

Vergaderjaar 1987–1988 Nr. 22

19075

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

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>

Vastgesteld 6 oktober 1987

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van het **C.D.A.** merkten op dat in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer van de opvatting is uitgegaan dat een gratiebeslissing niet aan rechterlijke toetsing onderworpen is. Achten de betrokken bewindslieden de mogelijkheid daadwerkelijk uitgesloten dat een zodanige beslissing – waar en zolang geen AROB-beroep openstaat – door de civiele rechter zal worden getoetst?

Is of wordt het rechterlijk advies met het daarbij gevoegde verslag van het openbaar ministerie openbaar althans ter beschikking van de gratieverzoeker? Zo neen, op grond van welke (wets)bepaling? De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** sloten zich bij deze vraag aan.

Zou het stellen van een termijn, binnen welke op een gratieverzoek zou moeten worden beslist, toch niet nadere overweging verdienen met het oog op mogelijke schade-aanspraken uit hoofde van vertraging in de behandeling van gratieverzoeken welke in strijd zou kunnen worden geacht met beginselen van behoorlijk bestuur zo vroegen de leden van de fractie van het **C.D.A.** tenslotte.

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** konden met het wetsvoorstel instemmen en het riep op zich zelf ook geen vragen bij hen op.

Naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer wilden zij echter nog het volgende naar voren brengen. De minister stelde daar (Handelingen Tweede Kamer 86/87, blz. 4299 rk) dat «de Staten Generaal als controleur van de uitvoerende macht (-) de positie van de rechter in gratieprocedures (pleegt) hoog te houden en te eerbiedigen». Hoezeer deze uitspraak feitelijk juist lijkt te zijn, zij lijkt van de bewindsman toch ook de normatieve kleur mee te krijgen, alsof de Kamers wegens de zwaarte van het rechterlijk advies zich maar beter van discussies over het gratiebeleid kunnen onthouden. Doet deze stellingname, zo de bewindsman inderdaad iets in deze richting suggereerde, niet te kort aan het karakter van gratiëring als bestuursdaad? Zou iets frequentere parlementaire

<sup>1</sup> Samenstelling:

Glasz (CDA), Wagemakers (CDA), Mw. Mastik-Sonneveldt (PvdA), Mw. J. H. B. van der Meer (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Heijne Makkreel (VVD) (wnd. voorzitter), Talsma (VVD), Glastra van Loon (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Mw. Van Leeuwen (PSP), Schuurman (RPF), Mw. Bolding (CPN) en Van der Jagt (GPV).

discussie over het gratiebeleid niet meer helderheid over de gehanteerde criteria kunnen geven, en daarmee wellicht ook een bijdrage aan de terugdringing van het aantal gratieverzoeken? In dit verband vroegen de aan het woord zijnde leden of de bewindslieden bereid zijn, in het telken jare bij de begroting verstrekte overzicht van het gratiebeleid ook mededelingen te doen over de aantallen gevallen waarin één van beide, dan wel beide, gratiëringscriteria (artikel 2) in geval van afwijzing of gratiëring gehanteerd werden, gerelateerd aan de categorieën van straffen.

Hoewel deze leden konden instemmen met het door de bewindsman gestelde over de collectieve gratie, achtten zij het toch van belang er op te wijzen, dat de door verschillende leden van de Tweede Kamer gegeven definitie van «amnestie» (aan feiten gedurende een bepaalde tijd gepleegd wordt achteraf het strafbare karakter ontnomen, o.a. het lid De Kwaadsteniet, Handelingen Tweede Kamer 86/87, blz. 4293 rk) niet een «enge definitie in de handboeken van het staatsrecht» is (zo de bewindsman, Handelingen Tweede Kamer, 86/87, blz. 4301 lk) maar de door de grondwetgever uitdrukkelijk beoogde (kamerstuk 16 162, nr. 3, blz. 28).

Het lid van de **R.P.F.**-fractie nam met gemengde gevoelens kennis van het voorliggende wetsvoorstel. De volgende vragen rezen:

Het aan het woord zijnde lid zou graag een overzicht ontvangen met betrekking tot de regeling en wetgeving inzake gratie in de ons omringende landen. Zijn met het onderhavige wetsvoorstel de verschillen met deze landen groter of kleiner geworden?

Indien er verschillen zijn, waarin bestaan die dan? En waarom gaat in dat geval Nederland een andere weg?

Is het waar dat Nederland het eerste en enige land ter wereld is, dat noch het staatshoofd noch een exclusief college aanwijst als de formele instantie die gratie verleent? Wat is de reden dat Nederland een eigen weg gaat? Welke voordelen en welke nadelen zijn daaraan verbonden? Overtreffen de voordelen de nadelen? Zijn andere landen van plan ons te volgen? Indien niet, is bekend waarom niet?

De gratiewet geeft in artikel 2 materiële criteria voor de gratie. Hierdoor worden gratiebesluiten min of «meer gebonden beschikkingen». Waarom is niet volstaan met een procedurele regeling, zonder materiële criteria? Is het waar dat nu gratiebeschikkingen meer op één lijn zijn gekomen met normale beschikkingen, de gratieprocedure ter regeling van de duur van de gevangenisstraf etc. behoort te voldoen aan de waarborgen van artikel 6 EVRM (Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens)? Behoort dan bovendien een beroepsprocedure voor de betrokkene open te staan, indien de gratie wordt afgewezen of onder voorwaarden wordt verleend, die de verzoeker niet welgevallig zijn? Behoort een proefproces voor het Europese Hof op grond van deze Gratiewet tot de mogelijkheden? Is dit gewenst? Wordt in de formele rechtsgang gratie als «privilege» niet weggenomen en zijn daarmee de bepalingen betreffende de rechtspraak van het internationaal recht van toepassing? Is het nog wel terecht om van gratie te spreken indien de delinquent met het verzoek om gratie niet langer hoeft te erkennen dat hij zijn rechten heeft verspeeld en zich daarom in geval van gratie op de barmhartigheid van de overheid heeft te verlaten?

Zijn er met betrekking tot artikel 13 lid 2 in ons land of elders ervaringen opgedaan? Is niet te verwachten dat na verlening van gratie op de bijzondere voorwaarden nauwelijks meer wordt toegezien? Is herroeping van een eenmaal verleende gratie mogelijk, indien de dienstverlening niet wordt uitgevoerd? Indien niet, welke functie en zin heeft dan dienstverlening als alternatieve sanctie in het kader van de bijzondere voorwaarden?

Vraagt eventuele uitvoering – indien al effectief – bovendien geen administratieve rompslomp? Kan tijdens de uitoefening van de dienstverlening de gratiebeslissing niet beter worden aangehouden?

De voorzitter van de commissie (wnd.),  
Heijne Makkreel

De griffier van de commissie,  
Mevrouw Dijkstra-Liesveld