



Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Minister voor Rechtsbescherming  
De heer drs. S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Geachte heer Dekker,

In mijn [brief van 18 december 2019](#) deelde ik met u mijn zorgen over de praktijk van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf zoals deze zich in de laatste jaren heeft ontwikkeld. Ik vroeg uw aandacht voor onder andere het ontbreken van een voortvarende en adequate herbeoordeling en de veelvuldige tussenkomst van de rechter in de tenuitvoerlegging. Aanleiding was mijn onderzoek naar een klacht van de tot levenslang veroordeelde Y<sup>1</sup>. Dat betrof de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) verplicht gestelde herbeoordeling ("review") naar aanleiding van gratieverzoeken van Y. In genoemde zorgenbrief betrok ik ook het rapport van de Nationale ombudsman uit 2014 naar aanleiding van klachten van C, die destijds ruim 25 jaar was gedetineerd.

U reageerde met een brief van [3 maart 2020](#). Slechts één van de door mij genoemde knelpunten kwam in uw reactie aan de orde: het gebrek aan voortvarendheid bij de behandeling van dergelijke gratieverzoeken. U schreef de (jarenlange) behandelingsduur toe aan de vereiste zorgvuldigheid<sup>2</sup>. Door uw brief van [20 januari 2021](#) aan de Tweede Kamer, waarin u vermeldt wat uw inzet was bij de behandeling van Y's gratieverzoeken, is deze brief aan mij van 3 maart 2020 in een ander daglicht komen te staan. Datzelfde geldt voor uw beslissingen in de gratieprocedure die aan de orde waren in mijn klachtonderzoek van 2019.

### Positie ombudsman: burgerperspectief

Als Nationale ombudsman belicht ik zaken vanuit het perspectief van de burger. Die burger, of hij nu slachtoffer is van een ernstig misdrijf of veroordeeld is wegens het plegen daarvan, mag verlangen dat overheidsinstanties behoorlijk met hem omgaan. Een van de kernwaarden daarbij is "open en duidelijk". Dat vereist deugdelijk gemotiveerde beslissingen en transparante, voortvarende procedures.

Een ander vereiste van behoorlijkheid is respect voor grondrechten. Dat is hier aan de orde, omdat de levenslange gevangenisstraf niet zonder meer verenigbaar is met het verbod van onmenselijke behandeling zoals dat is vastgelegd in artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM); de veroordeelde moet een reëel perspectief op vrijlating hebben en een mogelijkheid van herbeoordeling van de straf. Het Europese hof heeft materiele en procedurele criteria ontwikkeld voor die "review" (herbeoordeling), die nodig is om te voorkomen dat de tenuitvoerlegging van een zware, maar legitieme bestraffing inhumain wordt.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Op 18 december 2019 afgerond met rapport 2019/063.

<sup>2</sup> Uit uw brief van 3 maart 2020: "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."

<sup>3</sup> Die herbeoordeling hoeft niet te leiden tot beëindiging van de strafexecutie; de uitkomst kan zeer wel zijn dat voorzetting van de tenuitvoerlegging gerechtvaardigd en geboden is.

Pagina 1

#### Datum

10 mei 2021

#### Onderwerp

reactie naar aanleiding van de toelichting bij de voordracht tot gratie van een levenslanggestrafte

#### Nationale ombudsman

Bezuidenhoutseweg 151  
2594 AG Den Haag

Postbus 93122

2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63

post@nationaleombudsman.nl

www.nationaleombudsman.nl

### **Uw inzet: geen gratiëring levenslanggestrafte**

In uw brief van 20 januari 2021 verdedigt u uw voordracht tot gratiëring van Y tegenover de Tweede Kamer. U geeft een overzicht van het verloop van de zaak en de procedures die zijn gevoerd. U schrijft dat uw inzet was: "(...) *het niet verlenen van gratie*". Ook schrijft u "*De argumenten die juridisch stand houden om gratie rechtmatig te kunnen weigeren zijn daarmee* [met de uitspraak van het gerechtshof d.d. 19 jan 2021, No] *nu echt op*".

Uit uw brief begrijp ik dat u de voordracht tot gratiëring deed omdat u niet het risico wil lopen dat rechters geen levenslange gevangenisstraf meer zullen opleggen<sup>4</sup>. De achtergrond van uw beslissing was er voor te zorgen dat het huidige systeem kan blijven functioneren.

Ik trek daaruit de conclusie dat u Y, nabestaanden van de slachtoffers en professioneel betrokkenen jarenlang een verkeerde voorstelling van zaken heeft gegeven. U schetste het beoordelingskader voor het gratieverzoek en verwees daarbij naar de jurisprudentie van het Europese hof<sup>5</sup> terwijl – naar nu blijkt – dat niet leidend was omdat de uitkomst van de (her)beoordeling van het gratieverzoek telkens tevoren voor u al vaststond.

Uw inzet was een gratiëring van een levenslanggestrafte te voorkomen en u nam de verantwoordelijkheid voor ondeugdelijke besluiten.

### **Correctie door de rechter**

In mijn brief van 18 december 2019 uitte ik mijn zorg over het feit dat Y keer op keer de rechter heeft moeten inschakelen om te bewerkstelligen dat de verdere tenuitvoerlegging van zijn straf zou plaatsvinden overeenkomstig fundamentele rechten<sup>6</sup>. In uw reactie van 3 maart 2020 ging u voorbij aan dit onderwerp. En er volgden meer rechtszaken. In een opsomming in uw brief aan de Tweede Kamer van 20 januari 2021 beperkt u zich tot de meer recente civiele procedures aangaande de behandeling van gratieverzoeken van Y.

Burgers mogen van een behoorlijk handelende overheid verwachten dat zij (juridisch) correcte besluiten neemt. Dat is hier niet gebeurd, zoals blijkt uit de uitspraken van de rechters. Bovendien – zo blijkt ook uit het voorgaande – was uw streven daar niet op gericht, terwijl ook dat vanuit het oogpunt van behoorlijkheid toch zeker verlangd mag worden.

Dit is niet alleen schadelijk voor Y, die mogelijk jaren eerder voor gratie in aanmerking was gekomen indien uw inzet was geweest om zorgvuldig en snel een correcte herbeoordeling uit te voeren. Het is ook bijzonder kwalijk ten opzichte van de nabestaanden van de slachtoffers die keer op keer zijn geconfronteerd met onnodige onderzoeken en procedures die niet plaatsvonden in het kader van een noodzakelijke en zorgvuldige herbeoordeling. Ten slotte stel ik vast dat de opstelling moeilijk te

<sup>4</sup> In een arrest over oplegging van de levenslange gevangenisstraf uit 2017 concludeerde de strafkamer van de Hoge Raad dat het stelsel van herbeoordeling zoals dat in 2017 is ingevoerd op zichzelf niet in strijd is met het EVRM (HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185). De Hoge Raad wees er daarbij wel op dat de praktijk zal moeten uitwijzen of daarvan sprake kan zijn. In deze zin ook HR 6 november 2020 (civiele kamer, ECLI:NL:HR:2020:1747).

<sup>5</sup> In de reactie op het gratieverzoek van Y, in het antwoord op vragen van de Tweede Kamer van 2 maart 2020 en in de brief aan de Nationale ombudsman van 3 maart 2020.

<sup>6</sup> De rechter/RSJ stelde justitie in het merendeel van de procedures in het ongelijk.

Mijn zorg betrof en betreft evenzeer de procedures van andere veroordeelden die al meer dan 25 jaar vastzitten. In de periode tot 15 december 2020 hebben de drie in Nederland langst levenslanggestrafte, waaronder C en Y, 68 procedures gevoerd over het vereiste aanbod van resocialisatie/re-integratie en de herbeoordeling van hun straf. Bron: [www.forumlevenslang.nl](http://www.forumlevenslang.nl)



rijmen is met uw beleid dat er op is gericht om juridische procedures te beperken en te voorkomen dat burgers en advocaten almaar doorprocederen.

### **Nieuwe koers vereist**

In het slot van uw brief van 20 januari 2021 schrijft u dat u aanleiding ziet te kijken naar de verhouding tussen de rechter en de Kroon (de minister) bij beslissingen inzake de invrijheidstelling van levenslanggestraften.

Ik dring er bij u op aan om nu zonder verdere omwegen en vertraging werk te maken van een procedure waarin daadwerkelijk en tijdig een "review" plaatsvindt in overeenstemming met materiele en procedurele maatstaven die het EHRM heeft ontwikkeld. De praktijk van de laatste jaren heeft laten zien dat de gratieprocedure, die niet is ontworpen voor zo'n review, onvoldoende waarborgen biedt dat bij een beslissing over invrijheidstelling EHRM-criteria leidend zijn en behoorlijkheidsvereisten in acht worden genomen. Al in 2014 constateerde de ombudsman ernstige tekortkomingen en op basis van uitspraken van civiele rechters en mijn rapport uit 2019 constateer ik nu dat deze tekortkomingen structureel zijn.

Er is dan ook alle aanleiding om verder te kijken dan het huidige procedurele kader van de Gratiewet. Elders is dat al dat gebeurd, bijvoorbeeld in een advies van de RSJ,<sup>7</sup> in wetgeving in andere landen van het Koninkrijk en in een wetsvoorstel van Stichting Forum levenslang<sup>8</sup>. Ook wetenschap en rechtspraak<sup>9</sup> hebben beschouwingen aangeleverd over de rol van de rechter respectievelijk het bestuur die waardevolle bijdragen vormen voor ontwikkeling van een passende procedure.

### **Publicatie en verspreiding**

Kopieën van deze brief zend ik per e-mail aan onze contactpersoon bij uw ministerie en aan de commissies voor Justitie en Veiligheid van de Eerste en Tweede Kamer. Verder publiceren wij de tekst van deze brief en van uw brief aan mij van 3 maart 2020 op onze website.

Met vriendelijke groet,  
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

<sup>7</sup> "Advies inzake voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf", RSJ, 2016 (<https://www.rsj.nl/documenten/rapporten/2016/06/28/advies-inzake-voornemens-tenuitvoerlegging-van-de-levenslange-gevangenisstraf>).

<sup>8</sup> Wetsvoorstel over voorwaardelijke invrijheidstelling levenslanggestraften, Stichting Forum Levenslang, 2011 (<https://forumlevenslang.nl/publication/wetsvoorstel/>).

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld: Hoge Raad 5 juli 2016 (tussenarrest), ECLI:NL:HR:2016:1325, par.3.3 en HR 19 december 2017 (eindarrest) ECLI:NL:HR:2017:3185.