



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Nationale Ombudsman
Postbus 93122
2509 AC DEN HAAG

DE NATIONALE OMBUDSMAN	
datum inkomst	: - 9 MAART 2020
registratienummer	:
team	:

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

████████████████████

T ████████████████████

F ████████████████████

Ons kenmerk

████████████████████

Uw kenmerk

2019/063

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 3 maart 2020

Onderwerp Reactie klachtonderzoek Y ██████████

Geachte heer Van Zutphen,

Hierbij reageer ik, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, op het rapport dat u op 18 december 2019 heeft uitgebracht en dat ziet op de klachten van de heer Y ██████████ (de heer Y ██████████) over de advisering door het Openbaar Ministerie (OM) in het kader van zijn gratieverzoek uit 2017.

De heer Y ██████████ heeft zich tot u gewend met een tweetal klachten. Deze zijn door u als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over hoe het Ressortsparket Den Haag hem bij het uitbrengen van advies over zijn gratieverzoek uit 2017 heeft behandeld; zijn klacht betreft inhoudelijke en procedurele aspecten van de advisering. Verder klaagt hij dat het Ressortsparket op zijn uitvoerig onderbouwde klacht over het advies niet inhoudelijk heeft gereageerd, maar heeft volstaan met een korte, algemene opmerking.

In uw rapport heeft u de conclusie getrokken dat bovengenoemde klachten van de heer Y ██████████ gegrond zijn. In dit verband heeft u in uw rapport opgenomen dat er in de casus van de heer Y ██████████ sprake was van schending van het vereiste van respect voor grondrechten en van het motiveringsvereiste.

Hierna zal ik kort ingaan op het juridisch kader, de rol van het OM in het gratietraject en het beleidskader rondom de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf.

Gratie en levenslang gestraften

De legitimatie van het opleggen van een (levenslange) gevangenisstraf is gelegen in bestraffing, afschrikking, beveiliging van de maatschappij en rehabilitatie. In principe wordt een opgelegde levenslange gevangenisstraf in Nederland ook daadwerkelijk levenslang ten uitvoer gelegd. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft meermalen bepaald dat op grond van artikel 3 EVRM iedere gedetineerde wel altijd een reële mogelijkheid moet hebben om in de toekomst vrij te komen. De doelen die aanvankelijk de primaire rechtvaardiging

van de gevangenisstraf vormden, zouden dat na een langdurige periode mogelijk niet meer hoeven zijn. Om te voldoen aan de eisen van artikel 3 EVRM dient er voor de levenslanggestrafte een uitzicht op invrijheidsstelling ('prospect of release') te zijn en een mogelijkheid tot herbeoordeling ('possibility of review').

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Door middel van een herbeoordeling kan getoetst worden of met het voortduren van de levenslange gevangenisstraf nog een legitiem strafdoel wordt gediend. Op grond van artikel 2 onder b van de Gratiwet kan gratie worden verleend 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 (meer) wordt gediend.

Datum
3 maart 2020

Ons kenmerk
[REDACTED]

Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat bij de 'review' beoordeeld dient te worden of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar resocialisatie, dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer is gerechtvaardigd.

Naar aanleiding van de jurisprudentie van het EHRM is in Nederland het Adviescollege Levenslanggestraften (ACL) ingesteld. Het ACL beoordeelt voor welke re-integratieactiviteiten de levenslanggestrafte in aanmerking komt. De criteria die het ACL daarbij hanteert zijn - op basis van artikel 4 lid 4 Besluit ACL - het recidiverisico, de delictgevaarlijkheid, het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie en de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding.

Baseren op een ondeugdelijk advies

Het OM heeft in de gratieprocedure een onafhankelijke en magistratelijke adviesrol op basis waarvan het de zaak beoordeelt. Het OM is in zijn advies ingegaan op de in zijn ogen relevante criteria die voor de beoordeling van het desbetreffende gratieverzoek van belang waren. Ik was van oordeel dat dit advies van het OM voldoende onderbouwd was. Om die reden heb ik gemeend mijn afwijzende beslissing mede op het advies van het OM te kunnen baseren. Ik heb onderkend dat het OM zonder nader onderzoek niet in staat was een antwoord te geven op de vraag of met de verdere tenuitvoerlegging van de straf nog een met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid werd gediend. Het was mijn bedoeling om het OM, aan de hand van genoemde onderzoeken, alsnog een volledig advies te laten uitbrengen. Dat had kunnen leiden tot meer duidelijkheid en een goed gemotiveerd nader advies. Dat werd echter niet toegestaan door de voorzieningenrechter.¹ Overigens hebben ook de strafrechter, de voorzieningenrechter en het gerechtshof het advies als zodanig niet als ondeugdelijk beoordeeld. Wel hadden zij een ander oordeel over de noodzaak van nader onderzoek.

De rol van het OM in het gratietraject

De minister zendt een verzoekschrift om gratie en zijn verslag van bevindingen naar het openbaar ministerie (OM) voor advies. Het OM legt zijn advies neer in een verslag en zendt de stukken vervolgens aan het aangewezen gerecht.

