



Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer F.M. Weerwind
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	13 april 2022	Uw kenmerk	Uw kenmerk
E-mail	advies@rsj.nl	Ons kenmerk	3268552
Onderwerp	Advies Levenslang herzien		

Geachte heer Weerwind,

De RSJ heeft met belangstelling kennisgenomen van het voornemen van uw ambtsvoorganger, aangekondigd in een debat met de Tweede Kamer op 3 juni 2021, om het stelsel van mogelijke invrijheidstelling van levenslanggestraften te heroverwegen.¹ Over de voortgang van deze beleidsontwikkeling informeerde u de Tweede Kamer per brief van 21 februari 2022, waarin u aankondigde het advies van de RSJ te betrekken bij de uitwerking van de beleidsplannen.² Met onderstaand advies beoogt de RSJ een bijdrage te leveren aan deze uitwerking.³

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en beleidscontext

Dat ook een levenslanggestrafte een perspectief op vrijlating moet hebben, vormt een belangrijk uitgangspunt voor het opleggen van de levenslange gevangenisstraf en vloeit voort uit artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

¹ *Kamerstukken II 2020/21, 29 279, nr. 656.*

² *Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 701.*

³ In het kader van de voorbereiding van dit advies heeft de RSJ enkele deskundigen gesproken: Prof mr. P.A.M. Mevis, hoogleraar straf- en procesrecht Erasmus Universiteit Rotterdam; Mr. N. Jörg, voorheen advocaat-generaal/raadsheer Hoge Raad; Mr. M. Otte, Procureur-generaal Openbaar Ministerie; Mr. M.P.A. Jansen, voorzitter Raad van Bestuur Slachtofferhulp Nederland; Mr. R.P. Fontijne, juridisch beleidsadviseur Slachtofferhulp Nederland; Mr. H.W. Samson-Geerlings, voorzitter Adviescollege Levenslanggestraften, Mr. A.M. Rikken, senior-rechter, juridisch lid Adviescollege Levenslanggestraften en Mr. F.W.M. van Straelen, oud-officier van justitie, lid Adviescollege Levenslanggestraften.

In het Nederlandse strafrechtstelsel is in zo'n perspectief voorzien met de inwerkingtreding in 2017 van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften (Besluit ACL)⁴: het ACL adviseert na 25 jaar detentie over de mogelijke voorbereiding op re-integratie, gevolgd door een (ambtshalve) toetsing na 27 jaar over al dan niet gratieverlening, waarbij de minister namens de Kroon beslist over mogelijke invrijheidstelling.

Het hiermee gecreëerde herbeoordelingsmechanisme is vorig jaar geëvalueerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam.⁵ In de aanbiedingsbrief bij het Evaluatierapport aan de Tweede Kamer d.d. 30 november 2021 gaf de toenmalige minister voor Rechtsbescherming aan de uitkomsten te betrekken bij de ontwikkeling van nieuw beleid en daarbij ook 'de verhouding tussen de rechterlijke macht en de Kroon bij de eventuele invrijheidstelling van levenslanggestraften opnieuw te gaan bekijken.'⁶

1.2 Kern en reikwijdte van dit advies

De RSJ heeft eerder geadviseerd over de levenslange gevangenisstraf.⁷

Hoofdpunt van het onderhavige advies betreft de verhouding tussen de rechterlijke macht en de Kroon. In aansluiting op wat hierover in voorgaande adviezen is gezegd, komt de RSJ tot de conclusie dat, ook na de verbeteringen met de inwerkingtreding van het Besluit ACL, een herbeoordelingsmechanisme op basis van een rechterlijke toets betere waarborgen biedt voor het vereiste perspectief op vrijlating van levenslanggestraften dan het huidige systeem.

De onderbouwing van die keuze voor een rechterlijke toets vormt de kern van dit advies. De mogelijke invoering daarvan vereist een wetswijziging. Als daartoe wordt besloten, adviseert de RSJ graag nader over de uitwerking daarvan op basis van een conceptwetsvoorstel. Om daarop niet vooruit te lopen, beperkt de RSJ zich in het onderhavige advies tot overwegingen met betrekking tot het moment van toetsing en hertoetsing, en de vraag bij welke rechterlijke instantie deze toets belegd moet worden. Ten aanzien van overige uitwerkingsaspecten tenslotte worden alleen enkele aandachtspunten benoemd, zonder daarbij een richting voor de uitwerking aan te geven.

Eventuele aanpassing van het herbeoordelingsstelsel – middels een rechterlijke toets op (voorwaardelijke) invrijheidstelling in plaats van gratieverlening – laat onverlet dat in de tenuitvoerlegging verbeteringen nodig en mogelijk zijn. Dat betreft met name het regime tijdens de eerste 25 jaar en de wijze waarop de ontwikkelingen van de veroordeelde wordt gemonitord. In verband met de focus op het herbeoordelingsmechanisme heeft de RSJ

⁴ Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 25 november 2016, houdende de instelling van een Adviescollege levenslanggestraften, *Stcrt.* 2016, 65365.

⁵ C. Hofman, P.A.M. Mevis, P.A.M. Verrest, *Evaluatie Besluit Adviescollege levenslanggestraften*, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/11/30/tk-bijlage-evaluatie-besluit-adviescollege-levenslanggestraften-definitief/TK.+Bijlage+Evaluatie+Besluit+adviescollege+levenslanggestraften+Definitief.pdf>

⁶ *Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 689.*

⁷ Eerdere adviezen: *Levenslang. Perspectief op verandering*, Den Haag: RSJ 2006; *Levenslang. Aanvulling op het advies Levenslang dd. 1 december 2006*, Den Haag: RSJ 2008; *Advies inzake voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf*, Den Haag: RSJ 2016; *Advies inzake Regeling spog en Regeling tvi inzake beleidskader levenslang gestraften*, Den Haag: RSJ 2017.

besloten om in het voorliggende advies niet nader in te gaan op de invulling van de detentie.

1.3 Indeling van dit advies

In dit advies gaat de RSJ achtereenvolgens in op: het perspectief op vrijlating als fundamenteel uitgangspunt bij 'levenslang' (par. 2), de voorgeschiedenis van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland (par. 3), het voorstel voor invoering van een rechterlijke toets (par. 4), overwegingen ten behoeve van de uitwerking (par. 5) en enkele aandachtspunten met betrekking tot overige uitwerkingsaspecten (par. 6).

