

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Nationale Ombudsman  
t.a.v. de heer Van Zutphen  
Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Sanctietoepassing en  
Jeugd

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

**Ons kenmerk**  
3356781

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

Datum 2 juni 2021  
Onderwerp Reactie op brief 10 mei jl.

Geachte heer Van Zutphen,

Hierbij geef ik een inhoudelijke reactie op uw brief van 10 mei 2021 waarin u reageert op mijn brief aan de Tweede Kamer waarin ik een toelichting geef op de gratieverlening aan de levenslang gestrafte Y.

### **Uw brief van 10 mei 2021**

In uw brief refereert u aan uw eerdere schrijven van 18 december 2019, waarin u uw zorgen deelde over de ontwikkeling van de praktijk van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. U vroeg daarin onder andere aandacht voor het ontbreken van een voortvarende en adequate herbeoordeling en de veelvuldige tussenkomst van de rechter in de tenuitvoerlegging.

Op 3 maart 2020 heb ik een reactie gegeven op uw brief van 18 december 2019. U meent dat deze reactie door mijn brief van 20 januari 2021 aan de Tweede Kamer, waarin ik een toelichting geef op de gratieverlening aan Y., in een ander daglicht is komen te staan. U geeft te kennen dat dit ook geldt voor mijn beslissingen in de gratieprocedure die aan de orde waren in uw klachtenonderzoek van 2019.

In uw brief licht u toe dat u als Ombudsman het perspectief van de burger belicht en gaat daarbij onder andere in op het belang van voortvarende en transparante procedures en het vereiste van respect voor grondrechten. U verwijst daarbij naar de jurisprudentie dat de levenslange gevangenisstraf niet zonder meer verenigbaar is met het verbod van onmenselijke behandeling als vastgelegd in artikel 3 EVRM. Hierbij benadrukt u, conform jurisprudentie en beleid, dat de veroordeelde een reëel perspectief op vrijlating dient te hebben en een mogelijkheid tot herbeoordeling van de straf.

In mijn brief van 20 januari 2021 informeerde ik de Tweede Kamer over de positieve voordracht tot gratieverlening aan Y. en gaf ik een beperkt overzicht van het verloop van de zaak en de procedures. U concludeert op basis van de brief dat ik Y, de nabestaanden van de slachtoffers en professioneel betrokkenen jarenlang een verkeerde voorstelling van

zaken heb gegeven. Tevens stelt u dat mijn inzet was een gratiëring van een levenslanggestrafte te voorkomen en dat ik de verantwoordelijkheid voor onbehoorlijke besluiten nam.

In het verlengde daarvan dringt u erop aan om 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 met betrekking tot de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.

Hieronder zal ik op de diverse onderdelen van uw brief reageren.

### *Burgerperspectief*

Allereerst wil ik opmerken dat ik net als u hecht aan deugdelijk gemotiveerde beslissingen en transparante en voortvarende besluitvorming. Daar waar u refereert aan het burgerperspectief in deze zaak betreft het vooral het perspectief van de levenslanggestrafte die om gratie verzoekt. In het geval van gratieverlening aan een levenslang gestrafte zijn er echter ook de perspectieven van de nabestaanden/slachtoffers en het perspectief van de geschokte maatschappelijke orde. Ook dit zijn burgerperspectieven die bij een beslissing tot gratieverlening dienen te worden meegewogen.

### *Grondrechten*

In uw brief benoemt u het recht van gedetineerden om een reëel perspectief te hebben op vrijlating en een mogelijkheid van herbeoordeling van de straf.

Ook hierover verschillen wij niet van mening. Juist om de levenslange gevangenisstraf in overeenstemming te brengen met grond- en mensenrechten is in 2016 door mijn ambtsvoorganger tot een wijziging ten aanzien van de uitvoering van de levenslange gevangenisstraf besloten. Deze wijziging houdt in dat voor levenslanggestraften een ambtshalve herbeoordeling plaatsvindt. Een eerste periodieke toetsing vindt plaats vijftwintig jaar na de aanvang van de detentie. Ten behoeve van deze periodieke toetsing is het Adviescollege Levenslanggestraften (ACL) ingesteld.

### *Gratieverlening*

Beëindiging van een levenslange gevangenisstraf geschiedt op basis van artikel 2 van de Gratiwet. Artikel 2 van de Gratiwet geeft de Kroon een discretionaire bevoegdheid. Als aan één van de daar genoemde gronden is voldaan, kan gratie worden verleend. Daartoe dient allereerst beoordeeld te worden of 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. De advisering door het gerecht dat destijds de straf heeft opgelegd weegt bij gratiebeslissingen zwaar, maar het gerecht beslist niet over gratiëring. Dat is de Kroon, die daarbij ruimte

heeft om – gemotiveerd - anders te beslissen dan het gerecht hem adviseerde.

De dienst Justis, een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, is met de behandeling van gratieverzoeken belast. De dienst Justis verzoekt bij elk gratieverzoek het gerecht waarvan de rechterlijke beslissing afkomstig is, advies uit te brengen. Bij sommige verzoeken wordt op grond van de Gratiewet ook het Openbaar Ministerie om advies gevraagd. Op grond van de Gratiewet kan de dienst Justis en overigens ook het gerecht, inlichtingen inwinnen bij de daarvoor in aanmerking komende autoriteiten, instellingen of personen. Voor de behandeling van een gratieverzoek van een levenslanggestrafte is naast het gratieverzoek aanvullende informatie nodig voor de beoordeling van het verzoek. Gedacht kan worden aan inlichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen, het ACL, het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, of een reclasseringsorganisatie.

#### *Beslissing op gratie in zaak Y*

Van belang in de zaak Y. is dat zijn zaak behoort tot de eerste zaken die volgens het nieuwe Beleidskader rondom de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf herbeoordeeld diende te worden. Op het moment van indiening van het derde gratieverzoek was het gewijzigd beleidskader nog niet volledig in werking getreden. Het ACL moest nog worden ingesteld. In deze concrete zaak is daarom niet door het ACL geadviseerd inzake de re-integratie van betrokkene. Daar was overigens ook een inhoudelijke reden voor. Belangrijkste taak van het ACL is namelijk om te adviseren over de (aanvang) van re-integratieactiviteiten. Y was al vergevorderd in zijn re-integratie, hij verbleef immers al buiten de muren van de instelling.

Door betrokkene is op verschillende momenten tijdens zijn verblijf in detentie een verzoek tot gratie ingediend. In totaal heeft betrokkene viermaal een verzoek tot gratieverlening ingediend. Telkens is door de Dienst Justis advies gevraagd aan het gerecht en het Openbaar Ministerie.

Uw brief van 18 december 2019 zag op de afhandeling van het derde gratieverzoek. Op dit verzoek heeft het gerecht positief geadviseerd. Het OM daarentegen adviseerde wederom negatief.

Na zorgvuldige beoordeling en weging van deze adviezen is afwijzend besloten op het derde gratieverzoek. In mijn motivering van dit besluit heb ik de belangen van de slachtoffers en nabestaanden zwaarder laten wegen. Van de slachtoffers en nabestaanden was bekend, en overigens onbetwist, dat hun toestand nog altijd heel slecht was.

### *Juridisch kader en rechtsontwikkeling*

Zoals hiervoor vermeld bevond de zaak van de heer Y. zich in de voorhoede van de herbeoordeling van levenslange gevangenisstraffen. De beslissing in de zaak van Y. zou daarmee ook de maatstaf bepalen voor latere zaken. Dit betrof niet alleen de inhoudelijke weging maar ook de vraag welke discretionaire ruimte de Kroon bij de beoordeling van gratieverzoeken onder het gewijzigde beleidskader. Bij een aantal door de Staat aangespannen juridische procedures was met name de vraag aan de orde wat moet worden verstaan onder "bijzondere omstandigheden" op grond waarvan kan worden afgeweken van een gerechtelijke uitspraak. In het arrest van 6 november jl. is door de Hoge Raad de beperking die in eerdere jurisprudentie bestond op basis van een door de Staat naar voren gebracht cassatiemiddel weggenomen.<sup>1</sup> Zodoende heeft de Kroon binnen het juridisch kader meer ruimte gekregen om ook zelf een afweging te maken wanneer gratiëring verantwoord is.

Uw oordeel dat ik bewust (juridisch) ondeugdelijke keuzes maakte, deel ik dan ook niet. Te meer omdat de Hoge Raad in genoemd arrest heeft overwogen dat de eerdere vonnissen en arresten (deels) op een onjuiste lezing van de Gratiewet waren gestoeld.

Uit het bovenstaande moge blijken dat het niet mijn inzet was om gratie te voorkomen. Mijn beslissingen zijn gebaseerd op een zorgvuldige weging van de uitgebrachte adviezen en betrokken belangen. Deze afweging is in de afwijzende beslissingen gemotiveerd en was daarmee transparant en navolgbaar. De wet- en regelgeving boden hier naar mijn mening ook ruimte voor. De door mij gevoerde juridische procedures dienden om hier duidelijkheid over te krijgen. Dat ik Y, nabestaanden van de slachtoffers en professioneel betrokkenen jarenlang een verkeerde voorstelling van zaken heb gegeven kan ik gezien het bovenstaande dan ook niet onderschrijven.

### **Reactie op verzoek om vaart te maken met nieuw systeem**

U dringt erop aan om 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 met betrekking tot de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.

Naar mijn oordeel is deze procedure met de beleidswijziging uit 2016 reeds vorm gegeven. De eerste zaken die deze procedure volledig doorlopen zijn momenteel in behandeling bij het ACL.

---

<sup>1</sup> In eerdere arresten was de ruimte om af te wijken van een gerechtelijk advies beperkt tot (nieuwe) feiten en omstandigheden waarbij in het gerechtelijk advies geen rekening mee is gehouden. In het arrest van 6 november 2020 gaf de Hoge Raad aan dat dit noch uit de Gratiewet of enige andere rechtsregel volgt.

Dat laat onverlet dat ik aanleiding zie om naar de huidige systematiek te laten kijken om de volgende reden. De wetgever heeft de bevoegdheid om te beslissen op een gratieverzoek als discretionaire bevoegdheid bij de Kroon belegd. Ik leg hierover in voorkomend geval verantwoording af aan het parlement. Bij die discretionaire bevoegdheid hoort een ruime beslisruimte voor de Kroon om te beoordelen of gratie wel of niet wordt verleend. De jurisprudentie brengt echter met zich mee dat de minister, bij een gratieverzoek van een levenslanggestrafte, behoudens bijzondere omstandigheden, gehouden is bij zijn primaire besluit het advies van de rechter op te volgen. Dit leidt mogelijk tot een ongewenste verwevenheid tussen twee staatsmachten. Dat is voor mij dan ook aanleiding om fundamenteel te kijken naar de verhouding tussen de rechter en de Kroon (de Minister) bij beslissingen inzake de invrijheidsstelling van levenslanggestraften.

Uiteraard betrek ik hierbij de wijze waarop de andere landen binnen het Koninkrijk de herbeoordeling van de levenslange gevangenis geregeld hebben. Ook de relevante adviesorganen worden hierbij betrokken.

Daarnaast heb ik in samenspraak met het ACL opdracht gegeven tot een eerste evaluatie van de Regeling Levenslanggestraften. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de Erasmus Universiteit.

Ik vertrouw erop uw brief hiermee naar behoren te hebben beantwoord. Tot een nadere toelichting ben ik uiteraard graag bereid.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker