

Vergaderjaar 1984–1985

**19 075** **Regelen voor de indiening en behandeling van en de beschikking op verzoekschriften om gratie (Gratiewet)**

**A** **OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD**

**Gewijzigde tekst**

intitulé *Regelen voor de indiening en etc.*

considerans ... en dat het in dat verband wenselijk is de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering die betrekking hebben op de indiening van verzoekschriften om gratie te wijzigen opdat het mogelijk zij ook gratie te verzoeken en te verkrijgen van bepaalde door de Nederlandse strafrechter opgelegde strafrechtelijke maatregelen, en voorts enkele andere wetten daaraan aan te passen;

**Artikel 2**  
(zie wetsvoorstel)

**Artikel 2 en Artikel 3**

**Artikel 3**  
lid 2, aanhef  
... heeft opgelegd, *mede* aangemerkt:

lid 4  
De *drie* voorgaande leden  
lid 5 (was artikel 3 oorspronkelijk ontwerp)

**Artikel 4**  
Het krachtens de voorgaande artikelen

**Artikel 4**  
Het krachtens *het voorgaande artikel*

**Artikel 10**  
Indien het wenselijk is

**Artikel 10**  
Indien Wij of Onze Minister het wenselijk achten

De ambtsbrief van die Minister wordt, onverminderd het bepaalde in artikel 8

Onverminderd het bepaalde in het eerste lid van artikel 8, wordt de ambtsbrief van die Minister

**Artikel 11**  
het in artikel 2, onderscheidenlijk artikel 3 aangewezen gerecht

**Artikel 11**  
het in artikel 3 aangewezen gerecht

**Artikel 13**

lid 3. geldsom die aan de Staat vervalt

lid 4. Bij de toepassing van het vorige lid

**Artikel 18****Artikel 19**

lid 1, het in artikel 2, onderscheidenlijk artikel 3 aangewezen gerecht

4-7 en 9-12

**Artikel 13**

geldsom aan de Staat

Bij de toepassing van het derde lid

**Artikel 18**

lid 2. daarvan *onder opgaaf van redenen* in kennis

lid 4. Van de in de *drie* voorgaande leden

**Artikel 19**

het in artikel 3 aangewezen gerecht

4 tot en met 7 en 9 tot en met 12

**Artikelen 21-25** (zie wetsvoorstel)

**Artikel 26** (was 21)

**MEMORIE VAN TOELICHTING****I. Algemeen**

Wat de onttrekking aan het verkeer betreft – *hoezeer ook bedoeld als ordemaatregel*, doch in de praktijk etc.

**II. Toelichting op voorgestelde bepalingen ter vervanging van de Gratieregeling 1976**

... Wel hebben wij aanleiding gevonden om in het wetsvoorstel een nieuwe bepaling op te nemen (artikel 2), waarin de algemene gronden worden omschreven waarop gratie kan worden verleend. Daarin komt de erkenning tot uitdrukking dat beslissingen tot het al of niet verlenen van gratie administratieve beslissingen zijn, die op in de wet verankerde grondslagen dienen te worden genomen, behoren te beantwoorden aan in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur en, wanneer zij tot afwijzing strekken, dienen te zijn gemotiveerd. Voorts is het onvermijdelijk gebleken

De uitoefening van het recht van gratie behoort tot de bevoegdheid van de Kroon. De Grondwet schrijft voor dat deze bevoegdheid slechts na advisering door de rechter kan worden uitgeoefend en accentueert daarmee het belang dat aan deze advisering moet worden gehecht. Immers er dient voor te worden gewaakt dat het gratierecht op een wijze wordt uitgeoefend waardoor op ongepaste wijze in de rechtspraak zou worden ingegrepen. Het gratie-instrument strekt er niet toe de Kroon in de gelegenheid te stellen van een van de rechter afwijkend inzicht te doen blijken omtrent de strafrechtstoepassing, doch om ertoe bij te dragen dat door de onafhankelijke rechter opgelegde sancties in overeenstemming met eisen van rechtvaardigheid, humaniteit en doelmatigheid ten uitvoer worden gelegd. De praktijk laat zien dat het gratierecht doorgaans in overeenstemming met de inzichten van de adviserende rechter wordt toegepast, zoals moge blijken uit onderstaand overzicht.

De Grondwet, noch de Gratieregeling 1976 bevatten enig criterium aan de hand waarvan dient te worden getoetst of gratieverzoeken voor inwilliging vatbaar zijn. Dat is wellicht vanuit een historisch perspectief verklaarbaar, wanneer wordt teruggaan tot de tijd waarin gratie als prerogatief van het Staatshoofd naar diens goedertieren werd verleend. Tegenwoordig is er geen reden om de uitoefening van het gratierecht niet met andere overheidsbeslissingen op één lijn te stellen, voor wat betreft de aan het overheidshandelen te stellen eisen van behoorlijk bestuur. Dat verlangt onzes inziens, dat de voor de uitoefening van het gratiebeleid verantwoordelijke bewindslieden gebonden dienen te zijn aan bepaalde in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen, (geen willekeur, doch consistentie in het beleid), dat de gronden waarop zij dat beleid doen berusten voor de justitiabele kenbaar zijn en dat de wijze waarop daaraan toepassing wordt gegeven tegenover hem met redenen wordt omkleed. Beslissingen omtrent gratieverzoeken zijn individuele beslissingen op de omstandigheden van het individuele geval toegesneden. Die omstandigheden kunnen van geval tot geval zeer sterk uiteenlopen en het is ondoenlijk in de wet bij benadering een opsomming te geven van alle concrete omstandigheden die een verzoekschrift om gratie voor inwilliging vatbaar zouden maken. Dit neemt niet weg dat zich in de praktijk van het gratierecht twee algemene

Jaar	Aantal beslissingen	Conform advies	Gunstiger	Ongunstiger
1980	6123	95%	4,82%	0,18%
1981	5491	94,52%	5,37%	0,11%
1982	6983	96,91%	3,01%	0,08%
1983	7489	96,60%	3,36%	0,04%
1984	8620	96,14%	2,92%	0,94%

gronden hebben ontwikkeld, waaraan gratieverzoeken plegen te worden getoetst.

Dit is in de eerste plaats het zich voordoen van omstandigheden, waarmee de rechter bij het opleggen van de straf onvoldoende rekening heeft gehouden of geen rekening heeft kunnen houden en die, waren zij hem op dat tijdstip wel of voldoende bekend geweest, hem aanleiding zouden hebben gegeven tot het nemen van een andere, voor de veroordeelde gunstiger, beslissing. In de gevallen waarin positief op een gratieverzoek wordt beslist vindt deze grond meestal toepassing.

Daarnaast wordt de tenuitvoerlegging van straffen ook op haar doelmatigheid getoetst. Met name bij langere vrijheidsstraffen kan zich een situatie ontwikkelen waarin met de verdere tenuitvoerlegging van de straf geen enkel in ons strafrecht erkend doel in redelijkheid meer wordt gediend, zodat verkorting van de straf door middel van gratie verantwoord wordt geacht. Deze benadering heeft zich vooral ontwikkeld onder invloed van de sinds enige jaren bestaande z.g. volprocedure voor langgestraften. Deze procedure houdt in dat langgestraften (in de regel veroordeelden tot straffen van 6 jaar of langer) na één derde van hun straftijd aan een (nader) klinisch-psychologisch onderzoek worden onderworpen, waaruit de conclusie kan voortkomen dat, mede gelet op de in artikel 26 van de Beginselenwet gevangeniswezen gegeven opdracht («de tenuitvoerlegging van de straf wordt mede dienstbaar gemaakt aan de terugkeer van de veroordeelde in de maatschappij»), de straf haar doel heeft gediend, en dat

een verdere tenuitvoerlegging geen zin meer heeft. Een dergelijke conclusie kan leiden tot een voorstel om de mogelijkheid van ambtshalve gratieverlening te onderzoeken.

Wij menen er goed aan te doen deze beide gronden in de wet te verankeren.

Een der consequenties van dit voorstel is, dat beslissingen waarin verzoekschriften om gratie niet of niet volledig worden gehonoreerd jegens de betrokkene inhoudelijker kunnen worden gemotiveerd, dan tot op heden gebruikelijk is. De kennisgeving waarmee de veroordeelde en de verzoeker, zo deze een ander is, van een afwijzende beslissing op de hoogte worden gebracht luidt thans: «De in uw verzoekschrift aangevoerde motieven en de uit het ingestelde onderzoek naar voren gekomen omstandigheden hebben niet tot een gunstige beslissing kunnen leiden.» Wanneer wij voorstellen, uitdrukkelijk te bepalen dat de betrokkene onder opgaaf van redenen van een afwijzende beslissing in kennis dient te worden gesteld (artikel 18, tweede lid) zal de bovenaangehaalde standaardformule niet gehandhaafd kunnen worden. Intussen ontveinzen wij ons niet dat het onvermijdelijk zal zijn dat ook in de toekomst zal worden teruggevallen op bepaalde, aan de bewoordingen van het voorgestelde artikel 2 ontleende, vaste formuleringen. Het grote – en jaarlijks nog altijd stijgende – aantal te behandelen gratieverzoeken en het navenant te nemen aantal afwijzende beslissingen noopt daar nu eenmaal toe. De hierna volgende cijfers geven daarvan een beeld:

Jaar	Aantal verzoeken	Aantal straffen	Aantal afwijkende beslissingen	Percentage per aantal straffen	Percentage per aantal verzoeken
1980	5083	6123	4463	(73%)	(88%)
1981	4408	5491	3882	(71%)	(88%)
1982	5212	6983	4910	(70%)	(94%)
1983	5796	7489	5501	(73,5%)	(95%)
1984	6636	8620	6116	(71%)	(92%)

Niettemin zal, zo de voorgestelde bepalingen tot wet worden verheven, worden getracht afwijzende beslissingen van een meer op het individuele geval toegesneden motivering te voorzien, waarin in eenvoudige bewoordingen de redenen worden uiteengezet waarom het verzoek niet voor (volledige) inwilliging in aanmerking komt.

Verwijzingen naar artikel 2 zijn vervangen door verwijzingen naar artikel 3.

### III. Artikelen 1 tot en met 20 van de ontwerp-Gratiewet

#### Artikel 2

Gehele toelichting.

#### Artikel 18

Afgezien van de toevoeging in het tweede lid, dat de redenen voor de afwijzing van een gratieverzoek aan degene aan wie de straf of maatregel werd opgelegd (en aan de verzoeker, zo deze een ander is) dienen te worden opgegeven.

#### V. Artikelen 21 tot en met 26

##### Artikel 21

De voorgestelde overgangsbepalingen mogen voor zich zelf spreken.

##### Artikel 26

De voorgestelde overgangsbepaling moge voor zich zelf spreken.

*Passim* de verwijzingen naar kamerstukken zijn overeenkomstig punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek geformuleerd en verwijzingen naar aanhangige wetsvoorstellen zijn geactualiseerd.