2. Perspectief op vrijlating als fundamenteel uitgangspunt bij 'levenslang'

Het uitgangspunt dat ook een levenslanggestrafte zicht moet hebben op mogelijke vrijlating klinkt op het eerste gezicht wellicht tegenstrijdig. De rechter heeft immers uitgesproken dat een *levenslange* gevangenisstraf wordt opgelegd. Tegelijkertijd wordt algemeen onderkend dat levenslange opsluiting zonder enig perspectief op vrijlating zich slecht verdraagt met de menselijke waardigheid. De potentie om zich te ontwikkelen kan worden opgevat als een wezenskenmerk van de mens. Dat impliceert dat ook daders van de ernstigste delicten in de loop der jaren een emotionele of morele ontwikkeling kunnen doormaken waardoor ze bijvoorbeeld minder delictgevaarlijk zijn of welgemeend berouw hebben getoond, zodanig dat na een zekere tijd voortgezette detentie onmenselijk en/of vernederend zou zijn.⁸

2.1 Herbeoordeling: geen correctie op het vonnis maar een vereiste voor humane tenuitvoerlegging van levenslang

Bovengenoemde overweging heeft in het strafrecht geleid tot het uitgangspunt dat ook de levenslange gevangenisstraf na enig moment verkortbaar moet zijn. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt hiervoor een heldere norm: het ontbreken van een perspectief op vrijlating voor levenslanggestraften geldt als een schending van artikel 3 EVRM.⁹

Dat betekent allerminst dat de veroordeelde de garantie heeft om ooit vrij te komen. Wel impliceert het perspectief op invrijheidstelling dat 1) in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf moet zijn voorzien in een herbeoordelingsmechanisme waarin de voortzetting van de vrijheidsbeneming na verloop van tijd wordt getoetst, en 2) de veroordeelde tijdens detentie de mogelijkheid heeft om zich voor te bereiden op een mogelijke invrijheidstelling door voldoende mogelijkheden tot resocialisatie.¹⁰

⁸ D. van Zyl Smit, 'De levenslange gevangenisstraf internationaal vergeleken', in *Justitiële Verkenningen* 2013, nr. 2.

⁹ 'Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen.'

¹⁰ Zie de argumenten in het zgn. Vinter-arrest: EHRM 9 juli 2013, nr. 66069/09, 130/10 en 3896/10, (*Vinter/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 110-112: de veroordeelde moet de gelegenheid hebben de straf te kunnen 'uitboeten', bijvoorbeeld door zich in positieve zin te ontwikkelen en/of het tonen van berouw; de verhouding tussen de strafdoelen (straf/vergelding, afschrikking, beveiliging en rehabilitatie) kan na verloop van tijd zijn veranderd. De rechtvaardiging die tijdens strafoplegging voorop stond, hoeft dat niet meer te zijn na verloop van tijd. Alleen door middel van een 'review' kan zo'n verschuiving worden vastgesteld. Ook neemt de zwaarte van de straf toe met de tijd doordat meer jaren in detentie zijn doorgebracht.

Zolang op deze manier *de jure en de facto* is voorzien in een perspectief op vrijlating, geldt de levenslange gevangenisstraf niet als strijdig met artikel 3 EVRM, ook niet als de straf ten volle wordt geëxecuteerd.¹¹

Deze toetsing vormt dus een wezenlijk aspect van de levenslange gevangenisstraf en moet dan ook niet worden gezien als een correctie op het door de rechter uitgesproken vonnis.¹²

3. Voorgeschiedenis van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland

Bij invoering van de straf in Nederland, eind 19^e eeuw, moest levenslange opsluiting een menswaardig alternatief bieden voor de kort daarvoor afgestrafte doodstraf. Omdat tegenstanders wezen op het menonwaardige karakter van een langgerekt wachten op de dood, speelde de verkortbaarheid van de straf van meet af aan een rol in de discussie. Een politiek compromis om de straf te kunnen invoeren, werd gevonden in de mogelijkheid tot gratie voor levenslanggestraften.¹³

3.1 Functioneren van het herbeoordelingssysteem in Nederland

Tot ongeveer begin deze eeuw werd regelmatig gratie verleend aan levenslanggestraften. Daarmee was in de Nederlandse situatie sprake van een *de jure en de facto* perspectief op vrijlating.

Relevant daarbij is dat de gratieregeling was ingebed in een uitgebreid systeem waarin de ontwikkeling van levenslanggestraften werd gemonitord in het kader van de zogenaamde 'Volgprocedure langgestraften'. Deze eerdere procedure hield in dat de levenslanggestrafte vanaf het begin van de detentie iedere vijf jaar uitgebreid multidisciplinair werd onderzocht in het Dr. F.S. Meijersinstituut. Behalve psychische en fysieke gezondheid, recidiverisico en persoonlijke ontwikkeling, werd ook ambtshalve onderzocht of er gronden voor gratie aanwezig waren.

Die Volgprocedure werd rond de eeuwwisseling afgeschaft, waarmee het periodieke onderzoek naar de aanwezigheid van gronden voor gratie zoals bedoeld in artikel 2 van de Gratiewet verviel.¹⁴ Vanaf dat moment bestond het perspectief op vrijlating uit de

¹¹ *Vinter/VK*, r.o. 108. Ook de Hoge Raad onderschrijft dit uitgangspunt, zie HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

¹² Vgl. E. Bleichrodt, 'Vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming in het Nederlands strafrechtelijk sanctierecht', in: *Preadviesvereniging voor de vergelijkende studie van het recht*, Den Haag: Boom juridisch 2018-1, p. 153-188.

¹³ Deze geschiedenis wordt o.a. aangehaald in: de annotatie van N. Jörg bij HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747; Van Hattum en Meijer, 'An Administrative Procedure for Life Prisoners: Law and Practice of Royal Pardon in the Netherlands', in: D. van Zyl Smit, & C. Appleton (Eds.), *Life imprisonment and Human Rights* (p. 141-162), Hart Publishers 2016.

¹⁴ Artikel 2 Gratiewet: Gratie kan worden verleend

- a. op grond van enige omstandigheid, waarmede de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen houden en die, ware zij op dat tijdstip wel of voldoende bekend geweest, hem aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel, of tot het afzien daarvan; dan wel
- b. indien aannemelijk is geworden dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend.

mogelijkheid om voor de veroordeelde om op diens initiatief een verzoek tot gratie in te dienen, zoals die bestaat voor iedere veroordeelde.¹⁵

Ongeveer tegelijkertijd veranderde de politieke opvatting over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, in 2006 gemarkeerd door de toenmalige minister van Justitie Donner met de uitspraak 'levenslang is levenslang'. Dit standpunt werd door meerdere ambtsopvolgers overgenomen en er werd tussen 1986 en 2021 geen gratie meer verleend, met als uitzondering één gratieverlening op humanitaire gronden vlak voor overlijden.¹⁶

De zo ontstane situatie leidde in toenemende mate tot kritiek van onder meer het EHRM en de Hoge Raad. Nadat de Hoge Raad in 2016 oordeelde dat in Nederland onvoldoende sprake was van een *de facto* perspectief op vrijlating, werd in 2017 met de inwerkingtreding van het Besluit ACL voorzien in een formeel toetsmoment: het ACL adviseert na 25 jaar detentie over de vraag of de veroordeelde kan starten met re-integratieactiviteiten ter voorbereiding op een eventuele terugkeer in de samenleving. Als de minister positief beslist over de start van re-integratieactiviteiten, volgt uiterlijk twee jaar later een ambtshalve gratie-onderzoek waarbij de minister namens de Kroon beslist over eventuele gratiëring.¹⁷

Tegelijkertijd werd voorzien in een uitgebreid onderzoek naar de fysieke en psychische gezondheid van de veroordeelde aan het begin van de detentie. Doel hiervan is om te onderzoeken of sprake is van een stoornis waarvoor behandeling is vereist, onder andere om het recidiverisico te verminderen. Als in zo'n geval de stoornis niet wordt gediagnosticeerd en behandeld, is er grote kans dat de delictgevaarlijkheid hoog blijft, waardoor het perspectief op vrijlating negatief wordt beïnvloed. Dit speelde in het zogenaamde Murray-arrest, reden waarom dit ingevoerde onderzoek aan het begin van de detentie ook wel de 'Murray-toets' wordt genoemd.¹⁸

3.2 Actualiteit van de discussie over de rechterlijke toets

Met de inwerkingtreding van het Besluit ACL in 2017 is voorzien in een formele herbeoordelingsprocedure, waarmee het Nederlandse stelsel volgens de Hoge Raad en het EHRM voldoet aan het vereiste perspectief op vrijlating. En hoewel discussie bestaat over de vraag of ook *de facto* voldoende sprake is van een perspectief op vrijlating, is in 2021 tweemaal gratie verleend.¹⁹

¹⁵ Met uitzondering van Jeugdigen aan wie een PIJ-maatregel (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen) of een Gedragsbeïnvloedende Maatregel (GBM) is opgelegd. Zij zijn uitgesloten van deze mogelijkheid tot het indienen van een gratieverzoek op grond van artikel 6:7:1 sub b Sv.

¹⁶ Overzicht op website Forum Levenslang - Veelgestelde vragen (FAQ).

¹⁷ Artikel 4 lid 2 en 3 Besluit ACL. Het ACL-advies na 25 jaar detentie betreft dus nog niet de toets op mogelijke voorwaardelijke invrijheidstelling. Over het onderscheid tussen deze twee beslismomenten: zie het RSJ-advies uit 2016.

¹⁸ EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, (*Murray/Nederland*). Overigens bestond zo'n uitgebreid onderzoek aan het begin van de detentie eerder voor alle langgestraften in het kader van de inmiddels afgeschafte Volgprocedure langgestraften.

¹⁹ Op 19 januari en 26 april 2021. Zie de brieven van de minister voor Rechtsbescherming over de positieve voordracht tot gratie in resp. de zaak Cevdet Y, *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2020/21, 29 452, nr. 240 en de zaak Loi Wah C, *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2020/21, 29 452, nr. 242.

Tegelijkertijd is er nog veel kritiek op het Nederlandse herbeoordelingsmechanisme, dat door sommigen wordt aangemerkt als een minimale invulling van de eisen die voortvloeien uit het EVRM. Zoals hieronder wordt toegelicht, richt de kritiek zich met name op twee kwetsbaarheden in het bestaande systeem: het politieke karakter van de herbeoordeling doordat de minister beslist over de gratieverlening, en de zwakke rechtswaarborgen.²⁰

De gratiebeslissing is gevoelig voor politieke invloeden doordat de beslissing ligt bij de minister, die zich moet verantwoorden voor het parlement.²¹ Vanuit het perspectief van democratische verantwoording is dat positief, maar het maakt de gratiebeslissing ook afhankelijk van het politieke klimaat.

Naar aanleiding van de twee in 2021 toegekende gratieverzoeken wijzen critici in dit verband op de moeizame voorgeschiedenis, waarin de toenmalige minister voor Rechtsbescherming meerdere keren afwijzend besliste na positieve adviezen ten aanzien van re-integratie of gratieverlening.²² Na afwijzende beslissingen ten aanzien van gratieverlening moesten betrokkenen zich telkens richten tot de burgerlijke rechter, die uiteindelijk de minister geen andere mogelijkheid liet dan gratieverlening.²³

Hoewel op grond van deze uitkomst kan worden gesteld dat een mogelijk te grote politieke invloed op de gratiebeslissing door de minister kan worden gecorrigeerd in de rechtspraak, doet het feit dat hiervoor veel procedures moesten worden gevoerd volgens sommigen af aan de rechtswaarborgen, de tweede kwetsbaarheid in het huidige systeem.

