

Vergaderjaar 2001–2002

27 798

Wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en de Gratiwet (stroomlijning procedure behandeling gratieverzoeken)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 december 2001

Graag zeg ik u dank voor de reacties op het onderhavige wetsvoorstel. Met genoegen heb ik ervan kennis genomen dat een meerderheid van de aan het woord zijnde fracties steun uitspreekt voor de voorgestelde stroomlijning van de gratieprocedure.

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie wensen een cijfermatig overzicht van het gratiebeleid van de afgelopen 15 jaar, gespecificeerd naar:

1. in behandeling genomen verzoeken;
2. afgewezen verzoeken;
3. voorwaardelijk toegewezen verzoeken;
4. onvoorwaardelijk toegewezen verzoeken;
5. buiten behandeling gelaten verzoeken.

Jaar	Inkomend	Afgewezen	Voorw.	Onvoorw.
1995	5 409	3 670	1 013	901
1996	5 597	3 271	1 477	895
1997	5 057	3 053	1 491	725
1998	6 811	2 288	2 194	456
1999	5 567	3 266	1 089	839
2000	4 802	2 609	1 248	567
2001 (telling tot 15–10)	3 150	1 664	1 252	204

Bij deze tabel merk ik het volgende op.

Het aantal genomen beslissingen komt niet overeen met het aantal binnen gekomen verzoeken van het desbetreffende jaar. Dit heeft te maken met de behandelingsduur van een gratieverzoek en de afhandeling van gratieverzoeken uit een eerder kalenderjaar.

Voor zover gevraagd wordt naar het aantal gevallen waarin het gratieverzoek buiten behandeling wordt gelaten, kan ik antwoorden dat ongeveer 20% van de ingekomen verzoeken niet in behandeling wordt genomen. De door deze leden verzochte informatie over de periode voorafgaand aan 1994 is niet beschikbaar, omdat de cijfers destijds via een andere systematiek werden bijgehouden. Wel werd het jaarlijks overzicht over de afdoe-

ning van gratieverzoeken jaarlijks bij de memorie van toelichting op de begroting van het Ministerie van Justitie gevoegd.

Deze leden vragen voorts of er sprake is van een daling van afgewezen verzoeken naar 50% en of dit tot de conclusie leidt dat het loont om een gratieverzoek in te dienen. Er is in de afgelopen drie jaren sprake van een lichte stijging van de toekenning van voorwaardelijke gratie. Oorzaak daarvan is in het bijzonder dat verstekvonnissen van gevangenisstraffen werden omgezet in een werkstraf. Daardoor is het aantal geheel afwijzende beslissingen licht gedaald. De conclusie dat het loont om een gratieverzoek in te dienen gaat in haar algemeenheid niet op. Alleen indien daarvoor volgens rechterlijk advies goede gronden aanwezig zijn, wordt het verzoek ingewilligd. Er dreigt dan ook geen gevaar voor ondergraving van het rechterlijk gezag.

De leden van de VVD-fractie wijzen er terecht op dat uitgangspunt moet blijven dat de rechter erop moet kunnen vertrouwen dat de door hem opgelegde straf ten uitvoer zal worden gelegd. Daarom wordt ook slechts bij zeer hoge uitzondering van het rechterlijk advies in een concrete zaak afgeweken.

De leden van de CDA-fractie willen weten in welk percentage van de gevallen waarin gratie is gevraagd dit daadwerkelijk wordt verleend en op welke gronden.

In 40% van alle zaken waarvoor gratie wordt gevraagd wordt daadwerkelijk gratie verleend, veelal op grond van omstandigheden, waarmee de rechter ten tijde van zijn uitspraak geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of heeft kunnen houden en die indien deze hem op dat tijdstip wel of voldoende bekend waren geweest, hem aanleiding hadden gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel of tot het afzien daarvan (art. 2a Gratiewet). Het betreft hier een groot scala van uiteenlopende omstandigheden waarop veroordeelden zich beroepen, zoals klachten over gezondheid, sociale of familieproblemen, net een nieuwe baan hebben, behandeling van verslaving.

Deze leden vragen voorts naar de schorsende werking van het indienen van een gratieverzoek.

Een ingediend gratieverzoek wordt getoetst aan de wettelijke bepalingen met betrekking tot opschorting van de tenuitvoerlegging (geen schorsing) en heeft in een beperkt aantal gevallen tot gevolg dat de tenuitvoerlegging van de straf wordt uitgesteld totdat op het gratieverzoek is beslist. Deze beslissing wordt thans door de parketten genomen. Daarnaast kan in bijzondere gevallen de Minister van Justitie op grond van artikel 559a, tweede lid, Sv tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak waarvan gratie wordt verzocht, besluiten, wat in ongeveer 30 gevallen per jaar gebeurt of tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, indien deze reeds is aangevangen, wat in ongeveer 2 gevallen per jaar gebeurt. De beslissing tot het toekennen van schorsende en opschortende werking aan gratieverzoeken op grond van artikel 559a, tweede lid, vindt plaats op persoonlijke, dringende gronden. Daarbij valt te denken aan een ernstig zieke veroordeelde die in een terminale fase verkeert. In dergelijke gevallen zal vrijwel altijd een gunstige beslissing volgen. In het uitzonderingsgeval dat zulks niet gebeurt, zal alsnog met de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf een begin worden gemaakt respectievelijk de tenuitvoerlegging worden hervat.

Zou het denkbaar zijn dat veroordeelden een gratieverzoek indienen omdat zij gebruik willen maken van de schorsende werking, vragen de leden van de CDA-fractie. Gelet op het hiervoor geschetste restrictieve beleid is het niet aannemelijk dat veroordeelden het eerst op tenuitvoerlegging laten aankomen om daarna schorsing te verzoeken. Ik heb overigens geen reden aan te nemen dat de huidige regeling van de schorsende

werking niet voldoet. Voor zover beoogd wordt te vragen naar het indienen van een gratieverzoek met het oog op mogelijke opschorting van de tenuitvoerlegging, kan ik meedelen dat ik deze mogelijkheid bij voorbaat niet kan uitsluiten. Ik wijs er wel op dat bij de wet van 18 januari 1996, Stb. 39, het aantal gevallen waarin opschortende werking aan de indiening van een gratieverzoek werd toegekend, is verkleind.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn beducht voor te vergaande centralisatie door de oprichting van het Bureau Gratie en verbaasden zich erover dat deze operatie in de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel niet wordt genoemd. In de toelichting staat evenwel in de inleiding vermeld dat dit wetsvoorstel voortvloeit en onderdeel uitmaakt van het project redesign gratie. Dit project had reeds ten doel om binnen het kader van de bestaande wettelijke regeling voorstellen te doen voor een snellere en doelmatiger procedure van de behandeling van gratieverzoeken met behoud van vereisten van zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van gratiebeslissingen. De oprichting van het Bureau Gratie is eveneens een wezenlijk onderdeel van dit project. Daarmee wordt beoogd een centrale behandeling van de gratieverzoeken op mijn Ministerie mogelijk te maken, en dit moet leiden tot een sneller en doelmatiger afdoen van gratieverzoeken. Daartoe zijn reeds voorbereidingen getroffen en middelen vrijgemaakt.

Gebleken knelpunten

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de aard van de problemen die voortvloeien uit de omstandigheid dat het indienen van een gratieverzoek nu vormvrij is. In de gratieverzoeken zoals die nu worden ingediend ontbreken met grote regelmaat zeer relevante gegevens, zoals het parketnummer, de opgelegde straf (waar en wanneer opgelegd) en persoonsgegevens als volledige naam, geboortedatum of -plaats. Dergelijke gebreken worden in vele verzoeken aangetroffen; het geschatte percentage is 75%. Het betreft hier dus onvolledige verzoeken. Bij binnenkomst wordt eerst beoordeeld of de verstrekte gegevens het mogelijk maken een verzoek in behandeling te nemen. Het gaat in dit stadium niet om een inhoudelijke beoordeling. Problemen met betrekking tot onvolledige verstrekking van gegevens doen zich slechts zeer incidenteel voor bij verzoekschriften die zijn ingediend door gemachtigde advocaten. Anders dan deze leden veronderstellen, zijn in het bestuursrecht wel degelijk minimumvoorschriften opgenomen ten aanzien van de inhoud van het bezwaarschrift (art. 6:5 Awb). Dat laat onverlet dat nadere regels kunnen worden gesteld ten behoeve van de beoordeling van gratieverzoeken, waarvoor nadere gegevens noodzakelijk zijn. Niettemin heeft de verzoeker de gelegenheid om onvolledige gegevens aan te vullen. Dat zal ook in de voorgestelde procedure mogelijk zijn.

Deze leden vragen naar de grond voor de veronderstelling dat het indienen van een gratieverzoek steeds meer wordt gezien als de mogelijkheid van een extra rechtsmiddel. Een groot aantal veroordeelden dient een gratieverzoek in zonder opgave van reden of gronden die aanleiding kunnen geven voor het verlenen van gratie. Van 10% van alle opgelegde vonnissen wordt gratie verzocht. Er is geen tabel waarin wordt bijgehouden in hoeveel zaken direct nadat de einduitspraak in kracht van gewijsde is gegaan, gratie wordt verzocht. Hiervan staat los dat bij de beoordeling van de gegrondheid van een verzoek het tijdsverloop in de gehele procedure een rol kan spelen; de behandelingstijd van een gratieverzoek maakt daarvan evenwel vrijwel nooit onderdeel uit.

Deze leden vragen zich af waarom door het openbaar ministerie aan de advisering over gratieverzoeken minder prioriteit wordt toegekend dan aan de kerntaken. In confesso is dat het voornaamste streven van het

openbaar ministerie erop is gericht om een voor tenuitvoerlegging vatbare rechterlijke beslissing te verkrijgen. Het openbaar ministerie is weliswaar formeel met de tenuitvoerlegging belast, maar in artikel 553 Wetboek van Strafvordering is tot uitdrukking gebracht dat ook verschillende landelijke diensten zich met de tenuitvoerlegging van straffen maatregelen bezighouden. Ik noem in dit verband de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna DJI) en het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna CJIB). De advisering over gratieverzoeken behoort zeker tot de taken van het openbaar ministerie, maar dit betreft een fase waarin de officier van justitie zijn bemoeienis in een zaak veelal als afgesloten beschouwt.

De instroom van gratieverzoeken (artikel 558, 558a Sv en artikelen 2, 3 en 4 Gratiwet)

De zienswijze van de leden van de fractie van de PvdA dat een verzoek dat door een gemachtigde/advocaat namens zijn cliënt/verzoeker is ingediend voldoet aan het vereiste dat van de toestemming van de veroordeelde moet blijken, onderschrijf ik geheel. Zij twijfelen eraan of het juist is dat het ontbreken van omstandigheden die aanleiding zouden moeten geven tot het verlenen van gratie, ertoe moet leiden dat geen rechterlijk advies wordt ingewonnen. De enkele mededeling dat betrokkene de straf te hoog vindt wordt niet als een dergelijke omstandigheid aangemerkt, omdat een strafmaatverweer in de voorafgaande procedure die tot een onherroepelijke uitspraak heeft geleid had moeten worden gevoerd. In de gratieprocedure staat de juistheid van het vonnis en de grondslag voor de strafoplegging niet meer ter discussie. Een veroordeelde die alsnog stelt onschuldig te zijn, kan een verzoek tot herziening indienen.

In het gratieformulier wordt stap voor stap aangegeven welke gronden voor gratieverlening zich kunnen voordoen en welke stukken ter adstructie van bepaalde omstandigheden moeten worden aangevoerd. Daarbij valt te denken aan doktersverklaringen betreffende de fysieke gesteldheid van verzoeker of diens naaste familieleden, rapportage van een maatschappelijk werker over de gezinssituatie van verzoeker, verklaringen van de reclassering of een verslavingskliniek over diens gedrag etc. Ongemotiveerde klachten over de hoogte van de opgelegde straf kunnen in dit stadium niet meer in behandeling worden genomen. Uiteraard krijgt verzoeker eerst nog de gelegenheid het formulier binnen de daarvoor gestelde termijn te completeren. Indien deze daartoe, ondanks een verwijzing naar mogelijke bijstand van een bureau voor rechtshulp of een advocaat, niet overgaat lijkt het niet doorzenden van dergelijke verzoeken voor rechterlijk advies een passende reactie. Dat is niet in strijd met artikel 122 Grondwet. Dat zou pas het geval zijn indien tot gratie zou worden besloten zonder rechterlijk advies. Nu wordt geen wijziging gebracht in de gebruikelijke situatie dat de rechter ervan mag uitgaan dat de opgelegde straf ten uitvoer wordt gelegd.

De leden van de fractie van de PvdA vinden de passages in de memorie van toelichting over gratieverzoeken die strekken tot omzetting van vrijheidsstraffen in taakstraffen onduidelijk en vragen of de regering de mening toegedaan is dat in zijn algemeenheid gratieverzoeken ter omzetting van vrijheidsstraffen in taakstraffen niet zijn toegestaan, dan wel geen rechterlijk advies behoeven. Is er dan niet juist sprake van nieuwe omstandigheden, waarmede de rechter geen rekening heeft gehouden bij het uitspreken van een vonnis?

Het oorspronkelijke wetsvoorstel taakstraffen bevatte een wijziging van de artikelen 22b en 22c Sr. die ertoe strekte dat het toen nog geldende vereiste van het doen van een aanbod zou komen te vervallen en dat aan dit instemmingvereiste ook op andere wijze dan in persoon op de terechtzitting kon worden voldaan. Daarmee werd het bijvoorbeeld mogelijk dat een verdachte via een verklaring van zijn advocaat of via de reclassering

zijn bereidheid om een taakstraf te verrichten kenbaar zou maken. Bij amendement van de VVD is het instemmingvereiste (d.i. artikel 22b Sr.) echter algeheel vervallen. Hiermee werd het mogelijk dat een taakstraf bij verstek wordt opgelegd, ook indien geen zicht bestaat op de bereidheid van betrokkene deze taakstraf te verrichten. De wet taakstraffen van 7 september 2000, Stb. 365, is op 1 februari 2001, Stb. 244, in werking getreden.

Een belangrijk deel van de gratieverzoeken heeft altijd bestaan uit verzoeken tot omzetting van een vrijheidsstraf die bij verstek was opgelegd, in een taakstraf. Een overweging hierbij was dat de rechter bij zijn aanvankelijke vonniswijzing, vanwege het aanbod- en instemmingvereiste, het opleggen van een taakstraf niet had kunnen overwegen, aangezien betrokkene niet aanwezig was ter terechtzitting om zijn eventuele bereidheid te verklaren.

Onder het regime van huidige wettelijke regeling van taakstraffen is deze overweging niet meer aan de orde. Ook in verstekzaken kan de rechter indien hij dat aangewezen acht, een taakstraf opleggen, al is niet gebleken van de eventuele instemming van betrokkene daarmee. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties dat de rechter een vrijheidsstraf te zwaar acht, en een geldboete te licht of niet op zijn plaats.

Wanneer de rechter nu bij verstek een vrijheidsstraf oplegt, mag hij derhalve worden geacht de mogelijkheid van een taakstraf bewust te hebben overwogen en afgewezen. Het enkele feit dat betrokkene niet op de zitting aanwezig was, geeft dus niet zonder meer aanleiding tot inwilliging van een later omzettingsverzoek.

Dit zo zijnde mag inderdaad worden verwacht dat de rechter bij zijn advies zal laten meewegen dat hij de mogelijkheid van een taakstraf in het kader van de strafoplegging reeds onder ogen heeft gezien. Uit de wettelijke regeling vloeit echter niet voort dat gratieverzoeken ter omzetting van vrijheidsstraffen in taakstraffen niet meer zijn toegestaan. Het blijft een ieder vrij staan om – al dan niet voorwaardelijke – gratie te verzoeken van een straf die hem is opgelegd. Evenmin is de regering van oordeel dat omzettingsverzoeken geen rechterlijk advies meer zouden behoeven. Er kan immers altijd sprake zijn van gewijzigde omstandigheden zoals bedoeld in de wet, en het rechterlijk advies is van essentieel belang voor het beoordelen en wegen van die omstandigheden in het licht van de oorspronkelijke strafoplegging.

Het overleg met de zittende magistratuur over dit onderwerp, waarnaar de leden van de fractie van de PvdA-fractie vragen, zal informatief van karakter zijn. Het gaat erom de nieuwe regeling inzake de taakstraffen en de samenhang daarvan met het vraagstuk van de omzettingsverzoeken helder voor het voetlicht te brengen, opdat deze in de advisering over die omzettingsverzoeken kan worden betrokken en meegewogen. De rechter die de mogelijkheid van een taakstraf reeds bij de strafoplegging heeft overwogen en verworpen, zal het verzoek om omzetting ook in dit licht beoordelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom de suggestie van de NVvR niet is overgenomen om de termijn bedoeld in het voorgestelde artikel 4, vierde lid, van de Gratiwet te laten ingaan drie maanden nadat het vonnis of arrest is gewezen in plaats van drie maanden nadat het vonnis of arrest onherroepelijk is geworden. Gekozen is voor het criterium van het onherroepelijk worden van het vonnis of arrest, omdat gratie alleen van onherroepelijke uitspraken kan worden verzocht. Het is juist dat het voorkomt dat de veroordeelde pas na enig tijdsverloop kennis krijgt van de inhoud van het vonnis als het na een verstekbehandeling aan hem betekend wordt. Ook dit is een omstandigheid die bij de indiening van het gratieverzoek kan worden genoemd.

De leden van de VVD-fractie informeren naar het gemiddelde tijdsbeslag dat de behandeling van een gratieverzoek vergt. Voor de aanvang van het

project redesign gratie in 1998 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd tussen binnenkomst verzoek en het nemen van de beslissing ongeveer 329 dagen (ca. 11 maanden). De verwachting is inderdaad dat de voorgestelde wijzigingen tot interne verbetering van de bedrijfsvoering en het maken van afspraken met ketenpartners dit tijdsbeslag kunnen verlagen tot ca. 6 maanden.

Deze leden willen weten waarop de verwachting dat de ratio tussen afwijzing en inwilliging gelijk zal blijven met dien verstande dat in een aantal gevallen sneller bericht van afwijzing zal worden verstuurd. Omdat de gronden waarop gratie kan worden gevraagd en verleend, niet veranderen is ervan uitgegaan dat de verhouding tussen inwilligingen en afwijzingen vooralsnog niet substantieel zal wijzigen. Berichten van afwijzing zullen, gelet op de gewijzigde bedrijfsvoering, sneller dan in de huidige procedure naar verzoeker worden verzonden.

Deze leden vragen in aansluiting daarop of het niet tevens de bedoeling is dat de snellere afwijzing van ongegronde gratieverzoeken zal leiden tot minder kansloze aanvragen waardoor de ratio tussen afwijzing en inwilliging groter zal worden. Een snellere afwijzende beslissing verschaft zo spoedig mogelijk duidelijkheid aan verzoeker en voorkomt lange doorlooptijden. Ik verwacht niet dat op korte termijn minder aanvragen zullen worden gedaan, hoewel aannemelijk is dat na de invoering van het gratieformulier de verzoeker die bij voorbeeld stelt dat zijn gezondheid zo is verslechterd dat hij geen vrijheidsstraf kan uitzitten, en daarvoor geen ondersteunende doktersverklaring kan verkrijgen, zelf al besluit geen verzoek in te zenden. Niet uit te sluiten valt dat daarvan uiteindelijk een zodanige werking uitgaat dat het aantal onvoldoende gemotiveerde verzoeken zal verminderen en het percentage goed gemotiveerde en gegrunde verzoeken gelijk zal blijven.

Aan de leden van de VVD-fractie kan ik meedelen dat het formulier zodanig vorm zal worden gegeven dat dit het indienen van een gratieverzoek niet bemoeilijkt. Het formulier is met behulp van een deskundig extern bureau opgesteld en in de praktijk op begrijpelijkheid en hanteerbaarheid getoetst.

Ik acht het niet wenselijk om in de toelichting bij het formulier aan te geven wanneer een aanvraag wel kans maakt en wanneer een aanvraag geen enkele kans maakt. Het gratieformulier bevat wel een aantal vragen die ertoe strekken de aanvrager inzicht te geven in de kans dat het verzoek in behandeling zal worden genomen. Daarmee is evenwel niets gezegd over de uitkomst van de beoordeling van het verzoek.

Deze leden vragen naar de reikwijdte van het voorgestelde artikel 4, vierde lid, onder a, Gratiwet: welke omstandigheden kunnen nu een rol spelen bij de beoordeling van de gegrondheid van het gratieverzoek? In aanvulling op het antwoord dat ik hiervoor gaf aan de leden van de PvdA-fractie over dit punt, merk ik op dat het formele aanknopingspunt alleen het tijdstip van onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak kan zijn. Naarmate dit tijdstip dichterbij de feitelijke behandeling van de strafzaak is gelegen, is het minder aannemelijk dat zich enige omstandigheid heeft voorgedaan, waarvan de rechter bij die behandeling geen kennis heeft kunnen nemen. Hierin kan verandering komen, indien het tijdsverloop tussen de datum van de uitspraak en het onherroepelijk worden groter is. De veroordeelde kan dit uiteraard bij de motivering van zijn gratieverzoek betrekken. Het voorgestelde onderdeel beoogt een dergelijk beroep niet uit te sluiten, maar het enkele tijdsverloop zal in de regel niet voldoende grond zijn voor inwilliging van het gratieverzoek.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de inzet van het overleg met de NVvR over de mogelijke gevolgen van de invoering van de mogelijkheid van taakstraf bij verstek op de rechterlijke

advisering over gratieverzoeken, verwijs ik naar mijn antwoord op dezelfde vraag die door de leden van de PvdA-fractie is gesteld.

De leden van de VVD-fractie willen weten of het wenselijk is dat de rechter na inwerkingtreding van de wet taakstraffen vaker dan voorheen negatief zal adviseren op een dergelijk omzettingsverzoek, omdat de indiener ruimere mogelijkheden heeft gehad om de bereidheid tot het ondergaan van een taakstraf kenbaar te maken. Het past mij niet te speculeren over de wenselijke inhoud van het rechterlijk advies. Of de rechter daadwerkelijk een taakstraf bij verstek zal opleggen is mede afhankelijk van het vorderingsbeleid van het OM terzake en van de ter zitting beschikbare informatie over bijvoorbeeld persoonlijke omstandigheden van de verdachte, welke ook het opleggen van een taakstraf zouden kunnen rechtvaardigen. Indien de rechter het opleggen van een taakstraf bij de strafoplegging heeft overwogen en verworpen, dan is niet uitgesloten dat hij bij het beoordelen van het gratieverzoek tot eenzelfde uitkomst komt.

De leden van de fractie van D66 zijn voorstander van het opnemen van een maximale beslistermijn en vragen of ik bereid ben zo'n termijn in de wet op te nemen. Het lijkt mij niet gelukkig een dergelijke termijn te fixeren, ook al omdat er geen passende sanctie aan overtreding kan worden verbonden. Indien b.v. het rechterlijk advies op zich laat wachten, omdat het strafdossier in het ongereede is geraakt, zal er vertraging in de behandeling van het gratieverzoek optreden. Ik ben evenwel niet bij machte de oorzaak van zo'n vertraging op te heffen. In het nieuwe bedrijfsproces van het Bureau Gratie heb ik uiteraard wel interne streefdata en normen volgens welke bepaalde verzoeken binnen een vaste tijd moeten zijn afgedaan. Ik meen dat dit adequater is dan het vastleggen in een wettelijke bepaling.

De leden van de fractie van D66 hebben een reeks vragen over het gebruik van het gratieformulier. In de eerste plaats willen zij weten waarom aan het gebruik van het gratieformulier strikt de hand zal worden gehouden. Zij menen dat soepelheid op zijn plaats is bij een goed toegelicht verzoek. Bij een vormvrij verzoek blijft de kans bestaan dat hoe deugdelijk de motivering ook is, relevante gegevens ontbreken die essentieel zijn voor het in behandeling nemen van het verzoek. Ik denk b.v. aan gegevens waaruit kan blijken of het vonnis onherroepelijk is geworden. Indien de juridisch niet onderlegde verzoeker niet (meer) over de gevraagde gegevens beschikt of niet goed begrijpt wat van hem wordt gevraagd, kan hij zich wenden tot een rechtshulpverlener (het bureau voor rechtsbijstand of een advocaat). Het formulier bevat overigens een duidelijke toelichting. De professionele rechtshulpverleners zullen, indien het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven, tijdig over de inwerkingtreding worden geïnformeerd. Ook de veroordeelde die zijn gratieverzoek niet aan het Kabinet der Koningin heeft gericht, maar aan het parket, het gerecht of het Ministerie van Justitie, zal een formulier toegezonden krijgen met het verzoek om dit desgewenst in te vullen. De behandeling vangt pas aan indien het gratieformulier ingevuld is ontvangen. Indien een veroordeelde direct na een veroordeling een gratieverzoek indient en daarin slechts meedeelt dat hij de straf te hoog vindt, zal dat verzoek op grond van het voorgestelde artikel 4, vierde lid, onder a, Gratiwet niet voor rechterlijk advies worden doorgezonden en als kennelijk ongegrond buiten behandeling worden gelaten. Een tweede verzoek behoeft evenmin volledig in behandeling te worden genomen, indien betrokkene geen beroep doet op gewijzigde omstandigheden. Zodra hij evenwel aannemelijk heeft gemaakt dat hij een beroep doet op nieuwe omstandigheden – en het gratieformulier geeft daartoe voldoende aanknopingspunten –, zal het als gewoon gratieverzoek in behandeling worden genomen. In de regel zal het dan gaan om omstandigheden die

zich na het eerste verzoek hebben voorgedaan, omdat niet goed voorstelbaar is dat daarvan eerder geen melding is gemaakt, te meer daar het gratieformulier daartoe alle gelegenheid biedt.

De leden van de fractie van D66 vragen verder naar de mogelijkheden om een taakstraf te verzoeken voor asielzoekers in afwachting van de uitslag van hun procedure, die niet op de hoogte waren van de rechtzaak of het vonnis.

Indien met deze vraag bedoeld wordt op verstekvonnissen die zijn gewezen wegens begane misdrijven terwijl betrokkene in de asielprocedure verkeerde, geldt dat, voor zover het gaat om inmiddels afgewezen asielzoekers, het beleid van het openbaar ministerie, naar analogie van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht betreffende ongewenst verklaarden, inhoudt dat geen taakstraffen worden gevorderd bij illegalen. Of het om verstekzaken gaat of niet, doet daarbij niet ter zake. Dit laat onverlet dat de rechter vrij is om in het kader van een omzettingverzoek positief te adviseren, zoals dat ook in reguliere zaken het geval is. Voor zover ten aanzien van deze asielzoekers is bepaald – ten tijde van het verstekvonnis – dat zij wel in Nederland mogen blijven, gelden de algemene overwegingen zoals eerder genoemd en dan kan de rechter dus een taakstraf opleggen. Indien de rechter dat reeds heeft overwogen en daartoe niet heeft besloten, zal hij dat – als eerder gezegd – bij de beoordeling van een omzettingsverzoek kunnen laten meewegen.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeveel gevallen gratie wordt verzocht van een verstekvonnis. De cijfers met betrekking tot deze categorie worden niet afzonderlijk bijgehouden. Wel is bekend dat in ca. 30% van alle gratieverzoeken een verzoek tot omzetting wordt gedaan. Daarmee staat echter niet vast dat alle verzoeken om omzetting ook verstekzaken betreffen. Deze verzoeken kunnen ook worden gedaan na een procedure waarbij de verdachte op de terechtzitting aanwezig is geweest, omdat het mogelijk is dat hij zich beroept op omstandigheden die zich na het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak hebben voorgedaan. Eveneens is mogelijk dat om algehele kwijtschelding van de opgelegde straf in een procedure bij verstek wordt verzocht. Deze leden informeren naar de voor- en nadelen zijn wanneer gratie van een verstekvonnis onmogelijk wordt gemaakt c.q. er een drempel wordt ingebouwd. Het lijkt mij niet goed mogelijk uit te sluiten dat van verstekvonnissen gratie wordt verzocht c.q. verleend. Het eerste zou in strijd zijn met artikel 5 van de Grondwet (het petitierecht); het tweede lijkt mij niet gelukkig. Er kunnen immers valide redenen zijn waarom de veroordeelde niet in staat is geweest zijn visie aan de rechter voor te leggen. Indien betrokkene aannemelijk kan maken dat hij om buiten zijn macht gelegen redenen geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht om zijn verdediging te voeren (b.v. in de gevallen waarin de dagvaarding weliswaar geldig is betekend, doch waarin de verdachte van de inhoud van de telastlegging niet tijdig op de hoogte kon zijn), kan een rechter daarmee bij zijn advisering rekening houden. Ik zie evenmin hoe ik aan de rechterlijke macht kan voorschrijven dat zij niet tot omzetting in een taakstraf mag adviseren, indien zij daartoe termen aanwezig acht. Ik ben niet voornemens drempels op te werpen bij het indienen van een gratieverzoek van een verstekvonnis.

De leden van de fractie van GroenLinks vinden de verhoging van het bedrag van de geldboete van f 500,- naar f 750,- met betrekking tot de vonnissen waarvan geen gratie wordt verleend te fors. Ik deel deze opvatting niet. Ik meen dat dit bedrag in het algemeen niet als zo onoverkomelijk hoog moet worden beschouwd dat het openstellen van de gehele gratieprocedure daarvoor een proportionele en noodzakelijke ingreep is. Ook degenen aan wie volgens de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften een sanctie van maximaal f 750,- is opgelegd,

kunnen geen gratie krijgen. Wel is het zo dat de inspanningen van het CJIB om de opgelegde sancties en boeten te verhalen niet oneindig zijn. De Staat zal zich erbij neer moeten leggen dat een deel daarvan uiteindelijk niet kan worden geïnd.

Deze leden hebben reserves met betrekking tot het voorschrijven van het gratieformulier en menen dat dit afbreuk doet aan de vrijheid die veroordeelden hebben om zich in hun eigen woorden te richten tot overheidsinstanties en het staatshoofd. Het gratieformulier doet naar mijn oordeel hier niets aan af. De veroordeelde kan zijn verzoek geheel naar eigen inzicht formuleren; daar is ook ruimte voor beschikbaar. Het enige dat van hem wordt verlangd dat hij zelf de gegevens verstrekt die snelle en doelmatige behandeling van zijn verzoek mogelijk maken. Dit is niet wezenlijk anders dan wordt verlangd bij het aanvragen van een heel scala aan overheidsdiensten. Indien de veroordeelde niet meer over alle benodigde gegevens beschikt, kan hij zich – ook voor hulp bij het invullen van het formulier – wenden tot het bureau voor rechtshulp of een advocaat. Deze leden hebben ook bedenkingen tegen het voorgestelde artikel 3, eerste lid, en 4 van de Gratiwet. Zij vinden het onredelijk dat van de veroordeelde wordt gevergd dat hij zelf gegevens aandraagt die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn gratieverzoek. Naar mijn mening is het echter alleszins redelijk dat degene die stelt dat er redenen zijn waarom in zijn bijzondere geval de tenuitvoerlegging van het rechterlijk vonnis geen of op een andere wijze doorgang zou moeten vinden, ook verantwoordelijkheid draagt voor het aannemelijk maken daarvan. Ik beschouw dit niet als een afwentelen van problemen van de overheid, maar als een gebruikelijke gang van zaken indien een burger iets wil van de overheid. Het is eerder ongebruikelijk dat de enkele stelling van een veroordeelde dat hij iets wenst, eigen onderzoek van de overheid in gang zet dat moet uitwijzen of die wens terecht is en kan worden gehonoreerd. Ik zou dat, anders dan deze leden, niet zonder meer als een eis van humane strafrechtspleging kwalificeren.

Bekorting van de adviesprocedure (artikelen 5 en 6 Gratiwet)

De leden van de PvdA-fractie betwijfelen de juistheid van het voorstel om af te zien van het advies van het openbaar ministerie in verzoeken om gratie van vonnissen die zijn gewezen door de enkelvoudige rechter. Zoals ik hiervoor al naar aanleiding van een vraag van deze leden aangaf is het openbaar ministerie weliswaar formeel belast met de tenuitvoerlegging van straffen, maar wordt deze taak voor een belangrijk deel feitelijk uitgevoerd door landelijke diensten als de Dienst Justitiële Inrichtingen en het CJIB. Dit geldt vooral voor de vrijheidsstraffen en geldboeten. Zo is de inning van geldboeten vrijwel geheel gecentraliseerd bij het CJIB met inbegrip van het verhaal en de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis bij gebreke van betaling. Het CJIB heeft tevens een coördinerende rol bij de executie van vonnissen waarin een vrijheidsstraf is opgenomen. Vanuit het Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen wordt de executie van zogenaamde «lopende» vonnissen gecoördineerd. Het betreft hier in ieder geval kortere straffen die door de enkelvoudige rechter zijn opgelegd. Het betreft dan vrijheidsstraffen voor veroordeelden die niet preventief gehecht zijn. De arrondissementsparketten leveren de vonnissen elektronisch bij het CJIB aan; de parketten bij de gerechtshoven doen dat handmatig. Het CJIB controleert of de veroordeelde reeds uit andere hoofde is gedetineerd, en als dat niet het geval is, dan worden de adresgegevens bij de gemeentelijke basisadministratie gecontroleerd. Daarna beoordeelt het CJIB of een veroordeelde in aanmerking komt voor de oproepprocedure, waarna een kennisgeving van veroordeling wordt toegezonden. De veroordeelde kan zelf aangeven of hij in aanmerking wil komen voor de zogenaamde «zelfmeldprocedure». Indien hij dat kenbaar maakt, wordt het vonnis doorgezonden naar het Bureau Bijzondere Dien-

sten van de Dienst Justitiële Inrichtingen die de veroordeelde oproept om de straf feitelijk te ondergaan. Indien een veroordeelde niet in aanmerking komt voor de oproepprocedure bij voorbeeld omdat hij zich recent niet heeft gemeld voor het ondergaan van een andere vrijheidsstraf, dan wordt tegen deze veroordeelde een arrestatiebevel uitgevaardigd. Bij het uitvaardigen van arrestatiebevelen wordt rekening gehouden met de beschikbare celcapaciteit. Wekelijks ontvangt het CJIB het gedetineerdenbestand van de justitiële Verwijsindex Personen. Dit bestand wordt vergeleken met de bij het CJIB bekende personen die in aanmerking komen voor detentie. Bij een zogenaamde «hit» worden de vonnissen van de desbetreffende persoon ter aansluitende executie naar de penitentiaire inrichting verzonden. Een aanzienlijk deel van de vonnissen (20 % in 2000) werd op deze wijze afgedaan. Daarnaast loopt in een aantal politieregio's een proef om alle aangehouden personen aan te melden bij het CJIB, dat nagaat of er nog openstaande zaken tegen betrokkene aanwezig zijn die voor executie in aanmerking komen. Uit de hiervoor weergegeven feitelijke gang van zaken met betrekking tot de executie blijkt dat deze voor een belangrijk deel niet meer door het openbaar ministerie waar de zaak is vervolgd, plaats vindt. In dit licht is het begrijpelijk dat het openbaar ministerie verzocht heeft zich voor zijn adviestaak op de zwaardere zaken en de zaken die door de officier van justitie als bijzonder zijn aangemerkt, te concentreren.

Ik verwacht niet dat deze wijziging mee zal brengen dat het advies van de rechter zwaarder zal wegen dan thans het geval is, zoals de leden van de VVD-fractie vragen. Dat is namelijk in het overgrote deel van de gevallen reeds doorslaggevend. Ook de rechter zal de nieuwe werkwijze niet als een verzwaring behoeven te ervaren; het tegendeel zal veeleer het geval zijn. Het gratieformulier is immers op een inzichtelijke wijze gestructureerd, zodat het eenvoudiger zal zijn het gratieverzoek op zijn merites te beoordelen.

De gratieverzoeken die niet met behulp van het gratieformulier worden ingediend kunnen inderdaad op een ander adres terecht komen, zoals deze leden terecht opmerken. In de praktijk kan evenwel op relatief eenvoudige wijze worden verzekerd dat betrokkenen alsnog het juiste formulier krijgen toegezonden. Daartoe zullen met het Kabinet der Koningin, de parketten en de griffies afspraken worden gemaakt.

