

Rapport

Een onderzoek naar aanleiding van een klacht van een levenslanggestrafte over de behandeling van een gratieverzoek door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Publicatiedatum: 29 december 2014

Rapportnummer: 2014/222

BEVINDINGEN van het onderzoek van de Nationale ombudsman

Kader

Verzoeker is een van de ongeveer 40 personen die in Nederland een levenslange gevangenisstraf uitzitten.

In de afgelopen jaren heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een aantal zaken de levenslange gevangenisstraf getoetst aan de waarborgen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het gaat dan om de vraag onder welke omstandigheden de tenuitvoerlegging van een levenslange gevangenisstraf in strijd komt met het verbod van onmenselijke behandeling (artikel 3 EVRM). In het Vinter-arrest¹ heeft het Hof herhaald dat een levenslange gevangenisstraf geen inbreuk op artikel 3 EVRM kan maken, als deze straf juridisch en feitelijk verkortbaar is. De gedetineerde moet een 'prospect of release' hebben, en er moet een moment zijn dat dat opnieuw wordt beoordeeld. Een gevangene heeft dan ook recht om te weten op welke wijze hij voor invrijheidstelling in aanmerking kan komen en wanneer hij een herbeoordeling kan vragen van zijn gevangenisstraf. Bij die herziening moet worden beoordeeld of zich in het leven van de gevangene zodanige veranderingen hebben voorgedaan en het resocialisatieproces tijdens de detentie zo goed is verlopen, dat een voortzetting van de straf op grond van de strafdoelen niet langer gerechtvaardigd is. Die toets moet niet later dan na 25 jaar detentie worden uitgevoerd. De gevangene moet dus uitzicht hebben op reclassering en rehabilitatie.

Bewindslieden van Veiligheid en Justitie (hierna ook: V&J) hebben de gratieprocedure genoemd als voorziening voor "review" van de strafexecutie als bedoeld in de jurisprudentie van het Europese Hof.

Wat is er gebeurd?

Verzoeker is in 1989 door het Gerechtshof in Den Haag veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf wegens meervoudige moord. Hij verblijft in detentie sinds zijn aanhouding in oktober 1987. In de periode 1996-2005 heeft verzoeker vier maal een gratieverzoek ingediend. Deze werden alle afgewezen.

In maart 2011 heeft de raadsman van verzoeker bij brief aan de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister) aangevoerd dat verdere tenuitvoerlegging van de aan verzoeker opgelegde levenslange gevangenisstraf in strijd is met artikel 3 EVRM en artikel 7 IVBPR en derhalve onrechtmatig. Tevens heeft de raadsman in deze brief aan de minister de vraag gesteld welk concreet perspectief op vrijlating er voor verzoeker bestaat. In juli 2011 antwoordde de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna: staatssecretaris) dat het perspectief van verzoeker op invrijheidstelling bestaat uit de mogelijkheid tot het indienen van een gratieverzoek.

Eind februari 2012 heeft verzoeker de Staat gedagvaard in kort geding. Inzet van het kort geding was – kort gezegd – een verbod tot verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Tussen verzoeker en de Staat zijn vervolgens afspraken gemaakt, waarop verzoeker het kort geding heeft ingetrokken. De afspraken werden vastgelegd in een brief van de advocaat van de Staat van 6 maart 2012 en hielden onder meer in dat verzoeker een nieuw gratieverzoek zou indienen en dat de Staat na indiening van dit verzoek een onderzoek zou laten verrichten naar de impact die een eventuele vrijlating van verzoeker op de samenleving kan hebben, alsmede naar het gevaar dat verzoeker na een vrijlating voor de samenleving vormt. Ook zou er een slachtofferonderzoek worden verricht. Verder werd afgesproken dat de raadsman van verzoeker in procedurele zin betrokken zou worden bij de impactonderzoeken (impact op samenleving en impact op de nabestaanden van de slachtoffers). Ten slotte werd afgesproken dat verzoeker zou worden gehoord op grond van artikel 5 lid 2 van de Gratiwet.

Verzoeker diende vervolgens op 5 april 2012 zijn vijfde gratieverzoek in en beriep zich daarbij mede op de Vinter-jurisprudentie. Op 10 juni 2014 wees de staatssecretaris het gratieverzoek af. De advocaat van verzoeker diende bij de Nationale ombudsman klachten in over de gang van zaken.

Afbakening onderzoek Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft de klachten met betrekking tot dit laatste gratieverzoek als volgt geformuleerd:

"1. Verzoeker klaagt erover dat de staatssecretaris van V&J heeft beslist op zijn gratieverzoek zonder aan het gerechtshof gelegenheid te geven:

- advies uit te brengen over de gronden van het gratieverzoek die het hof in het voorlopig advies nog niet had besproken en
- te reageren op de informatie die de staatssecretaris had ingewonnen naar aanleiding van het voorlopig advies en deze informatie bij een eindadvies te betrekken.

2. Hij klaagt bovendien over de wijze waarop de staatssecretaris van V&J zijn gratieverzoek heeft afgehandeld. Zijn klacht betreft met name de trage voortgang, het niet waarmaken van gewekte verwachtingen omtrent de datum van afhandeling, de totale behandelingstijd, niet of (te) laat beantwoorden van brieven van zijn advocaat, in het ongewisse laten over de gang van zaken en niet tijdig verstrekken van stukken."

Eerste klacht zonder nader onderzoek gegrond

De Nationale ombudsman is op 17 juli 2014 naar de hierboven geformuleerde klachten een onderzoek gestart, waarbij hij de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om een reactie heeft gevraagd. Tijdens het onderzoek spande de raadsman van verzoeker een kort geding aan tegen de Staat, waarin (onder meer) het hierboven geformuleerde eerste klachtonderdeel aan de orde was. Na behandeling van de zaak op 4 september 2014, heeft de rechter op 18 september 2014 uitspraak gedaan². De rechter overwoog:

" Met (verzoeker, N.o.) is de voorzieningenrechter, gezien de inhoud van het voorlopige advies van het hof – met name ten aanzien van het aspect van resocialisatie en de wijze waarop dat in de beoordeling moest worden betrokken - (...), van oordeel dat de Staat in redelijkheid niet had kunnen beslissen op het gratieverzoek zonder nader advies van het gerechtshof." ³

Doordat de rechter aldus uitspraak heeft gedaan over een gedraging die in het onderzoek van de Nationale ombudsman aan de orde is, werd de Nationale ombudsman verplicht om bij zijn beoordeling de rechtsgronden van de uitspraak in acht te nemen.⁴ Daarmee is al tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman vast komen te staan dat de eerste klacht gegrond moet worden geacht en bestond er voor de Nationale ombudsman niet langer aanleiding om daarover informatie of standpunten in te winnen.

Onderzoek naar de tweede klacht

Standpunt verzoeker

Verzoeker is van mening dat de staatssecretaris zich onvoldoende heeft ingespannen om zijn gratieverzoek voortvarend te behandelen.

Allereerst voert verzoekers raadsman hiertoe aan dat de staatssecretaris geen moeite heeft gedaan om

de onderzoeken die moesten worden uitgevoerd te bespoedigen. Het gratieverzoek werd op 5 april 2012 ingediend. Tot 23 juli 2012, toen het Openbaar Ministerie werd verzocht een nabestaandenlijst op te stellen, heeft de staatssecretaris geen enkele actie ondernomen ter afhandeling van het verzoek. Eveneens pas na ruim drie en een halve maand werd de opdracht aan de deskundigen van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (hierna: NIFP) gegeven. De opdracht voor het nabestaandenonderzoek werd ondanks toezeggingen dat deze in januari 2013 zou worden gegeven, pas in maart 2013 gegeven, aldus verzoeker. In deze periode werd ook opdracht gegeven tot het onderzoek naar de impact die een mogelijke vrijlating van verzoeker zou kunnen hebben op de samenleving. Derhalve meer dan elf maanden na het indienen van het gratieverzoek. Het valt niet in te zien waarom de opdrachten tot verschillende onderzoeken niet eerder konden worden gegeven, met name niet, omdat de afspraken daarover al op 6 maart 2012 zijn gemaakt ter afwending van een kort geding. De onderzoeken werden pas eind mei 2013 afgerond, 13 maanden na het indienen van het gratieverzoek.

Daarnaast is de streefdatum om te beslissen op het gratieverzoek, namelijk 5 april 2013 geenszins gehaald. Deze termijn werd met ruim 14 maanden overschreden. Ook toezeggingen die in de brieven van 22 mei en 13 december 2012 werden gedaan zijn niet nagekomen. De adviezen van het ressortsparket en het Hof werden op 18 oktober 2013 aan de minister gestuurd. Pas in februari 2014 werd nadere informatie ingewonnen bij de IND, de DT&V en DJI. Daar zit ruim vier maanden tussen, aldus verzoeker. Toen deze informatie beschikbaar was, heeft het nog bijna drie maanden geduurd voordat er een beslissing op het gratieverzoek werd genomen. Ook de hoorzitting vond uiteindelijk niet in januari 2013 plaats, maar in februari 2013, een maand later dan toegezegd.

Daarnaast bracht verzoeker naar voren dat de staatssecretaris telkens gedurende de procedure had verzuimd om relevante stukken tijdig in afschrift aan hem en zijn raadsman te verstrekken. De rapportages van de psycholoog en de psychiater waren op 22 oktober 2012 al beschikbaar, maar werden pas na verzoek van de raadsman bij brief van 8 november 2012 toegestuurd. Het verslag van de hoorzitting van 20 februari 2013 werd pas op 21 maart 2013 toegestuurd. De adviezen van het ressortsparket en het hof zijn kort na 18 oktober 2013 door de minister ontvangen. Ondanks de toezegging in de brief van 15 juli 2013 dat de raadsman op de hoogte zou worden gesteld als beide adviezen waren ontvangen, werden de adviezen pas op 13 december 2013 aan verzoeker toegestuurd. Ten slotte wees hij erop dat hij op 19 maart 2014 en nogmaals op 16 juni 2014 had verzocht om afschriften te sturen van de bij de IND, DT&V en DJI opgevraagde informatie. De informatie werd pas op 23 juni 2014 toegezonden.

Ten slotte gaf verzoeker aan dat de staatssecretaris meermalen brieven niet of veel te laat had beantwoord. Verzoeker illustreerde dit met een aantal voorbeelden. Het gratieverzoek werd op 5 april 2012 ingediend. Pas nadat zijn raadsman op 11 juni 2012 via de Landsadvocaat een herinnering stuurde, werd op 21 juni 2012 een ontvangstbevestiging gestuurd en werd verzoeker pas op 26 juli 2012 bericht over de ondernomen stappen. Bij brief van 4 december 2012 werd voor de tweede maal door verzoeker inmenging gevraagd aan de Landsadvocaat omdat brieven van 2 en 16 november 2012 onbeantwoord bleven. Op de brief van 19 maart 2014 van de zijde van verzoeker werd helemaal niet gereageerd.

Standpunt staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

De staatssecretaris liet weten de klacht van verzoeker gedeeltelijk gegrond te achten. Hij maakte hierbij onderscheid tussen verschillende aspecten van de procedure.

Wat betreft de lange behandeltijd en de trage voortgang, was de staatssecretaris alleen van mening dat er sneller gehandeld had kunnen worden bij het verzoek om nadere informatie aan de IND, DT&V en

DJI ter uitvoering van het advies van het Hof. In oktober 2013 had het Hof het betreffende advies gegeven, en pas in januari en februari 2014 was informatie opgevraagd. Voor het overige had de staatssecretaris voldoende voortvarend gehandeld. Het nabestaandenonderzoek had tien maanden in beslag genomen. De reden hiervoor lag voornamelijk in het feit dat bij dit onderzoek de nabestaanden van de slachtoffers niet in beeld waren bij Slachtofferhulp Nederland. Daardoor moest het OM via oude politie-informatie eerst de nabestaanden in beeld brengen. Gezien de complexiteit van de zaak en de gedateerde informatie had het onderzoek niet sneller kunnen worden afgerond. Voorts zijn de opdrachten voor de impact-onderzoeken in december 2012 uitgezet. Het onderzoek naar de impact op de samenleving werd in mei 2013 afgerond, waarop het gratieverzoek een dag later is uitgezet bij het OM. De staatssecretaris liet nog weten dat in de ontvangstbevestiging van 21 juni 2012 was aangekondigd dat de behandeling langer zou duren dan de gebruikelijke zes maanden. Door dit zo nadrukkelijk op te nemen was de staatssecretaris van mening dat het voor verzoeker vanaf het begin duidelijk moet zijn geweest dat de behandelingsduur lang was en hij derhalve realistische verwachtingen hieromtrent moest hebben.

Wat betreft het niet of te laat beantwoorden van brieven van de raadsman van verzoeker, was de staatssecretaris van mening dat de ontvangstbevestiging van 21 juni 2012 op het ingediende gratieverzoek van 5 april 2012 te laat was verstuurd.

Voorts gaf de staatssecretaris aan dat er niet tijdig op de brief van 16 november 2012 was gereageerd, en dat er helemaal niet was gereageerd op de brief van 19 maart 2014. Dit was niet juist. Verder was de staatssecretaris van mening dat hij de raadsman van verzoeker in kennis had moeten stellen van de vertraging bij het opstellen van de nabestaandenlijst. Op dit punt is de raadsman te lang in het ongewisse gelaten, aldus de staatssecretaris.

De staatssecretaris liet voorts weten dat de aanvullende informatie van de DJI, IND en DT&V inderdaad niet tijdig was verstrekt aan de raadsman. De brief van 19 maart 2014 waarmee de raadsman om verstrekking had verzocht was ten onrechte aangemerkt als een aankondiging van de raadsman dat hij een kortgeding zou gaan starten als niet op korte termijn zou worden begonnen met activiteiten gericht op resocialisatie. Daarom is er ten onrechte niet gereageerd op het verzoek in deze brief van de genoemde informatie te verstrekken.

De staatssecretaris acht de klacht over het niet waarmaken van gewekte verwachtingen omtrent de afdoening van het gratieverzoek, ongegrond. Hij benadrukte dat in geen enkele fase van de procedure toezeggingen zijn gedaan over een concrete datum van afhandeling. In de ontvangstbevestiging van 21 juni 2012 was juist aangekondigd dat de behandeling langer zou duren dan de gebruikelijke zes maanden. In de brief van 20 december 2012 werd een tijdsplan opgenomen, maar daarbij werd uitdrukkelijk gesproken over nagestreefde termijnen, aldus de staatssecretaris. Op 19 maart 2013 en op 2 april 2013 werd de raadsman van verzoeker geïnformeerd dat de eerder genoemde datum van 5 april 2013 niet kon worden gehaald. Nu de raadsman hierover is geïnformeerd, kan er volgens de staatssecretaris geen sprake zijn van het niet waarmaken van gewekte verwachtingen, dan wel onbehoorlijk handelen. Ook na die datum zijn er geen concrete toezeggingen gedaan over de beslistermijn. Het advies van het hof was ongebruikelijk, waardoor er aanvullende informatie opgevraagd moest worden aan ketenpartners alvorens op het verzoek kon worden beslist. Dat die informatie eerder opgevraagd had kunnen worden is reeds erkend, aldus de staatssecretaris.

De staatssecretaris merkte over de gratieprocedure als voorziening voor "review" van de strafexecutie (als bedoeld in de jurisprudentie van het EHRM) nog het volgende op.

De rechtspraak⁵ heeft bevestigd dat het Nederlandse systeem van mogelijke gratiëring beantwoordt aan de vereisten dat een levenslange gevangenisstraf zowel juridisch als feitelijk verkortbaar is en dat een

gedetineerde een "prospect of release" kan hebben.

BEOORDELING TWEEDE KLACHT

Zoals hierboven is uitgelegd, is het eerste onderdeel van de klacht gegrond, gelet op de uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 september 2014. Hierna zal de Nationale ombudsman zijn oordeel over het tweede klachtonderdeel motiveren.

De organisatie en duur van de gratieprocedure

Het is een vereiste van behoorlijkheid dat overheidsinstanties grondrechten respecteren.

Verzoeker heeft een gratieverzoek ingediend om te laten beoordelen of verdere executie van de levenslange gevangenisstraf nog te verenigen is met artikel 3 EVRM, het verbod van onmenselijke behandeling. Het EHRM heeft in het Vinter-arrest – kort gezegd – geoordeeld dat niet later dan na 25 jaar detentie door de Staat beoordeeld moet worden of de verdere tenuitvoerlegging van een levenslange gevangenisstraf nog in overeenstemming is met artikel 3 EVRM. In Nederland kan deze toets alleen plaatsvinden in het kader van de beoordeling van een gratieverzoek. Derhalve toetst de Nationale ombudsman de klacht over de behandeling van het onderhavige gratieverzoek aan het behoorlijkheidsvereiste dat de overheid grondrechten respecteert.

Het vonnis in het door verzoeker aangespannen kort geding gaat in op de meer inhoudelijke criteria die artikel 3 EVRM stelt voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.⁶ De Nationale ombudsman ziet zich gesteld voor de vraag welke consequenties het speciale karakter van het gratieverzoek van verzoeker heeft voor de (duur van de) behandeling ervan. Daarbij is in deze zaak van belang dat uiterlijk na 25 jaar een eerste toets aan artikel 3 EVRM moet plaatsvinden. Die toets was nog nooit uitgevoerd toen verzoeker na 24 en een half jaar detentie gratie verzocht en daarbij een beroep deed op artikel 3 EVRM en de jurisprudentie van het EHRM hierover. In die situatie moet niet de gebruikelijke behandelingsduur van een gratieverzoek het referentiekader zijn, maar de uit het EVRM voortvloeiende eis om behalve transparant en zorgvuldig ook snel de rechtvaardiging voor verdere tenuitvoerlegging te onderzoeken. Immers bij ontbreken daarvan zou de detentie van verzoeker niet langer rechtmatig zijn. Met een uiteindelijke behandelingsduur van ruim 2 jaar is naar het oordeel van de Nationale ombudsman onvoldoende blijk gegeven van respect voor mensenrechten.

Terwijl de bewindslieden van V&J (zelf) de gratieprocedure hebben aangewezen als voorziening voor de EVRM-toets van de tenuitvoerlegging van levenslange straffen, heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het laten afweten toen verzoeker deze weg bewandelde⁷. Dat is temeer opvallend omdat de (organisatorische) uitgangspositie voor de behandeling van juist dit verzoek gunstig was.

Zo waren er allereerst al eerdere gratieverzoeken geweest bij de Dienst Justis, wat wel moet betekenen dat er een dossier over verzoeker aanwezig was met daarin diverse relevante stukken. Ten tweede was de indiening van het gratieverzoek in maart 2012 aangekondigd en afgesproken, zodat de Dienst Justis wist dat het verzoek er aan zat te komen en dat de insteek mede een EVRM-toets zou zijn. Daarbij was ook nog eens afgesproken welke bijzondere onderzoeken er zouden moeten plaatsvinden. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman kan het gratieverzoek van verzoeker van 5 april 2012 dan ook geenszins als een verrassing zijn gekomen voor de staatssecretaris en Dienst Justis, en hadden zij in het voorjaar van 2012 "in de startblokken" kunnen staan. Niets blijkt minder waar, want de behandeling van het verzoek kwam zeer traag op gang.

Illustratief hiervoor is het nabestaandenonderzoek. Op 6 maart 2012 spraken de advocaat van V&J en (de advocaat van) verzoeker af dat dit onderzoek zou worden uitgevoerd in het kader van het in te dienen gratieverzoek. Pas vier maanden later, in juli 2012, verzocht de Dienst Justis het Openbaar

Ministerie om een lijst van nabestaanden op te stellen. Weer vijf maanden later, op 7 november 2012, ontving Dienst Justis deze lijst. Voorts wordt dan begin januari 2013 aangekondigd dat de opdracht gegeven gaat worden aan Slachtofferhulp Nederland tot uitvoeren van het nabestaandenonderzoek. Uiteindelijk wordt de – beknopte – rapportage op 15 mei 2013 afgerond⁸. Gerekend vanaf maart 2012 heeft dit ruim 14 maanden geduurd.

De staatssecretaris heeft in zijn reactie op de klacht van verzoeker de vertraging vooral toegeschreven aan het moeizaam zoeken naar actuele (contact)gegevens van nabestaanden. Daarbij gaat hij er aan voorbij dat de vertraging evenzeer te wijten is geweest aan het feit dat niet meteen is gestart met het vergaren van de benodigde gegevens nadat in maart 2012 de toezegging tot het uitvoeren van een nabestaandenonderzoek was gedaan.

De procedure schoot ook tekort omdat de Dienst Justis onmisbare informatie over de resocialisatie van verzoeker niet heeft aangeleverd aan de adviserende instanties, in het bijzonder aan het Hof. De informatie was niet voorhanden omdat aan verzoeker activiteiten gericht op resocialisatie zijn onthouden. Zonder deze informatie kon er door het Hof geen betekenisvolle toets plaatsvinden zoals bedoeld in artikel 3 EVRM en zag het Hof zich genoodzaakt het definitieve advies aan te houden. Dat heeft ook tot veel vertraging geleid.

Alles overziend is de Nationale ombudsman van oordeel dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij de behandeling van het gratieverzoek van verzoeker de mensenrechten neergelegd in artikel 3 EVRM, te weten het verbod van onmenselijke behandeling, onvoldoende heeft gerespecteerd.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

De communicatie met verzoeker

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Dienst Justis te kort is geschoten in de informatieverstrekking over de voortgang van de gratieprocedure in de richting van (de advocaat van) verzoeker. Om verschillende redenen was er juist in deze zaak aanleiding om – meer dan in een doorsnee zaak – aandacht te besteden aan de communicatie met verzoeker en zijn advocaat en hem actief te benaderen daarover. Allereerst vloeide het gratieverzoek voort uit de schikking in het kader van het kort geding dat verzoeker had aangespannen. Het verzoek kon dan ook niet als een verrassing komen. Gelet op de levenslange straf die aan verzoeker is opgelegd én de afspraken die op 6 maart 2012 waren gemaakt, moet het voor Justitie vrij snel helder zijn geworden dat de behandeling van het gratieverzoek veelomvattender was dan een doorsnee gratieverzoek. Het is dan ook niet te begrijpen dat verzoeker na indiening van het gratieverzoek elf weken heeft moeten wachten voordat hij een ontvangstbevestiging ontving, en dat alleen maar omdat hij zelf na negen weken informeerde naar de stand van zaken. In de twee jaren die volgden zijn er momenten geweest waarin de Dienst Justis de advocaat van verzoeker actief en regelmatig informeerde over de stand van zaken. Frequenter zijn echter de momenten van niet, te laat of pas na rappel van de advocaat informeren en/of toesturen van stukken. In een enkel geval kwam (toegezegde) informatie pas los of werd een volgende stap daadwerkelijk gezet na dreiging door de advocaat met een nieuw kort geding.

Verzoeker heeft voorts aangegeven dat er verwachtingen bij hem zijn gewekt doordat de Dienst Justis een streefdatum heeft genoemd wat betreft de afhandeling van zijn gratieverzoek. Deze streefdatum is niet gehaald. Hoewel de Nationale ombudsman kan begrijpen dat verzoeker verwachtte dat de beslissing op de genoemde datum zou volgen, vindt hij het anderzijds juist positief dat de Dienst Justis

een concreet tijdspad heeft geschetst. Keerzijde hiervan is echter dat wanneer de genoemde streefdatum niet wordt gehaald de teleurstelling des te groter is.

Het niet adequaat en consequent verstrekken van informatie over het verloop van de gratieprocedure en relevante stukken uit deze gratieprocedure door Dienst Justis aan de advocaat van verzoeker, wordt toegerekend aan de staatssecretaris.

De gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klachten van verzoeker zijn gegrond wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste dat de overheid grondrechten – in dit geval de mensenrechten neergelegd in artikel 3 EVRM – respecteert en wegens schending van het vereiste van goede informatieverstrekking.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in overweging ervoor zorg te dragen dat zijn organisatie is ingericht en voorbereid op gratieverzoeken van levenslanggestraften, zodat er snelle en adequate toets als bedoeld in het Vinter-arrest kan plaatsvinden.

Slotbeschouwing

De gang van zaken in deze gratieprocedure zou kunnen worden afgedaan als ambtelijke traagheid van een departement. De Nationale ombudsman kan zich echter niet aan de indruk onttrekken dat het gebrek aan transparantie en voortvarendheid in deze procedure voortvloeit uit onwil van de staatssecretaris om daadwerkelijk invulling te geven aan de mensenrechtentoets die het EHRM in het Vinterarrest vraagt. In diverse publicaties is recentelijk kritiek uitgeoefend op het Nederlandse gratiebeleid ten aanzien van levenslanggestraften. Er zijn inmiddels verschillende rechterlijke procedures gevoerd in de twee zaken van de levenslanggestraften die na een detentie van 25 jaar of meer (voorbereiding op) gratieverlening hebben gevraagd. In al die procedures lijkt de opstelling van de staatssecretaris te zijn dat gratieverlening hoe dan ook moet worden voorkomen. Een van de middelen daartoe lijkt te zijn het vertragen van procedures zoals in de onderhavige zaak. Indien het de staatssecretaris werkelijk ernst is om de gratieprocedure te hanteren voor de toets aan artikel 3 van het EVRM van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, mag van hem verwacht worden dat deze procedure in die gevallen voortvarend en transparant gevoerd wordt.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

.

BIJLAGE

Verloop behandeling gratieverzoek

Op 6 maart 2012 werden er afspraken gemaakt tussen verzoeker en de Staat. Een van die afspraken was dat verzoeker een nieuw gratieverzoek zou indienen. Op 5 april 2012 werd het aangekondigde gratieverzoek ingediend. Daarop kwam geen reactie, totdat verzoekers advocaat de Landsadvocaat op 11 juni 2012 vroeg naar de invulling van de op 6 maart 2012 gemaakte afspraken en naar de voortgang

van de behandeling. Justis stuurde daarop (op 21 juni 2012) een ontvangstbevestiging, en kondigde daarin aan dat de behandeling van het verzoek langer dan de gebruikelijke 6 maanden zou duren.

Op 26 juli 2012 laat de Dienst Justis aan de advocaat weten dat een dag eerder het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) is verzocht een onderzoek in te stellen naar de detentiegeschiktheid en de delictgevaarlijkheid van verzoeker. Tevens is het ressortsparket verzocht om een overzicht van slachtoffers en nabestaanden, zodat deze betrokken kunnen worden in het nabestaandenonderzoek.

Op 17 oktober 2012 brachten een psychiater en een psycholoog rapport uit van hun onderzoek naar verzoeker.

Bij brief van 2 november 2012 vraagt de raadsman om een afschrift van het rapport van de psychiater en de psycholoog. Tevens wordt er om informatie gevraagd over het nog te verrichten slachtofferonderzoek en het onderzoek naar de impact die een eventuele vrijlating zou hebben op de samenleving. Ook wijst de raadsman erop dat er inmiddels 7 maanden zijn verstreken sinds het indienen van het gratieverzoek.

Op 8 november 2012 stuurt Justis het rapport toe. Ook wordt meegedeeld dat op 7 november 2012 een overzicht van de nabestaanden is ontvangen. De brief eindigt met de mededeling dat binnenkort met de raadsman van verzoeker contact zal worden opgenomen om hem te informeren over de inrichting van de onderzoeken en het verdere verloop van de behandeling van het gratieverzoek.

Op 4 december 2012 vraagt de raadsman Dienst Justis onder meer naar een concreet tijdsplan voor afhandeling van het gratieverzoek. Bij brief van 20 december 2012 schetst Dienst Justis, het volgende tijdsplan:

- die week is het onderzoek naar de impact op de samenleving is die week gestart;
- begin januari 2013 gaat opdracht gegeven worden om het nabestaandenonderzoek uit te voeren;
- in januari 2013 zal een hoorzitting worden gepland waarin verzoeker zijn gratieverzoek kan toelichten.

Het streven is in februari 2013 de onderzoeken te hebben afgerond, eind februari 2013 kan dan advies worden gevraagd aan het Hof in Den Haag en het Openbaar Ministerie. Ten slotte wordt er aangegeven dat er naar wordt gestreefd om op 5 april 2013 op het gratieverzoek van verzoeker te beslissen.

Op 9 januari 2013 geeft de raadsman zijn visie op de procedurele gang van zaken rondom de nog te verrichten onderzoeken.

Op 20 februari 2013 heeft verzoeker in een hoorzitting zijn gratieverzoek persoonlijk toegelicht.

Op 22 februari, 1 maart, 13 maart, 19 maart, 21 maart en 28 maart 2013 vindt er tussen de raadsman en de Dienst Justis correspondentie plaats over verschillende onderwerpen met betrekking tot het gratieverzoek.

Op 2 april 2013 laat de Dienst Justis weten dat de eerder genoemde streefdatum van 5 april 2013 niet wordt gehaald. Verder wordt aangegeven dat de resultaten van het nabestaandenonderzoek en het onderzoek naar de impact op de samenleving op korte termijn worden ontvangen. Voorts wordt aangegeven dat niet eerder dan in mei 2013 op het gratieverzoek beslist zal worden.

Op 6 mei 2013 krijgt de raadsman antwoord op zijn op 16 april 2013 gestelde vraag waar de resultaten van de onderzoeken blijven. De Dienst Justis dan deelt namelijk mee dat het nabestaandenonderzoek verdere vertraging heeft opgelopen en dat dit onderzoek wordt betrokken in het onderzoek naar de

impact op de samenleving. Hiertegen maakt de raadsman bij brief van 8 mei 2013 bezwaar nu dit in strijd zou zijn met eerder gemaakte afspraken hieromtrent. Ook ageert de raadsman tegen het feit dat toezeggingen over tijdpaden en termijnen niet worden nagekomen. Op 15 mei 2013 vindt er een telefonisch onderhoud tussen een medewerker van de Dienst Justis en de raadsman plaats. Uitkomst is dat het nabestaandenonderzoek niet wordt betrokken bij het impactonderzoek. Dit wordt bij brief van 17 mei 2013 door de Dienst Justis bevestigd.

Op 22 mei 2013 ontvangt de raadsman de resultaten van het nabestaandenonderzoek.

Uit de rapportage d.d. 15 mei 2013 van Slachtofferhulp Nederland blijkt dat een casemanager in april 2013 met twee nabestaanden heeft gesproken. De rapportage bestaat uit een korte weergave van die gesprekken met als bijlage de gehanteerde vragenlijst.

Ook ontvangt de raadsman de uitkomst van het impactonderzoek.

Het betreft een memo van de Directie Voorlichting van V&J waarin een schatting wordt gegeven van "de mate waarin de samenleving geschokt kan worden (in de zin van gevoelens van angst, onrust, verontwaardiging en boosheid) door de vrijlating van (...)". De schatting is gebaseerd op het gratiedossier en op artikelen uit kranten en tijdschriften over de strafzaak tegen verzoeker en over tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf in het algemeen. De eigenlijke analyse bestaat ruim 2 bladzijden.

Ook worden op 22 mei 2013 de stukken betreffende de gratieprocedure aan het ressortsparket en het Hof toegezonden. Op 12 juli 2013 stuurt de advocaat-generaal zijn advies naar het Gerechtshof.

De Dienst Justis informeert de raadsman in de tussenliggende periode op meerdere momenten over de voortgang van de procedure (op 20 en 30 augustus, 23 september en 3 oktober 2013). Tevens rappelleert de Dienst Justis meerdere malen bij het Gerechtshof over het uitblijven van het advies (op 20 augustus, 11 en 23 september en 3 oktober 2013).

Het Hof brengt op 18 oktober 2013 advies uit. Dit luidt – samengevat weergegeven – dat de beslissing op het gratieverzoek voor een jaar wordt aangehouden en dat conform de jurisprudentie van het EHRM ten aanzien van verzoeker zo spoedig mogelijk gestart wordt met activiteiten gericht op socialisatie. Tevens luidt het advies dat ressortsparket en Hof Den Haag over maximaal een jaar worden geïnformeerd over het resocialisatietraject van verzoeker. Daarna zal het Hof zo spoedig mogelijk een definitief advies uitbrengen.

Op 13 december 2013 stuurt Justis de adviezen van de advocaat-generaal en het Hof van respectievelijk 8 juli en 18 oktober 2013 aan de raadsman. Justis bericht hem ook dat naar aanleiding van het advies van het Hof aanvullende informatie nodig is, welke wordt opgevraagd bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Zodra deze informatie binnen is hoopt de Staatssecretaris zo spoedig mogelijk te kunnen beslissen op het gratieverzoek.

Op 15 januari 2014 wordt informatie opgevraagd bij DJI. Deze wordt op 12 maart 2014 ontvangen.

Op 4 februari 2014 wordt informatie opgevraagd bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en bij de DT&V. De gevraagde informatie wordt op 27 februari 2014 van de IND, en op 5 maart van DT&V ontvangen.

Op 19 maart 2014 rappelleert de raadsman; hij heeft sinds 13 december 2013 niet meer vernomen van Justis.

Op 10 juni 2014 wijst de staatssecretaris het gratieverzoek af. Hij motiveert de afwijzing – kort

samengevat – met de redenering dat er geen sprake is van een situatie waarin de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf vanwege de psychische gesteldheid van verzoeker een onmenselijke bestraffing zou opleveren. Daarnaast ziet de staatssecretaris, gelet op de ingewonnen informatie bij DJI, de IND en de DT&V geen aanleiding om te beginnen met het aanbieden van activiteiten gericht op resocialisatie. Volgens de staatssecretaris verplicht het Vinter-arrest hem daar ook niet toe.

EHRM Vinter e.a. vs VK, appl.nrs.66069/09, 130/10, 3896/10s

Het vonnis is onherroepelijk en is gepubliceerd op www.rechtspraak.nl, nr ECLI:NL:RBDHA:2014:11541

Vonnis, nr 3.2

Artikel 9:27, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht

De staatssecretaris verwijst naar ECLI:NL:HR:2013:1420 een arrest waarin de Hoge Raad (zonder motivering) een cassatieberoep tegen oplegging van een levenslange gevangenisstraf verwierp en naar de conclusie van het OM daarbij. In de tweede plaats noemt de staatssecretaris overweging 3.4 van het kortgedingvonnis dat hierboven is genoemd in noot 2.

Nrs 3.3 en 3.4 van het vonnis, zie verwijzing in noot 2

Aan verzoeker(s advocaat) heeft het niet gelegen: die heeft telkens zeer snel gereageerd op vragen, brieven en dergelijke van Dienst Justis (zie voorbeelden in de bijlage)

Zie het chronologisch overzicht van de behandeling van het gratieverzoek in de bijlage.