

Vergaderjaar 1987-1988 Nr. 22a

## 19075 **Regelen voor de indiening en behandeling van en de beschikking op verzoekschriften om gratie (Gratiewet)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 oktober 1987

Wij hebben de eer het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Justitie als volgt te beantwoorden.

De leden van de fracties van het C.D.A. en van de P.v.d.A. vroegen of wij het werkelijk uitgesloten achten dat gratiebeslissingen worden getoetst door de civiele rechter, nu Arob-beroep tegen zulke beslissingen niet openstaat. Wij achten dat, zeker waar het de inhoud van zulke beslissingen betreft, inderdaad het geval. Een beroep op de civiele rechter in gevallen waarin procedurevoorschriften niet zouden zijn nageleefd, valt niet uit te sluiten. In het verleden is dit sporadisch voorgekomen. Het ging daarbij voornamelijk over de opschortende werking van een gratieverzoek. Het rechterlijk advies en het verslag van het openbaar ministerie zijn te beschouwen als stukken van externe adviesorganen, waarvan de betrokkene op grond van de Wet openbaarheid van bestuur desgevraagd, nadat de beslissing op het gratieverzoek is genomen, kennis kan nemen.

De gedachte om een wettelijke termijn te stellen waarbinnen op een gratieverzoek moet zijn beslist spreekt ons niet aan. Wij hebben dat standpunt in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer in antwoord op vragen van die strekking van de leden van de V.V.D.-fractie gemotiveerd en zien geen reden daarop tegen te komen.

Wij verwachten niet dat vertraging in de behandeling van gratieverzoeken op zich zelf aanspraken op schadevergoeding rechtvaardigt. De veroordeelde kan immers geen gratieverlening in rechte afdwingen.

Wij wijzen er overigens op dat de overheid er zelf ook belang bij heeft verzoekschriften om gratie voortvarend af te handelen, ten einde te voorkomen dat de werkvoorraad zich opstapelt.

Wij namen er met voldoening kennis van dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. met het wetsvoorstel kunnen instemmen. De opmerking van de eerste ondergetekende, gemaakt tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, dat de Staten-Generaal als controleur van de uitvoerende macht de positie van de rechter in gratieprocedures pleegt hoog te houden en te eerbiedigen, moet zo worden verstaan, dat de ervaring leert dat de volksvertegenwoordiging niet snel geneigd is zich met individuele gratiezaken in te laten, gelet op de rol die daarin aan de

onafhankelijke rechter toekomt. Daarmee is niet beoogd te zeggen dat de Staten-Generaal zich ook van discussies over het gratiebeleid in het algemeen zou moeten onthouden. Integendeel, voor dit beleid zijn wij politiek verantwoordelijk, dus kunnen wij erop aangesproken worden.

In de memorie van toelichting is onze visie neergelegd dat een beslissing op een gratieverzoek een bestuursdaad is en derhalve dient te beantwoorden aan bepaalde, in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur. Dat neemt niet weg, dat het voorschrift dat omtrent gratieverzoeken het advies van de rechter dient te worden ingewonnen, alvorens een beslissing wordt genomen, dergelijke beslissingen toch tot bestuursdaden van een bijzonder karakter maakt, die daarin van de meeste andere bestuursdaden afwijken. Zo zal o.i. de inhoud van het rechterlijk advies geen zaak zijn waarvoor wij politiek ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Voor een frequentere parlementaire discussie over het gratiebeleid in het algemeen staan wij bepaald open, ongeacht wat de inzet van die discussie zou moeten zijn.

Een grotere bekendheid bij het publiek van de toegepaste criteria zou inderdaad tot een terugdringing van het aantal kansloze gratieverzoeken kunnen leiden. Wij zien echter niet dat de door P.v.d.A.-fractie bedoelde jaarlijkse kwantitatieve opgaven bij de begroting dit doel zouden kunnen dienen.

De beide thans in art. 2 beschreven criteria worden in de praktijk al jaren gehanteerd. Op grond van die praktijk durven wij nu al aan te geven dat het in verreweg de meeste gratiezaken zal gaan om het eerste criterium, in betrekkelijk weinig gevallen om een mengeling van beide en slechts in een zeldzaam geval uitsluitend om een beslissing op grond van het tweede criterium. Een jaarlijkse opgaven zou de geschatte verhoudingen in precieze cijfers uitdrukken. Meer niet. Daar staat tegenover dat het statische bijhouden en verwerken van de voor een dergelijke opgaven benodigde gegevens extra tijd en menskracht vergt. Wij zijn er daarom tegen voor de bedoelde mededelingen te doen.

Van de opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de collectieve gratie en de amnestie hebben wij goede nota genomen. Wij houden vast aan ons standpunt, dat het verlenen van algemene kwijtschelding van straf niet volgens de procedures van de Gratiwet maar bij of krachtens de wet tot stand dient te komen.

De R.P.F.-fractie heeft twee reeksen vragen gesteld, die voor een gedegen beantwoording vergelijkende studie vereisen van de wetgeving in de ons omringende landen en – wat de tweede reeks betreft – zelfs van de gratiewetgeving over de gehele wereld. De ondergetekenden zijn niet in staat een dergelijk tijdrovend onderzoek bijtijds te verrichten, gelet op de in de herziene Grondwet gestelde termijn voor de totstandkoming van een gratiewet.

Overigens moge er in verband met deze vragen op worden gewezen dat het huidige wetsvoorstel niet het resultaat is van het maken van keuzes voor het vergroten of verkleinen van eventuele verschillen met wetgeving op het gebied van gratie in het buitenland, of een afweging van eventuele voor- of nadelen van die wetgeving ten opzichte van onze regels.

In het door de Grondwetgever vernieuwde artikel 122 van de Grondwet staat dat gratie wordt verleend bij Koninklijk besluit. Thans is de vraag niet meer aan de orde waarom niet expliciet het Staatshoofd of een exclusief college is aangewezen. In dit opzicht verandert het door de herziene Grondwet verlangde wetsontwerp trouwens ook niets aan de bestaande situatie; evenals voorheen behoort de uitoefening van het recht van gratie tot de bevoegdheid van de Kroon, dat wil zeggen dat

gratie wordt verleend door het Staatshoofd onder verantwoordelijkheid van de minister of staatssecretaris.

De redenen waarom in de voorgestelde Gratiwet niet is volstaan met een procedurele regeling, doch tevens in artikel 2 materiële criteria voor gratieverlening zijn opgenomen, zijn in de memorie van toelichting op blz. 14, tweede helft, 15 en 16, eerste helft, omstandig uiteengezet. De erkenning van het bestuurlijk karakter van het gratiebeleid, waarvan ook de Raad van State in paragraaf 3 van zijn advies gewag maakt, verlangt dat de gronden waarop dit beleid berust voor de justitiabele kenbaar zijn. De zuiverste vorm waarin aan dit petitem kan worden voldaan is door in de wet zelve die gronden als criteria voor gratieverlening te omschrijven.

Wij zien de gratieprocedures niet als een procedure die valt onder de termen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Inzet van de procedure is immers niet de gegrondheid van een tegen de veroordeelde ingestelde strafvervolgung; het rechterlijk oordeel over de strafbaarheid van feit en dader is immers reeds geveld, slechts de vraag of de opgelegde straf of maatregel ten volle moet worden uitgevoerd is aan de orde. En evenmin is de inzet van de gratieprocedure de vaststelling van de burgerlijke rechten en verplichtingen van de veroordeelde. Het recht van gratie is het recht van de overheid tot gratieverlening, niet het recht van de veroordeelde op gratie. Een recht op toegang tot de rechter ter toetsing van beslissingen op gratieverzoeken kan o.i. dan ook niet uit artikel 6 van voornoemd Verdrag worden afgeleid.

Wat het lid van de R.P.F.-fractie met zijn vraag over een «proefproces» voor het Europees Hof voor ogen heeft is ons niet onmiddellijk duidelijk. Het Europees Verdrag en de daarbij behorende protocollen bieden geen mogelijkheden voor regeringen van Staten, partij bij het verdrag, om wetgeving of ontwerp-wetgeving aan een vorm van advisering of prejudiciële toetsing door het Hof te onderwerpen. Individuen kunnen, wanneer zij menen dat door de toepassing van bepaalde wetgeving te kunnen aanzien het Verdrag is geschonden, zich daarover bij de Europese Commissie voor de rechten van de mens beklagen, ook als zij menen dat zulks in de loop van een gratieprocedure is geschied. Of de Gratiwet ooit tot zulke klachten aanleiding zal geven, en of die ontvankelijk zullen worden verklaard, kunnen wij slechts afwachten.

De gratieprocedure is, ook onder de nieuwe Gratiwet (die in zijn praktische toepassing niet anders zal uitwerken dan de bestaande gratieregeling), niet als een vorm van rechtspraak te beschouwen, waarop uit dien hoofde op rechtspraak betrekking hebbende normen van het internationale recht, in het bijzonder de artikelen 6 van het Europees mensenrechtenverdrag of artikel 14 en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van toepassing zijn. Het gratierecht strekt, ook onder de Gratiwet, er niet toe de veroordeelde in rechten te herstellen: de door de rechter uitgesproken veroordeling blijft onaangetaast. Slechts in de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel komt verandering op grond van omstandigheden die op het moment van de gratieverlening anders liggen dan op het moment van de veroordeling. Wij achten de term gratie daartoe de geschikte, omdat wij de gratieverlening, anders dan het lid van de R.P.F.-fractie, niet alleen als een daad van barmhartigheid maar ook als een daad van gerechtigheid beschouwen.

Met de in artikel 13, lid 2, bedoelde dienstverlening is al enige tijd ervaring opgedaan; er zijn ook andere landen die een soortgelijke alternatief voor vrijheidsstraf kennen. Het opleggen van dienstverlening als een bijzondere voorwaarde verbonden aan voorwaardelijke gratie, is nieuw.

Wij zien niet in waarop de veronderstelling berust dat er op de bijzondere voorwaarden nauwelijks zou worden toegezien of dat een herroeping niet

mogelijk zou zijn. Wel is juist dat een voorwaardelijke gratie met bijzondere voorwaarde van dienstverlening, o.a. vanwege het toezicht op de uitvoering, bewerkelijker is dan een onvoorwaardelijke gratie, doch dat is geen reden om van deze mogelijkheid geen gebruik te maken.

De vraag of tijdens de uitoefening van dienstverlening de gratiebeslissing niet beter kan worden aangehouden beantwoorden wij ontkennend.

Wij menen nl. dat de rechtstitel om de tenuitvoerlegging van een bij rechterlijk gewijsde opgelegde vrijheidstraf te vervangen door van dienstverlening alleen in een (voorwaardelijke) gratieverlening kan worden gevonden.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes

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