



Rapport

Datum: 22 juni 2000

Rapportnummer: 2000/226

Klacht

Op 8 november 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer E. te Vught, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Justitie. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Minister van Justitie niet heeft beslist op zijn gratieverzoek van 4 januari 1999.

Achtergrond

De wijze waarop een gratieverzoek wordt behandeld is onder meer vastgelegd in de Gratiwet (Wet van 23 december 1987, Stb. 598). Hierin is onder meer bepaald dat de Minister van Justitie, voordat op een gratieverzoek wordt beschikt, door tussenkomst van het openbaar ministerie advies inwint bij het gerecht dat de straf of maatregel heeft opgelegd. De Gratiwet kent geen termijnen waarbinnen op een gratieverzoek dient te worden beslist, terwijl (termijnen uit) de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing (zijn) is op de behandeling van gratieverzoeken, omdat het de tenuitvoerlegging van strafrechtelijk beslissingen betreft (artikel 1:6 onder a Algemene wet bestuursrecht).

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Hij maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie. De Minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker wendde zich al eerder, te weten op 1 juli 1998, tot de Nationale ombudsman, omdat de Minister van Justitie nog geen beslissing had genomen op zijn gratieverzoek uit

1991. In zijn reactie op die klacht deelde de Minister mee dat verzoeker inmiddels de straf, waarvoor hij gratie had gevraagd, had uitgezeten, zodat de Minister genoodzaakt was het verzoek buiten behandeling te laten. De Minister gaf aan dat verzoeker nog wel de mogelijkheid had een gratieverzoek in te dienen voor de vonnissen op grond waarvan hij inmiddels was gedetineerd. In dat geval, zo gaf de Minister aan, kon hij de omstandigheden waarop eerdere verzoeken waren verwerkt uitdrukkelijk onder de aandacht van de rechterlijke macht brengen, met het verzoek hiermee bij de advisering rekening te houden. De Nationale ombudsman was van oordeel dat het Ministerie van Justitie ernstig tekort was geschoten bij de behandeling van het gratieverzoek (zie rapport 99/59).

2. Op 4 januari 1999 diende verzoeker opnieuw een gratieverzoek in bij het Ministerie van Justitie. Hierop is een beslissing genomen op 10 maart 2000.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.

C. Standpunt MINISTER VAN JUSTITIE

1. In reactie op de klacht bracht de Minister van Justitie het volgende naar voren:

"...De heer E. heeft mij op 4 januari 1999 een (nieuw) gratieverzoek gestuurd. Op dat moment was de heer E. nog gedetineerd voor het arrest van het Hof te Arnhem, behorende bij parketnummer (...). Tevens staat nog ter executie open een arrest van het Hof te Leeuwarden, behorend bij parketnummer (...). Dit laatste arrest betreft een geldboete van fl. 500,- met subsidiair vervangende hechtenis.

Naar aanleiding van het gratieverzoek heb ik advies ingewonnen bij het Hof te Leeuwarden en het Hof te Arnhem.

Ten aanzien van het arrest van het Hof Leeuwarden

Op 1 maart 1999 heb ik het gratieverzoek met begeleidend schrijven (waarin de achtergrond van verzoekers eerdere gratieverzoek is beschreven en wordt verzocht daarmee rekening te houden bij de beoordeling van het - nieuwe - gratieverzoek; N.o.) verzonden aan de rechtbank Assen (...). Op 8 maart 1999 ontving ik bericht van het arrondissementsparket te Assen. Dit bericht bevatte de mededeling dat genoemde gratieverzoek betrekking had op een arrest van het Hof te Leeuwarden (...). Naar aanleiding van dit bericht heb ik op 23 maart 1999 het gratieverzoek met begeleidend schrijven naar de procureur-generaal te Leeuwarden verzonden (...).

Op 19 juli 1999 heb ik, voor de eerste keer, het parket-generaal te Leeuwarden schriftelijk gerappelleerd. Een kopie van deze rappelbrief is niet opgenomen in het dossier. Het is

gebruikelijk het verzenden van een rappelbrief aan te tekenen op de kaft het gratiedossier. (...) De aantekening RIT duidt op de uitgestuurde rappelbrief. Op 9 september 1999 heb ik het parket-generaal te Leeuwarden voor de tweede keer, per fax, gerappelleerd (...). Op 11 november 1999 ontving ik van het Hof te Leeuwarden een negatief advies met betrekking tot het gratieverzoek (...).

Ten aanzien van het arrest van het Hof Arnhem

Op 29 januari 1999 heb ik het gratieverzoek verzonden aan het parket-generaal te Arnhem. Ik ben echter, abusievelijk, vergeten dit gratieverzoek gepaard te laten gaan van een begeleidend schrijven. Op 1 maart 1999 heb ik het parket-generaal te Arnhem een brief verzonden met de achtergrond van het eerder door de heer E. ingediende gratieverzoek (...).

Op 19 juli 1999 heb ik, voor de eerste keer, het parket-generaal te Arnhem schriftelijk gerappelleerd. Een kopie van deze rappelbrief is niet opgenomen in het dossier. Op 16 september 1999 heb ik telefonisch contact gehad met het parket-generaal te Arnhem. Het gratieverzoek van de heer E. was aldaar niet bekend. Een medewerker van het parket-generaal had mij toegezegd een ander na te zoeken. Van dit gesprek is een aantekening gemaakt in het dossier (...). Op 25 oktober 1999 heb ik voor de tweede keer, telefonisch contact gehad met het parket-generaal te Arnhem. Het gratieverzoek van de heer E. was op dat moment nog niet gevonden. Van dit gesprek is een aantekening gemaakt in het dossier (...). Bij fax van 5 november 1999 heb ik de registratiekaart van de heer E. naar het parket-generaal te Arnhem verzonden (...).

Bij faxbericht van 8 november 1999 heb ik het negatieve advies van het parket-generaal te Arnhem ontvangen (...). De fax geeft aan dat na ontvangst door het parket-generaal van een verzoek om nader advies van het Hof te Arnhem, het parket-generaal geen nadere stappen heeft ondernomen. Hierdoor is de behandeling van het gratieverzoek ernstig vertraagd. Ik bied u hiervoor mijn oprechte excuses aan.

Op 3 december 1999 heb ik het Hof te Arnhem de gevraagde informatie met begeleidend schrijven doen toekomen (...). In deze brief heb ik op een spoedige afhandeling van het gratieverzoek aangedrongen.

Op 18 januari 2000 heb ik het Hof te Arnhem telefonisch gerappelleerd in deze zaak. Bij brief van 19 januari 2000 heeft het Hof te Arnhem mij bericht dat zij het parket-generaal nogmaals om verslag heeft gevraagd (...). Naar aanleiding van het telefonisch onderhoud met het Hof, heeft het Hof te Arnhem het parket-generaal gerappelleerd. Op 8 februari 2000 heb ik het negatieve advies van het Hof te Leeuwarden ontvangen (...).

(...)

Ten aanzien van de klacht

In beginsel geldt er voor de behandeling van een gratieverzoek een streeftermijn van een halfjaar. Ik merk hierbij op dat de termijn waarbinnen de gratieverzoeken worden afgehandeld mede wordt bepaald door de aard en inhoud van het gratieverzoek. Daarnaast is mijn ministerie gehouden inlichtingen aan het openbaar ministerie en de zittende magistratuur te vragen.

De verzoeken om inlichtingen bij het openbaar ministerie en de zittende magistratuur zijn gebonden aan een reactietermijn. De duur van deze termijn is afhankelijk van de aard van de zaak. De gratieverzoeken worden ingedeeld in onderstaande categorieën:

1. een gratieverzoek dat betrekking heeft op een persoon die ten tijde van het indienen van het gratieverzoek gedetineerd is;
2. een gratieverzoek dat betrekking heeft op de ontzegging van de rijbevoegdheid;
3. een gratieverzoek dat betrekking heeft op een persoon die ten tijde van het indienen van het gratieverzoek niet gedetineerd is;
4. een herhaald/nader gratieverzoek;
5. een ambtshalve gratieverzoek.

Voor de eerste twee categorieën hanteert mijn ministerie een reactietermijn van twee maanden. Voor de overige categorieën hanteert mijn ministerie een reactietermijn van vier maanden.

Indien het openbaar ministerie en/of de zittende magistratuur binnen de gestelde reactietermijn de verzochte inlichtingen niet verstrekt worden er rappelbrieven verstuurd.

Via het geautomatiseerde registratiesysteem wordt wekelijks een overzicht van de gratiedossiers gemaakt waarin de reactietermijn verbonden aan de inlichtingen is overschreden. Medewerkers van mijn ministerie versturen vervolgens rappelbrieven. Deze rappelbrieven geven het openbaar ministerie en/of de zittende magistratuur een termijn van anderhalve maand om de verzochte inlichtingen te verstrekken. Er wordt maximaal drie maal gerappelleerd.

Bij de behandeling van het gratieverzoek van de heer E. heeft mijn ministerie de rappeltermijn van twee maanden niet in acht genomen. Bovendien is het gratieverzoek bij één van de adviserende instanties abusievelijk opgeborgen in plaats van aan mijn ministerie doorgezonden. Dit leidt er mijns inziens toe dat de klacht van de heer E., betreffende het feit dat ik nog niet op zijn gratieverzoek heb beslist gegrond is. Zoals reeds aangegeven heb ik inmiddels een machtiging tot afwijzing van het gratieverzoek opgemaakt. Nadat Hare Majesteit een beslissing heeft genomen op deze machtiging zal ik de zaak met voorrang afhandelen..."

2. In antwoord op de vraag van de Nationale ombudsman om nadere informatie over de stand van zaken met betrekking tot het project Redesign Gratie deelde de Minister het volgende mee:

"...Ten aanzien van de stroomlijning van de gratieprocedure

Op 9 juni 1999 heb ik u geïnformeerd over het project Redesign Gratie, dat erop gericht is om alle partners uit de gratieketen (politie, openbaar ministerie, zittende magistratuur, het departement (directie Bestuurszaken) en het kabinet der Koning) samen te laten werken om de gratieprocedure te bekorten, de kwalitatieve gevalsbehandeling te verbeteren en misbruik van de gratieprocedure tegen te gaan.

Om de beheersbaarheid en de uitvoerbaarheid van het project te waarborgen is het project opgedeeld in drie fasen. In de eerste fase worden op basis van een knelpuntenanalyse (op hoofdlijnen) voorstellen ontwikkeld voor de verbetering en stroomlijning van de gratieprocedure. Na besluitvorming op basis van deze voorstellen zal in de tweede fase de verdere uitwerking en implementatie worden uitgevoerd. De derde fase is gericht op het uitvoeren van de verbeteringsvoorstellen.

In de eerste fase van het project zijn een knelpuntenanalyse en een verbeterpuntenanalyse opgesteld. (...). In de knelpuntenanalyse wordt geconcludeerd dat het beeld van gratie als vangnet voor uitzonderlijke gevallen niet meer strookt met de werkelijkheid. Een gratieverzoek wordt ingediend in ongeveer 10% van de opgelegde vonnissen. Een opvallende categorie die de afgelopen jaren sterk in omvang is toegenomen heeft betrekking op verzoeken van bij verstek veroordeelden tot omzetting van een vrijheidsstraf in een taakstraf (de zgn. omzettingzaken). Ook de open toegang en het verkrijgen van opschortende werking die verbonden is aan het indienen van een gratieverzoek zijn belangrijke oorzaken van de aantrekkingskracht van het gratie-instrument. Bovendien wordt ten aanzien van de bedrijfsvoering geconstateerd dat geen sprake is van een onderling samenhangende ketengerichte aanpak waarbij procesmatig wordt gewerkt en gestuurd.

In de verbeterpuntenanalyse worden oplossingsrichtingen beschreven voor de gesignaleerde ongewenste ontwikkelingen. Bovendien bevat deze analyse een aanzet voor oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde knelpunten in de bedrijfsvoering. Uit de verbeterpuntenanalyse komt een richting naar voren die de instroom van gratieverzoeken in beperkte mate reguleert door wettelijke drempels op te werpen en door het introduceren van formele voorwaarden waaraan een gratieverzoek moet voldoen. Daarnaast komt naar voren dat de categorie omzettingzaken anders zou moeten worden geregeld en de casescreenings-, advies-, en beslissingsfase moet worden gestroomlijnd. De gratieverzoeker moet een actieve rol krijgen, door middel van het invoeren van een gratieformulier met een verplichting tot het stellen en onderbouwen van gratiemotieven. De toets op contra-indicaties wordt geïntensiveerd en de verplichte politie-inlichtingen worden

vervangen door een systeem van inlichtingen op maat. Bovendien moeten de doorlooptijden worden teruggebracht door een vermindering van schakels en handelingen en een centrale processturing.

Op dit moment bevindt het project zich in de tweede fase. In deze fase worden de verbetervoorstellen verder uitgewerkt en wordt een aanzet gemaakt voor de implementatie van de verbetervoorstellen..."

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt erover dat de Minister van Justitie op het moment dat hij zich op (8 november 1999) tot de Nationale ombudsman wendde nog steeds geen beslissing had genomen op zijn gratieverzoek van 4 januari 1999.

2. De Gratiwet kent geen termijn waarbinnen op een gratieverzoek moet worden beslist. Verder is de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op dit soort beslissingen. Aldus is geen wettelijke termijn vastgesteld voor de behandeling van gratieverzoeken. Niettemin vereist de zorgvuldigheid jegens betrokkenen dat het Ministerie van Justitie binnen redelijke termijn beslist op een gratieverzoek.

De Minister van Justitie heeft meegedeeld dat voor de behandeling van een gratieverzoek een streeftermijn geldt van een half jaar, waarbij hij aantekende dat het Ministerie gehouden is inlichtingen te vragen aan het openbaar ministerie en aan de zittende magistratuur.

3. Bij beschikking van 10 maart 2000 is een beslissing genomen op het gratieverzoek, dus ruim veertien maanden na indiening van het verzoek.

4. Uit het onderzoek is gebleken dat de termijn voor het nemen van een beslissing op het gratieverzoek deels niet kan worden toegerekend aan het Ministerie van Justitie, nu de adviezen van de beide aangeschreven gerechtshoven enige tijd op zich hebben laten wachten. Nadat één gerechtshof het desbetreffende ressortsparket om nadere inlichtingen had gevraagd, heeft dit parket bovendien het gratieverzoek abusievelijk opgeborgen in plaats van het door te zenden naar het Ministerie, waardoor de behandeling van het gratieverzoek ernstig werd vertraagd.

Wel kan het Ministerie worden verweten, dat de binnen het ministerie geldende rappeltermijnen niet in acht zijn genomen. Zeker nu het Ministerie van Justitie bij de behandeling van een eerder gratieverzoek van verzoeker ernstig tekort was geschoten, had bij de behandeling van dit gratieverzoek een grote voortvarendheid mogen worden verwacht. In zoverre heeft het Ministerie van Justitie dan ook onvoldoende actie ondernomen om het uitbrengen van de gevraagde adviezen te bespoedigen. Met de Minister is de Nationale ombudsman dan ook van oordeel dat de onderzochte gedraging

niet behoorlijk is.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.