



# Rapport

**Datum: 2 september 1998**  
**Rapportnummer: 1998/372**

## Klacht

Op 12 januari 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K. te IJmuiden, ingediend door mevrouw S. te IJmuiden, met een klacht over een gedraging van de Minister van Justitie. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd: Verzoeker, klaagt er over dat de Minister van Justitie de beslissing van 5 november 1997 tot afwijzing van zijn gratieverzoek van 18 maart 1997 niet voldoende heeft gemotiveerd.

## Achtergrond

Zie de bijlage.

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De Minister van Justitie gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

. Feiten 1. Bij arrest van het gerechtshof te Amsterdam van 7 december 1994 werd verzoeker veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie maanden met aftrek van voorarrest. Het hof overwoog ten aanzien van de strafmaat onder meer dat verzoeker zich op 16 januari 1994 schuldig had gemaakt aan openlijke geweldpleging, waarbij een toevallige voorbijganger op brute en grove wijze was mishandeld. Verzoeker had bij die mishandeling een initiërende en dominerende rol gespeeld.

Daarnaast overwoog het hof dat uit een uittreksel uit het algemeen documentatieregister met betrekking tot verzoeker bleek dat verzoeker reeds vier maal terzake van geweldsdelicten was veroordeeld tot (onder meer) voorwaardelijke gevangenisstraf. In dat verband merkte het hof op:

"Kennelijk is de verdachte onwillig, dan wel niet in staat zijn agressie op een voor de samenleving aanvaardbare wijze te reguleren. Op grond van de hierdoor genoemde omstandigheden is een vrijheidsbenemende straf van te noemen duur op zijn plaats."

2. Namens verzoeker diende de advocaat K. op 19 augustus 1996 een gratieverzoek in bij Hare Majesteit de Koningin. In dit gratieverzoek werd onder meer aangevoerd dat verzoeker sedert 16 januari 1994 geen strafbare feiten had gepleegd. Daarnaast voerde de advocaat aan dat verzoeker na 16 januari 1994 onmiddellijk werk had gezocht en gevonden. Dit was door de advocaat ook aangevoerd tijdens de zitting in eerste aanleg op 20 april 1994, ten overstaan van de politierechter te Utrecht. In juli 1994 had verzoeker zijn vriendin X ontmoet, met wie hij vervolgens na enige tijd was gaan samenwonen. In de periode van mei 1995 had verzoeker in zijn nieuwe woonplaats gewerkt via uitzendbureaus. Met ingang van 25 maart 1996 had verzoeker een dienstverband verworven voor 40 uur per week, dat uitzicht bood op een vast dienstverband. Voorts voerde de advocaat aan dat verzoeker een omgangsregeling met zijn dochter uit een eerdere relatie had gekregen. De moeder van het kind was niet op de hoogte van de opgelegde gevangenisstraf, waardoor bij tenuitvoerlegging van deze straf de omgangsregeling gevaar zou kunnen lopen. In het gratieverzoek werd daarnaast aangevoerd dat een officier van justitie bij de eerste behandeling een gevangenisstraf van vier weken had geëist. De politierechter had een hogere straf opgelegd, te weten drie maanden gevangenisstraf waarvan één maand voorwaardelijk. Het gerechtshof had vervolgens drie maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. Dit verschil vond verzoeker blijkens het gratieverzoek erg groot, mede gezien de overweging waarop het hof deze strafoplegging had gebaseerd (zie hiervóór onder 1.). Verzoeker meende te hebben aangetoond dat hij wel in staat was zijn agressie te reguleren, gezien de omstandigheid dat hij vanaf 16 januari 1994 geen (gewelds)delicten meer had gepleegd.

3. In het verslag van het openbaar ministerie van 5 december 1996 liet de procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam weten dat in het verzoekschrift geen feiten of omstandigheden naar voren waren gebracht die hem aanleiding hadden gegeven tot een positief advies.

In het advies van 9 januari 1997 deelde het gerechtshof te Amsterdam mee:

"...dat het hof in het bij het gratierequest gestelde geen grond vindt om positief op het verzoek te adviseren. Het verzoek ware dan ook af te wijzen."

4. Op 3 februari 1997 deelde de Minister van Justitie verzoeker onder meer het volgende mee:

"Krachtens artikel 2 van de Gratiwet kan gratie worden verleend a) op grond van enige omstandigheid, waarmede 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; dan wel b) indien 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. Voor de beoordeling van een gratieverzoek wordt rechterlijk advies gevraagd. In uw geval heeft het gerecht aan Hare Majesteit de Koningin bericht dat de naar voren gekomen omstandigheden naar zijn oordeel niet voldoende zijn voor een gunstige

beslissing. Ik zie geen aanleiding een van dit oordeel afwijkende beslissing te bevorderen. Ik moet u dan ook mededelen dat ik het verzoek, met Koninklijke machtiging, heb afgewezen."

5. Op 28 februari 1997 deed de intermediair van verzoeker, mevrouw S., de Minister van Justitie het verzoek om de straf van verzoeker om te zetten in een werkstraf. Bij de brief van mevrouw S. bevond zich een fotokopie van een brief van 20 februari 1997 waarin de opvatting van mevrouw S. over verzoeker was weergegeven. In deze brief werd benadrukt dat mevrouw S. verzoeker had leren kennen als een normale jongen. Daarnaast wees mevrouw S. er in deze brief op dat verzoeker zijn vaste baan zou kwijtraken als hij drie maanden uit de roulatie zou zijn. Bij de brief van mevrouw S. van 28 februari 1997 bevond zich voorts de oproep voor verzoeker om zijn resterende gevangenisstraf van 88 dagen met ingang van 17 maart 1997 uit te zitten in de gevangenis Oostereiland te Hoorn.

6. Op 20 februari 1997 verzocht mevrouw S. de procureur-generaal te Amsterdam om de gevangenisstraf ten uitvoer te leggen in de weekeinden en vakantieperioden. Op 6 maart 1997 deelde de procureur-generaal mee dat de duur van de opgelegde gevangenisstraf van drie maanden te lang was voor een dergelijke wijze van tenuitvoerlegging. Wel wees de procureur-generaal erop dat de begindatum van de gevangenisstraf op verzoek van de betrokkenen zo kan worden vastgesteld dat de tenuitvoerlegging niet al te slecht uitkomt. Op 14 maart 1997 deelde de procureur-generaal te Amsterdam aan de reclassering mee dat er geen bezwaar bestond tegen een uitstel van de tenuitvoerlegging tot 20 oktober 1997.

7. Bij brief van 17 maart 1997 reageerde de Minister van Justitie op de brief van 28 februari 1997 van mevrouw S. Uit de brief van de Minister bleek dat het verzoek om de gevangenisstraf van verzoeker om te zetten in een werkstraf was behandeld als (tweede) gratieverzoek. In haar brief deelde de Minister mee dat het verzoek was afgewezen. In dat verband deelde de Minister onder meer het volgende mee:

"Voor de beoordeling van een eerste gratieverzoek wordt rechterlijk advies gevraagd. Met betrekking tot een nader gratieverzoek schrijft artikel 3, vierde lid, van de Gratiwet echter voor, dat de inwinning van het rechterlijke advies over een gratieverzoek achterwege blijft, indien nog geen jaar geleden op een eerder verzoek om gratie van dezelfde straf of maatregel is beschikt, tenzij in het latere verzoekschrift een nieuwe omstandigheid is aangevoerd. De in het nadere gratieverzoek, met bijlage, aangevoerde omstandigheden zijn ook al naar voren gekomen in het kader van de behandeling van het eerdere gratieverzoek en derhalve reeds betrokken in de overwegingen die hebben geleid tot de afwijzende beschikking van 3 februari 1997. Ik moet u dan ook mededelen dat het nadere verzoekschrift mij geen aanknopingspunt geeft om de zaak opnieuw aan de rechter voor te leggen; ik zie derhalve geen aanleiding om terug te komen van de afwijzende beschikking van 3 februari j.l., krachtens Koninklijke machtiging genomen op een eerder verzoekschrift van gelijke strekking."

8. Op 18 maart 1997 diende de Reclassering Nederland, ressort Amsterdam, een derde gratieverzoek in. Het betrof een zogeheten spontaan verzoek, dat niet op verzoek van een

andere instantie tot stand was gekomen.

In dit verzoek staat onder meer:

"De advocaat heeft een gratie-verzoek ingediend maar daarin niet verzocht tot omzetting van de gevangenisstraf in een werkstraf. Betrokkene was niet op de hoogte van deze mogelijkheid en is afgegaan op wat de advocaat het beste vond om te adviseren. Het eerste gratie-verzoek is vervolgens afgewezen en betrokkene heeft toen een oproep gekregen om per 17 maart 1997 zijn straf uit te gaan zitten in een gevangenis te Hoorn. Er is vervolgens een verzoek gedaan om de straf in vakanties c.q. weekeinden uit te mogen zitten. Dit is afgewezen omdat het een te lange straf betreft. Wij hebben contact gekregen met betrokkene en hem geadviseerd alsnog een gratie-verzoek in te dienen met de vraag de gevangenisstraf om te zetten in een werkstraf. Vervolgens hebben wij om uitstel gevraagd bij de procureur-generaal te Amsterdam betreffende zijn meldingsdatum hetgeen accoord is bevonden. (...) Wij willen u verzoeken het nieuwe gratie-verzoek opnieuw te bekijken en mogelijk met voorrang te behandelen daar betrokkene uitstel heeft gekregen tot 20 oktober 1997 en het voor hem erg belangrijk is voor deze datum een beslissing te vernemen. Gezien het feit dat betrokkene een positieve wending heeft genomen, hij heeft nu een stabiele relatie en een vaste baan, ondersteunen wij het verzoek tot omzetting van de gevangenisstraf tot een werkstraf."

9. Op 17 september 1997 adviseerde de procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam positief op het derde gratieverzoek. In het advies staat onder meer:

"Een eerder gratieverzoek, waarbij door de raadsman van veroordeelde uitsluitend om strafvermindering werd gevraagd, is afgewezen. Nu weliswaar de persoonlijke omstandigheden van veroordeelde niet relevant gewijzigd zijn, doch hij thans aanbiedt, onbetaalde arbeid te verrichten, lijkt het niet juist hem de dupe te laten worden van de eerder door zijn raadsman gemaakte omissie. Ik moge adviseren de onvoorwaardelijke gevangenisstraf alsnog om te zetten in de straf van onbetaalde arbeid."

10. Bij faxbericht van 15 oktober 1997 verzocht de reclassering het Ministerie van Justitie om opschorting van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Verzoeker was opgeroepen om met ingang van 20 oktober 1997 de aan hem opgelegde gevangenisstraf te ondergaan.

Op 16 oktober 1996 werd de oproep opgeschort in afwachting van de beslissing op het gratieverzoek.

11. Op 27 oktober 1997 bracht het gerechtshof te Amsterdam een negatief advies uit over het derde gratieverzoek. In het advies staat onder meer:

"Gezien het arrest en de processtukken, alsmede vorenstaand verslag van het openbaar ministerie (zie hiervóór onder 9.; N.o.). (...) Ook bij zijn nadere gratierequest zijn door verzoeker geen feiten en/of omstandigheden aangevoerd, die indien ten tijde der berechting bekend tot een ander oordeel hadden kunnen leiden. Het hof acht dan ook geen grond voor gratieverlening aanwezig, ook niet mede gelet op het strafblad van verzoeker onder de voorwaarde van dienstverlening. Ook het nadere verzoek ware

derhalve af te wijzen."

12. Op 5 november 1997 deelde de Minister van Justitie verzoeker mee dat het derde gratieverzoek was afgewezen. In de brief is als motivering van het besluit, behalve de tekst van artikel 2 van de Gratiwet, onder meer het volgende opgenomen:

"Voor de beoordeling van het onderhavige gratieverzoek is opnieuw rechterlijk advies gevraagd. In uw geval heeft het gerecht aan Hare Majesteit de Koningin bericht dat ook in het onderhavige verzoekschrift geen feiten en/of omstandigheden aangevoerd zijn, die indien ten tijde van de berechting bekend tot een ander oordeel hadden kunnen leiden. Het hof acht dan ook geen grond voor gratieverlening aanwezig, ook niet mede gelet op uw strafblad onder de voorwaarde van dienstverlening en heeft geadviseerd het verzoek af te wijzen. Ik heb geen aanleiding kunnen vinden een van dit oordeel afwijkende beslissing te bevorderen."

13. Bij brief van 22 december 1997 werd verzoeker opgeroepen om zijn resterende gevangenisstraf van 88 dagen met ingang van 26 januari 1998 te ondergaan in de gevangenis Westlinge te Heerhugowaard.

14. Op 5 januari 1998 diende mevrouw S., de intermediair van verzoeker, met haar echtgenoot een vierde gratieverzoek voor verzoeker in. In dit gratieverzoek werd een hernieuwde beschrijving gegeven van de verbeterde levenswandel van verzoeker sedert 16 januari 1994, de datum van het misdrijf. Daarnaast werd aangegeven dat verzoeker inmiddels de schade die hij had veroorzaakt had vergoed. Voorts vermeldt het vierde gratieverzoek onder meer:

"Onze verzoeken om zijn straf om te zetten in werkstraf worden steeds afgewezen (...) omdat er geen andere omstandigheden worden bevonden in zijn leven. Wij vinden dat als je netjes op het rechte pad leeft en een vaste baan hebt, samenwoont met iemand die een eigen zaak heeft en ontzettend veel spijt hebt van je verleden, er wel degelijk (sprake is van; N.o.) andere omstandigheden. Zelfs de reclassering (...) heeft zich met deze zaak bemoeid. (Een medewerkster van de reclassering; N.o.) heeft alles in het werk gesteld om de straf omgezet te krijgen in werkstraf. (...) Wij willen absoluut niet dat zijn straf kwijtgescholden wordt, maar door omzetting in werkstraf kan hij misschien zijn baan behouden in de maatschappij. Inmiddels sleept deze zaak zich al vier jaar voort (...) Wilt u a.u.b. zo snel mogelijk reageren op deze brief, want anders moet hij zich 26 januari (1998; N.o.) al melden in de gevangenis."

