



Rapport

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Dienst Justis van het Ministerie van Justitie onvoldoende voortvarend een beslissing heeft genomen op het gratieverzoek dat zij namens haar echtgenoot, de heer X op 30 september 2004 heeft ingediend.

Verzoekster klaagt er verder over dat het Ministerie van Justitie verwarrende en onjuiste informatie heeft verstrekt over de duur van de nog door haar echtgenoot uit te zitten gevangenisstraf.

Beoordeling

Algemeen

1. Op 25 september 1990 werd X door het Gerechtshof te Amsterdam veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van tien jaar met aftrek van voorarrest.

Op 28 november 1994 keerde X niet terug van een onbegeleid transport naar het ziekenhuis en hij was nadien gedurende lange tijd op vrije voeten. Pas in februari 2007 zou hij zijn gevangenisstraf verder ondergaan.

2. Op 30 september 2004 diende verzoekster, namens haar echtgenoot X, een gratieverzoek in bij de Dienst Justis.

3. Naar aanleiding van de gang van zaken tijdens de gratieprocedure wendde verzoekster zich namens haar echtgenoot X tot de Nationale ombudsman, met de navolgende klachten.

I. Ten aanzien van het onvoldoende voortvarend nemen van de beslissing

Bevindingen

1. Verzoekster klaagt erover dat de Dienst Justis van het Ministerie van Justitie onvoldoende voortvarend een beslissing heeft genomen op het gratieverzoek dat verzoekster op 30 september 2004 namens haar echtgenoot X indiende.

2. De Dienst Justis nam dit gratieverzoek op 4 oktober 2004 in behandeling. De Dienst Justis vroeg in dat kader op 26 november 2004 advies aan het Openbaar Ministerie en het Gerechtshof te Amsterdam. Op 5 januari 2005 bracht de advocaat-generaal van het Ressortsparket te Amsterdam advies uit. De advocaat-generaal ging bij de berekening van de tijd die X reeds in gevangenschap had uitgezeten, uit van de periode die lag tussen 30 mei 1989 en 29 november 1994. In zijn advies vermeldde hij abusievelijk dat hij bij de berekening was uitgegaan van 29 november 1995 als einddatum. De advocaat-generaal

adviseerde om de laatste zes maanden (180 dagen) van het nog resterende deel van de nog door X uit te zitten gevangenisstraf, zijnde 425 dagen, om te zetten in een werkstraf van 240 uur. De advocaat-generaal adviseerde daarnaast om het gratieverzoek voor het overige, na aftrek van de 180 dagen, nog resterende deel (245 dagen) gevangenisstraf af te wijzen. Dit deel zou X nog moeten uitzitten. Op 9 februari 2005 bracht het Gerechtshof te Amsterdam een gelijkloidend advies uit.

3. Bij brief van 18 februari 2005 deelde de Dienst Justis aan X mee, dat de (voorwaardelijk genomen) beslissing op het gratieverzoek werd aangehouden. Een definitieve beslissing zou worden genomen na ontvangst van het afloopbericht over de werkstraf van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) te Leeuwarden. Verder gaf de Dienst Justis in dezelfde brief aan dat voor wat betreft het nog resterende deel van het nog te ondergane strafrestant (strafrestant minus zes maanden) na ontvangst van het afloopbericht een beslissing op het gratieverzoek zou worden genomen. Op 18 februari 2005 informeerde de Dienst Justis de advocaat-generaal van het R ressortsparket te Amsterdam over de tussenbeslissing op het gratieverzoek en verzocht hem tevens om de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf van X op te schorten.

4. X werd op 28 februari 2005 in de gelegenheid gesteld om 240 uur werkstraf te verrichten. Op 15 maart 2005 begon X met de uitvoering van zijn werkstraf die hij vervolgens op 10 juni 2005 voltooide. Op 21 juli 2005 zond de reclassering Werkstrafunit Leeuwarden het positieve 'afloopbericht werkstraf' naar het CJIB te Leeuwarden. De minister gaf in zijn reactie aan de Nationale ombudsman aan dat het CJIB dit afloopbericht nooit heeft ontvangen. De oorzaak hiervan lag in een al eerder in de tweede helft van 2005 ontdekte fout die zich, als gevolg van een fout ingevoerde codering in het bronsysteem, in het berichtenverkeer kon voordoen.

5. In december 2006 bemerkte een ambtenaar van de Dienst Justis dat zij van het CJIB nog steeds geen 'afloopbericht werkstraf' had ontvangen. De Dienst Justis nam vervolgens telefonisch contact op met het CJIB en vernam via die weg dat X zijn werkstraf inmiddels had verricht. Verder bleek dat de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf van X in zijn geheel was geschorst; niet slechts voor de duur die voor het uitvoeren van de werkstraf nodig was geweest.

6. Op 21 december 2006 verzocht de Dienst Justis het Openbaar Ministerie om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf van X ongedaan te maken. Om X het nog openstaande deel van zijn gevangenisstraf te laten ondergaan werd hij op 6 februari 2007 's morgens vroeg in zijn woning aangehouden, in het bijzijn van zijn vrouw en jonge kinderen.

7. De raadsman van X diende op 26 maart 2007 bij de Dienst Justis op basis van artikel 559a, tweede lid Wetboek van Strafvordering (zie achtergrond onder 1.) een schorsingsverzoek in. Dit schorsingsverzoek werd niet ingewilligd door de Dienst Justis

aangezien er voor het nog openstaande deel van de gevangenisstraf geen gratie zou worden verleend.

8. Op 4 juli 2007 werd bij Koninklijk Besluit gratie verleend aan X voor een deel (180 dagen) van het nog resterende deel van de tien jaar gevangenisstraf die X nog moest uitzitten. Voor het nog resterende deel van deze straf werd op 24 juli 2007 door de Dienst Justis een afwijzend besluit genomen. Daarbij werd het volgende medegedeeld:

"...De penitentiaire inrichting heeft mij inmiddels laten weten dat uw cliënt, gelet op de gratieverlening, op 15 september 2007 in vrijheid zal worden gesteld..."

9. In zijn reactie van 29 februari 2008 liet de minister van Justitie aan de Nationale ombudsman weten de klacht gegrond te achten. De minister was van oordeel dat door het uitblijven van het afloopbericht van de werkstraf die X had uitgevoerd, de voortgang en verdere afhandeling van het gratieverzoek van X ernstig was gestagneerd.

Beoordeling

10. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit vereiste brengt met zich mee dat bestuursorganen, indien er geen sprake is van een wettelijke termijn, binnen een redelijke termijn een beslissing nemen op verzoeken van burgers.

11. De Nationale ombudsman stelt vast dat het 33 maanden heeft geduurd voordat er een definitieve beslissing werd genomen op het gratieverzoek van X. Van deze termijn is in elk geval zeventien maanden toe te schrijven aan een communicatiestoornis tussen de Dienst Justis en het CJIB over de uitvoering van de werkstraf. Hoewel de zaak van X ingewikkeld en complex was, acht de Nationale ombudsman een periode van 33 maanden om een gratieverzoek te behandelen, onaanvaardbaar lang. Met de minister van Justitie is de Nationale ombudsman dan ook van oordeel dat de Dienst Justis te lang heeft gedaan over het nemen van een definitieve beslissing op het gratieverzoek van X. De Dienst Justis heeft gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aan zien van het verstrekken van verwarrende en onjuiste informatie

Bevindingen

1. Verzoekster klaagt er in de tweede plaats over dat het Ministerie van Justitie verwarrende en onjuiste informatie heeft verstrekt over de duur van de nog door haar echtgenoot X uit te zitten gevangenisstraf.

2. Op 3 mei 2007 deelde de advocaat-generaal van het Ressortsparket te Amsterdam in een brief aan X mee, dat hij bij het opstellen van zijn advies op 5 januari 2005 van een onjuiste datum van ontvluchting was uitgegaan. De ontvluchting had niet op 28 november 1995 plaatsgevonden maar juist één jaar eerder, namelijk op 28 november 1994. In deze brief stond verder vermeld dat X niet op 24 augustus 2007 maar in augustus 2008 in vrijheid zou worden gesteld.
3. In de brief die de minister van Justitie van 24 juli 2007 aan verzoeker schreef, stond vermeld dat X op 15 september 2007 in vrijheid zou worden gesteld.
4. Op 8 augustus 2007 werd X namens de minister van Justitie door het bureau selectiefunctionarissen Zwolle (onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) schriftelijk in kennis gesteld van de positieve beslissing op zijn verlofaanvraag. In dezelfde brief werd verder aan X meegedeeld dat de datum van zijn vervroegde invrijheidstelling op 14 september 2007 kwam te liggen.
5. Op 12 september 2007 werd door de administratie van de Penitentiaire Inrichting waar X gedetineerd was, geconstateerd dat de gegevens over X in het TULP-gedetineerdensysteem niet juist stonden geregistreerd. Nadat de administratie de juiste data- en vonnisgegevens in het TULP-gedetineerdensysteem had ingevoerd, gaf dit systeem aan dat X pas in november 2011 vrij zou komen.
6. Bij brief van 3 oktober 2007 aan de advocaat van X berichtte de Dienst Justis namens de minister van Justitie dat de mededeling in de brief van 24 juli 2007 dat X op 15 september 2007 in vrijheid zou worden gesteld, berustte op een misverstand. In die brief was er ten onrechte van uitgegaan dat X in de periode van 30 mei 1989 tot 28 november 1994 gedetineerd was geweest. X is echter slechts een deel van deze periode gedetineerd geweest, volgens diens vorige raadsman ongeveer achttien maanden. Het resterende deel van de straf was derhalve veel groter dan de minister bij het schrijven van de brief van 24 juli 2007 voor ogen had.
7. In zijn reactie van 29 februari 2008 liet de minister van Justitie aan de Nationale ombudsman weten de klacht gegrond te achten. De minister was van oordeel dat omdat er door het Openbaar Ministerie, de Dienst Justis en de Penitentiaire Inrichting, voor wat betreft het bepalen van de duur van de gevangenisstraf die X nog moest uitzitten, gebruik was gemaakt van onjuiste gegevens, er aan X onjuiste informatie was verstrekt voor wat betreft het moment waarop hij in vrijheid zou worden gesteld.

Beoordeling

7. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken. Dit vereiste brengt met zich mee dat een bestuursorgaan grote zorgvuldigheid betracht bij het berekenen en vervolgens communiceren van de tijd die iemand reeds in

gevangenschap heeft doorgebracht en/of nog heeft door te brengen.

8. De Nationale ombudsman stelt vast dat het Openbaar Ministerie op 3 mei 2007, de Dienst Justis op 24 juli 2007 en de Dienst Justitiële Instellingen (DJI) op 8 augustus 2007 aan X (telkens verschillende) onjuiste informatie hebben verstrekt over de datum waarop X in vrijheid zou worden gesteld. De Nationale ombudsman is van mening dat de informatie die op deze drie verschillende data door drie verschillende ketenpartners aan verzoekster en X is verstrekt, verwarrend heeft gewerkt en bij hen voor onduidelijkheid heeft gezorgd. Dit betekent dat er door de eerder genoemde ketenpartners onzorgvuldig is gehandeld. Met de minister van Justitie is de Nationale ombudsman van oordeel dat er aan X onjuiste informatie is verstrekt over het moment waarop hij in vrijheid zou worden gesteld. Het Ministerie van Justitie heeft gehandeld in strijd met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Slotbeschouwing

Deze zaak betreft een aaneenschakeling van misverstanden rondom een beslissing op een gratieverzoek. Een voorbeeld van ketenproblematiek tussen verschillende onderdelen van het Ministerie van Justitie.

In het kader van de advisering over gratieverlening gaat de advocaat-generaal uit van onjuiste gegevens over de duur van de reeds ondergane gevangenisstraf. Hij gaat uit van de veronderstelling dat de gratieverzoeker nog slechts ruim een jaar heeft uit te zitten, terwijl achteraf blijkt dat dat nog jaren zijn. Ook het gerechtshof wordt daardoor bij zijn advisering op het verkeerde been gezet. Het is niet uitgesloten dat deze onjuiste informatie van invloed is geweest op de beslissing op het gratieverzoek.

Nadat het gratieverzoek gedeeltelijk is gehonoreerd door omzetting in een werkstraf worden aan de gedetineerde en zijn advocaat meermalen door onderdelen van het Ministerie onjuiste mededelingen gedaan over de duur van de nog te ondergane gevangenisstraf. Als data waarop hij in vrijheid gesteld zou worden, worden data genoemd in augustus respectievelijk september 2007 en in augustus 2008. Uiteindelijk blijkt na invoering van de juiste gegevens in het systeem, dat de invrijheidstelling pas in november 2011 zal plaatsvinden.

Afgezien van de onjuiste informatieverstrekking is er ook nog sprake van veel te trage besluitvorming. Dit valt terug te voeren op het feit dat een afloopbericht over de uitgevoerde werkstraf kennelijk is zoekgeraakt tussen twee diensten van het ministerie.

Hoewel er sprake is van ernstige administratieve onzorgvuldigheden, verbindt de Nationale ombudsman daaraan niet de conclusie dat het rechtszekerheidsvereiste (in de zin van het

vertrouwensbeginsel) is geschonden. De betrokken veroordeelde heeft aan de onjuiste mededelingen geen gerechtvaardigde verwachtingen mogen ontleen. Hij wist immers zelf precies hoe lang hij daadwerkelijk gedetineerd is geweest en kon derhalve op eenvoudige wijze uitrekenen hoe lang hij nog moest zitten na de partiële gratieverlening.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Justitie is

gegrond ten aanzien van:

- het onvoldoende voortvarend nemen van een beslissing op het gratieverzoek van X, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;
- het verstrekken van verwarrende en onjuiste informatie, wegens schending van het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

De Nationale ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat de minister van Justitie naar aanleiding van de klacht van verzoekster de volgende maatregelen heeft genomen: binnen de Dienst Justis is de behandeling van het gratieverzoek van X geëvalueerd. Daarbij is aandacht besteed aan het rappelsysteem afloopberichten en het gegeven dat het niet de taak van het werkproces gratie is om mededelingen te doen over het moment waarop een gedetineerde in vrijheid zal worden gesteld. Verder wordt er beter rekening gehouden met de mogelijkheid dat adviezen die aan de Dienst Justis zijn uitgebracht, onjuiste gegevens kunnen bevatten. Ook heeft de minister de Penitentiaire Inrichting verzocht om nadrukkelijk aandacht te besteden aan de uitvoering van de fatteringregeling en het rapport herijken bevolkingsadministratie (BVA). Naar aanleiding van dit verzoek zijn binnen de Penitentiaire Inrichting alle medewerkers conform de richtlijnen opgeleid; is de casus van X binnen de bevolkingsadministratie geëvalueerd; wordt de fatteringregeling een op een uitgevoerd en vindt er conform die regeling regelmatig een steekproef plaats. Ten slotte wordt door het CJIB in het berichtenverkeer de codering 'gratie' niet meer gebruikt en is bij de bekende zaken als herkomst van de zaak de code 'initieel opgelegd' ingevoerd.

Onderzoek

Op 16 augustus 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw X te Groningen, met een klacht over een gedraging van de Dienst Justis van het Ministerie van Justitie. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, werd 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 en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Aan de minister van Justitie is naar aanleiding van de reactie van verzoekster op zijn standpunt door de Nationale ombudsman nog een aantal vragen gesteld.

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.

De reactie van verzoekster gaf geen aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen of aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

Advies aan de Koningin van de advocaat-generaal van het ressortsparket te Amsterdam, van 5 januari 2005.

Advies aan de Koningin van het gerechtshof te Amsterdam van 9 februari 2005.

Brief van de Dienst Justis aan verzoeker van 18 februari 2005.

Kopie van een uitdraai uit het TULP-systeem van de PI Veenhuizen van 13 februari 2007.

Brief van Singel Advocaten aan de Dienst Justis van 26 maart 2007.

Brief van het Ressortsparket te Amsterdam aan verzoeker van 3 mei 2007.

Kopie van een uitdraai uit het TULP-systeem van de PI Veenhuizen van 3 mei 2007.

Kopie van een uitdraai uit het TULP-systeem van de PI Veenhuizen van 8 juni 2007.

Gratiebesluit van Koningin Beatrix van 4 juli 2007.

Brief van de Dienst Justis aan verzoeker van 24 juli 2007.

Brief van de IND aan verzoeker waarin hij tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard van 6 augustus 2007.

Brief van de Dienst Justitiële inrichtingen Sectordirectie Gevangeniswezen aan de algemeen secretaris bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing van 8 augustus 2007.

Brief van de Dienst Justitiële inrichtingen, Hoofdkantoor Sectordirectie Gevangeniswezen aan verzoeker van 8 augustus 2007.

Brief van verzoekster aan Koningin Beatrix van 10 augustus 2007.

Brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 15 augustus 2007, met bijlagen.

Brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 13 september 2007, met bijlagen.

Brief van de Dienst Justis aan de Nationale ombudsman van 5 oktober 2007, met bijlage.

Brief van de minister van Justitie aan de Nationale ombudsman van 29 februari 2008, met bijlagen.

Brief van de Dienst Justis aan de Nationale ombudsman van 4 maart 2008.

Reactie van verzoekster op het standpunt van de minister van Justitie van 11 maart 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wetboek van Strafvordering

Artikel 558a

"1. Een verzoekschrift om gratie schort de tenuitvoerlegging of ingang van de straf waarvan gratie wordt verzocht en waarvan de tenuitvoerlegging nog niet is aangevangen, op in de gevallen, waarin het verzoek betrekking heeft op een onherroepelijk vonnis of arrest met een veroordeling tot:

- a. een vrijheidsstraf van zes maanden of minder;
- b. een vrijheidsstraf van zes maanden of minder die voorwaardelijk was opgelegd en waarvan ingevolge artikel 14g of 77dd van het Wetboek van Strafrecht de tenuitvoerlegging is bevolen;
- c. een geldboete;
- d. een taakstraf.

2. Een verzoekschrift om gratie schort voorts de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel op in de gevallen, waarin een jaar na het onherroepelijk worden van de

rechterlijke beslissing waarvan gratie wordt verzocht, de tenuitvoerlegging, anders dan op verzoek van de veroordeelde, nog niet is aangevangen.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent het tijdstip van de aanvang van de tenuitvoerlegging, bedoeld in het eerste en tweede lid."

Artikel 559

"Artikel 558a blijft buiten toepassing indien:

- a.** de veroordeelde ongeoorloofd afwezig is;
- b.** de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen, hetzij uit hoofde van de rechterlijke beslissing waarbij de vrijheidsstraf waarvan gratie wordt verzocht werd opgelegd, hetzij uit anderen hoofde krachtens rechterlijke beslissing in Nederland of in een vreemde staat;
- c.** het verzoekschrift om gratie betrekking heeft op een of meer straffen of maatregelen ten aanzien waarvan reeds eerder op een verzoekschrift om gratie is beschikt;
- d.** het verzoekschrift wordt ingediend op het tijdstip dat de veroordeelde tot een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel zich bevindt op het grondgebied van een vreemde staat welke een Nederlands verzoek om zijn uitlevering in behandeling heeft genomen of met het oog daarop zijn voorlopige aanhouding heeft gelast;
- e.** het verzoek betrekking heeft op straffen of maatregelen, waarvan de tenuitvoerlegging aan een vreemde staat is overgedragen."

Artikel 559a

"1. Onze Minister van Justitie doet mededeling van het ingaan van de opschorting van de tenuitvoerlegging die is verbonden aan het indienen van een verzoekschrift aan het openbaar ministerie en de veroordeelde.

2. Wanneer een verzoekschrift om gratie van een vrijheidsstraf, van de maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege of van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders is ingediend, zonder dat de wet daaraan de opschorting van de tenuitvoerlegging verbindt, kan Onze Minister van Justitie niettemin bepalen dat de tenuitvoerlegging wordt opgeschort of geschorst zolang op het verzoek niet is beschikt. Hij doet daarvan mededeling aan het openbaar ministerie.

3. De opschorting of schorsing gaat in, zodra het openbaar ministerie dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing is belast, kennis heeft gekregen van de mededeling, bedoeld in het eerste lid. De opschorting of schorsing duurt totdat op het verzoekschrift is beslist.

4. Het openbaar ministerie draagt na de mededeling, bedoeld in het eerste of tweede lid, zorg dat de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel waarvan gratie is verzocht, wordt opgeschort of geschorst overeenkomstig de te dien aanzien geldende wettelijke voorschriften."