De leden van de D66-fractie vragen of de schrapping van de adviestaak van de politie en de beperking van die taak bij het openbaar ministerie de afgewogenheid in de beoordeling van het gratieverzoek nadelig beïnvloedt. In de eerste plaats is het niet zo dat de politie thans een zelfstandige taak heeft bij de advisering. Het is veeleer zo dat de politie nagaat of er sprake is van recidive door betrokkene en zo mogelijk de omstandigheden die in het gratieverzoek zijn vermeld verifieert. Deze taak, die door de politie niet tot het eigenlijke politiewerk wordt gerekend, wordt in zijn geheel door het Bureau Gratie overgenomen. In de lichtere zaken zal het Bureau Gratie volgens de voorgestelde werkwijze het formulier met de verzamelde informatie rechtstreeks toezenden aan de rechter die het vonnis of arrest heeft gewezen. In de zwaardere zaken zal het eerst aan het openbaar ministerie en daarna aan de rechter worden toegezonden. In deze categorie verandert er aan de afgewogenheid van de gratieprocedure naar mijn oordeel niets. Alleen bij de lichtere zaken zal het standpunt van het openbaar ministerie ontbreken. Het College van procureurs-generaal heeft evenwel zelf te kennen gegeven daar niet in bijzondere mate aan te hechten. In beide gevallen is evenwel het gratieformulier aanwezig dat als gezegd zodanig is gestructureerd, dat het de oordeelsvorming vergemakkelijkt.

Deze leden informeren naar de wijze waarop binnen mijn Ministerie ruimte, mensen en middelen worden vrijgemaakt voor het afhandelen van een groot deel van de nieuwe gratieprocedure. Er is geen uitbreiding voorzien van de huidige afdeling die is belast met de behandeling van gratieverzoeken. Door de uitvoering van het project Redesign en de op dit wetsvoorstel gebaseerde werkwijze zal in de toekomst een verschuiving in de bestaande taken optreden. Het aantal administratieve handelingen (informatieverzoeken aan de politie, rappelbrieven, adviesverzoeken) zal afnemen en de inhoudelijke informatievergaring zal toenemen.

Tenslotte willen deze leden weten waarom ingevolge de uniforme adressering de verzoeken worden gericht aan het Kabinet der Koningin. Nu gratie formeel door HM de Koningin wordt verleend, is het passend dat veroordeelden zich met hun verzoek rechtstreeks tot de Koningin kunnen wenden.

Financiële paragraaf

Voor het antwoord op de vragen over de gevolgen van de voorgestelde gewijzigde gratieprocedure van de leden van de VVD-fractie verwijs ik naar mijn hiervoor gegeven beantwoording van gelijke vragen van de leden van de fractie van D66. In aansluiting daarop kan ik meedelen dat de invoering in beginsel budgettair neutraal zal plaats vinden.

De besparingen die optreden bij het openbaar ministerie zullen ten goede komen aan het budget van het openbaar ministerie, zo antwoord ik de leden van de fractie van D66.

Artikelsgewijs

Artikel 1 B

Terecht merken de leden van de D66-fractie op dat de nieuwe ondergrens in euro's moet worden gesteld. Daartoe is een nota van wijziging bijgevoegd.

Artikel 1 C

De leden van de fractie van Groen Links vragen of door het tijdsverloop tussen de toekenning van schorsende werking door de Minister van Justitie en de mededeling daarvan aan betrokkene en openbaar ministerie niet het risico ontstaat dat toch met de tenuitvoerlegging van het vonnis wordt aangevangen. Ik ga ervan uit dat vragenstellers doelen op de opschortende werking die aan het indienen van sommige gratieverzoeken toekomt. Ik meen dat het risico tot een minimum kan worden beperkt indien het bureau Gratie met het CJIB en de DJI zodanige informatie-uitwisseling tot stand brengt dat de noodzakelijke maatregelen kunnen worden getroffen. Deze zullen voor de mogelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel gereed moeten zijn. Het door deze leden aangereikte alternatief leidt ertoe dat aan het indienen van een gratieverzoek bij welke instantie dan ook per definitie opschortende werking wordt verbonden. Deze situatie is juist door de eerder genoemde wetswijziging in 1996, Stb. 39, door het schrappen van de «terme de grace» beëindigd.

Artikel 1 D

De leden van de fractie van Groen Links zijn verheugd over de mogelijkheid dat de veroordeelde die om gratie verzoekt op mijn Ministerie kan worden gehoord. Zij menen dat dit er niet toe mag leiden dat betrokkene daartoe minder in de gelegenheid wordt gesteld dan nu het geval is inge-

volge artikel 5, eerste lid, van de Gratiwet, dat bepaalt dat deze zo enigmatisch mogelijk door of vanwege het openbaar ministerie wordt gehoord. In de praktijk is het nu zo dat betrokkene in de meeste gevallen door de politie wordt opgeroepen, doch vaak niet verschijnt. Voor het invoeren van een verplichting om betrokkene te horen, tenzij deze daarvan afziet, zie ik vooralsnog geen aanleiding. Het gratieformulier is geschikt om de voor een verantwoorde beslissing benodigde informatie te genereren. Voldoende is dat indien aanvulling of toelichting gewenst wordt, de mogelijkheid daartoe aanwezig is.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals