

23 960

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 augustus 1995

De vragen van de leden van de fracties van het CDA en de SGP beantwoord ik als volgt.

De leden van de fractie van het CDA verzochten een nadere uiteenzetting over het aantal verzoekschriften om gratie, dat wordt ingewilligd. Uit beschikbare cijfers blijkt dat er een verdeling is te maken tussen de gratieverzoeken, die op grond van artikel 2 onder a van de Gratiwet worden ingewilligd (kortweg: omstandigheden waarmee de rechter ten tijde van de strafoplegging geen rekening heeft kunnen houden): 89,7% en artikel 2 onder b Gratiwet (de gevallen dat met de tenuitvoerlegging van het vonnis geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend): 10,3%. In de eerste grootste categorie zijn die omstandigheden, anders dan de leden van deze fractie meenden, voornamelijk gebonden aan de persoon van de veroordeelde (46,2%). Het betreft medische (11,6%) en persoonlijke (18,8%) gronden, terwijl in 15,8% van de gevallen gratie wordt verleend omdat de veroordeelde een serieuze poging heeft aangevangen tot resocialisatie of ontwenning van verslavingsverschijnselen. Op grond van financiële en zakelijke omstandigheden wordt in 34,1% van de gevallen gratie verleend.¹ Over de gehele linie geeft het rechterlijk advies voor de beslissing op een gratieverzoek vrijwel altijd de doorslag (in 1994 in 92,2% van de gevallen). Slechts bij hoge uitzondering wordt een van het rechterlijk advies afwijkend besluit voorbereid. Van een ontwikkeling waarin het indienen van een gratieverzoek wordt gehanteerd als een «vierde» rechtsmiddel, is geen sprake. In de jaarlijkse tellingen blijkt immers van een sinds 1992 ingezette daling van het aantal ingediende gratieverzoeken tegen een stijging van het totaal aantal opgelegde straffen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen voorts om een overzicht en algemene beschouwing over de ontwikkeling in de rechtspraak met betrekking tot artikel 89 van het Wetboek van Strafvordering (schadevergoeding voor voorlopige hechtenis). Ik stel voorop dat het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging bevat van de gronden waarop verzoekschriften om schadevergoeding door de rechter moeten worden beoordeeld. Het betreft slechts een technische aanpassing van de huidige regeling met een verrekeningsmodaliteit. Hetzelfde resultaat moet thans langs een andere, minder geschikte weg, worden bereikt.

¹ Deze percentageverdeling is gebaseerd op cijfers verzameld in 1988, maar in deze onderverdeling is in de loop van de daaropvolgende jaren geen wezenlijke verandering geconstateerd.

Over de vraag of een herziening ten gronde van de regeling van schadevergoeding voor voorlopige hechtenis noodzakelijk is vindt thans studie plaats op mijn departement. In de eerste plaats is daarbij aan de orde of de regeling in het Wetboek van Strafvordering moet worden uitgebreid tot een algemenere regeling van vergoeding van schade die is ontstaan door toepassing van dwangmiddelen. Deze schade kan zijn ontstaan ten gevolge van een – achteraf vastgestelde – onrechtmatige overheidsdaad of er is schade ten gevolge van een rechtmatige overheidsdaad, waarbij het niettemin onredelijk is dat de financiële consequenties daarvan uitsluitend ten laste van de betrokken burger(s) komen. In de tweede plaats vormt daarbij een aandachtspunt of de strafrechter bij de beoordeling van een verzoek tot schadevergoeding gehouden is tot toepassing van dezelfde criteria die zijn ontwikkeld bij het leerstuk van de (on)rechtmatige overheidsdaad. Ten slotte merk ik op dat de burger ook bij het treffen van een specifieke voorziening in het Wetboek van Strafvordering, de toegang tot de burgerlijke rechter met een onrechtmatige daadprocedure tegen de Staat niet kan worden ontzegd. Voor een kort overzicht van de – juridisch nog niet geheel uitgekristalliseerde – stand van zaken verwijs ik naar de noot van G. J. M. Corstens onder het arrest van de Hoge Raad van 23 december 1994, NJ 1995, nr. 512.

De leden van de fractie van de SGP stelden aan de orde hoe het huidige regeringsstandpunt over collectieve gratieverlening zich verhoudt tot het gratiebesluit van 3 maart 1966, waarbij ter gelegenheid van het huwelijk van de toenmalige kroonprinses collectieve strafvermindering werd toegekend.

Bij gelegenheid van de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik als mijn mening te kennen gegeven dat het verlenen van collectieve strafvermindering door het gebruik van het gratie-instrument in de huidige situatie niet meer mogelijk is. Door de totstandkoming van de Gratiwet in 1987 is immers gecodificeerd dat de beslissing op een gratieverzoek dat door of ten behoeve van de veroordeelde is ingediend, in alle gevallen een puur individuele beoordeling inhoudt. Deze benadering laat zich niet goed verenigen met een beslissing tot collectieve strafvermindering, ongeacht of de bijzondere omstandigheden van de veroordeelde daartoe aanleiding geven. Nu evenwel de Gratiwet in 1966 nog niet van toepassing was, lijkt het uitspreken van een waardering achteraf niet zinvol. Bij de behandeling van de Gratiwet in 1987 is uitdrukkelijk onder ogen gezien dat de inwerkingtreding daarvan een einde zou betekenen van eerdere gratiebesluiten die waren ingegeven door algemene – niet met de persoon van de veroordeelde verbonden – omstandigheden.

De vraag of ik in de toekomst bij vergelijkbare gebeurtenissen mogelijkheden zie voor collectieve strafvermindering door middel van het bevorderen van gratie of het indienen van een wetsvoorstel tot het verlenen van amnestie, beantwoord ik ontkennend.

De leden van de fractie van de SGP hebben bedenkingen van principiële aard tegen het voorstel om geen gratie meer te verlenen van straffen tot een geldboete van f 500,- omdat dit wordt ingegeven door pragmatische overwegingen en niet door overwegingen van principieel strafrechtelijke aard. Het is juist dat het voorstel voornamelijk berust op praktische gronden. Gegeven de omvang van de problemen waarmee wij in de strafrechtspleging worden geconfronteerd, kan ik mij echter geenszins veroorloven deze praktische gronden te negeren. Ik herinner eraan dat de administratieve afdoening van verkeersovertredingen eveneens op pragmatische gronden is ingevoerd.

De vraag of een relatief zware en omvangrijke procedure (met verplichte rapportage door politie, openbaar ministerie, de rechterlijke instantie die de straf heeft opgelegd en eventueel de reclassering) voor lagere

geldboeten moet worden ingezet is een buitengewoon valide en relevante vraag.

Bij de beantwoording daarvan moet in het oog worden gehouden dat de wenselijkheid van korte en lichte procedures niet mag leiden tot een disproportionele inbreuk op de rechtsbescherming van burgers. Ik heb mij daarom afgevraagd of het afschaffen van deze mogelijkheid tot apert onredelijke gevolgen zou leiden voor veroordeelden. Ik ben tot de conclusie gekomen dat voor de gevallen, waarin inning van de geldboete evident schrijnende gevolgen zou hebben, op andere wijze een oplossing moet worden gezocht. Het openbaar ministerie dat met de executie van strafvonnissen is belast, en in de regel het eerst geconfronteerd wordt met een mededeling van de veroordeelde dat hij de geldboete niet kan voldoen, kan een dergelijke situatie heel goed zelf beoordelen. Ik wil met nadruk stellen dat budgettaire overwegingen bij dit voorstel geen rol hebben gespeeld; ik heb niet de verwachting dat de boete-opbrengsten door het aanvaarden hiervan merkbaar zullen stijgen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel heb ik abusievelijk verwezen naar een nota van verbetering die reeds was uitgebracht: ik doel hier op kamerstuk nr. 8 van dit wetsvoorstel dd. 18 april 1995. Daarmee is tot uitdrukking gebracht dat de wijziging van artikel 558a en 559 opgenomen in artikel I, onderdelen C en D, van tijdelijke aard is in afwachting van een permanentere regeling. Deze is afhankelijk van de aanvaarding en inwerkingtreding van een wijziging van de Wegenverkeerswet 1994, ingediend bij koninklijke boodschap van 9 maart 1995. Op dat moment kan de «terme de grace» in haar geheel worden afgeschaft. De nota van verbetering was nodig om aan te geven welke plaats deze wijziging in het wetsvoorstel moest krijgen. In het gewijzigd voorstel van wet is dit onderdeel als artikel II opgenomen.

De leden van de fractie van de SGP vroegen naar de verhouding tussen het experiment dat zij aanduiden met «heenzending aan de achterkant» en de individuele beoordeling die nodig is voor een gratieverzoek. Ik heb mij reeds enkele malen op het standpunt gesteld dat in zijn algemeenheid begrijpelijk is dat het openbaar ministerie, gedrongen door overmacht, de noodzaak van executie van voorlopige hechtenis in een concrete strafzaak zo zwaar laat wegen dat het overgaat tot het afzien van verdere executie van relatief geringe strafrestanten van tot onherroepelijke vrijheidsstraf veroordeelden. Daaraan gaat in het algemeen geen ingrijpende beoordeling van geschiktheid voor invrijheidstelling vooraf. In het experiment Alkmaar/Haarlem gaat het echter wel om een meer inhoudelijke benadering van het gedrag van de veroordeelde tijdens de detentie mede met het oog op de kans op een succesvolle resocialisatie, terwijl aan deze invrijheidstelling nog voorwaarden worden verbonden (b.v. het voltooiën van een reeds tijdens de detentie begonnen opleiding of arbeidstoeleidsproject). Ik merk op dat de invoering van het experiment is uitgesteld in afwachting van overleg dat de Tweede Kamer met mij over dit onderwerp zal voeren. De uitvoering van het experiment en de redenen die aanleiding waren voor de ontwikkeling daarvan staan overigens geheel los van de beoordeling van verzoeken om gratie, waarin de veroordeelde veelal om geheel andere – strikt individuele – redenen om geheel of gedeeltelijke kwijtschelding van straf vraagt.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager