

Vergaderjaar 1984–1985

19075

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

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 28 juni 1985

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 januari 1985, nr. 56, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 mei 1985, nr. W03.84.0769a/06.5.17., moge ik U hierbij aanbieden.

Dit wetsvoorstel werd U voorgedragen te zamen met een wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten welke voorstellen waren voorzien van een gezamenlijke ontwerp-memorij van toelichting.

1. De Raad acht deze wijze van presenteren uit systematisch oogpunt bezwaarlijk en stelt voor hetzij de memorij van toelichting te splitsen in twee toelichtingen, elk per wetsvoorstel, dan wel de beide wetsvoorstellen in een wetsvoorstel onder te brengen.

Hoewel van een dergelijke vormgeving van wetsvoorstellen vele voorbeelden te geven zijn, zijn wij gaarne bereid aan het bezwaar van de Raad tegemoet te komen. Wij hebben besloten zijn tweede suggestie te volgen. Daartoe zijn in het voorstel voor een Gratiewet als artikelen 21–25 de bepalingen opgenomen, die in het afzonderlijk voorgedragen wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten waren opgenomen.

Als gevolg van deze invoeging hebben wij het intitulé van het voorstel voor een Gratiewet aangepast, door daarin te spreken over regelen voor de *indiening* en behandeling van en de beschikking op verzoekschriften om gratie, en hebben wij de considerans van dit wetsvoorstel uitgebreid. Voorts zijn in de memorij van toelichting de nodige aanpassingen aangebracht.

2. De Raad wijst er op dat blijkens het wetsvoorstel 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. Het college meent, dat in de memorij van toelichting ten onrechte voorbij wordt gegaan aan de discussies in de *rechterlijke macht* en in de *rechtsgeleerde literatuur*, die inhouden dat gelet op een rationele straftoemeting de rechter een meer uitgebreide verantwoordelijkheid heeft.

De strekking van deze opmerking van de Raad is ons niet volstrekt *duidelijk*. Of in het algemeen kan worden gesteld dat de verantwoordelijkheid van de rechter ophoudt op het moment van *vonniswijziging* is voor discussie vatbaar. In de memorij van toelichting worden voorbeelden genoemd van gevallen waarin de *rechter de wettelijke bevoegdheid* is toegekend nadien wijziging in zijn uitspraak aan te brengen. Daarnaast

kan worden gewezen op de *rechterlijke bevoegdheden* ten aanzien van het achteraf wijzigen van voorwaarden of proeftijden in geval van voorwaardelijke veroordeling, zij het dat al deze bevoegdheden niet op eigen initiatief kunnen worden uitgeoefend, doch alleen op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het openbaar ministerie. Dat de rechter niet verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen volgt overigens niet zo zeer uit de voorgestelde Gratiewet, maar is inherent aan het gehele systeem van het Nederlandse strafprocesrecht. Welke discussies in rechterlijke macht en rechtsgeleerde literatuur de Raad precies op het oog heeft, die zijn gericht op een wijziging van dit systeem is niet onmiddellijk duidelijk, maar wij nemen aan, dat het hier gaat om ideeën om in Nederland, in navolging van enkele ons omringende landen, te komen tot de invoering van het instituut van een executierechter.

Daarover is aan het eind van de jaren zeventig in juridische kringen wel enige discussie geweest. In 1978 zijn over dit onderwerp twee preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak uitgebracht, waarover in de najaarsvergadering van die Vereniging van 11 november 1978 is gesproken. Naar die preadviezen is in een tweetal van de vele adviezen, die over het voorliggende wetsvoorstel zijn uitgebracht, verwezen. De reden waarom wij over dit

punt in de memorie van toelichting geen beschouwingen hebben opgenomen is, dat naar onze indruk inmiddels de discussie over dit onderwerp is verstomd. Er zijn na de publikatie van de preadviezen voor de NVvR en van de bespreking daarvan (Trema 1978, Special 78-1 en 1979, blz. 20-26) in de Nederlandse rechtsliteratuur geen artikelen over dit onderwerp meer verschenen. Wij menen dan ook dat dit onderwerp onvoldoende actualiteitswaarde bezit om daaraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

3. De Raad wijst er op dat het uitoefenen van het gratierecht een bestuursdaad is, waarop naar zijn oordeel in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Wij onderschrijven deze opvatting. De Raad vraagt zich vervolgens af of in het wetsvoorstel, dat in dit opzicht niet afwijkt van de Gratieregeling 1976, wel voldoende blijk wordt gegeven van de gevolgen, die uit deze opvatting voortvloeien. Zo acht de Raad het wenselijk voor te schrijven dat beslissingen tot afwijzing van een gratieverzoek worden gemotiveerd en dat de betrokkene ervan in kennis wordt gesteld wanneer niet wordt ingegaan op zijn wens bepaalde door hem opgegeven derden te horen.

Wij hebben naar aanleiding van deze opmerkingen van de Raad ons beraden over de vraag op welke wijze daaraan kan worden tegemoet gekomen. Zoals gezegd delen wij de opvatting van het college, dat het uitoefenen van het gratierecht een bestuursdaad is, waarbij aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur dient te worden voldaan. Daaraan doet niet af dat beslissingen omtrent gratieverzoeken verder niet aan enige rechterlijke toetsing onderhevig zijn, waarin kan worden beoordeeld of de bedoelde beginselen naar behoren zijn nageleefd. Ook al kan voor degene aan wie bij rechterlijke beslissing een straf of maatregel is opgelegd nimmer op gratiëring aanspraak laten gelden, dat neemt niet weg dat wel verlangd mag worden dat hem de motieven voor een beslissing een verzoekschrift om gratie niet of niet volledig in te willigen worden uiteengezet. Vandaar dat wij kunnen instemmen met de gedachte in de wet voor te schrijven dat dergelijke beslissingen worden gemotiveerd. Wij zouden daarmee echter niet willen volstaan.

In de praktijk heeft zich immers reeds lang een beleid gevormd waarbij het verlenen van gratie, hoezeer de individuele gevallen ook onderling verschillen, tot bepaalde algemene gronden is te herleiden. De praktijk leert tevens dat de toepassing van deze gronden leidt tot een betrekkelijk hoog afwijzingspercentage (meer dan 70% gemeten naar het aantal straffen waarvan gratie wordt verzocht en een nog veel hoger percentage – rond de 90% – gemeten naar het aantal verzoeken). Jaarlijks worden derhalve enkele duizenden afwijzende beslissingen genomen. Deze alle omstandig te moeten motiveren is praktisch eenvoudig ondoenlijk. Het is echter wel mogelijk de motivering voor een afwijzende beslissing te herleiden tot de niet toepasselijkheid van de algemene gronden voor gratieverlening, die zich in de praktijk hebben ontwikkeld. Die gronden zijn als volgt te omschrijven:

- a. 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 beslissing en
- b. indien aannemelijk is geworden dat met de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de straf geen enkel met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid meer wordt gediend.

Wij hebben gemeend er goed aan te doen deze in de praktijk ontwikkelde en wel beproefde gratiegronden met zoveel woorden in de wet op te nemen. Daaraan heeft allereerst de justitiabele houvast bij de beoordeling van de vraag of hij een verzoekschrift om gratie zal indienen en zo ja, hoe dit ware in te kleden. Vervolgens biedt een dergelijke bepaling voor de rechter die over een verzoekschrift om gratie heeft te adviseren de nodige aanknopingspunten en ten slotte kan aan de hand van deze bepaling een werkbare inhoud worden gegeven aan het voorschrift dat beslissingen tot afwijzing van verzoekschriften om gratie dienen te zijn gemotiveerd.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel worden aan het nieuw ingevoegde artikel 2 nadere beschouwingen gewijd (zowel in Deel II als in Deel III bij de artikelsgewijze toelichting). Naar die nadere beschouwingen zouden wij verder ons verwijzing willen veroorloven.

De suggestie van de Raad ten slotte om ook wettelijk voor te schrijven dat de Minister de betrokkene er van in kennis dient te stellen, wanneer hij niet ingaat op diens verzoek bepaalde derden te horen, hebben wij niet overgenomen. Het horen van de betrokkene en het verzamelen van alle inlichtingen die op de beoordeling van het verzoekschrift van invloed kunnen zijn geschiedt in de fase beschreven in artikel 5 van het wetsvoorstel. Daar heeft de betrokkene alle gelegenheid om alle door hem relevant geachte inlichtingen aan het openbaar ministerie kenbaar te (doen) maken.

4. In artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel staat dat degene aan wie de straf of maatregel waarvan gratie wordt verzocht is opgelegd zo enigszins mogelijk door of vanwege het openbaar ministerie wordt gehoord. Artikel 17, eerste lid, bevat een soortgelijk voorschrift ingeval herroeping van een voorwaardelijk verleende gratie wordt overwogen.

De Raad meent dat het horen van de belanghebbende hier als hoofdregel dient te worden geformuleerd, waarop slechts een gemotiveerde uitzondering kan worden gemaakt. In het bijzonder meent de Raad dat de woorden «zo enigszins mogelijk» waren te concretiseren door de uitzonderingen te formuleren.

Wij hebben met de genoemde bepalingen uitdrukkelijk bedoeld de hoorplicht als hoofdregel te formuleren, waarop eigenlijk geen uitzonderingen zijn toegelaten, tenzij het eenvoudig niet doenlijk is de betrokkene te horen. Dit onder het motto: *impossibile nulla obligatio est*. Het spreekt vanzelf dat wanneer het niet mogelijk is gebleken de betrokkene te traceren en hem te horen, dit zal worden geadstrueerd. Wij zien niet in wat er mee gewonnen zou zijn de termen «zo enigszins mogelijk», die letterlijk genomen moeten worden, te vervangen door een naar volledigheid strevende lijst van feitelijke situaties waarin het niet voor doenlijk gehouden moet worden aan de hoorplicht gevolg te geven. Voorts meent de Raad dat in de memorie van toelichting zou moeten worden ingegaan op de eventuele verzwaaring van de werkzaamheden voor het openbaar ministerie, die uit het wetsvoorstel voortvloeien. Voor wat de geëxpliciteerde hoorplicht betreft voorzien wij voor het openbaar ministerie geen taakverzwaring, aangezien dergelijk horen doorgaans door de politie of

