

Vergaderjaar 2000–2001

27 798

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Naar aanleiding van een sterke stijging van het aantal gratieverzoeken in de afgelopen jaren, waarbij de indruk bestond dat verzoeken om gratie vooral werden ingegeven door argumenten die reeds bij de behandeling van de strafzaak aan de strafrechter zouden moeten zijn voorgelegd, heb ik opdracht gegeven tot het project Redesign Gratie. Dat project had in de eerste plaats tot doel voorstellen te doen voor een snellere en doelmatiger procedure, zonder dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de zorgvuldigheid en de kwaliteit van het voorbereiden van de gratiebeslissingen. De voorstellen moesten passen bij de bijzondere rol en positie van gratie in het Nederlandse strafrecht, en geen inbreuk maken op het recht van petitie, dat in artikel 5 van de Grondwet is neergelegd en op artikel 122 Grondwet, waarin wordt bepaald dat gratie wordt verleend bij koninklijk besluit na advies van een bij de wet aangewezen gerecht.

Uit het onderzoek van de projectgroep is gebleken dat van ongeveer 10% van de opgelegde vonnissen gratie wordt verzocht. Een opvallende categorie gratieverzoeken, die sterk in omvang is toegenomen, is die van de verzoeken van bij verstek veroordeelden tot omzetting van een vrijheidsstraf in een taakstraf. Deze categorie bedraagt thans 30% van het aantal binnengekomen verzoeken. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen), is bij amendement (kamerstukken II 1999/2000, 26 114, nr. 17) mogelijk gemaakt dat een taakstraf kan worden opgelegd na een behandeling van de strafzaak, waarin aan de verdachte verstek is verleend. Nu dit wetsvoorstel bij de wet van 7 september 2000 (Stb. 365), tot wet is verheven, zal een belangrijk knelpunt zijn weggenomen.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt vooral binnen het hiervoor aangegeven kader een snellere en doelmatiger afdoening van gratieverzoeken te bewerkstelligen. Ik heb niet het voornemen wijziging te brengen in de gronden die tot gratie aanleiding kunnen geven, de positie van het rechterlijk advies en de rol van het gratie-instituut in het strafrecht. Uitgangspunt dient onverkort te blijven dat de rechter erop moet kunnen vertrouwen dat de door hem opgelegde straf ten uitvoer zal worden

gelegd en dat deze niet zal worden kwijtgescholden of verminderd zonder dat hij daarover advies heeft uitgebracht.

Over een ontwerp van dit wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het College van procureurs-generaal en de Nederlandse Orde van Advocaten.¹ Met de uitgebrachte adviezen is op onderdelen rekening gehouden.

Hierna zullen de volgende onderdelen worden besproken:

2. Huidige procedure
3. Gebleken knelpunten
4. De instroom van gratieverzoeken
5. Bekorting van de adviesprocedure
6. Financiële paragraaf
7. Overgangsrecht en inwerkingtreding
8. Artikelsgewijs

2. Huidige procedure

Volgens geldend recht wordt het overgrote deel van de gratieverzoeken in behandeling genomen en voor advies doorgezonden aan respectievelijk de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke autoriteit die de straf heeft opgelegd. Uitzondering op de hoofdregel dat advies wordt ingewonnen, wordt gevormd door de zaken waarin geen of nog geen gratie kan worden verleend:

- het vonnis of arrest is niet onherroepelijk of behelst een administratieve sanctie (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften);
- het verzoek dat door een derde is ingediend heeft niet de instemming van de veroordeelde;
- de aan de veroordeelde opgelegde straf of maatregel is reeds geheel ten uitvoer gelegd;
- het verzoek betreft een vonnis of arrest met een geldboete van f 500 of lager;
- het verzoek is ingediend binnen een jaar nadat een eerder gratieverzoek is afgewezen, terwijl geen nieuwe omstandigheid is aangevoerd.

De verzoeken kunnen door de veroordeelde of een derde worden gedaan; aan het indienen daarvan zijn geen vormvereisten verbonden. Zij kunnen binnenkomen bij het parket, de griffie van het gerecht, het Kabinet der Koningin of rechtstreeks ten departemente. De verzoeken worden eerst bij de directie Bestuurszaken van het Ministerie van Justitie beoordeeld met het oog op de vraag of zij voor advies moeten worden doorgezonden. Indien het verzoekschrift voor advies wordt doorgezonden, dan wordt het eerst behandeld door de politie die aan de hand van een formulier nagaat of het door de verzoeker gestelde op juistheid berust. In de gevallen waarin het adres van de veroordeelde bekend is, wordt deze opgeroepen om de door hem verstrekte gegevens toe te lichten. Vervolgens zendt de politie de stukken naar het openbaar ministerie, waarna zo mogelijk de officier van justitie die de zaak behandeld heeft, een verslag over de te nemen gratiebeslissing opstelt. Daarna zendt deze de stukken door voor advies aan de rechterlijke autoriteit die de straf heeft opgelegd. In artikel 122 Grondwet is bepaald dat gratie wordt verleend bij koninklijk besluit na advies van een bij de wet aangewezen gerecht en met inachtneming van bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. De gemiddelde duur van de behandeling van een gratieverzoek bedraagt circa zes maanden. De afgelopen jaren hebben een sterke stijging van het aantal ingediende gratieverzoeken te zien gegeven. In 1994 bedroeg het aantal verzoeken 4773 en in 1998 waren dat er 6811: een stijging van 42,7%. Als bijlage bij deze toelichting is een overzicht gevoegd van de wijze waarop de behandeling van gratieverzoeken in 1999 en 2000 (inkomend en uitgaand) is gevoegd.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In de artikelen 558 tot en met 560b van het Wetboek van Strafvordering is, kort samengevat, geregeld van welke vonnissen en arresten gratie kan worden verleend, of aan het indienen van een verzoekschrift om gratie opschortende werking toekomt, het ingaan van de opschortende werking en de wijze van tenuitvoerlegging na het verlenen van gratie. In de Gratiwet is geregeld op welke gronden gratie kan worden verleend en de procedure volgens welke het gratieverzoek moet worden behandeld en de wijze waarop de beslissing wordt genomen. De Gratiwet bevat voorts voorschriften over de voorwaarden die bij het verlenen van gratie kunnen worden gesteld. In het onderhavige wetsvoorstel ligt het zwaartepunt bij de voorstellen tot wijziging van de in de Gratiwet neergelegde adviesprocedure.

1. Gebleken knelpunten

In de praktijk blijkt dat het ontbreken van vormvereisten bij het indienen van een gratieverzoek ertoe leidt dat bij de directie Bestuurszaken veel informatie moet worden verzameld teneinde te beoordelen of een gratieverzoek in behandeling kan worden genomen. Niet gespecificeerd behoeft te worden om welke straf of maatregel het gaat, welke rechter de straf heeft opgelegd en of de tenuitvoerlegging reeds is aangevangen. Het ontbreken van vormvereisten leidt er voorts toe dat het zeer eenvoudig is om gratie te verzoeken, zonder dat de verzoeker daarvan enig nadeel behoeft te ondervinden bij een negatieve beslissing en uitsluitend voordeel behaalt bij een positieve beslissing. Het is daarom niet uit te sluiten dat steeds meer veroordeelden het indienen van een gratieverzoek zien als het aanwenden van een extra rechtsmiddel met als bijkomend voordeel dat in een aantal gevallen de tenuitvoerlegging van de straf wordt opgeschort.

Uit de praktijk zijn geluiden van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht ontvangen, waarin wordt opgemerkt dat het indienen van een gratieverzoek kort nadat de rechterlijke beslissing onherroepelijk is geworden, als weinig zinvol wordt ervaren. Naarmate het verzoek sneller na het in kracht van gewijsde gaan van de einduitspraak wordt gedaan, is minder waarschijnlijk dat zich de belangrijkste grond voordoet, waarop gratie wordt verleend: de aanwezigheid van enige omstandigheid, waarmee de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen houden en die, ware zij op dat tijdstip wel of voldoende bekend geweest, hem aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel, of tot het afzien daarvan (artikel 2, onder a, Gratiwet). Aan de tweede grond voor gratie: indien het aannemelijk is geworden dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend, wordt slechts bij hoge uitzondering toepassing gegeven (artikel 2, onder b, Gratiwet). Voor de verslaglegging van het openbaar ministerie en de advisering door de rechter zijn bij snelle indiening van het gratieverzoek weinig aanknopingspunten te vinden voor een beoordeling van nieuwe omstandigheden zonder verdere specificatie daarvan.

Een tweede groep gevallen waarin relatief veel om gratie wordt verzocht, heeft betrekking op zaken waarin aan de betrokkene bij verstek een vrijheidsstraf is opgelegd en, waarna deze verzoekt om deze om te zetten in een taakstraf. Zoals hiervoor in de inleiding vermeld, vormen deze verzoeken thans 30% van het totaal aantal gratieverzoeken. Volgens het thans geldend recht kan de rechter bij verstek geen taakstraf opleggen, omdat daarvoor de instemming van de verdachte noodzakelijk is. De politie is thans belast met het nagaan en verifiëren van de omstandigheden die door de verzoeker voor het verlenen van gratie zijn aangevoerd. Te denken valt aan het nagaan van werkgeversverklaringen, het contact

opnemen met de reclassering of het maatschappelijk werk met betrekking tot de gezinssituatie waarin de veroordeelde verkeert e.d. Deze taak sluit niet zonder meer aan bij de reguliere taken van de politie die zich concentreren op opsporing en hulpverlening. Daarmee is gegeven dat aan deze taak veelal geen prioriteit wordt toegekend. Doordat politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht achtereenvolgens adviseren, kan eenmaal opgetreden vertraging niet meer worden ingehaald en mogelijk verder uitlopen. Van de zijde van de politie is te kennen gegeven dat het schrappen van deze taak niet op bezwaren zou stuiten.

