op vrijlating wordt beschouwd als een onmenselijke straf. Een levenslange straf die in principe letterlijk levenslang duurt, bestaat binnen Europa alleen in Nederland, Finland en Zweden, waarbij het in Finland gebruikelijk is dat na

¹⁰ Council of Europe, 1996 en 2003

¹¹ European Court of Human rights, 11 april 2006, Léger vs. France, nr. 19324/02

12 tot 14 jaar voorlopige gratie wordt verleend¹². Ook in Zweden verblijven levenslang gestraften in de praktijk doorgaans niet levenslang in detentie. In het ontwerp WvSr voor de Antillen tenslotte is met betrekking tot de levenslange gevangenisstraf eveneens voorzien in periodieke toetsing na de eerste twintig jaar.

2.3.3 Nederlandse praktijk

In Nederland kan beëindiging van de levenslange straf alleen worden gerealiseerd door gratiëring. Het gratiebeleid, dat justitieel werd ondersteund door de periodieke toetsing in het kader van de volgprocedure en tot eind jaren zeventig politieke steun genoot van de achtereenvolgende ministers van Justitie, blijkt echter kwetsbaar doordat het wordt beïnvloed door politieke en beleidsmatige ontwikkelingen. Met het wegvallen van de periodieke toetsing en van de politieke steun is dit beleid dan ook behoorlijk uitgehold: sinds de jaren zeventig is aan levenslang gestraften slechts twee maal gratie verleend. In Nederland wordt de levenslange straf momenteel ingevuld als detentie 'tot de dood erop volgt'. Deze afwijking van de Europese praktijk heeft deels te maken met het bestaan van de tbs-maatregel naast de gevangenisstraf. Veel van de delinquenten die in omliggende landen zouden worden veroordeeld tot zeer lange of levenslange gevangenisstraf, wordt in Nederland tbs opgelegd. De tenuitvoerlegging van de tbs kent wel een periodieke toets met het oog op voortzetting van de maatregel. Het gemis van een dergelijke toets bij de levenslange gevangenisstraf – waarmee Nederland dus een uitzonderingspositie inneemt – roept onder strafrechtsdeskundigen in toenemende mate kritiek op¹³. Onder verwijzing naar Europese regelgeving wordt veelal gepleit voor invoering van een in de wet vastgelegde periodieke toetsing.

Ook uit jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt het bestaan van een periodieke toetsing een belangrijk criterium in de vraag of de bepalingen van het EVRM worden geschonden. De HR acht de levenslange gevangenisstraf als zodanig niet in strijd met het EVRM, mits de gedetineerde het recht heeft op regelmatige toetsing op gronden voor vrijlating. Dit blijkt uit onder andere uit een arrest uit 1999 (levenslange gevangenisstraf voor moord) waarin de Hoge Raad oordeelde dat aan art. 5 lid 4 van het EVRM in Nederland is voldaan door het bestaan van de gratiemogelijkheid in combinatie met de volgprocedure¹⁴.

2.4 Voorwaardelijke invrijheidstelling

De mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) voor levenslang gestraften heeft vanaf de invoering van de levenslange gevangenisstraf tot in de jaren zeventig op de ministeriële agenda gestaan. Tot 1980 overheerste binnen de politiek het gevoel dat ook plegers van zeer ernstige delicten perspectief moeten hebben op mogelijke terugkeer in de samenleving. Deze politieke discussie is tijdens de afgelopen decennia doodgebloed. Enerzijds doordat het politieke

¹² Bijleveld 2006

¹³ Kelk 2003/4, De Bont en Hamer 2005, Hol en Ter Voorde 2001, Leijten 2000, Blekxtoon 2003, Van Hattum 2006, Bijleveld 2006

¹⁴ Arrest HR 9-3-1999, NJ 1999, 435

draagvlak voor dit idee verdween, anderzijds doordat de levenslange gevangenisstraf nauwelijks werd opgelegd. Recente ontwikkelingen in Nederland wijzen niet in de richting van de mogelijkheid van v.i. voor levenslang gestraften. In het onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel v.i., waarin wordt bepaald dat de vervroegde invrijheidstelling na verstrijken van tweederde deel van de straftijd opnieuw een voorwaardelijk karakter krijgt, zijn ten aanzien van levenslang gestraften geen bijzondere voorzieningen opgenomen. Ook geeft de rechter bij het opleggen van een levenslange gevangenisstraf in toenemende mate aan - daarmee vooruitlopend op eventuele toekomstige gratieverzoeken - het ongewenst te achten dat de veroordeelde ooit terugkeert in de samenleving. De Hoge Raad redeneert in de recente zaak 'Lucy de B.' in dezelfde geest: met de oplegging van een levenslange gevangenisstraf probeert de rechter te voorkomen dat de veroordeelde nog terugkeert in de samenleving¹⁵.

In het kader van de huidige discussie over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf is de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling voor levenslang gestraften, mits omgeven met zorgvuldige toetsing met het oog op veiligheid, echter opnieuw actueel. Een van de argumenten daarbij is dat de delictgevaarlijkheid van de gedetineerde en de in de samenleving gevoelde vergeldingsbehoefte geen statische begrippen zijn. Dit zelfde argument wordt overigens genoemd in de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging v.i., in verband met de vraag of gedetineerden met een maximale straf van v.i. moeten worden uitgesloten¹⁶. In tegenstelling tot het conceptwetsvoorstel waarin deze uitsluiting was opgenomen, stelt de huidige Memorie van Toelichting dat een rechter op het moment dat hij een straf oplegt niet kan overzien of na 13 jaar (of in het geval van de nieuwe maximumstraf 20 jaar) de persoonlijke of maatschappelijke situatie zodanig kan zijn veranderd dat v.i. aangewezen is.

2.5 Ontwikkelingen binnen de tbs/longstay

Dat de levenslange gevangenisstraf in Nederland nog steeds betrekkelijk weinig wordt opgelegd in vergelijking met de meeste omringende landen, heeft zoals gezegd te maken met het bestaan van de tbs-maatregel. Vooral het toenemende aantal patiënten op longstayafdelingen wordt wel aangemerkt als 'de verborgen groep levenslang gedetineerden'. Volgens schattingen van de DJI en het WODC verblijven in 2006 ruim tweehonderd patiënten op longstayafdelingen. Een deel van deze populatie komt nu letterlijk het gevangeniswezen binnen als gevolg van de inrichting van longstayafdelingen in gevangenissen. De indruk bestaat dat het aantal tbs-plaatsen binnen het gevangeniswezen zal toenemen. Ook in het eindrapport van het parlementair onderzoek tbs wordt, ten behoeve van een grotere differentiatie in gevallen waar langdurige vrijheidsbeneming noodzakelijk blijkt, samenwerking met zowel de geestelijke gezondheidszorg als het gevangeniswezen voorgesteld. De huidige ontwikkeling, waarbij de tbs-maatregel via plaatsing op de longstay steeds vaker uitmondt in levenslange vrijheidsbeneming, zou hiermee gekeerd moeten worden. Een van de redenen is

¹⁵ Bleichrodt 2006 / HR 14 maart 2006, LJN AU5496, JIN 2006, 214

¹⁶ TK, vergaderjaar 2005-2006, 30513, nr. 3

dat het hier een zeer kostbare vorm van 'levenslang' betreft¹⁷.

Conclusie

Tegen de achtergrond van de hierboven geschetste ontwikkelingen acht de Raad een aanpassing van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland noodzakelijk en actueel. Zowel wat betreft de wet- en regelgeving als wat betreft de invulling van de concrete detentieomstandigheden is de Nederlandse situatie voor verbetering vatbaar.

3. Het belang van perspectief

3.1 Inhoudelijke overwegingen

De Raad acht, uit het oogpunt van humane strafrechtstoepassing, invoering van een reëel perspectief op mogelijke verandering van de detentiesituatie en eventuele terugkeer in de samenleving voor levenslang gestraften essentieel. Uit veldonderzoek is de Raad gebleken dat gedragskundigen en afdelingspersoneel in het gevangeniswezen en gedetineerden deze zienswijze delen. Ze ligt tevens in het verlengde van de eerdergenoemde internationale verdragen (met name het VN-rapport 'Life imprisonment' gaat expliciet in op de psychologische effecten van een detentie zonder perspectief en tijdmarkering). De Raad baseert zijn opvatting over het belang van perspectief binnen de tenuitvoerlegging van de levenslange detentie op de volgende overwegingen omtrent individuele en maatschappelijke ontwikkeling, de kwaliteit van leven tijdens detentie en de verschillende doelen van gevangenisstraf.

– Individuele ontwikkeling

De veroordeelde kan na een aantal jaren een ontwikkeling hebben doorgemaakt waardoor het delictgevaar is afgenomen. Deze ontwikkeling kan samenhangen met het ouder worden of met in detentie ondergane behandeling. Vanuit ontwikkelingspsychologisch perspectief rijst de vraag in hoeverre de gedetineerde van middelbare leeftijd nog dezelfde persoon is als de vijfentwintigjarige die destijds tot levenslange gevangenisstraf werd veroordeeld. Uitgaande van het idee dat ontwikkeling in de richting van morele rijping en afnemende delictgevaarlijkheid in principe mogelijk is, lijkt het waarschijnlijk dat zo'n positieve ontwikkeling wordt gestimuleerd door het bestaan van een perspectief op mogelijke vrijlating of op verandering van de detentieomstandigheden.

– Veranderingen in maatschappelijke context

De veroordeling tot levenslang wordt uitgesproken binnen een maatschappelijke context. Bij een dergelijk vonnis gaat het altijd om een zeer zwaar delict met grote impact op de publieke opinie. Op dat moment is het zowel voor de rechter als voor de bevolking moeilijk voorstelbaar dat de veroordeelde ooit kan terugkeren in de samenleving. Na het verstrijken van lange tijd is de

¹⁷ TK, vergaderjaar 2005-2006, 30250, nr. 5, aanbeveling 4

maatschappelijke context doorgaans veranderd en wordt de behoefte aan straf als vergelding voor het delict vanuit de samenleving mogelijk minder heftig gevoeld. Uiteindelijk kan zelfs, als de veroordeelde ouder en zwakker is geworden, ook vanuit de samenleving de vraag opkomen of voortzetting van de detentie nog wenselijk en noodzakelijk is.

- Kwaliteit van leven tijdens detentie
Waar enig reëel perspectief op mogelijke verandering ontbreekt, rijst de vraag of er nog sprake is van een menswaardig bestaan in detentie. De aanwezigheid van een toekomstperspectief is niet alleen van belang om de lange gevangenisstraf te kunnen doorstaan, maar kan bovendien een belangrijke motiverende factor vormen om te komen tot gedragsverandering. Een toetsmoment, waarin de mogelijkheid van regimeverandering of invrijheidstelling wordt onderzocht, is voor de levenslang gestrafte een belangrijk ijkpunt in een 'eindeloze' tijd. Alleen al het bestaan van zo'n ijkpunt, ook zonder de zekerheid dat vrijlating volgt, is in veel gevallen bevorderlijk voor de kwaliteit van leven tijdens detentie. Hoop, hoe fragiel ook, blijkt een belangrijke factor binnen de levenslange detentie. Het valt te verwachten dat het detentieklimaat en de beheersbaarheid positief worden beïnvloed als tot levenslang veroordeelden enig perspectief hebben op een mogelijk einde van hun detentie.
- De verschillende doelen van gevangenisstraf
Zoals eerder is aangegeven, dient de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf verschillende doelen: vergelding, beveiliging van de maatschappij en resocialisatie met het oog op terugkeer in de samenleving. Na verloop van tijd is de behoefte aan vergelding doorgaans afgenomen, waarmee beveiliging als doel van detentie meer op de voorgrond komt te staan. Vanaf dat moment is het dan ook aan te raden om de delictgevaarlijkheid van de gedetineerde, die immers in de loop der jaren kan veranderen, periodiek te toetsen en de uitkomst daarvan af te wegen tegen andere doelen die met verdere tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf nog gediend zijn.

Op grond van deze overwegingen is de Raad van mening dat voortzetting van de levenslange detentie na een groot aantal jaren niet meer vanzelfsprekend als legitiem wordt ervaren en dat vanaf dat moment een periodieke beoordeling van de noodzaak tot voortgezette detentie gewenst is.

In de geest van Europese verdragen en regelgeving en in vergelijking met het beleid in omliggende landen ziet de Raad dit niet als een praktijk die ingaat tegen de intentie van de rechter, maar als een vorm van bijzondere regelgeving in het kader van een zorgvuldige tenuitvoerlegging van deze zwaarste sanctie.

3.2 Concrete aanbeveling: invoering van periodieke toetsing

Een periodieke toetsing zou zich volgens de Raad niet moeten beperken tot de vraag of verdere tenuitvoerlegging van de levenslange straf noodzakelijk is. Even

belangrijk als het perspectief op mogelijke vrijlating acht de Raad perspectieven met betrekking tot de invulling van de detentie en mogelijke detentiefasering: kan de gedetineerde worden overgeplaatst naar een minder beveiligde inrichting, wat is de behoefte aan zorg en begeleiding, is overplaatsing naar een longstay-afdeling aan te raden? Periodiek onderzoek op deze vragen door een gedragskundige van buiten de inrichting acht de Raad een belangrijke aanvulling op de medisch/psychologische controle zoals die binnen de inrichting door het p.m.o. wordt uitgeoefend.

Periodiek onderzoek bij levenslang gestraften dient echter met grote zorgvuldigheid te worden omgeven. Een eerste voorwaarde daarbij is dat adviezen die voortkomen uit het onderzoek binnen de bestaande regelgeving ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Zolang binnen de bestaande praktijk en regelgeving nauwelijks ruimte is voor bijvoorbeeld (voorwaardelijke) invrijheidstelling of overplaatsing naar een tbs-inrichting of een minder beveiligde inrichting, schept een advies in deze richting slechts valse hoop.

Een tweede voorwaarde is dat van toetsing moet kunnen worden afgezien als de situatie van de gedetineerde dit vereist. Voor kwetsbare gedetineerden bijvoorbeeld die met veel moeite een evenwicht hebben gevonden in de stabiele, gestructureerde situatie van hun detentie kan de onrust van het onderzoek (en de in hun geval wellicht irreële hoop op vrijlating) een ongewenst verstrend effect sorteren.

Een derde voorwaarde is dat toetsing met het oog op mogelijke invrijheidstelling de aandacht niet mag afleiden van inspanningen ter verbetering van de detentiesituatie van levenslang gestraften. Het blijft van belang om de detentiesituatie zo draaglijk mogelijk te houden en binnen de bestaande mogelijkheden te streven naar een optimaal niveau van begeleiding en ontwikkelingsmogelijkheden voor de gedetineerde.

Periodiek onderzoek van levenslang gestraften dient dus te zijn ingebed in een beleid dat uitvoering van de adviezen mogelijk maakt. Met inachtneming van deze waarschuwing acht de Raad invoering van een dergelijke periodieke toetsing voor levenslang gestraften gewenst. In aansluiting op een eerder uitgebracht advies¹⁸ meent de Raad dat de strafopleggende rechter de toekomstige ontwikkeling van de veroordeelde slechts tot op zekere hoogte kan overzien. Dit brengt de Raad tot de conclusie dat het wettelijk systeem moet worden aangevuld met een voorziening waarin de verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf vanaf een bepaald moment periodiek op zijn rechtmatigheid wordt getoetst. Die toets kan tot verschillende uitkomsten leiden (voortzetting, op jaren stellen in de richting van v.i., etc.) en impliceert dus geenszins een recht op vervroegde invrijheidstelling. Het belang ervan ligt echter in het feit dat de periodieke toetsing wordt onderkend als onderdeel van legitieme oplegging en tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf.

Een dergelijke toetsing kan worden ingebed in een gratiebeleid of in een juridische procedure waarbij de beslissing over de verdere tenuitvoerlegging van de straf bij

¹⁸ RSJ 2000

de rechter ligt. De precieze invulling van deze regelgeving is een complexe aangelegenheid die samenhangt met de opvattingen en praktijken in het nationale strafrecht. Typerend voor de Nederlandse situatie is bijvoorbeeld het al aangehaalde gegeven dat een groot deel van de veroordeelden die in feite levenslang in gedetineerd zijn, niet in de gevangenis zit maar op longstayafdelingen van de tbs-inrichtingen verblijft. In het kader van de tbs-maatregel wordt bij deze groep iedere twee jaar door de rechter getoetst of voortzetting van de maatregel nog noodzakelijk is.

Wat betreft de invulling van een periodieke toets in de Nederlandse context beperkt de Raad zich tot enkele hoofdlijnen: de keuze tussen inbedding in het gratiebeleid of in juridische regelgeving en de vraag na hoeveel jaar detentie een periodieke toetsing moet worden ingevoerd.

3.2.1 Gratie of rechterlijke toetsing

Op grond van de volgende overwegingen acht de Raad toetsing door de rechter te verkiezen boven inbedding in een gratieprocedure:

1. toetsing door de rechter genereert een recht voor de gedetineerde op deze toetsing, terwijl gratie altijd het karakter van een gunst houdt;
2. toetsing door de rechter sluit beter aan bij actuele internationale wet- en regelgeving en bij de Europese praktijk;
3. aangezien het opleggen van de levenslange gevangenisstraf door de rechter gebeurt, ligt ook toetsing van verdere tenuitvoerlegging aan de doelen van de gevangenisstraf door de rechter voor de hand;
4. andere ingrijpende beslissingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van gevangenisstraf of tbs-maatregel worden eveneens aan de rechter voorgelegd: toetsing in het kader van v.i., voortzetting van de tbs-maatregel en omzetting van een voorwaardelijke in een onvoorwaardelijke veroordeling. Het ligt dan voor de hand om ook de zware beslissing over de verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf over te laten aan de rechter;
5. bij een ingrijpende beslissing als die over eventuele invrijheidstelling (ingrijpend met betrekking tot het leven van de gedetineerde en de gevoelens binnen de samenleving) ligt een beslissing door de rechter meer voor de hand dan die door de administratie die toetst in het kader van een volgprocedure;
6. procedures die zijn gekoppeld aan het gratiebeleid zijn kwetsbaar omdat de invulling van het gratiebeleid kan veranderen onder politieke druk of door toe- of afname van het aantal levenslang gestraften;
7. waar een gratieverzoek alleen kan resulteren in (voorwaardelijke) vrijlating dan wel in afwijzing, zijn bij rechterlijke toetsing alternatieven denkbaar: de situatie ongewijzigd laten tot het volgende toetsmoment, omzetting in een tijdelijke straf waarvan het laatste deel nog moet worden uitgezeten, overplaatsing naar een behandelinrichting of longstay-afdeling.

De vraag aan welke rechter (de strafrechter of de Penitentiare Kamer) deze beslissing het best kan worden overgelaten, gaat de strekking van dit advies te buiten. Naar het oordeel van de Raad zijn beide varianten in principe mogelijk en is

gedetailleerder onderzoek vereist naar de voor- en nadelen van beide alternatieven. Dat de Raad op grond van bovenstaande overwegingen de voorkeur geeft aan invoering van een rechterlijke toetsing boven aanpassing van het gratiebeleid, impliceert uiteraard niet dat de mogelijkheid tot het indienen van individuele gratieverzoeken kan vervallen.

3.2.2 Tijdstip van eerste toetsing

In de meeste literatuur over dit onderwerp wordt uitgegaan van een eerste toetsing na 15 of 20 jaar, hetgeen overeenkomt met de praktijk in de meeste Europese landen. Algemeen wordt aangenomen dat na die periode de maatschappelijke behoefte aan vergelding voldoende is afgenomen om een toetsing te kunnen rechtvaardigen. In de Nederlandse situatie zou een toetsing na twintig jaar wellicht voor de hand liggen omdat dit overeenkomt met tweederde van de nieuwe maximumstraf. Na deze periode komen dus ook gedetineerden met een straf van dertig jaar in principe in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling. De Raad meent echter dat een eerste toetsing na 15 jaar om verschillende redenen de voorkeur verdient. Tot voor kort overheerste in het Nederlandse strafrecht het idee dat na een detentieperiode van 20 jaar resocialisatie nauwelijks nog mogelijk is¹⁹. In samenhang hiermee werd in het kader van het vroegere gratiebeleid na 15 jaar de mogelijkheid tot gratie overwogen. Dit betekende echter niet dat, bij een positieve beslissing op het gratieverzoek, de gedetineerde onmiddellijk in vrijheid werd gesteld. Algemeen werd (en wordt) er immers vanuit gegaan dat de eventuele terugkeer van langgestraften in de samenleving een gedegen (en soms langdurige) voorbereiding vereist. Op grond hiervan acht de Raad een eerste toetsing na 15 jaar niet onverenigbaar met het bestaan van de maximale tijdelijke straf van 30 jaar met mogelijke (voorwaardelijke) invrijheidstelling na 20 jaar, waarbij gedurende de laatste jaren wordt toegewerkt naar terugkeer in de samenleving. Denkbaar is dat bij toetsing na 15 jaar blijkt dat de levenslang gestrafte in principe kan terugkeren in de samenleving, waarna de straf op jaren kan worden gesteld en in de resterende tijd de terugkeer in de samenleving wordt voorbereid. Daarmee wordt naar het oordeel van de Raad geen afbreuk gedaan aan het feit dat de levenslange straf bedoeld is als een zwaardere straf dan de maximale tijdelijke straf van 30 jaar. Ten eerste geeft toetsing allerm minst een garantie op vrijlating. En ten tweede vormt het ontbreken van een vaste einddatum een factor die de detentie, ook gedurende de eerste 15 jaar, aanmerkelijk verzwaart. Op grond van deze overwegingen meent de Raad dat een eerste toetsing na 15 jaar met periodiek heronderzoek in de periode daarna de voorkeur verdient.

4. Invulling van de detentie

4.1 Stand van zaken

In de huidige situatie zijn er voor levenslang gestraften nauwelijks bijzondere voorzieningen wat betreft detentieomstandigheden, niveau van de zorg of invulling

¹⁹ Kelk 2004, Hol en Ten Voorde 2001

van het regime. Deze gedetineerden verblijven dus in principe op een standaardafdeling, tenzij ze op grond van extra zorg- of veiligheidseisen zijn geselecteerd voor een i.b.a.²⁰ (wat relatief vaak voorkomt) of de EBI. In feite hebben levenslang gestraften die op een standaardafdeling verblijven voornamelijk te maken met extra beperkingen ten opzichte van andere gedetineerden:

1. zware beveiligingseisen wegens het feit te zijn aangemerkt als 'vlucht- en gemeengevaarlijk';
 2. uitsluiting van op resocialisatie gerichte activiteiten;
 3. uitsluiting van detentiefasering.
- Beveiligingseisen
Op grond van de zwaarte van het delict en de maatschappelijke onrust die hiervan vaak het gevolg is, wordt iedere tot levenslang veroordeelde geplaatst op 'lijst 2' van vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden (tenzij acuut gevaar plaatsing op 'lijst 1' noodzakelijk maakt). Deze status, die de tot levenslang veroordeelde gedurende zijn hele detentie houdt, heeft niet alleen gevolgen voor het vereiste beveiligingsniveau van de inrichting. Ook binnen de inrichting kunnen op grond hiervan extra beperkingen worden opgelegd, zoals uitsluiting van een baan als reiniger.
 - Geen resocialisatie
Omdat van terugkeer in de samenleving in principe geen sprake is, komen tot levenslang veroordeelden niet in aanmerking voor interventies die zijn gericht op resocialisatie. Dat betekent dat er voor levenslang gestraften die op een standaardafdeling verblijven geen enkel aanbod is buiten het reguliere dagprogramma. Meer in het algemeen behoort deze groep niet tot de geselecteerde groep 'kansrijke' gedetineerden voor wie de DJI extra mogelijkheden en programma's ontwikkelt.
 - Geen detentiefasering
Levenslang gestraften zijn niet alleen uitgesloten van specifieke resocialisatie-programma's, maar van detentiefasering in het algemeen. Hun plaatsing op 'lijst 2' maakt overplaatsing naar een minder beveiligde inrichting onmogelijk. Op dit punt is overigens binnenkort verandering te verwachten. In verband met aanpassingen van de selectieprocedure in het kader van het programma DBM zullen gedetineerden niet meer naar standaardniveaus van beveiliging worden ingedeeld, maar zal per gedetineerde een individueel risicoprofiel worden opgesteld. Of daarmee ook een levenslang gestrafte van wie het veiligheidsrisico laag wordt ingeschat in aanmerking komt voor plaatsing in een minder zwaar beveiligde inrichting is nog niet bekend, maar binnen dit model is een dergelijke vorm van detentiefasering in principe denkbaar.

De invulling van de detentie van levenslang gestraften staat dus meer in het teken van beperkingen dan van extra mogelijkheden. In de praktijk wordt dit enigszins

²⁰ Individuele begeleidingsafdeling

gecompenseerd door relatief veel plaatsingen op de i.b.a., waar het dagprogramma meer mogelijkheden biedt. De onmogelijkheid van detentiefasering wordt verder enigszins ondervangen door overplaatsingen naar een andere gevangenis of, incidenteel, naar een tbs-inrichting. Verzoeken hiertoe worden echter lang niet altijd gehonoreerd en vereisen over het algemeen een forse dosis volharding bij de advocaat.

Deze situatie staat op gespannen voet met richtlijnen van de CPT-standards, aanbevelingen van de Verenigde Naties en de European Prison Rules²¹. Hierin wordt het belang benadrukt van ontwikkelingsmogelijkheden en andere faciliteiten voor langgestraften, waarbij tegelijkertijd wordt gesteld dat het regime niet restrictiever dient te zijn dan voor de betreffende gedetineerde noodzakelijk is, afhankelijk van diens reële veiligheidsrisico.

Het inzicht dat de Nederlandse situatie op dit punt verbetering behoeft, heeft inmiddels bij de DJI geleid tot aandacht voor deze populatie in het kader van DBM. Daarbij wordt ernaar gestreefd om de detentieomstandigheden van zeer lang gestraften beter te laten aansluiten op de individuele mogelijkheden van de gedetineerde. Grote individuele verschillen met betrekking tot problematiek (zorg- versus beveiligingsbehoefte), leeftijd en karakter maken het lastig om algemeen beleid op te stellen voor de detentie van deze groep. Overplaatsing naar een longstay-afdeling blijkt bijvoorbeeld voor sommige gedetineerden wenselijk vanwege het beter op langdurig verblijf afgestemde leefklimaat en het feit dat zij daar verblijven tussen medegegedetineerden/patiënten die eveneens het perspectief van een vaststaande einddatum missen. Anderen prefereren juist verblijf in de gevangenis omdat ze de hoop op verandering (vrijlating, omzetting in een tijdelijke straf) nog niet hebben opgegeven en hiervoor willen blijven strijden, of omdat zij in de 'normalere' gevangenisomgeving minder belemmeringen ervaren met betrekking tot zingeving en het gevoel van contact met het gewone leven buiten. Weer anderen zijn het meest gebaat bij langdurig verblijf op een rustige, kleinschalige en gestructureerde afdeling als een i.b.a. of b.i.b.a.²²

4.2 Concrete aanbevelingen

In aansluiting op de huidige gedachtevorming over dit thema bij de DJI²³ komt de Raad tot enkele aanbevelingen met betrekking tot de invulling van de levenslange detentie, met name wat betreft selectie en overplaatsing, veiligheidsprofiel, rechtsbijstand, niveau van de zorg en aanpassing van het dagprogramma.

4.2.1 Selectie en overplaatsing

Binnen de beperkte mogelijkheden die het standaardregime voor de levenslang gestrafte biedt, vormt overplaatsing naar een andere inrichting in feite de enige manier om de detentiesituatie aan te passen aan de persoonlijke situatie. Bij de selectie dienen factoren met betrekking tot ontwikkeling, interesses of bezoek daarom bijzondere aandacht te krijgen. Daarbij gaat het vaak om ogenschijnlijk

²¹ Council of Europe, European Committee for the prevention of torture 2004, Council of Europe 2006

²² Beveiligde individuele begeleidingsafdeling

²³ DJI 2005

kleine, praktische zaken: in welke inrichting kun je een dvd-speler op cel hebben, waar zijn de bezoekmogelijkheden het gunstigst, waar kun je op cel schilderen of een muziekinstrument bespelen, etc. Voor de levenslang gestrafte, die zijn gehele verdere ontwikkeling binnen detentie doormaakt, kunnen dergelijke mogelijkheden van groot belang zijn.

4.2.2 Veiligheidsprofiel

De 'lijst 2'-status die tijdens de hele detentie van kracht blijft, werpt beperkingen op voor de selectie, terwijl ook de bewegingsvrijheid binnen de inrichting er aanzienlijk door begrensd kan worden. Aangezien deze beperkingen niet voor alle tot levenslang veroordeelden in gelijke mate nodig zijn (denk aan oudere gedetineerden bij wie alleen al door gevorderde leeftijd en/of fysieke gebreken het risico op ontsnapping of geweldsincidenten kleiner is), verdient selectie op grond van een individueel opgesteld veiligheidsprofiel de voorkeur. In de geest van de European Prison Rules en andere internationale verdragen meent de Raad dat ook voor de levenslang gestraften de detentiesituatie dient te worden afgestemd op het reële veiligheidsrisico en niet uitsluitend mag worden bepaald door de aard van het delict of door het vonnis 'levenslang'. Daarbij acht de Raad het van belang dat overplaatsing naar een minder beveiligde setting mogelijk wordt voor gedetineerden bij wie het gewelds- of ontsnappingsrisico laag wordt ingeschat. De inschatting van het feitelijke veiligheidsrisico dient daarom regelmatig te worden onderzocht door selectiefunctionarissen en/of het PSC en, indien het systeem van periodieke rechterlijke toetsing na 15 jaar wordt overgenomen, in het kader van dit periodieke onderzoek.

4.2.3 Rechtsbijstand

Vanuit de advocatuur wordt gesignaleerd dat goede regelingen voor rechtsbijstand met betrekking tot de executie van de levenslange straf ontbreken. De advocaten die cliënten hierin bijstaan doen dit vaak pro deo. Daarbij houden zij zich, naast strafrechtelijke bijstand in eventuele beroeps- of cassatiezaken, bezig met uiteenlopende zaken als overplaatsing (naar een andere gevangenis of tbs-inrichting), de organisatie van bezoek of het aanvragen van psychologisch onderzoek door een onafhankelijke deskundige.

De Raad acht verbetering op dit punt wenselijk. Ook afgezien van de rechtsbijstand bij incidentele, formele procedures tijdens de tenuitvoerlegging is er vaak behoefte aan min of meer permanente bijstand door een advocaat. Het gaat dan om rechtsbijstand bij de mogelijkheden om het detentieregime in te richten en veranderingen daarin te initiëren. De praktijk leert dat in deze vorm van structurele rechtsbijstand, die een aanvulling vormt op de bijstand in procedures, het persoonlijk contact tussen advocaat en gedetineerde een belangrijke rol speelt: voor veel levenslang gestraften is na verloop van tijd de advocaat nog maar een van de weinige contactpersonen uit de buitenwereld. Daarom stelt de Raad voor om te voorzien in de mogelijkheid dat een tot levenslang veroordeelde een beroep kan doen op een raadsman en dat deze daarvoor een toevoeging ontvangt, ook als de geboden rechtsbijstand het bijstaan van de gedetineerde in een concrete procedure

te buiten gaat. Het verdient daarbij de voorkeur om deze rechtsbijstand door de jaren heen zoveel mogelijk door dezelfde advocaat te laten verzorgen, met de mogelijkheid voor de gedetineerde om zonedig te verzoeken om toewijzing van een andere advocaat.

4.2.4 Adequate zorg en bejegening

Gezien het feit dat levenslang gestraften in detentie een gevorderde leeftijd kunnen bereiken, gevoegd bij de problematiek die vaak voortkomt uit een langdurige en uitzichtloze detentie, is extra medische en psychologische zorg vereist. De dagelijkse realiteit van de levenslang gestrafte wordt veelal bepaald door factoren als uitzichtloosheid, de confrontatie met medegedetineerden die naar hun einddatum toeleven, verlies van contact met de buitenwereld en voortschrijdende eenzaamheid. Een professionele omgang hiermee vereist van het afdelingspersoneel specifieke deskundigheid en ervaring. Op standaardafdelingen in het gevangeniswezen is het personeel niet altijd toegerust voor de begeleiding van deze populatie. Als gevolg van het toenemend aantal levenslang en zeer lang gestraften betreft dit bovendien een groeiende groep gedetineerden. Op dit punt zou verbetering kunnen worden bereikt door binnen enkele gevangenissen aparte afdelingen te bestemmen voor oudere gedetineerden met specifieke zorgbehoeften. Materiële voorzieningen, bejegening en de medisch/psychologische zorg kunnen dan worden aangepast aan de specifieke problematiek van deze gedetineerden. Afdelingspersoneel en hulpverleners kunnen hiertoe zonedig worden bijgeschoold. Deze aanbeveling kan worden samengevat als de ontwikkeling van een 'penitentiair ouderenbeleid'.

4.2.5 Aanbod van alternatieven binnen het dagprogramma

De mogelijkheden voor een zinvolle dagbesteding zijn voor levenslang gestraften momenteel beperkt, tenzij ze op een b.i.b.a. verblijven of zijn overgeplaatst naar een tbs-inrichting. Op standaardafdelingen in het gevangeniswezen is deze categorie gedetineerden immers uitgesloten van resocialisatieprogramma's en van iedere opleiding die in het teken staat van voorbereiding op de arbeidsmarkt. Dit kan worden verbeterd door een aanbod van mogelijkheden die niet specifiek zijn gericht op terugkeer in de samenleving maar die de mentale ontwikkeling en weerbaarheid van de gedetineerde ondersteunen. Bevredigende arbeid zoals houtbewerking, creatieve ontwikkeling en mogelijkheden om contact met de buitenwereld te houden zijn in dit opzicht belangrijk. De levenslang gestrafte verliest gaandeweg het contact met de buitenwereld en gaat deze als steeds abstracter ervaren. In deze situatie is het van belang om dit contact op verschillende manieren mogelijk te maken, bijvoorbeeld door beveiligd gebruik van internet en door het organiseren van goed gecontroleerde vormen van bezoek en activiteiten met vrijwilligers of andere genodigden uit de samenleving. Tegelijkertijd is het belangrijk om, naast activiteiten die gericht zijn op contact met de buitenwereld, activiteiten aan te bieden die zijn gericht op zingeving en innerlijke ontwikkeling. Een van de onvermijdelijke effecten van een lange detentie is immers

dat de blik meer en meer naar binnen gericht wordt.

Aansluitend bij de gedachtevorming in het kader van DBM over de detentie van levenslang gestraften meent de Raad dat ontwikkeling van een algemeen regime voor langgestraften minder zinvol is dan verruiming van de mogelijkheden om de detentie aan te passen aan de persoonlijke mogelijkheden en de psychische toestand van de gedetineerde. Daarbij is volgens de Raad op twee punten bijzondere aandacht vereist, te weten het evenwicht tussen rust en afwisseling en de mogelijkheid tot ontwikkeling of resocialisatie.

Met betrekking tot het noodzakelijke evenwicht tussen rust en structuur enerzijds en externe prikkels anderzijds leert de ervaring op de b.i.b.a., waar relatief veel levenslang gestraften verblijven, dat velen van deze gedetineerden gebaat zijn bij een leefomgeving waarin rust en structuur overheersen. Tegelijkertijd wordt ook hier ervaren dat incidentele prikkels en veranderingen nodig zijn om al te sterke hospitalisatie tegen te gaan.

Met betrekking tot het stimuleren van de ontwikkeling van de gedetineerde wijst de Raad er in het verlengde van de al eerder genoemde internationale richtlijnen en verdragen op dat resocialisatie een van de doelstellingen van detentie blijft, ook in het geval van de levenslang gestrafte. Ervan uitgaande dat de gedetineerde de potentie heeft om zich te ontwikkelen (en die opvatting ligt ten grondslag aan het hierboven bepleite systeem van periodieke toetsing), moet deze ontwikkeling binnen de detentie ook mogelijk zijn. Naast de resocialisatie in enge zin (gericht op de praktische aspecten van terugkeer in de samenleving) acht de Raad het raadzaam om bij levenslang gestraften het begrip resocialisatie een bredere invulling te geven, meer gericht op de morele en mentale ontwikkeling, innerlijke stabiliteit en vergroting van de weerbaarheid. In het verlengde hiervan acht de Raad mogelijkheden tot opleiding en (zelf)studie belangrijk, waarbij vooral is te denken aan opleidingen waarbij de verworven kennis niet snel verouderd. Een ander belangrijk punt daarbij is de mogelijkheid om een eenmaal begonnen opleiding te kunnen voortzetten na overplaatsing naar een andere inrichting.

4.3 Aanbevelingen ten behoeve van zeer langgestraften

Vele van de in dit hoofdstuk genoemde aanbevelingen met betrekking tot de invulling van de detentiesituatie van de levenslang gestraften zijn ook van toepassing op zeer lang gestraften, een categorie die met de verhoging van de maximumstraf naar verwachting zal toenemen.

Volgens de huidige regels komen deze gedetineerden pas de laatste 18 maanden van hun straf in aanmerking voor detentiefasering en het bijbehorende op resocialisatie gerichte programma-aanbod. De daaraan voorafgaande jaren zijn voor hen grotendeels even kaal als voor de levenslang gestraften. Beroepsgerichte opleidingen worden dan bijvoorbeeld niet aangeboden omdat de opgedane kennis en ervaring verouderd zou zijn als de gedetineerde vrijkomt. Een alternatief in de vorm van ontwikkelingsmogelijkheden waarvan de waarde niet aan tijd gebonden is (basiseducatie, zelfstudie) worden binnen het standaardregime nauwelijks aangeboden. In feite is er sprake van een 'dode periode' in de straf tot aan het

moment waarop er, in het kader van detentiefasering, weer mogelijkheden ontstaan²⁴.

Een groot deel van hun detentie brengen zeer lang gestraften dus door onder vergelijkbare omstandigheden als de levenslang gestraften en ervaren ze een soortgelijke problematiek: relatieve perspectiefloosheid, hospitalisatie, verlies van contact met naasten en met de buitenwereld in het algemeen, eventuele ontwikkeling van medische en psychische klachten door lange detentie en/of ouderdom. In dit verband acht de Raad bovengenoemde aanbevelingen met betrekking tot selectie en overplaatsing (4.2.1), aangepaste zorg en bejegening (4.2.4) en een aanbod van alternatieven binnen het dagprogramma (4.2.5) ook van kracht voor de zeer langgestraften in de periode voorafgaand aan detentiefasering.

5. Verhouding tot tbs / longstay

Bij de aanbevelingen ter verbetering van de situatie voor levenslang gestraften heeft de Raad zich mede gericht op de praktijk met betrekking tot ter beschikking gestelden. Met name de aspecten van periodieke toetsing op delictgevaarlijkheid en een opener leefklimaat, dat is ingericht op een lang verblijf van gedetineerden met zware problematiek, kunnen tot voorbeeld dienen voor verbetering van de detentiesituatie van levenslang gestraften binnen het gevangeniswezen. Een overweging hierbij is dat in juridische zin gevangenisstraf en tbs-maatregel weliswaar strikt gescheiden zijn, maar dat de scheidslijn tussen de populaties in de praktijk aanmerkelijk minder scherp is.

Tegen deze achtergrond bepleit de Raad voor levenslang gestraften een soepeler overplaatsingsbeleid van gevangeniswezen naar de tbs, in die gevallen waar behoefte bestaat aan een veilig woon/leefklimaat. Daarnaast acht de Raad het denkbaar dat de eerder in dit advies aanbevolen landelijke zorginrichting (of -afdelingen) bestemd wordt voor zeer lang verblijvenden uit gevangeniswezen en tbs, waarbij het accent ligt op de zorg voor en bejegening van oude, zieke gedetineerden/patiënten die een groot deel van hun leven in detentie hebben doorgebracht.

Tegelijkertijd echter benadrukt de Raad dat, waar aansluiting tussen beide systemen raadzaam lijkt met betrekking tot de detentie van zeer lang gestrafte, oudere en kwetsbare gedetineerden, in de tbs het bestaande leefklimaat en niveau van zorg maatgevend moeten blijven. Recente ontwikkelingen zoals de versobering binnen de tbs, het toenemende accent op beveiliging boven behandeling en de inrichting van longstayafdelingen binnen het gevangeniswezen lijken echter in een andere richting te wijzen. In een eerder advies heeft de Raad al aangegeven de tenuitvoerlegging van tbs onder soberder/goedkopere condities binnen het gevangeniswezen te zien als een ongewenste ontwikkeling die niet meer zou moeten zijn dan een tijdelijke noodoplossing, ingegeven door de capaciteitsdruk binnen de tbs²⁵.

²⁴ DJI 2005

²⁵ RSJ, 31-1-2006

Bronvermelding

Geraadpleegde literatuur

- Anker, H., Levenslange gevangenisstraf in de schijnwerpers. Nieuwsbrief Strafrecht 25 maart 2004, afl. 4
- Bleichrodt, F.W., Een leven lang. Oratie Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- Blekxtoon, R., 'Levenslang'. Een kijkje bij de bureu. NJB 13 juni 2003, nr. 24
- De Bont, T. en Hamer, G.P. Levenslang getoetst, NJB 2 december 2005, nr. 43
- Bijleveld, Matthias, De levenslange gevangenisstraf in Nederland, doctoraalscriptie
- Universiteit Leiden, 2006
- Elzinga, H. en Van Hattum, W., Het wetsontwerp vi en de levenslange gevangenisstraf getoetst. NJB 20 juni 2006, nr. 24
- Elzinga, H. en Van Hattum, W. Naschrift. NJB 22 september 2006, nr. 33
- Van Hattum, W.F. 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: *Systeem in ontwikkeling, liber amicorum G. Knigge*, p. 231-259. Wolf Legal Publishers 2005
- Van Hattum, W.F., 2006(a) De levenslange gevangenisstraf én het gratiebeleid van de minister getoetst. NJB 24 februari 2006, nr. 8
- Van Hattum, W.F., 2006(b) Levenslange gevangenisstraf en de toevalsfactor. DD 2006, afl. 7/52
- Hol, C. en Ten Voorde, J.M., Levenslang; een leven lang? Een onderzoek naar de ontwikkeling van de levenslange gevangenisstraf in Nederland. Doctoraalscriptie Erasmusuniversiteit, 2001
- De Kogel, C.H., Verwers, C., Den Hartog, V.E., 'Blijvend delictgevaarlijk' empirische schattingen en conceptuele verheldering. WODC, Onderzoek en beleid nr. 226
- Leijten, .J., Tussen twintig jaar en levenslang. NJB 23 juni 2000, nr. 25
- Mevis, P., Gevangeniswezen, TBS en GGZ: goede aansluiting, regievoering en verdere ontzuiling gewenst. DD 2006, afl. 7/50
- Nieuwbeerta, P. en Van Wingerden, S., Geëiste en opgelegde sancties bij moord en doodslag, 1993-2004. Trema 2006, nr. 7
- Nieuwbeerta, P. en Van Wingerden, S., Ontwikkelingen in de lengte van gevangenisstraffen voor moord en doodslag: een trend naar langere straffen, Trema 2006, nr.8
- Ter Voorde, J.M., Het ontstaan en de ontwikkeling van de levenslange gevangenisstraf in Nederland. Sancties 2003, afl. 5
- Wingerden, Sigrid van, Vervolg en berechting van moord en doodslag in Nederland 1993-2004. Doctoraalscriptie Universiteit Leiden

Documenten van de Raad van Europa en Verenigde Naties

- Council of Europe 1976, Resolution (76) 2 'Treatment of long-term prisoners'
- Council of Europe 2003, Rec. (2003) 22 'On conditional release'
- Council of Europe 2003, Rec. (2003) 23 'Management of life sentence and other long-term prisoners'

- Council of Europe (European Committee for the Prevention of Torture) 2004, CPT standards, par. 33: life sentenced and other long-term prisoners
- Council of Europe 2006, European Prison Rules
- United Nations 1994, Life imprisonment

Jurisprudentie

- European Court of Human rights, 11 april 2006. Léger vs. France, nr. 19324/02
- HR 11 februari 1977, NJ 1977, 255 (Hoge Raad over 'drie van Breda')
- HR 9 maart 1999, NJ 435 (Hoge Raad in een zaak van levenslange gevangenisstraf voor moord)

Adviezen van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

- RSJ 21 april 2000, Enige gedachten over de vrijheidsstraf
- RSJ 31 januari 2006, Advies tbs in het gevangeniswezen
- RSJ 25 september 2006, Advies over de wijziging regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden i.v.m. de bijzondere opvang voor terroristen

Informatie van de DJI

- Notitie Levenslang en (zeer) lang gestraften in DNI, speciale voorzieningen of niet?, Lila van de Sande, projectteam DBM langverblijvenden, 2005
- Overzicht brutoduur opgelegde straf 1997-2005, DJI 2006
- Circulaire volprocedure 1978

Kamerstukken

- Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling, voorstel van wet (TK 2005-2006, 30513, nr. 2)
- Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling, Memorie van Toelichting (TK 2005-2006, 30513, nr. 3)
- TBS, vandaag over gisteren en morgen. Parlementair onderzoek TBS (TK 2005-2006, 30250, nr. 5)

Overige bronnen

Bezoeken en overleg t.b.v. de voorbereiding van het advies:

- Penitentiair Selectie Centrum
- Bureau Selectiefunctionarissen
- B.i.b.a.-afdeling van p.i. Haaglanden, locatie Scheveningen
- Longstay-afdeling van tbs-kliniek Veldzicht
- Overleg met mr. W. Anker, advocaat te Leeuwarden