

Rapport

Datum: 30 augustus 1999

Rapportnummer: 1999/373

Klacht

Op 7 december 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K. te Middelburg, ingediend door de heer mr. G.P. Hamer, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de officier van justitie te 's-Gravenhage. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de officier van justitie te 's-Gravenhage in november 1998 in strijd met artikel 558a, derde lid (oud, thans tweede lid) van het Wetboek van Strafvordering, geen opschortende werking heeft verleend aan zijn gratieverzoek van 27 maart 1998.

Achtergrond

I. Zelfmelders Op grond van artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering is de tenuitvoerlegging van (vrijheids-)straffen die zijn opgelegd door de rechter in handen van de officier van justitie. Er is geen nadere wettelijke regeling voor de wijze waarop de officier van justitie de tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen dient te effectueren. De tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen aan meerderjarige mannen die zich voorafgaand aan die tenuitvoerlegging in vrijheid bevinden, en die naar de mening van de bevoegde officier van justitie in aanmerking komen voor de zelfmelding procedure, is geregeld in de circulaire 298/380 van april 1980 van de Minister van Justitie. Uit de circulaire volgt dat de bevoegde officier van justitie de tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen die voor de zelfmelding procedure in aanmerking komen, in handen stelt van het Bureau Bijzondere Diensten van het Penitentiair Selectie Centrum van het Ministerie van Justitie. Dit bureau zendt een oproep aan de veroordeelde met daarin onder meer de gegevens van de tenuitvoer te leggen straf, de datum en de plaats waarop de veroordeelde zich dient te melden. Naar aanleiding van die oproep kan de veroordeelde zich op de aangegeven tijd en plaats melden of hij kan bezwaar maken tegen de aangewezen melding waarop de tenuitvoerlegging verder in handen van de bevoegde officier van justitie wordt gesteld.

Wanneer de veroordeelde niet reageert op de oproep, wordt hij op last van de bevoegde officier van justitie aangehouden ter executie van de opgelegde gevangenisstraf.

II. Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Stb. 1994, 494) Artikel 66:

"1. De ingezetene die zijn adres wijzigt, is verplicht binnen vijf dagen na de wijziging van het adres bij het bestuur van de gemeente waar hij zijn nieuwe adres heeft, schriftelijk aangifte van adreswijziging te doen. Indien een ingezetene geen woonadres heeft, dient hij een briefadres te kiezen en is hij verplicht overeenkomstig het bepaalde in de vorige volzin aangifte van adreswijziging te doen.

2. Hij doet in die aangifte mededeling van het nieuwe en het vorige adres." Artikel 147:

"1. Overtreding van de artikelen 65, 66, 67, vijfde lid, 68, 69, 70, 71, 72, 75 en 76 wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie.

2. De in het eerste lid strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen." III. **Wetboek van Strafrecht** Artikel 26:

"De gevangenisstraf en de hechtenis gaan, voor zover elk van deze straffen betreft, in:

a. ten aanzien van veroordeelden die zich in voorlopige hechtenis bevinden ter zake van het feit waarvoor zij veroordeeld zijn, op de dag waarop de rechterlijke uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan; b. ten aanzien van andere veroordeelden, op de dag van de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak." IV. **Wetboek van Strafvordering** Artikel 553:

"De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen geschiedt door het openbaar ministerie dan wel op voordracht van deze door Onze Minister." Artikel 558:

"1. Terzake van alle door de Nederlandse strafrechter onherroepelijk opgelegde hoofdstraffen en bijkomende straffen kan gratie worden verzocht en verleend, met uitzondering van onvoorwaardelijke geldboeten tot en met een bedrag van vijfhonderd gulden.

2. Gratie kan voorts worden verzocht en verleend terzake van straffen krachtens een rechterlijke beslissing in een vreemde staat opgelegd, en in Nederland ten uitvoer te leggen met toepassing van artikel 43 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen of na ongegrondverklaring van een bezwaarschrift ingediend krachtens artikel 35 van die wet.

3. Ter zake van door de Nederlandse rechter onherroepelijk opgelegde maatregelen van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege, onttrekking aan het verkeer en ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel kan gratie worden verzocht en verleend." Artikel 558a:

"1. Een verzoekschrift om gratie schort de tenuitvoerlegging of ingang van de straf waarvan gratie wordt verzocht, op in de gevallen, waarin het verzoek betrekking heeft op een onherroepelijk vonnis of arrest met een veroordeling tot:

a°. een vrijheidsstraf van zes maanden of minder, behoudens het in artikel 559, onder c bepaalde; b°. een vrijheidsstraf van zes maanden of minder, die voorwaardelijk was opgelegd en waarvan ingevolge artikel 14g of 77dd van het Wetboek van Strafrecht de tenuitvoerlegging is bevolen, behoudens het in artikel 559, onder c, bepaalde; c°. een geldboete tot een bedrag van meer dan 500 gulden, waarvan de tenuitvoerlegging nog niet is aangevangen.

2. Een verzoekschrift om gratie schort de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel op in de gevallen, waarin een jaar na het onherroepelijk worden van de rechterlijke beslissing waarvan gratie wordt verzocht, de tenuitvoerlegging, anders dan op verzoek van de veroordeelde, nog niet is aangevangen."

Artikel 559:

"Artikel 558a blijft buiten toepassing indien:

a°. de veroordeelde zich aan de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis of de vrijheidsstraf heeft onttrokken; b°. de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen, hetzij uit hoofde van de rechterlijke beslissing, waarbij de vrijheidsstraf, waarvan gratie wordt verzocht, werd opgelegd, hetzij uit anderen hoofde krachtens rechterlijke beslissing

in Nederland of in een vreemde staat; c°. de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen voor een periode van zes maanden of minder, en de aansluitende tenuitvoerlegging van nog ten uitvoer te leggen vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen door opschorting zou worden verhinderd; d°. het verzoekschrift om gratie betrekking heeft op een straf of straffen, dan wel maatregel of maatregelen, ten aanzien waarvan reeds eerder op een verzoekschrift om gratie is beschikt; e°. het verzoekschrift wordt ingediend op het tijdstip dat de veroordeelde tot een vrijheidsstraf zich bevindt op het grondgebied van een vreemde staat, welke staat een Nederlands verzoek om zijn uitlevering in behandeling heeft genomen of met het oog daarop zijn voorlopige aanhouding heeft gelast; f°. het verzoek betrekking heeft op straffen of maatregelen, waarvan de tenuitvoerlegging aan een vreemde staat is overgedragen." Artikel 559a was tot 1 mei 1996 genummerd artikel 560. Met ingang van 1 mei 1996 luidt deze bepaling:

"1. De opschorting gaat in, zodra het openbaar ministerie dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing is belast, kennis heeft gekregen van de indiening van het verzoekschrift om gratie. De opschorting duurt totdat op het verzoekschrift is beschikt.

2. Wanneer een verzoekschrift om gratie van een vrijheidsstraf of van de maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege is ingediend, zonder dat de wet daaraan de opschorting van de tenuitvoerlegging verbindt, kan Onze Minister van Justitie niettemin bepalen dat de tenuitvoerlegging wordt of blijft opgeschort of wel dat zij wordt of blijft geschorst, zolang op het verzoek niet is beschikt." Artikel 561, eerste lid:

"Voor zover de tenuitvoerlegging is toegelaten, wordt het vonnis of arrest zodra mogelijk ten uitvoer gelegd."

V. Arrest van het gerechtshof te Leeuwarden van 21 augustus 1996 (NJ 1998/107)

1. In dit arrest kwam de vraag aan de orde of de in art. 560, eerste lid, (oud) van het Wetboek van Strafvordering (zie hierna onder 2.) bedoelde tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf geacht moet worden reeds een aanvang te hebben genomen op het tijdstip waarop degene die - als zogenaamde zelfmelder - vanwege het openbaar ministerie is opgeroepen die straf te ondergaan zich daartoe bij de aangewezen gevangenis had moeten melden, maar dit niet heeft gedaan. In dit arrest wordt onder meer overwogen dat met de verzending van de oproep aan een veroordeelde om de hem opgelegde gevangenisstraf te ondergaan, nog geen sprake is van de aanvang van tenuitvoerlegging van die gevangenisstraf. Verder was de vraag aan de orde of het gratieverzoek dat was ingediend na ontvangst van de oproep, was gedaan na aanvang van de tenuitvoerlegging van die straf. Het gerechtshof kwam mede op basis van de memorie van toelichting bij de thans geldende wettelijke regeling tot de conclusie dat een gratieverzoek dat is ingediend na ontvangst van de zelfmelders oproep opschortende werking heeft.

2. Artikel 560, eerste lid van het **Wetboek van Strafvordering** luidde tot 1 mei 1996, voor zover hier relevant:

"...schort de indiening van een verzoekschrift om gratie de tenuitvoerlegging van een straf (...) die nog niet is aangevangen op, zodra het openbaar ministerie dat met de

tenuitvoerlegging is belast daarmee bekend is gemaakt..." VI. In de **Memorie van Toelichting** op wetsontwerp 23 960 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, nr. 3, pagina 2, betreffende een herziening van de gratie-regeling) staat onder meer:

"De thans geldende regeling heeft tot gevolg dat wel opschortende werking toekomt aan gratieverzoeken van veroordeelden, die - (...) - zich aan de executie hebben onttrokken door geen acht te slaan op eerdere gerechtelijke aanschrijvingen en oproepingen; - (...)" Met de voorgestelde herziening van de gratieregeling werd onder meer beoogd om een einde te maken aan een aantal consequenties van de algemene opschortende werking.

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. Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoeker over en weer de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoeker werd bij vonnis van 22 december 1995 van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van 270 dagen. Na aftrek van het voorarrest moest verzoeker nog 268 dagen van deze straf ondergaan.
2. Op 15 oktober 1996 heeft de dienst justitiële inrichtingen van het Ministerie van Justitie een oproep voor het met ingang van 18 november 1996 ondergaan van deze gevangenisstraf verzonden aan het laatst bekende adres van verzoeker. De oproep werd als onbestelbaar retour ontvangen. Op 2 maart 1998 zond het hoofd van het bureau bijzondere diensten van de dienst justitiële inrichtingen van het Ministerie van Justitie een brief aan de gemachtigde van verzoeker. In deze brief staat:
 "...doe ik u overeenkomstig uw verzoek bijgevoegd een afschrift toekomen van de op 15 oktober 1996 aan uw cliënt toegezonden oproep tot melden (zie hierna onder A.4.; N.o.). Voor de volledigheid bericht ik u dat deze oproep in verband met onbestelbaarheid op 18 oktober 1996 retour is ontvangen. Een nadien uitgevoerde adresverificatie leerde dat betrokkene niet ingeschreven stond in het bevolkingsregister van de gemeente Den Haag. Het ontbreken van een aktueel verblijfsadres van uw cliënt heeft er uiteindelijk toe geleid

dat hij ter arrestatie werd opgenomen in het opsporingsregister...".

4. Bij de brief van het hoofd van het bureau bijzondere diensten van 2 maart 1998 bevond zich een kopie van de aan verzoeker gerichte oproep van 15 oktober 1996. Uit de oproep blijkt dat verzoeker naast de voornoemde gevangenisstraf van 268 dagen, ook een gevangenisstraf van 429 dagen diende te ondergaan die aan hem was opgelegd door het gerechtshof te 's-Gravenhage. De totale strafduur zou, gelet op de regeling terzake vervroegde invrijheidstelling, 457 dagen bedragen.

5. Op 27 maart 1998 is namens verzoeker een gratieverzoek ingediend bij het Ministerie van Justitie. Op die datum zond de gemachtigde van verzoeker een afschrift van het gratieverzoek aan de officier van justitie te 's-Gravenhage, die verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de aan verzoeker opgelegde straf. In de brief aan de officier van justitie staat verder onder meer:

"Nu cliënt reeds lang geleden veroordeeld is en de executie van de gevangenisstraf nog niet is aangevangen, verzoek ik u vriendelijk om opschortende werking te verlenen aan het gratieverzoek, dit totdat beslist is op het gratieverzoek"

6. Op 24 april 1998 schreef de officier van justitie te 's-Gravenhage de gemachtigde van verzoeker onder meer het volgende:

"Doordat het gratieverzoek betrekking heeft op een gevangenisstraf van 9 maanden verleent de wet geen opschortende werking aan de executie door middel van de indiening daarvan (zie art. 558 a lid 1 a SV). Beschouwingen omtrent de termijn van onherroepelijkheid en/of het uitgaan van een arrestatiebevel behoeven in dat verband (inderdaad) niet meer in discussie te komen" 7. Op 8 november 1998 is verzoeker aangehouden op basis van een tegen hem uitgevaardigd arrestatiebevel.

8. Bij brief van 9 november 1998 schreef de gemachtigde van verzoeker een brief aan het openbaar ministerie. In deze brief staat onder meer:

"In deze zaak is er een gratieverzoek ingediend bij het ministerie van justitie en wel op 6 april 1998. Dit gratieverzoek is nog bij het Ministerie van Justitie in behandeling. Van belang is verder dat er nog redelijk recente voorlichtingsrapportage is opgemaakt ten behoeve van dit gratieverzoek. (...) Het gratieverzoek is ingediend ruim een jaar nadat de rechterlijke beslissing, waarvoor gratie werd verzocht, onherroepelijk was geworden. Daar komt nog bij dat de straf verder op geen enkele wijze was aangevangen toen het gratieverzoek ingediend werd. Gegeven het één en ander is de tenuitvoerlegging dan ook flagrant onrechtmatig. Bij dit alles komt nog dat ik van mening ben dat voorzover aan cliënt nog geen opschortende werking verleend is op grond van de wet, toch in elk geval opschortende werking aan hem verleend dient te worden dit hangende het gratieverzoek en ook mede gegeven de inhoud van de voorlichtingsrapportage die heel duidelijk is. Gaarne verneem ik dan ook van u per omgaande de executie van het vonnis opgeschort wordt. In dit verband wijs ik u expliciet op artikel 558 a lid 3."

9. Bij de brief van de gemachtigde van verzoeker van 9 november 1999 was een reclasseringsrapport gevoegd. Dit reclasseringsrapport was op 27 april 1998 geschreven ter ondersteuning van het gratieverzoek. In het reclasseringsrapport staat onder meer een adres van verzoeker vermeld, dat niet gelijk is aan het adres dat staat vermeld in de voor

verzoeker bestemde oproep van 15 oktober 1996 (zie hiervóór onder A.4.).

10. Op 10 november 1998 zond de gemachtigde van verzoeker een rappèlbrief aan het openbaar ministerie. Bij brief van 16 november 1998 aan de gemachtigde van verzoeker schreef de officier van justitie onder meer:

"De door u genoemde schorsingsbepaling van artikel 558a, lid 2 SV. (tenuitvoerlegging niet binnen 1 jaar na onherroepelijk worden vonnis) blijft buiten toepassing, indien veroordeelde zich aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf heeft onttrokken (...). In casu werd het vonnis van 22 december 1995 onherroepelijk op 6 januari 1996. Aan de oproep om zich te melden in Bankenbosch op 18 november 1996 heeft veroordeelde niet voldaan. Na adresverificatie bleek van veroordeelde geen bekend adres meer te zijn opgenomen in de G.B.A. In dit geval is het niet ontvangen van de oproep dan ook voor risico en rekening van uw client. Het door u bijgevoegde arrest van het Hof Leeuwarden (21 augustus 1996) (zie achtergrond, onder V.; N.o.) heeft eerder betrekking op art. 558a lid 3 dan op 558a, sub a SV. en acht ik dan ook niet toepasbaar. Het door u bijgevoegde voorlichtingsrapport kan mogelijk een rol spelen bij de beoordeling van een in te dienen gratieverzoek. Ik acht de inhoud evenwel niet dermate zwaarwegend, dat thans reeds positief geadviseerd zou moeten worden tot toepassing van de zgn. "hardheidsclausule" (art. 559a, lid 1 SV) (zie achtergrond, onder IV.; N.o.)."

11. Bij beslissing van 19 november 1998 wees de Minister van Justitie het gratieverzoek af. In de beslissing werd voorts een gratieverzoek afgewezen met betrekking tot de gevangenisstraf zoals die aan verzoeker was opgelegd door het gerechtshof te 'sGravenhage (zie hiervóór onder A.4.)

B. STANDPUNT VERZOEKER

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht. Voorts staat in het verzoekschrift aan de Nationale ombudsman onder meer:

"2. Op 27 maart 1998 is namens cliënt een gratieverzoek ingediend bij het Ministerie van Justitie. 3. De Officier van Justitie is tijdig en op juiste wijze op de hoogte gesteld van het indienen van dit gratieverzoek. Dit gratieverzoek had naar de mening van (verzoeker; N.o.) opschortende werking, gegeven de artikelen 558 a lid 3 Sv e.v. (thans lid 2, zie achtergrond, onder IV.; N.o.) . 4. Ondanks het feit dat de Officier uitdrukkelijk gewezen is op deze bepalingen heeft de Officier van Justitie (verzoeker; N.o.) toch doen laten aanhouden en wel op 8 november 1998.

5. Op 9 en 10 november 1998 is door/namens (verzoeker; N.o.) nogmaals gewezen op het feit dat hij een gratieverzoek had ingediend en dat het gratieverzoek ingediend was ruim een jaar nadat de rechtelijke beslissing, waarvoor gratie was verzocht, onherroepelijk geworden was en dat, nu de straf nog niet aangevangen was, er daarom opschortende werking verleend behoorde te worden aan de indiening van het gratieverzoek.

6. Op 16 november 1998 heeft de Officier van Justitie de raadsman van (verzoeker; N.o.) laten weten dat het bewuste vonnis onherroepelijk geworden was op 6 januari 1996 en dat cliënt een oproep gekregen had om zich te komen melden op 18 november 1996 in de gevangenis Bankenbos. Vervolgens bleek dat van cliënt er geen bekend adres was in het

GBA, dit na adres verificatie. Het feit dat de oproep door (verzoeker N.o.) niet ontvangen was, achtte de Officier van Justitie voor rekening en risico van (verzoeker; N.o.) en de Officier van Justitie was van mening dat nu er een oproep verzonden was, zij het naar een niet juist adres, de uitvoerlegging van de vrijheidsstraf aangevangen was c.q. in elk geval (verzoeker; N.o.) zich aan de ten uitvoerlegging van die gevangenisstraf had onttrokken. Dit laatste was voor de Officier van Justitie voldoende reden om te weigeren (verzoeker; N.o.) vrij te laten, dit in afwachting van de beslissing op het gratieverzoek.

7. Hier opvolgend heeft (verzoeker; N.o.) een kort geding aangevraagd bij de president van de rechtbank te Den Haag. Dit kort geding is echter niet doorgegaan en wel omdat bij beslissing van 19 november 1998 de Minister van Justitie het verzoek tot gratie heeft afgewezen.

8. (Verzoeker; N.o.) wenst zich in deze bij u te beklagen over het optreden van de Officier van Justitie. Meer in het bijzonder is van belang dat de Officier van Justitie geweigerd heeft om opschortende werking te verlenen aan het gratieverzoek, dit terwijl hij wist c.q. moest weten dat daar opschortende werking aan verleend behoorde te worden. Immers: de tekst van de wet is naar de mening van (verzoeker; N.o.) volstrekt helder en niet voor meerdere uitleg vatbaar.

9. Bij dit alles komt nog dat door de handelwijze van de Officier (verzoeker; N.o.) ernstig in zijn belangen geschaad is. Immers: (verzoeker; N.o.) is aangehouden op het moment dat hij daar absoluut niet op rekende noch op behoefde te rekenen. Verder is (verzoeker; N.o.) door die aanhouding geplaatst in een inrichting waar hij normaal nimmer geplaatst zou zijn als hem een oproep verzonden was, terwijl tot slot het vertrouwen van (verzoeker; N.o.) in een juiste en goede rechtsverpleging in hoge mate geschaad is."

C. STANDPUNT MINISTER VAN JUSTITIE

In reactie op de klacht deelde de Minister van Justitie, daartoe geadviseerd door het College van procureurs-generaal onder meer het volgende mee:

"De rechtbank te Den Haag heeft (verzoeker; N.o.) op 22 december 1995 veroordeeld tot een gevangenisstraf. Het vonnis van de rechtbank is op 6 januari 1996 onherroepelijk geworden. Op 15 oktober 1996 is aan (verzoeker; N.o.) op zijn laatst bekende adres in Den Haag een oproep verzonden om zich te melden op 18 november 1996 voor het ondergaan van deze gevangenisstraf. Deze oproep is onbestelbaar retour ontvangen omdat (verzoeker; N.o.) op dat adres niet bleek te verblijven. Zoals gebruikelijk in dit soort gevallen heeft verificatie bij het GBA plaatsgevonden hetgeen tot resultaat had dat (verzoeker; N.o.) niet stond ingeschreven in de gemeente Den Haag, terwijl zijn laatst bekende adres een adres in Den Haag was. Uit een reclasseringsrapport valt af te leiden dat (verzoeker; N.o.) op het moment van verzending van de oproep wel in Nederland verbleef. (Verzoeker; N.o.) is op 8 november 1998 aangehouden op basis van een inmiddels uitgevaardigd arrestatiebevel. De officier van justitie heeft bij brief van 16 november 1998 op een door (...) (de raadsman van verzoeker; N.o.) ingediend schorsingsverzoek in verband met zijn verzoek om gratie aan deze meegedeeld dat hij zijn visie omtrent het verlenen van opschortende werking aan het gratieverzoek niet deelde. Het relevante wettelijke kader (zie ook achtergrond, onder IV.; N.o.) Artikel 558a van het

Wetboek van Strafvordering bepaalt dat een verzoek om gratie de nog niet aangevangen tenuitvoerlegging van een straf waarvan gratie wordt verzocht, opschort in de gevallen waarin een jaar na het onherroepelijk worden van de rechterlijke beslissing de tenuitvoerlegging niet is aangevangen. Artikel 559, onder a van het Wetboek van Strafvordering maakt een uitzondering op deze regel voor de situatie waarin de veroordeelde zich aan de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis of de vrijheidstraf heeft onttrokken. Op grond van het bepaalde in artikel 65 e.v. van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) is een burger verplicht aan het gemeentebestuur zijn verblijf en adres en wijzigingen daarin door te geven, opdat deze gegevens verwerkt kunnen worden in de GBA (zie achtergrond, onder II.; N.o.). Uit de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 960, nr.3; zie achtergrond, onder VI.; N.o.) op de herziening van de gratieregeling valt af te leiden dat de huidige gratieregeling mede als doelstelling heeft een einde te maken aan de situatie waarin veroordeelden door middel van indiening van een gratieverzoek uitstel van de aanvang van de tenuitvoerlegging bewerkstelligen, terwijl zij zich feitelijk trachten te onttrekken aan de executie. In de Memorie van Toelichting wordt het voorbeeld genoemd van personen, die zich aan de executie hebben onttrokken door geen acht te slaan op eerdere gerechtelijke aanschrijvingen of oproepen. Zienswijze op de klacht (Verzoeker; N.o.) is niet verschenen op een rechtsgeldige oproep. De omstandigheid dat deze oproep hem niet heeft bereikt valt geheel binnen de risicosfeer van (verzoeker; N.o.). (Verzoeker; N.o.) heeft immers, hoewel daartoe verplicht, geen zorg gedragen voor inschrijving in de GBA. (Verzoeker; N.o.) heeft hierdoor de aanvang van de tenuitvoerlegging gefrustreerd en zich daardoor, gegeven de Memorie van Toelichting op de gratieregeling, onttrokken aan de tenuitvoerlegging. Gelet op het bepaalde in artikel 559, onder a van het Wetboek van Strafvordering blijft hierdoor artikel 558a van het Wetboek van Strafvordering buiten toepassing. Dit houdt in dat aan het gratieverzoek van (verzoeker; N.o.) geen opschortende werking toekomt. De officier van justitie heeft naar het oordeel van het college dan ook een juiste beslissing genomen door aan het gratieverzoek van (verzoeker; N.o.) geen opschortende werking toe te kennen. Het College van procureurs-generaal is van oordeel dat de klacht van (verzoeker; N.o.) ongegrond is. Ik deel dit standpunt."

D. REACTIE VERZOEKER

In reactie op het standpunt van de Minister bracht verzoeker onder meer het volgende naar voren:

"1. De feiten zijn duidelijk.

2. De vraagstelling in deze is denk ik helder. Aan mijn cliënt waren oproepen verzonden om te gaan zitten. Deze hebben cliënt nooit bereikt. Vervolgens heeft cliënt een gratieverzoek ingediend. Moest nu aan dat gratieverzoek opschortende werking verleend worden. Daar zijn verschillende zienswijzen over, namelijk de zienswijze zoals ik geschreven heb in mijn brief van 4 december 1998 en anderzijds de zienswijze van de minister, zoals thans verwoord in zijn brief. De minister onderbouwt zijn brief met de mededeling van 559 sub a: *"De veroordeelde zich aan de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis of de vrijheidsstraf heeft onttrokken"*. Vervolgens geeft de minister

een interpretatie van de memorie van toelichting. De minister maakt vervolgens een tournure stellende dat mijn cliënt zich niet ingeschreven heeft in het GBA en dat hij hierdoor de aanvang van de tenuitvoerlegging gefrustreerd heeft. Wat er ook van zij, dat is niet zo relevant. Waar het op neer komt is de vraag of en in hoeverre mijn cliënt zich aan de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis of vrijheidsstraf heeft onttrokken. Met andere woorden: wanneer c.q. hoe vangt de tenuitvoerlegging aan. De minister lijkt kennelijk de tenuitvoerlegging aan te vangen op het moment dat:

"Niet verschenen is op een rechtgeldige oproep". Naar de mening van (verzoeker; N.o.) is dit onzinnig. De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis of een vrijheidsstraf vangt aan op het moment dat iemand daadwerkelijk aangehouden is ter executie van die voorlopige hechtenis en/of vrijheidsstraf. Ik wijs in dit verband op het "Vademecum in strafzaken, supplement 84 (december 1996) namelijk Drs. A.M. van Kalmthout, (...). Welke stelt:

"In de overige gevallen zodra veroordeelde daadwerkelijk van zijn vrijheid is beroofd."

Verder wijs ik u ook op het arrest van het Gerechtshof te Leeuwarden d.d. 21 augustus 1996, NJ 1998, 107 (zie achtergrond, onder V.; N.o.). (...) Weliswaar ging het daar gedeeltelijk om oude wetgeving doch de hamvraag, namelijk hoe vangt de tenuitvoerlegging aan, is sedertdien niet gewijzigd. Gegeven de zo duidelijk opinie zoals verhoord in de literatuur en de rechtspraak terwijl de wettekst toch zeer sterk voor mijn opvatting pleit ben ik van mening dat het verzoekschrift gegrond dient te worden verklaard en de mening van de minister als onjuist van de hand dient te worden gewezen."

E. REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE

Naar aanleiding van de reactie van verzoeker deelde een medewerker van het Ministerie van Justitie telefonisch mee dat de Minister zijn standpunt handhaafde, onder verwijzing naar zijn eerste reactie op de klacht. Ten aanzien van het arrest van het gerechtshof te Leeuwarden van 21 augustus 1996 (zie achtergrond, onder V.; N.o.) wees de medewerker er op dat deze uitspraak was gebaseerd op oud recht, en daarmee voor de zaak van verzoeker geen relevantie meer had. Ten aanzien van de door verzoeker geciteerde passage uit het Vademecum Strafzaken wees de medewerker erop dat dit een particuliere mening van de auteur betrof, die door de Minister niet wordt gedeeld.

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt erover dat de officier van justitie te 's-Gravenhage in november 1998 in strijd met artikel 558a, derde lid (oud, thans tweede lid) van het Wetboek van Strafvordering (Sv), geen opschortende werking heeft verleend aan zijn gratieverzoek van 27 maart 1998.

2.1. Verzoeker werd op 22 december 1995 door de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage veroordeeld tot 270 dagen gevangenisstraf. Het vonnis is op 6 januari 1996 onherroepelijk geworden. Op 15 oktober 1996 is aan verzoeker een oproep gezonden, om zich voor het ondergaan van, onder meer, deze gevangenisstraf te melden op 18 november

1996. De oproep werd gezonden aan het laatst bekende adres van verzoeker, maar bleek onbestelbaar. Bij daarop volgende controle van de Gemeentelijke basisadministratie van de gemeente 's-Gravenhage werd ten aanzien van verzoeker geen adres aangetroffen.

2.2. Op 27 maart 1998 diende de gemachtigde van verzoeker een gratieverzoek in bij de Minister van Justitie. Op diezelfde datum zond de gemachtigde afschrift van het gratieverzoek aan de officier van justitie te 's-Gravenhage, met het verzoek om opschortende werking te verlenen aan het gratieverzoek. Bij brief van 24 april 1998 wees de officier van justitie dit verzoek af. Uiteindelijk werd verzoeker op 8 november 1998 aangehouden om zijn straf te ondergaan.

2.3. Na de aanhouding van verzoeker op 8 november 1998 verzocht de raadsman de officier van justitie om alsnog de tenuitvoerlegging op te schorten, gelet op het ingediende gratieverzoek. De gemachtigde wees er daarbij uitdrukkelijk op dat het gratieverzoek was ingediend ruim een jaar na het onherroepelijk worden van het vonnis, zodat op grond van artikel 558a, derde lid (thans tweede lid), Sv (zie achtergrond onder IV.) opschortende werking had moeten worden verleend. Op 16 november 1998 deelde de officier van justitie mee dat geen opschortende werking kon worden verleend, omdat verzoeker zich aan de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf had onttrokken door niet te voldoen aan de oproep zich op 18 november 1996 te melden. De Minister van Justitie heeft op 19 november 1998 het gratieverzoek afgewezen.

3. Verzoeker is van mening dat de officier van justitie ten onrechte de tenuitvoerlegging van de aan hem opgelegde gevangenisstraf niet heeft opgeschort. Hij stelt dat hij zich niet had onttrokken aan de tenuitvoerlegging van de aan hem opgelegde gevangenisstraf. Daartoe zou volgens verzoeker eerst de tenuitvoerlegging moeten zijn begonnen, hetgeen door de enkele verzending van de oproep nog niet het geval was geweest. Hij stelt zich op het standpunt dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf pas begint op het moment dat kort gezegd sprake is van daadwerkelijke vrijheidsbeneming. Hij wees in dit verband op het arrest van het gerechtshof te Leeuwarden van 21 augustus 1996 (zie achtergrond onder V.). 4. De Minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat verzoeker een verkeerde uitleg geeft van de terzake geldende wettelijke bepalingen. In dit verband wees de Minister erop dat de regeling van artikel 558a e.v. Sv, zoals die op 1 mei 1996 van kracht is geworden, juist op dit punt is gewijzigd. Onder verwijzing naar de memorie van toelichting (zie achtergrond, onder VI.) was de Minister van mening dat verzoeker zich had onttrokken aan de tenuitvoerlegging door zich niet op de aangegeven datum te melden.

5. De Minister kan worden gevolgd in zijn uitleg van de toepasselijke bepalingen over het verlenen van opschortende werking aan gratieverzoeken. In dit verband is van belang dat de officier van justitie ten aanzien van de aan verzoeker opgelegde gevangenisstraf, met tussenkomst van het bureau bijzondere diensten, heeft besloten de tenuitvoerlegging op 18 november 1996 te laten beginnen. Hij heeft getracht verzoeker hiervan op de geëigende wijze op de hoogte te stellen. Dit is niet gelukt omdat verzoeker, zoals de Minister onweersproken heeft gesteld, niet had voldaan aan zijn wettelijke plicht om te zorgen voor een juiste inschrijving in de GBA ten aanzien van zijn adresgegevens. Het juiste feitelijke adres van verzoeker was niet voor 18 november 1996 bekend aan de

officier van justitie.

6. Door niet te voldoen aan zijn wettelijke verplichtingen op grond van de Wet Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (zie achtergrond, onder II.), heeft verzoeker het risico genomen dat hij niet tijdig op de hoogte zou raken van mededelingen over de (aanvang van de) tenuitvoerlegging van de hem opgelegde gevangenisstraf. Hij heeft daarmee de mogelijkheid gefrustreerd om de tenuitvoerlegging op 18 november 1996 te laten beginnen door middel van een oproep en daaropvolgende melding bij de desbetreffende penitentiare inrichting. Deze wijze van handelen is aan te merken als het zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf als bedoeld in artikel 559, onder a., Sv. De omstandigheid dat de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf niet op 18 november 1996 maar op 8 november 1998 is begonnen, doet hieraan niet af. De officier van justitie heeft dan ook terecht besloten om opschortende werking aan het gratieverzoek te onthouden. De onderzochte gedraging is daarmee behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de officier van justitie te 's-Gravenhage, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is niet gegrond.