

Analyse EHRM 9 juli 2013, Vinter e.a. v. het Verenigd Koninkrijk

Feiten

- * De klagers in deze zaak (Vinter, Bamber en Moore) zijn in resp. 2008, 1986 en 1996 veroordeeld tot levenslange gevangenisstraf wegens moord. Vinter vermoordde zijn vrouw, nadat hij twaalf jaar eerder al een collega had vermoord. Bamber vermoordde zijn adoptie-ouders, zijn zus en haar twee jonge kinderen. Moore vermoordde vier mannen in het najaar van 1995.

Het Engelse recht

- * Sinds de afschaffing van de doodstraf in Engeland en Wales is het opleggen van levenslange gevangenisstraf verplicht in moordzaken. Wanneer de rechter levenslang oplegt, is hij verplicht een minimumtermijn van de gevangenisstraf te bepalen. Deze termijn moet worden uitgezeten met het oog op vergelding/bestrafing. Als deze minimumtermijn is uitgezeten, kan de veroordeelde om voorwaardelijke invrijheidstelling verzoeken.
- * In uitzonderlijke omstandigheden mag de rechter in plaats van een minimumtermijn bepalen dat de veroordeelde de rest van zijn leven in de gevangenis moet zitten («a whole life order»). Het gevolg van een «whole life order» is dat de veroordeelde slechts vrij kan komen na een daartoe strekkende beslissing van de regering (de bevoegde minister). Deze beslissing wordt volgens de geldende regeling slechts genomen op humanitaire gronden, i.e. als de veroordeelde terminaal ziek of anderszins (bijna) nergens meer toe in staat is.
- * Tot de inwerkingtreding van de Criminal Justice Act 2003 besloot een minister over de minimumtermijn («tariff») die een veroordeelde moest ondergaan in geval van een veroordeling tot levenslange gevangenisstraf. Dat kon ook gaan om een «whole life tariff». In alle gevallen dat een «whole life tariff» was opgelegd, vond na het ondergaan van 25 jaar gevangenisstraf een nieuwe beoordeling plaats door de minister. Deze beoordeling had tot doel te bekijken of de levenslange detentie nog gerechtvaardigd was, met name in gevallen waarin de veroordeelde uitzonderlijke vooruitgang had laten zien tijdens de detentie. De wetswijziging van 2003 legde de bevoegdheid om het «tariff» vast te stellen bij de rechter, maar beëindigde de mogelijkheid van een nieuwe beoordeling na 25 jaar.

Het oordeel van het EHRM

Algemene beginselen

- * Het EHRM begint met het uiteenzetten van de algemene beginselen die richting geven aan zijn beoordeling van de verenigbaarheid van een levenslange gevangenisstraf met artikel 3 van het EVRM (betreffende het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing).
- * Het Hof stelt voorop dat de keuzes die staten maken met betrekking tot de inrichting van hun strafrechtelijk stelsel, waaronder ook de herziening van vonnissen en regels inzake invrijheidstelling, niet zijn onderworpen aan het toezicht van het Hof, zo lang zij in overeenstemming zijn met EVRM. Staten moet daarom keuzevrijheid worden gelaten met betrekking tot de passende lengte van straffen voor bepaalde misdrijven. Staten zijn daarom ook vrij om levenslange gevangenisstraf op te leggen voor ernstige misdrijven als moord. Het opleggen van een levenslange gevangenisstraf is als zodanig niet onverenigbaar met het EVRM, ook niet als het in bepaalde gevallen door de rechter verplicht moet worden opgelegd.
- * Het opleggen van een levenslange gevangenisstraf kan echter onder omstandigheden in strijd komen met artikel 3 EVRM. Dat is het geval als een veroordeling in de termen van het Hof «irreducible» is. Om niet «irreducible» te zijn, moet er sprake zijn van uitzicht om ooit nog vrij te komen («prospect of release») en er moet een mogelijkheid van een herbeoordeling («possibility of review») bestaan.

- * Het Hof merkt hierbij op dat het enkele feit dat een levenslange gevangenisstraf in de praktijk ook daadwerkelijk voor de rest van het leven wordt ondergaan, niet betekent dat de straf «irreducible» is (geworden). Als een tot levenslang veroordeelde op grond van het nationale recht in aanmerking kan komen voor invrijheidstelling, maar deze invrijheidstelling is geweigerd omdat betrokken nog steeds een gevaar voor de samenleving vormt, is er geen sprake van strijd met het EVRM. Staten zijn namelijk op grond van het EVRM verplicht maatregelen te treffen ter bescherming van de samenleving tegen geweldsmisdrijven en het EVRM verbiedt in verband hiermee niet dat een persoon voor een onbepaalde termijn wordt opgesloten. Het enkele feit dat een persoon al lange tijd gedetineerd is, doet niet af aan de positieve verplichting van de staat om de samenleving te beschermen. Staten kunnen aan die verplichting voldoen door levenslanggestraften te blijven detineren zolang zij gevaarlijk zijn.
- * Indien het nationale recht voorziet in de mogelijkheid van een herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf met het oog op de vermindering of verandering van de straf dan wel met het oog op voorwaardelijke invrijheidstelling, is voldaan aan artikel 3 EVRM.
- * Een persoon kan niet worden gedetineerd, tenzij er legitieme (strafrechtelijke) redenen zijn voor die detentie. Die redenen kunnen bestraffing, vergelding, afschrikking, de bescherming van de samenleving en resocialisatie zijn. Veel van die gronden zijn aanwezig als een levenslange gevangenisstraf wordt opgelegd. In de loop der tijd kan het gewicht van de verschillende gronden voor de detentie gaan wijzigen. Alleen door middel van een nieuwe beoordeling kunnen de gronden voor de voortzetting van de detentie in hun onderlinge samenhang worden gewogen.
- * Voor een veroordeelde aan wie geen enkel perspectief op vrijlating wordt geboden, is de boetedoening uitzichtloos. Hoezeer hij ook blijkt geeft van rehabilitatie en resocialisatie, zijn straf blijft ongewijzigd.
- * In het internationaal en het Europees recht is er thans duidelijk steun voor het beginsel dat alle gedetineerden, ook zij die een levenslange gevangenisstraf ondergaan, de mogelijkheid wordt geboden van resocialisatie en perspectief op vrijlating als die resocialisatie is bereikt. Hoewel vergelding/bestrafing een belangrijk doel blijft van de detentie, is er in Europa heden ten dage een belangrijke nadruk komen te liggen op resocialisatie, zeker aan het einde van lange gevangenisstraffen. Uit het rechtsvergelijkende materiaal dat het Hof ter beschikking staat blijkt dat een grote meerderheid van de staten die partij zijn bij het EVRM geen levenslange gevangenisstraf opleggen, dan wel voorzien in een mechanisme voor een nieuwe beoordeling van een opgelegde levenslange gevangenisstraf na een periode van meestal 25 jaar.
- * Het Hof concludeert dat uit artikel 3 EVRM voortvloeit dat een levenslange gevangenisstraf «reducible» moet zijn in de zin dat een beoordeling kan plaatsvinden van de omstandigheden die de persoon van de veroordeelde betreffen in termen van resocialisatie en die zo belangrijk zijn dat de voortzetting van de detentie niet langer een met de strafrechtstoepassing na te streven doel dient.
- * Gelet op de beoordelingsvrijheid van staten is het echter niet aan het Hof om voor te schrijven *welke vorm* (rechterlijk of administratief) een nieuwe beoordeling moet hebben. Ook is het niet aan het Hof om voor te schrijven *wanneer* de nieuwe beoordeling plaats moet vinden. In het nationale en internationaal recht is overigens duidelijke steun te vinden voor een mechanisme dat voorziet in een nieuwe beoordeling 25 jaar na het opleggen van de straf en verdere beoordelingen daarna.
- * Als het nationale recht niet voorziet in een mechanisme of mogelijkheid van een nieuwe beoordeling, dan voldoet het opleggen van een levenslange gevangenisstraf niet aan de vereisten van artikel 3 EVRM. In dat geval doet de onverenigbaarheid met het EVRM zich al bij het opleggen van de levenslange gevangenisstraf voor en niet pas in een later stadium van de detentie.

Toetsing van het Engelse recht aan deze beginselen

- * Na toetsing van het Engelse recht aan deze vereisten van het EVRM komt het Hof tot de conclusie dat het Engelse recht onvoldoende duidelijk is met betrekking tot het perspectief op invrijheidstelling. Ondanks een brede bevoegdheid van de bevoegde minister om over de

invrijheidstelling te beslissen, wordt deze bevoegdheid in de geldende regels zeer beperkt ingevuld (alleen als de veroordeelde terminaal ziek is of anderszins (bijna) nergens meer toe in staat). Dit zijn dermate beperkte omstandigheden dat betwijfeld kan worden of hierbij daadwerkelijk sprake is van invrijheidstelling. Het Hof is van oordeel dat deze invrijheidstelling vanwege humanitaire redenen niet is wat het Hof in zijn rechtspraak bedoeld met perspectief op invrijheidstelling.

- * Dat gedetineerden op grond van de *Human Rights Act* ook nog om andere redenen om invrijheidstelling zouden kunnen verzoeken, lost het probleem van de onduidelijkheid van het Engelse recht niet op. Daarnaast ontbreekt een specifiek mechanisme dat voorziet in een nieuwe beoordeling van «whole life orders».
- * Het Hof concludeert dat in de in deze zaak voorgelegde gevallen geen sprake is van veroordelingen tot levenslange gevangenisstraf die «reducible» zijn.
- * Tot slot merkt het Hof nog op dat de conclusie dat er sprake is van een schending van het EVRM niet betekent dat er geen gronden meer (kunnen) zijn voor de voortzetting van de detentie van klagers. Zij kunnen aan de uitspraak dan ook geen perspectief op invrijheidstelling op korte termijn ontlennen.

Gevolgen voor Nederland?

- * Zoals altijd bij uitspraken van het Hof gaat het om een uitspraak in een individuele zaak, in dit geval met drie klagers. De uitspraak betreft de uitleg van het EVRM in relatie tot de in die zaak aan de orde zijnde feiten en omstandigheden. Er moet daarom altijd terughoudendheid worden betracht met betrekking tot het verbinden van algemene conclusies aan uitspraken van het Hof. De vraag of een uitspraak ook gevolgen heeft voor andere landen, met andere rechtssystemen en andere feiten en omstandigheden, laat zich zelden eenvoudig beantwoorden.
- * In de onderhavige zaak kwam het Hof tot de conclusie dat het Engelse recht onvoldoende duidelijk is met betrekking tot het perspectief op invrijheidstelling van levenslanggestraften. Ondanks een brede bevoegdheid van de bevoegde minister om over de invrijheidstelling te beslissen, wordt deze bevoegdheid in de geldende regels zeer beperkt ingevuld en heeft zij de eveneens bestaande mogelijkheid van gratie («the Royal Prerogative of Mercy») vrijwel volledig vervangen. Alleen als de veroordeelde terminaal ziek is of anderszins (bijna) nergens meer toe in staat, kan de minister zogenaamd «compassionate release» verlenen. Dit zijn volgens het Hof dermate beperkte omstandigheden dat betwijfeld kan worden of hierbij daadwerkelijk sprake is van invrijheidstelling, zoals door het Hof bedoeld in zijn rechtspraak over het perspectief op invrijheidstelling.
- * Het Hof stelde verder vast dat een specifiek mechanisme dat voorziet in een nieuwe beoordeling van opgelegde levenslange gevangenisstraf in het Engelse recht ontbrak.
- * Omdat er onvoldoende sprake was van uitzicht om ooit nog vrij te komen («prospect of release») en er geen mogelijkheid van een herbeoordeling («possibility of review») bestond, stelde het Hof vast dat ten aanzien van de drie klagers in deze zaak niet was voldaan aan de vereisten van artikel 3 van het EVRM.
- * In Nederland kunnen personen die zijn veroordeeld tot levenslange gevangenisstraf, net als anderen die tot (gevangenis) straf zijn veroordeeld, een gratieverzoek indienen. Gratie kan onder meer 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 wordt gediend (artikel 2, aanhef en onderdeel b, van de Gratiwet). Dit sluit nauw aan bij de overweging van het Hof dat er in het nationale recht een mogelijkheid van een nieuwe beoordeling moet bestaan die de bevoegde autoriteiten in staat stelt «to consider whether any changes in the life prisoner are so significant, and such progress towards rehabilitation has been made in the course of the sentence, as to mean that continued detention can no longer be justified on legitimate penological grounds» (§ 119 van het Vinter-arrest).
- * Gratieverzoeken worden conform de door de Gratiwet voorgeschreven procedure afgehandeld. Voor de beoordeling van gratieverzoeken van levenslanggestraften wordt de rechter die de straf heeft opgelegd en het openbaar ministerie om advies gevraagd. Indien

aangewezen, vindt er ten behoeve van de advisering door de rechter en het openbaar ministerie, nader onderzoek plaats. Dit nader onderzoek kan de (psychische) gesteldheid van de verzoeker betreffen en het risico dat verzoeker nog vormt voor de samenleving, maar kan ook betrekking hebben op de gevolgen die een eventuele gratiëring zou hebben voor slachtoffers en nabestaanden of de samenleving meer in het algemeen.

- * Aan de hand van de adviezen wordt vervolgens op basis van de individuele omstandigheden van de levenslanggestrafte en met inachtneming van maatschappelijke belangen en de belangen van slachtoffers en nabestaanden op het gratieverzoek beslist. Naast de vergeldingscomponent en de ernst van het delict kunnen ook andere aspecten een rol spelen, zoals de leeftijd van een levenslanggestrafte en zijn of haar medische- en psychiatrische toestand. Het gevaar dat een levenslanggestrafte vormt voor de samenleving is voor de beslissing om al dan niet gratie te verlenen uiteraard een doorslaggevend punt van afweging en moet dat ook zijn in het licht van de overwegingen van het Hof over de positieve verplichtingen van de staat.¹
- * Anders dan volgens het Hof in Engeland het geval is, is het in Nederland niet zo dat een levenslang gestrafte alleen in aanmerking zou kunnen komen voor gratie als hij nog maar een paar maanden te leven heeft of anderszins (bijna) nergens meer toe in staat is. Het is zo dat de laatste keer dat een gratieverzoek van een levenslanggestrafte werd ingewilligd (in 2009), de terminale ziekte van betrokkene daaraan ten grondslag lag. Het is ook zo dat er buiten dit geval, geen recente gevallen zijn waarin een gratieverzoek van een levenslanggestrafte is ingewilligd. Maar daardoor ontbreekt in Nederland nog niet een reëel perspectief voor levenslanggestraften om ooit vrij te komen. Relevant is in dit verband de opmerking van het Hof dat het enkele feit dat een levenslange gevangenisstraf in de praktijk ook daadwerkelijk voor de rest van het leven wordt ondergaan, niet betekent dat de straf in de woorden van het Hof «irreducible» is geworden (§ 108 van het Vinter-arrest). In zijn arrest van 16 juni 2009 (LJN: BF3741) achtte de Hoge Raad de stelling in het cassatiemiddel dat in Nederland een opgelegde levenslange gevangenisstraf nimmer wordt verkort, zodat een dergelijke verkorting in feite illusoir is, onvoldoende onderbouwd, gelet op de hierover in de uitgebreide en goed gedocumenteerde conclusie van de advocaat-generaal Knigge verstrekte informatie.
- * De gratieprocedure en de binnen dat kader zo nodig uit te voeren onderzoeken maken in Nederland de nieuwe beoordeling mogelijk die volgens het Hof noodzakelijk is om vast te stellen of met het voortzetten van de detentie nog een legitiem doel wordt gediend.
- * Het Hof merkt in zijn uitspraak op dat het, gelet op de beoordelingsvrijheid van staten, niet zijn taak is om voor te schrijven welke vorm (rechterlijk of administratief) een nieuwe beoordeling moet hebben. Evenmin is het aan het Hof om voor te schrijven wanneer de nieuwe beoordeling moet plaatsvinden. Wel geeft het Hof aan dat in het nationale en internationaal recht duidelijke steun is te vinden voor een mechanisme dat voorziet in een nieuwe beoordeling 25 jaar na het opleggen van de straf en verdere beoordelingen daarna (§ 120 van het Vinter-arrest). In Nederland wordt door de administratie over gratie beslist. De rechter en het openbaar ministerie spelen evenwel bij deze beslissing een belangrijke rol. Een gratieverzoek kan worden ingediend nadat een straf onherroepelijk is geworden. Er is geen regel die voorschrijft dat een gratieverzoek van een levenslanggestrafte pas na een bepaalde periode van bijvoorbeeld 20 of 25 jaar kan worden ingediend. Uiteraard is de periode van

¹. Het Hof zegt daarover in § 108 van het Vinter-arrest: «In this respect, the Court would emphasise that no Article 3 issue could arise if, for instance, a life prisoner had the right under domestic law to be considered for release but was refused on the ground that he or she continued to pose a danger to society. This is because States have a duty under the Convention to take measures for the protection of the public from violent crime and the Convention does not prohibit States from subjecting a person convicted of a serious crime to an indeterminate sentence allowing for the offender's continued detention where necessary for the protection of the public [...]. Indeed, preventing a criminal from re-offending is one of the "essential functions" of a prison sentence [...]. This is particularly so for those convicted of murder or other serious offences against the person. The mere fact that such prisoners may have already served a long period of imprisonment does not weaken the State's positive obligation to protect the public; States may fulfil that obligation by continuing to detain such life sentenced prisoners for as long as they remain dangerous [...].».

reeds ondergane detentie wel relevant voor de beoordeling van de rechter en het openbaar ministerie in het kader van de advisering op het gratieverzoek of met het voortzetten van de detentie (ook) nog het doel van de vergelding van het aangerichte leed wordt gediend.

Conclusie

- * In het licht van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de situatie in Nederland niet vergelijkbaar is met de situatie in Engeland. Ook voor levenslanggestraften bestaat in Nederland de mogelijkheid van gratie. Daarmee bestaat in Nederland het mechanisme en de mogelijkheid om te komen tot een nieuwe beoordeling van de doelen die met de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf worden gediend. De uitspraak van het EHRM in de zaak Vinter hoeft daarom naar mijn oordeel geen consequenties te hebben voor de wijze waarop Nederland moet omgaan met levenslanggestraften.