

Vergaderjaar 2001–2002

27 798

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 27 september 2001

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het is deze leden bekend, dat de laatste jaren sprake is van een duidelijke toename van gratieverzoeken. Zij kunnen zich vinden in een snellere en meer doelmatige afdoening van gratieverzoeken, zoals met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd. De leden van de fractie van de PvdA wensen een cijfermatig overzicht van het gratiebeleid van de afgelopen vijftien jaren, gespecificeerd naar in behandeling genomen verzoeken, afgewezen verzoeken, voorwaardelijk toegewezen verzoeken en onvoorwaardelijk toegewezen verzoeken. Is er sprake van daling van afgewezen verzoeken naar < 50% en leidt dit tot de conclusie dat het loont om een gratieverzoek in te dienen? Is er sprake van toename van voorwaardelijke gratie? Zo ja, zal dit in samenhang met dit wetsvoorstel niet leiden tot ondergraving van het rechterlijk gezag, met als dreigingsbeeld, dat het strafbeleid in handen komt van de administratie?

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zien het gratieverzoek als een bijzondere voorziening en derhalve als een voorziening die alleen in bijzondere gevallen behoort te worden toegekend. De door de regering genoemde stijging van het aantal gratieverzoeken met 42,7% geeft aan dat het gratieverzoek meer een karakter begint te krijgen van een extra rechtsmiddel. Bij 10% van de opgelegde vonnissen wordt een gratieverzoek ingediend. Dit is een gebruik van de gratievoorziening dat de leden van de fractie van de VVD niet op zijn plaats vinden. Ons rechtstelsel voorziet in een onafhankelijke beoordeling door de rechter, desgewenst in twee feitelijke instanties, het kent een rechtseenheidvoorziening, kan worden getoetst in internationaal verband en biedt de mogelijkheid van

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), ondervoorzitter, Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en vacature PvdA.

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), vacature GroenLinks, De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Arib (PvdA).

herziening. Het is derhalve een zorgvuldig en met waarborgen omkleed stelsel. Inderdaad dient uitgangspunt 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. Slechts in twee gevallen is er dan plaats voor een gratieverlening. Indien er sprake is van een (nieuwe) omstandigheid waarmee de rechter geen rekening heeft kunnen houden of indien met de tenuitvoerlegging van het vonnis geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend. Hoewel deze twee gronden met zoveel woorden worden genoemd in artikel 2 van de Gratiwet, klinken ze niet volledig door in de voorgeschreven procedure. Knelpunten zijn het gevolg. De aan het woord zijnde leden kunnen zich dan ook vinden in de door de regering gekozen benadering om de gronden voor gratieverlening ongewijzigd te laten en te kiezen voor stroomlijning van de procedure.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij delen de opvatting van de regering dat de procedure rond de gratieverlening sneller en doelmatiger moet worden. Zij verwachten dat die doelstelling met dit wetsvoorstel in belangrijke mate kan worden bereikt. Zij hebben nog enkele vragen van feitelijke aard. In welk percentage van de gevallen waarin gratie is gevraagd, wordt de gratie daadwerkelijk verleend? En op welke gronden? Voorts zouden deze leden graag antwoord krijgen op enkele vragen met betrekking tot de schorsende werking. In hoeveel gevallen wordt schorsende werking verleend? Komt het voor dat na schorsende werking uiteindelijk toch geen gratie wordt toegekend? Wat geschiedt in een dergelijk geval? Acht de regering het denkbaar dat de mogelijkheid van schorsende werking een reden is om een gratieverzoek in te dienen? Tot slot vragen deze leden of naar het oordeel van de regering de procedure rond de schorsende werking voldoet.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het voorstel heeft tot doel de gratieprocedure te stroomlijnen, onder meer door het aantal betrokken instanties te beperken en een standaard aanvraagformulier voor te schrijven. Volgens de D66-fractie moet uitgangspunt bij stroomlijning van de gratieprocedure zijn dat de efficiëntie wordt verhoogd, maar dat zorgvuldigheid en laagdrempeligheid gegarandeerd blijven.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel om de afhandeling van gratieverzoeken te stroomlijnen. De mogelijkheid van gratie voor personen die door een rechterlijke instantie veroordeeld zijn tot vrijheidsbenemende of vermogenssancties vormt een belangrijk correctiemiddel wanneer zich omstandigheden na de rechterlijke uitspraak voordoen die tenuitvoerlegging van sancties menselijkerwijs onmogelijk maakt. Dit wetsvoorstel ziet niet, zoals de regering zelf stelt in de memorie van toelichting, op het wijzigen van inhoudelijke bepalingen inzake gratieverlening maar op de manier van afdoening van gratieverzoeken. Nadere bestudering leidt er volgens de leden van de fractie van GroenLinks evenwel toe dat de materiële rechtspositie van indieners van gratieverzoeken in aanmerkelijke mate wordt beïnvloed door dit wetsvoorstel.

Beletselen in de afdoening van gratieverzoeken werken niet alleen verstorend voor de betrokken veroordeelden, maar ook voor het executerende openbaar ministerie. Het vergt balanceerkunst recht te doen aan veroordeelden die met reden verzoeken om gratie, en aan gezagsdragers die op rechtmatige wijze moeten zorgen voor de tenuitvoerlegging van door rechterlijke colleges gegeven vonnissen en arresten.

Het verbaasde de leden van de fractie van GroenLinks enigszins dat in het wetsvoorstel noch in de memorie van toelichting melding werd gemaakt van het blijken de *Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 2002* (Rijksvoorlichtingsdienst 2002, pag. 38) bestaande plan om in 2002 een zogenoemd Bureau Gratie operationeel te hebben. De vraag werpt zich op of de regering van zins is de afdoening van gratieverzoeken niet te zeer te willen centraliseren. Indien dit Bureau Gratie onvoldoende wordt gefaciliteerd, leidt dat wellicht tot verdere obstructie in de afdoening van gratieverzoeken.

Gebleken knelpunten

De leden van de fractie van de PvdA nemen kennis van het feit dat het ontbreken van vormvereisten bij een gratieverzoek zou leiden tot veel (onnodig) werk bij de directie bestuurszaken. Zij vragen de regering om, meer uitgebreid dan nu in de memorie van toelichting is gebeurd, de problemen te schetsen. Kan de regering daarbij aangeven hoe vaak de problemen zich voordoen? Zijn de verzoekschriften inhoudelijk onjuist of gaat het slechts om administratieve onvolkomenheden? Doen deze problemen zich ook voor bij verzoekschriften welke worden ingediend door advocaatgemachtigden? Voorts vragen deze leden waarom bij gratieverzoeken het ontbreken van vormvereisten als een probleem wordt ervaren, terwijl bijvoorbeeld in het bestuursrecht aan klagers geen vormvereisten worden gesteld bij het indienen van een bezwaarschrift. Gelden hier de bezwaren niet?

De leden van de fractie van de PvdA nemen kennis van de veronderstelling van de regering dat het niet uit te sluiten is dat steeds meer veroordeelden het indienen van een gratieverzoek zien als het aanwenden van een extra rechtsmiddel. Waarop is deze stelling gebaseerd? Is er onderzoek naar gedaan? Wellicht zou een tabel waarin de toename van gratieverzoeken die direct worden gedaan nadat de einduitspraak in kracht van gewijsde is gegaan, deze stelling zichtbaar maken. Kan de regering deze informatie verschaffen? Kan zij daarbij tevens aangeven of er een relatie is te leggen tussen het toewijzen van verzoeken en de lengte van de termijn waarop het gratieverzoek is ingediend?

De regering stelt dat door het openbaar ministerie aan de advisering over gratieverzoeken niet dezelfde prioriteiten wordt toegekend als aan de kerntaken. De leden van de fractie van de PvdA zijn benieuwd naar de oorzaken hiervan. Kan de regering dit nader verklaren? Is de advisering bij gratieverzoeken niet een onderdeel van de taak van het openbaar ministerie op het gebied van de executie van strafvonnissen? Wordt ook aan deze taak weinig prioriteit gegeven?