door de directeur van de penitentiaire inrichting gebeurt. Ook van de invoering van de mogelijkheid om gratie van bepaalde strafrechtelijke maatregelen te vragen verwachten wij geen noemenswaardige taakverzwaring. In de memorie van toelichting is aangegeven dat van de gratieerbare maatregelen de onttrekking aan het verkeer het meest wordt opgelegd (in de orde van grootte van ± 7000 maal per jaar). Dit is aanzienlijk minder dan het totaal aantal jaarlijkse verbeurdverklaringen. De ervaring leert, dat jaarlijks nog geen 10 maal gratie ter zake van een verbeurdverklaring wordt verzocht; te verwachten is derhalve dat het aantal gratieverzoeken ter zake van onttrekkingen aan het verkeer navenant zal zijn, en dat derhalve de toename van de werkzaamheden van het openbaar ministerie verwaarloosbaar klein zal zijn. Om die reden is er van afgezien daaraan een afzonderlijke beschouwing in de memorie van toelichting te wijden.

5. Het is de Raad van State opgevallen dat de aanhef van de artikelen 10 en 11 verschilt, hoewel daarvoor naar het oordeel van dat college geen dwingende reden bestaat. Dit lijkt ons juist. Wij hebben derhalve de formulering van de aanhef van artikel 10 gewijzigd en in overeenstemming gebracht met die van artikel 11.

6. De Raad van State meent dat dient te worden aangegeven in hoeverre de in artikel 13, tweede en derde lid, genoemde voorwaarden bedoeld zijn een uitputtende opsomming te geven van de geoorloofde voorwaarden. In deel III van de memorie van toelichting is bij dit artikel reeds vermeld, dat het hier om voorbeelden gaat, en niet om een limitatieve opsomming.

7. Het college wijst vervolgens op de artikelen 14, eerste lid, waarin aan de Minister de bevoegdheid wordt gegeven een bij een voorwaardelijke gratieverlening gestelde proeftijd te verlengen, en 16, waarin is bepaald dat bij koninklijk besluit de voorwaarden kunnen worden aangevuld of gewijzigd. De Raad meent dat, waar het hier gaat om voor de betrokkene belastende beschikkingen, dient te worden voorgeschreven dat de betrokkene voordien wordt gehoord, net als in artikel 17, dat handelt over de herroeping van een voorwaardelijke gratieverlening, het geval is. Wij zouden willen vooropstellen dat een verlenging van de proeftijd niet altijd

een belastende beschikking voor de betrokkene behoeft te zijn. Het is heel goed denkbaar dat een verzoek om verlenging van de proeftijd van hem zelf uit gaat, met als oogmerk een langere termijn te krijgen om aan bepaalde verplichtingen te voldoen. Gaat zo'n verzoek van de betrokkene zelf uit, dan is er geen reden voor te schrijven, dat hij vervolgens nog eens wordt gehoord.

Maar ook in de overige gevallen lijkt ons een dergelijk voorschrift overbodig. Immers, wanneer blijkt dat de voorwaardelijke gegratieerde de gestelde voorwaarden niet naar behoren of niet binnen de proeftijd volledig naleeft, dan zal er aanleiding zijn te onderzoeken of de voorwaardelijke gratieverlening dient te worden herroepen. Bij dit onderzoek dient de betrokkene te worden gehoord, zoals blijkt uit artikel 17, eerste lid. Naar aanleiding van dat verhoor kan worden besloten een minder vergaande maatregel te treffen, bij voorbeeld het verlengen van de proeftijd of het aanvullen of wijzigen van de gestelde voorwaarden of beide. Kortom het hier door de Raad bedoelde verhoor zal – wanneer dat enigszins mogelijk is geweest – ook voordat het tot toepassing van de artikelen 14, eerste lid, of 16 komt, hebben plaatsgevonden.

8. In deel I van de memorie van toelichting is, ter billijking van het voorstel ook gratieverlening ter zake van de maatregel van onttrekking aan het verkeer mogelijk te maken, gesteld dat die maatregel in haar effect vaak niet valt te onderscheiden van de reeds wel gratieerbare bijkomende straf van verbeurdverklaring. De Raad meent echter dat er daarbij niet aan voorbij dient te worden gegaan, dat onttrekking aan het verkeer meer het karakter heeft van een ordemaatregel. Zulks is eerder in de memorie van toelichting wel aangestipt, doch wij hebben gemeend er goed aan te doen die memorie op de plaats, waar de door de Raad bedoelde zin is opgenomen, aan te vullen met een opmerking van de strekking als door de Raad aangegeven.

Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad hebben wij gevolg gegeven. Zijn taalkundige kritiek met betrekking tot de tweede volzin van artikel 10 menen wij te kunnen ondervangen door deze volzin met de tussenzin «onverminderd het bepaalde in het eerste lid van artikel 8» te laten aanvangen.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de daarmede in overeenstemming gebrachte memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Staatssecretaris van Justitie,
V. N. M. Korte-van Hemel