



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de minister van Justitie zijn (derde) gratieverzoek van 20 juni 2002 heeft behandeld. Met name klaagt verzoeker erover dat de minister van Justitie:

1. zijn gratieverzoek op 25 januari 2006 heeft afgewezen terwijl het in het kader van verzoekers gratieverzoek gegeven rechterlijk advies niet afwijzend luidde;
2. citaten uit het Klinisch Psychologisch Onderzoeksrapport uit hun context heeft gehaald en verkeerd heeft geïnterpreteerd;
3. in zijn beslissing tegenstrijdige mededelingen heeft gedaan over de mogelijkheid om op grond van de Volgregeling Langgestraften in vrijheid te worden gesteld na het uitzitten van een derde deel van de straf.

Beoordeling

Algemeen

1. Verzoeker is in Duitsland tot levenslange gevangenisstraf veroordeeld wegens moord in vereniging. In het kader van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots) achtte de arrondissementsrechtbank te Arnhem de tenuitvoerlegging van het Duitse vonnis in Nederland toelaatbaar en veroordeelde zij verzoeker op 9 juli 1999 tot een gevangenisstraf van twintig jaar.
2. In 1999 en 2000 verzocht verzoeker om gratie, welke verzoeken werden afgewezen.
3. Op 20 juni 2002 diende verzoeker een derde gratieverzoek in. In dit gratieverzoek voerde verzoeker aan dat er een nieuwe omstandigheid was ontstaan door het vervallen van de Volgregeling langgestraften (zie Achtergrond, onder 1.). Verder stelde verzoeker de vraag hoe het aannemelijk zou kunnen worden dat de voortzetting van de straf geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel dient, indien hiernaar geen onderzoek werd verricht.
4. In het kader van de gratieprocedure diende de rechtbank te Arnhem (hierna: de rechtbank) advies uit te brengen aan de minister van Justitie en diende het Openbaar Ministerie (hierna: OM) schriftelijk verslag uit te brengen aan de rechtbank (zie Achtergrond, onder 2.2. en 2.3.). Het OM te Arnhem gaf bij brief van 2 september 2003 het advies aan het ministerie dat de enkele omstandigheid van het afschaffen van de Volgregeling langgestraften geen reden vormde tot een positieve advisering nu hierin op andere wijze werd voorzien. Alvorens advies te geven, vroeg de rechtbank om een klinisch psychologisch onderzoek en evaluatie van het detentieverloop van verzoeker, gelet op de vraagstelling van verzoeker in zijn gratieverzoek. Het Ministerie van Justitie verzocht het

Penitentiair Selectiecentrum hieraan uitvoering te geven.

5. Op 12 oktober 2004 bracht het Penitentiair Selectie Centrum een rapport uit naar aanleiding van een Klinisch Psychologisch Onderzoek (verder: KPO-rapport).

6. Op 17 februari 2005 deelde de rechtbank de minister mee dat mededader H.S. gedetineerd zou zijn tot 25 december 2005 en dat mededader S.S. op 23 september 2002 was vrijgekomen. De rechtbank adviseerde de minister dat, ervan uitgaande dat de beide mededaders waren veroordeeld tot een straf van dezelfde duur als verzoeker, gratiëring voor de hand lag en wel in die zin dat verzoeker per 25 december 2005 ook op vrije voeten hoorde te komen. Dat bracht het gelijkheidsbeginsel met zich mee, aldus de rechtbank.

7. Bij brief van 27 april 2005 adviseerde het OM de minister om gelet op de inhoud van het KPO-rapport en informatie over de invrijheidsstelling van de mededaders, de verzochte gratie niet te verlenen.

8. Bij brief van 25 januari 2006 deelde de minister van Justitie verzoeker mee dat hij het gratieverzoek met Koninklijke machtiging afwees. Die beslissing lichtte hij in de brief als volgt toe:

"(...) Het OM heeft naar aanleiding van het gratieverzoek aangegeven dat het in vrijheid stellen na het uitzitten van een derde deel van de straf, ook toen de Volgregeling Langgestraften nog bestond, niet mogelijk was. De Volgregeling voorzag in de procedure waarbij de gedetineerde omstreeks het tijdstip waarop een derde van zijn totale straftijd was verstreken in principe aan een hernieuwd klinisch onderzoek werd onderworpen. Een mogelijke uitkomst van dit onderzoek zou een vervroeging van de datum van (voorwaardelijke) invrijheidstelling via een gratieprocedure kunnen zijn. De rechtbank heeft naar aanleiding van het gratieverzoek aangegeven het gratieverzoek aldus te interpreteren dat u meent dat er aanleiding is om te toetsen of er met de verdere tenuitvoerlegging van de straf nog enig met de strafrechtstoepassing na te streven doel wordt gediend. In dit verband is een zogenoemd KPO-rapport opgesteld. Uit dit KPO-rapport blijkt niet dat met de tenuitvoerlegging van de straf geen redelijk doel meer wordt gediend. U wordt gekenschetst als iemand met een 'behoorlijk incasseringsvermogen' die 'controle en balans weet te bewaren' en 'relatief stabiel' is en die op termijn in aanmerking kan komen voor een uitgebreid resocialisatieproject, maar gezien het strafrestant, eerst teruggeplaatst moet worden naar een gesloten gevangenis. Het gerecht heeft vervolgens (voorwaardelijk) positief over uw gratieverzoek geadviseerd. Niet op basis van het KPO-rapport, maar op basis van het (vermoedelijk) vrijkomen van twee mededaders, die tot een straf van dezelfde duur als de u opgelegde straf zijn veroordeeld. Zo is een mededader al in september 2002 in vrijheid gesteld. Een andere mededader zou mogelijk op 25 december 2005 worden vrijgelaten. Het gelijkheidsbeginsel brengt volgens het gerecht mee dat in dat geval ook u op 25 december 2005 vrijgelaten zou moeten worden. Het OM adviseert negatief. Het ziet in het gratieverzoek en het KPO-rapport geen valide argumenten voor

het verlenen van gratie. Ten aanzien van de mededaders wordt opgemerkt dat de in 2002 vrijgelaten mededader als jeugdige tot de maximum jeugdstraf van tien jaar gevangenisstraf is veroordeeld en na ommekomst van tweederde daarvan in vrijheid is gesteld. Van de andere dader stond volgens het OM geenszins vast dat die op 25 december 2005 zou worden vrijgelaten. Ik wijs uw gratieverzoek met Koninklijke machtiging af. Ik ben van mening dat met het KPO-rapport niet is vastgesteld dat met de tenuitvoerlegging van de onderhavige straf geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel meer wordt gediend. Dat rapport is, mede gezien het advies van het Openbaar Ministerie, dus geen reden om gratie te verlenen. De nog gedetineerde mededader, die in Duitsland eveneens een levenslange gevangenisstraf heeft gekregen, wordt, zo is mij gebleken, op zijn vroegst in december 2010 in vrijheid gesteld. U gratie verlenen op basis van het gelijkheidsbeginsel, zoals het gerecht suggereert, kan dus ook niet aan de orde zijn."

9. Verzoeker wendde zich vervolgens tot de Nationale ombudsman.

I. Ten aanzien van het afwijzen van het gratieverzoek terwijl het rechterlijk advies niet afwijzend luidde

Bevindingen

1. Verzoeker klaagt erover dat de minister van Justitie zijn gratieverzoek op 25 januari 2006 heeft afgewezen terwijl het in het kader van verzoekers gratieverzoek gegeven rechterlijk advies niet afwijzend luidde. Verzoeker stelt dat de minister van Justitie niet gemachtigd is om afwijzend op een gratieverzoek te beschikken, als het ingewonnen rechterlijk advies niet afwijzend luidt, zoals in zijn geval. Volgens hem dient zijn straf in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel te worden omgezet in vijftien jaar, nu vast is komen te staan dat de aan de mededader opgelegde levenslange gevangenisstraf is (of wordt) omgezet naar een straf van vijftien jaar.

2. De minister reageerde bij brief van 9 januari 2008 en achtte de klacht ongegrond. Hij was van mening dat het gratieverzoek zorgvuldig was behandeld en de uitkomst voldoende gemotiveerd aan verzoeker kenbaar was gemaakt. Volledigheidshalve merkte hij het volgende op ten aanzien van de machtiging om afwijzend op de klacht (het gratieverzoek: N.o.) te kunnen beschikken. Bij afwijzende adviezen van het gerecht is de minister 'automatisch' gemachtigd om afwijzend te beslissen en wel op basis van artikel 8, lid 2, van de Gratiewet (zie Achtergrond, onder 2.5.). Dit ligt anders wanneer het om een langgestrafte gaat, zoals in dit geval. Dan geldt de machtiging van voornoemd artikel niet. De minister verwees hiervoor naar artikel 8, lid 3, van de Gratiewet (zie Achtergrond, onder 2.5.). Om afwijzend te kunnen beslissen moet dan een machtiging worden gevraagd aan Hare Majesteit de Koningin. De desbetreffende machtiging was op 5 januari 2006 verkregen. De minister verwees hierbij naar de bijgevoegde machtiging. De minister deelde mee dat waar in de afwijzende beslissing van 25 januari 2006 wordt gesproken

over "Koninklijke machtiging", dus wordt bedoeld op deze op 5 januari 2006 van de Koningin verkregen machtiging. Het is derhalve geen verwijzing naar artikel 8, lid 2, van de Gratiwet, aldus de minister. Overigens bestaat volgens hem ook de mogelijkheid om bij een (voorwaardelijk) positief advies van het gerecht een afwijzende beslissing te nemen. Dan geldt hetzelfde als is vermeld ten aanzien van de langgestraften.

Ten aanzien van de klacht deelde de minister mee dat de rechtbank in zijn advies van 17 februari 2005 het volgende had geadviseerd: "Ervan uitgaande dat beide mededaders zijn veroordeeld tot een straf van dezelfde duur als veroordeelde, dan ligt gratiëring voor de hand en wel in die zin dat veroordeelde per 25 december 2005 (ook) op vrije voeten behoort te komen. Dat brengt het gelijkheidsbeginsel met zich". De minister stelde zich op het standpunt dat niet aan genoemde voorwaarde werd voldaan, nu de betreffende mededader niet in 2005 was vrijgekomen.

3. Desgevraagd liet de minister ten aanzien van de invrijheidstelling van de mededader weten dat in een fax van 17 november 2005 van het Internationaal Rechtshulp Centrum Noord Oost Nederland werd bevestigd dat de mededader H.S. tot levenslang was veroordeeld. Hieruit bleek tevens dat hij (de mededader; N.o.) op zijn vroegst op 25 december 2010 in vrijheid zou worden gesteld. Tegelijkertijd werd in de fax opgemerkt dat nog niet zeker was of de mededader op die dag ontslagen zou worden, aldus de minister.

4. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman werd de minister om zijn standpunt gevraagd ten aanzien van verzoekers stelling dat zijn gevangenisstraf kon worden omgezet naar vijftien jaar, nu volgens hem vast was komen te staan dat de aan een mededader opgelegde gevangenisstraf ook was omgezet naar vijftien jaar. De rechtbank stelde volgens de minister dat indien een mededader eind 2005 in vrijheid zou worden gesteld, verzoeker in het kader van het gelijkheidsbeginsel ook in vrijheid zou moeten worden gesteld. Het OM had hier tegenover gesteld dat geenszins was komen vast te staan dat een mededader eind 2005 in vrijheid zou worden gesteld. De minister stelde zich op het standpunt dat dit een juiste constatering was, aangezien was gebleken dat de mededader die nog in detentie zat, mogelijk in 2010 in vrijheid zou worden gesteld. Dit was echter een onzekere toekomstige ontwikkeling. Het voerde volgens de minister te ver om hierop vooruit te lopen in het kader van de gratieprocedure. Omzetting van de straf naar vijftien jaar op grond van het gelijkheidsbeginsel was op het moment van het afwijzende gratiebesluit niet aan de orde, aldus de minister. Concluderend liet de minister weten dat hij op grond van het vorenstaande op dat moment redelijkerwijs niet kon aangeven of verzoeker na vijftien jaar in vrijheid moet worden gesteld. Dit zou buiten de kaders van het afwijzende gratiebesluit van 25 januari 2006 treden.

5. Uit één van de door de minister gevoegde bijlagen blijkt dat de Koningin de minister op 5 januari 2006 machtiging had verleend tot afwijzing van het gratieverzoek van verzoeker.

6. Bij het advies van 17 februari 2005 van de rechtbank zijn twee brieven gevoegd. De bijgevoegde ongedateerde brief van het OM aan de rechtbank vermeldt dat mededader H.S. in detentie zit tot 25 december 2005 en mededader S.S. op 23 december 2002 is ontslagen uit detentie. Het OM verwees hierbij naar de fax van 24 december 2004 van het KLPD. Deze bijgevoegde fax vermeldt onder meer het volgende:

"Betreffend H.S.(...) Eine Entscheidung, ob er zum 25-12-05 abgeschoben oder die Strafe hier weiter verbüßen soll, wurde noch nicht getroffen. S.S., wurde nach Verbüßung von 2/3 seiner zehnjährigen Jugendstrafe am 23-09-02 aus der Justizvollzugsanstalt Moers-Kapellen entlassen. (...)"

7. Het advies van 27 april 2005 van het OM bevat het volgende:

"(...) Gelet op de inhoud en met name de slotlinea's van het psychologisch rapport (...) in samenhang met de feiten waarvoor de heer B. gedetineerd is, zie ik geen valide argumenten om positief te reageren op het verzoek. Hierbij neem ik tevens in aanmerking dat de mededader H.S. in Duitsland is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Uit het dossier heb ik begrepen dat de Duitse justitie er van uitgaat dat H.S., zo er al sprake zou zijn van enige gratie, minimaal 15 jaar in detentie zal verblijven. Uit de fax van het IRS-Oost (KLPD: N.o.) van 24 december 2004 blijkt dat de Duitse autoriteiten hebben laten weten dat met betrekking tot H.S. nog geen beslissing is genomen of hij per 25 december 2005 in vrijheid zal worden gesteld dan wel verder gedetineerd blijft. ("Eine Entscheidung, ob er zum 25-12-05 abgeschoben oder die Strafe hier weiter verbüßen soll, wurde noch nicht getroffen.") Weliswaar is de medeverdachte S.S. wel uit detentie ontslagen. Deze verdachte was kennelijk als jeugdige/minderjarige tot de maximum jeugdstraf van 10 jaar veroordeeld en na ommekomst van tweederde daarvan, in vrijheid gesteld."

8. De fax van 17 november 2005 van het Internationaal Rechtshulp Centrum Noord Oost Nederland (IRC-NON) aan het OM vermeldt het volgende:

"(...) H.S. is thans gedetineerd in (...). Betrokkene is tot levenslang veroordeeld en zal op zijn vroegst op 25 december 2010 in vrijheid worden gesteld. Of hij op die dag ontslagen zal worden is echter nog niet zeker."

Beoordeling

9. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Wat betreft het nemen van een beslissing op een verzoek brengt het redelijkheidsvereiste mee dat een bestuursorgaan op basis van alle uit onderzoek verkregen relevante feiten, omstandigheden en standpunten komt tot een afgewogen oordeel.

10. In artikel 122, eerste lid, van de Grondwet (zie Achtergrond, onder 3.) is bepaald dat gratie wordt verleend bij Koninklijk Besluit na advies van een bij de wet aangewezen gerecht en met inachtneming van bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Op grond van de Gratielwet (zie Achtergrond, onder 2.2) wint de minister van Justitie, alvorens hij een beslissing op een gratieverzoek neemt, in beginsel advies in van het gerecht dat de straf of maatregel heeft opgelegd. Het Openbaar Ministerie brengt in het kader van de gratieprocedure schriftelijk verslag uit aan het gerecht. In het kader van een eerder onderzoek van de Nationale ombudsman (rapport 2005/233: zie Achtergrond, onder 4.) heeft de minister van Justitie reeds aangegeven dat de adviezen van Openbaar Ministerie en gerecht als regel leidend zijn. In gratieprocedures wordt derhalve veel gewicht toegekend aan het rechterlijk advies. De minister van Justitie heeft echter een eigen verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke beslissing op het gratieverzoek en de motivering ervan. In verband hiermee dient de minister te beoordelen of het rechterlijk advies en de verdere stukken het te nemen besluit op het gratieverzoek kunnen dragen.

11. Alvorens advies te geven ten aanzien van verzoekers (derde) gratieverzoek, vroeg de rechtbank om een klinisch psychologisch onderzoek en evaluatie van het detentieverloop van betrokkene. Dit naar aanleiding van verzoekers vraag hoe het aannemelijk zou kunnen worden dat een voortzetting van de straf, geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel dient. Op 12 oktober 2004 bracht het Penitentiair Selectie Centrum het KPO-rapport uit. In haar uiteindelijke advies van 17 februari 2005 ging de rechtbank echter niet meer in op de inhoud van de gedragsdeskundige rapportage, waar zij eerder om verzocht had. De rechtbank concludeerde namelijk dat conform het gelijkheidsbeginsel gratiëring voor de hand lag, aangezien volgens haar vast was komen te staan dat mededader H.S. gedetineerd zou zijn tot 25 december 2005 en dat mededader S.S. op 23 september 2002 was vrijgekomen. De rechtbank adviseerde derhalve dat verzoeker per 25 december 2005 ook op vrije voeten hoorde te komen. De rechtbank baseerde zijn informatie over de invrijheidsstelling van mededader H.S. en mededader S.S. op de mededelingen van het Openbaar Ministerie hierover naar aanleiding van de fax van 24 december 2004 van het KLPD. De minister van Justitie baseerde zich in zijn beslissing van 25 januari 2006 onder andere op recentere informatie bestaande uit de fax van het IRC-NON van 17 november 2005. Die fax vermeldt dat mededader H.S. tot levenslang veroordeeld was en dat hij op zijn vroegst op 25 december 2010 in vrijheid zou worden gesteld, maar dat dit nog niet zeker was. De Nationale ombudsman gaat uit van juistheid van de informatie gegeven in laatstgenoemde fax. Nu van de vrijlating van de mededader per 25 december 2005 niet is gebleken, concludeert de Nationale ombudsman dat de minister van Justitie in redelijkheid mocht besluiten om van het advies van de rechtbank, dat op een onjuiste veronderstelling was gebaseerd, af te wijken en het verzoek mocht afwijzen.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

II. Ten aanzien van het uit hun context halen van en verkeerd interpreteren van citaten

Bevindingen

1. Verzoeker klaagt erover dat de minister citaten uit het Klinisch Psychologisch Onderzoeksrapport (KPO) uit hun context heeft gehaald en verkeerd heeft geïnterpreteerd. De stelling van de minister dat uit het KPO niet blijkt dat met de tenuitvoerlegging van de straf geen redelijk doel meer wordt gediend klopt niet, aldus verzoeker. Volgens verzoeker blijkt uit het rapport juist niet dat er met de tenuitvoerlegging een redelijk doel wordt gediend. Uit het rapport blijkt namelijk dat het zinvol is hem gratie te verlenen, juist omdat met het huidige strafrestant de mogelijkheden voor een nuttige besteding van de detentietijd zeer beperkt zijn, aldus verzoeker. Daarnaast zou gratie hem een sneller perspectief bieden op terugkeer in de samenleving en daarmee misschien ook nog een tweede kans op de arbeidsmarkt. Uit het KPO-rapport kan volgens hem in ieder geval niet worden afgeleid dat zijn gratieverzoek dient te worden afgewezen. Verzoeker bestrijdt het standpunt van de minister dat in het KPO-rapport een plaatsing in een gesloten gevangenis wordt geadviseerd. In het rapport wordt vermeld dat gezien zijn strafrestant, hij in een gesloten gevangenis moet worden geplaatst, maar dit is zeker geen advies, aldus verzoeker. Het juiste advies luidt volgens hem: "gezien zijn voorgeschiedenis en persoonlijkheidsstructuur lijkt betrokkene zeker iemand die in aanmerking kan komen voor een uitgebreid resocialisatietraject." De minister haalt de citaten uit hun context, aldus verzoeker.

2. Ook deze klacht achtte de minister niet gegrond. Hiertoe liet hij het volgende weten. De rechtbank had geadviseerd dat in het kader van de beoordeling van het derde gratieverzoek een evaluatie van het detentieverloop diende plaats te vinden. Eerder kon volgens de rechtbank afwijzing van het gratieverzoek niet aan de orde zijn. Op deze wijze had de rechtbank rekening willen houden met de vervallen Volgregeling, aldus de minister. De rechtbank had in haar advies echter overwogen dat "als de evaluatie aangeeft dat met de tenuitvoerlegging geen redelijk strafdoel is gediend dit niet zonder meer betekende dat een positief gratie advies zou volgen". De minister liet verder weten dat het Openbaar Ministerie in zijn advies van 27 april 2005 had aangegeven in de inhoud en met name de slotalinea's van het rapport geen valide argumenten te zien om positief te adviseren op het gratieverzoek. In zijn afwijzing had de minister kort geciteerd uit de slotalinea's van het KPO, waarnaar het Openbaar Ministerie ook verwees. De minister deelde mee slechts in lijn met het advies van het Openbaar Ministerie, aan te willen geven dat bijvoorbeeld verzoekers psychische gesteldheid geen reden was voor het verlenen van gratie. Overigens zonder daarmee te willen aangeven dat de desbetreffende passages in het KPO doorslaggevend zouden zijn, aldus de minister. De minister bleef bij zijn standpunt dat het KPO als geheel geen valide argumenten voor gratieverlening bevatte, mede gezien de ernst van het strafbare feit waarvoor verzoeker veroordeeld was. Dat verzoeker in het KPO las dat het zinvol was om hem gratie te verlenen en dat volgens hem uit het rapport niet kon worden afgeleid dat zijn gratieverzoek diende te worden afgewezen, maakte zijn standpunt niet anders. De opmerkingen uit het KPO-rapport dat 'met het huidige

strafrestant de mogelijkheden voor een nuttige tijdsbesteding beperkt zijn' en gratie 'een sneller perspectief biedt op terugkeer in de samenleving en op de arbeidsmarkt' waren volgens hem geen valide argumenten voor het verlenen van gratie. In reactie op verzoekers stelling, dat de minister van mening zou zijn dat in het KPO-rapport plaatsing in een gesloten gevangenis werd geadviseerd, liet de minister weten dat hij met verzoeker van mening was dat hier inderdaad geen sprake was van een advies. De minister had de betreffende passage in zijn afwijzende besluit geenszins als advies opgevat. Hij had slechts de overweging uit het KPO-rapport weergegeven.

3. Het KPO-rapport van 12 oktober 2004 vermeldt het volgende, voor zover van belang:

"(.....) De vraagstelling van de afdeling Gratie richt zich op "een evaluatie van het detentieverloop van betrokkene. Meetpunten hierbij kunnen zijn het gedrag en de psychische toestand van de heer B. en de omstandigheden in de penitentiaire inrichting waar hij verblijft. (.....) Conclusie en advies. (.....) Gezien zijn voorgeschiedenis en persoonlijkheidsstructuur lijkt betrokkene zeker iemand die in aanmerking kan komen voor een uitgebreid resocialisatieproject. Een eventuele gratieverlening zou voor hem een sneller perspectief bieden op terugkeer in de samenleving en daarmee misschien ook nog op de tweede kans op de arbeidsmarkt. Met zijn huidige strafrestant zijn de mogelijkheden voor een nuttige besteding van zijn detentie echter zeer beperkt. Betrokkene zal dan ook in eerste instantie teruggeplaatst moeten worden in een gesloten gevangenis. Hij heeft de voorkeur uitgesproken voor een terugkeer naar A. (...)."

Beoordeling

4. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit houdt onder meer in dat in een beslissing alle relevante feiten, omstandigheden en argumenten uit een aan die beslissing ten grondslag liggend rapport, door een instantie zodanig zijn weergegeven dat recht wordt gedaan aan de visie van het rapport.

5. Naar het KPO-rapport wordt door de minister in zijn beslissing op het gratieverzoek in de volgende passages verwezen:

"Uit dit KPO-rapport blijkt niet dat met de tenuitvoerlegging van de straf geen redelijk doel meer wordt gediend. U wordt gekenschetst als iemand met een 'behoorlijk incasseringsvermogen' die 'controle en balans weet te bewaren' en 'relatief stabiel' is en die op termijn in aanmerking kan komen voor een uitgebreid resocialisatieproject, maar gezien het strafrestant, eerst teruggeplaatst moet worden naar een gesloten gevangenis." en " Ik ben van mening dat met het KPO-rapport niet is vastgesteld dat met de tenuitvoerlegging van de onderhavige straf geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel meer wordt gediend. Dat rapport is, mede gezien het advies van het Openbaar Ministerie, dus geen reden om gratie te verlenen."

De Nationale ombudsman kan verzoeker in die zin volgen dat uit het KPO-rapport in ieder geval niet direct kan worden afgeleid dat zijn gratieverzoek dient te worden afgewezen. De minister heeft laten weten dat hij het met verzoeker eens is dat er met betrekking tot het "terugplaatsen in een gesloten gevangenis" geen sprake is van een advies. Hij had de betreffende passage ook niet als advies opgevat, maar had slechts de overweging uit het KPO-rapport willen weergeven. Gelet op de context waarin het citaat van het KPO-rapport is weergegeven, namelijk een beslissing mede gebaseerd op de uitkomst van het KPO-rapport, acht de Nationale ombudsman het begrijpelijk dat verzoeker daaruit niet heeft afgeleid dat het slechts ging om een weergave van een overweging, niet zozeer om een doorslaggevend advies. Ten aanzien van de mededeling dat de minister slechts had willen aangeven dat bijvoorbeeld verzoekers psychische gesteldheid geen reden was voor het verlenen van gratie, merkt de Nationale ombudsman op dat de minister had moeten toelichten hoe dit zich verhoudt tot het KPO-rapport waarin is aangegeven dat verzoeker 'op dit moment stabiel is, maar wanneer hij geen perspectief voor zichzelf ziet zijn somberheid zelfs zou kunnen leiden tot een balanssuïcide'. De Nationale ombudsman meent met verzoeker dat de minister citaten hier uit hun context heeft gehaald, nu wel is gekozen voor de woorden 'behoorlijk incasseringsvermogen', 'controle en balans weet te bewaren' en 'relatief stabiel', maar voornoemde passage over de mogelijkheid van suicide niet is weergegeven. Verder vermeldt het KPO-rapport dat 'een eventuele gratieverlening voor hem (verzoeker: N.o.) een sneller perspectief zou bieden op terugkeer in de samenleving en daarmee misschien ook nog op een tweede kans op de arbeidsmarkt. Met zijn huidige strafrestant zijn de mogelijkheden voor een nuttige besteding van zijn detentie echter zeer beperkt. Betrokkene zal dan ook in eerste instantie teruggeplaatst moeten worden in een gesloten gevangenis.' De Nationale ombudsman betwijfelt of aan deze overweging met de zin 'die op termijn in aanmerking kan komen voor een uitgebreid resocialisatieproject, maar gezien het strafrestant, eerst teruggeplaatst moet worden naar een gesloten gevangenis' recht wordt gedaan. Ook de reactie van de minister dat hij niet had willen aangeven dat de desbetreffende passages in het KPO doorslaggevend zouden zijn, roept bij de Nationale ombudsman vraagtekens op, nu niet duidelijk is wat de minister hiermee dan wel had willen aangeven. Het moest voor de minister in ieder geval duidelijk zijn dat verzoeker deze in de beslissing opgenomen citaten wel als doorslaggevende overwegingen zou interpreteren.

Zonder zich uit te laten over de vraag of het KPO-rapport reden was om aan verzoekers gratieverzoek tegemoet te komen, acht de Nationale ombudsman het niet zorgvuldig dat op deze selectieve wijze citaten uit het KPO-rapport zijn opgenomen in de beslissing van de minister. Aldus heeft de minister in strijd gehandeld met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Het bovenstaande geeft aanleiding om een aanbeveling te doen (zie Aanbeveling).

III. Ten aanzien van het doen van tegenstrijdige mededelingen

Bevindingen

1. Ten slotte klaagt verzoeker erover dat de minister in zijn beslissing tegenstrijdige mededelingen heeft gedaan over de mogelijkheid om op grond van de Volgregeling Langgestraften in vrijheid te worden gesteld na het uitzitten van een derde deel van de straf. Verzoeker stelt dat de minister beweert, dat het in vrijheidstellen na het uitzitten van een derde deel van de straf, ook toen de Volgregeling Langgestraften bestond, niet mogelijk was. Volgens verzoeker spreekt de minister zichzelf in de beslissing van 25 januari 2006 echter tegen. Verzoeker verwijst hierbij naar de volgende passage:

"Het Openbaar Ministerie heeft naar aanleiding van het gratieverzoek aangegeven dat het in vrijheid stellen na het uitzitten van een derde deel van de straf, ook toen de Volgregeling Langgestraften nog bestond, niet mogelijk was. De Volgregeling voorzag in de procedure waarbij de gedetineerde omstreeks het tijdstip waarop een derde van zijn totale straftijd was verstreken in principe aan een hernieuwd klinisch onderzoek werd onderworpen. Een mogelijke uitkomst van dit onderzoek zou een vervroeging van de datum van (voorwaardelijke) invrijheidstelling via een gratieprocedure kunnen zijn."

Verzoeker geeft ten slotte aan dat de bewering van de minister haaks staat op hetgeen de rechtbank over de Volgregeling in de uitspraak in het kader van de Wots heeft gesteld. Verzoeker verwijst hierbij specifiek naar de volgende passage:

"Bovendien leidt de zogeheten 'volgregeling langgestraften' ertoe dat de vraag of de verdere tenuitvoerlegging van de opgelegde straf nog enig met de strafrechtstoepassing na te streven doel dient, hier te lande eveneens na geruime tijd onder ogen wordt gezien. Bij een langdurige tijdelijke gevangenisstraf is dat na eenderde van de straftijd. (...)"

2. De minister liet weten ook deze klacht ongegrond te achten. Het is de minister onduidelijk waar hij tegenstrijdige mededelingen zou hebben gedaan. Hij had in zijn beslissing slechts willen aangeven dat het onder de oude volgregeling allerm minst een automatisme was dat een persoon na het uitzitten van een derde deel van de gevangenisstraf in vrijheid werd gesteld. Van een tegenstrijdigheid was volgens hem geen sprake.

3. De uitspraak van de rechtbank van 9 juli 1999 in het kader van de Wots-procedure bevat onder meer de volgende overwegingen:

"(...) Op grond van het vorenstaande kan naar het oordeel van de rechtbank geenszins worden gesproken van enig bestaand automatisme in de Duitse strafrechtstoepassing, in die zin dat een gevonnist persoon aan wie een levenslange gevangenisstraf is opgelegd, in de praktijk niet langer dan vijftien jaren in detentie zal verblijven. Bovendien leidt de zogeheten 'volgregeling langgestraften' ertoe dat de vraag of de verdere tenuitvoerlegging van de opgelegde straf nog enig met de strafrechtstoepassing na te streven doel dient, hier

te lande eveneens na geruime tijd onder ogen wordt gezien. Bij een langdurige gevangenisstraf is dat na een derde van de straftijd. (...) Dat verweer dwingt dus niet om bij de strafoplegging te kiezen voor een kortere straf dan door de Duitse rechter is opgelegd. (...)"

4. Het advies van 2 september 2003 van het Openbaar Ministerie vermeldt het volgende, voor zover van belang:

"(...) De regeling (de Volgregeling Langgestraften: N.o.) voorzag in de procedure waarbij de gedetineerde *omstreeks* het tijdstip waarop 1/3 van zijn totale straftijd is verstreken *in principe* aan een hernieuwd klinisch onderzoek wordt onderworpen. Een mogelijke uitkomst van dat onderzoek zou een vervroeging van de datum van (voorwaardelijke) invrijheidstelling via een gratieprocedure kunnen zijn. (...)"

Beoordeling

5. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit betekent onder andere dat er geen sprake mag zijn van tegenstrijdige informatie.

6. De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat de passage "invrijheidstelling was ook toen de Volgregeling nog bestond niet mogelijk" bij verzoeker voor verwarring heeft gezorgd. De minister had deze onduidelijkheid weg kunnen nemen door duidelijker aan te geven dat het in ieder geval geen automatisme was dat een persoon ook toen de Volgregeling bestond na het uitzitten van een derde deel van de gevangenisstraf in vrijheid werd gesteld, maar dat die mogelijkheid bestond afhankelijk van de uitkomst van een klinisch onderzoek na het uitzitten van een derde deel van de gevangenisstraf. Eén en ander heeft de minister in zijn reactie op de klacht wel duidelijk uiteengezet. Er kan echter niet worden gezegd dat de minister tegenstrijdige mededelingen heeft gedaan over de mogelijkheid om op grond van de Volgregeling Langgestraften in vrijheid te worden gesteld, nu de procedure juist is weergegeven. Ook is de Nationale ombudsman van mening dat de minister hiermee geen informatie heeft verstrekt die haaks staat de uitspraak van de rechtbank van 9 juli 1999. De rechtbank verwijst namelijk naar de mogelijkheid om, op grond van de toen nog geldende Volgregeling, na het uitzitten van een derde deel van de straf, de vraag te (laten) beantwoorden of de verdere tenuitvoerlegging van de opgelegde straf nog enig met de strafrechtstoepassing na te streven doel dient. De mededelingen van de minister over het onderwerpen aan een klinisch onderzoek na een derde deel van de gevangenisstraf zijn hiermee niet in strijd.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Justitie te Den Haag, is
gegrond ten aanzien van:

- het uit hun context halen van en verkeerd interpreteren van citaten uit het KPO-rapport wegens schending van het motiveringsvereiste;

niet gegrond ten aanzien van:

- het afwijzen van het gratieverzoek terwijl het rechterlijk advies niet afwijzend luidde;
- het doen van tegenstrijdige mededelingen.

Aanbeveling

Gelet op de mogelijkheid dat bij een eventueel toekomstig gratieverzoek, het KPO-rapport opnieuw zal worden aangehaald als informatie, geeft de Nationale ombudsman de minister in overweging om in overleg met het Penitentiair Selectiecentrum te bekijken of het advies van het KPO rapport door hem juist is geïnterpreteerd en om hierover verslag uit te brengen aan verzoeker, met inachtneming van hetgeen in dit rapport is overwogen.

Onderzoek

Op 16 februari 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te P.I. Midden Holland te Alphen aan den Rijn, met een klacht over een gedraging van de minister van Justitie te Den Haag. Omdat uitgaande post naar het opgegeven adres twee keer retour afzender werd gestuurd, werd het dossier gesloten. Op 2 februari 2007 ontving de Nationale ombudsman wederom een verzoekschrift van de heer B. met een verwijzing naar zijn eerder ingediende klacht. Nadat nadere inlichtingen waren ingewonnen, werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, 24 augustus 2007 een onderzoek ingesteld.

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.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van Justitie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van Justitie berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Eerste verzoekschrift van verzoeker van 15 februari 2006 met bijlagen, waaronder de beslissing van de minister van Justitie van 25 januari 2006, de uitspraak van de rechtbank te Arnhem van 9 juli 1999 en het KPO-rapport van 12 oktober 2004.

Tweede verzoekschrift van verzoeker van 2 februari 2007.

Informatie van het Ministerie van Justitie aangeleverd op 24 mei 2007, waaronder het advies van de rechtbank te Arnhem van 17 februari 2005, de fax van het KLPD van 24 december 2004 en het advies van het Openbaar Ministerie van 27 april 2005.

Informatie van het Ministerie van Justitie aangeleverd bij brief van 13 november 2007, waaronder het gratieverzoek van verzoeker van 20 juni 2002 en een afschrift van de vervallen Volgregeling langgestraften.

Standpunt van de minister van Justitie van 9 januari 2008 met bijlagen, waaronder het advies van het Openbaar Ministerie van 2 september 2003 en de memorie van toelichting bij artikel 2 van de Gratiewet (Tweede Kamer, 1984-1985, 19 075, nrs 1-3), het advies van de rechtbank te Arnhem van 15 september 2003, de machtiging van de Koningin van 5 januari 2006 en de fax van IRC-NON van 17 november 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Volgregeling langgestraften van 7 juni 1978

De Richtlijnen voor de selectie en detentiebegeleiding van langgestraften en van tot gevangenisstraf veroordeelden die tevens ter beschikking van de regering zijn gesteld, bekend als "Volgregeling langgestraften" van 7 juni 1978, en de wijziging hiervan in 1994, zijn beide ingetrokken bij de inwerkingtreding van de "Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden" van 1 oktober 2000.

2. Gratiewet

2.1. Artikel 2

"Gratie kan worden verleend a. op grond van enige omstandigheid, waarmede de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen

houden en die, ware zij op dat tijdstip wel of voldoende bekend geweest, hem aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel, of tot het afzien daarvan; dan wel b. 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."

2.2. Artikel 4, eerste lid

"1. Omtrent verzoekschriften, overeenkomstig de wettelijke voorschriften ingediend, om vermindering, verandering of kwijtschelding van straffen of maatregelen, bij beslissing van een Nederlandse strafrechter opgelegd, wordt door Onze Minister, voordat daarop wordt beschikt, het advies ingewonnen van het gerecht dat de straf of maatregel heeft opgelegd. Indien het verzoekschrift betrekking heeft op een straf waarvan de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging is gelast door een ander gerecht dan hetwelk deze heeft opgelegd, wordt, in afwijking van het voorgaande, het advies ingewonnen van het gerecht dat die tenuitvoerlegging heeft gelast. Verzoekschriften die niet bij Ons zijn ingediend worden onverwijld aan Ons voorgelegd."

2.3. Artikel 5, vierde en vijfde lid

"4. In de gevallen waarin het verzoekschrift betrekking heeft op een vonnis of arrest dat is gewezen door de meervoudige kamer of waarbij het openbaar ministerie de aantekening heeft geplaatst dat het wil adviseren over te nemen besluiten inzake de verschillende vormen van te verlenen vrijheden aan de gedetineerde, zendt Onze Minister het verzoekschrift en zijn verslag van bevindingen naar het openbaar ministerie voor advies. Het openbaar ministerie legt zijn advies neer in een verslag en zendt de stukken vervolgens aan het in artikel 4 aangewezen gerecht.

5. In de overige gevallen zendt Onze Minister het verzoekschrift met zijn verslag van bevindingen rechtstreeks aan het in artikel 4 aangewezen gerecht."

2.4. Artikel 6, eerste lid

"1. Het gerecht kan naar aanleiding van de in artikel 5, vierde of vijfde lid, ontvangen stukken inlichtingen inwinnen bij de daarvoor in aanmerking komende autoriteiten, instellingen of personen. Het gerecht zendt zijn advies, met het op grond van artikel 5, vierde lid, uitgebrachte verslag van het openbaar ministerie, aan Onze Minister."

2.5. Artikel 8

"1. Verzoekschriften die met toepassing van artikel 3, vierde lid, buiten behandeling zijn gelaten, worden niet aan Ons voorgelegd."

2. Tenzij Wij anders hebben bepaald, is Onze Minister gemachtigd afwijzend op een verzoekschrift om gratie te beschikken, indien hij meent dat het niet voor inwilliging in aanmerking komt en tevens

a. het rechterlijk advies afwijzend luidt, dan wel

b. de inwinning van het rechterlijk advies op grond van artikel 4, vierde lid, achterwege is gebleven.

3. Het tweede lid, aanhef en onder a, blijft buiten toepassing indien het verzoekschrift een of meer vrijheidsstraffen betreft met een gezamenlijke duur van zes jaar of langer dan wel indien het rechterlijk advies niet met eenparigheid van stemmen is vastgesteld. Het bepaalde in het tweede lid blijft tevens buiten toepassing indien overeenkomstig artikel 10, eerste volzin, het gevoelen van een andere Minister is ingewonnen, en deze blijk geeft van een van Onze Minister afwijkend gevoelen over de op het verzoekschrift te nemen beslissing."

3. Grondwet

Artikel 122 lid 1

"Gratie wordt verleend bij koninklijk besluit na advies van een bij de wet aangewezen gerecht en met inachtneming van bij of krachtens de wet te stellen voorschriften."

4. Rapport Nationale ombudsman, nummer 2005/233

"De minister heeft onder meer het volgende gesteld: "(.....) Voor de beslissing op gratieverzoeken zijn de daartoe uitgebrachte adviezen van OM en ZM (Zittende Magistratuur; N.o.), primair dat van het gerecht dat de straf heeft opgelegd, als regel leidend."