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

De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich vinden in stroomlijning van de gratieprocedure, welke strekt tot het bespoedigen van de beslissing op een gratieverzoek. Er is, zoals eerder gezegd, niets op tegen om van de verzoeker om gratie meer te vergen dan het enkele aangeven van het verlangen daartoe. Deze leden hebben voor wat betreft de invoering van de formulieren slechts een enkele vraag. De regering stelt dat wanneer het verzoek wordt ingediend door een derde, op het formulier van de instemming van verzoeker moet blijken. Als een gemachtigde/advocaat een formulier indient namens zijn cliënt/verzoeker, nemen de leden van de fractie van de PvdA aan, dat dit afdoende is. Vergelijk in dit geval het instellen van een rechtsmiddel door een daartoe gevolmachtigde advocaat. Kan de regering deze zienswijze bevestigen?

De leden van de fractie van de PvdA twijfelen nog of de voorgestelde procedure in het geval de veroordeelde de opgelegde straf te hoog vindt

en geen omstandigheden aanvoert de juiste is. In een dergelijk geval wordt er geen rechterlijk advies ingewonnen. Deze leden vragen of in de nieuwe procedure wel voldoende rekening wordt gehouden met de niet-deskundigheid van de verzoeker? Is het ontbreken van een rechterlijk advies, ook indien er geen omstandigheden worden aangevoerd, niet in strijd met artikel 122 van de Grondwet? Zou dit ook in een bepaald geval kunnen betekenen dat er sprake is van het ontbreken van essentiële gegevens? Als hiervan sprake is zou dit er volgens het wetsvoorstel toe moeten leiden dat aan de verzoeker de gelegenheid wordt geboden om zijn verzoekschrift alsnog aan te vullen. Is hierin voorzien? De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de regering hierover nadere uitleg te verschaffen.

De leden van de fractie van de PvdA vinden de passages over gratieverzoeken die strekken tot omzetting van vrijheidsstraffen in taakstraffen onduidelijk. Daarbij wordt tevens verwezen naar de mogelijkheid van de rechter om een taakstraf op te leggen in verstekzaken. De regering heeft aangekondigd om met de zittende magistratuur over dergelijke gratieverzoeken te overleggen. Is de regering de mening toegedaan, 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, waarmee de rechter geen rekening heeft gehouden bij het uitspreken van een vonnis? Graag zien de leden van de fractie van de PvdA hierover een nadere uitleg tegemoet.

Deze leden hebben kennis genomen van de suggestie die is gedaan door de NVvR. Dit betreft het geval dat indien een gratieverzoek wordt ingediend binnen drie maanden nadat het vonnis of arrest waarvoor gratie wordt verzocht onherroepelijk is geworden, er toch sprake kan zijn van nieuwe feiten en/of omstandigheden. Nadat het vonnis of arrest onherroepelijk is geworden kan er sprake zijn van een tijdsverloop van meer dan drie maanden tussen de behandeling ter terechtzitting en het onherroepelijk worden van het vonnis of arrest. Deze leden vragen waarom in dezen niet het advies van de NVvR is gevolgd, namelijk om te spreken van drie maanden nadat het vonnis of arrest is gewezen waarvan gratie wordt verzocht.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat de gemiddelde duur van afhandeling van een gratieverzoek zes maanden bedraagt. Zij vragen naar het gemiddelde tijdsbeslag dat met een dergelijke afhandeling gepaard gaat. Heeft de regering de verwachting dat de voorgestelde wijzigingen dit tijdsbeslag kunnen verlagen? Zo ja, met hoeveel? Zo neen, waarom niet? De regering spreekt de verwachting uit 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. Hoe komt de regering tot deze verwachting? Is het niet tevens de bedoeling dat de snellere afwijzing van ongegronde gratieverzoeken zal leiden tot minder kansloze aanvragen waardoor de ratio tussen afwijzing en inwilliging groter zal worden?