Tegen een afwijzende beslissing in een gratieprocedure staat geen rechtsmiddel open, anders dan indirect via civiele procedures.²⁴ Veroordeelden kunnen nu feitelijk alleen een volle beoordeling van hun ontwikkeling verkrijgen door het voeren van vele juridische

²⁰ Voor kritiek op de onvoldoende rechtswaarborgen in het huidige herbeoordelingssysteem op basis van de gratieprocedure, zie o.a.: HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185, zie conclusie Machielse en annotatie Van Kempen; De Nationale Ombudsman in een brief aan de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 10 mei 2021; Van Hattum en Meijer, 'An Administrative Procedure for Life Prisoners: Law and Practice of Royal Pardon in the Netherlands', in: D. van Zyl Smit, & C. Appleton (Eds.), *Life imprisonment and Human Rights* (p. 141-162), 2016; College voor de Rechten van de Mens, Rapportage aan het VN-Comité tegen Foltering (CPT), 08-11-2021 (par. 5.2); N. Jörg, annotatie bij HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747. Bij het EHRM leidden recent zeven klachten over onvoldoende perspectief op vrijlating tot vragen aan de Nederlandse regering. Voor de betreffende zaken, gepubliceerd op 4 april 2022, zie HUDOC - European Court of Human Rights (coe.int).

²¹ Van Hattum en Meijer, 'An Administrative Procedure for Life Prisoners: Law and Practice of Royal Pardon in the Netherlands', in: D. van Zyl Smit, & C. Appleton (Eds.), *Life imprisonment and Human Rights* (p. 141-162), Hart Publishers 2016; College voor de Rechten van de Mens, Rapportage aan het VN-Comité tegen Foltering (CPT), 08-11-2021 (par. 5.2); Brief Nationale Ombudsman d.d. 10 mei 2021.

²² HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185 met nt. Van Kempen; Brief Nationale Ombudsman, 10 mei 2021; HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, met nt. N. Jörg.

²³ De bewoordingen waarin de toenmalig minister voor Rechtsbescherming eind 2020 een van de toegekende gratieverzoeken verdedigde, toont deze spanning: 'De rechter heeft echter telkens geoordeeld dat mijn besluiten om geen gratie te verlenen juridisch geen stand houden. Gelet hierop kan ik nu niet anders dan een positieve voordracht tot gratieverlening indienen bij de Koning.', *Kamerstukken II* 2020/21, 29 452, nr. 240.

²⁴ Voor kritiek hierop, zie: conclusie Machielse bij HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185; Brief Nationale Ombudsman, 10 mei 2021; annotatie N. Jörg bij HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747.

procedures.²⁵ Dat leidt tot veel en tijdrovende procedures, wat naar aanleiding van de uiteindelijke gratieverleningen in 2021 is bekritiseerd door onder meer de Hoge Raad, de Ombudsman en het ACL.²⁶

Tenslotte ontbeert de huidige herbeoordelingsprocedure op basis van de ambtshalve gratiebeslissing belangrijke procedurele waarborgen, zoals een hoorrecht van de veroordeelde en termijnen waarbinnen een beslissing op een verzoek moet worden genomen.²⁷

Tegen deze achtergrond is van meerdere kanten aangedrongen op een fundamentele discussie over het stelsel van herbeoordeling.²⁸

Met de aangekondigde heroverweging van het herbeoordelingsmechanisme en met name de verhouding tussen rechter en Kroon, geeft de minister gehoor aan deze oproep. De RSJ acht het positief dat deze heroverweging nu plaatsvindt.

4. Voorstel tot invoering van een rechterlijke toets

De RSJ hecht eraan te benadrukken dat het EHRM de lidstaten vrijlaat in de uitwerking van het herbeoordelingsmechanisme. Als in onderstaande wordt betoogd dat een rechterlijke toets de voorkeur verdient, bedoelt de RSJ dan ook niet te zeggen dat binnen het bestaande systeem van herbeoordeling niet kan worden voldaan aan de eisen die het Europese Hof stelt.

Ook binnen het bestaande stelsel zou het *de facto* perspectief op vrijlating kunnen verbeteren. Dat betreft zowel de procedures van herbeoordeling als de mogelijkheden voor resocialisatie en re-integratie, zodat de veroordeelde zich tijdens de detentie daadwerkelijk kan voorbereiden op een eventuele terugkeer in de samenleving. Van belang daarbij is dat met die resocialisatie tijdig kan worden begonnen. Voor deze mogelijkheden tot verbetering binnen het huidige systeem biedt onder andere het Evaluatierapport van het Besluit ACL belangrijke aanknopingspunten.²⁹

Wat betreft de herbeoordeling ziet de RSJ echter betere waarborgen in een systeem met een rechterlijke toetsing. Dat sluit aan bij wat hierover in eerdere adviezen is gezegd.

²⁵ H.E. Bröring en Van Hattum, 'Gratie: een bestuursbevoegdheid getoetst. Een beschouwing naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad van 6 november 2020', in *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht (NTS)* 2021/3.

²⁶ Zie o.a. de brief van de Nationale Ombudsman en de annotatie van N. Jörg bij HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747. Het ACL was hierover kritisch in de NPO Radio 1-podcast *Het Onderzoeksbureau* van 9 april 2021, wat in een later op de website geplaatst bericht is genuanceerd (www.adviescollegelevenslanggestraften.nl/nieuws-en-media/bericht-adviescollege-nav-npo1-podcast/)

²⁷ Zie o.a.: Van Hattum en Meijer, 'An Administrative Procedure for Life Prisoners: Law and Practice of Royal Pardon in the Netherlands', In: D. van Zyl Smit, & C. Appleton (Eds.), *Life imprisonment and Human Rights* (p. 141-162), Hart Publishers 2016.

²⁸ Zie voor een felle oproep daartoe de annotatie van N. Jörg bij HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, waarin wordt betoogd dat een 'goed voorbereide discussie tussen regering en parlement over de toekomst en vormgeving van de levenslange gevangenisstraf' nooit heeft plaatsgevonden. 'Het wordt werkelijk tijd (...) voor een principiële debat over de levenslange gevangenisstraf waarin ook over de grens en naar internationale onderzoeken, aanbevelingen en resoluties wordt gekeken.'

Ook de Nationale Ombudsman ziet aanleiding om verder te kijken dan het huidige procedurele kader van de Gratiwet (brief Nationale Ombudsman 10 mei 2021).

²⁹ Zie Evaluatie Besluit ACL en P.A.M. Mevis, *Levenslang; een tussenstand*, in *DD* 2022/7.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het advies uit 2006 is geschreven voordat de herbeoordeling, zoals vastgelegd in het Besluit ACL, bestond. Uitgaande van de vraag hoe het beste kon worden voorzien in een herbeoordelingsmechanisme, zag de RSJ hiervoor de beste waarborgen in een systeem van rechterlijke toetsing. In 2016 is de RSJ gevraagd te adviseren over het concept Besluit ACL. In dat advies gaf de RSJ aanbevelingen ter verbetering van het conceptbesluit, waarbij tegelijkertijd werd aangegeven dat herbeoordeling door de rechter nog steeds de voorkeur verdient.³⁰

4.1 Ruimte voor fundamentele heroverweging inzake het herbeoordelingsmechanisme

Politiek gezien is de wijze waarop in het Nederlandse strafrecht voor levenslanggestraften een perspectief op vrijlating is gecreëerd, vaak een noodoplossing geweest: bij invoering van de levenslange gevangenisstraf om deze straf überhaupt te kunnen opnemen in het strafrecht, en met de aanpassing in 2016 om invulling te geven aan het door het EHRM geëiste *de jure en de facto* perspectief op vrijlating. In dat laatste geval was de politieke druk groot om binnen een jaar te voorzien in een stelsel voor de levenslange gevangenisstraf dat aan die vereisten voldeed. In beide situaties was het begrijpelijk dat voor het vereiste perspectief op vrijlating aansluiting werd gezocht bij het bestaande gratiesysteem. Bij de nu aangekondigde heroverweging ontbreekt zo'n druk. Dat betekent dat er ruimte is voor grondige doordenking van de vraag hoe het toetsingsmechanisme het beste kan worden ingericht, wat de mogelijkheid biedt om ook de ingrijpender wijziging naar een systeem van rechterlijke toetsing te overwegen.

Zoals hieronder wordt toegelicht, meent de RSJ dat een rechterlijke toetsing beter geschikt is voor de herbeoordelingsbeslissing in het kader van de levenslange gevangenisstraf dan het huidige systeem op basis van de gratieprocedure. Dat laat onverlet dat de gratie waartoe veroordeelden op grond van de Gratiwet kunnen verzoeken, als mogelijkheid dient te worden behouden.

4.2 Argumenten voor rechterlijke toets

Zoals hierboven is aangegeven, laat het EHRM de lidstaten vrij in de vormgeving van het toetsingsmechanisme alsook in het exacte moment van toetsing.³¹ Wel blijkt uit de jurisprudentie een voorkeur voor een systeem met rechterlijke toetsing. In de zaak *Hutchinson* tegen het Verenigd Koninkrijk is helder verwoord dat deze procedure betere waarborgen biedt voor een onafhankelijk en onpartijdig oordeel, evenals betere procedurele waarborgen.³²

³⁰ *Levenslang. Perspectief op verandering*, Den Haag: RSJ 2006; *Advies inzake voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf*, Den Haag: RSJ 2016.

³¹ Zie *Vinter/VK*, r.o. 120. 'However, the Court would emphasise that, having regard to the margin of appreciation which must be accorded to Contracting States in the matters of criminal justice and sentencing (see paragraphs 104 and 105 above), it is not its task to prescribe the form (executive or judicial) which that review should take. For the same reason, it is not for the Court to determine when that review should take place. This being said, the Court would also observe that the comparative and international law materials before it show clear support for the institution of a dedicated mechanism guaranteeing a review no later than twenty-five years after the imposition of a life sentence, with further periodic reviews thereafter (see paragraphs 117 and 118 above).'

³² EHRM 17 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0117JUD005759208 (*Hutchinson/VK*), par. 47:



Internationaal gezien vormt Nederland met een herbeoordelingsmechanisme op grond van gratie een uitzondering. De meeste Europese landen kennen voor de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf een rechterlijke toetsing naast de mogelijkheid van gratie.³³

In hun uitgebreide internationaal vergelijkende studie over de levenslange gevangenisstraf benadrukken Van Zyl Smit en Appleton dat de beslissing over voortzetting of beëindiging van de levenslange detentie moet voldoen aan *the highest procedural standards* gezien de impact van de beslissing. Levenslanggestraften hebben immers geen garantie om ooit vrij te komen; het voortduren of beëindigen van de vrijheidsbeneming is volledig afhankelijk van deze beslissing.

Bij die beslissing over voortzetting van de vrijheidsbeneming gaat het in feite om een afweging van penologische doelen, een taak waartoe de rechter bij uitstek is geëquipeerd. Ook bij de strafoplegging weegt deze immers welke strafrechtelijke doelen de vrijheidsbeneming dient.

Op grond van deze overwegingen concluderen de auteurs dat voor de herbeoordeling van de voortzetting van de onvoorwaardelijke tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf een rechterlijke toets de beste waarborgen biedt.³⁴

Gegeven de hoge eisen waaraan een herbeoordelingsmechanisme bij de levenslange gevangenisstraf moet voldoen, acht ook de RSJ een rechterlijke procedure hiervoor geschikter dan de herbeoordeling zoals in Nederland bestaat op basis van een gratiebeslissing. Dat geldt zowel voor de procedurele waarborgen als voor de vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het oordeel.

De voorkeur voor een rechterlijke toets met het oog op de procedurele waarborgen komt eveneens tot uitdrukking in arresten van de Hoge Raad.³⁵

Daarbij kan nog worden opgemerkt dat in Nederland beslissingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties van vergelijkbaar gewicht, zoals tbs-verlenging en (voorwaardelijke) beëindiging van de tbs, ook aan de rechter worden voorgelegd. Een rechterlijke toets in het kader van de levenslange straf past in die lijn. Daarmee zou Nederland bovendien aansluiten bij zowel de Europese rechtspraak, als die van de Caraïbische delen van het Koninkrijk (zie onderstaande par. 5.2).

Op basis van deze overwegingen, gevoegd bij de eerdergenoemde kwetsbaarheden van de gratieprocedure als instrument voor de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf, komt de RSJ tot de conclusie dat het perspectief op vrijlating het best

'The Court observes that a judicial procedure brings with it a series of important guarantees: the independence and impartiality of the decider, procedural safeguards and protection against arbitrariness.'

³³ Zie het overzicht in *Vinter/VK*, r.o. 68. Zie ook de bijdragen over de regeling van de levenslange gevangenisstraf in diverse Europese landen in: Van Zyl Smit en Appleton (eds.), *Life Imprisonment and Human Rights*, Oñati International Series in Law and Society, Hart Publishers 2016.

³⁴ Van Zyl Smit en Appleton, *Life imprisonment. A global human rights analysis*. Harvard University Press 2019, hst. 9 en 10.

³⁵ Zie HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325; HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185, met nt. Van Kempen; HR 6 november 2020; HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, met nt. N. Jörg.



wordt gewaarborgd met een herbeoordelingsmechanisme op basis van rechterlijke toetsing.

Dat betekent dat de rechter op een nader te bepalen moment (zie onderstaande paragraaf) toetst of voortzetting van de onvoorwaardelijke tenuitvoerlegging nog een strafrechtelijk doel dient. Als dat niet langer het geval is, kan de rechter beslissen om voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) te verlenen mits wordt voorzien in een mogelijkheid van v.i. of een andere modaliteit van voorwaardelijke invrijheidstelling voor levenslanggestraften.

Binnen het Nederlandse strafrechtstelsel ligt het voor de hand om de rechterlijke toets op te nemen in het Wetboek van Strafrecht (Sr) en de nadere uitwerking van de procedures in boek 6 van het Wetboek van Strafvordering (Sv), waar de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen is geregeld.

Aanbeveling: ontwikkel voor de levenslange gevangenisstraf een herbeoordelingsmechanisme op basis van een rechterlijke toetsing. Wettelijk kan dat worden vormgegeven door:

- Een toevoeging in artikel 10 Sr: de bepaling dat na oplegging van een levenslange gevangenisstraf de rechter op een nog nader te bepalen moment beslist of voortzetting van de onvoorwaardelijke tenuitvoerlegging nog een strafrechtelijk doel dient.
- De verdere uitwerking daarvan te regelen in Boek 6 Sv.
- De Gratiwet ongewijzigd te laten. De gratieprocedure blijft daarmee behouden voor gevallen anders dan de huidige ambtshalve herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.

5. Overwegingen ten behoeve van de uitwerking

Zoals hierboven in de inleiding is aangegeven, hangen met de invoering van een rechterlijke toets veel uitwerkingsaspecten samen die eveneens grondige doordenking behoeven. Vooruitlopend op die uitwerking geeft de RSJ onderstaand enkele overwegingen mee ten aanzien van het belang van duidelijkheid over de aard van de levenslange gevangenisstraf, het eerste herbeoordelingsmoment, de periodieke herhaling daarvan in geval niet tot v.i. wordt besloten en de vraag bij welke rechterlijke instantie de herbeoordeling kan worden belegd.

5.1 Duidelijkheid over de aard van de levenslange gevangenisstraf.

Het perspectief op vrijlating mag een fundamenteel uitgangspunt zijn van het EHRM, politiek en maatschappelijk stuit het idee van mogelijke vrijlating van een levenslanggestrafte vaak op onbegrip. Met name voor slachtoffers en nabestaanden kan het een schok zijn als ze worden geconfronteerd met de realiteit dat de levenslanggestrafte dader toch vrij kan komen.

Met het oog op deze gevoeligheden is het van groot belang dat voor iedereen van meet af aan duidelijk is wat deze straf inhoudt en dat de mogelijkheid van invrijheidstelling op termijn daarbij hoort. Dat laat onverlet dat het nog steeds de zwaarst mogelijke straf is die wel degelijk levenslang kan duren.

De hierboven voorgestelde wettelijke uitwerking van de rechterlijke toets kan ertoe



bijdragen dat de rechter al op het moment van de strafoplegging duidelijk maakt wat de tenuitvoerlegging inhoudt.

5.2 Moment van toetsing

Voor de bepaling van het toetsmoment bestaan geen harde juridische criteria. Ook het EHRM laat zich hierover niet gedetailleerd uit, maar het Hof vindt in internationale regelgeving en in rechtsvergelijkende zin steun voor een toetsing niet later dan 25 jaar na het opleggen van de straf.³⁶ Getoetst wordt dan welke strafrechtelijke doelen nog worden gediend met voortzetting van de vrijheidsbeneming. In de Europese landen ligt het toetsmoment globaal tussen 15 en 25 jaar.³⁷ Deze marge laat de lidstaten de ruimte om dat moment af te stemmen op het nationale strafrechtelijk kader.

Ondersteuning voor een toetsmoment niet later dan 25 jaar na de start van de detentie blijkt voor wat betreft de Nederlandse situatie uit de jurisprudentie van de Hoge Raad.³⁸

Het toetsmoment in relatie tot overige straffen

In het advies van 2006 ging de RSJ uit van een toetsmoment na 15 jaar. Die termijn is binnen het huidige Nederlandse strafrechtstelsel niet langer realistisch. Dat geldt vooral in relatie tot het eerst mogelijke moment van voorwaardelijke invrijheidstelling bij de maximale tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar: sinds de aangepaste v.i.-regeling in het kader van de Wet straffen en beschermen is v.i. niet eerder dan na 28 jaar mogelijk. Een rechterlijke toets na 25 jaar of eerder kan dus spanning opleveren met het eerst mogelijke moment van voorwaardelijke invrijheidstelling bij de maximale tijdelijke straf. Tegelijkertijd acht de RSJ de ervaringen met de recent gewijzigde v.i.-regeling nog onvoldoende om de uitwerking van het stelsel voor levenslang hierop nu volledig af te stemmen. Gezien de tijd die gepaard gaat met uitwerking van wetgeving voor een rechterlijke toets, kan voor de definitieve bepaling van het moment waarop de rechter de voortzetting van de levenslange gevangenisstraf toetst wellicht ook de evaluatie van de Wet straffen en beschermen worden betrokken. Daarop gaat de RSJ in een later advies graag nader in.³⁹

In dit advies beperkt de RSJ zich tot globale overwegingen betreffende het toetsmoment, waarbij ook andere overwegingen worden betrokken die specifiek betrekking hebben op de aard van de levenslange gevangenisstraf.

³⁶ Zie *Vinter/VK*, r.o. 120. '(...) For the same reason, it is not for the Court to determine when that review should take place. This being said, the Court would also observe that the comparative and international law materials before it show clear support for the institution of a dedicated mechanism guaranteeing a review no later than twenty-five years after the imposition of a life sentence, with further periodic reviews thereafter (see paragraphs 117 and 118 above).'

³⁷ *Vinter/VK*, r.o. 68; Van Zyl Smit en Appleton, 2019.

³⁸ Zie HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

³⁹ Over deze spanning tussen het toetsmoment bij levenslang en de bestaande v.i.-regeling en de mogelijk verstrekkende keuzes die hierin kunnen worden gemaakt, zie: W.J. Ausma, S. van den Brink, R. ter Haar, D. Herbrink, M. Hornman, J. de Jong, M. Rasterhoff en N. Verschaeren, 'Levenslang of dertig jaar: wat is de facto langer, en is dat wenselijk?', *NTS (Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht) Aflering 1, 2022, editorial*. In plaats van afstemming op de termijnen van de huidige v.i.-regeling wordt een toetsmoment na 20 jaar geadviseerd en de regelingen met betrekking tot zeer langgestraften daarop af te stemmen.



Overige overwegingen met betrekking tot het toetsmoment

Behalve de relatie met lange tijdelijke straffen overweegt de RSJ ook aspecten die samenhangen met de aard van de levenslange gevangenisstraf.

De eerste betreft de verhouding tussen het aantal jaren dat de vrijheidsbeneming daadwerkelijk duurt, en de ervaren strafzwaarte. Het belangrijkste kenmerk van de levenslange gevangenisstraf blijft immers – ondanks het perspectief op invrijheidstelling – dat de veroordeelde geen zekerheid heeft om ooit vrij te komen, wat in de ervaring van de straf algemeen wordt aangemerkt als een strafverzwarende factor.

De tweede overweging betreft de termijn die de strafrechter kan overzien bij het opleggen van de straf. Zo wordt in het algemeen aangenomen dat het gewicht van de vergelding afneemt met de tijd, bijvoorbeeld door de ontwikkeling die de veroordeelde kan hebben doorgemaakt in zijn resocialisatie. Die ontwikkelingen en hun onderlinge samenhang zijn onmogelijk over decennia vooruit te zien. Wat betreft een redelijke termijn van toetsing sluit de RSJ daarom aan bij bovengenoemde overwegingen van het EHRM voor een eerste toetsmoment na 25 jaar.

Ten derde moet rekening worden gehouden met de hospitalisatie en detentieschade die onvermijdelijk optreden tijdens een zeer lange detentie. De kans dat een levenslanggestrafte na decennia zozeer gehospitaliseerd is dat terugkeer in de samenleving alleen al daardoor niet meer mogelijk is, is reëel. Toetsing op een te laat moment zou daarom afbreuk doen aan het feitelijke perspectief op vrijlating.⁴⁰

Op grond van genoemde overwegingen over de aard van de levenslange gevangenisstraf kan ook een keuze voor een toetsmoment eerder dan na 25 jaar worden verdedigd.⁴¹ Dat wordt niet alleen toegepast in meerdere Europese landen maar ook in het Caraïbisch deel van het Nederlands Koninkrijk, waar na 'tenminste 20 jaren' de rechter beslist over voortzetting van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf met een periodieke hertoetsing iedere vijf jaar wanneer niet tot voorwaardelijke invrijheidstelling wordt overgegaan.⁴²

Voorlopig voorstel: eerste toetsmoment na 25 jaar

Vooruitlopend op de definitieve bepaling van het moment waarop de rechter voortzetting van de tenuitvoerlegging toetst, acht de RSJ het realistisch om uit te gaan van een eerste toetsmoment ongeveer 25 jaar na de start van de detentie. Dat houdt het midden tussen

⁴⁰ Zie annotatie N. Jörg bij HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747.

⁴¹ W.J. Ausma, S. van den Brink, R. ter Haar, D. Herbrink, M. Hornman, J. de Jong, M. Rasterhoff en N. Verschaeren, 'Levenslang of dertig jaar: wat is de facto langer, en is dat wenselijk?', *NTS (Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht)*, Aflevering 1, 2022, editorial.

⁴² Artikel 1:30 Wetboek van Strafrecht Curaçao. Over de waardering van het EHRM voor deze wetgeving, zie: J.H.J. Verbaan en B.A. Salverda 2019, 'Wetgeving straf- en strafprocesrecht in Aruba, Curaçao en Sint Maarten', *Tijdschrift voor bijzonder strafrecht en handhaving (TBS&H)*, 2019/3.

Twee recente uitspraken van het *Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba* illustreren hoe door de rechter wordt beslist of de onvoorwaardelijke tenuitvoerlegging nog steeds een redelijk doel dient. Daartoe worden recidivegevaar, sociale en psychologische ontwikkeling en positie van slachtoffers/nabestaanden onderzocht. Dat leidt in het ene geval tot een gemotiveerde beslissing om v.i. te verlenen, in het andere geval om hiervan af te zien. Voor de betreffende zaken, zie <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:OGHACMB:2021:404> en <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:OGHACMB:2021:405>.



een aanvaardbare spanning met de v.i. regeling, de EHRM-richtlijn van toetsing na uiterlijk 25 jaar en overwegingen die een eerdere toetsing zouden rechtvaardigen. In verband met spanning die dan ontstaat tussen een mogelijke beslissing tot v.i. na 25 jaar voor levenslanggestraften en het eerst mogelijke v.i. moment bij de maximale tijdelijke straf, kan in een wettelijke bepaling worden vastgelegd dat als de rechter na 25 jaar beslist dat v.i. kan worden verleend, deze v.i. minimaal 5 jaar duurt. Onvoorwaardelijke beëindiging is dan niet eerder mogelijk dan na 30 jaar, de maximale duur van de tijdelijke gevangenisstraf. De RSJ verwacht dat over de exacte bepaling van het toetsmoment nog een uitgebreide discussie gevoerd zal worden en is graag bereid tot nadere advisering in een latere fase van de uitwerking.

5.3 Hertoetsing na afwijzing invrijheidstelling

Met betrekking tot het herbeoordelingsmechanisme gaat het EHRM uit van periodieke hertoetsing na een afwijzende beslissing op invrijheidstelling.⁴³ In het huidige stelsel is daarin voorzien middels periodieke herhaling van het onderzoek naar de gronden voor gratie na afwijzing van het gratieverzoek. Ook een stelsel van rechterlijke toetsing dient te voorzien in periodieke herbeoordeling na een negatieve beslissing over de invrijheidstelling.

Bij afwijzing van de invrijheidstelling is het vooral belangrijk dat de rechter motiveert waarom voorwaardelijke invrijheidstelling nog niet aan de orde is en welke ontwikkeling van de veroordeelde wordt verwacht om daarvoor in de toekomst mogelijk in aanmerking te komen. Dat kan in het ene geval meer tijd vergen dan in het andere, afhankelijk van de ontwikkeling die de veroordeelde al heeft doorgemaakt met het oog op een veilige terugkeer in de samenleving. Dit sluit aan bij het individuele maatwerk dat de Wet straffen en beschermen beoogt.

Uitgaande van een algemeen aanvaarde en in het Caraïbisch deel van het Koninkrijk gehanteerde termijn van hertoetsing na 5 jaar en de benodigde flexibiliteit om te kunnen inspelen op het individuele geval, acht de RSJ vooralsnog een periodieke herbeoordeling na 5 jaar passend, of zoveel eerder als de rechter passend acht.

5.4 Herbeoordeling door Penitentiare Kamer van het Hof Arnhem-Leeuwarden

Binnen het Nederlandse stelsel is het denkbaar om de toets te beleggen bij de rechter die de straf heeft opgelegd met de mogelijkheid van hoger beroep, of te beleggen bij één hiertoe gespecialiseerde rechterlijke instantie.

Dat laatste acht de RSJ aan te bevelen met het oog op het bijzondere karakter van de toets. Daarvoor zou de Penitentiare Kamer van het Hof Arnhem-Leeuwarden het meest in aanmerking komen. Dit Hof behandelt in hoger beroep de tbs-verlengingszaken en PIJ-verlengingszaken, en kent een brede en multidisciplinaire samenstelling met behalve rechters ook psychiatrisch deskundigen. De hier opgebouwde expertise en ervaring is ook voor de herbeoordeling in het kader van levenslang relevant. Dat geldt met name voor de risico-inschatting en de afweging van slachtofferbelangen.

⁴³ In *Vinter/VK* geformuleerd als 'further periodic reviews thereafter'.



Concentratie bij één hiertoe gespecialiseerde rechterlijke instantie is daarnaast bevorderlijk voor het opbouwen van expertise en het waarborgen van de rechtseenheid, zeker in het licht van het relatief geringe aantal zaken. Om dat zo goed mogelijk te waarborgen kan worden gedacht aan de instelling van een speciale Kamer binnen het Hof Arnhem-Leeuwarden.

6. Enkele aandachtspunten met betrekking tot overige uitwerkingsaspecten

Behalve de hierboven genoemde beslissingen op hoofdpunten, vergt de invoering van een rechterlijke toets uitwerking van (materiële) toetsingscriteria en tal van procesmatige aspecten. Binnen de context van dit advies beperkt de RSJ zich tot het benoemen van enkele aandachtspunten voor de uitwerking, uiteraard met het aanbod om hierover in een later stadium te nader te adviseren.

6.1 Positie van ACL en OM

Binnen het huidige herbeoordelingssysteem voorziet het ACL in een onafhankelijk advies over de voorbereiding op een mogelijke invrijheidstelling. Het belang en de kwaliteit van deze adviezen blijkt uit het Evaluatierapport van het Besluit ACL.

De RSJ gaat ervan uit dat ook in een systeem van rechterlijke toetsing de voorbereidende werkzaamheden en de advisering door het ACL van groot belang blijven. Dat vergt bijzondere aandacht voor de positionering van het ACL binnen een systeem van rechterlijke toetsing, met name ten opzichte van het OM dat naar verwachting de voortzetting of (voorwaardelijke) beëindiging van de levenslange gevangenisstraf zal vorderen.

6.2 Toetsingscriteria

In het Besluit ACL zijn de criteria benoemd op grond waarvan het ACL adviseert over de start van de re-integratie: het recidiverisico, de delictgevaarlijkheid, het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie, de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding.⁴⁴

De criteria op grond waarvan de minister twee jaar na de start van de re-integratie beslist over gratie, zijn iets anders geformuleerd en bevatten een extra criterium, 'de ernst van het bewezenverklaarde feitencomplex en de persoon van de levenslanggestrafte'.⁴⁵

Bij het opstellen van criteria voor de rechterlijke toets ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de nu geldende criteria. Een aandachtspunt daarbij is de samenvoeging van 'de impact op de slachtoffers en nabestaanden' en 'in de sleutel daarvan de vergelding' (in het vierde ACL-criterium). Zowel door de ACL als in het Evaluatierapport van het Besluit ACL wordt dit als problematisch aangemerkt omdat het de afzonderlijke weging van beide belangrijke onderdelen bemoeilijkt.⁴⁶ Daarnaast benadrukt het ACL dat door de koppeling van beide aspecten de impact op het slachtoffer eenzijdig wordt belicht vanuit

⁴⁴ Besluit ACL, artikel 4 lid 4.

⁴⁵ *Kamerstukken II, 2016/17, 29279, nr. 354*. Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 25 oktober 2016: 'Getoetst wordt aan de volgende criteria: het recidiverisico, de delictgevaarlijkheid, de impact op de slachtoffers en nabestaanden en het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie. Daarnaast worden bij de herbeoordeling ook de ernst van het bewezenverklaarde feitencomplex en de persoon van de levenslanggestrafte in ogenschouw genomen.'

⁴⁶ Tweejaarsbericht Adviescollege levenslanggestraften, juni 2021; Evaluatierapport Besluit ACL.

de vergelding. Een meer op de toekomstgerichte blik, bijvoorbeeld door te onderzoeken hoe bij eventuele toekenning van re-integratieactiviteiten rekening kan worden gehouden met het belang van slachtoffers en nabestaanden door bijvoorbeeld het opleggen van bijzondere voorwaarden, blijft daarmee onderbelicht.

Tot besluit geeft de RSJ nogmaals aan graag bereid te zijn de standpunten in dit advies nader toe te lichten en desgewenst nader te adviseren over de uitwerking.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming



Han J. Moraal
Algemeen voorzitter

