



Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling : advisering
Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon : drs. M. Kruissink/drs. D. Kempers
Doorkiesnummer : 06-52872158
E-mail : m.kruissink@minvenj.nl
Datum : 28 juni 2016
Ons kenmerk : RSJ/101/2765/2016/MK/BD
Onderwerp : Advies inzake voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf

Geachte heer Dijkhoff,

Op 2 juni 2016 stuurde u een brief aan de Tweede Kamer met daarin een aantal voorstellen voor wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) vindt het onderwerp en de in de brief neergelegde voornemens dermate essentieel voor de sanctietoepassing dat de Afdeling advisering u hierover ongevraagd van advies dient.

Het is de Afdeling advisering bekend dat de Tweede Kamer voornemens is een plenair debat over de levenslange gevangenisstraf te voeren (op aanvraag van het Kamerlid Helder) waarvoor op korte termijn de schriftelijke inbreng van de Kamer wordt verwacht. Met het oog op die schriftelijke ronde beperkt de Afdeling advisering zich in deze brief voornamelijk tot een reactie op de inhoud van de brief aan de Tweede Kamer voor zover deze betrekking heeft op de levenslange gevangenisstraf, opdat haar opmerkingen meegenomen kunnen worden in de schriftelijke ronde. Op de opmerkingen over de strafmaxima voor moord en doodslag gaat de Afdeling advisering in deze brief niet in. Mogelijk reageert de Afdeling advisering hier op een later moment nog op.

Volledigheidshalve wijs ik erop dat de RSJ zijn visie op de levenslange gevangenisstraf een aantal jaren geleden heeft uiteengezet in twee adviezen¹.

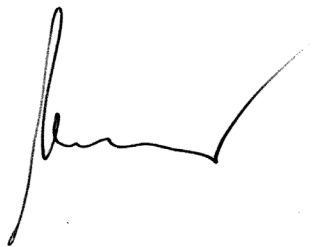
De Afdeling advisering stelt vast dat nu voor het eerst sinds enkele decennia de wijze van tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf nader wordt bezien, tegen de achtergrond van ontwikkelingen in (inter)nationale jurisprudentie. De Afdeling advisering vindt dat initiatief op zich te waarderen.

Naar het oordeel van de Afdeling advisering van de RSJ voldoet de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland na implementatie van de voorgenomen beleidswijzigingen echter niet aan de eisen die daaraan in het bijzonder door het Europese Hof voor de Rechten

¹ Levenslang, perspectief op verandering; RSJ, 1 dec. 2006; Levenslang; aanvulling op het advies d.d. 1 december 2006, RSJ, 29 april 2008.

van de Mens worden gesteld. Derhalve concludeert de Afdeling advisering van de RSJ dat met de voorgestelde beleidswijzigingen de doelstellingen die in de brief worden geformuleerd - het handhaven van de levenslange gevangenisstraf in het sanctiestelsel - niet worden gerealiseerd.

Namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a series of connected loops and a final upward stroke.

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter



Advies inzake de op 2 juni 2016 door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verzonden brief met voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf

In dit advies wordt eerst kort ingegaan op de context en tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in de afgelopen decennia; daarna komen de voorgenoemde beleidswijzigingen aan de orde, gevolgd door een reactie hierop van de Afdeling advisering van de RSJ. Het advies wordt afgesloten met enkele conclusies en een aanbeveling.

1. Context en voorgeschiedenis

Met de voorgestelde wijzigingen beoogt de staatssecretaris te voldoen aan de eisen die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt aan de inrichting van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Dit initiatief is van belang omdat het EHRM in de afgelopen jaren enkele malen heeft geoordeeld dat sprake is van schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)² als ieder perspectief op mogelijke invrijheidsstelling ontbreekt. Dit verdragsartikel impliceert in concreto, zoals blijkt uit de hierna in dit advies uitvoeriger besproken EHRM-uitspraken, dat de voortzetting van de straf na verloop van tijd periodiek getoetst moet worden en de gedetineerde tijdens detentie een perspectief op (eventuele) vrijlating en de mogelijkheid tot rehabilitatie moet worden geboden.

Dit uitgangspunt is ook terug te vinden in de Standards on Life Imprisonment van het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), evenals de European Prison Rules³ en enkele andere richtlijnen van de Raad van Europa.⁴

De Nederlandse situatie

In Nederland krijgt het perspectief op vrijlating vorm in de modaliteit van de gratie. Aanvankelijk was sprake van gratiebeleid ten aanzien van tot levenslange gevangenisstraf veroordeelden, in combinatie met de 'volgprocedure langgestraften' die tot 1998 bestond. Daarmee werd lange tijd (de facto en de jure) invulling gegeven aan het perspectief op invrijheidsstelling. De volgprocedure hield in dat de fysieke en psychische toestand van de gedetineerde periodiek werd onderzocht. Daarbij hoorde ook het onderzoek van het recidiverisico en het bestaan van eventuele gronden voor gratie. Deze gronden werden daarmee ambtshalve periodiek onderzocht. De uitkomsten konden ook aanleiding vormen de veroordeelde ambtshalve voor gratie in aanmerking te laten komen.

Het Nederlandse gratiebeleid is echter op gespannen voet komen te staan met de eisen van het EHRM omdat - vanaf eind jaren tachtig - gratie niet meer ambtshalve beleidsmatig werd overwogen en ook feitelijk vrijwel nooit meer werd verleend aan een tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde. Onder invloed van een veranderend strafrechtelijk klimaat werd 'levenslang' door de opeenvolgende bewindslieden beschouwd als een straf waarvan wenselijk werd geacht dat deze in principe letterlijk voor de rest van het leven voortduurde. Het is precies deze visie die juridisch op grenzen is gestuit, zoals in de kritische opstelling van het EHRM, en inmiddels ook van andere rechters en instanties tot uitdrukking is gekomen.

De kritische opstelling van het EHRM werkt inmiddels door in de afweging van rechters bij het al dan niet opleggen van levenslang, evenals bij de penitentiaire beroepsrechter.

² Artikel 3 van het EVRM betreft Prohibition of torture, het verbod op foltering: "No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment".

³ Recommendation Rec (2006) 2, adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies.

⁴ Onder andere de Recommendation on Management by prison administrations of life-sentence and other long-term prisoners: Rec (2003) 23, adopted by the Committee of Ministers on 9 October 2003 at the 855th meeting of the Ministers' Deputies, en de Recommendation on Conditional release (parole): Rec (2003) 22, adopted by the Committee of Ministers on 24 September 2003 at the 853rd meeting of the Ministers' Deputies.

In een vonnis van de rechtbank Noord-Nederland, eind 2015, is overwogen dat de rechtbank geen levenslange gevangenisstraf oplegde omdat de wijze van tenuitvoerlegging hiervan in Nederland op gespannen voet staat met het EVRM. Tegelijkertijd beroepen gedetineerden zich op basis van uitspraken van het EHRM steeds meer op het recht op resocialisatie en rehabilitatie. Deze aanspraak is ook in art. 10 van het IVBPR vastgelegd.⁵ In verschillende gevallen heeft de penitentiaire beroepsrechter al geoordeeld dat het structureel onthouden van op resocialisatie en re-integratie gerichte activiteiten aan levenslang gestraften strijdig is met artikel 3 van het EVRM.⁶

2. De voorgestelde beleidswijzigingen

Volgens de voorgestelde beleidswijzigingen kunnen tot levenslange gevangenisstraf veroordeelden in aanmerking komen voor activiteiten die zijn gericht op re-integratie in de samenleving. Maar of zij hier feitelijk mee mogen beginnen, zal eerst worden beoordeeld door een adviescollege. Dat college bestaat uit een voorzitter en vier leden waarvan twee met een juridische achtergrond en twee met een gedragskundige achtergrond. De toetsing, leidend tot een advies, of een tot levenslang veroordeelde voor dergelijke activiteiten in aanmerking zal komen vindt voor het eerst 25 jaar na aanvang van de detentie plaats. "De detentieperiode tot dit eerste toetsmoment staat primair in het teken van vergelding en bestraffing... Er worden in deze periode nadrukkelijk geen activiteiten aangeboden die gericht zijn op re-integratie" (brief van 2 juni, p.3). De toetsing zal onder meer leiden tot een oordeel over de persoonlijkheidsontwikkeling en het risico op het plegen van geweldsdelicten. Daarnaast zal een nabestaanden- en slachtofferonderzoek worden uitgevoerd. Het adviescollege brengt naar aanleiding van de genoemde onderzoeken advies uit aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. "Het advies betreft de vraag of en zo ja, op welke wijze een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor activiteiten gericht op re-integratie, alsook de termijn waarop vervolgoetsing plaatsvindt." "Dit advies heeft dus geen betrekking op een eventuele verkorting van de detentieperiode", aldus de brief (p.3). De staatssecretaris neemt op basis van het advies de beslissing over deelname aan re-integratieactiviteiten.

3. Reactie van de Afdeling advisering van de RSJ

De tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland zal hoe dan ook moeten voldoen aan de – minimale – eisen die daaraan worden gesteld op grond van verdragsbepalingen en andere voorzieningen van internationaal recht. De staatssecretaris beoogt met de beleidswijzigingen kennelijk aan die minimale eisen te voldoen. De Afdeling advisering van de RSJ zal in het onderstaande nagaan of dat zo is (3.2). Daartoe worden allereerst de relevante onderdelen van de regelgeving ter zake uiteen gezet (3.1). Daarnaast plaatst de Afdeling advisering nog een aantal andere opmerkingen en vraagtekens bij de beleidsvoornemens (3.3).

3.1 De eisen van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

In de afgelopen jaren heeft het EHRM zich in diverse zaken uitgelaten over de levenslange gevangenisstraf. Belangrijke arresten zijn o.a.: *Kafkaris vs. Cyprus* (2008), *Vinter and others vs. The United Kingdom* (2013) en - recent - *Murray vs. The Netherlands* (2016).

Essentieel in de jurisprudentie van het Europese Hof in deze zaken zijn twee elementen: 1) Er moet een moment zijn waarop de straf opnieuw beoordeeld kan worden met het oog op een mogelijke terugkeer van de levenslanggestrafte in de samenleving; 2) Juist vanwege deze herzieningsmogelijkheid moet de tenuitvoerlegging zodanig worden ingericht dat de levenslanggestrafte zich kan voorbereiden op zijn mogelijke vrijlating. Anders heeft die herbeoordeling of toets van terugkeer immers geen reële inhoud of substantiële betekenis. Hieronder worden deze elementen nader toegelicht.

⁵ Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

⁶ Zie onder andere de uitspraken RSJ 21 augustus 2014, 14/1296/GA en RSJ 12 november 2015, 15/2527/GA.

Perspectief op vrijlating en herbeoordeling

Het Europese Hof stelt dat een levenslange straf op zichzelf niet strijdig is met artikel 3 van het EVRM mits deze de jure en de facto reduceerbaar is. Er moet dan een "prospect of release" (perspectief op vrijlating) en een "possibility of review" (herbeoordeling, toets) bestaan. Beide dienen vanaf het opleggen van de sanctie al te bestaan. Alle gedetineerden, ook levenslanggestraften, moet de mogelijkheid van rehabilitatie worden geboden en het vooruitzicht van feitelijke vrijlating wanneer die rehabilitatie wordt bereikt. Het Hof stelt dat het strijdig is met de menselijke waardigheid een persoon van zijn vrijheid te beroven zonder naar zijn rehabilitatie te streven en hem (daarmee) geen kans te geven ooit zijn vrijheid te herwinnen. Er moet een moment zijn waarop de straf opnieuw beoordeeld wordt met het oog op mogelijke terugkeer in de samenleving. Dit kan ook in de vorm van een gratieprocedure, aldus het Europese Hof, mits aantoonbaar is dat die feitelijk wordt toegepast en betekenis heeft. Echter, gratieverlening of invrijheidstelling op grond van medische redenen valt niet onder het 'prospect of release' zoals het Hof dat bedoelt.

Op het moment van oplegging van een straf zijn daar legitieme penologische gronden voor, zoals bestraffing, afschrikking, bescherming van de maatschappij en rehabilitatie. Na verloop van jaren zijn die doelen niet vanzelfsprekend nog steeds op dezelfde wijze van toepassing als op het moment van oplegging; met andere woorden, gedurende de loop van de straf kunnen hier verschuivingen in optreden. Slechts door het uitvoeren van een toets gevolgd door periodieke herhalingstoetsen kan dit duidelijk worden. Die toets moet volgens het Hof uiterlijk 25 jaar na oplegging van de straf worden uitgevoerd. Dit komt aldus het Hof overeen met de gangbare en internationaal ondersteunde termijn waarbinnen een herbeoordeling zou moeten plaatsvinden.

Vorbereiding met behulp van een individueel programma

Het is volgens het EHRM aan de lidstaten bij het EVRM zelf om vorm te geven aan de herbeoordelingsprocedure. De herbeoordelingstoets moet zijn omgeven door voldoende procedurele waarborgen. Een levenslanggestrafte heeft het recht om te weten wat hij of zij moet doen om in aanmerking te komen voor vrijlating en onder welke condities. Dit vereist ook, aldus het EHRM, dat een tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde zich daarop zodanig kan voorbereiden dat hij daar daadwerkelijk voor in aanmerking kan komen. Binnen de context van een penitentiaire inrichting moet een levenslanggestrafte in de gelegenheid worden gesteld zodanige ontwikkelingen door te maken richting rehabilitatie dat hij op een dag feitelijk in aanmerking kan komen voor voorwaardelijke vrijlating.

In het Murray-arrest van het Europese Hof wordt daarover het volgende gezegd. "This could be achieved, for example, by setting up and periodically reviewing an individualised programme that will encourage the sentenced prisoner to develop himself or herself to be able to lead a responsible and crime-free life". En elders in hetzelfde arrest: "Accordingly, as a matter of law, there is an international positive obligation for States Parties to the Convention to provide and implement an individualised sentence plan, with a comprehensive and updated risk and needs assessment, at least, for all mentally sane offenders sentenced to life or long-term imprisonment, that is, a prison sentence or sentences totalling five years or more... Mentally insane offenders subjected to a similar period of internment or longer should, a fortiori, benefit from the same plan. In spite of the apparent focus on the situation of life prisoners, the Grand Chamber does signal that its principled approach to the obligation to promote resocialisation applies to all prisoners, including those serving life sentences."

Alhoewel de lidstaten niet verantwoordelijk zijn voor het welslagen van de rehabilitatie van levenslanggestraften, hebben zij - aldus het Hof - wel de verplichting (positieve verdragsverplichting) om het gedetineerden mogelijk te maken zich te rehabiliteren. De bedoeling is "to guarantee rights that are not theoretical or illusory, but practical and effective." De plicht voor de autoriteiten om mogelijkheden voor rehabilitatie te bieden, moet, aldus het Hof, beschouwd worden als een inspanningsverplichting (obligation of means) en niet als resultaatverplichting.

Recent heeft ook de Advocaat-Generaal Machielse bij de Hoge Raad het bovenstaande nog eens duidelijk verwoord: "Uit de rechtspraak van het EHRM vanaf Vinter tot en met Murray

is af te leiden dat een stelsel, waarin de levenslanggestrafte bij veroordeling en tijdens de tenuitvoerlegging niet kan hopen op een herbeoordeling en reductie van die straf als hij te zijner tijd aan bepaalde voorwaarden voldoet, botst met artikel 3 EVRM. De enkele mogelijkheid van gratie bij terminale ziekte of volkomen aftakeling is in de ogen van het EHRM onvoldoende. Ook de levenslanggestrafte moet zich kunnen rehabiliteren. De nationale autoriteiten zullen zich daarvoor moeten inzetten tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming en daartoe mogelijkheden voor de gestrafte moeten openen. Voor de tot levenslang veroordeelde moet duidelijk zijn aan welke voorwaarden hij moet voldoen wil hem te zijner tijd een reductie van zijn straf worden gegund.”

3.2 Vergelijking van de beleidswijzigingen met de eisen van het Europese Hof

De voorgestelde beleidswijzigingen zijn naar het oordeel van de Afdeling advisering van de RSJ onvoldoende om er voor te zorgen dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland voldoet aan de eisen die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens daaraan ten minste stelt.

Zoals al eerder aangegeven stelt het Europese Hof dat het strijdig is met de menselijke waardigheid een persoon van zijn vrijheid te beroven zonder naar zijn rehabilitatie te streven en hem de kans te geven ooit zijn vrijheid te herwinnen. Dit staat in sterk contrast met het standpunt in de brief van de staatssecretaris waarin expliciet wordt gesteld dat “levenslang in beginsel levenslang is” en “Als een rechter oordeelt dat een levenslange gevangenisstraf passend is, dan keert de veroordeelde in beginsel dus niet meer terug in de maatschappij” (p.1).

Het Europese Hof stelt dat vanaf het begin van de tenuitvoerlegging resocialisatieactiviteiten dienen plaats te vinden, volgens een deugdelijk plan. Gedetineerden moeten daarbij geholpen en gestimuleerd worden door de autoriteiten. Volgens de plannen in de brief van 2 juni daarentegen worden in de periode tot het eerste toetsmoment, de eerste 25 jaar, nadrukkelijk geen activiteiten aangeboden die zijn gericht op re-integratie. Die periode staat primair in het teken van vergelding en bestraffing, aldus de voorstellen in de brief.

De toets zoals het Europese Hof die voor ogen staat, betreft onmiskenbaar de eventuele beëindiging van de straf in het licht van een beoordeling van de ontwikkelingen die de gedetineerde heeft doorgemaakt richting rehabilitatie. De toets die de staatssecretaris beoogt betreft de vraag of een levenslanggestrafte een begin mag maken met re-integratieactiviteiten. Dat is een wezenlijk andere, minder inhoudelijke en minder verregaande toets. De door de staatssecretaris beoogde toets betreft immers slechts het regime, terwijl de toets de (voortzetting van de) straf zelf zou moeten betreffen. De voorgestelde toets is daarmee niet de toets die het Europese Hof eist.

Wat betreft de termijn waarop herbeoordeling plaatsvindt: het Europese Hof stelt dat herbeoordeling uiterlijk na 25 jaar moet plaatsvinden. In de voorgenomen beleidswijzigingen wordt pas na 25 jaar begonnen met een eerste toets (let wel: niet de door het Hof beoogde toets). Met andere woorden: in de plannen van de staatssecretaris wordt begonnen met toetsen van het regime op het laatst mogelijke moment dat het EHRM de toets van voortzetting van de straf verlangt. Ook op dit punt van de termijn voldoet de voorgenomen beleidswijziging dus niet aan de eisen die het EHRM stelt.⁷

3.3 Overige opmerkingen en vraagtekens

Verhouding tot de gratieprocedure

De Afdeling advisering vraagt zich af hoe de voorgenomen toets zich verhoudt tot de nog steeds van kracht zijnde gratieprocedure. Is het de bedoeling dat een levenslanggestrafte na een gunstig resultaat op de ‘re-integratietoets’ alsnog de gratieprocedure moet doorlopen om voor eventuele beëindiging van de straf in aanmerking te komen?

⁷ Ter vergelijking: in zijn advies over de levenslange gevangenisstraf uit 2006 heeft de RSJ aanbevolen om, nadat 15 jaar van de levenslange gevangenisstraf is uitgezeten, een rechterlijke toets ten aanzien van de mogelijke beëindiging van de straf te doen plaatsvinden.

Adviescollege

Voorgesteld wordt een adviescollege op te richten dat de toets zal uitvoeren of een tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde mag beginnen met re-integratieactiviteiten. Het adviescollege zal aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie adviseren over de deelname aan re-integratieactiviteiten. De beslissing hierover is uiteindelijk aan de staatssecretaris. De verdere procedure met betrekking tot dit adviescollege is in de brief niet nader uitgewerkt.

De Afdeling advisering stelt voorop dat – zoals reeds aangegeven – de voorgestelde toets niet de toets is zoals het Europese Hof die bedoelt aangezien niet het juiste wordt getoetst. Gesteld dat dit wèl het geval was, dan vindt de Afdeling advisering dat de aan een dergelijke toetsing verbonden beslissing in handen moet worden gelegd van een rechter. De reden hiervan is dat de rechter onafhankelijk is terwijl de staatssecretaris dat ontbeert vanwege zijn hoedanigheid en de onlosmakelijk aan deze hoedanigheid verbonden politieke achtergrond.

Instelling volprocedure

De Afdeling advisering van de RSJ vindt het van belang onder de aandacht te brengen dat zeer recent in de reeds eerder aangehaalde conclusie van de A-G Machielse voor een arrest van de Hoge Raad, is gepleit ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf een volprocedure in te stellen, met uiteindelijk een herbeoordeling van de straf waarin ook de rechter wordt betrokken. De Afdeling advisering van de RSJ onderschrijft dit voorstel. De A-G bij de Hoge Raad stelt letterlijk: "Een rehabilitatietraject dat uiteindelijk tot gratiëring kan leiden dient per levenslanggestrafte zo snel mogelijk te worden ontworpen en zichtbaar gemaakt. Beoordelingsmomenten dienen te worden ingepast en uiteindelijk dient voordat 25 jaar zijn verlopen na veroordeling een herbeoordeling van de penologische rechtvaardiging van de levenslange gevangenisstraf plaats te vinden. Het initiatief voor het ingaan van een gratiëringstraject mag niet enkel in handen worden gelegd van de levenslang gestrafte. Overwogen moet worden hoe en wanneer de rechter bij deze beoordeling kan worden betrokken en over welke bevoegdheden de rechter in dat verband zal moeten kunnen beschikken."⁸

Rol van slachtoffers

In de plannen van de staatssecretaris is voor de slachtoffers van de daden van de desbetreffende levenslanggestraften een rol weggelegd. Op zichzelf past dit in de bestendige lijn van ontwikkeling waarin de wetgever aan het slachtoffer en hun belangen een nadrukkelijker plaats in de strafrechtspleging heeft toegekend. De Afdeling advisering plaatst desondanks enkele kanttekeningen bij het betrekken van slachtoffers bij de beslissingen over re-integratie van tot een levenslange gevangenisstraf veroordeelden. Het is allereerst de vraag of het voor slachtoffers na zoveel jaren niet te belastend is, in emotionele zin, om opnieuw de confrontatie aan te moeten gaan met de gebeurtenissen van weleer en (wellicht op afstand) de dader die daarvoor verantwoordelijk is. Belangrijker is dat de gevoelens van slachtoffers sterk van elkaar kunnen verschillen, zeker na verloop van zeer vele (25) jaren na het delict. Die gevoelens kunnen zich bewegen tussen vergeving en verzoening dan wel kunnen slachtoffers zodanig van wraakgevoelens vervuld zijn dat zij een dader nooit een kans op re-integratie zullen gunnen. Het betrekken van slachtoffers bij het advies inzake de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, maakt deze beslissing daarmee vooral een beslissing waarin nog meer belangen, soms onderling tegenstrijdig, met elkaar moeten worden afgewogen. Dat pleit er naar het oordeel van de Afdeling advisering des te meer voor die afweging aan een rechter voor te behouden.