Ook bij het openbaar ministerie komt aan de advisering over gratieverzoeken niet dezelfde prioriteit toe als aan de kerntaken. Het College van procureurs-generaal heeft laten weten dat het openbaar ministerie vooral eraan hecht zijn advies uit te brengen in de gevallen waarin het gaat om een vonnis of arrest dat is opgelegd door de meervoudige kamer en de gevallen waarin het zelf bij de aanbidding voor executie al heeft aangegeven dat het openbaar ministerie bij de beslissingen over aan de gedetineerde toe te kennen vrijheden betrokken wil worden. In bijzondere gevallen zal het openbaar ministerie ook op verzoek van de rechter zijn advies kunnen uitbrengen.

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

De voorgestelde stroomlijning van de gratieprocedure strekt voornamelijk tot het bespoedigen van de beslissing op een gratieverzoek. Enerzijds moet in het oog worden gehouden dat aan iedere veroordeelde het recht toekomt om zich tot het bevoegd gezag te wenden met het verzoek om kwijtschelding of vermindering van de opgelegde straf of maatregel. Het recht van petitie is in de Grondwet gewaarborgd. Anderzijds kan de veroordeelde geen aanspraak maken op inwilliging van zijn verzoek, dat in essentie neerkomt op het vragen om gunstbetoon. De voorgestelde aanpassingen in de procedure hebben tot doel sneller te differentiëren in verzoeken die naar hun aard – zoals hiervoor in onderdeel 2 aangegeven – niet tot inwilliging kunnen leiden en de verzoeken die nader onderzoek vergen en over welke rechterlijk advies moet worden ingewonnen. In dit kader worden de volgende maatregelen voorgesteld.

In de eerste plaats acht ik het verantwoord dat van de verzoeker om gratie meer wordt gevergd dan het enkele aangeven van het verlangen daartoe. Ik stel daarom voor op ruime schaal bij de daarvoor in aanmerking komende instellingen en instanties formulieren te verspreiden, die zijn benodigd voor het doen van een gratieverzoek. Daarbij valt te denken aan de griffies, de parketten, de penitentiaire inrichtingen, reclasseringsinstellingen en rechtshulpverleners. Uiteraard zullen de formulieren ook bij het Kabinet der Koningin en het Ministerie van Justitie op aanvraag beschikbaar worden gesteld. Voorgesteld wordt door invoeging van een nieuw artikel 3 het formulier in te voeren en het gebruik daarvan voor te schrijven.

Van een veroordeelde mag worden verwacht dat hij kan aangeven van welke straf of maatregel hij gratie vraagt en om welke reden het verzoek zou moeten worden ingewilligd. Tevens kan worden gevergd dat hij gegevens verschafft die een juiste beoordeling van het verzoek mogelijk maken. Indien gratie wordt verzocht omdat men inmiddels betaald werk heeft, ligt voor de hand dat een werkgeversverklaring wordt bijgevoegd. In het geval dat vanwege ziekte om gratie wordt verzocht, is evident dat een medische verklaring het verzoek moet ondersteunen. Indien het formulier door een andere dan de veroordeelde wordt ingediend, zal op het formulier van diens instemming moeten blijken. Het formulier zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

In het bestuursrecht is gebruikelijk dat de verzoeker in de gelegenheid wordt gesteld niet volledige aanvragen aan te vullen. **In het voorstel is tot uitdrukking gebracht dat het verzoekschrift van de verzoeker die nalaat binnen een bepaalde termijn ontbrekende aanvullende gegevens te verstrekken, die essentieel zijn voor de beoordeling van het verzoek, buiten behandeling kan worden gelaten. Aan artikel 8 is toegevoegd dat deze beslissingen niet aan H.M. de Koningin behoeven te worden voorgelegd.**

Van de zijde van verschillende adviesorganen is bepleit dat soepelheid zou moeten worden betracht, indien de veroordeelde geen gebruik heeft gemaakt van het voorgeschreven formulier. Ik houd niettemin vast aan het verplicht gebruik van het formulier, omdat daarin op gestructureerde wijze de voor een beoordeling van het verzoek benodigde gegevens worden verzameld. Ik acht het niet waarschijnlijk dat veroordeelden zonder dat zij daarnaar uitdrukkelijk zijn gevraagd erin zullen slagen eigener beweging alle voor de besluitvorming relevante gegevens te verschaffen. Aan degenen die geen gebruik van het formulier hebben gemaakt, zal het formulier alsnog worden toegezonden opdat het, compleet ingevuld, in behandeling kan worden genomen. Doordat het op ruime schaal, vooral bij bureaus voor rechtshulp, de advocatuur en de reclassering, beschikbaar zal worden gesteld, zal bij de verwachte voortzetting van de bestaande praktijk voor de veroordeelde voldoende mogelijkheid bestaan om bij het invullen en motiveren van het verzoek deskundige hulp in te roepen. Ook bij de invoering van het formulier zal aandacht worden besteed aan de categorie van professionele hulpverleners.

Een tweede maatregel is de snellere beslissing op gratieverzoeken die meteen na het onherroepelijk worden van de einduitspraak worden ingediend, **terwijl de dagvaarding in persoon betekend was.** De kans is dan gering dat de rechter in die gevallen zal worden geconfronteerd met nieuwe omstandigheden die aanleiding geven tot wijziging van de strafoplegging. Indien een gratieverzoek beperkt blijft tot de mededeling dat de veroordeelde de opgelegde straf te hoog vindt en geen nieuwe omstandigheden aanvoert, is het onnodig om ten aanzien van een dergelijk verzoek het advies van de rechter in te winnen; het kan dan worden afgewezen. Aangesloten is bij de reeds in de Gratiwet bestaande procedure dat een tweede verzoek niet meer in volledige behandeling wordt genomen, nadat reeds op een jaar daarvoor ingediend gratieverzoek is beschikt, tenzij er sprake is van een nieuwe omstandigheid (het huidige artikel 3, vierde lid). In de gevallen dat de verzoeker aannemelijk maakt dat er wel degelijk sprake is van nieuwe omstandigheden, waarmee de rechter ten tijde van de strafoplegging geen rekening heeft kunnen houden, is er geen reden voor een verkorte behandeling. Dan zal het verzoek volgens de gebruikelijke procedure voor rechterlijk advies worden toegezonden. Ik denk dan aan gevallen waarin de veroordeelde na de uitspraak getroffen is door een ongeval of ziekte, dan wel aan zaken waarin tussen de datum van de einduitspraak en het na betekening onherroepelijk worden van het vonnis of arrest geruime tijd is verstreken, waardoor de kans dat zich nieuwe omstandigheden voordoen, is toegenomen. **Op voorstel van de Raad van State is opgenomen dat met «nieuwe omstandigheid» in deze context wordt bedoeld op een omstandigheid die is opgekomen nadat het vonnis of arrest waarvan gratie wordt verzocht onherroepelijk is geworden.**

Voor de gevallen waarin gratie wordt verzocht om een opgelegde vrijheidsstraf in een taakstraf te doen veranderen, verwijs ik in de eerste plaats naar de reeds eerder genoemde Wet taakstraffen (Stb. 200, 365) waarin is opgenomen dat de rechter ook in verstekzaken een taakstraf kan opleggen. De rechter kan daartoe ook overgaan in de gevallen waarin nog

niet vaststaat of de verdachte bereid is een taakstraf uit te voeren. Ik wijs er bovendien op dat het de verdachte nog op andere wijze eenvoudiger wordt gemaakt te laten weten dat hij bereid is een taakstraf uit te voeren: hij kan een dergelijke bereidverklaring schriftelijk aan de officier van justitie of de rechter doen toekomen en hij kan ook in verstekzaken zijn verdediging opdragen aan zijn raadsman met inbegrip van een bereidverklaring om een taakstraf te ondergaan. Op deze wijze kan hij de kans om een taakstraf opgelegd te krijgen vergroten. Ik ga ervan uit dat deze versoepelingen van de voorwaarden onder welke het opleggen van een taakstraf door de rechter kan worden overwogen, voorzien in een belangrijk deel van de oplossing van het hiervoor gesignaleerde knelpunt. Voor het overige merk ik op dat de verdachte die in eerste of tweede aanleg om hem moverende redenen verstek laat gaan, het te vermijden risico loopt dat omstandigheden die te zijnen gunste strekken niet onder de aandacht van de rechter komen. Voor zover dit betrekking heeft op feitelijke omstandigheden die mogelijk tot een vrijspraak of ontslag van rechtsvervolgning kunnen leiden, geeft de herzieningsprocedure slechts een beperkt kader voor herstel. De mogelijkheid van gratie is niet bedoeld als een rechtsmiddel en evenmin als een aanvulling op de feitelijke behandeling, nadat de rechter een veroordeling heeft uitgesproken. Ik meen dat er reden is om naar aanleiding van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel taakstraffen, nadat het tot wet is verheven, overleg met de zittende magistratuur te voeren teneinde de hiervoor genoemde uitgangspunten beter in de advisering omtrent gratieverzoeken die strekken tot omzetting te kunnen laten doorklinken.

Bij toepassing van artikel 3, vierde lid, van de Gratiwet wordt ingevolge artikel 8 het verzoek door de Minister van Justitie afgewezen.

Een laatste maatregel is een verhoging van het bedrag van de geldboete waarvan geen gratie wordt verleend. Deze wordt van f 500,- verhoogd naar f 750,-. Daarmee wordt recht gedaan aan de prijs- en inkomensontwikkeling in de afgelopen jaren. Ik wijs erop dat ook van de sancties die worden opgelegd in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) en die maximaal f 750,- bedragen, geen gratie kan worden verleend. De redenen waarom het opwerpen van een dergelijke drempel aanvaardbaar is te achten, zijn weergegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 18 januari 1996 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Gratiwet Stb. 39 (kamerstukken II, 1994/95, 23 960, blz. 3).

In de uitgebrachte adviezen wordt betoogd dat er onvoldoende reden zou zijn voor de voorgestelde verhoging. Ik zie evenwel geen aanleiding om het voorstel in te trekken, mede gelet op het aantal zaken waarvoor een relatief zware procedure moet worden gevolgd. Gebleken is dat hier om een vermindering van ca. 2,5% zou gaan. Ten slotte wijs ik erop dat in het kader van de WAHV in beginsel geen rekening wordt gehouden met de draagkracht van de overtreder; de tarieven worden ongeacht het inkomen van de betrokkene gehanteerd. Bij het opleggen van de geldboete heeft de rechter al rekening kunnen houden met de draagkracht van de verdachte. Ook hier geldt dat de verdachte die nalaat op de terechtzitting te verschijnen of anderszins (bijvoorbeeld bij brief) niet tijdig aan de rechter laat weten wat zijn inkomenspositie is, het te vermijden risico loopt dat met zijn persoonlijke omstandigheden geen of onvoldoende rekening wordt gehouden. Gratie is niet het instrument om de straftoemeting in dit opzicht achteraf te corrigeren.

Ik verwacht dat ten gevolge van de hiervoor genoemde maatregelen de hoeveelheid ingediende verzoeken om gratie uiteindelijk zal dalen, maar die daling zal voornamelijk het resultaat zijn van consequente en bestendige besluitvorming. Het voorzienbaar zijn van de uitkomst maakt uit bij

de beoordeling van de vraag hoe kansrijk het verzoek is. Naarmate er sneller wordt beslist, zal ook de opschortende werking verbonden aan het indienen van een gratieverzoek, als voor de veroordeelde bijkomend positief effect, van kortere duur zijn.

Het voorgaande leidt ertoe dat aan het recht om een gratieverzoek in te dienen niet wordt getornd, terwijl ook in de gronden die tot inwilliging van een gratieverzoek kunnen leiden, geen wijziging komt. Daarmee blijft de ratio tussen afwijzingen en inwilligingen gelijk, met dien verstande dat de verzoeker in een aantal gevallen sneller bericht krijgt van de afwijzing dan in de huidige situatie. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de belangen van de veroordeelde door hem sneller uitsluitel te verschaffen, terwijl tevens belemmeringen worden weggenomen die aan een voortvarende tenuitvoerlegging van strafvonnissen in de weg staan.

5. Bekorting van de adviesprocedure (artikelen 5 en 6 Gratiewet)

Zoals hiervoor in onderdeel 3 is aangegeven, wordt aan de advisering ten aanzien van gratieverzoeken door politie en openbaar ministerie veelal geen prioriteit toegekend. Daarom wordt voorgesteld om in de eerste plaats meer gegevens door de verzoeker te laten verstrekken en de controle en verificatie van die gegevens op het Ministerie van Justitie te doen plaatsvinden. Het gevolg is dat de politie in het geheel van haar adviestaak kan worden ontheven en het openbaar ministerie zich kan beperken tot het uitbrengen van advies in de zwaardere zaken, in het bijzonder de zaken die door een meervoudige kamer in eerste of tweede aanleg zijn berecht, en de gevallen waarin het zelf bij de aanbidding voor executie al heeft aangegeven dat het openbaar ministerie bij de beslissingen over aan de gedetineerde toe te kennen vrijheden betrokken wil worden. Voor de formulering is aansluiting gezocht bij de tekst van artikel 1, onder c, van de Penitentiaire maatregel, dat een beschrijving van de zogenaamde executie-indicator bevat. Dat zijn de gevallen waarbij het openbaar ministerie bij de aanbidding van het vonnis of arrest met het oog op tenuitvoerlegging door de Minister van Justitie de aantekening plaatst dat het openbaar ministerie wil adviseren over te nemen besluiten inzake de verschillende vormen van te verlenen vrijheden aan de gedetineerde. Het zal hier in de regel gaan om zaken die afkomstig zijn van de meervoudige kamer, maar ook goed mogelijk is dat in zaken van stelselmatige daders of specifieke jeugdzaken het openbaar ministerie bijzondere belangstelling heeft voor de wijze waarop de straf ten uitvoer wordt gelegd. Door deze verruiming ten opzichte van het in consultatie gegeven ontwerp wordt ook tegemoet gekomen aan de kanttekening geplaatst door de NVvR die inhoudt dat het openbaar ministerie dat een bepaalde straf heeft gerequireerd ook gehouden is om zich te bekommeren over de wijze van tenuitvoerlegging, mede gelet op de algemene verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen zoals is geformuleerd in artikel 553 tot en met 556 van het Wetboek van Strafvordering. In deze visie past ook dat het openbaar ministerie zich ambtshalve uitlaat over mogelijke gratiëring, opdat de rechter bij zijn advisering daarmee rekening kan houden Voor handhaving van de adviesplicht van het openbaar ministerie in alle zaken zie ik evenwel mede gelet op de opstelling van het College van procureurs-generaal terzake geen aanleiding. Aan het openbaar ministerie zal geen verslag meer worden gevraagd in de zaken die door een enkelvoudige kamer (de kantonrechter, de politierechter, de kinderrechter of de enkelvoudige kamer in hoger beroep) zijn afgedaan, tenzij bij de uitspraken de zogenaamde executie-indicator, zoals hiervoor aangegeven, is geplaatst. De rechterlijke adviestaak blijft ongewijzigd.

De gratieverzoeken die nu bij griffie, parket, Kabinet der Koningin en op het departement binnenkomen, zullen tengevolge van de voorbedrukte

adressering op het formulier voor de indiening van een verzoek om gratie in de toekomst binnenkomen op één adres: te weten: het Kabinet der Koningin.

Daarna wordt op het Ministerie van Justitie beoordeeld of de wet aan het verzoek opschortende werking toekent. Deze opschortende werking komt van rechtswege toe aan de verzoeken, bedoeld in artikel 558a van het Wetboek van Strafvordering. Opschorting vindt ook plaats, indien de Minister van Justitie gebruik maakt van zijn bevoegdheid om buiten die gevallen de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel te doen opschorten in afwachting van de beslissing op het gratieverzoek. Schorsing vindt plaats indien de tenuitvoerlegging van de straf reeds is aangevangen. Bij circulaire zal het beleid dat van deze bevoegdheid slechts bij hoge uitzondering gebruik wordt gemaakt worden bevestigd.

Ten slotte merk ik op dat geen wijziging wordt gebracht in de wijze waarop de beslissingen over het verlenen van gratie inhoudelijk worden voorbereid; dat wil zeggen de gronden die aanleiding geven tot het inwilligen van een gratieverzoek blijven ongewijzigd en zullen op dezelfde wijze worden toegepast. Evenmin is wijziging gebracht in de mogelijkheid om andere ministers (artikel 10) of de Hoge Raad (artikel 11) te consulteren, voordat de definitieve beslissing op het gratieverzoek wordt genomen.

6. Financiële paragraaf

Op jaarbasis worden circa 6800 gratieverzoeken behandeld. Deze worden nu in alle gevallen naar de politie en het openbaar ministerie toegesonden. Volgens het wetsvoorstel zal de voorbereiding van de gratiebeslissing, uiteraard los van het rechterlijk advies, voor het belangrijkste deel op mijn Ministerie plaats vinden. De nieuwe gratieprocedure leidt op den duur tot verkorting van de doorlooptijd, maar ook tot diverse kwaliteitsverbeteringen en een verbeterd werkproces. De invoering van de nieuwe werkwijze zal op korte termijn een extra inspanning van het personeel vergen, terwijl extra initiële kosten moeten worden gemaakt voor het opzetten van een geautomatiseerd systeem. Het onderhouden van dit systeem brengt geringe structurele kosten met zich mee. Zowel de extra initiële kosten als de structurele kosten voor het onderhoud van de systemen worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en zijn inmiddels in de meerjarenramingen vastgelegd.

Door vermindering van de verplichte activiteiten zullen bij de politie en het openbaar ministerie besparingen optreden. Het openbaar ministerie draagt bij aan het structurele onderhoud van het geautomatiseerde informatiesysteem. Doordat de taak van de politie in dit traject vervalt treden hier besparingen op. Een globale berekening hiervan komt uit op een besparing ter grootte van ruim f 1 mln. vanaf 2002. De besparingen die bij de politie optreden komen ten gunste van de executieve dienst, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de doelstelling uit het Regeerakkoord (thema veiligheid) om arbeidsjaren voor de executieve dienst vrij te maken.

7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Omdat de voorgestelde wijzigingen in de rechtspositie van de verzoeker een wezenlijke verandering brengen, is het wenselijk dat voorzienbaar is welke voorschriften op het indienen van zijn verzoek van toepassing zijn. Daarom is een tijdstip aangegeven vanaf welk de nieuwe procedure zal worden toegepast. Verzoeken die daarvoor zijn ingediend worden nog volgens het thans geldende (dan oude) recht afgedaan. De wet zal na aanvaarding door het parlement in werking treden nadat de administra-

tieve procedure daartoe in de praktijk is aangepast en gereedgemaakt. De datum van inwerkingtreding dient derhalve flexibel te zijn.

8. Artikelsgewijs

ARTIKEL I

Onderdeel A en B

Deze artikelen zijn toegelicht in onderdeel 4.

Onderdeel C, D en E

De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 559a en 560a vloeien voort uit de nieuwe werkwijze: door de uniforme adressering van het gratieformulier aan het Kabinet der Koningin komen de verzoekschriften eerst daar binnen, waarna zij worden doorgezonden aan het Ministerie van Justitie. De bepalingen over het doorzenden van elders ontvangen gratieverzoeken die thans zijn opgenomen in artikel 560a, eerste en tweede lid, kunnen daarmee vervallen.

In artikel 559a, tweede lid, is rekening gehouden met het inmiddels bij de wet van 21 december 2000 tot wet verheven wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Penitentiaire beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden), Stb. 2001, 28. In onderdeel E daarvan wordt de mogelijkheid van het vragen van gratie van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden geopend (kamerstukken I, 1999/2000, 26 023, nr. 215).

Omdat de verzoeker in het gratieformulier moet aangeven van welke straf of maatregel hij gratie verzoekt en welke rechter het vonnis of arrest heeft gewezen, zal het gemakkelijker zijn na te gaan of ingevolge de wettelijke regeling van de artikelen 558a en 559 van het Wetboek van Strafvordering opschortende werking moet worden toegekend. Op het Ministerie van Justitie kan meteen na ontvangst aan de hand van de door verzoeker verstrekte gegevens, eventueel na overleg met het Centraal Justitieel Incassobureau, worden beoordeeld of de tenuitvoerlegging van de straf moet worden opgeschort. Omdat per geval moet worden beoordeeld of de tenuitvoerlegging moet worden opgeschort op grond van artikel 558a dan wel of een van de uitzonderingen in artikel 559 zich voordoet, is ter wille van de duidelijkheid bepaald dat de Minister van Justitie daarover een beslissing neemt. Tegen deze beslissing staat geen beroep open. Het ligt voor de hand dat verzoeker van het toekennen van de opschorting van de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel bericht ontvangt. Datzelfde geldt voor het openbaar ministerie dat belast is met de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel. Dat moet in staat worden gesteld de voorbereidingen voor de tenuitvoerlegging die in gang zijn gezet, te doen ophouden.

Los van de opschortende werking die in de wettelijke bepalingen aan het indienen van een gratieverzoek is toegekend, kan de veroordeelde verzoeken om opschorting van de nog niet aangevangen tenuitvoerlegging of schorsing van de reeds aangevangen tenuitvoerlegging. In het geval dat de verzoeker zelf een beroep doet op toepassing van die bevoegdheid, zal eveneens een beslissing moeten volgen. Het openbaar ministerie en de verzoeker krijgen daarvan mededeling.

Ingevolge het geldende artikel 559a, tweede lid, is deze bevoegdheid reeds aan de Minister van Justitie toegekend. Daarin wordt geen wijziging gebracht. In het systeem van de wet ligt reeds besloten dat eenmaal aangevangen detentie zo veel mogelijk wordt voortgezet. Indien de veroordeelde reeds uit anderen hoofde is gedetineerd, geldt het uitgangspunt dat gestreefd wordt naar aansluitende tenuitvoerlegging van de

vrijheidsstraf. Bij de laatste aanpassing in 1996 van de wettelijke regeling is ervoor gekozen om ook korte vrijheidsstraffen die tezamen niet langer dan zes maanden duren aaneengesloten te executeren. Alleen in de gevallen waarin de verzoeker aannemelijk heeft gemaakt dat hoogst waarschijnlijk is dat zijn gratieverzoek zal worden ingewilligd (b.v. als zijn gezondheidstoestand voortzetting van de detentie niet toelaat) of dat er sprake is van expliciete ondersteuning of een ambtshalve verzoek van het openbaar ministerie, is schorsing van reeds aangevangen tenuitvoerlegging of opschorting van de tenuitvoerlegging buiten de werking van artikel 558a van het Wetboek van Strafvordering aan de orde. In onderdeel 5 is hiervoor aangegeven op welke wijze ik deze bevoegdheid zal hanteren.

ARTIKEL II

Onderdeel A

Artikel 1 van de Gratiwet wordt aangepast met het oog op de invoering van het formulier, dat voor indiening van een gratieverzoek wordt voorgescreven.

Onderdeel B

Ter versnelling van de procedure is in het voorgestelde artikel 3 van de Gratiwet opgenomen dat reeds op het gratieformulier moet worden aangegeven of degene die veroordeeld is met het gratieverzoek instemt. Het is in het verleden voorgekomen dat pas nadat de behandeling van het verzoek was aangevangen, bleek dat degene op wie het verzoek betrekking had daarmee niet kon instemmen. Het is goed mogelijk dat een veroordeelde zich voor het indienen van het gratieverzoek laat bijstaan door een derde. Reclasseringsambtenaren en rechtshulpverleners zullen in hun praktijk terzake zeker ervaring opbouwen. Op de mogelijkheid van het aanvullen van gegevens en het rechtsgevolg dat aan het onvolledig invullen van het formulier wordt verbonden, is ingegaan in onderdeel 4.

Onderdeel C

De wenselijkheid van het terugdringen van de vrijwel automatische indiening van een gratieverzoek meteen na het onherroepelijk worden van het vonnis is toegelicht in onderdeel 4 van deze memorie. Bij de voorgestelde wijziging van het vijfde lid is rekening gehouden met de Wet van 7 september 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen), Stb. 365. In artikel III daarvan is een nieuw vijfde lid ingevoegd (kamerstukken I, 1999/2000, 26 114, nr. 163).

De onderdelen van het thans geldende artikel 4 zijn overbodig geworden: het eerste lid omdat de adviestaak van het openbaar ministerie is beperkt en het derde lid omdat de beslissing tot opschorting door de Minister van Justitie wordt genomen en het openbaar ministerie vrijstaat hetzij ambtshalve een gratieverzoek ten behoeve van een veroordeelde in te dienen hetzij een ingediend verzoek te ondersteunen. De inhoud van het geldende tweede lid is opgenomen in het voorgestelde artikel 559a, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering, omdat deze daarin naar zijn aard beter past.

Onderdeel D en G

Omdat de taak van de politie bij de verificatie van de door verzoeker verstrekte inlichtingen in de nieuwe procedure door de directie Bestuurszaken van het Ministerie van Justitie wordt overgenomen, dient de bevoegdheid tot het inwinnen van inlichtingen bij verschillende instanties over de veroordeelde en de mogelijkheid van het horen van de veroordeelde naar voren te worden gehaald. Daarom wordt voorgesteld de eerste zinsnede van artikel 12, zoals het thans luidt, te verplaatsen naar artikel 5, eerste en tweede lid.

Het is de bedoeling dat het verslag van bevindingen dat op het Ministerie van Justitie wordt opgesteld, tezamen met het gratieformulier aan de rechterlijke autoriteit wordt toegezonden (artikel 5, derde, vierde en vijfde lid). De beperking van de adviestaak van het openbaar ministerie is reeds toegelicht in onderdeel 5 van deze toelichting. Indien het gerecht dat op prijs stelt, kan in bijzondere gevallen het openbaar ministerie ook in de gevallen buiten het vierde lid worden geconsulteerd.

Onderdeel E en H

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 6 is de bevoegdheid van het gerecht opgenomen om zelf de inlichtingen in te winnen die het nodig acht voor zijn advisering. Deze bevoegdheid is thans opgenomen in artikel 12. In het tweede lid van artikel 6, zoals voorgesteld, is de bevoegdheid van de Minister van Justitie opgenomen om desgeraden nadere inlichtingen en advies te vragen over het uitgebrachte advies. Ten gevolge van de herschikking van de bevoegdheden die in artikel 12 zijn neergelegd, kan dit artikel vervallen.

Onderdeel F en I

Het betreft hier technische aanpassingen naar aanleiding van de gewijzigde nummering.

ARTIKEL III en IV

Deze zijn toegelicht in onderdeel 7.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals