

Rapport

Een onderzoek naar de wijze waarop de Dienst Justis is omgegaan met een gratieverzoek.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Dienst Justis niet gegrond.

Datum: 23 juni 2016

Rapportnummer: 2016/056

AANLEIDING

Verzoekster heeft de Nederlandse nationaliteit en woont in Turkije. Zij kwam op 23 december 2014 naar Nederland om familie te bezoeken. Verzoekster kwam op Schiphol aan en werd aangehouden door de Koninklijke Marechaussee, omdat zij in 1998 was veroordeeld tot een taakstraf en zij deze straf niet volledig had uitgevoerd. Inmiddels was de resterende taakstraf omgezet in een vervangende hechtenis van 42 dagen.

Op 29 december 2014 diende verzoekster een gratieverzoek in bij de Dienst Justis. Hierbij wees zij erop dat zij de vervangende hechtenis al onderging. Daarom verzocht zij het gratieverzoek onmiddellijk in behandeling te nemen. Bij brief van 13 januari 2015 vroeg verzoeksters advocaat om de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis te schorsen. In deze brief stelde de advocaat dat te verwachten viel dat het gratieverzoek pas na de 42 dagen vervangende hechtenis kon worden afgehandeld. Het schorsingsverzoek werd afgewezen. Vervolgens kreeg verzoekster in februari 2015 bericht van de Dienst Justis dat het gratieverzoek buiten verdere behandeling bleef, omdat was gebleken dat de vervangende hechtenis inmiddels was ondergaan. Verzoekster diende over deze gang van zaken een klacht in bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze klacht werd ongegrond verklaard. Vervolgens benaderde verzoekster de Nationale ombudsman.

KLACHT

Verzoekster klaagt over de wijze waarop de Dienst Justis is omgegaan met het door haar ingediende gratieverzoek en het door haar ingediende verzoek om de tenuitvoerlegging van de straf te schorsen. In dit verband stelt verzoekster onder andere dat haar gratieverzoek niet voldoende voortvarend is behandeld.

BEVINDINGEN

Standpunt verzoekster

Verzoekster stelt dat het indienen van een gratieverzoek alleen zin had en praktisch effect kon hebben als de beslissing daarop binnen 42 dagen kon worden afgerond. Volgens verzoekster was dit vanaf het begin bekend bij de Dienst Justis. Verzoekster is van mening dat de Dienst Justis haar gratieverzoek niet met de noodzakelijke voortvarendheid heeft behandeld. De advocaat van verzoekster heeft in de eerste weken van het jaar 2015 elke dag de Dienst Justis gebeld en gevraagd of er haast kon worden gemaakt met de behandeling van het gratieverzoek. Volgens verzoekster is de Dienst Justis blijkbaar niet zo ingericht dat wanneer iemand een relatief korte gevangenisstraf dient te ondergaan, een daartegen gericht gratieverzoek snel kan worden afgewikkeld.

Verzoekster geeft aan dat wanneer iemand een gevangenisstraf van minder dan zes maanden moet ondergaan, het indienen van een gratieverzoek geen zin heeft omdat het Ministerie stelt dat het niet in staat is een gratieverzoek binnen zes maanden af te handelen. Verzoekster vindt dat iemand bij een relatief korte gevangenisstraf het recht heeft op een inhoudelijke behandeling van het gratieverzoek binnen die tijd. Verzoekster benadrukt dat ten onrechte geen opschortende werking aan haar gratieverzoek is toegekend door niet adequaat en snel inhoudelijk te beslissen, terwijl de overheid wist dat zij op dat moment al de vervangende hechtenis onderging.

Standpunt staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de staatssecretaris laten weten dat de beoordeling van gratieverzoeken plaatsvindt op volgorde van binnenkomst. Wanneer het gratieverzoek volledig is, wordt bij het Openbaar Ministerie (OM) informatie opgevraagd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een vonnis of arrest en informatie over de tenuitvoerlegging daarvan. Vervolgens beoordeelt de Dienst Justis of het gratieverzoek van rechtswege opschortende werking heeft en of daaraan op grond van artikel 559a, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) schorsende werking kan worden toegekend (als daartoe een verzoek is gedaan, zie Achtergrond). Na deze beoordeling stuurt de Dienst Justis het OM opnieuw een bericht waarin onder meer wordt vermeld of sprake is van schorsende werking, zodat het OM daarmee rekening kan houden bij de tenuitvoerlegging van de straf. Daarna wordt door de Dienst Justis advies gevraagd aan het gerecht dat de veroordeling heeft uitgesproken. Wanneer sprake is van een meervoudige zaak, wordt eerst het OM om advies gevraagd. Na ontvangst van de adviezen wordt door de Dienst Justis beoordeeld of gratie kan worden verleend. Wanneer geen gratie wordt verleend, wordt door de staatssecretaris afwijzend beslist op het gratieverzoek. Wanneer de adviezen aanleiding geven om gratie te verlenen, wordt een voorstel tot gratieverlening voorgelegd aan de Koning. Vervolgens wordt bij Koninklijk Besluit gratie verleend.

Er is geen wettelijke termijn voor de behandeling van een gratieverzoek. Uiteraard wordt er binnen de Dienst Justis wel op gestuurd om gratieverzoeken zo snel mogelijk te behandelen. De praktijk laat echter zien dat met de behandeling van een gratieverzoek doorgaans minstens vier maanden gemoeid zijn. Dit kan, afhankelijk van de complexiteit van de zaak en de snelheid van adviseren, oplopen tot zes maanden of langer. Het is, gelet op de (wettelijk verplichte) stappen die in het gratieproces gezet moeten worden niet mogelijk om een gratieverzoek binnen vier weken af te handelen.

Wanneer op het moment van het indienen van het gratieverzoek de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf is aangevangen, heeft het gratieverzoek geen opschortende werking. Die regel geldt ook voor kortdurende gevangenisstraffen. Op grond van artikel 559a, tweede lid, Sv kan aan het gratieverzoek schorsende werking worden toegekend. Voor de toepassing van deze bevoegdheid zijn beleidsregels opgesteld (Beleidsregels betreffende drie specifieke onderdelen van het gratie-instrument, 1 februari 2011, zie Achtergrond). De kern van deze beleidsregels is dat aan het gratieverzoek schorsende

werking kan worden toegekend wanneer het op grond van de door verzoeker aangevoerde informatie aannemelijk is geworden dat het hoogstwaarschijnlijk is dat het gratieverzoek zal worden ingewilligd. In de beleidsregels zijn bijzondere omstandigheden genoemd waarin daarvan sprake kan zijn. Van de bevoegdheid wordt slechts bij hoge uitzondering gebruik gemaakt.

Wanneer aan het gratieverzoek geen opschortende of schorsende werking toekomt, bestaat de mogelijkheid dat de straf tijdens de behandeling van het gratieverzoek (volledig) wordt ondergaan. Er bestaat in dat geval volgens de staatssecretaris geen recht op een inhoudelijke beoordeling van het gratieverzoek voordat de straf volledig is ondergaan. Het indienen van een gratieverzoek heeft dus niet altijd zin, aldus de staatssecretaris. Een stelsel waarbij de tenuitvoerlegging van (kortdurende) straffen steeds gestaakt zou moeten worden wanneer een gratieverzoek wordt ingediend, zou een sterk aanzuigende werking hebben op het gratie-instrument en de tenuitvoerlegging van (kortdurende) straffen ernstig frustreren.

In het geval van verzoekster heeft het volgende plaatsgevonden:

- verzoekster heeft op 29 december 2014 om gratie verzocht;
- op 30 december heeft de Dienst Justis onder andere een uittreksel Justitiële documentatie over verzoekster opgevraagd en gekregen;
- op 5 januari 2015 heeft de Dienst Justis de registratiekaart van verzoekster opgevraagd en gekregen;
- per e-mail van 12 januari 2015 heeft de Dienst Justis het OM gevraagd om het arrest toe te zenden en is gevraagd naar de stand van zaken van de tenuitvoerlegging van de straf;
- het OM heeft op 16 januari 2015 de verzochte informatie verstrekt;
- bij brief van 13 januari 2015 heeft verzoekster verzocht om aan het gratieverzoek schorsende werking toe te kennen;
- bij brief van 26 januari 2015 heeft de Dienst Justis verzoekster laten weten dat het gratieverzoek van rechtswege geen opschortende werking heeft en dat afwijzend op het verzoek tot opschorting is beslist (op diezelfde dag is het OM hierover geïnformeerd);
- op 6 februari 2015 heeft het OM de Dienst Justis bericht dat verzoekster haar detentie had ondergaan;
- op 9 februari 2015 heeft de Dienst Justis opnieuw een registratiekaart van verzoekster opgevraagd en gekregen;
- bij brief van 11 februari 2015 heeft de Dienst Justis verzoekster laten weten dat haar gratieverzoek buiten verdere behandeling zou blijven omdat de straf inmiddels was ondergaan.

Volgens de staatssecretaris heeft de Dienst Justis bij de behandeling van verzoeksters gratieverzoek de gebruikelijke stappen gezet en is verzoeksters stelling - dat er gedurende 42 dagen helemaal niets met het gratieverzoek of het schorsingsverzoek is gebeurd - onjuist. De staatssecretaris stelt verder dat de door de Dienst Justis gezette stappen inhoudelijk juist zijn uitgevoerd. Het gratieverzoek had geen opschortende

werking van rechtswege, omdat de tenuitvoerlegging van de straf al was aangevangen. Daarnaast kwam het verzoek niet in aanmerking voor schorsende werking op grond van artikel 559a, tweede lid, Sv. Een vervangende hechtenis schorsen is op zichzelf mogelijk, maar de Dienst Justis had geen aanwijzingen dat aan verzoekster hoogstwaarschijnlijk gratie zou worden verleend.

De ontvangstbevestiging van de Dienst Justis van 12 januari 2015 geeft geen informatie over de behandelingsduur van het gratieverzoek. Nu verzoekster stelt dat haar advocaat veelvuldig telefonisch contact heeft gehad met de Dienst Justis, gaat de staatssecretaris ervan uit dat tijdens dit contact aan de advocaat is meegedeeld hoe de gratieprocedure verloopt en wat de gemiddelde behandelduur is. De staatssecretaris wijst ook op de eigen verantwoordelijkheid van verzoekster. Verzoekster wist, althans had kunnen weten, dat er nog een straf tegen haar openstond en dat die op enig moment verder tenuitvoergelegd zou kunnen worden. Verzoekster had ook al (veel) eerder een gratieverzoek kunnen indienen. De staatssecretaris acht de klacht ongegrond.

BEOORDELING

Op grond van artikel 558 Sv kan gratie worden verzocht (zie Achtergrond). Artikel 558a, eerste en tweede lid, bepaalt wanneer een gratieverzoek de tenuitvoerlegging van de straf opschort. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een vrijheidsstraf van zes maanden of minder en een taakstraf. Wanneer iemand dus om gratie verzoekt van een vrijheidsstraf van zes maanden of minder dan schort het gratieverzoek de tenuitvoerlegging van deze straf automatisch op. Dit is echter niet het geval wanneer de tenuitvoerlegging van de straf al is aangevangen. Daarnaast staat in artikel 559 Sv vermeld wanneer artikel 558a Sv buiten toepassing blijft (zie Achtergrond).

Naast de opschorting die uit de wet volgt, heeft de minister van Veiligheid en Justitie op grond van artikel 559a, tweede lid, Sv de bevoegdheid om te bepalen dat de tenuitvoerlegging van een straf wordt opgeschort of geschorst zolang niet op het gratieverzoek is beslist. De wijze waarop deze bevoegdheid wordt uitgeoefend, is uitgewerkt in de Beleidsregels betreffende drie specifieke onderdelen van het gratie-instrument (zie Achtergrond).

Nu in het geval van verzoekster de tenuitvoerlegging al was aangevangen, had het gratieverzoek niet automatisch opschortende werking. De Nationale ombudsman volgt verzoekster niet in haar stelling dat het überhaupt geen zin heeft om een gratieverzoek in te dienen bij een gevangenisstraf korter dan zes maanden. Als bij een gevangenisstraf van korter dan zes maanden een gratieverzoek wordt ingediend voordat de tenuitvoerlegging van de straf is aangevangen, dan schort het gratieverzoek de tenuitvoerlegging in beginsel op. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van een straf op te schorten of te schorsen op grond van artikel 559a, tweede lid, Sv. Ten aanzien van verzoeksters klacht dat de Dienst Justis onvoldoende voortvarend heeft gehandeld, overweegt de Nationale ombudsman als volgt.

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig als mogelijk handelt.

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman komt naar voren dat de Dienst Justis een dag nadat het gratieverzoek eind december 2014 was gedaan, informatie heeft opgevraagd. Ook in januari 2015 heeft de Dienst Justis verschillende malen informatie gevraagd en gekregen met betrekking tot verzoeksters gratieverzoek. Nadat de Dienst Justis op 6 en 9 februari 2015 informatie had ontvangen over de vervangende hechtenis die verzoekster had ondergaan, heeft de Dienst Justis verzoekster bij brief van 11 februari 2015 bericht dat haar gratieverzoek buiten verdere behandeling zou blijven. Gezien het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de Dienst Justis onvoldoende voortvarend heeft gehandeld ten aanzien van het gratieverzoek.

Bij brief van 13 januari 2016 heeft verzoekster gevraagd om aan het gratieverzoek schorsende werking toe te kennen. Vervolgens heeft de Dienst Justis dit verzoek bij brief van 26 januari 2016 afgewezen. Het tijdsbestek waarbinnen de Dienst Justis het schorsingsverzoek heeft behandeld, biedt onvoldoende aanleiding om te oordelen dat Dienst Justis niet voortvarend heeft gehandeld.

De onderzochte gedragingen zijn behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedragingen van de Dienst Justis is niet gegrond.

SLOTBESCHOUWING

Ten aanzien van de informatieverstrekking over de behandelingsduur van het onderhavige gratieverzoek en gratieverzoeken in het algemeen, overweegt de Nationale ombudsman als volgt.

In de ontvangstbevestiging die is gestuurd in reactie op verzoeksters gratieverzoek stond geen informatie over de behandelingsduur van dit verzoek. Bij brief van 13 januari 2015 heeft verzoeksters advocaat verzocht om schorsende werking aan het gratieverzoek toe te kennen. In deze brief stelt de advocaat dat te verwachten valt dat het gratieverzoek pas na de 42 dagen vervangende hechtenis kan worden afgehandeld. Hieruit blijkt naar het oordeel van de Nationale ombudsman dan ook dat verzoeksters advocaat in ieder geval vanaf dat moment wist dat het gratieverzoek (zeer) waarschijnlijk niet zou kunnen worden behandeld binnen de tijd die verzoekster nog in detentie moest doorbrengen.

In algemene zin vindt de Nationale ombudsman het van groot belang dat burgers goed - en in een zo vroeg mogelijk stadium - worden geïnformeerd over de gemiddelde behandelingsduur van een gratieverzoek en over de mogelijkheid om de staatssecretaris

te verzoeken opschortende, dan wel schorsende, werking te verlenen aan het gratieverzoek. Door burgers goed en tijdig te informeren over de behandelingsduur kunnen onjuiste verwachtingen worden voorkomen en kan een burger tijdig zelf afwegen of het indienen van een gratieverzoek zinvol is. Op de website van de Dienst Justis is vermeld dat de gemiddelde behandelingsduur voor gratieverzoeken zes maanden is. Bij het indienen van een gratieverzoek, moet de verzoeker gebruik maken van een gratieformulier. In de toelichting bij dit formulier is informatie opgenomen over de gratieprocedure. In deze toelichting is echter niets vermeld over de (gemiddelde) behandelingsduur van een gratieverzoek. Verder is in deze toelichting ten aanzien van opschorting vermeld: "Als het mogelijk is, wordt de tenuitvoerlegging van de straf opgeschort". In de toelichting is dus niet weergegeven dat de betrokkene zelf een verzoek kan doen aan de staatssecretaris om opschortende/schorsende werking aan het gratieverzoek te verlenen. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat burgers ook hierover goed en tijdig worden geïnformeerd, zodat zij gebruik kunnen maken van deze mogelijkheid. Het voorgaande geeft de Nationale ombudsman aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in overweging om in de toelichting bij het gratieformulier te laten vermelden wat de gemiddelde behandelingsduur van een gratieverzoek is en dat betrokkene een verzoek kan doen om aan het gratieverzoek opschortende/schorsende werking te verlenen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

Wetboek van strafvordering

Artikel 558

1. Terzake van alle door de Nederlandse strafrechter onherroepelijk opgelegde hoofdstraffen en bijkomende straffen kan gratie worden verzocht en verleend, met dien verstande dat geen gratie wordt verleend van onvoorwaardelijke geldboeten tot en met een bedrag van € 340.

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 Veiligheid en 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 Veiligheid en 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.

Beleidsregels betreffende drie specifieke onderdelen van het gratie-instrument

Opschortende/ schorsende werking art. 559a, tweede lid, Wetboek van Strafvordering

Naast het toekennen van opschortende werking van rechtswege heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid op eigen initiatief, dan wel op verzoek van de veroordeelde opschortende, dan wel schorsende, werking aan een gratieverzoek te verlenen. Deze bevoegdheid bestaat uitsluitend in het geval 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 de opvang van verslaafden is ingediend zonder dat de wet daaraan de opschorting van de tenuitvoerlegging verbindt. Van deze bevoegdheid zal slechts bij hoge uitzondering gebruik worden gemaakt. Daarbij geldt als criterium dat gratieverzoeken voor opschortende dan wel schorsende werking van de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel waarop het verzoek betrekking heeft in aanmerking komen indien op grond van door de verzoeker aangevoerde informatie aannemelijk is geworden dat het hoogstwaarschijnlijk is dat zijn gratieverzoek zal worden ingewilligd.

Hierbij wordt met name gedacht aan de volgende situaties/omstandigheden:

1. degene wie het gratieverzoek betreft heeft een levensbedreigende ziekte of aandoening;
2. een bloedverwant in de eerste graad van degene wie het gratieverzoek betreft heeft een levensbedreigende ziekte of aandoening;
3. de echtgeno(o)t(e), de geregistreerde partner, of de persoon met wie degene wie het gratieverzoek betreft een duurzame samenwoonrelatie heeft, heeft een levensbedreigende ziekte of aandoening;
4. er is aan degene wie het gratieverzoek betreft een bij wet niet toegelaten straf of combinatie van straffen opgelegd;
5. er is sprake van expliciete ondersteuning of een ambtshalve gratieverzoek van het openbaar ministerie.

Indien van de bevoegdheid opschortende dan wel schorsende werking op grond van artikel 559 a, tweede lid, Wetboek van Strafvordering te verlenen gebruik wordt gemaakt doet de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hiervan mededeling aan het openbaar ministerie.