De eerst voorgestelde wijziging doet een groter beroep op de verantwoordelijkheid van de aanvrager van gratie voor de juiste indiening hiervan. De leden van de fractie van de VVD beoordelen dit positief temeer daar van het invoeren van een standaardformulier mag worden verwacht dat het eenvoudiger wordt om een aanvraag compleet ingevuld in te dienen. Zal het formulier zodanig vormgegeven worden dat dit het indienen van een gratieverzoek niet bemoeilijkt? Acht de regering het 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, dit om ongegronde verwachtingen bij indieners te voorkomen?

Als tweede wijziging stelt de regering voor om sneller te beslissen op verzoeken die meteen worden ingediend na het onherroepelijk worden van de uitspraak. De leden van de fractie van de VVD zijn van mening dat de eerste grond voor het verlenen van gratie, (nieuwe) omstandigheden waarmee de rechter geen rekening heeft kunnen houden, impliceert dat in de regel hiervan geen sprake is zo kort na het onherroepelijk worden van de einduitspraak. Zij kunnen zich evenwel situaties voorstellen waarbij dit toch een goede grond is voor gratie. In deze gevallen moet een weloverwogen beslissing op het gratieverzoek mogelijk blijven. Zij vragen de regering hoe vaak het thans voorkomt dat een dergelijk snel ingediend gratieverzoek tot gratieverlening leidt? Moeten de aan het woord zijnde leden artikel 4 lid 4 sub a zodanig begrijpen dat behandeling van het gratieverzoek alleen mogelijk is indien zich een omstandigheid voordoet die is opgekomen nadat het vonnis of arrest waarvan gratie wordt verzocht onherroepelijk is geworden? Zo ja, hoe moeten zij dan het nader rapport onder punt 3 begrijpen waarin de regering de Raad van State antwoordt dat een verzoek in behandeling dient te worden genomen indien er sprake is van omstandigheden die zijn ingetreden voordat het vonnis of arrest onherroepelijk is geworden, doch waarvan de rechter geen kennis heeft kunnen nemen? Staat artikel 4 lid 4 sub a nu wel of niet een behandeling van het verzoek toe indien dit laatste het geval mocht zijn?

De minister zal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel taakstraffen overgaan tot het voeren van overleg met de zittende magistratuur over de advisering bij gratieverzoeken die betrekking hebben op het omzetten van een vrijheidsstraf in een taakstraf. Wat zal de inzet zijn van dit overleg? Is het wenselijk dat de rechter vaker dan thans het geval is negatief zal adviseren op een dergelijk verzoek omdat de indiener ruimere mogelijkheden heeft gehad om de bereidheid tot het ondergaan van een taakstraf kenbaar te maken? Of is het wenselijk dat de rechter vaker positief zal adviseren omdat ook het opleggen van taakstraffen is vereenvoudigd, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

De regering stelt dat de voorgestelde stroomlijning vooral strekt tot het bespoedigen van de beslissing op het gratieverzoek. Momenteel duurt het gemiddeld zes maanden voordat op een gratieverzoek wordt beslist. Uit oogpunt van rechtszekerheid is het belangrijk dat er zo snel mogelijk duidelijkheid ontstaat over de vraag of een straf moet worden uitgezeten of niet. Indien de verzoeker gratie vraagt wegens ziekte zijn er ook redenen van sociale aard voor een snelle beslissing. De leden van de D66-fractie zijn daarom voorstander van een maximale beslistermijn inzake gratieverzoeken. Is de regering bereid een dergelijke termijn in de voorliggende regeling op te nemen? Zo nee, waarom niet?

Ten aanzien van het voor te schrijven formulier hebben deze leden enige vragen. Verschillende adviesorganen hebben geadviseerd om soepel om te gaan met gratieverzoeken die niet per formulier worden ingediend. Kan de regering nader aangeven waarom zij het advies van de adviesorganen niet volgt en waarom bijvoorbeeld een goed toegelicht verzoek dat niet aan het formuliervereiste voldoet niet in behandeling genomen zou kunnen worden? Zal de informatie die op het formulier wordt gevraagd steeds aan de niet-juridisch onderlegde gratieverzoeker bekend (moeten) zijn? Welke hulp is er voor gratieverzoekers bij het correct invullen van het formulier beschikbaar, en hoe zullen professionele hulpverleners worden geïnformeerd over het formulier? Zal ook een gratieverzoeker die geen gebruik heeft gemaakt van het formulier en die haar/zijn verzoek niet richt aan het Kabinet der Koningin (maar bijvoorbeeld aan het ministerie van Justitie of de griffie van het gerecht) steeds een formulier thuisgestuurd krijgen met het verzoek dat alsnog in te vullen? Zal een verzoek dat niet in de vorm van een formulier wordt ingediend tellen als een eerste niet-gemotiveerd verzoek?

Indien de veroordeelde direct na veroordeling een gratieverzoek indient en daarin slechts meedeelt dat hij/zij de straf te hoog vindt, kan het verzoek direct worden afgewezen. Een tweede verzoek hoeft dan niet meer in volledige behandeling te worden genomen tenzij de verzoeker nieuwe omstandigheden aangeeft. Moet het dan gaan om omstandigheden die zich pas na het eerste verzoek hebben voorgedaan, of kan ook een nieuw en wél onderbouwd verzoek worden beschouwd als een nieuwe omstandigheid? Als dat laatste niet het geval is, vinden de leden van de fractie van D66 dat de sanctie voor een verzoeker die een slecht gemotiveerd eerste verzoek indient, te streng is. Hoe staat de regering hier tegenover?

In veel gevallen wordt om gratie verzocht om een vrijheidsstraf om te zetten in een taakstraf. Het betreft dan vaak asielzoekers die de uitslag van hun procedure afwachten, die niet op de hoogte waren van de rechtszaak of het vonnis en die alsnog om een taakstraf willen verzoeken. De wijziging van de Wet taakstraffen bepaalt nu dat de rechter ook in verstekzaken een taakstraf kan opleggen. Welke mogelijkheden zijn er, wanneer de rechter geen taakstraf heeft opgelegd en de veroordeelde toch om een taakstraf wil verzoeken?

Kan de regering aangeven in hoeveel procent van de gevallen gratie wordt gevraagd van een verstekvonnis? Wat zijn de voor- en nadelen wanneer gratie van een verstekvonnis onmogelijk wordt gemaakt c.q. er een drempel wordt ingebouwd?

De regering signaleert enige beletselen in de afdoening van gratieverzoeken, zo constateren de leden van de fractie van GroenLinks. Het ontbreken van vormvereisten leidt, aldus de regering, tot inefficiënte procedures: gratieverzoeken worden bij verschillende instanties ingediend en de manier waarop gratieverzoeken worden ingediend stellen politie en openbaar ministerie voor de taak de benodigde gegevens voor de afdoening te verzamelen. Die gegevensverzameling heeft geen prioriteit, waardoor afdoening gefrustreerd wordt.

De leden van de fractie van GroenLinks nemen de door de regering geanalyseerde beletselen serieus, maar vragen of deze problemen wel op veroordeelden mogen worden verhaald. Door het introduceren van gratieformulieren worden veroordeelden immers zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van de voor de mogelijke gratieverlening benodigde gegevens.

De aanpassing van het bedrag in artikel 558 lid 1 Sv waarop en waaronder voor onvoorwaardelijke geldboetes geen gratie verzocht en verleend kan worden wordt verhoogd van vijfhonderd gulden naar zevenhonderdvijftig gulden. Dit is een verhoging van vijftig procent en de leden van de fractie van GroenLinks vragen of dit een redelijke inflatiecorrectie niet verre overstijgt. Deze leden erkennen dat ergens de grens getrokken moet worden, maar zij vragen of hiermee niet meer personen dan het door de regering becijferd aantal uitgesloten zal worden van de mogelijkheid van gratie. De leden van de fractie van GroenLinks sluiten zich aan bij de overwegingen in de uitgebrachte adviezen.

De voorgestelde wijzigingen in artikel 1 Gratiwet tasten volgens de leden van de fractie van GroenLinks de vormvrijheid van het indienen van gratieverzoeken aan. Deze leden vatten de voorgestelde wijziging zo op dat schorsende werking van gratieverzoeken pas ingaat op het moment dat het departement van Justitie mededeling doet in de zin van artikel 559a Sv. Die mededeling kan pas worden gegeven op het moment dat het voorgestelde gratieformulier volledig ingevuld is verzonden. Deze handelwijze, hoe efficiënt wellicht ook, doet afbreuk aan de vrijheid die gesancioneerden moet worden gelaten zich in eigen bewoordingen te richten tot de bevoegde instanties, in de meeste gevallen het staatshoofd. Formalisering moet worden voorkomen. Ook wordt er van uitgegaan dat veroordeelden alle voor het gratieformulier benodigde gegevens direct paraat

hebben. In de praktijk is dat niet altijd het geval. Aldus kunnen belemmeringen ontstaan in het indienen van gratieverzoeken en is de kans groot dat tenuitvoerlegging reeds heeft plaatsgevonden voordat veroordeelden in staat waren gratieverzoeken in te dienen. De leden van de fractie van GroenLinks maken bezwaren tegen het introduceren van een gereguleerd gratieverzoek.

Tegen het voorgestelde artikel 3 lid 1 Gratiwet bestaan volgens deze leden dezelfde bezwaren als tegen artikel 1 Gratiwet. Deze leden kunnen heel wel begrip opbrengen voor de problemen die het vergaren van de voor de afhandeling van gratieverzoeken benodigde gegevens met zich mee brengt, maar zij verzetten zich tegen het afwentelen van deze problemen op veroordeelden. Het buiten behandeling stellen van gratieverzoeken, dus van schorsende werking, omdat er gegevens ontbreken past niet in de als verworvenheid van een humane strafrechtspleging te beschouwen rechtsfiguur gratie.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben bedenkingen tegen de voorgestelde wijzigingen in artikel 4 Gratiwet. Het is glashelder dat gratieverzoeken slechts zin hebben in de gevallen waarin veroordeelden feiten en omstandigheden kunnen aandragen die op het moment van de rechterlijke beslissing niet bekend waren, maar voor de tenuitvoerlegging van sancties van belang zijn. Deze leden vragen of van veroordeelden verwacht mag worden dat zij reeds bij het invullen van het gratieformulier een uiteenzetting van die feiten en omstandigheden moeten geven.

Bekorting van de adviesprocedure (artikelen 5 en 6 Gratiwet)

De leden van de fractie van de PvdA hebben vooralsnog grote twijfels over het voorstel het openbaar ministerie, dat een belangrijke taak heeft op het gebied van executie van strafvonnissen, geen advies uit te laten brengen over het gratieverzoek indien het vonnis is gewezen door een enkelvoudige rechter. Zij verzoeken de regering nog eens omstandig uit te leggen waarom voor deze constructie is gekozen.

De regering stelt voor de adviesprocedure te wijzigen. De politie zal niet langer om advies worden gevraagd en het openbaar ministerie gaat in minder gevallen advies geven. Brengt deze wijziging met zich mee dat het advies van de rechter zwaarder zal gaan wegen? Kan hiervan het gevolg zijn dat dit een verzwaring van de adviestaak van de rechter zal impliceren, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

De verzoeken om gratie zullen nog op één adres binnenkomen. Dit moge wellicht het geval zijn voor verzoeken die middels het nieuwe formulier worden ingediend. Geenszins is verzekerd dat dit ook het geval zal zijn voor verzoeken die zonder formulier worden ingediend. Naar oordeel van de leden van de fractie van de VVD houdt de regering met recht vast aan het verplicht gebruik van het formulier. Evenwel geeft de regering aan dat in dergelijke gevallen wel een formulier aan de indiener opgestuurd zal worden zodat hij of zij hiervan alsnog gebruik kan maken. Nu de doorzendplicht vervalt, vragen de aan het woord zijnde leden of deze nazending van het formulier in de praktijk kan worden gerealiseerd.

De leden van de fractie van D66 constateren dat vrijwel de volledige gratieprocedure met dit voorstel voor rekening van het ministerie van Justitie zal komen, terwijl de rollen van het openbaar ministerie en de politie zullen worden beperkt. De invalshoek van deze instanties bij het beoordelen van het verzoek valt dus bijna geheel weg. Hoe beïnvloedt dit de afgewogenheid van de beoordeling van het gratieverzoek? Kan nog wel worden gesteld dat er geen wijziging wordt gebracht in de wijze waarop het verzoek inhoudelijk wordt beoordeeld? Op welke wijze worden binnen het ministerie van Justitie ruimte, personeel en middelen vrijge-

maakt voor het afhandelen van de vrijwel volledige gratieverzoek-procedure?

Waarom moeten, bij uniformering van de adressering, de gratieverzoeken naar het Kabinet der Koningin gestuurd worden in plaats van naar het ministerie van Justitie, terwijl de formulieren vanaf het Kabinet der Koningin direct worden doorgezonden naar het ministerie?

Financiële paragraaf

Afgezien van de automatiseringskosten verwacht de regering een positief financieel effect van de voorgestelde wijzigingen. De leden van de fractie van de VVD vragen of er een verzwarende van de afdoening van het gratieverzoek zal optreden voor het ministerie. Zij zullen het immers moeten stellen zonder advies van de politie en in veel gevallen zonder advies van het openbaar ministerie. Daarnaast zal zij zelf inlichtingen moeten gaan inwinnen. Wat is hiervan het financiële effect?

Zullen de besparingen die optreden bij het openbaar ministerie als gevolg van dit voorstel uitsluitend worden besteed aan onderhoud van het geautomatiseerde informatiesysteem inzake gratieverzoeken, zo vragen de leden van de fractie van D66. Zo nee, zullen die besparingen dan worden besteed aan diensten van het openbaar ministerie?

Artikelsgewijs

Artikel I B

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of aangegeven kan worden waarom de nieuwe ondergrens voor een geldboete waarbij om gratie kan worden verzocht is weergegeven in guldens, en niet in Euro's.

Artikel I C

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het verstandig is om de schorsende werking van gratieverzoeken door de minister van Justitie middels een mededeling aan het openbaar ministerie en aan de veroordeelde te laten ingaan, zoals het voorgenomen artikel 559a lid 1 en lid 3 Sv bepaalt. Wordt hiermee, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks, niet een periode in het leven geroepen waarin veroordeelden die om gratie hebben verzocht maar nog geen mededeling van het ministerie van Justitie hebben ontvangen, blootstaan aan (onrechtmatige) tenuitvoerlegging van de opgelegde sancties door het openbaar ministerie? Vermogenssancties kunnen in zulke situaties relatief eenvoudig ongedaan worden gemaakt, maar vrijheidsbenemende sancties grijpen dieper in de persoonlijke levenssfeer van veroordeelden. Deze leden stellen zich op het standpunt dat de schorsende werking van gratieverzoeken moet ingaan op het moment dat het gratieverzoek bij het Kabinet van de Koningin, de griffie van één van de Nederlandse rechterlijke colleges en parketten, op het departement van Justitie of een ander Nederlands bestuursorgaan, dat tot doorzending van verzoeken van burgers aan de bevoegde overheidsinstanties is verplicht, is binnengekomen.

Artikel II D

Artikel 5 lid 2 Gratiewet geeft zoals is voorgesteld de minister van Justitie de mogelijkheid om verzoeker te horen. De leden van de fractie van GroenLinks zijn verheugd te constateren dat de betrokken verzoeker indien nodig gehoord wordt. Zij vragen zich evenwel af of de in het wetsvoorstel gekozen hoormogelijkheid tot gevolg heeft dat in aanmerkelijk minder procedures verzoekers gehoord worden. Artikel 5 lid 1 (van de

huidige) Gratiwet geeft immers het openbaar ministerie indien het enigszins mogelijk is de verplichting verzoeker te horen. Wellicht zou bij invoering van de verplichting tot het gebruiken van gratieformulieren ook de verplichting tot het horen van verzoekers, tenzij deze daarvan afziet, moeten worden ingevoerd.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
Stahlie