Het OM heeft in de gratieprocedure zoals hierboven aangegeven een onafhankelijke en magistratelijke adviesrol op basis waarvan het de zaak

¹ Uitspraak voorzieningenrechter rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292

beoordeelt. De beoordeling geschiedt op basis van de beschikbare stukken. Het OM maakt inzichtelijk hoe op basis van de beschikbare informatie de relevante feiten en omstandigheden worden gewogen en op basis van welke argumenten tot het oordeel wordt gekomen – gelet op het gedrag en de ontwikkeling van de veroordeelde gedurende zijn detentie, in aanmerking genomen de bovengenoemde criteria uit het Besluit ACL waaronder het gevaar dat een levenslanggestrafte vormt voor de samenleving – dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf (eventueel onder voorwaarden) al dan niet langer is gerechtvaardigd. Indien het OM tot het gemotiveerde oordeel komt dat het gratieverzoek niet zou moeten worden toegewezen, geeft het OM aan wat nodig is om een mogelijke volgende stap te zetten in de re-integratie

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
3 maart 2020

Ons kenmerk
[REDACTED]

Het OM gaat op die wijze in zijn advies in op alle criteria die voor de beoordeling van het gratieverzoek van belang zijn. Indien het OM van oordeel is dat nadere informatie of nader onderzoek van belang wordt geacht, zal het OM wel een gemotiveerd advies uitbrengen op basis van de voorhanden informatie, maar tevens aangeven dat nadere informatie of nader onderzoek gewenst zou zijn.

Aandachtpunten OM naar aanleiding van uw rapport

Naar aanleiding van uw rapport en op basis van het bovenstaande zal het OM in de advisering over gratieverzoeken van levenslanggestraften OM in zijn advisering in de toekomst nadrukkelijk aandacht besteden aan:

- het inzichtelijker maken van de toetsing aan de criteria uit EHRM-jurisprudentie (zoals hiervoor weergegeven) en de motivering van zijn conclusie;
- inzichtelijk maken in geval van een negatief advies wat nodig is om een mogelijke volgende stap te zetten in de re-integratie.

Onduidelijkheid over de noodzaak van nadere onderzoeken

Het is juist dat de toenmalige Staatssecretaris aan de heer Y [REDACTED] heeft laten weten dat in het kader van het derde gratieverzoek geen nieuw slachtoffer-/impactonderzoek zou worden verricht. In mijn brief van 2 november 2018 heb ik aan hem toegelicht waarom ik dit onderzoek alsnog wilde laten verrichten. Het OM gaf in zijn advies namelijk aan zonder deze informatie niet goed te kunnen adviseren. Ik heb in mijn brief aan de heer Y [REDACTED] aangegeven mij te realiseren dat ik daarmee terugkwam op de eerder, door de staatssecretaris gedane mededeling dat geen nieuw slachtofferonderzoek zou worden verricht. Ik heb mij derhalve gerealiseerd en ook erkend dat sprake was van een koerswijziging. Ik begreep dat dit vervelend zou kunnen zijn voor de heer Y [REDACTED], maar vond het belangrijker dat het OM aan de hand van de resultaten van het te verrichten onderzoek, alsnog tot volledig advies zou kunnen komen.

Gratie in het algemeen en de levenslange gevangenisstraf

De Gratiwet kent – net zoals zijn voorganger de Gratieregeling – geen termijnen voor de behandeling van gratieverzoeken. Zoals ook in de toelichting op de Gratiwet is opgenomen, zijn beslissingen omtrent gratieverzoeken individuele beslissingen die op de omstandigheden van het individuele geval zijn toegesneden. Die omstandigheden kunnen van geval tot geval zeer sterk uiteenlopen en het is ondoenlijk in de wet een opsomming te geven van alle concrete omstandigheden die een verzoekschrift om gratie voor inwilliging vatbaar zouden maken. Immers, gratie kan niet alleen verleend worden voor levenslange gevangenisstraffen, maar bijvoorbeeld ook voor tijdelijke

gevangenisstraffen en sommige geldboetes. Uiteraard blijft het bij alle gratieverzoeken van groot belang dat deze voortvarend worden opgepakt, zowel voor degene die gratie verzoekt als voor eventuele slachtoffers en nabestaanden. Hier zetten alle betrokkenen zich ook voor in.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Dat een gratieprocedure bij een levenslanggestrafte meer tijd kost, hangt samen met het al dan niet vragen van inlichtingen aan het ACL en de uitgebreide onderzoeken die noodzakelijk zijn om tot een zorgvuldige advisering en beoordeling te kunnen komen. Dergelijke dossiers vragen, gezien de zeer ernstige strafbare feiten die zijn gepleegd, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de mogelijke risico's bij terugkeer in de samenleving, een zorgvuldige afweging.

Datum
3 maart 2020

Ons kenmerk
[REDACTED]

Ik ga er vanuit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Rechtsbescherming,
namens deze,

Dick Schoof
Secretaris-generaal