15. Bij brief van 20 februari 1998 deelde de Minister van Justitie verzoeker mee geen aanleiding te zien om terug te komen van de afwijzende beschikking van 5 november 1997. In de brief staat, naast een weergave van de tekst van artikel 2 van de Gratiwet, onder meer het volgende mee:

"Voor de beoordeling van een eerste gratieverzoek wordt rechterlijk advies gevraagd. Met betrekking tot een nader gratieverzoek schrijft artikel 3, vierde lid, van de Gratiwet (zie **ACHTERGROND** onder 3.; N.o.) echter voor dat de inwinning van het rechterlijk advies over een gratieverzoek achterwege blijft indien nog geen jaar geleden op een eerder verzoek om gratie van dezelfde straf of maatregel is aangevoerd. Ik moet u echter

meedelen dat het nadere verzoekschrift mij geen aanknopingspunten geeft om de zaak opnieuw aan de rechter voor te leggen. Ook in de eerdere gratieverzoeken werden omstandigheden van familiale aard, de relatie met uw vriendin en uw werkring aangevoerd."

16. In de periode van 26 januari 1998 tot en met 24 april 1998 heeft verzoeker de aan hem opgelegde gevangenisstraf ondergaan. Hij werd bij aanvang van de detentie ontslagen door zijn werkgever, en na afloop daarvan weer in dienst genomen.

B. Standpunt van verzoeker 1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder **KLACHT**.

2. In aanvulling op de klacht deelde de intermediair van verzoeker onder meer nog het volgende mee:

"Ik vraag echt niet of ze de straf kwijtschelden, je moet nu eenmaal niet met justitie in aanraking komen, ik vraag alleen of de straf omgezet kan worden in werkstraf. Gezien de hele situatie denk ik dat (verzoeker; N.o.) daar meer van leert, dan van een gevangenisstraf die hem vermoedelijk ook zijn baan nog kost."

. Standpunt van de Minister van Justitie

1. Op 30 maart 1998 reageerde de Minister van Justitie op de klacht. Bij de brief van de Minister waren afschriften uit het gratiedossier van verzoeker gevoegd. De relevante gedeelten uit het dossier staan hiervóór weergegeven, onder A. Feiten. In de brief van de Minister staat onder meer het volgende:

"Bij brief van 18 maart 1997 heeft de Reclassering Nederland (...) op eigen verzoek ("spontaan") een gratieverzoek ingediend waarbij verzocht werd de gevangenisstraf om te zetten tot een werkstraf. Dit is derhalve het derde gratieverzoek. (...) Op 3 november 1997 heb ik het gratie-adviesformulier ontvangen. Uit dat formulier blijkt dat de procureur-generaal te Amsterdam op 17 september 1997 aan het gerechtshof te Amsterdam heeft geadviseerd de onvoorwaardelijke gevangenisstraf alsnog om te zetten in de straf van onbetaalde arbeid. Het gerechtshof te Amsterdam heeft echter geadviseerd het gratieverzoek af te wijzen. (Zie hiervóór onder A.11.; N.o.). (...) Wettelijk kader Uit de memorie van toelichting op de Gratiewet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19 075, nrs. 1-3, blz. 14 en 15:

'De uitoefening van het recht van gratie behoort tot de bevoegdheid van de Kroon. De Grondwet schrijft voor dat deze bevoegdheid slechts na advisering door de rechter kan worden uitgeoefend en accentueert daarmee het belang dat aan deze advisering moet worden gehecht. Immers, er dient voor te worden gewaakt dat het

gratierecht op een wijze wordt uitgeoefend waardoor op ongepaste wijze in de rechtspraak zou worden ingegrepen. Het gratie-instrument strekt er niet toe de Kroon in de gelegenheid te stellen van een van de rechter afwijkend inzicht te doen blijken omtrent de strafrechtstoepassing, doch om ertoe bij te dragen dat door de onafhankelijke rechter opgelegde sancties in overeenstemming met eisen van rechtvaardigheid, humaniteit en doelmatigheid ten uitvoer worden gelegd. De praktijk laat zien dat het gratierecht

doorgaans in overeenstemming met de inzichten van de adviserende rechter wordt toegepast.' De Gratiewet van 23 december 1987, laatstelijk gewijzigd bij wet van 18 januari 1996, Stb. 1996, 39. Artikel 2 van de Gratiewet luidt: (zie **ACHTERGROND**, onder 2.; N.o.); (...) Artikel 18, tweede lid, van de Gratiewet luidt: (zie **ACHTERGROND**, onder 2.; N.o.); (...) Uit de memorie van toelichting op de Gratiewet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19 075, nrs. 1-3, blz. 16:

'Een der consequenties van dit voorstel is, dat beslissingen waarin verzoekschriften om gratie niet of niet volledig worden gehonoreerd jegens de betrokkene inhoudelijker kunnen worden gemotiveerd, dan tot op heden gebruikelijk is. De kennisgeving waarmee de veroordeelde en de verzoeker, zo deze een ander is, van een afwijzende beslissing op de hoogte worden gebracht luidt thans: "De in uw verzoekschrift aangevoerde motieven en de uit het ingestelde onderzoek naar voren gekomen omstandigheden hebben niet tot een gunstige beslissing kunnen leiden." Wanneer wij voorstellen, uitdrukkelijk te bepalen dat de betrokkene onder opgaaf van redenen van een afwijzende beslissing in kennis dient te worden gesteld (artikel 18, tweede lid) zal de bovenaangehaalde standaardformule niet gehandhaafd kunnen worden. Intussen ontveinzen wij ons niet dat het onvermijdelijk zal zijn dat ook in de toekomst zal worden teruggevallen op bepaalde, aan de bewoordingen van het voorgestelde artikel 2 ontleende, vaste formuleringen. Het grote en jaarlijks nog altijd stijgende aantal te behandelen gratieverzoeken en het navenant te nemen aantal afwijzende beslissingen noopt daar nu eenmaal toe (volgt overzicht aan verzoeken, ondertekenaar). Niettemin zal, zo de

voorgestelde bepalingen tot wet worden verheven, worden getracht afwijzende beslissingen van een meer op het individuele geval toegesneden motivering te voorzien, waarin in eenvoudige bewoordingen de redenen worden uiteengezet waarom het verzoek niet voor (volledige) inwilliging in aanmerking komt.' In de praktijk wijs ik bij een afwijzende beslissing de betrokkene op de tekst van artikel 2 van de Gratiewet en, indien de betrokken rechter een gemotiveerde beslissing heeft gegeven, de reden van afwijzing. (...) Reactie op de klacht In mijn besluit van 5 november 1997 heb ik de heer K. de inhoud van artikel 2 van de Gratiewet meegedeeld en heb vervolgens het verzoek om gratie om de volgende reden afgewezen: (zie hiervóór A. de feiten, onder 12; N.o.). In zijn advies verwijst het gerechtshof Amsterdam naar de feiten en omstandigheden bekend ten tijde van de berechting. De heer K. kent deze feiten en omstandigheden. Nu op grond van de Gratiewet het advies van het desbetreffende gerecht van belang is en deze afwijzend heeft geadviseerd, hetgeen ik vermeld heb in de beschikking, is mede gelet op hetgeen daaromtrent in de Memorie van Toelichting is uiteengezet naar mijn mening zijn beslissing voldoende gemotiveerd. Verzoekers klacht acht ik dan ook ongegrond." D. Reactie van verzoeker Op 18 mei 1998 reageerde de intermediair van verzoeker op het standpunt van de Minister van Justitie. Zij lieten weten zich niet te kunnen verenigen met hetgeen de Minister naar voren had gebracht en handhaafde haar opvatting dat onvoldoende rekening was gehouden met de ontwikkelingen in het leven van verzoeker.



## Beoordeling

1. Verzoeker klaagt erover dat de Minister van Justitie de beslissing van 5 november 1997 tot afwijzing van zijn gratieverzoek van 18 maart 1997 niet voldoende heeft gemotiveerd.

2.1. In artikel 122, eerste lid, van de Grondwet wordt 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. In gratieprocedures wordt mede daarom terecht veel gewicht toegekend aan het rechterlijk advies. De Minister van Justitie heeft echter een eigen verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke beslissing op een gratieverzoek en de motivering daarvan. In verband daarmee dient de Minister te beoordelen of het rechterlijk advies en de verdere stukken het te nemen besluit op het gratieverzoek kunnen dragen. In de memorie van toelichting bij artikel 2 van de Gratiwet komt dit onder meer tot uitdrukking in de opvatting van de toenmalige Minister van Justitie dat beslissingen waarbij gratieverzoeken geheel of ten dele worden afgewezen, inhoudelijker kunnen worden gemotiveerd dan voorheen gebruikelijk was (zie **BEVINDINGEN** onder C.).

2.2. Artikel 2 van de Gratiwet (zie **ACHTERGROND**, onder 2.1.) kent twee gronden voor gratieverlening. De eerste grond betreft de vraag of in het gratieverzoek omstandigheden naar voren worden gebracht waarmee de rechter geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen houden. De tweede grond betreft de vraag of met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing nog wel een met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend.

3. Bij arrest van het gerechtshof te Amsterdam van 7 december 1994 werd verzoeker veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van drie maanden, met aftrek van voorarrest. Op 19 augustus 1996, 28 februari 1997, 18 maart 1997 en 5 januari 1998 werden namens verzoeker gratieverzoeken ingediend. Met uitzondering van het eerste verzoek, waren deze gratieverzoeken erop gericht dat verzoeker een werkstraf zou mogen ondergaan in plaats van de opgelegde gevangenisstraf. In alle vier gratieverzoeken werden omstandigheden aangevoerd die betrekking hadden op de persoonlijke ontwikkeling van verzoeker sedert 16 januari 1994, de datum van het misdrijf waarvoor hij was veroordeeld, naast omstandigheden van familiale aard en ten aanzien van de relatie met zijn vriendin en zijn werkring.

4. Verzoeker stelt zich op het standpunt dat de afwijzende beslissing van 5 november 1997 op het (derde) gratieverzoek, van 18 maart 1997, onvoldoende rekening hield met, kort gezegd, alle positieve ontwikkelingen die zich in zijn leven sedert 16 januari 1994 hadden voorgedaan. Daarbij was volgens verzoeker bovendien onvoldoende ingegaan op de door hem aangevoerde omstandigheid dat hij zijn baan zou verliezen indien hij drie maanden onafgebroken gevangenisstraf zou moeten ondergaan.

De Minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat het gratieverzoek voldoende gemotiveerd is afgewezen, met name gezien de inhoud van het daartoe strekkende advies van het gerechtshof te Amsterdam.

5. Voor de beoordeling van de vraag of de beslissing van 5 november 1997 voldoende was gemotiveerd, is allereerst het volgende van belang. Het derde gratieverzoek, van 18 maart 1997, bevatte inhoudelijk één element dat nog niet eerder voor advies aan de rechter was voorgelegd, te weten het verzoek de gevangenisstraf om te zetten in een werkstraf. Zowel in het verslag van de procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam, als in het advies van dit gerechtshof is gemotiveerd ingegaan op de door de reclassering namens verzoeker naar voren gebrachte gronden voor het derde gratieverzoek. Het gerechtshof heeft in de motivering van het advies onder meer aandacht besteed aan de vraag of sprake was van nieuwe feiten of omstandigheden die indien ten tijde van de berechting bekend dan tot een ander oordeel hadden kunnen leiden. In het verslag van de procureur-generaal, waar het gerechtshof in zijn advies naar verwijst, is de omstandigheid dat namens verzoeker het aanbod is gedaan om onbetaalde arbeid te verrichten, opgenomen als reden om positief te adviseren op het gratieverzoek. Tegen de achtergrond van de genoemde overwegingen en gezien het strafblad van verzoeker heeft het gerechtshof echter geadviseerd het gratieverzoek af te wijzen.

6. Met het voorgaande staat vast dat de wettelijke procedure van advisering zowel procedureel als inhoudelijk correct is verlopen. Alle door verzoeker naar voren gebrachte omstandigheden waren in die procedure aan de orde geweest. Daarmee kon de Minister in redelijkheid besluiten het advies van het gerechtshof te Amsterdam te volgen en het gratieverzoek af te wijzen. In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

7. Ten overvloede wordt het volgende overwogen. In de beslissing van 5 november 1997 heeft de Minister een weergave opgenomen van het advies van het gerechtshof. Uit dit advies komt - behoudens een verwijzing naar het verslag van de procureur-generaal - niet naar voren dat het hof, door kennisname van dit verslag, ook aandacht heeft besteed aan het aanbod van verzoeker om onbetaalde arbeid te verrichten. Verzoeker kreeg bij het besluit van 5 november 1997 geen afschrift toegezonden van het verslag van de procureur-generaal. Daardoor kon bij hem de vraag opkomen of het genoemde aanbod wel voldoende aandacht had gekregen. In verband daarmee was het passend geweest wanneer in het besluit op enigerlei wijze ook tot uitdrukking zou zijn gekomen dat in de advisering ook aandacht was besteed

aan het aanbod van verzoeker tot het verrichten van onbetaalde arbeid. Het feit dat dit niet is gebeurd, gaf echter onvoldoende reden om de onderzochte gedraging aan te merken als niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Justitie is niet gegrond.

## BIJLAGE ACHTERGROND

### 1. Grondwet Artikel 122, eerste lid:

"1. 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."

### 2. Gratiwet: artikel 2

#### 2.1. Artikel 2 van de Gratiwet luidt:

"Gratie kan worden verleend a. op grond van enige omstandigheid, waarmede 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; dan wel b. indien 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."

2.2. In de memorie van toelichting bij artikel 2 van de Gratiwet staat onder meer (Tweede Kamer, 1984-1985, 19 075, nrs 1-3):

#### Artikel 2:

"Uit het gebruik van het woord "kan" in de aanhef blijkt dat de justitiabele geen afdwingbaar recht op gratieverlening kan doen gelden. Uitoefening van het gratierecht is een bevoegdheid van de Kroon. (...) Onderdeel a is aldus geformuleerd, dat niet alleen omstandigheden, die op het tijdstip van de rechterlijke beslissing nog niet bestonden in beschouwing komen maar ook omstandigheden, die op dat tijdstip of voordien voorzienbaar waren doch waaraan, naar achteraf moet worden geconstateerd, door de rechter geen of onvoldoende betekenis gehecht. De formulering is ruim genoeg om daar ook de omstandigheid onder te laten vallen, dat de rechter blijkt de wet onjuist te hebben toegepast, bij voorbeeld door

twee onverenigbare hoofdstraffen op te leggen (hetgeen in een uitzonderlijk geval wel is voorgekomen). Het zal duidelijk zijn, dat uit het advies van de rechter zal moeten blijken of hij in de door de verzoeker aangedragen omstandigheid inderdaad reden vindt om te veronderstellen dat hij een andere straf of maatregel zou hebben opgelegd, of zelfs daarvan zou hebben afgezien en volstaan met het uitspreken van een schuldigverklaring. (...) De onder b geformuleerde gratiegrond is, zoals gezegd in het algemeen gedeelte van de toelichting, primair gericht op langgestraften. Dat neemt niet weg dat ook bij korte straffen een doelmatigheistoetsing tot gratieverlening kan leiden. Wanneer bij voorbeeld een rechter adviseert een vrijheidsstraf van 10 dagen te verminderen tot 4 dagen, wordt dikwijls voorgesteld de vrijheidsstraf dan maar geheel kwijt te schelden, eventueel onder voorwaarde van het betalen van een geldsom. Met de strafrechtstoepassing wordt niet slecht één doel nagestreefd doch uiteenlopende doelen. Tot die doelen behoren conflictoplossing, vergelding, inprenting van normbesef en boetedoening, generale preventie, en beveiliging van de maatschappij, resocialisatie. Welk doel in het concrete geval wordt nagestreefd zal allereerst afhankelijk zijn van de aard van het gepleegde delict, maar voorts ook van de fase van de strafrechtspleging waarin de afdoening van de

zaak zich bevindt. Bij veroordelingen tot geldboeten komen de twee laatstgenoemde doelen in het geheel niet in beeld. Die doelen spelen vooral bij de tenuitvoerlegging van lange vrijheidsstraffen een voorname rol. Kortom, men zal zich bij de toetsing aan deze grond voor gratieverlening ervan moeten vergewissen of de motieven, die de rechter tot de keuze van de opgelegde straf of maatregel hebben gebracht nog gelden en of de functie die de tenuitvoerlegging of verdere tenuitvoerlegging van die beslissing is toegedacht nog kan worden waargemaakt. Zo is bij voorbeeld denkbaar, dat de rechter met het opleggen van een bepaalde sanctie primair beoogd heeft de veroordeelde ertoe te brengen onmiddellijk met zijn verboden gedrag te stoppen en verdere herhaling te voorkomen. Indien echter de tenuitvoerlegging van die sanctie, door traag optreden van de daarmee belaste instanties, vele maanden op zich laat wachten, is het effect, dat de rechter met de strafoplegging beoogde goeddeels verloren gegaan. Dan zou hij daarin aanleiding kunnen vinden om op de in onderdeel b genoemde grond tot inwilliging van een gratieverzoek te adviseren. Men kan natuurlijk stellen, dat met de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing altijd het met de strafrechtstoepassing na te streven doel, dat rechterlijke beslissingen worden ten uitvoer gelegd, wordt gediend. Om een dergelijke cirkelredenering te voorkomen zijn de woorden "in redelijkheid"

gebezigd. Waar het om gaat, is dat die tenuitvoerlegging of verdere tenuitvoerlegging nog een inhoudelijke betekenis, nog zin heeft."

3. Gratiwet: Overige relevante artikelen Artikel 3:

"1. Omtrent verzoekschriften, overeenkomstig de wettelijke voorschriften ingediend, om vermindering, verandering of kwijtschelding van straffen of maatregelen, bij beslissing van een Nederlandse strafrechter opgelegd, wordt door Onze Minister, voordat daarop wordt beschikt, het advies ingewonnen van het gerecht dat de straf of maatregel heeft opgelegd. Indien het verzoekschrift betrekking heeft op een straf waarvan de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging is gelast door een ander gerecht dan hetwelk deze heeft opgelegd, wordt, in afwijking van het voorgaande, het advies ingewonnen van het gerecht dat die tenuitvoerlegging heeft gelast. Verzoekschriften die niet bij Ons zijn ingediend worden onverwijld aan Ons voorgelegd.

2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt als gerecht dat de straf of maatregel heeft opgelegd mede aangemerkt:

a. het gerecht dat in hoger beroep een rechterlijke beslissing ten aanzien van de oplegging van straf of van een maatregel heeft bevestigd; b. het gerecht dat een bezwaar, hem voorgelegd ingevolge artikel 35 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen, ongegrond heeft verklaard.

3. (...)

4. De drie voorgaande leden blijven buiten toepassing indien het verzoekschrift is voorafgegaan door een eerder verzoekschrift om gratie van dezelfde straf of maatregel, waarop ingevolge deze wet of de Gratieregeling 1976 binnen één jaar voor de indiening van het tweede verzoekschrift is beschikt, tenzij in het latere verzoekschrift een nieuwe omstandigheid is aangevoerd.

5. (...) Artikel 4:

"1. Onze Minister zendt een verzoekschrift om gratie door tussenkomst van het openbaar ministerie aan het krachtens het voorgaande artikel aangewezen gerecht.

2. Het openbaar ministerie draagt zorg dat de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel waarvan gratie is verzocht wordt of blijft opgeschort overeenkomstig de te dien aanzien geldende wettelijke voorschriften.

3. Indien naar het oordeel van het openbaar ministerie aanleiding bestaat de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraf op te schorten of te schorsen met toepassing van artikel 559a, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, doet het daaromtrent onverwijld een voorstel aan Onze Minister." Artikel 5:

"1. Het openbaar ministerie doet over het verzoekschrift verslag aan het gerecht en geeft een oordeel over de beslissing die daarop ware te nemen. Daartoe wordt degene aan wie de straf of maatregel waarvan gratie wordt verzocht is opgelegd zo enigszins mogelijk door of vanwege het openbaar ministerie gehoord.

2. Het verslag van het openbaar ministerie behelst alle inlichtingen die op de beoordeling van het verzoekschrift van invloed kunnen zijn.

3. Onze Minister geeft nadere voorschriften omtrent de inrichting van het verslag en de daarbij te voegen bescheiden en opgaven." Artikel 6:

"Het gerecht zendt zijn advies, met daarbij gevoegd het verslag van het openbaar ministerie, aan Onze Minister." Artikel 7:

"1. Het rechterlijk advies is met redenen omkleed en ondertekend.

2. Zo het rechterlijk advies niet met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, wordt het gevoelen van de minderheid met de daarvoor aangevoerde gronden en de verhouding van de stemmen in het advies medegedeeld." Artikel 8, eerste lid:

"1. Tenzij Wij anders hebben bepaald, is Onze Minister gemachtigd afwijzend op een verzoekschrift om gratie te beschikken, indien hij meent dat het niet voor inwilliging in aanmerking komt en tevens a. het rechterlijk advies afwijzend luidt, dan wel b. de inwinning van het rechterlijk advies op grond van artikel 3, vierde lid, achterwege is gebleven." Artikel 9:

"Onze Minister zendt de verzoekschriften die niet overeenkomstig het eerste lid van het vorige artikel zijn afgedaan aan Ons toe met zijn voordracht omtrent het op het verzoek te nemen besluit.

Bijgevoegd worden het rechterlijk advies en het verslag van het openbaar ministerie met de daarbij behorende bescheiden en opgaven." Artikel 12:

"Naar aanleiding van een verzoekschrift om gratie kan zowel Onze Minister als het gerecht en het openbaar ministerie omtrent degene aan wie de straf of maatregel waarop het verzoek betrekking heeft is opgelegd inlichtingen inwinnen bij de daarvoor in aanmerking komende autoriteiten, instellingen of personen. Indien de ontvangen inlichtingen daartoe naar het oordeel van Onze Minister aanleiding geven, kan hij nader advies inwinnen van het gerecht dat de straf of maatregel heeft opgelegd, of van het in artikel 3, derde lid,

bedoelde gerecht." Artikel 13, eerste en tweede lid:

"1. Gratie kan worden verleend onder voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen. Deze voorwaarden mogen de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet beperken.

2. Als voorwaarde kan worden gesteld dat de veroordeelde overeenkomstig de daaromtrent vastgestelde wettelijke voorschriften bepaalde arbeid ten algemene nutte verricht of, indien de veroordeelde de leeftijd van achttien jaren niet heeft bereikt, arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade verricht, dan wel een leerproject volgt. (...)" Artikel 18:

"1. Wanneer gunstig op een verzoek om gratie is beschikt wordt een afschrift van het daartoe strekkende koninklijk besluit aan degene aan wie de straf of maatregel werd opgelegd uitgereikt en de verzoeker, zo deze een ander is, van de gratieverlening in kennis gesteld.

2. Wanneer het verzoek wordt afgewezen stelt Onze Minister degene aan wie de straf of maatregel werd opgelegd en de verzoeker, zo deze een ander is, daarvan onder opgaaf van redenen in kennis. (...)"