Oplegging levenslang nog legitiem?

Nu de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf naar de overtuiging van de Afdeling advisering ook onder de voorgenomen beleidswijzigingen in strijd zal zijn met de eisen die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens daaraan stelt, ontbeert reeds de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf legitimiteit. Daarmee komt ook de legitimiteit van de oplegging van deze straf onder druk te staan. In een arrest van de

⁸ ECLI:NL:PHR:2016:406; Conclusie Mr. Machielse, par. 11.7.6

Hoge Raad⁹ van enkele jaren geleden overweegt ons hoogste rechtscollege niet voor niets dat indien vast zou komen te staan dat een levenslange gevangenisstraf in feite nimmer wordt verkort, dat van betekenis kan zijn bij de beantwoording van de vraag of oplegging van een levenslange gevangenisstraf, dan wel verdere voortzetting van een dergelijke straf zich verdraagt met artikel 3 van het EVRM. In het bedoelde arrest oordeelde de Hoge Raad weliswaar dat de op dat moment actuele praktijk nog geen schending van het EVRM opleverde, maar die strijd wel zou kunnen ontstaan en dat n dat geval ook het opleggen van levenslang in strijd met het EVRM zou kunnen komen.¹⁰

Andere modaliteit in het strafrecht van de Antillen

Het is de Afdeling advisering van de Raad bekend dat volgens het Wetboek van Strafrecht van Sint Maarten, de rechter in dat land van het Koninkrijk na 25 jaar toetst of met voortzetting van de vrijheidsstraf nog enig doel wordt gediend. Volgens de wettelijke regeling van Aruba en Curaçao gebeurt dit in die twee landen van het Koninkrijk na 20 jaar. Het is de Afdeling advisering van de RSJ niet duidelijk waarom de zaken in deze landen van het Antilliaanse deel van het koninkrijk anders zijn geregeld dan in Nederland en waarom in Nederland niet op een soortgelijke wijze een dergelijke, rechterlijke toets omtrent de mogelijke voortzetting van de levenslange gevangenisstraf wordt ingevoerd.

4. Conclusies en aanbeveling

De tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland voldoet, ook na implementatie van de voorgenomen beleidswijzigingen, niet aan de eisen die het Europese Hof daaraan stelt.

De Afdeling advisering van de RSJ stelt vast dat de staatssecretaris met de voorgestelde beleidswijzigingen zijn eigen doelstellingen (het handhaven van de levenslange gevangenisstraf in het sanctiestelsel) niet realiseert. Aan de (nationale en internationale) rechterlijke uitspraken van zowel de strafrechter als de penitentiaire beroepsrechter, die aanleiding vormden tot de beleidsvoornemens van de staatssecretaris, zal naar verwachting op deze manier geen einde komen.

De Afdeling advisering van de RSJ beveelt de staatssecretaris aan om de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland zo spoedig mogelijk in overeenstemming te brengen met de eisen die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens hieraan stelt. Dit betekent de invoering van een periodieke toets van de voortzetting van de straf en – met het oog daarop – het realiseren van serieuze mogelijkheden voor tot levenslange gevangenisstraf veroordeelden om zich te rehabiliteren, zulks vanaf het begin van de detentie.

⁹ HR 16 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF3741, NJ 2009, 602

¹⁰ Zie P.A.M. Mevis; Over het bewaken van de kwaliteit van detentie: rechten en rechters tegenover het beleid en praktijk, Delikt en Delinkwent, 15 maart 2016.