

Vergaderjaar 1994–1995

23 960

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Gratiwet (herziene gratieregeling en regeling schadevergoeding voorlopige hechtenis)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 maart 1995

Het doet mij genoeg dat dit wetsvoorstel in hoofdlijnen op ruime instemming van de aan het woord zijnde leden van de fracties mag rekenen. Ik ga in het onderstaande graag op de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen in.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA waarom niet is volstaan met het wegnemen van drie knelpunten met betrekking tot het toekennen van opschortende werking aan de indiening van een verzoekschrift om gratie, merk ik op dat het inperken van de regeling noopte tot nadere bezinning op de werking en de redactie van de bestaande regeling. Dit heeft geleid tot een stroomlijning en een inzichtelijker opzet van de regeling, waarbij ook de gelegenheid te baat werd genomen voor het wegnemen van andere knelpunten.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar het aantal gratieverzoeken per jaar en het aantal positieve beslissingen daarop. Jaarlijks wordt in de bijlage op de memorie van toelichting van mijn begroting mededeling gedaan van de behandeling van gratieverzoeken in het afgelopen jaar. Dat betrof in 1993 4618 verzoeken ten aanzien van 7633 straffen. De desbetreffende beslissingen strekten in 5160 gevallen tot wijziging, 1413 keer tot onvoorwaardelijke gratie en 1060 keer tot voorwaardelijke gratie¹. Hieronder volgt een overzicht van de afdoening van gratieverzoeken in de afgelopen vijf jaar.

Jaar	Aantal verzoeken	Aantal straffen	Afgewezen	Geheel/ gedeeltelijke gratie
1990	5254	7661	5258 (68,6%)	2403 (31,4%)
1991	5635	7880	5236 (66,4%)	2644 (33,6%)
1992	5143	8455	5548 (65,6%)	2907 (34,4%)
1993	4618	7633	5160 (67,6%)	2473 (32,4%)
1994	4373	6594	4551 (69,1%)	2043 (30,9%)

¹ Zie Bijlage 9: Cijfermatige overzichten, A. nr. 2, blz. 204 en 205.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de mogelijkheid van het verlenen van collectieve gratie bij bijzondere gelegenheden, zoals de viering van vijftig jaar bevrijding. Collectieve bevrijdingsgratie is voor het laatst in 1955 verleend. De keuze voor dit instrument werd ingegeven door de wens om alleen verlichting in de opgelegde straffen te brengen en de rechtsgrond voor de opgelegde straffen in stand te laten. In 1980 is bij gelegenheid van de troonsopvolging een collectieve maatregel tot strafvermindering voor veroordeelden ter sprake gebracht en afgewezen met de volgende argumenten:

- de mildheid van het strafklimaat en het geïndividualiseerde karakter van de strafoplegging;
- het willekeurige karakter van de maatregel (puur toeval bepaalt wiens straf wordt verminderd);
- gratie is als gunstbetoon uit de tijd.

Behalve een verandering in de mildheid van het strafklimaat is er geen wijziging gekomen in de overige argumenten die tegen het bevorderen van collectieve strafvermindering pleiten. Bovendien is in 1987 (Stb. 598) de Gratiwet tot stand gekomen. De wettelijke regeling gaat er vanuit dat de vraag of gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van straf wordt verleend, wordt beantwoord na een strikt geïndividualiseerde afweging op basis van een zorgvuldige procedure waarbij aan het rechterlijk advies een zwaar gewicht wordt toegekend. Bij de behandeling van de Gratiwet is onder ogen gezien dat het instrument van de collectieve gratie bij inwerkingtreding van de regeling niet meer gehanteerd kon worden op dezelfde wijze als in 1955. Ik ben niet voornemens de totstandkoming van een dergelijke maatregel te bevorderen.

2. De gratieregeling

De leden van de PvdA-fractie wilden weten welk percentage van de lopende vonnissen binnen een jaar na het onherroepelijk worden daarvan worden geëxecuteerd. Ook de leden van de fractie van D66 vroegen om een toelichting op de keuze van de termijn van een jaar in artikel 559, tweede lid. Ik beantwoord deze vragen in samenhang met de vragen van de leden van de VVD-fractie naar de huidige wijze van executie van vrijheidsbenemende straffen, de gemiddelde tijd die verstrijkt tussen het onherroepelijk worden van het vonnis of arrest en de executie van vrijheidsstraffen en of er sprake is van een wachttijd.

Vrijheidsstraffen, waaraan voorlopige hechtenis is voorafgegaan, worden in directe aansluiting op de voorlopige hechtenis tenuitvoer-geleid, indien deze ten tijde van de veroordeling nog voortduurt. In geval de voorlopige hechtenis beëindigd is, voordat de veroordeling onherroepelijk is geworden, vindt geen aansluitende executie plaats. Hetzelfde is het geval wanneer de betrokken veroordeelde in het geheel niet voorlopig gehecht is geweest. In de (twee) laatste gevallen wordt gesproken van zogenaamde «lopende vonnissen». Deze veroordeelden krijgen een oproep om zich op een bepaalde dag bij een penitentiaire half-open inrichting te melden om aldaar de opgelegde vrijheidsstraf te ondergaan. Wie zich niet vrijwillig meldt, wordt gearresteerd en overgebracht naar een gesloten inrichting.

Het bestaande capaciteitstekort in het gevangeniswezen dat in een aantal gevallen heeft geleid tot heenzending van verdachten wegens plaatsgebrek, heeft op twee manieren de lopende vonnissen-problematiek vergroot. In de eerste plaats hebben als gevolg van het plaatsgebrek in huizen van bewaring personen een lopend vonnis gekregen die bij voldoende plaatsruimte preventief gedetineerd zouden zijn gebleven; met het aantal heenzendingen nam dus ook het aantal lopende vonnissen toe. Daarnaast is in de afgelopen jaren waar mogelijk bij de tenuitvoerlegging van straffen «detentiefasering» toegepast; mede ter ontlasting van de

druk op de gesloten inrichtingen werden zoveel mogelijk gedetineerden overgebracht naar half-open inrichtingen. De plaatsen die daardoor in een gesloten inrichting vrij kwamen konden op die manier worden benut voor de insluiting van (nieuwe) preventieven. De half-open inrichtingscapaciteit, bedoeld voor de zelfmelders met een lopend vonnis, werd steeds meer gebruikt voor detentiefasering, en minder voor de zogenaamde «zelfmelders» met een lopend vonnis. Het aantal veroordeelden met een lopend vonnis nam toe, terwijl het aantal detentieplaatsen voor deze categorie geen gelijke tred hield.

Een en ander heeft geleid tot aanzienlijke wachttijden. In 1994 werden door de desbetreffende afdeling van mijn ministerie ruim 9000 lopende vonnissen administratief verwerkt. Over het algemeen duurt het gemiddeld ongeveer een jaar voordat aan de betrokken veroordeelde een reserveringsdatum – waarbij derhalve ook een plaats is gereserveerd – bekend kan worden gemaakt. Sommige veroordeelden zijn er op uit de datum van de executie zoveel mogelijk voor zich uit te schuiven; anderen daarentegen willen bij voorkeur snel de hen opgelegde straf ondergaan. Het bovengenoemde gemiddelde van 1 jaar laat onverlet dat bij ca. 25% van de vonnissen de executie binnen een jaar na het onherroepelijk worden, wordt aangevangen.

De leden van de fractie van het CDA verzochten cijfers over het aantal gevallen waarin voor een laag boetebedrag gratie is verzocht en het aantal gevallen waarin deze verzoeken werden gehonoreerd. In 1993 werd gratie verleend ten aanzien van 4285 geldboeten; er is niet gedifferentieerd naar de hoogte van deze geldboeten. Een schatting is dat ongeveer de helft betrekking heeft op geldboeten lager dan f 500,-.

Jaar	Aantal verzoeken	Aantal geldboeten	Afgewezen	Geheel/ gedeeltelijke gratie
1990	5254	3831	2717 (70,9%)	1114 (29,1%)
1991	5635	3732	2530 (67,7%)	1202 (32,3%)
1992	5143	4694	3027 (64,4%)	1667 (35,6%)
1993	4618	4285	2880 (67,2%)	1405 (32,8%)
1994	4373	3789	2634 (69,5%)	1155 (30,5%)

Binnen welke periode worden geldboeten geïnd en welke executie maatregelen worden genomen voor de inning van geldboeten die niet binnen de gemiddelde betalingstermijn zijn voldaan, vragen de leden van de VVD-fractie. In 1993 is 62% van de door de rechter opgelegde geldboeten geïnd binnen een jaar nadat het vonnis is ingevoerd in het Interim Boete Incassosysteem (IBIS) (zie Jaarverslag OM over 1993, blz. 105). Het percentage geldboeten dat geïnd is binnen twee jaar na invoering in het IBIS is 70.

In 1994 heeft een belangrijke beleidsintensivering plaats gehad door de executie van geldboeten te centraliseren bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Per 15 september 1994 is een nieuw geautomatiseerd systeem STRABIS in gebruik genomen dat IBIS vervangt. De belangrijkste doelstelling is het verhogen van de effectiviteit van de inning van geldboeten. Indien iemand door de rechter is veroordeeld tot een geldboete, ontvangt hij via het CJIB een accept-girokaart. Indien hij de boete niet, niet op tijd of niet volledig betaalt, ontvangt hij een aanmaning met een wettelijke verhoging van het verschuldigde bedrag. Wanneer wederom niet (volledig) wordt betaald, schakelt het CJIB een deurwaarder voor het nemen van verhaal in. Deze kan beslag leggen op aan de veroordeelde toebehorende tegoeden of goederen. Mocht ook de deurwaarder er niet in slagen het openstaande bedrag (boete en verhoging) te innen, dan wordt een arrestatiebevel ter uitvoering aan de

politie toegezonden. Dit betekent dat de veroordeelde het op vervangende hechtenis laat aankomen. Eind 1995 wordt duidelijk tot welke verbeteringen de toepassing van het nieuwe systeem heeft geleid.

De leden van de fractie van het CDA verzochten een toelichting op de grens voor het toekennen van opschortende werking van gratieverzoeken voor korte vrijheidsstraffen. Er is voor gekozen de grens te leggen bij zes maanden. Dat wordt weliswaar voornamelijk, maar niet alleen, ingegeven door de omstandigheid dat het nemen van de beslissing op een gratieverzoek in de praktijk zes maanden vergt. Omdat ongeveer in een derde van het aantal verzoeken een positieve beslissing volgt, is het risico te groot dat vrijheidsstraffen ten uitvoer worden gelegd, waarvan achteraf moet worden vastgesteld dat dat niet nodig was. Daardoor wordt uiteraard in de eerste plaats de veroordeelde benadeeld, maar wordt ook de capaciteit van het gevangeniswezen extra en ten onrechte belast. Door het trekken van deze grens wordt ook bewerkstelligd dat in geval van een vrijheidsstraf van langer dan zes maanden de executie alvast een aanvang kan nemen. Dat kan inderdaad onder omstandigheden meebrengen dat de marge voor gehele kwijtschelding met zes maanden wordt verkleind. Het verlies van deze marge acht ik verantwoord gelet op de bestaande praktijk dat van deze hogere vrijheidsstraffen, waarbij ook al vervroegde invrijheidstelling kan volgen, vrijwel nooit algehele gratie wordt verleend.

De grens van zes maanden vrijheidsstraf is ook gekozen omdat daarmee uitdrukking is gegeven aan de ernst van het gepleegde delict. In zijn algemeenheid wordt de grens van zes maanden vrijheidsstraf aangehouden voor het onderscheid tussen lange en kortdurende vrijheidsstraffen; zo vindt geen vervroegde invrijheidstelling plaats ten aanzien van straffen van minder dan zes maanden.

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie vroegen naar de mogelijkheden voor het versnellen van de procedure volgens welke op het gratieverzoek moet worden beslist. Op mijn ministerie houdt de betrokken afdeling zich sinds geruime tijd bezig met het bevorderen van efficiëncymaatregelen ter versnelling van de procedure. Begin 1994 is bij de opneming in het COMPAS-systeem het vragenformulier aan de hand waarvan de plaatselijke politie een adressant pleegt te horen over zijn gratieverzoek (artikel 5 van de Gratiewet), aangevuld met de aanwijzing dat de politie voortaan kan volstaan met één adrescontrole en één schriftelijke oproep aan de adressant voor het verstrekken van gegevens en zo op de oproep niet wordt gereageerd de stukken binnen vier weken aan het desbetreffende parket kan terugzenden. In het kader van de reorganisatie van het departement wordt eveneens aandacht besteed aan de procedures voor de beslissing op verzoekschriften, vooral met het oog op stroomlijning en bekorting van de behandelingsduur. Er is nu in concreto nog niet aan te geven wat in de nabije toekomst de gemiddelde termijn voor de behandeling van een verzoekschrift om gratie zal zijn. Gelet op de in de Gratiewet vastgelegde procedure voor het inwinnen van informatie van en over de betrokken verzoeker, en de verplichte advisering door het openbaar ministerie en de rechter die de straf heeft opgelegd, is niet aannemelijk dat de gemiddelde termijn van de behandeling van een gratieverzoek alleen met behulp van efficiëncymaatregelen tot de helft kan worden teruggebracht. Het opnemen van de garantie dat gratie wordt geacht te zijn verleend indien niet binnen zes maanden na indiening van het verzoek is beslist, zou noodzaken tot een ingrijpende wijziging van de Gratiewet. Daarbij dient dan nog rekening te worden gehouden met artikel 122, eerste lid, Grondwet, dat in ieder geval rechterlijke advisering voor het nemen van een beslissing over gratie voorschrijft. Ook zal op een of andere wijze moeten worden verzekerd dat de door de verzoeker aangevoerde redenen voor kwijtschelding van de opgelegde straffen enige grondslag hebben, welk feitelijk onderzoek om

voor de hand liggende redenen niet aan de rechter behoort te worden overgelaten.

De voortgang van de behandeling van een gratieverzoek wordt bewaakt; aan de indieners wordt een ontvangstbevestiging verzonden en, indien niet binnen vier maanden is beslist, een tussenbericht waarin aangegeven wordt wat de reden daarvan is. Voorts wordt aan de behandeling van verzoeken die betrekking hebben op reeds aangevangen straffen, voorrang verleend om te voorkomen dat de straf reeds is ondergaan of verstreken voordat op een desbetreffend gratieverzoek kan worden beslist. Dit geldt met name voor reeds aangevangen vrijheidsstraffen en ontzeggingen der rijbevoegdheid, mede omdat uit het karakter van het gratie-instituut voortvloeit dat van deze straffen, zo zij reeds geheel zijn ondergaan, geen kwijtschelding meer kan worden verleend.

De leden van de fractie van VVD verzochten een antwoord op de vraag of opschortende werking moeten worden toegekend aan een gratieverzoek van een veroordeelde tot een lopend vonnis, wiens voorlopige hechtenis voorwaardelijk is geschorst.

Of het indienen van een verzoekschrift om gratie moet leiden tot opschorting van de executie, is afhankelijk van de vraag of het vonnis vatbaar is voor tenuitvoerlegging, dat wil zeggen onherroepelijk is en de aard van de opgelegde straf. Niet relevant is het feit of de voorlopige hechtenis voorwaardelijk is geschorst, anders dan met betrekking tot de vraag of een vordering tot opheffing van de schorsing dient te worden overwogen in verband met het niet nakomen van de voorwaarden. Het is juist dat aan het totstandkomen van verstekvonnissen die volgen op een niet in persoon betekende dagvaarding extra problemen in de executiefase zijn verbonden, omdat deze vonnissen in de regel aan de verdachte in persoon betekend moeten worden, voordat duidelijk wordt op welke termijn het vonnis onherroepelijk kan worden. Voor de toekenning van opschortende werking is evenwel relevant tot welke straf betrokkene is veroordeeld. De bepaling van artikel 559, tweede lid, waarin opschortende werking wordt toegekend indien het OM er niet in slaagt om binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het vonnis een begin te maken met de executie is dan ook niet zonder meer van toepassing. Er moet immers sprake zijn van een onherroepelijk vonnis en niet van een vonnis dat nog betekend moet worden. Het beleid is erop gericht de inspanningen om een dagvaarding in persoon te betekenen te vergroten. Dat leidt ertoe dat ook bij heenzending wegens plaatsgebrek de verdachte voor zijn vertrek een dagvaarding met een oproeping voor de terechtzitting ontvangt. Daarmee is in de regel verzekerd dat geen afzonderlijke verstekmededeling behoeft te worden betekend, als de verdachte besluit niet ter terechtzitting te verschijnen. Het is dan de eigen verantwoordelijkheid van de verdachte om zich van de uitkomst van de berechting op de hoogte te stellen.

De leden van de VVD-fractie verlangden een toelichting op de gronden voor de keuze van het bedrag van een geldboete van f 500,- als minimum beneden welk geen gratie kan worden verleend. De grens van f 500,- wordt in verschillende opzichten gehanteerd voor gevallen die als minder ernstig worden gewaardeerd. Zo is dit het maximumbedrag van de eerste categorie voor geldboeten (artikel 23, vierde lid, Sr.) en het maximumbedrag van de administratieve boete op grond van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften. Het bedrag is niet gerelateerd aan de ambtelijke kosten van de gratieprocedure. Evenmin is aansluiting gezocht bij de appelgrens in civiele procedures. Belangrijkst argument is dat bij het huidige bestedings- en consumptieniveau een bedrag van f 500,- overzienbaar en overkomelijk moet zijn, te meer daar de rechter in de regel rekening zal hebben kunnen houden met de draagkracht van de

veroordeelde. Hiermee is ook de desbetreffende opmerking van de leden van de fractie van GroenLinks beantwoord.

Niet is overwogen een striktere regeling te bevorderen voor het indienen van een verzoekschrift om gratie bij de verschillende instanties, omdat aan de regeling het idee ten grondslag ligt dat het indienen van een dergelijk verzoek vormvrij dient te zijn. Een ieder dient zich met een verzoek om kwijtschelding, voor zichzelf dan wel voor een ander, tot H.M. de Koningin te kunnen wenden. De betrokken instanties die door de vragenstellers worden genoemd zijn ervan op de hoogte op welke wijze het verzoekschrift moet worden doorgeleid.

De leden van de fractie van de VVD vroegen waar de regering de overtuiging aan ontleent dat de executie van vrijheidsstraffen binnen een jaar kan plaats vinden. Hoewel, zoals hiervoor is aangegeven, de wachttijd voor de executie van een lopend vonnis gemiddeld een jaar bedraagt, is daarvan ook een gedeelte, waarop de parketten zelf invloed kunnen uitoefenen. Naarmate het onherroepelijke vonnis of arrest sneller wordt ingezonden, komt de veroordeelde eerder voor een gereserveerde plaats in aanmerking. Ik heb het Landelijke Executie Overleg verzocht voorstellen te doen voor een bespoediging van de inzending van onherroepelijke vonnissen en arresten. Te verwachten valt dat de veroordeelde niet in het verstrijken van de termijn van een jaar, maar veeleer in de gewijzigde omstandigheden binnen die periode, aanleiding zal zien tot het indienen van een gratieverzoek. Een redelijke uitleg van artikel 559, tweede lid, brengt mee dat de veroordeelde die zelf om uitstel van de tenuitvoerlegging heeft verzocht, zodat ten gevolge van de inwilliging daarvan een jaar is verstreken nadat het vonnis onherroepelijk is geworden, geen aanspraak kan maken op opschortende werking. Ter verduidelijking is deze bepaling in de bijgevoegde nota van wijziging opnieuw geredigeerd.

De leden van de VVD-fractie verzochten om een schatting van het risico van schadeclaims als voor één van de ingevolge artikel 15, vijfde lid, Wetboek van Strafrecht jo 559, derde lid, onder c, Wetboek van Strafvordering (nieuw) aansluitend geëxecuteerde vrijheidsstraffen alsnog gratie wordt verleend. Terecht wijzen deze leden reeds op de mogelijkheid van de ambtshalve toepassing van de bevoegdheid tot opschorting van de executie ex artikel 559a, tweede lid, als voorzienbaar is dat een van de straffen zal worden gegratieerd. Een schatting van het overige risico kan thans niet worden gegeven. Ten aanzien van de te hanteren criteria voor een redelijke vergoeding van een verbeurd verklaard voorwerp, voor welke straf gratie is verleend, kan aansluiting worden gezocht bij artikel 119 Sv.: de opbrengst die het voorwerp bij verkoop redelijkerwijs had moeten opbrengen of heeft opgebracht. Overigens kan uit de beslissing tot het verlenen van gratie niet worden afgeleid dat deze straf achteraf ten onrechte is opgelegd; het vonnis met de oorspronkelijke strafoplegging blijft immers in stand.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de reden van handhaving van de zgn. «terme de grace». Deze extra termijn voor opschorting is vooral gehandhaafd in verband met de bijkomende straf ontzegging van de rijbevoegdheid die van rechtswege ingaat acht dagen nadat het vonnis onherroepelijk was geworden. Om te voorkomen dat de straf ten uitvoer zou worden gelegd op een tijdstip dat nog niet op het gratieverzoek zou worden beslist, was het nodig het indienen van een gratieverzoek aan een bepaalde termijn te binden. Onlangs is evenwel een voorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet ingediend, dat ertoe strekt dat het openbaar ministerie de bevoegdheid krijgt te bepalen op welk tijdstip de ontzegging van de rijbevoegdheid zal ingaan. De belangrijkste factor voor het handhaven van de terme de grace is daarmee komen te vervallen. Ik stel daarom voor deze termijn bij inwerkingtreding van deze wijziging alsnog te schrappen. Bij nota van wijziging heb ik dit voorstel opgenomen en toegelicht.

De leden van de fractie van D66 wilden weten in welke mate medische of psycho-sociale problematiek een reden is voor het verlenen van gratie en of bij het gratieverzoek dat op een dergelijke grondslag is gebaseerd een deskundigenrapport is bijgevoegd. Zo ja, wordt deze rapportage gecontroleerd (b.v. door middel van een contra-expertise)?

Van de gronden waarop jaarlijks gratie wordt verleend, wordt vanwege het daaraan verbonden extra werk geen overzicht bijgehouden. De algemene gronden, waarop gratie kan worden verleend, staan vermeld in artikel 2, lid a en b, van de Gratiwet. In 1988 is naar aanleiding van een desbetreffende vraag bij de parlementaire behandeling van de Gratiwet een beperkt onderzoek gedaan hoe in de praktijk de verhouding tussen de gronden die vallen onder artikel 2, lid a, en de in artikel 2, lid b, van de Gratiwet vermelde grond uitvalt. Het resultaat daarvan staat vermeld in de justiebegroting 1989, waarbij ik aanteken dat zich sedertdien geen belangrijke beleidswijzigingen hebben voorgedaan die in de verhouding tussen die percentages verandering hebben gebracht:

Gunstige beslissingen: 233

Gronden	Aantal	Percentage
<i>art. 2, lid a, Gratiwet</i>	209	89,70%
medische omstandigheden	26	11,16%
financiële omstandigheden	50	21,46%
zakelijke omstandigheden	32	13,73%
persoonlijke omstandigheden	44	18,88%
resocialisatie/afkicken	37	15,88%
overige	20	8,58%
<i>art. 2, lid b, Gratiwet</i>	24	10,30%

Indien gratie wordt verleend vanwege medische of psycho-sociale problematiek, ligt daaraan in de meeste gevallen de uitkomst van een onderzoek door de geneeskundig inspecteur bij het ministerie van justitie ten grondslag. De gevallen waarin op die grond gratie werd verleend worden niet afzonderlijk geadministreerd. Het aantal adviezen inzake gratie wordt hieronder vermeld. Verklaringen van andere medici, overgelegd door adressanten, worden in de regel aan de geneeskundig inspecteur (GI) voorgelegd, omdat deze belast is met en bij uitstek deskundig in de beoordeling van de vraag of en in hoeverre er vanuit medisch opzicht (in brede zin) bezwaren bestaan tegen tenuitvoerlegging of voortzetting van de tenuitvoerlegging van een straf. De geneeskundig inspecteur verricht onderzoeken naar de plaatsingsgeschiktheid van veroordeelden en laat zich ook voorlichten door inrichtingsartsen en districtspsychiaters en kan aan de hand van de verkregen gegevens ambtshalve voorstellen gratie te bevorderen.

Jaar	Totaal adviezen G.l. inzake gratie	Over gratie-verzoeken	Ambts-halve	Totaal medische bezwaren tegen detentie of voortzetting detentie
1990	224	108	116	116
1991	170	84	86	125 (39 verzoeken en 86 ambtshalve)
1992	151	80	71	96 (25 verzoeken en 71 ambtshalve)
1993	153	98	55	89 (34 verzoeken en 55 ambtshalve)
1994	151	106	45	74 (29 verzoeken en 45 ambtshalve)

3. Aanpassing van de regeling voor de schadevergoeding voorlopige hechtenis

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regeling moet worden uitgebreid tot de dagen die een veroordeelde in verzekering heeft doorgebracht. In artikel 89, eerste lid, Sv. is de mogelijkheid voor schadevergoeding voor ondergane verzekering reeds uitdrukkelijk geopend.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de kenbaarheid van de afweging die wordt gemaakt bij het toekennen van schadevergoeding. De procedure ter beslissing op het verzoek tot schadevergoeding is een raadkamerprocedure. Ingevolge artikel 24, eerste lid, Sv. zijn de beschikkingen van de raadkamer met redenen omkleed. Aan de verzoeker staan in deze procedure geen bijzondere middelen ten dienste om tegen de juistheid van het onherroepelijk geworden vonnis of arrest, waarvan de executie nog niet is aangevangen, te opponeren. Het betreft niet de mogelijkheid om over te gaan tot het compenseren van een civielrechtelijke of fiscale vordering van de staat op de verzoeker, waarvan de gegrondheid nog niet door de burgerlijke of fiscale rechter is vastgesteld. Het gaat slechts om de voldoening van straffen opgelegd bij een rechterlijke uitspraak in een strafzaak. Ter verduidelijking is de beperking tot uitspraken in strafzaken bij nota van wijziging toegevoegd. Hiermee is ook geantwoord op desbetreffende vragen van de leden van de fractie van D66.

De gewezen verdachte die het niet eens is met de wijze van verrekening kan, indien tegen de beschikking ex artikel 89 hoger beroep (volgens artikel 91, eerste lid Sv.) open staat, zijn bezwaren daartegen aan het gerechtshof voorleggen. De rechter die moet oordelen over de toekenning van enige schadevergoeding, beschikt daarbij in de regel over gegevens uit het Algemeen Documentatieregister ten aanzien van verzoeker. Door de reeds in gang gezette automatisering van de Justitiële Documentatiediensten zal de dienstverlening aanzienlijk worden verbeterd. Deze worden door de parketadministratie opgevraagd en aan het dossier toegevoegd. Vonnissen die tegen de verzoeker binnen dezelfde rechtbank zijn gewezen zijn gemakkelijk te raadplegen. Indien evenwel bijzondere omstandigheden niet bij de motivering van de strafoplegging zijn vermeld zoals bij een mondeling vonnis, is het inderdaad niet meer mogelijk dat andere rechters daarvan kennis nemen.

De rechter beslist over de hoogte van de toe te kennen schadevergoeding, alle omstandigheden in aanmerking genomen, op gronden van billijkheid (artikel 90, eerste lid Sv.) en voorts wordt rekening gehouden met de levensomstandigheden van de gewezen verdachte (artikel 90, tweede lid, Sv.). Het toevoegen van nieuwe beoordelingscriteria, zoals geopperd door de leden van de VVD-fractie, is niet overwogen. De leden van deze fractie vragen of het aan de staat toekomende bedrag na compensatie op de voet van artikel 90, vierde lid, rechtstreeks ten goede zou kunnen komen aan de gelaedeerde civiele partij. Volgens het nog niet in alle arrondissementen in werking getreden artikel 36f, vijfde lid, Wetboek van Strafrecht, strekken betalingen door de veroordeelde aan de staat verricht, in de eerste plaats tot voldoening aan de maatregel en vervolgens tot voldoening van de krachtens het vierde lid van dat artikel opgelegde verhogingen. De in artikel 90, vierde lid, opgenomen mogelijkheid tot verrekening, heeft weliswaar primair betrekking op aan de staat toekomende geldsommen, doch daaronder vallen naar mijn mening ook de inning van de ten behoeve van het slachtoffer opgelegde maatregel die aan de staat is opgedragen. Bij de indiening van het wetsvoorstel 21 345 is onder ogen gezien of het bij geringe draagkracht van de verdachte aangewezen was om bij een keuze tussen het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel of een geldboete prioriteit moest worden toegekend aan de schadevergoeding. Er is vanaf gezien, omdat

het niet wenselijk is de vrijheid van straftoemeting van de rechter verder in te perken. «Aanbeveling verdient dat het openbaar ministerie dat zich in voorkomende gevallen voor een vergelijkbare keuze gesteld ziet, prioriteit zal toekennen aan het vorderen van een schadevergoedingsmaatregel» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 345, nr. 3, blz. 19). Ik acht het wenselijk dat deze lijn bij de executie wordt doorgetrokken.

De regeling brengt geen verandering in de gronden, die aanleiding geven tot de toekenning van schadevergoeding op grond van artikel 89 Sv. Zij zal dus niet uit dien hoofde leiden tot het toekennen van hogere vergoedingen. Wel zal de inning van aan de staat verschuldigde bedragen op grond van een rechterlijke uitspraak in een strafzaak worden vergemakkelijkt. Er is inderdaad sprake van een stijging van de toegekende schadevergoedingen, doch daarvoor is niet één oorzaak aanwijsbaar. Kostenverhogende factoren zijn b.v. geweest de toekenning van schadevergoeding aan degenen die hun subsidiaire hechtenis tegen hun wil op een politiebureau (in plaats van een huis van bewaring) hebben uitgezeten en incidenteel hoge schadevergoedingen als in de ABP-zaak, de Slavenburgzaak en die van het bewakingsbedrijf Hoogenboom.

De leden van de fractie van D66 wilden weten welke consequenties aan de regeling zijn verbonden met betrekking tot de cassatiemogelijkheden voor de verzoeker. Deze regeling brengt geen wijziging in de bestaande situatie: tegen beschikkingen ex artikel 89 en 590, 591 Sv staat op grond van artikel 445, eerste lid, geen cassatie open.

4. Financiële gevolgen

De leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere toelichting op de stelling dat er vooralsnog geen extra financiële kosten aan het voorstel zijn verbonden. Weliswaar valt een stijging van het aantal verzoeken om de schorsingsbevoegdheid ambtshalve toe te passen te verwachten, maar bij gelijkblijvend beleid – zoals in de memorie van toelichting reeds aangegeven – is niet aannemelijk dat veel meer verzoeken zullen worden toegewezen. De regeling levert ook werklustvoordelen op: zoals de uitsluiting van gratiëring van lage geldboetes, maar de effecten van de regeling zijn op voorhand niet goed te becijferen.

II. ARTIKELEN

Onderdeel D

De leden van de fractie van de PvdA verzochten om een herziening van de redactie van artikel 559. Deze herziening is toegelicht bij de nota van wijziging. De leden van de D66-fractie klaagden over onduidelijkheid van de toelichting op het derde lid. De bedoeling is dat met het opsommen van de gevallen waarin geen opschortende werking wordt toegekend een eind wordt gemaakt aan in de praktijk gebleken knelpunten, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting onder 2. Dat betreft in het bijzonder de gevallen waarin de veroordeelde zich aan de executie van de vrijheidsstraf heeft onttrokken (onder a° toegevoegd) en de gevallen waarin de aaneengesloten executie van een aantal korte vrijheidsstraffen moet worden verzekerd (toegevoegd onder c°). De gevallen opgenomen onder b betreffen eveneens een in de praktijk wenselijk gebleken uitbreiding, terwijl de gevallen bedoeld onder d reeds waren toegevoegd bij de Wet van 7 juli 1993, Stb. 369, inwerkingtreding 1 september 1993).

Onderdeel E

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af waarom aan de Minister van Justitie de schorsingsbevoegdheid ex artikel 559, tweede lid, moest worden toegekend. Zij meenden dat de bevoegdheid van het openbaar ministerie om onherroepelijke straffen (al dan niet gedeeltelijk) niet ten uitvoer te leggen hierbij voldoende uitkomst kon bieden. Indien dat niet het geval mocht zijn, kan de Minister met toepassing van artikel 5 RO het gewenste resultaat behalen.

Ik kan deze opvatting niet delen, omdat in de eerste plaats het openbaar ministerie niet de bevoegdheid heeft onherroepelijke straffen niet ten uitvoer te leggen. Het Wetboek van Strafvordering gaat ervan uit dat het openbaar ministerie gehouden is vonnissen ten uitvoer te (doen) leggen. Wel kan het openbaar ministerie op grond van artikel 561, derde lid, Sv. voor geldboeten uitstel van betaling of betaling in termijnen toestaan. In de tweede plaats is het vooral ten aanzien van de vonnissen die een veroordeling tot vrijheidsstraf inhouden, van belang dat de eventuele schorsing van de executie bekend wordt bij de dienst die met de feitelijke plaatsing van veroordeelden in justitiële inrichtingen op mijn ministerie is belast: het Bureau bijzondere diensten. Na de inzending van het onherroepelijk geworden vonnis of arrest heeft het openbaar ministerie met de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen geen rechtstreekse bemoeienis meer.

Het behoeft nauwelijks betoog dat het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid ex art. 5 RO van de minister aan het openbaar ministerie in dit verband nooit aan de orde is geweest, daarvoor niet geschikt is en zich in concreto moeilijk laat denken.

Onderdeel F

De leden van de PvdA-fractie meenden dat het risico bestaat dat de behandeling van gratieverzoeken die door een ander dan de veroordeelde worden ingediend, door die veroordeelde kan worden opgehouden indien hij niet kenbaar maakt of hij met het verzoek instemt. In de praktijk is gebleken dat de veroordeelde er zelf het meest belang bij heeft dat op een verzoekschrift om gratie zo snel mogelijk een beslissing wordt genomen en eventueel opschortende werking wordt toegekend. Het is daarom niet aannemelijk dat de veroordeelde van dit instemmingsvereiste gebruik zal maken om de procedure te vertragen. Het voorstel om in artikel 560 het woord «indien» te vervangen door: zolang, acht ik in dit opzicht dan ook geen verbetering.

Onderdeel H

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 of de gratiëring zich in de regel zal beperken tot het strafrestant, als de executie van de vrijheidsstraf reeds is aangevangen, luidt bevestigend.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager