



Rapport

Datum: 22 februari 1999
Rapportnummer: 1999/059

Klacht

Op 1 juli 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer E. te Zutphen, ingediend door het Buro voor Rechtshulp te Zutphen, 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 namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd: Verzoeker klaagt erover dat de Minister van Justitie op het moment dat hij een klacht indiende bij de Nationale ombudsman (30juni 1998) nog steeds geen beslissing had genomen op zijn gratieverzoek uit 1991.

Achtergrond

De wijze waarop een gratieverzoek wordt behandeld is onder meer vastgelegd in de **Gratiewet** (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 Gratiewet 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.

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. Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoeker berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten Verzoeker diende in 1991 een gratieverzoek in bij het Ministerie van Justitie. Op dit gratieverzoek is geen beslissing genomen door de Minister van Justitie.

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 het volgende naar voren:

"...(Verzoeker; N.o.) heeft in 1991 een gratieverzoek aan mij gericht. Dit verzoek heb ik ontvangen op 27 mei 1991. Naar aanleiding van dit gratieverzoek heb ik advies ingewonnen bij de rechtbank te Almelo, ten aanzien van het vonnis behorend bij parketnummer (...) bij het Gerechtshof te Arnhem, ten aanzien van het arrest behorend bij parketnummer (...), en bij het Gerechtshof te Leeuwarden, ten aanzien van het arrest behorend bij parketnummer (...). Op 29 juli 1991 ontving ik van het Gerechtshof te Leeuwarden een negatief advies met betrekking tot het gratieverzoek. Op 3 september 1991 ontving ik eveneens een negatief advies met betrekking tot het gratieverzoek van de rechtbank te Almelo. Op 25 september 1991 ontving ik een positief advies met betrekking tot het gratieverzoek van het Gerechtshof te Arnhem. Op 4 maart 1994 heb ik, in verband met de vertraging van de behandeling van het gratieverzoek, een verzoek om actuele informatie over (verzoeker; N.o.) ingediend bij de penitentiaire inrichting G., alwaar (verzoeker; N.o.) op dat moment verbleef. De gevraagde informatie heb ik op 9 maart 1994 ontvangen. Op 10 maart 1994 heb ik een brief van de reclassering ontvangen. Zij adviseert (verzoeker; N.o.) gratie te verlenen. Op 26 februari 1998 heb ik een brief van het bureau voor rechtshulp te Deventer ontvangen. In deze brief verzoekt het bureau voor rechtshulp, namens zijn cliënt (verzoeker; N.o.), een beslissing op het gratieverzoek te nemen. Op 9 april 1998 heeft het bureau voor rechtshulp te Deventer een brief verzonden, waarin zij aangeeft de zaak voor te leggen aan de Nationale ombudsman. De feitelijke behandeling van het gratieverzoek heeft in bovengenoemde periode niet plaatsgevonden. Via het arrondissementsparket te Almelo en de penitentiaire inrichting te Zutphen heb ik vernomen dat de straffen waarvoor (verzoeker; N.o.) in 1991 gratie heeft verzocht door hem inmiddels zijn uitgezeten. Het ministerie van Justitie is bij de adequate afhandeling van het gratieverzoek duidelijk tekort geschoten, doordat de feitelijke behandeling van het gratieverzoek over de periode vanaf 1991 tot en met heden niet heeft plaatsgevonden. Aangezien betrokkene de straffen inmiddels heeft uitgezeten ben ik genoodzaakt het gratieverzoek buiten behandeling te laten. Overigens heeft (verzoeker; N.o.) nog wel de mogelijkheid een gratieverzoek in te dienen voor de vonnissen op grond waarvan hij thans gedetineerd is. Ook bij een dergelijk gratieverzoek zal ik advies bij het openbaar ministerie en de zittende magistratuur inwinnen. In dat geval, dat op zijn eigen merites wordt beoordeeld, kan ik niettemin de omstandigheden met betrekking tot de wijze waarop de eerdere verzoeken zijn verwerkt uitdrukkelijk onder de aandacht van de Rechterlijke macht brengen, met het verzoek hiermee bij de advisering rekening te houden..."

2. In antwoord op nadere vragen deelde de Minister het volgende mee:

"...Na de ontvangst van de adviezen van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur is de behandeling van het verzoek van (verzoeker; N.o.) op mijn ministerie vertraagd. In verband met deze vertraging heb ik nadere informatie ingewonnen bij de penitentiaire inrichting waar (verzoeker; N.o.) zich op dat moment bevond. Na binnenkomst van deze informatie is echter geen beslissing op het gratieverzoek genomen. Uit nadere bestudering van de informatie zoals deze is opgenomen in het dossier blijkt dat (verzoeker;

N.o.) op het moment van indienen van zijn gratieverzoek nog slechts gedetineerd was voor één arrest, te weten het arrest behorend bij parketnummer (...). Ten aanzien van dit arrest heb ik een negatief advies van het Gerechtshof te Leeuwarden ontvangen. Het dossier bevat geen informatie omtrent de reden van het uitblijven van een negatieve beslissing op het gratieverzoek. De vermoedelijke oorzaak voor het niet behandelen van het gratieverzoek is, dat in de loop der tijd door verschillende omstandigheden (bijvoorbeeld ziekte, reorganisatieperiode) een behoorlijke achterstand is ontstaan in de behandeling van gratieverzoeken. Eind vorig jaar bedroeg deze achterstand ruim 2100 gratieverzoeken. Het onderhavige dossier maakte daar deel van uit. Eind vorig jaar heb ik maatregelen getroffen om deze achterstand met voorrang weg te werken. Dat is tot op heden voor een groot deel gelukt. Van de 2100 zaken resteren er nu nog zo'n 500. Naar verwachting worden deze zaken nog voor het tweede kwartaal van 1999 weggewerkt. Zoals aangegeven in mijn (eerste reactie op de klacht; N.o.) heb ik op 26 februari 1998 een brief ontvangen van het bureau voor rechtshulp te Deventer, betreffende het gratieverzoek van (verzoeker; N.o.). Het betrof hier een eerste rappel in de zaak van (verzoeker; N.o.). Op deze brief is niet gereageerd. De gedachte was wellicht dat in het kader van de inhaalslag het verzoek dit jaar behandeld zou worden. Het ministerie van Justitie is duidelijk tekort geschoten, doordat de feitelijke behandeling van het gratieverzoek ook naar aanleiding van deze brief niet heeft plaatsgevonden. Ik betreur deze gang van zaken en biedt (verzoeker; N.o.) hiervoor mijn verontschuldigingen aan. Overigens constateer ik dat (verzoeker; N.o.) ondanks de tekortkoming in de behandeling van zijn gratieverzoek, het uitblijven van een negatieve beslissing op het gratieverzoek, feitelijk niet in een nadeliger positie is gebracht dan bij wanneer een tijdige behandeling van het gratieverzoek had plaatsgevonden. Op uw vraag of er enig ander rappel in deze zaak aan de orde is geweest kan ik u berichten dat zulks niet het geval is. In antwoord op de vragen over het verloop van de gratieprocedure en de daarbij gehanteerde streeftermijnen en rappelsystemen bericht ik u als volgt. In beginsel geldt er voor de behandeling van een gratieverzoek een streeftermijn van een half jaar. 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. Bij de behandeling van een gratieverzoek worden in beginsel inlichtingen ingewonnen bij het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Deze verzoeken om inlichtingen 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. Nog dit jaar start een project Redesign Gratie. Dit project is erop gericht om alle partners uit de gratie-keten (politie, openbaar ministerie, zittende magistratuur, het departement (directie Bestuurszaken) en het kabinet der Koningin) samen te laten werken om de gratieprocedure te bekorten en de kwalitatieve gevalshandeling te verbeteren. Er zal moeten worden geïnvesteerd in nauwere geautomatiseerde ondersteuning door de keten heen. Ook de doorlooptijden zijn onderwerp van dit project..."

D. Reactie verzoeker

Verzoeker deelde mee dat hij voor de veroordelingen waarvoor hij thans zijn straftijd uitzit een nieuw gratieverzoek zal indienen, in de hoop dat het Ministerie van Justitie dit verzoek met de meeste voorrang zal behandelen. **BEOORDELING 1.** Verzoeker klaagt erover dat de Minister van Justitie op het moment dat hij een klacht indiende bij de Nationale ombudsman (30 juni 1998) nog steeds geen beslissing had genomen op zijn gratieverzoek uit 1991.

2. In reactie op de klacht gaf de Minister van Justitie aan dat het Ministerie van Justitie bij de behandeling van het gratieverzoek duidelijk tekort was geschoten, nu dit verzoek na zeven jaar nog niet was afgewikkeld. Aangezien verzoeker inmiddels de straf, waarvoor hij gratie had gevraagd, had uitgezeten, was de Minister genoodzaakt het verzoek buiten behandeling te laten.

3. De Gratiwet kent geen termijn waarbinnen op een gratieverzoek moet worden beslist. Voorts 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.

4. Het is buiten twijfel dat het Ministerie van Justitie bij de behandeling van het gratieverzoek ernstig tekort is geschoten. Uit het verloop van de behandeling van het verzoek blijkt dat de behandeling na de ontvangst van de adviezen van de gerechten twee en half jaar heeft stilgelegen. Nadat vervolgens op 4 maart 1994 actuele informatie was gevraagd aan de penitentiaire inrichting waarin verzoeker zich op dat moment bevond, lag de zaak wederom stil voor ruim vier jaar. De vermoedelijke oorzaken van deze vertragingen, een achterstand in de behandeling van gratieverzoeken door organisatorische redenen en ziekte, is geenszins een rechtvaardiging voor het niet tijdig afhandelen van het gratieverzoek. De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

5. Opgemerkt wordt nog dat de Minister van Justitie aangaf dat een project Redesign Gratie zal worden gestart. Dit project is erop gericht om de gratieprocedure te bekorten en de kwalitatieve gevalsbehandeling te verbeteren. Ook de doorlooptijden zijn onderwerp van dit project. Gelet op deze zaak lijkt een dergelijk project zeer noodzakelijk. Met name mag worden verwacht dat met grote voortvarendheid binnen het Ministerie een sluitend systeem van termijnbewaking wordt opgezet en uitgevoerd.

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.