

Vergaderjaar 1984–1985

19075

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

B

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 2 mei 1985

Bij kabinetsmissive van 8 januari 1985, nr. 55, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regelen voor de behandeling van en de beschikking op verzoekschriften om gratie (Gratiewet).

1. Het wetsvoorstel en het eveneens ter advisering aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten hebben een gemeenschappelijke memorie van toelichting. De Raad acht dit vanuit een oogpunt van systematiek niet aan te bevelen, nu deze voorstellen in twee aparte wetten worden gepresenteerd en niet in één. De memorie van toelichting ware derhalve te splitsen in twee toelichtingen ten behoeve van de afzonderlijke wetsvoorstellen met (zodanig) verwijzingen over en weer. Mocht zulks bij de bewindslieden op overwegende bezwaren stuiten, dan dienen naar het oordeel van de Raad de twee wetsvoorstellen te worden samengevoegd.

2. Uit het wetsvoorstel blijkt dat de verantwoordelijkheid van de rechter ophoudt op het moment dat deze vonnis heeft gewezen en de gratie tot de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de administratie behoort. De

Raad meent dat de memorie van toelichting ten onrechte voorbij gaat aan de discussies in de rechterlijke macht en de rechtsgeleerde literatuur, die inhouden dat gelet op een rationele straftoemeting de rechter een meer uitgebreide verantwoordelijkheid heeft. De memorie van toelichting ware op dit punt alsnog aan te vullen.

3. Het uitgangspunt, dat het uitoefenen van het gratierecht een bestuursdaad is heeft naar het oordeel van het college tot gevolg, dat op een dergelijke handeling de in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Blijkens het gestelde in onderdeel II van de memorie van toelichting heeft de Gratieregeling 1976 model gestaan voor het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij zijn enige bepalingen op enkele punten herschreven of aangevuld in het licht van na 1976 tot stand gekomen wetten of ingediende wetsontwerpen. Het merendeel der artikelen is evenwel bij vergelijking tussen de Gratieregeling 1976 en het onderhavige wetsvoorstel nauwelijks gewijzigd. Het is de vraag of daarmee voldoende recht wordt gedaan aan het bestuurlijk karakter van het gratierecht. Uit een oogpunt van behoorlijk bestuur is het naar het oordeel van de Raad wenselijk, dat beslissingen tot afwijzing van een gratieverzoek worden gemotiveerd.

Voorts dient de minister betrokkene ervan in kennis te stellen, wanneer hij niet ingaat op het verzoek van betrokkene om door deze genoemde derden te horen. Op deze aspecten ware in de memorie van toelichting in te gaan, waarbij zou moeten worden overwogen in hoeverre in de voorgestelde Gratiewet een motiveringsplicht dient te worden voorgeschreven.

4. Blijkens het eerste lid van artikel 5 wordt degene aan wie de straf of maatregel is opgelegd, waarvan gratie is verzocht, zo enigszins mogelijk door of vanwege het openbaar ministerie gehoord. Volgens de toelichting op dit artikel zal het in de praktijk niet altijd mogelijk zijn de betrokkene te doen horen, waarbij gedacht wordt aan gevallen waarin deze zich buitenslands bevindt. Aangezien het nemen van een gratiebesluit wordt beschouwd als het uitoefenen van een bestuurlijke bevoegdheid zou naar 's Raads oordeel het horen van een belanghebbende als hoofdregel moeten worden geformuleerd, waarop een gemotiveerde uitzondering kan worden gemaakt.

Ook ware het begrip «zo enigszins mogelijk» inhoudelijk te omschrijven door de concrete uitzonderingen zoveel mogelijk aan te geven. Als voorbeeld van een dergelijke uitzondering zij gewezen op artikel 2, vierde lid.

De voorgaande opmerkingen betreffen eveneens artikel 17, eerste lid, tweede volzin.

In de memorie van toelichting zou voorts ingegaan dienen te worden op de eventuele verzwaaring van werkzaamheden voor het openbaar ministerie, met name nu de mogelijkheid van gratie ook uitgebreid wordt met betrekking tot bepaalde maatregelen.

5. In artikel 10 wordt de formulering gebruikt «indien het wenselijk is», terwijl in artikel 11 de zinsnede wordt gebezigd «indien Wij of Onze Minister dit wenselijk achten». Naar het de Raad voorkomt, is er geen reden tot verschil in deze. Derhalve zou in artikel 10 en in artikel 11 dezelfde formulering gebruikt moeten worden. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan een zinsnede, waarin tot uitdrukking komt dat het desbetreffende advies wordt ingewonnen, indien dit naar Ons oordeel of dat van Onze Minister wenselijk is.

6. Met betrekking tot de in artikel 13, tweede en derde lid, bedoelde voorwaarden ware aan te geven in hoeverre deze bedoeld zijn als een uitputtende opsomming van de geoorloofde voorwaarden.

7. Blijkens artikel 16 kunnen de voorwaarden waaronder gratie is verleend gedurende de proeftijd of gedurende de tijd dat deze is geschorst, onder meer worden aangevuld of gewijzigd. De proeftijd kan door Uw Minister van Justitie op grond van artikel 14, eerste lid, onder andere verlengd worden. Aangezien het in deze voor de betrokkene belastende beschikkingen betreft, ware evenals bij de herroeping van een gratiebesluit is aangegeven (artikel 17), voor te schrijven dat de betrokken persoon wordt gehoord.

8. In het onderdeel «Algemeen» van de memorie van toelichting wordt aangegeven, dat in de praktijk het effect van de onttrekking aan het verkeer voor de dader vaak niet te onderscheiden valt van de straf van de verbeurdverklaring. Het college meent evenwel, dat de memorie van toelichting eraan voorbij gaat, dat de onttrekking aan het verkeer meer het karakter heeft van een ordemaatregel dan van een straf. Aan dit verschil ware in de memorie van toelichting aandacht te schenken.

9. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President  
van de Raad van State,  
W. Scholten

**Lijst van redactionele kanttekeningen,  
behorende bij het advies nr.  
W03.84.0769a/06.5.17 van de Raad  
van State van 2 mei 1985**

– De formulering in het tweede lid van artikel 2 is niet duidelijk, omdat geen rekening is gehouden met de mogelijkheid dat geen hoger beroep is ingesteld. Om die reden ware voor het woord «aangemerkt» in te voegen: mede.

– Artikel 2, vierde lid, en passim: de verwijzing naar voorafgaande leden of artikelen ware bij voorkeur door vermelding van het nummer van de desbetreffende leden of artikelen te laten plaatsvinden (punt 7 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– In de tweede volzin van artikel 10 ware de tussenzin «onverminderd het bepaalde in het eerste lid van artikel 8» te schrappen. In een volgende volzin zou gesteld kunnen worden dat het in de vorige volzin bepaalde niet af doet aan de in artikel 8, eerste lid, verleende machtiging.

– Het slot van de eerste volzin van het derde lid van artikel 13 ware te wijzigen in: de betaling van een bepaalde geldsom aan de Staat.

– Artikel 19: voor de opsomming van een reeks artikelen ware de aanduiding «tot en met» te gebruiken (punt 12 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– Memorie van toelichting: de verwijzing naar kamerstukken ware overeenkomstig punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek te formulieren.

– Memorie van toelichting ad artikel 21: nu er alleen sprake is van een overgangsbepaling in artikel 21, tweede lid, is niet duidelijk welke overgangsbepalingen in het wetsvoorstel voor zich zelf spreken.