

De schoonste parel op de Kroon

Een institutioneel onderzoek
naar het handelen van de overheidsorganen
op het beleidsterrein Gratie
(1945-2000)

PIVOT-rapport nummer 119

Dit rapport is een gezamenlijke uitgave van de Rijksarchiefdienst/PIVOT
&
Ministerie van Justitie

's-Gravenhage, 2001

Tekst: drs. A. Mul
Vormgeving: Rijksarchiefdienst/PIVOT
Illustraties: W.D. Küller
Druk: Krips BV

ISBN: 90-5909-016-0

© Rijksarchiefdienst/PIVOT. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Rijksarchiefdienst/PIVOT.

Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn

Voor u ligt het rapport waarin de uitkomsten van een onderzoek, gehouden in het kader van het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn (PIVOT), zijn weergegeven. PIVOT is een projectorganisatie die in mei 1991 door de Algemeen Rijksarchivaris in het leven is geroepen. De aanleiding daarvoor vormde de (voorgenomen) verkorting van de overbrengingstermijn conform de nieuwe Archiefwet (Stb. 1995, 276) van vijftig naar twintig jaar. Vanuit het oogpunt van democratisering van het openbaar bestuur moet deze termijnverkorting positief worden beoordeeld. Immers, eerder overgedragen archieven worden ook eerder volledig toegankelijk voor het publiek. Voor de Rijksarchiefdienst betekent deze termijnverkorting echter dat, wanneer er geen maatregelen worden genomen, hij overstromd wordt met archiefmateriaal. De neerslag van dertig jaar overheidshandelen zou bij de invoering van de nieuwe wet in een korte periode moeten worden overgebracht naar de depots van de archiefdiensten. Voor de centrale Rijksorganen wordt de omvang van deze stroom van gegevensbestanden geschat op ongeveer 600 strekkende kilometer over de periode 1943-1973 en over de periode 1973-1990 op nog eens eenzelfde hoeveelheid. Omdat een dergelijke hoeveelheid archiefmateriaal niet beheersbaar, noch hanteerbaar is en de opslag ervan te kostbaar, heeft de Rijksarchiefdienst in het kader van PIVOT tezamen met de verschillende Hoge Colleges van Staat en de ministeries maatregelen getroffen om deze vloed te kanaliseren.

Bij het uitvoeren van deze inhaaloperatie moesten reeds bestaande problemen bij de archiefzorg van de Rijksoverheid in versneld tempo worden opgelost. Onder de Archiefwet 1962 zijn grote achterstanden ontstaan in het selecteren van naoorlogs archiefmateriaal en in het overbrengen van archief van vóór 1940 naar de Rijksarchiefdienst. In inspectierapporten van de Rijksarchiefdienst werd daar al op gewezen, maar door het rapport *Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk*, dat de Algemene Rekenkamer in 1988 uitbracht, is dit probleem pas in zijn volle omvang tot politiek Den Haag doorgedrongen.

PIVOT is mogelijk geworden door de inzet van extra financiële middelen die de minister van WVC in 1991 heeft toegezegd: NLG 17 miljoen over een periode van tien jaar (de looptijd van het project). Daarnaast zetten de ministeries en de Hoge Colleges van Staat, verantwoordelijk voor de selectie en overdracht van hun archieven, elk eigen middelen in om deze operatie mogelijk te maken. Afspraken daarover zijn vastgelegd in convenanten die de verschillende secretarissen-generaal of vertegenwoordigers van de Hoge Colleges van Staat met de Algemeen Rijksarchivaris hebben gesloten.

1. De uitgangspunten van PIVOT

Om de hierboven beschreven papiervloed op een verantwoorde manier te kunnen beperken, heeft PIVOT een nieuw selectie-instrument ontworpen. De traditionele selectiemethoden zijn voor een operatie van deze omvang niet toereikend: zij zijn te arbeidsintensief en dus te kostbaar, terwijl de basis van de gevoerde selectie niet altijd duidelijk is geformuleerd. Bij de traditionele selectie worden als criteria gebruikt: de inhoudelijke of informatieve waarde van documenten en de plaats die zij innemen in het geheel van een dossier, een archief of verzameling archieven. Aangezien men bij die manier van selecteren geen model hanteert waarmee men de context van de gegevens in kaart kan brengen, kan men aan de gegevens op zich moeilijk een waarde toekennen. De functie van de gegevens is in dat geval niet te achterhalen. Het gevolg hiervan is een subjectieve selectie omdat iedereen die selecteert een eigen interpretatie aan de gegevens geeft.

PIVOT gaat ervan uit dat de selectie moet worden uitgevoerd vanuit het gezichtspunt van het overheidsorgaan of de organen die deze documenten in het kader van hun taak en het daaruit voortvloeiende handelen hebben ontvangen of geproduceerd: niet de informatiewaarde van documenten, maar de waardebeoordeling van handelingen van overheidsorganen staat centraal. Met de gegevensbestanden die naar de Rijksarchiefdienst worden overgebracht, moet het handelen van de overheid in relatie tot haar omgeving op hoofdlijnen te reconstrueren zijn. Daarbij wil PIVOT met het resultaat van de selectie op basis van deze doelstelling bronnen voor de kennis van en het inzicht in de Nederlandse samenleving (en cultuur) veiligstellen voor blijvende bewaring.

De methode om dit te bereiken is de Methode Institutioneel Onderzoek (MIO) van PIVOT. Deze methode is in de afgelopen jaren ontwikkeld aan de hand van praktijkervaringen en nieuwe, theoretische inzichten uit binnen- en buitenland. Via wet- en regelgeving en andere bestuurlijk-organisatorische bronnen wordt nagegaan welke handelingen overheidsorganen verrichten. Op basis van de handelingen kan achterhaald worden welke neerslag er in principe zou *moeten* zijn. Met andere woorden, de selectie zal niet meer plaatsvinden op basis van het archiefstuk zelf, maar op basis van de handeling. Handelingen worden gewaardeerd in het kader van de context.

Uiteindelijk zal PIVOT de overbrenging van het geselecteerde materiaal naar de depots van de Rijksarchiefdienst begeleiden. De Rijksorganen zijn zelf verantwoordelijk voor de fysieke selectie en bewerking die de archieven en andere gegevensbestanden moeten ondergaan om ze geschikt te maken voor overdracht. Desgewenst zal PIVOT hen daarbij adviseren. Richtsnoer voor de bewerking na het institutioneel onderzoek en de institutionele selectie vormen de door de Permanente Commissie Documentaire Informatievoorziening (PCDIN) in september 1991 aanvaarde 'Normen voor goede en geordende staat' (zie hiervoor ook de PIVOT-brochure *Om de kwaliteit van het behoud: normen 'goede en geordende staat'* (Rijksarchiefdienst/PIVOT, 's-Gravenhage 1993).

2. Het institutioneel onderzoek

Om het voor de selectie noodzakelijke inzicht te krijgen in het handelen van de overheidsorganen is PIVOT institutionele onderzoeken gestart bij de verschillende ministeries. De onderzoekers worden door PIVOT zelf en door de verschillende ministeries ingezet. Zij nemen gezamenlijk ongeveer 130 onderzoeksgebieden of beleidsterreinen voor hun rekening. Per beleidsterrein beschrijft de onderzoeker de historische ontwikkeling van dat beleidsterrein als context van de handelingen die er sinds 1940 zijn verricht. De onderzoeksperiode verschilt per beleidsterrein, maar bestrijkt in het algemeen de periode 1940 tot heden.

Uitgangspunt bij de onderzoeken vormt de Methode Institutioneel Onderzoek (MIO), neergelegd in de brochure *Handelend optreden* (PIVOT-brochure, 's-Gravenhage 1994). De resultaten van een institutioneel onderzoek worden beschreven in een Rapport Institutioneel Onderzoek (RIO). Een RIO is de contextbeschrijving van een beleidsterrein waarop overheidsorganen handelend optreden en omvat:

1. een historische schets van het beleidsterrein waarop het onderzoek betrekking heeft, inclusief:
 - de doelstellingen van de overheid op het beleidsterrein;
 - de overheidsorganen en overige actoren;
 - de onderlinge relaties tussen de actoren;

- de beleidsinstrumenten;
 - een beschrijving van het taakgebied waartoe het beleidsterrein behoort;
2. een overzicht van de handelingen die overheidsorganen verrichten of hebben verricht, inclusief:
- de looptijd van elke handeling (begin- en einddatum);
 - de grondslag (bron) van elke handeling;
 - het product van de handeling (indien bekend).

Zo mogelijk worden de handelingen thematisch of procedureel geordend, waardoor men de handelingen in hun context kan zien.

Een belangrijk begrip in het institutioneel onderzoek vormt de *handeling*. Een handeling is een complex van activiteiten, gericht op het totstandbrengen van een product, dat een actor verricht ter vervulling van een taak of op grond van een bevoegdheid. Aangezien we niet alleen willen beschrijven wat de overheid moet doen, maar ook wat zij daadwerkelijk doet, gebruiken we als bron voor het beschrijven van het handelen niet alleen officiële wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende algemene maatregelen van bestuur, Koninklijke Besluiten, ministeriële regelingen en beschikkingen (zoals instellings-, opheffings- en organisatiebesluiten) als onderzoeksbron, maar ook jaarverslagen en jaaroverzichten, Staatsalmanakken, Memories van Toelichting op de Rijksbegroting en op bovengenoemde wetten, beleidsnota's, archieven en literatuur. Daarnaast vormen interviews met beleidsmedewerkers en andere deskundigen - in en buiten de overheid- op het beleidsterrein een bron van informatie.

Naast het begrip *handeling* neemt het begrip *actor* in het institutioneel onderzoek een belangrijke plaats in. *Actor* volgens de PIVOT-methode wordt gedefinieerd als "een overheidsorgaan of een particuliere organisatie of persoon die een rol speelt op een beleidsterrein". Strekten de PIVOT-onderzoeken zich tot 1995 uit tot de handelingen van overheidsorganen in de strikte zin van het woord, in de Archiefwet 1995 wordt, gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht, onder *overheidsorgaan* verstaan: "organen van overheidsstichtingen, verenigingen en vennootschappen die, ook voorzover zij niet krachtens publiekrecht zijn ingesteld, toch met openbaar gezag zijn bekleed of waaraan toch één of meer overheidstaken zijn opgedragen en de daarvoor benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend". Het begrip overheidsorgaan is hiermee aanzienlijk verbreed.

In de onderzoeksrapporten worden de handelingen van particuliere instellingen niet opgenomen. Wel wordt in voorkomend geval hun rol op het beleidsterrein beschreven. Op grond van het acquisitieprofiel van het Algemeen Rijksarchief wordt bepaald of de archieven van particuliere instellingen voor overbrenging in aanmerking komen.

3. De toepassingsmogelijkheden

De resultaten van het institutioneel onderzoek, neergelegd in het RIO, worden daarna verwerkt in een wettelijk voorgeschreven selectie-instrument: de selectielijst, in PIVOT-termen het *basiselectiedocument* (BSD). De selectielijst is een lijst van handelingen die elk voorzien zijn van de waardering *bewaren* of *vernietigen*. De selectielijst volgt uit de beschrijving van het RIO. In overleg met de betreffende instelling(en) wordt aan de hand van deze selectielijst gezien welke gegevensbestanden 'voor de eeuwigheid' geselecteerd moeten worden en uiteindelijk overgebracht worden naar de Rijksarchiefdienst. De ontwerp-se-

lectielijst wordt ter inzage gelegd bij verscheidene instanties en de zorgdrager (zorgdragers) biedt (bieden) de ontwerp-selectielijst aan aan de minister van OCenW. De definitieve selectielijst wordt vastgesteld door de zorgdrager(s) in kwestie en de minister/staatssecretaris van OCenW.

Wanneer de inhaaloperatie eenmaal voltooid is, zijn we er nog niet. In de toekomst moet worden voorkomen dat nieuwe achterstanden ontstaan bij selectie en overbrenging van gegevensbestanden. Om de toepassingsmogelijkheden van het institutioneel onderzoek ook voor de toekomst te kunnen garanderen, is het daarom noodzakelijk om ontwikkelingen in taken, handelingen en organisatie van de overheid, alsmede de grondslag van die taken en handelingen bij te houden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de zorgdrager(s). Het RIO en het BSD kunnen worden gebruikt als basis voor de ontwikkeling van een Structureel Documentair Informatieplan (SDI - ordeningsplan), teneinde het beheer van de gegevensbestanden die de Rijksarchiefdienst na 20 jaar verwerft en het beheer van de gegevensbestanden bij de verantwoordelijke organen zelf te verbeteren.

Zo kan in samenwerking met de betreffende organen worden voorkomen dat zich in de toekomst nieuwe, onbeheersbare stuwmeren van archief en andere gegevensbestanden zullen vormen.

4. Volumevermindering archieven en vergroting opslagcapaciteit

Ook op deze terreinen is PIVOT werkzaam. Volumevermindering kan voor bepaalde archieven worden bereikt door middel van substitutie: het overzetten van de informatie op een andere drager, bijvoorbeeld microfilm, microfiches en in de toekomst wellicht beeldplaat. Inmiddels is uitbreiding van de opslagcapaciteit met ca. 25 km van bestaande depots in het Algemeen Rijksarchief gerealiseerd door de installatie van verrijdbare stellingen (compactus).

Gewapend met de opgedane ervaring zal PIVOT ook over deze kwesties de Rijksorganen kunnen adviseren, die daarmee bij het moderne gegevensbeheer weer hun voordeel kunnen doen.

Algemeen Rijksarchief / PIVOT, 's-Gravenhage, juni 1995

Inhoudsopgave

Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn	iii
Inhoudsopgave	vii
Inleiding	1
A. CONTEXT	3
1. Afbakening	4
1.1 Omschrijving van gratie, doel van het gratiebeleid.....	4
1.2 Aangrenzende beleidsterreinen	4
2. Ontwikkelingen op het beleidsterrein <i>Gratie</i>	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Het Gratiebesluit van 1856 (met geheim KB).....	6
2.3 Het Gratiebesluit van 1887.....	7
Bijzondere rechtspleging (1945-1952) en nasleep	9
2.4 De Gratieregeling 1976	14
2.5 De Gratiewet van 1987.....	15
Gratiewet en militaire strafrechtspraak	17
2.6 Gratiebepalingen in het Wetboek van Strafvordering.....	18
3. De gratieprocedure	20
3.1 Grondpatroon	20
3.2 Voorwaardelijke gratie	21
3.3 Gratie voor langgestraften.....	21
4. Overzicht van de actoren handelend binnen het beleidsterrein <i>Gratie</i>	23
B. HANDELINGEN	27
5. Algemene handelingen.....	28
6. Wet- en regelgeving op het gebied van gratie.....	30
7. Bijzondere rechtspleging en gratie	31
7.1 Adviescommissies voor gratieverlening	31
7.2 Verslag van het Openbaar Ministerie aan de rechter	32
7.3 Rechterlijk advies aan de minister van Justitie	33
7.4 Beslissing inzake verlening van gratie	33
8. Commune rechtspleging en gratie.....	34
8.1 Verslag van het Openbaar Ministerie aan de rechter	34
8.2 Rechterlijk advies aan de minister van Justitie	35
8.3 Overige adviezen.....	37
8.4 Beslissing inzake verlening van gratie	37
8.5 Voorwaardelijke gratie	39

8.6	Gratie aan gevangenen (afslag en ontslag).....	40
8.7	Gratie aan langgestraften (Samkalden-procedure).....	41
8.8	Gratiebepalingen uit het Wetboek van Strafvordering.....	41
C.	BIJLAGEN.....	42
	Bijlage 1 Overzicht van geraadpleegde wetten en andere regelgeving.....	43
	Bijlage 2 Overzicht van geraadpleegde bronnen en literatuur	46
	Bijlage 3 Overzicht van geïnterviewde personen.....	48
	Bijlage 4 Lijst van afkortingen.....	49

Inleiding

Dit Rapport Institutioneel Onderzoek (RIO) vloeit voort uit het op 20 december 1991 gesloten convenant tussen de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en de Algemeen Rijksarchivaris betreffende de overdracht van de na 1940 gevormde archieven. In dit convenant zijn onder meer afspraken gemaakt over het verrichten van institutioneel onderzoek.

Het rapport geeft een beschrijving van het beleidsterrein *Gratie* en een overzicht van de handelingen die overheidsorganen op dit beleidsterrein (hebben te) verrichten. Hierdoor is inzichtelijk gemaakt door welke overheidsorganen of organisatieonderdelen bepaalde taken worden verricht en bevoegdheden worden uitgeoefend. Het uiteindelijke doel van dit rapport is het bieden van een instrument voor het - in de fase van het opstellen van het op dit rapport gebaseerde basisselectiedocument (BSD) - waarden van de geformuleerde handelingen, waarmee wordt bepaald wat er met de uit die handelingen voortvloeiende neerslag dient te gebeuren (bewaren of vernietigen).

De indeling van dit rapport is als volgt. Het contextgedeelte (A) bevat verschillende onderdelen. Eerst wordt het beleidsterrein *Gratie* afgebakend (hoofdstuk 1). Vervolgens wordt aan de hand van de kaderwetgeving ruim aandacht besteed aan de naoorlogse ontwikkelingen op dit terrein (hoofdstuk 2), waarbij - zoals overigens ook bij de handelingen het geval is - een scherpe scheiding wordt aangebracht tussen wat bekend is geworden als *de bijzondere rechtspleging* en de commune rechtspleging. Daarna wordt de gratieprocedure beschreven (hoofdstuk 3). Het contextgedeelte wordt afgesloten met een overzicht van de actoren die op het beleidsterrein *Gratie* een op wet- en regelgeving gegronde bevoegdheid uitoefenen (hoofdstuk 4).

Het tweede gedeelte van het rapport (B) bevat een opsomming van de handelingen zoals die zijn gedestilleerd uit wet- en regelgeving. De handelingen worden beschreven in zogenoemde *handelingenblokken*. Een dergelijk blok ziet er als volgt uit:

(nr.)	Dit is het volgnummer van de handeling. Dit nummer is uniek voor de betreffende handeling. Het komt terug in het basisselectiedocument (BSD).
Actor	Hier staat het orgaan dat formeel verantwoordelijk is voor de uitvoering van de handeling. Het heeft de bevoegdheid tot het zelfstandig verrichten van handelingen op grond van attributie of delegatie.
Handeling	Dit is een complex van activiteiten die een actor verricht ter vervulling van een taak of op grond van een bevoegdheid. In de praktijk komt een handeling vaak overeen met een procedure of een werkproces.
Periode	Hier staat het tijdvak vermeld waarin de handeling wordt verricht. Wanneer er geen eindjaar staat vermeld, wordt de handeling op het moment van het verschijnen van het rapport nog steeds uitgevoerd.
Grondslag	Dit is de wettelijke basis op grond waarvan de actor de handeling verricht. Wanneer er geen wettelijke grondslag voor een handeling bestaat, kan de <i>bron</i> worden genoemd waarin de betreffende handeling staat vermeld.
Product	Hier staat het product vermeld waarin de handeling resulteert of zou moeten resulteren. De gegeven opsommingen van producten zijn niet altijd uitputtend. Vaak wordt volstaan met een algemeen omschreven voorbeeld.
Opmerking	Hier wordt aanvullende informatie gegeven die met het oog op de handeling van belang is of kan zijn.

Het rapport besluit met een aantal bijlagen (C), die informatie geven over geraadpleegde bronnen.

A. CONTEXT

1. Afbakening

1.1 Omschrijving van gratie, doel van het gratiebeleid

Gratie is een gehele of gedeeltelijke, al dan niet voorwaardelijke, kwijtschelding, vermindering of verwisseling van een onherroepelijk geworden opgelegde straf of strafrechtelijke maatregel.¹ Het is derhalve geen vorm van herberechting of hoger beroep. De gratieverlening behelst de gehele of gedeeltelijke opheffing van de strafrechtelijke gevolgen van een vonnis, dat als zodanig intact blijft. Met het instituut van gratie wordt beoogd pertinente onrechtvaardigheden of ondoelmatigheden van het strafrechtstelsel op te heffen of te verzachten en daarmee een rechtvaardige, humane en doelmatige toepassing van het strafrecht te bevorderen.²

Op het beleidsterrein *Gratie* wordt ernaar gestreefd vorm en samenhang te geven aan het gratiebeleid van de Nederlandse overheid, alsmede aan de tenuitvoerlegging daarvan.

Deze doelstelling kan als volgt worden geconcretiseerd:

- het krachtens de Grondwet leveren van een bijdrage aan rechtvaardigheid en doelmatigheid bij de tenuitvoerlegging van in de wet genoemde en door de onafhankelijke rechter opgelegde straffen en maatregelen;
- het bevorderen van verantwoorde gratiebeslissingen van de Kroon in individuele gevallen³;
- het zorgdragen voor een juiste uitvoering van gratiebeslissingen.⁴

1.2 Aangrenzende beleidsterreinen

Het beleidsterrein *Gratie* raakt aan verschillende andere beleidsterreinen.

Het onderwerp *gratie* heeft nimmer in de Grondwet ontbroken.⁵ De bevoegdheid tot het verlenen van gratie berust immers bij de Koning, later bij de Kroon. Deze Grondwetsbepaling is verder uitgewerkt in AMVB's en wetten inzake gratie, evenals in een aantal artikelen in het Wetboek van Strafvordering.

¹ Te onderscheiden van gratie zijn abolitie en amnestie. Tot de Grondwet van 1983 worden beide in hetzelfde artikel als gratie genoemd, daarna is abolitie uit de Grondwet verdwenen. Abolitie: een bij wet geregelde individuele kwijtschelding die ook op andere strafrechtelijke gevolgen dan de straffen (bijv. het vonnis, het recht tot strafvervolgning) betrekking kan hebben. Amnestie: bij of krachtens wet geregelde algemene kwijtschelding van straffen wegens strafbare feiten, uitgesproken onafhankelijk van onderzoek en berechting.

² *Rechtvaardig*: gratie als instrument om de rechtspleging te corrigeren als alle andere middelen zijn uitgeput (deze functie is de belangrijkste geworden). In een brief van de minister van Justitie uit 1953 wordt gesteld dat als algemene richtlijn wordt uitgegaan van het standpunt "dat gratie in het algemeen dient te worden verleend tot herstel of ter voorkoming van onbillijkheden uit de onvermijdelijke algemeenheid der wet en uit de rechtspleging voortvloeiend". *Humaan*: gratie als instrument tot strafverlichting op grond van persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde (bijv. ongunstige wijzigingen in de sociale of financiële situatie van de veroordeelde, medische of psychische indicaties, duidelijke reclasseringsbelangen). *Doelmatig*: de (verdere) executie van de straf moet nog wel een redelijk doel dienen.

³ Ter indicatie: tussen 1995 en 1999 lag het aantal te behandelen gratieverzoeken rond de 6000 per jaar (bron: Rijksbegroting 2000, Justitie, MvT, 2.4.3).

⁴ Boudewijn 1997.

⁵ Zie over dit onderwerp PIVOT-rapport nr. 68, *Constitutionele zaken* (handeling 228).

Van oudsher is gratieverlening verbonden aan het beleidsterrein *Gevangeniswezen*⁶. Nog in het Gratiebesluit van 1887 - dat van kracht was tot de inwerkingtreding van de Gratieregeling 1976 - is gratie gekoppeld geweest aan "jaarlijksche voordrachten tot het verlenen van afslag en ontslag van gevangenen". Ook is het gebruik van gratie als middel ter leniging van capaciteitstekorten in gevangenissen herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest.

Historisch gezien is eveneens van groot belang de gratie in relatie tot de bijzondere rechtspleging⁷. Het betreft gratie aan "politieke delinquenten" (personen veroordeeld door de gerechten van de bijzondere rechtspleging wegens het begaan van bepaalde misdrijven tijdens de Tweede Wereldoorlog). In dit rapport zullen nog op gratie betrekking hebbende handelingen voorkomen uit de periode van de bijzondere rechtspleging die niet zijn opgenomen in PIVOT-rapport nr. 99, waarvan het bereik voorzover het gratie betreft in de praktijk reikt tot de opheffing van het Directoraat-Generaal voor de Bijzondere Rechtspleging, per 1 januari 1949.⁸ Het gaat hier specifiek om handelingen in relatie tot de verschillende gratieadviescommissies en handelingen in verband met gratiezaken die speelden na opheffing van het Directoraat-Generaal voor de Bijzondere Rechtspleging en die derhalve door de 'normale' gratieafdeling van het ministerie van Justitie zijn behandeld.⁹

Voor het verlenen van hulp en bijstand aan gegratieerden kan de reclassering in beeld komen.¹⁰ Met het oog op het houden van toezicht op naleving van voorwaarden kunnen het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming¹¹ worden ingeschakeld.

Van recenter datum is de formele, in wetten en verdragen uitgedrukte band tussen gratie en de internationale rechtshulp in strafzaken¹². Gratie kan ook worden aangevraagd door en verleend aan personen die vastzitten na overname van strafexecutie.

De rechterlijke macht heeft in de gratieprocedure de taak om advies uit te brengen. Hierop zal later nog verder worden ingegaan. In het PIVOT-rapport betreffende de rechterlijke macht¹³ staan reeds handelingen die het Openbaar Ministerie en verschillende rechtsprekende instanties in het kader van de gratieprocedure hebben te verrichten.¹⁴ Aangezien deze opsomming niet geheel compleet is en het adviestraject een wezenlijk deel van de gratieprocedure uitmaakt, zullen de handelingen van de rechterlijke macht op het gebied van gratie in dit rapport worden opgenomen.

⁶ Zie het hierover te verschijnen PIVOT-rapport.

⁷ Hierover is meer te vinden in het PIVOT-rapport betreffende de bijzondere rechtspleging (PIVOT-rapport nr. 99, *"Verraders waarvoor in een bevrijd Nederland geen plaats zal zijn"*, in het bijzonder hoofdstuk 4).

⁸ In de *Archieven van het Directoraat-Generaal voor de Bijzondere Rechtspleging (1945-1952), met taakopvolgers en uitvoerende instanties (1945-1983)*, zijn enkel de gratiedossiers van politieke delinquenten tot en met 1948 opgenomen.

⁹ De handelingen 487-491 uit PIVOT-rapport nr. 99 komen dan ook, zij het enigszins gewijzigd, terug in dit rapport. Zo wordt het mogelijk gemaakt ook de vanaf 1949 gevormde gratiedossiers betreffende politieke delinquenten - die immers niet met het DGBR-archief zijn overgedragen, maar wel voor overbrenging in aanmerking komen - onder te brengen in een basisselectiedocument. Zie verder ook de opmerkingen in de in dit rapport opgenomen paragraaf over de bijzondere rechtspleging en de nasleep daarvan.

¹⁰ PIVOT-rapport nr. 87, *Reclassering*, handelingen 227-230. Deze handelingen zijn overigens in dit rapport herzien tot één handeling.

¹¹ PIVOT-rapport *Kinderbescherming en Justitiële Jeugdzorg*.

¹² PIVOT-rapport *Vluchten kan niet meer*.

¹³ PIVOT-rapport *Gedeelde geschillen*.

¹⁴ Handelingen 67-71.

2. Ontwikkelingen op het beleidsterrein *Gratie*

2.1 Inleiding

Gratie is een instituut van alle tijden en alle plaatsen, maar het karakter en de perceptie ervan zijn in de loop der tijden onder invloed van maatschappelijke en politiek-staatsrechtelijke veranderingen drastisch gewijzigd. Werd gratie vroeger nog lyrisch omschreven als *de schoonste parel op des Konings kroon*, als *het tederste prerogatief* of - zoals ook aan het eind van de twintigste eeuw nog gedacht - als *een aan de vorstelijke luim ontsproten daad van genade*, in de recente geschiedenis kijkt men er anders tegenaan, getuige typering van *relikwie* of *charmante overblijfsel van een feodaal tijdperk* en *een vleugje irrationaliteit* tot het weer uit het verleden opgediepte zakelijkere *veiligheidsventiel van het recht*.

Hoe er ook tegen gratie is en wordt aangekeken, er zijn altijd bepaalde vaste kenmerken aan verbonden geweest: gratie wordt verleend door een instantie boven en buiten het rechtssysteem, gratie is een gunst en geen recht¹⁵, gratie strekt altijd tot voordeel van de betrokkene.¹⁶ De verandering van invulling en beleving ervan heeft zich binnen dat kader afgespeeld.

In dit hoofdstuk zal aan de hand van de 'kaderwetgeving' (het Gratiebesluit van 1856 (met geheim KB), het Gratiebesluit van 1887, de Gratieregeling 1976 en de Gratiwet van 1987) en maatschappelijke ontwikkelingen een beeld worden gegeven van het gratiebeleid in de vorige eeuw. Daarbij zal ook ruim aandacht worden geschonken aan gratie in relatie tot de bijzondere rechtspleging en de nasleep daarvan.

2.2 Het Gratiebesluit van 1856 (met geheim KB)

Voorgeschiedenis

Vóór de Franse Revolutie was gratie vooral een op het *droit divin* gebaseerd middel tot vertoon van koninklijke macht. Ook daarna bleef het recht van gratieverlening, ondanks de constitutionele veranderingen, in handen van de vorst¹⁷, zij het dat het karakter van het gratie-instituut in de eerste helft van de negentiende eeuw wel veranderde. Het bleef een van de symbolen van het koningschap, ingezet als middel om hoogtepunten van het koninkrijk bestaan (geboorte, huwelijk) te vieren, maar het werd ook veelvuldig gebruikt als correctiemiddel tegen de nog lang van kracht gebleven strenge wetgeving van Franse bodem (*code pénal*).¹⁸ Kortom: het doel van gratie werd minder gezien als "het verlenen van gunsten" en meer als "het recht doen".¹⁹

Tegen deze achtergrond moeten ook de gratieartikelen in de eerste Grondwetten van Nederland worden gezien. In de formuleringen komt uit dat het de Koning is die het "regt van gratie" bezit, maar daarbij staat meteen dat hij daarbij het advies van een rechterlijke instantie dient in te winnen.

¹⁵ "Het recht van gratie is het recht van de overheid tot gratieverlening, niet het recht van de veroordeelde op gratie." MvA, Gratiwet, Eerste Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 075, nr. 22a.

¹⁶ Cf. van Ruller 1991.

¹⁷ In het licht van de *trias politica* (de scheiding der machten) is dit opmerkelijk, stellen verschillende auteurs: de uitvoerende macht kan nog steeds ingrijpen in de verrichtingen van de rechtsprekende macht.

¹⁸ Van Ruller 1991.

¹⁹ Buys (1883), aangehaald door Jongh-Bruins 1986.

Daarbij komt dat bij de Grondwet van 1848 de ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd. Ondanks het tot de Grondwet van 1983 gehanteerde "De Koning heeft het recht van gratie", waardoor gratieverlening zou kunnen worden gezien als daad van de monarch persoonlijk, moet de uitoefening van het recht van gratie door de constitutionele constructie van de ministeriële verantwoordelijkheid worden gezien als een bevoegdheid toebehorend aan de Kroon: gratie wordt verleend door het Staatshoofd onder verantwoordelijkheid van de minister²⁰. Een gratie-KB wordt dan ook door deze laatste gecontrasignd.

Uit het bovenstaande is op te maken dat er al vanaf de 19^e eeuw geen sprake is geweest van gratie als een instituut afhankelijk van koninklijke willekeur. Al vroeg is het in zekere zin ingekapseld in de politieke, bestuurlijke en rechterlijke structuren die Nederland rijk is. Gratie kan dan ook, variërend op een hierboven aangehaalde betiteling, gevoegelijk worden gezien als *schoonste parel op de Kroon*.

Het Gratiebesluit van 1856

Bij Koninklijk Besluit van 21 oktober 1856, nr. 21 (Stb. 1856, 95), worden de sinds 1813 "op verschillende tijden uitgevaardigde besluiten omtrent de maatregelen, die de uitoefening van het aan Ons toekomend regt van gratie behooren vooraf te gaan" gebundeld en gevormd tot een meer rationele regeling, en wel op grond van artikel 66 van de toenmalige Grondwet. Het besluit bevat bepalingen inzake de advies- en raadplegingsprocedure, de inrichting van het verslag van het Openbaar Ministerie en het rechterlijk advies, alsmede bepalingen betreffende de behandeling van de jaarlijkse voordrachten tot het verlenen van afslag en ontslag²¹ aan gedetineerden. De procedure die in dit besluit is voorgeschreven, is in de kern bewaard gebleven in alle latere gratieregelingen.

Bij de voorbereiding van het besluit van 1856 is oorspronkelijk ook een artikel 9 opgenomen met voorschriften betreffende de raadplegingsprocedure, op grond waarvan de minister van Justitie negatief op een gratieverzoek zou kunnen beschikken, zonder daartoe een machtiging te moeten vragen aan de Koning. Aangezien dit echter wordt beschouwd als een interne, alleen de Kroon aangaande zaak, wordt dit artikel uit het eerste ontwerp-besluit (van juli 1856) verwijderd.

Daarmee is niet alles gezegd, want vervolgens wordt het afgewezen artikel 9 in zijn geheel opgenomen in een voor het ministerie van Justitie interne instructie, vastgelegd in een geheim Koninklijk Besluit, dat van 21 oktober 1856, nr. 82, "houdende eene Instructie voor het Departement van Justitie nopens de afwijzing van sommige verzoeken om gratie" (niet gepubliceerd).

Deze constructie blijft bestaan tot 1976, wanneer dit Koninklijk Besluit bij de Gratieregeling 1976 wordt ingetrokken. Tot dat jaar is er dus feitelijk dubbele regelgeving geweest: de procedure die in de AMVB's van 1856 en 1887 is opgenomen, en daarnaast de interne instructie, waaraan de departementale praktijk ten grondslag ligt.

2.3 Het Gratiebesluit van 1887

Ook in de Grondwet van 1887 is, in artikel 68, de bevoegdheid tot gratieverlening aan de Koning toegekend. Daarbij staat verder dat hij dat recht uitoefent na advies te hebben ingewonnen van "den regter daartoe bij algemeenen maatregel van bestuur aangewezen".

²⁰ MvA, Gratiwet, Eerste Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 075, nr. 22a.

²¹ Strafbekorting en strafbeëindiging (als 'beloning' voor goed gedrag). Deze vorm van gratieverlening is ook wel *huisgratie* genoemd.

Deze op basis van dit artikel tot stand gebrachte AMVB is het (sinds 1932 zo genoemde) Gratiebesluit van 1887, dat het gratiebesluit van 1856 vervangt en van kracht blijft tot 1976.

Het Gratiebesluit vormt min of meer een uitbreiding van het gratiebesluit van 1856. Geregeld wordt welke rechters (binnen en buiten het Europese deel van het Koninkrijk, civiel of militair) moeten worden geraadpleegd, wat er in de verslagen en adviezen moet staan en hoe de procedure verder verloopt. Ook staan er bepalingen in betreffende de aanbevelingslijsten tot het verlenen van afslag en ontslag aan gevangenen. Het Gratiebesluit wordt twee keer op een belangrijk punt gewijzigd.

Wijziging 1: mogelijkheid van collectieve gratie

In 1919 ondergaat het besluit de eerste belangrijke verandering. Bij Koninklijk Besluit van 21 maart 1919, nr. 73 (Stb. 1919, 127), wordt artikel 17 van het besluit aangevuld met de zinsnede: "voor zoover niet met Onze machtiging bij het inwinnen van het advies anders wordt bepaald". Aanleiding hiervoor is een afgewezen amnestievoorstel van de minister van Oorlog, dat wordt vervangen door een voorstel van de minister van Justitie: het binnen zekere grenzen verlenen van algemene gratie van wegens bepaalde feiten opgelegde hoofdstraffen. Dit wordt mogelijk middels de toevoeging van het hierboven geciteerde zinsdeel.

Met deze wijziging wordt de deur geopend naar een gratieverlening met een anoniem karakter. Vóór 1919 konden algemene graties alleen in de vorm van zuiver individuele lijstgraties worden gegoten. Kenmerkend aan de collectieve gratie zoals die mogelijk wordt, is dat noch het rechterlijk advies, noch het verslag van het Openbaar Ministerie, een beoordeling geeft van de individuele daad en dader, maar in plaats daarvan zich beperkt tot de algemene en uitsluitende beoordeling van de aan de gratie te stellen grenzen.²²

Deze nieuwe vorm van gratieverlening, de zogenoemde *Staatsbladgratie*, wordt voor het eerst geëffectueerd bij Koninklijk Besluit van 4 november 1919, nr. 125 (Stb. 1919, 649). Regelmatig laat de discussie op of deze vorm van gratie wel rechtmatig is. Het Gratiebesluit is immers alleen bedoeld voor individueel bepaalde gevallen, zo wordt gesteld. Het aan de gratie ten grondslag liggende beginsel van individuele of algemene rechtsbelangen zou bij collectieve gratieverlening verloren gaan en daarmee zou gratie weer in de sfeer van het koninklijk gunstbetoon terechtkomen. Anderen beweren daarentegen dat deze collectieve gratie wel degelijk kan worden gebaseerd op artikel 17 van het Gratiebesluit en het overeenkomstige artikel (19) in latere regelingen.

Wijziging 2: Hoge Raad, Hoog Militair Gerechtshof

²² Het gaat derhalve om verschillende wijzen waarop, als uiteindelijk resultaat, collectief gratie wordt verleend. In principe betreft gratie een individuele zaak. Een gratieverzoek wordt op eigen merites beoordeeld, waarna gratie bij individueel besluit wordt verleend. Het is echter mogelijk dat er een bepaalde interne gedragslijn wordt gehanteerd, in de lijn waarvan meerdere gelijksoortige individuele beslissingen worden voorbereid. "Het feit dat soms in een gratiebesluit een aantal beslissingen gecombineerd worden tot een lijst van enkele tientallen verandert niets aan het individuele karakter van de beslissing" (Belinfante 1978, blz. 515). Het collectief gratie verlenen krijgt hierbij dus een geïndividualiseerde invulling. Het documentaire product van deze vorm van gratieverlening is de zogenoemde (*individuele*) *lijstgratie*.

Daarnaast is het mogelijk dat gratie op grond van een algemene en publieke richtlijn wordt verleend: veroordeelden die aan bepaalde in die richtlijn genoemde voorwaarden voldoen, krijgen een zekere in die richtlijn aangegeven strafvermindering. Het documentaire product van deze vorm van gratieverlening is de zogenoemde *Staatsbladgratie* (het in het *Staatsblad* gepubliceerde algemene gratie-KB).

Bij Koninklijk Besluit van 7 juli 1925 (Stb. 1925, 321) wordt artikel 1 van het Gratiebesluit van 1887 veranderd, en wel in die zin dat de Kamer voor Strafzaken van de Hoge Raad voor 'gewone' gratieverzoeken niet meer hoeft te worden geraadpleegd. Ook artikel 3, lid 2, wordt aangepast. Is het tot dan toe voorgeschreven dat in geval van gratieverzoeken betreffende straffen die door krijgsraden zijn opgelegd, het advies van het Hoog Militair Gerechtshof wordt ingewonnen, in het Koninklijk Besluit wordt bepaald dat in eerste instantie het advies moet worden gevraagd van de gewone militaire rechter in het Rijk in Europa die de straf heeft opgelegd, en pas bij het ontbreken daarvan dat van het Hoog Militair Gerechtshof.

Bijzondere rechtspleging (1945-1952) en nasleep

Algemeen

Reeds tijdens de Tweede Wereldoorlog werd, mede om een 'bijltjesdag' te voorkomen, door de Nederlandse regering in ballingschap nagedacht over de vraag welke categorieën 'foute' Nederlanders na de bevrijding voor arrestatie in aanmerking zouden komen, hoe zij berecht zouden moeten worden en welke straffen op hen van toepassing zouden moeten zijn. Met het oog daarop zijn er enkele belangrijke besluiten genomen die het fundament vormden voor de naoorlogse buitengewone rechtspleging: het Besluit van 22 december 1943 houdende vaststelling van het Besluit Buitengewoon Strafrecht (Stb. 1943, D 61), het Besluit van 22 december 1943 houdende vaststelling van het Besluit op de Bijzondere Gerechtshoven (Stb. 1943, D 62), het Besluit van 22 december 1943 houdende vaststelling van het Besluit Buitengewone Rechtspleging (Stb. 1943, D 63) en het Tribunaalbesluit van 17 september 1944 (Stb. 1944, E 101).

Voor de afwikkeling van de bijzondere rechtspraak werden speciale rechtbanken in het leven geroepen: de Bijzondere Gerechtshoven, de Bijzondere Raad van Cassatie en de Tribunalen. Om te voorzien in gratie van door de Bijzondere Gerechtshoven en de Bijzondere Raad van Cassatie opgelegde straffen, werd tegelijk met de andere besluiten van 22 december 1943 een speciale gratieregeling in het leven geroepen: het Besluit van 22 december 1943 houdende vaststelling van het Bijzonder Gratie-adviesbesluit (Stb. 1943, D 64). De Tribunaalrechtspraak viel buiten de werkingssfeer van het Bijzonder Gratie-adviesbesluit, aangezien deze niet als strafrechtspraak maar als tuchtrechtspraak werd gezien.

De coördinatie van de bijzondere rechtspleging kwam per 1 januari 1946 in handen van het speciaal daartoe gecreëerde Directoraat-Generaal voor de Bijzondere Rechtspleging (DGBR).

De overgang van de bijzondere rechtspleging naar de gewone rechterlijke macht werd geregeld bij de Wet overgang bijzondere rechtspleging van 13 mei 1948 (Stb. 1948, I 186). Per 1 januari 1952 was deze overgang voltooid. De zaken van de Bijzondere Gerechtshoven kwamen voor rekening van de Bijzondere Strafkamers van arrondissementsrechtbanken (periode 1949-1950), de taken en bevoegdheden van de Bijzondere Raad van Cassatie gingen over op de Hoge Raad (per 1 januari 1952) en die van de Tribunalen op door de Kroon aangewezen kantongerechten (per 1 juni 1948; per 1 oktober 1950 stopzetting vervolging van feiten als bedoeld in het Tribunaalbesluit).

Het DGBR werd met ingang van 1 januari 1949 opgeheven.*

* Gratieverzoeken van politieke delinquenten kwamen net als 'normale' verzoeken na indiening bij de Koning terecht bij de minister van Justitie. Vanaf de oprichting in 1946 tot aan de opheffing per 1 januari 1949 werden deze verzoeken behandeld door de daartoe bevoegde afdeling van het DGBR (Afdeling I, Juridische en Algemene Zaken). Daarna gingen ook deze 'bijzondere' verzoeken naar de afdeling die de 'gewone' verzoeken verwerkte (Tweede Afdeling, Bureau B).

Het archief van het DGBR maakt, samen met het CABR (Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging), deel uit van de op 6 november 2000 aan het Algemeen Rijksarchief te Den Haag overgedragen *Archieven van het Directoraat-Generaal voor de Bijzondere Rechtspleging (1945-1952), met taakopvolgers en uitvoerende instanties (1945-1983), van het ministerie van Justitie*.

Een deel van de aan de bijzondere rechtspleging gerelateerde gratiedossiers is derhalve al aan het ARA overgedragen. Het betreft de DGBR-dossiers, over de periode 1946 t/m 1948. De latere uit de bijzondere rechtspleging voortvloeiende gratiedossiers, dus vanaf 1949, worden apart naar het ARA overgebracht.

Straffen opgelegd door de Bijzondere Gerechtshoven en de Bijzondere Raad van Cassatie

Gratiebeleid in de periode van de bijzondere rechtspleging

Tussen 1945 en 1952 is de gratiëring ingezet als bijsturingsinstrument om in de loop van de tijd ontstane verschillen in strafmaat gelijk te trekken en het probleem van de detentie van tienduizenden politieke delinquenten op te lossen. Ook het bevorderen van de reclassering van jeugdigen en het tegengaan van ontwrichting van gezinnen van ouderen waren motieven voor collectieve gratieverleningen. Vanaf 1947 was in steeds sterkere mate sprake van toepassing van wat ook wel een *barmhartigheidspolitiek* is genoemd. Daarbij speelde ook nog een ander moreel argument mee: men was zich ervan bewust dat permanente uitstoting van een grote groep Nederlanders tot "bederf" van de samenleving zou leiden. Zelfs de zwaarste misdadigers zouden daarom uitzicht moeten krijgen op terugkeer in de samenleving.

De bovengenoemde overwegingen vertaalden zich tussen 1947 en begin jaren '50 in verschillende gratiegolven, onder verantwoordelijkheid van achtereenvolgens de ministers van Justitie Van Maarseveen, Wijers, Struycken en Mulderije. Diverse malen werden in dat kader vonnissen ambtshalve, dus zonder een daartoe strekkend verzoek van betrokkenen, op gratie bekeken en werden voor hele categorieën veroordeelden ambtshalve gratieadviezen uitgebracht door de rechter. De gratie werd vervolgens middels een groot aantal individuele lijstgraties en eenmaal via een Staatsbladgratie (die ook voor commune delicten gold) verleend.

In het algemeen wordt in de literatuur gesteld dat er in genoemde periode sprake was van een toenemende neiging tot gratiëren en daarmee samenhangend van toenemende bezwaren van de rechterlijke macht over politici die steeds meer op de stoel van de rechters gingen zitten. Zo wordt al op 4 februari 1947 over de wijze van toepassing van het gratierecht geklaagd als over een "affront van 's rechters onafhankelijkheid" (procureur-generaal van het Bijzonder Gerechtshof te Den Haag) en komt ook in de jaren die volgen de rechterlijke macht herhaaldelijk in het geweer tegen het gevoerde gratiebeleid.

Het op het Bijzonder Gratie-adviesbesluit gebaseerde gratiebeleid ten aanzien van straffen opgelegd in het kader van de bijzondere rechtspleging richtte zich op twee vormen van gratieverlening: strafvermindering en omzetting van een opgelegde doodstraf in al dan niet levenslange gevangenisstraf.

Ten aanzien van de strafvermindering waren er twee gratieadviescommissies actief, die tot taak hebben gehad advies uit te brengen inzake gratie voor een bepaalde groep veroordeelden. Concreet hield dit in dat zij na bestudering van dossiers aangaven wie mogelijk in aanmerking kwam voor gratie, waarna voor de geselecteerde gevallen de rechterlijke macht - zoals wettelijk vereist - werd geraadpleegd. Eind 1948 werd de Adviescommissie gratie jeugdige wapendragers, het eerste jaar onder voorzitterschap van mr. Haga, ingesteld; zij werd per 1 januari 1951 opgeheven. Begin 1951 werd de Commissie-Röling in het leven geroepen, die adviezen had uit te brengen inzake de beoordeling van gratiezaken betreffende politieke delinquenten die waren veroordeeld tot levenslang of tot een tijdelijke gevangenisstraf van minstens vijftien jaar; deze commissie werd in augustus 1953 opgeheven.

Met het executeren van doodvonnissen werd grote terughoudendheid betracht (ook hierbij speelde de 'barmhartigheidsgedachte' nadrukkelijk een rol). In 1946 werden met het oog hierop in opdracht van de toenmalige minister van Justitie, Kolfshoten, richtlijnen voor de gratie van de doodstraf opgesteld, die altijd intern zijn gehouden. Een deugdelijk beleid op dit punt hebben de richtlijnen overigens niet opgeleverd. De daarin opgenomen criteria voor beoordeling van gratie berustten op een feitelijk gebrekkige analyse van tijdens de bezetting begane misdaden. Verder was de Kroon ook enkele malen verdeeld over het al dan niet gratiëren van de doodstraf.

Hoe dan ook, op grote schaal werden doodstraffen omgezet in levenslang. Zo werden in 1951 de Duitse oorlogsmisdadigers Fischer en Aus der Fünten op deze wijze gegratieerd, hetgeen de Nederlandse samenleving hevig in beroering bracht. Later dat jaar volgde de gratie voor Kotälla. In september 1952 verkreeg de Duitser Lages gratie. In 1951 werd door de Tweede Kamer in een motie bezorgdheid geuit over het feit dat op dit gebied beslissingen werden genomen op basis van voor haar geheime richtlijnen voor de gratie van de doodstraf en dat bepaalde na gratieverlening in levenslang omgezette straffen tot gevangenisstraffen van bepaalde duur werden gegratieerd. Al met al vond men dat het gratierecht wel erg ruim was toegepast.

Gratiebeleid na de periode van de bijzondere rechtspleging

In 1952 onderging het gratiebeleid een koerswijziging. De toenmalige minister van Justitie, Donker, was van mening dat politieke delinquenten gewone criminelen zijn, voor wie een bijzondere behandeling niet meer noodzakelijk was. Hij stapte af van de praktijk van de collectieve gratieverlening en aan de Commissie-Röling maakte hij duidelijk dat hij aanzienlijk minder gratie wilde verlenen dan door de commissie was voorgesteld. Tijdelijk gestraften zouden door de voorgaande gratiegolven en door de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling binnen enkele jaren vrij zijn. De na gratiëring van de doodstraf tot levenslang veroordeelden hoefden niet op strafvermindering te rekenen ("in het algemeen geen op jaren stellen van levenslangen"). Zijn opvolgers volgden dit beleid echter niet zo stringent. Verschillende malen werd een heroverwegingsprocedure gestart, hetgeen erin resulteerde dat er per 1 januari 1964 nog slechts vier gegratieerden van de doodstraf gevangen zaten: de Duitsers Lages, Fischer, Aus der Fünten en Kotälla.

Het is naar aanleiding van deze laatsten dat er na de periode van de bijzondere rechtspleging in de samenleving enkele malen grote commotie is ontstaan. Op 16 februari 1972 maakte de regering bekend dat Fischer, Aus der Fünten en Kotälla een gratieverzoek hadden ingediend en dat de regering voornemens was dat verzoek in te willigen²³ (de "drie

²³

Zie de brief van de minister van Justitie d.d. 16 februari 1972 (Stcrt. 1972, 34).

van Breda"; Lages was reeds in 1966 vanwege ernstige ziekteverschijnselen bij wijze van strafonderbreking uitgewezen naar Duitsland). Mede vanwege de gevoeligheid van het onderwerp wilde de regering de Tweede Kamer niet voor een voldongen feit stellen en ging zij op een open wijze de discussie aan. Er vond een hoorzitting plaats, gevolgd door een Kamerdebat. In een motie werd gevraagd af te zien van inwilliging van het gratieverzoek. Na lang beraad besloot de regering aan deze motie gevolg te geven.

In 1979 overleed Kotälla in de gevangenis. In 1989 ontving de regering een brief van negentien vooraanstaande Nederlanders, onder wie voormalige verzetsstrijders, die aandrongen op de vrijlating van de "twee van Breda", met name vanwege de slechte gezondheid en de hoge ouderdom van de betrokkenen.²⁴ Aan deze twee is daarop gratie verleend.

Straffen opgelegd door de Tribunalen

Het Tribunaalbesluit regelde de tuchtrechtelijke of administratieve behandeling van onvaderlandslievend gedrag. Wie zich tijdens de bezetting als Nederlander niet had gedragen volgens bepaalde normen van goed Nederlanderschap, viel onder dit tuchtrecht. Samengevat kwam de regeling op het volgende neer: aan Nederlanders die op enigerlei wijze hulp of steun hadden verleend aan de vijand, lid waren geweest van een nationaal-socialistische beweging (bijv. de NSB), voordeel getrokken hadden uit door de vijand of diens handlangers genomen maatregelen of geen gevolg hadden gegeven aan door de regering in verband met de oorlogsvoering uitgevaardigde maatregelen, konden de volgende maatregelen worden opgelegd: internering, ontzetting uit bepaalde rechten (bijv. kiesrecht) en verbeurdverklaring van vermogen.

Het was mogelijk om zowel strafrechtelijk (door bijv. het Bijzonder Gerechtshof) als administratief- of tuchtrechtelijk (door een Tribunaal) te worden berecht. Overigens hebben de Tribunalen zich later ontwikkeld tot een soort gewone rechtbank, naast en ter aanvulling van de Bijzondere Gerechtshoven, hetgeen mogelijk werd door ontlasting van de Tribunalen middels de buitenvervolginstelling van vele "lichte gevallen".

Gratie en ontzetting uit rechten

Van belang in verband met gratie is, afgezien van wat in het voorgaande staat beschreven, met name ook de mogelijkheid tot ontzetting uit rechten, meer in het bijzonder de mogelijkheid tot ontzetting uit actief en passief kiesrecht. Dit was een van de mogelijke bijzondere maatregelen die een Tribunaal kon opleggen. Verder gold ontzetting uit rechten in de regel als voorwaarde voor buitenvervolginstelling van politieke delinquenten. De duur van de ontzetting bedroeg in beide gevallen tien jaar. Ook de Bijzondere Gerechtshoven en de Bijzondere Raad van Cassatie konden overgaan tot ontzetting uit rechten, maar dan wel als bijkomende straf, naast de hoofdstraf. De duur van een door deze gerechten opgelegde ontzetting varieerde van ten minste vijf jaar langer dan de vrijheidsstraf tot levenslang.

Van door een Tribunaal opgelegde straffen tot ontzetting uit rechten was wettelijk geen gratie mogelijk, aangezien het Bijzonder Gratie-adviesbesluit niet van toepassing was op vonnissen van Tribunalen. Evenmin kon worden gegratieerd van de aan buitenvervolginstelling verbonden ontzetting uit rechten. Om veroordeelde delinquenten toch de mogelijkheid tot herstel van rechten te bieden, werd in augustus 1946 het Besluit "houdende vaststelling van nadere regelen omtrent de ontzetting van en het herstel in

²⁴ Zie de uitgebreide brief van de minister van Justitie d.d. 24 januari 1989 (Stcrt. 1989, 18).

rechten van politieke delinquenten" (Regeling ontzetting rechten - Stb. 1946, G 218) vastgesteld. Op basis daarvan kon de delinquent vijf jaar na het ingaan van de ontzetting onder voorwaarden om herstel van rechten vragen (zie handeling 496 van PIVOT-rapport nr. 99).

Gratie van ontzetting uit rechten opgelegd door een Bijzonder Gerechtshof was op grond van het Bijzonder Gratie-adviesbesluit wel mogelijk. Aangezien een dergelijke ontzetting voor lange(re) periode gold, hebben de rechtsopvolgers van de Bijzondere Gerechtshoven hiermee nog geruime tijd te maken gehad.

Voor dit gedeelte van het rapport is uitvoerig geput uit met name PIVOT-rapport nr. 99 ("*Verraders waarvoor in een bevrijd Nederland geen plaats zal zijn*") en het boek *In plaats van bijtjesdag* van A.D. Belinfante.

Na de Tweede Wereldoorlog, ongeveer vanaf 1947, pakt Bureau B van de Tweede Afdeling van het ministerie van Justitie zijn vooroorlogse werkzaamheden weer op en begint met de verwerking van individuele verzoeken om gratie van voor commune delicten opgelegde straffen.

In 1954, het jaar volgend op intrekking van de Gevangenismaatregel van 1932, wordt aan de anonieme collectieve gratiëring een nieuwe vorm toegevoegd: niet in het Staatsblad gepubliceerde lijstgraties, waarbij het Openbaar Ministerie de opdracht krijgt om bij zijn verslag een tabellarisch ingerichte voordracht te overleggen van alle personen die binnen het kader van een door de Kroon voorgenomen maatregel vallen.²⁵

Met betrekking tot de behandeling van gratieverzoeken van veroordeelden die voor het plegen van commune delicten zijn veroordeeld tot langdurig tijdelijke of levenslange gevangenisstraffen, ontwikkelt zich ondertussen, ingegeven door twijfels over de zin van de tenuitvoerlegging van (zeer) lange gevangenisstraffen, een procedure die afwijkt van de ten aanzien van gratiezaken gebruikelijke werkwijze.²⁶ Voor deze groep geldt vanaf 1957 de mogelijkheid van de zogenoemde *Samkalden-gratie*: door de toenmalig minister van Justitie wordt een regeling ingevoerd²⁷ waarbij de eventuele wenselijkheid van een al dan niet voorwaardelijke gratiëring wordt bestudeerd nadat een derde van de opgelegde straf is ondergaan en waarbij gratie wordt aangewend om de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling naar voren te halen ten gunste van het reclasseringsbelang van de betrokkene.

Aangezien de materie van de gratie voor langgestraften grotendeels in het penitentiaire vlak ligt ("Ofschoon het om gratiezaken gaat, ligt het zwaartepunt toch daar," schrijft het hoofd van de Afdeling Gratie in maart 1971), wordt zij overgenomen door de Directie Gevangeniswezen, ook al omdat daar de behoefte is gebleken om te komen tot een begeleidingsprocedure voor langgestraften, in welk kader de gratieprocedure voor

²⁵ Dat soms aan deze zogenoemde (*collectieve*) *lijstgratie* de voorkeur is gegeven boven een Staatsbladgratie, komt voort uit de overweging dat de maatregel geen massaal karakter draagt of dat de reden van deze gratie niet het gewicht heeft van een voor de Staat belangrijke gebeurtenis. Materieel is er echter geen verschil tussen beide vormen van gratieverlening: aan beide is het individuele karakter vreemd. Voorbeelden: KB van 12 maart 1954, nr. 26, en KB van 2 februari 1965, nr. 33.

²⁶ Een uitgebreid overzicht is te vinden in een nota betreffende de gratieprocedure voor langgestraften van april 1966.

²⁷ Handelingen Tweede Kamer, d.d. 31 januari 1957, blz. 2307. Deze procedure is niet geformaliseerd in een circulaire terechtgekomen.

langgestraften uiteindelijk ook thuishoort. Vanaf 1978 geldt de zogenoemde *volgprocedure langgestraften*, waarbij rapportage en advisering plaatsvinden in de 'penitentiaire fase', voordat het gratieverzoek wordt ingediend.²⁸

In de jaren '60 en '70 is er weer aanleiding om de anonieme collectieve gratie ter discussie te stellen. Zo evalueert de al eerder genoemde Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering in 1966 de gevolgen van de algemene gratie die is verleend ter gelegenheid van het huwelijk van prinses Beatrix. De raad komt tot de conclusie dat het in de toekomst geen aanbeveling meer verdient om collectief gratie te bevorderen. Deze conclusie wordt door de regering overgenomen. Noch bij de herdenking van vijfentwintig jaar bevrijding (1970), noch bij het zilveren regeringsjubileum van koningin Juliana (1973) wordt uiteindelijk algemene gratie verleend. In 1973 stelt de minister van Justitie zelfs expliciet: "Bij een algemene gratie zijn individuele, op de persoon toegesneden gratiemotieven niet in het geding. Gratie wordt dan verleend zonder onderzoek naar de persoon en zijn omstandigheden. Dat leidt onvermijdelijk tot een zekere willekeur"²⁹. Van deze beleidslijn wordt echter nog een keer afgeweken. Op 17 juli 1975 wordt tot algemene gratie besloten naar aanleiding van ontstane achterstanden in de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Deze gratie omvat kwijtschelding van alle vrijheidsstraffen van veertien dagen en minder en kwijtschelding van veertien dagen van de overige tijdelijke vrijheidsstraffen. Op dit besluit volgt zowel vanuit de Kamer als vanuit de staande en zittende magistratuur vernietigende kritiek. Gezegd wordt dat de gratieverlening een individuele beoordeling vergt en zich derhalve niet leent voor toepassing als collectieve maatregel. Algemeen is de mening dat gratie niet mag worden gebruikt ter verlichting van een noodsituatie bij het gevangeniswezen.³⁰

2.4 De Gratieregeling 1976

Bij besluit van 8 november 1960 wordt een commissie ingesteld die advies moet uitbrengen met betrekking tot herziening van het Gratiebesluit van 1887 en aangaande daarmee samenhangende wijzigingen van de gratiebepalingen in het Wetboek van Strafvordering. De commissie, onder voorzitterschap van prof. mr. Kazemier, wordt geïnstalleerd op 9 november 1961. In de toespraak bij de installering wordt aangegeven dat het Gratiebesluit van 1887 enerzijds is verouderd (advisering door "een rechter in de koloniën of bezittingen in andere werelddelen", "consulaire rechtbank", "verlening van afslag en ontslag aan gevangenen", "colleges van regenten") en anderzijds lacunes vertoont (met name voor wat betreft de dan al sedert meer dan vijftien jaar gewortelde praktijk van voorwaardelijke gratieverlening³¹ en inzake een expliciete regeling van wat is vastgelegd in "het welhaast obsoleet geworden KB" van 21 oktober 1856).

²⁸ De *volgprocedure langgestraften* houdt het volgende in: na een derde van de straftijd wordt een klinisch psychologisch of ambulante onderzoek uitgevoerd, dat kan leiden tot vervroeging van de datum van invrijheidstelling, eventueel via een gratieprocedure. In dit voortraject nemen het Penitentiair Selectiecentrum (PSC) en de Selectieadviescommissie-langgestraften (SAC-langgestraften) het voortouw. Zie Verhagen 1992 en Droesen 1991. De Afdeling Gratie hoeft met deze volgprocedure derhalve geen advies meer in te winnen bij een reclasseringsinstantie; zij wordt nog slechts 'geconfronteerd' met het ingediende gratieverzoek, waaraan al de nodige onderzoeken en adviezen ten grondslag liggen.

²⁹ Handelingen van de Tweede Kamer, 8 november 1973, blz. 806.

³⁰ Deze opvatting is expliciet verwoord in de MvT op de Gratiwet van 1987.

³¹ Sinds 1945 wordt deze vorm van gratieverlening, ondanks het ontbreken van een wettelijk kader, systematisch toegepast. Zie ook de circulaire van 01-07-1954, nr. G 546/03, 2^o Afd. B, die gaat over de voorwaardelijke gratie. Al in 1957 kent de Afdeling Gratie een Bureau (vanaf 1961: Onderafdeling) Uitvoering Gratie, met als taak de behandeling en herroeping van voorwaardelijke gratieverlening.

Het in 1966 uitgebrachte rapport van de Commissie-Kazemier resulteert in 1976 in een nieuwe gratieregeling. De daarin neergelegde gratieprocedure sluit meer aan bij de bestaande praktijk. Zo verdwijnt het artikel ter zake van de jaarlijkse voordrachten tot het verlenen van afslag en ontslag aan gedetineerden, dat nog steeds verwees naar de artikelen 101 e.v. van de in 1953 ingetrokken Gevangenismaatregel. Daarnaast wordt de in de praktijk al bestaande procedure van de voorwaardelijke gratieverlening in de regeling opgenomen³² en krijgt de algemene machtiging tot afwijzing van gratieverzoeken door de minister van Justitie, tot dan toe geregeld in het geheime KB van 1856, een plaats in de regeling.

De mogelijkheid van collectieve gratie wordt ondanks de kritiek daarop gehandhaafd, zij het dat in de wetstekst tot uitdrukking wordt gebracht dat voorstellen tot het ambtshalve overwegen van collectieve gratieverlening niet van de Kroon, maar van de minister van Justitie uitgaan. Naar aanleiding van de inauguratie van prinses Beatrix tot koningin in 1980 geven regering en parlement duidelijk aan dat voor collectieve gratieverlening bij bijzondere gebeurtenissen geen plaats meer is.³³

De Gratieregeling 1976 is gegoten in de vorm van een algemene maatregel van Rijksbestuur. Enerzijds omdat de rechtsmacht van de militaire rechter op Rijkswetgeving berust en anderzijds om de regeling toe te kunnen passen op verzoekschriften om gratie van straffen die zijn opgelegd bij vonnis van de Nederlandse militaire rechter op de Nederlandse Antillen.

De Gratieregeling 1976 is tot de inwerkingtreding van de Gratiwet van 1987 niet gewijzigd. Zij is weliswaar door deze laatste vervangen, maar nog in 1999 is daarin waarschijnlijk abusievelijk een - overigens kleine - wijziging aangebracht.

2.5 De Gratiwet van 1987

De Grondwetsherziening van 1983 noopt ertoe de Gratieregeling 1976 om te zetten in een gratiewet.³⁴ Het nieuwe Grondwetartikel inzake gratie kent het recht van gratie niet langer toe aan "de Koning", maar bepaalt dat gratie wordt verleend "bij Koninklijk Besluit". Dit vloeit voort uit de nadrukkelijke lijn die door heel de Grondwetsherziening loopt, namelijk de vervanging van de term *Koning* door *Kroon*. In feite verandert er wat de gratie betreft niets, daar in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid met de term *Koning* al vóór 1983 de constitutionele Koning, ofwel de Kroon, werd bedoeld.³⁵ Tevens is in hetzelfde kader het gratieartikel in de nieuwe Grondwet geplaatst onder het hoofdstuk betreffende de rechtspraak, terwijl tot dan toe het desbetreffende artikel viel onder het hoofdstuk "Van de macht des Konings".

De regeling van 1976 staat model voor de nieuwe wet, maar toch zijn er enkele grote verschillen. Belangrijkste nieuwigheid is de opneming in de wet van twee, volgens de MvT, in de praktijk gegroeide algemene gronden waaraan gratieverzoeken plegen te worden getoetst, namelijk:

- a. een omstandigheid waarmee de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen houden en die, als die op dat tijdstip

³² De voorwaarden behelzen onder andere: het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen), het betalen van een geldsom aan de Staat en het geheel of gedeeltelijk vergoeden van schade.

³³ Zie de uitvoerige brief hierover van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer, Stcrt. 1980, 66.

³⁴ Artikel 122, lid 1, van de Grondwet: "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".

³⁵ Mondelinge behandeling op 15 december 1987, Eerste Kamer 9, blz. 245. Cf. MvA, Gratiwet, Eerste Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 075, nr. 22a.

wel of voldoende bekend was geweest, hem aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel of tot het afzien daarvan;

- b. het aannemelijk geworden zijn van de veronderstelling dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel³⁶ in redelijkheid wordt gediend.³⁷

Volgens de MvT komt daarin "de erkenning tot uitdrukking dat beslissingen tot het al of niet verlenen van gratie administratieve beslissingen zijn, die op in de wet verankerde grondslagen dienen te worden genomen, behoren te beantwoorden aan in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur en, wanneer zij tot afwijzing strekken, dienen te zijn gemotiveerd".

In de discussies in de Eerste en Tweede Kamer³⁸ wordt uitgebreid ingegaan op de toevoeging van deze gronden. Wordt de gratiepraktijk hiermee niet verengd? En is er niet sprake geweest van een ontwikkeling van gratie als gunst naar gratie als recht, nu het verlenen van gratie een 'gewone' beslissing van de overheid is geworden waaraan de in het algemeen voor het handelen van de overheid geldende eisen van behoorlijk bestuur worden gesteld? En staat er tegen een gratiebeslissing dan beroep bij een rechter open? Van regeringszijde wordt geantwoord dat het gaat om het vastleggen van de praktijk, waarmee zeker geen beperking wordt beoogd. Er is geen enkele sprake van een breuk in het beleid. De opgenomen gronden vormen het kader waarbinnen het regeringsbeleid inzake gratie kan worden getoetst. En een beroep op de civiele rechter tegen de gratiebeslissing is krachtens de Wet Arob³⁹ niet mogelijk⁴⁰, omdat er in de gratieprocedure sprake is van een rechterlijk advies voorafgaand aan het bestuurshandelen.⁴¹

Enkele andere afwijkingen ten opzichte van de Gratieregeling 1976 zijn:

- er is niet alleen gratie van straffen, maar ook van bepaalde strafrechtelijke maatregelen⁴² mogelijk;
- gratie is ook mogelijk van straffen die krachtens vonnis van een buitenlandse rechter zijn opgelegd en waarvan de tenuitvoerlegging aan Nederland is overgedragen (cf. WOTS);⁴³
- door de Grondwettelijke afschaffing van de doodstraf (artikel 114)⁴⁴ keert artikel 20 van de regeling van 1976 niet meer terug en verdwijnen derhalve de actoren Bijzondere Rechtbank en Bijzonder Hoogerechtshof.

³⁶ Hierbij kan worden gedacht aan: conflictoplossing, vergelding, inprenting van normbesef, boetedoening, generale preventie, beveiliging van de samenleving, resocialisatie (MvT bij de Gratiwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19 075, nrs. 1-3, blz. 21).

³⁷ Deze grond is primair gericht op langgestraften.

³⁸ Respectievelijk op 10 juni en 15 december 1987. Zie de Handelingen.

³⁹ Opgevolgd door de (bredere) Algemene wet bestuursrecht (Awb - Stb. 1992, 315). Zie art. 1.6 daarvan.

⁴⁰ Een laatste kans na een laatste kans zou volgens sommige auteurs het gratie-instituut zinloos maken.

⁴¹ Overigens moet een beroep op de civiele rechter in gevallen waarin procedurevoorschriften niet zouden zijn nageleefd, niet onmogelijk worden geacht. (MvA, Gratiwet, Eerste Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 075, nr. 22a)

⁴² Uitgesloten zijn die maatregelen waarvan de administratie of de rechter de tenuitvoerlegging te allen tijde zelf kan beëindigen, zodat het recht van gratie alleen kan worden toegepast op de volgende maatregelen: onttrekking aan het verkeer, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en verbeurdverklaring opgelegd door de kinderrechter. (Cf. MvT bij de Gratiwet van 1987, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19 075, nrs. 1-3)

⁴³ De tot advies geroepen rechters zijn dan de exequaturrechter of, in geval van onmiddellijke tenuitvoerlegging, de Penitentiaire Kamer van het Gerechtshof te Arnhem.

⁴⁴ De doodstraf was in Nederland officieel in 1870 afgeschaft, behalve voor misdaden van militairen in oorlogstijd. Artikel 114 van de Grondwet van 1983 schafte de doodstraf geheel af.

Voor wat betreft de collectieve gratie kan nog worden opgemerkt dat de mogelijkheid daartoe, ondanks handhaving van de zinsnede "tenzij, met Onze machtiging, Onze Minister anders bepaalt", wordt geblokkeerd door de in artikel 2 genoemde gronden voor (individuele) gratieverlening. "Wanneer er al aanleiding mocht worden gevonden in bepaalde omstandigheden of gebeurtenissen om aan bepaalde groepen van veroordeelden dispensatie te verlenen van de tenuitvoerlegging van aan hen opgelegde straffen of strafgedeelten, dan is de bij wet te verlenen amnestie daarvoor het aangewezen instrument."^{45 46}

Gratiewet en militaire strafrechtspraak

Tegelijk met de Gratiewet wordt ook de **Rijkswet houdende bepalingen inzake de behandeling van en de beschikking op verzoekschriften om gratie van straffen of maatregelen, opgelegd door instanties belast met de militaire strafrechtspraak (Stb. 1987, 599)** behandeld en goedgekeurd. In het licht van de dan al voorgestelde algehele herziening van de militaire strafrechtspraak wordt ervoor gekozen de Gratiewet van overeenkomstige toepassing te verklaren op de behandeling en beschikking ten aanzien van door de militaire rechter opgelegde straffen. Dit gebeurt bij Rijksregeling.

De herziening van de militaire strafrechtspraak, die met de inwerkingtreding van de Wet militaire rechtspraak (Stb. 1990, 370) in 1991 haar beslag heeft gekregen, houdt in dat de afzonderlijke militaire rechterlijke organisatie wordt opgeheven en wordt geïntegreerd in de civiele rechterlijke organisatie en dat, behoudens een aantal uitzonderingen, voor de militaire strafrechtspleging niet langer afzonderlijk gecodificeerde maatstaven gelden, maar het Wetboek van Strafvordering.

De bevoegdheid tot gratieverlening betreffende straffen opgelegd door met de militaire strafrechtspraak belaste instanties blijft bij de Kroon. Verder spreekt artikel 10 van de Gratiewet van de mogelijkheid tot het inwinnen van het gevoelen van een andere minister. In zaken waarop de Rijkswet van toepassing is, is het gebruikelijk dat het gevoelen van de minister van Defensie wordt ingewonnen.

De Rijkswet is, tegelijk met de Gratiewet, op 1 januari 1988 in werking getreden.

De Gratiewet is een aantal maal gewijzigd. De wijzigingen hebben met name betrekking op artikel 13, dat gaat over de voorwaardelijke gratieverlening. Procedurele veranderingen hebben zich niet voorgedaan.

De maatschappelijke opvattingen over de gratieverlening evolueren steeds meer in een richting waarvoor al tijdens de Kamerdebatten in 1987 werd gewaarschuwd. Toen werd onder andere gememoreerd "dat het gratierecht in feite steeds meer wordt gezien als een regulier aanvullend instrument in het kader van de rechtsbescherming"⁴⁷, terwijl de minister van

⁴⁵ MvT Gratiewet 1987, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19 075, nrs. 1-3, blz. 20.

⁴⁶ Overigens komt de constructie van collectieve gratie in 1997 nogmaals in het nieuws, wanneer de minister van Justitie het voornemen bekendmaakt om de gevangenisstraf van zogenoemde *weigeryuppen* voor het grootste deel om te zetten in dienstverlening (brief van 27 juni 1997 aan de Tweede Kamer). Zie ook Nederlands Juristenblad, 1997-29, blz. 1356-1357. Het voornemen is niet doorgegaan en ook deze verzoeken worden individueel beoordeeld.

⁴⁷ Handelingen van de Tweede Kamer, 10 juni 1987, blz. 4307.

Justitie te kennen gaf het een "verontrustend verschijnsel" te vinden dat men op grote schaal⁴⁸ tracht in aanmerking te komen "voor een toch op zichzelf uitzonderlijk besluit als een gratiebeslissing"⁴⁹. Daaraan voegde hij toe: "Je vraagt je dan af hoe het mogelijk is dat van een middel waarover hier terecht in zulke hoogstaande bewoordingen is gesproken en waarbij begrippen als "goedertierenheid" en "genade voor recht" aan de orde zijn, misbruik wordt gemaakt. Het is wel eens pijnlijk dit te moeten ondervinden."⁵⁰

Bij regeling van 17 maart 1999 wordt de Stuurgroep 'Redesign Gratie' ingesteld (Stcrt. 1999, 77). De instelling van deze stuurgroep moet worden gezien in het kader van het project 'Redesign Gratie', dat tot doel heeft "de geconstateerde knelpunten in de gratieprocedure op te lossen door het verkorten van de procedure, het verbeteren van de kwaliteit van de gevalsbehandeling, het tegengaan van oneigenlijk gebruik, waarbij het vergroten van de effectiviteit en efficiency van de gratieprocedure met behoud van de waarborgen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en de zorgvuldigheid van de gevalsbehandeling". In de stuurgroep hebben de verschillende partners in de gratieketen⁵¹ zitting. Zij heeft onder andere tot taak de minister van Justitie te adviseren over het herinrichten van de gratieketen.

Begin 2000 wordt ook naar buiten toe duidelijk dat de minister van Justitie de gratieprocedure wil aanscherpen, dit om oneigenlijke gratieverzoeken te voorkomen (het principiële punt) en het ambtelijk apparaat te ontlasten (het pragmatische en financiële argument). "Het middel is zijn doel voorbijgeschoten," erkent de minister zelf.⁵² Om het minste of geringste worden gratieverzoeken ingediend⁵³, terwijl wel elk verzoek de hele ambtelijke molen moet doorlopen.

Eind 2000 wordt een in het kader van het project 'Redesign Gratie' opgesteld wetsvoorstel in het kabinet besproken. Verzoeken om gratie moeten volgens dit voorstel aan bepaalde eisen voldoen (bijvoorbeeld het beargumenteren door de aanvrager dat er nieuwe feiten of omstandigheden zijn opgetreden) om überhaupt in behandeling te worden genomen en er komt een verkorte gratieprocedure, waarbij het Openbaar Ministerie niet altijd meer hoeft te worden geraadpleegd.

2.6 Gratiebepalingen in het Wetboek van Strafvordering

Het Nederlandse Wetboek van Strafvordering bevat in de artikelen 558-560 bepalingen over de wijze van indiening van gratieverzoeken en de rechtsgevolgen (met name de opschortende werking) daarvan.

⁴⁸ Hierbij zij opgemerkt dat collectieve gratieverlening dan wel (vrijwel) is uitgesloten, maar dat massale indiening van verzoeken om algemene gratieverlening ter gelegenheid van bepaalde gebeurtenissen toch steeds meer *usance* is geworden, met als gevolg dat dan honderden of duizenden verzoeken individueel moeten worden behandeld.

⁴⁹ Handelingen van de Tweede Kamer, 10 juni 1987, blz. 4302.

⁵⁰ Handelingen van de Tweede Kamer, 10 juni 1987, blz. 4302.

⁵¹ Als ketenpartners worden aangemerkt: Kabinet der Koningin, Openbaar Ministerie, zittende magistratuur, politie, Centraal Justitiele Incassobureau. (Rijksbegroting 2000, Justitie, MvT, 2.4.3)

⁵² Elsevier, 22 januari 2000, *Gratie is een gunst*.

⁵³ Bijvoorbeeld om een gevangenisstraf omgezet te krijgen in een taakstraf. Of onder het motto 'nooit geschoten is altijd mis'. De minister al in 1987: "Als ik kijk naar het aantal verzoeken dat inderdaad intussen wordt ingediend, moet ik het met [de afgevaardigde] eens zijn dat er kennelijk toch velen zijn die de kans op deze meevaller zo groot vinden [...] dat ze een kans wagen." (Handelingen van de Tweede Kamer, 10 juni 1987, blz. 4302) Voorbeeld: in 1999 wordt massaal om gratie verzocht, in de hoop dat de millenniumwisseling reden voor gratie zou kunnen zijn.

De bepalingen ten aanzien van gratieverzoeken zijn verschillende keren gewijzigd (zie bijlage 1), maar zijn in hoofdlijnen gelijk gebleven. De belangrijkste veranderingen worden hieronder weergegeven.

Bij Wet van 21 maart 1973 houdende herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering omtrent de opschorting van de tenuitvoerlegging van vonnissen of arresten in verband met de indiening van verzoekschriften om gratie (Stb. 1973, 135) worden de bestaande artikelen met betrekking tot gratie gewijzigd en worden er artikelen aan toegevoegd (de oude artikelen 558-560 worden artikelen 558, 559, 559a, 560, 560a en 560b). Artikel 560a, later vernummerd tot artikel 559a, kent aan de minister van Justitie de bevoegdheid toe om - in gevallen waarin de wet daarin niet voorziet - de tenuitvoerlegging van een nog aan te vangen of al aangevangen vrijheidsstraf op te schorten of te schorsen, indien een verzoekschrift om gratie van die straf is ingediend hangende de beslissing op dat verzoek. Als criterium geldt hierbij wel dat een uiteindelijk gunstige beslissing op het gratieverzoek hoogstwaarschijnlijk moet zijn. Overigens wordt van deze bevoegdheid slechts in uitzonderlijke gevallen gebruikgemaakt.

De Gratiewet brengt eveneens wijzigingen aan in de gratiebepalingen van het Wetboek van strafvordering. Zo wordt artikel 558 artikel 558a en komt er een nieuw artikel 58. In dit artikel wordt expliciet aangegeven waarvan gratie kan worden verzocht en verleend: onherroepelijk geworden hoofdstraffen en bijkomende straffen, in het buitenland opgelegde straffen die in Nederland ten uitvoer worden gelegd op basis van de WOTS, en een aantal met name genoemde onherroepelijk opgelegde maatregelen.

De wet van 18 januari 1996 (Stb. 1996, 39 - herziene gratieregeling en regeling inzake schadevergoeding voor voorlopige hechtenis) perkt de mogelijkheden van gratieverlening in (zo is verlening van gratie van geldboetes tot en met vijfhonderd gulden niet meer mogelijk) en beperkt de opschortende werking van een gratieverzoek (dit onder andere om oneigenlijk gebruik van de gratieprocedure te voorkomen: via opschorting van de tenuitvoerlegging uitstelling daarvan bereiken). Verder komt de zogenoemde *terme de grâce*⁵⁴ te vervallen; alleen voor rijntzeggingen blijft die nog gehandhaafd tot de datum van inwerkingtreding van een bepaalde wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (art. II).⁵⁵

Bij Wet van 7 september 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen) (Stb. 2000, 365) wordt de opschortende werking ook buiten toepassing verklaard voor taakstraffen. Deze wet is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet in werking getreden.

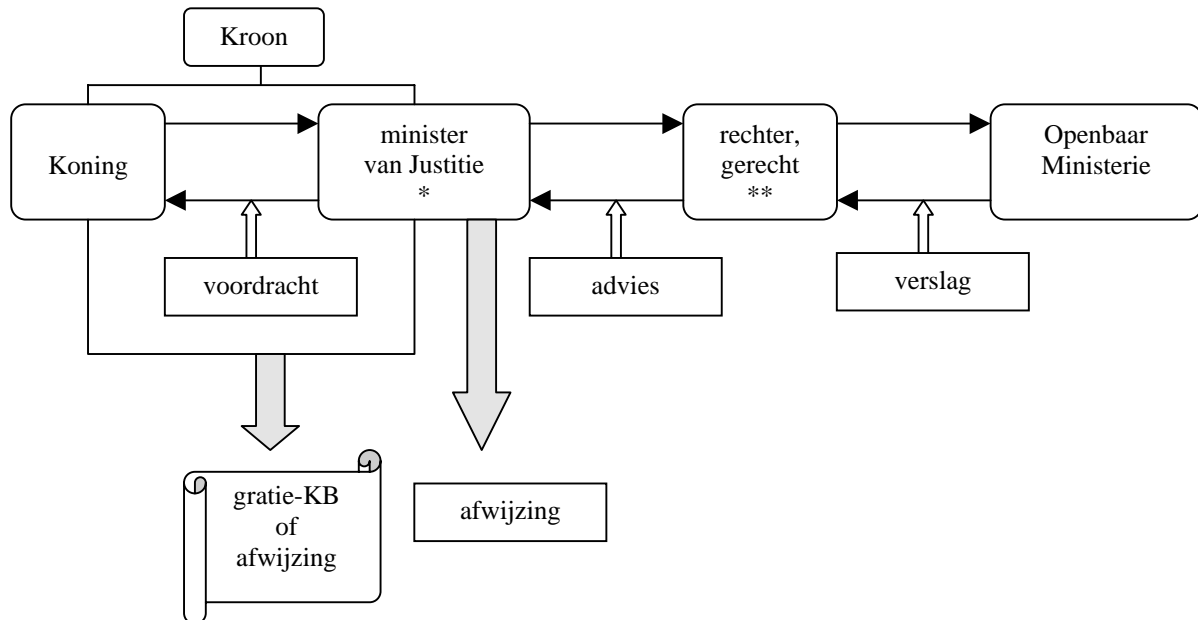
⁵⁴ Periode van acht dagen na het onherroepelijk worden van een vonnis. Deze periode schort de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel op. Is binnen deze periode een gratieverzoek ingediend, dan schort dat de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel op totdat op het gratieverzoek is beschikt.

⁵⁵ Het betreft wijziging van de regelingen van de invordering en inhouding van rijbewijzen en de bijkomende straf van de ontzegging van de rijbevoegdheid, in het bijzonder wijziging van artikel 180 van de Wegenverkeerswet 1994 (Stb. 1998, 375). Met de inwerkingtreding hiervan per 1 oktober 1998 vervalt lid 2 van artikel 558a van het Wetboek van Strafvordering en wordt het oorspronkelijke lid 3 vernummerd tot lid 2.

3. De gratieprocedure

3.1 Grondpatroon

Vanaf het Gratiebesluit van 1856 tot op heden is de basisprocedure voor het beslissen op een gratieverzoek gelijk gebleven. Schematisch ziet deze procedure er als volgt uit:



* Hoewel de Kroon staatsrechtelijk bestaat uit Koning en regering, berust de ministeriële verantwoordelijkheid voor het gratiebeleid bij de minister van Justitie; de onderlinge taakverdeling kan er in de praktijk toe leiden dat gratie tot de portefeuille van de staatssecretaris van Justitie behoort.

** In de Gratielwet van 1987 is "rechter" vervangen door "gerecht".

Een gratieverzoek dient te zijn gericht aan het Kabinet der Koningin⁵⁶. Het wordt vervolgens doorgestuurd naar de minister van Justitie, die op zijn beurt het verzoek ter advisering doet toekomen aan het gerecht dat de straf in laatste instantie heeft opgelegd. Dit gerecht stelt het verzoek vervolgens in handen van het Openbaar Ministerie, dat aan het gerecht een verslag moet uitbrengen. Dit verslag, dikwijls gebaseerd op een eerste advies van de plaatselijke politie, die de betrokkene "vanwege het Openbaar Ministerie" hoort, bevat onder andere alle inlichtingen die op de beoordeling van het verzoekschrift van invloed kunnen zijn⁵⁷, alsmede een oordeel over de te nemen beslissing. Het gerecht voegt dit verslag bij zijn advies⁵⁸ aan de minister van Justitie. Deze kan elders nog extra inlichtingen inwinnen om tot een afgewogen oordeel te komen.⁵⁹ De minister is bevoegd om een gratieverzoek "met Koninklijke machtiging" af te wijzen, indien hij van mening is dat het niet voor inwilliging in aanmerking

⁵⁶ Cf. Vaststellingsregeling Selectielijst van het Kabinet der Koningin 1994-2015 d.d. 12-11-1999 (Stcrt. 1999, 238).

⁵⁷ Zoals: persoonsgegevens, omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de beoordeling van het gratieverzoek, gegevens met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het vonnis (cf. Gratiebesluit, art. 8).

⁵⁸ Het advies behelst een korte beschrijving van het gepleegde feit en van de omstandigheden waaronder het werd gepleegd, alsmede een beknopte ontwikkeling van de gronden die voor of tegen het verlenen van gratie pleiten (cf. Gratiebesluit, art. 9).

⁵⁹ Bijvoorbeeld bij een directeur van een penitentiaire inrichting of bij een geneeskundige dienst.

komt (tot 1976 gebeurde dit op basis van het geheime KB van 21 oktober 1856, daarna krachtens de Gratieregeling 1976). In andere gevallen⁶⁰ zendt de minister het verzoekschrift, inclusief verslag en advies, naar de Koning, met een voordracht ("rapport aan de Koningin") omtrent het te nemen besluit. Dan valt de beslissing: een gratie-KB of een afwijzing. Deze laatste fase speelt zich af binnen de Kroon, waarvoor nog steeds geldt dat "gratie binnenskamers zich voltrekt" en "wanneer de beslissing is gevallen, buitenskamers zal worden beoordeeld"⁶¹. Het besluit komt derhalve als Kroonbeslissing naar buiten. Er kan krachtens artikel 1.6 van de Awb geen bezwaar of beroep worden aangetekend tegen een afwijzende gratiebeslissing.

Dit grondpatroon wordt op verschillende manieren ingevuld. Zo is een belangrijke bestaansgrond van de gratieregeling steeds de aanwijzing van welk gerecht (civiel, militair) in geval van welke sancties (bijv. de doodstraf) advies aan de Kroon moet uitbrengen. Daarbij heeft de minister van Justitie ook altijd de vrijheid om, indien noodzakelijk geacht, extra advies in te winnen, ofwel bij een andere minister, ofwel bij een (ander) gerecht.

Een andere variant is gelegen in de start van de procedure. Het hoeft namelijk niet altijd de veroordeelde te zijn die een gratieverzoek indient. Het is ook mogelijk dat een gratieverzoek door de minister wordt geïnitieerd, dus zonder verzoek van de betrokkenen. Vonnissen worden in dat geval "ambtshalve op gratie bekeken" en er worden "ambtshalve" gratieadviezen uitgebracht door de rechter. De ambtshalve gratiebehandeling kan betrekking hebben zowel op individuen als op groepen veroordeelden (algemene of collectieve gratie).

3.2 Voorwaardelijke gratie

In de Gratieregeling 1976 werd de toen al jaren gangbare praktijk van voorwaardelijke gratieverlening gecodificeerd. Deze is in feite een vervolgpcedure op de 'gewone' gratieprocedure. Naast de voorwaarden bepaalt de minister tevens de duur van de proeftijd, dan wel de termijn waarbinnen de voorwaarde moet worden nagekomen.

Wanneer voorwaardelijke gratie is verleend, kan het Openbaar Ministerie of de Kinderbescherming met toezicht op naleving van de voorwaarden worden belast, terwijl een reclasseringsinstelling kan worden gevraagd de veroordeelde bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen.

De voorwaarden kunnen op voordracht van de minister bij apart KB worden aangevuld, gewijzigd of opgeheven. Voor wijziging van proeftijd of termijn is geen separaat KB nodig; dit wordt door de minister besloten. Een KB waarbij voorwaardelijke gratie is verleend, kan middels een nieuw KB worden herroepen.

3.3 Gratie voor langgestraften

Vanaf 1957 is er de zogenoemde *Samkalden-gratie*. In eerste instantie wordt bij de behandeling van het gratieverzoek, waarvan de indiening door de directie van de penitentiaire inrichting wordt bevorderd, alleen de plaatselijke Reclasseringsraad ingeschakeld. Vanaf 1963

⁶⁰ Als het verzoek niet meteen kan worden afgewezen, als het gaat om een vrijheidsstraf of een aantal vrijheidsstraffen van in totaal zes jaar of langer, als het rechterlijk advies niet met eenparigheid van stemmen is vastgesteld en als een andere minister anders over de te nemen beslissing denkt dan de minister van Justitie (art. 8, lid 2, van de Gratieregeling 1976 en van de Gratiewet).

⁶¹ Minister van Justitie, Handelingen van de Tweede Kamer, 8 december 1960, blz. 2498.

(formeel 1964) wordt de procedure uitgebreid: de plaatselijke Reclasseringsraad brengt advies uit aan de minister van Justitie, waarna het advies van de rechter en (eventueel) dat van de Sectie Reclassering van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering wordt ingewonnen. Deze procedure vervalt in 1978, met de instelling van de *volgprocedure langgestraften*.

4. Overzicht van de actoren handelend binnen het beleidsterrein *Gratie*

Ministers

Minister van Justitie

Binnen het ministerie van Justitie is er voor het beleidsterrein *Gratie* steeds een afdeling geweest die zich - daartoe gemandateerd - bezighoudt met de behandeling van gratieverzoeken.⁶² Tot en met de Staatsalmanak van 1995-1996 is de taak van deze afdeling inhoudelijk onveranderlijk als volgt omschreven:

Het behandelen van:

- ingekomen gratieverzoeken;
- opschorting executie;
- voorbereiding eindbeslissing;
- voorwaardelijke gratieverlening en herroeping daarvan.

Vakminister (in het bijzonder de minister van Defensie)

De minister van Justitie kan, indien hij dat noodzakelijk acht, altijd ook het gevoel inwinnen van een andere minister. Als het gaat om gratie van een door een militaire rechter opgelegde straf, dan is het gebruikelijk dat de minister van Defensie wordt geraadpleegd.

Commissies ingesteld door de minister van Justitie

Adviescommissie gratie jeugdige wapendragers

Deze commissie, eerst onder voorzitterschap van mr. Haga, werd ingesteld op 5 november 1948 (mondeling, zoals blijkt uit het handgeschreven antwoord op een vraag van de secretaris-generaal d.d. 24 maart 1950, nota nr. 155). Zij had in het kader van de bijzondere rechtspleging tot taak de minister van Justitie te adviseren over gratieverlening aan jeugdige wapendragers. De commissie wordt bij beschikking van 25 januari 1951 (2^e Afdeling B, nr. G 505/26) per 1 januari 1951 opgeheven verklaard.

Commissie-Röling

⁶² Van 1946 tot 1956: Tweede Afdeling (Straf- en Staatsrecht), Bureau B, van het ministerie. Van 1957 tot 1964: Afdeling Gratie (Hoofdafdeling Publiekrecht), met Bureau (vanaf 1961: Onderafdeling) Voorbereiding Gratie (behandeling van ingekomen gratieverzoeken, opschorting executie, voorbereiding eindbeslissing) en Bureau (vanaf 1961: Onderafdeling) Uitvoering Gratie (behandeling van voorwaardelijke gratieverlening en herroeping daarvan). Van 1965 tot 1968: Onderafdeling Gratie (Afdeling Strafrechtstoepassing, Hoofdafdeling Publiekrecht), met Bureau Voorbereiding Gratie en Bureau Uitvoering Gratie. Van 1967 tot 1969: Afdeling Gratie (Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht), met Bureau Voorbereiding Gratie en Bureau Uitvoering Gratie. Vanaf 1970: Afdeling Gratie (Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht; vanaf 1991 Directie Staats- en Strafrecht, onderdeel van het Directoraat-Generaal Politie en Criminaliteitsbestrijding). Van 1997 tot 1998 worden gratie-aangelegenheden afgehandeld door de Centrale Afdeling Bestuurszaken (Directie Bestuurszaken, Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties), terwijl dit vanaf eind september 2000 gebeurt door de Afdeling Gratie als onderdeel van de Afdeling Individuele Beleidsbeslissingen (Directie Bestuurszaken, Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties). (Bron: Staatsalmanakken 1946-2000)

Deze commissie, onder voorzitterschap van prof. mr. Röling, werd in het leven geroepen in het kader van de bijzondere rechtspleging. Bij beschikking van 27 januari 1951 (2^e Afdeling B, nr. G 506/09) kreeg zij de taak om de minister van Justitie van advies te dienen over de beoordeling van gratiezaken betreffende politieke delinquenten die veroordeeld waren tot levenslange of tijdelijke gevangenisstraf van ten minste vijftien jaar. De commissie werd opgeheven in augustus 1953.

Commissie Herziening Gratieregeling (Commissie-Kazemier)

De bij beschikking van 8 november 1960 ingestelde Commissie Herziening Gratieregeling werd door de minister van Justitie belast met de opdracht om advies uit te brengen over herziening van het Gratiebesluit 1887 en andere bepalingen ter uitvoering van artikel 77 van de (toenmalige) Grondwet, alsmede van de voorschriften in artikel 558 tot 560 van het Wetboek van Strafvordering betreffende opschorting van de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten in verband met de indiening van een gratieverzoek. Dit met het oog op aanpassing van die bepalingen aan de ontwikkeling van het instituut van gratie en de daarmee samenhangende bepalingen van strafprocesrecht. In 1966 bracht de commissie haar rapport uit.

Rechterlijke macht

bijzondere rechtspleging

Bijzonder Gerechtshof Bijzondere Raad van Cassatie

Het Bijzonder Gerechtshof en de Bijzondere Raad van Cassatie hebben, na opheffing van het DGBR per 1 januari 1949, nog enkele jaren gefunctioneerd en hadden tot taak de Kroon te adviseren inzake gratie van een door een Bijzonder Gerechtshof of de Bijzondere Raad van Cassatie opgelegde straf. Na opheffing van deze gerechten is deze taak overgegaan op de wettelijke opvolgers ervan (arrondissementsrechtbank en Hoge Raad).

commune rechtspleging

kantongerecht arrondissementsrechtbank gerechtshof Hoge Raad

Openbaar Ministerie

De rechterlijke macht speelt naast de minister van Justitie een belangrijke rol op het beleidsterrein *Gratie*. Tot de rechterlijke macht behoort zowel de zittende (gerechten) als de staande (Openbaar Ministerie) magistratuur.

De gerechten adviseren de minister over ingediende gratieverzoeken. In de meeste gevallen moet het advies komen van het gerecht dat in laatste instantie de straf heeft opgelegd. Indien noodzakelijk geacht kan de minister van Justitie echter ook andere gerechten om advies vragen.

Om het advies te kunnen uitbrengen, vraagt het desbetreffende gerecht aan het Openbaar Ministerie om een verslag. Het Openbaar Ministerie heeft daarnaast nog de taak om aan de

minister van Justitie te rapporteren in het kader van het houden van toezicht op de naleving van de aan gratieverlening verbonden voorwaarden. Rapporteren moet het Openbaar Ministerie eveneens als het voornemen bestaat tot herroeping van voorwaardelijke gratie.

Arrondissementskrijgsraad Permanente Krijgsraad Nederland voor de Zeemacht Hoog Militair Gerechtshof

De gratieprocedure in militaire zaken verschilt alleen van die in civiele zaken doordat er andere actoren een rol spelen. Tot de inwerkingtreding van de Wet militaire strafrechtspraak (Stb. 1990, 370) op 1 januari 1991 was er een afzonderlijke militair-rechterlijke organisatie. De rechtspraak in eerste aanleg werd uitgeoefend door krijgsraden, gescheiden naar krijgsmachtonderdeel. Hoger beroep stond open bij het Hoog Militair Gerechtshof. Het Openbaar Ministerie werd vertegenwoordigd door een auditeur-militair (arrondissementskrijgsraden, van land- en luchtmacht), een fiscaal (zeekrijgsraden, van de zeemacht) of de advocaat-fiscaal (bij het Hoog Militair Gerechtshof).

Vanaf 1 januari 1991 is de militaire strafrechtspraak geïntegreerd in de commune strafrechtspraak en is exclusief ondergebracht bij één kantongerecht, één rechtbank en één gerechtshof, alle gevestigd te Arnhem.

Bijzondere Rechtbank Bijzonder Hooggerechtshof

Deze gerechten zijn belast met het aan de Kroon uitbrengen van een advies inzake gratie van de doodstraf, opgelegd door een vonnis van een krachtens de Wet Oorlogsstrafrecht aangewezen bijzondere rechtbank. Na de volledige afschaffing van de doodstraf (Grondwet 1983) verdwijnen deze actoren, vanaf de inwerkingtreding van de Gratiwet in 1988, van het gratietoneel.

Overige actoren

Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming heeft vanaf 1976 de taak om aan de minister van Justitie te rapporteren in het kader van het houden van toezicht op de naleving van de aan gratieverlening verbonden voorwaarden.

Directeur penitentiaire inrichting

De directeur is op grond van het Besluit van den 4den mei 1932 tot vaststelling van een nieuwen Gevangenismaatregel (Stb. 1932, 194), art. 101, het orgaan dat belast is met het opstellen van een lijst met namen van gevangenen die voor afslag of ontslag in aanmerking komen. De bovenbedoelde Gevangenismaatregel is medio 1953 buiten werking getreden, waardoor deze actor vanaf dat moment niet meer actief is op het gebied van gratie.

Reclasseringsraad

De Reclasseringsraad, krachtens de Reclasseringsregeling 1947 (Stb. 1947, H 423) per arrondissement ingesteld, heeft in het kader van de gratieprocedure voor langgestraften (Samkalden-gratie) sinds 1957 de, overigens niet in wetgeving neergelegde, taak gehad om de

minister van Justitie van advies te dienen. Dit advies ging vooraf aan het rechterlijk advies. Met de *volgprocedure langgestraften*, 1978, is deze adviseringstaak als zodanig verdwenen.

Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering [Sectie Reclassering]

De Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering [Sectie Reclassering], ingesteld bij de Beginselenwet gevangeniswezen (Stb. 1951, 596), heeft in het kader van de gratieprocedure voor langgestraften (Samkalden-gratie) sinds 1963 de, overigens niet in wetgeving neergelegde, taak gehad om de minister van Justitie van advies te dienen. Dit advies volgde op het rechterlijk advies. Met de *volgprocedure langgestraften*, 1978, is deze adviseringstaak als zodanig verdwenen.

B. HANDELINGEN

5. Algemene handelingen

Beleidsontwikkeling en -evaluatie

(1.)

Actor	minister van Justitie
Handeling	Het voorbereiden, mede vaststellen, coördineren en evalueren van het gratiebeleid.
Periode	1945-
Grondslag	
Product	beleidsnota, beleidsnotitie, rapport, advies, circulaire, evaluatie, enz.
Opmerking	Onder deze handeling valt ook: <ul style="list-style-type: none">- het voeren van overleg over het beleid en de uitvoering daarvan met de andere betrokken actoren op het beleidsterrein (met name ook met de ketenpartners);- het voorbereiden van een standpunt ter inbrenging in de vergaderingen van de Ministerraad voor beraad en besluitvorming betreffende gratie;- het voeren van overleg met en/of het leveren van bijdragen aan het overleg met het Staatshoofd betreffende gratie;- het voorbereiden van de Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting voor Justitie voor wat betreft het beleidsterrein <i>Gratie</i>;- het toetsen van de uitvoering van het beleid (evaluatie);- het aan een externe adviescommissie of stuurgroep verzoeken om advies betreffende het beleidsterrein;- het informeren van het Kabinet van de Koningin over ontwikkelingen op het beleidsterrein;- het voorbereiden en vaststellen van het voorlichtingsbeleid (als beleidsinstrument).

Verantwoording van beleid

(2.)

Actor	minister van Justitie
Handeling	Het beantwoorden van Kamervragen en het anderszins op verzoek incidenteel informeren van leden van of commissies uit de Kamers der Staten-Generaal.
Periode	1945-
Grondslag	
Product	antwoord aan de Kamer, brief, notitie

(3.)

Actor	minister van Justitie
Handeling	Het informeren van de Commissies voor de Verzoekschriften en andere tot het onderzoeken van klachten bevoegde commissies uit de Kamers der Staten-Generaal en de Nationale Ombudsman naar aanleiding van klachten over de uitvoering of de gevolgen van het beleid.
Periode	1945-

Grondslag

Product brief, notitie

(4.)

Actor minister van Justitie

Handeling Het opstellen van periodieke verslagen over ontwikkelingen op het beleidsterrein *Gratie*.

Periode 1945-

Grondslag

Product verslag

(5.)

Actor minister van Justitie

Handeling Het beslissen op beroep-/bezwaarschriften naar aanleiding van beschikkingen betreffende het beleidsterrein.

Periode 1945-

Grondslag

Product beschikking

(6.)

Actor minister van Justitie

Handeling Het voeren van verweer in beroepschriftprocedures voor administratiefrechtelijke organen.

Periode 1945-

Grondslag

Product verweerschrift

Informatieverstrekking

(7.)

Actor minister van Justitie

Handeling Het beantwoorden van vragen van individuele burgers, bedrijven en instellingen over het beleid ten aanzien van gratie.

Periode 1945-

Grondslag

Product brief, notitie

(8.)

Actor minister van Justitie

Handeling Het uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten.

Periode 1945-

Grondslag

Product voorlichtingsmateriaal

Onderzoek

(9.)

Actor minister van Justitie

Handeling Het vaststellen van opdrachten en van de resultaten van (wetenschappelijke) studies en onderzoeken met het oog op de beleidsontwikkeling betreffende

Periode gratie.
1945-
Grondslag
Product nota, notitie, onderzoeksrapport

(10.)
Actor minister van Justitie
Handeling Het (mede) voorbereiden en begeleiden van (wetenschappelijke) studies betreffende gratie.
Periode 1945-
Grondslag
Product nota, notitie

6. Wet- en regelgeving op het gebied van gratie

(11.)
Actor minister van Justitie
Handeling Het voorbereiden van de intrekking van het Gratiebesluit van 1887.
Periode -1976
Grondslag
Product nota, notitie
Opmerking Het Gratiebesluit werd voor het laatst gewijzigd in 1932. Daarom betreft deze handeling slechts de intrekking ervan.

(12.)
Actor minister van Justitie
Handeling Het instellen van een commissie die advies dient uit te brengen over herziening van het Gratiebesluit van 1887 en aangaande daarmee samenhangende wijzigingen van de gratiebepalingen in het Wetboek van Strafvordering.
Periode 1960-1966
Grondslag instellingsbeschikking nr. 514/260, d.d. 8 november 1960
Product instellingsbeschikking

(13.)
Actor Commissie Herziening Gratieregeling (Commissie-Kazemier)
Handeling Het aan de minister van Justitie uitbrengen van een advies met betrekking tot herziening van het Gratiebesluit van 1887 en aangaande daarmee samenhangende wijzigingen van de gratiebepalingen in het Wetboek van Strafvordering.
Periode 1960-1966
Grondslag instellingsbeschikking nr. 514/260, d.d. 8 november 1960
Product rapport

(14.)
Actor minister van Justitie
Handeling Het voorbereiden van de totstandkoming, wijziging en intrekking van de Gratieregeling 1976.
Periode 19../1960-1987
Grondslag

Product nota, notitie
Gratieregeling 1976, wijzigingswet
Opmerking Onduidelijk is wanneer met de voorbereidingen van de totstandkoming exact is begonnen. Als startpunt is gekozen het jaar waarin de Commissie-Kazemier (zie vorige handelingen) is ingesteld.

(15.)

Actor minister van Justitie
Handeling Het voorbereiden van de totstandkoming, wijziging en intrekking van de Gratiwet van 1987.
Periode 19../1985-
Grondslag
Product nota, notitie
Gratiwet, wijzigingswet
Opmerking Onduidelijk is wanneer met de voorbereidingen van de totstandkoming exact is begonnen. In 1985 is de ontwerp-Gratiwet bij de Tweede Kamer ingediend.

(16.)

Actor minister van Justitie
Handeling Het voorbereiden van de totstandkoming, wijziging en intrekking van de Rijkswet houdende bepalingen inzake de behandeling van en de beschikking op verzoekschriften om gratie van straffen of maatregelen, opgelegd door instanties belast met de militaire strafrechtspraak.
Periode 19../1985-
Grondslag
Product nota, notitie
Rijkswet houdende bepalingen inzake de behandeling van en de beschikking op verzoekschriften om gratie van straffen of maatregelen, opgelegd door instanties belast met de militaire strafrechtspraak (Stb. 1987, 599)
Opmerking Onduidelijk is wanneer met de voorbereidingen van de totstandkoming exact is begonnen. In 1985 is de ontwerp-Rijkswet bij de Tweede Kamer ingediend.

(17.)

Actor minister van Justitie
Handeling Het voorbereiden van de totstandkoming, wijziging en intrekking van gratiebepalingen uit het Wetboek van Strafvordering.
Periode 1945-
Grondslag
Product nota, notitie
wijzigingswet

7. Bijzondere rechtspleging en gratie

De in dit hoofdstuk opgenomen handelingen hebben betrekking op gratiezaken die na opheffing van het Directoraat-Generaal voor de Bijzondere Rechtspleging van het ministerie van Justitie, per 1 januari 1949, zijn behandeld.

7.1 Adviescommissies voor gratieverlening

(18.)
Actor minister van Justitie
Handeling Het instellen van een commissie belast met het aan de minister van Justitie uitbrengen van adviezen met betrekking tot gratieverlening aan jeugdige wapendragers.
Periode 1948-1951
Bron Handgeschreven antwoord op een vraag van de secretaris-generaal d.d. 24 maart 1950, nota nr. 155
Product beschikking
Opmerking In het bovenbedoelde antwoord wordt gesteld dat "uit de notulen van de vergadering tot installatie op 5.11.48 de mondelinge instelling" van deze commissie kan worden gedestilleerd. De commissie wordt bij besluit van 25 januari 1951 opgeheven.

(19.)
Actor Adviescommissie gratie jeugdige wapendragers
Handeling Het aan de minister van Justitie uitbrengen van adviezen met betrekking tot gratieverlening aan jeugdige wapendragers.
Periode 1948-1950
Bron Handgeschreven antwoord op een vraag van de secretaris-generaal d.d. 24 maart 1950, nota nr. 155
Product advies
Opmerking - In de loop van 1949 werden aan de commissie ook gevallen van minder jeugdige wapendragers voorgelegd.
- In de beschikking tot opheffing van de commissie per 1 januari 1951 staat dat de commissie zelf heeft meegedeeld dat zij haar werkzaamheden voor 1 januari 1951 beëindigt.

(20.)
Actor minister van Justitie
Handeling Het instellen van een commissie belast met het aan de minister van Justitie uitbrengen van adviezen met betrekking tot de beoordeling van gratiezaken betreffende politieke delinquenten die veroordeeld waren tot levenslange of tijdelijke gevangenisstraf van ten minste vijftien jaar.
Periode 1951
Grondslag
Product Ministeriële beschikking van 27 januari 1951 (2^e Afdeling B, nr. G 506/09)

(21.)
Actor Commissie-Röling
Handeling Het aan de minister van Justitie uitbrengen van adviezen met betrekking tot de beoordeling van gratiezaken betreffende politieke delinquenten die veroordeeld waren tot levenslange of tijdelijke gevangenisstraf van ten minste vijftien jaar.
Periode 1951-1953
Grondslag Ministeriële beschikking van 27 januari 1951 (2^e Afdeling B, nr. G 506/09)
Product advies

7.2 Verslag van het Openbaar Ministerie aan de rechter

(22.)	
Actor	Openbaar Ministerie
Handeling	Het opstellen van een verslag ten behoeve van het gerecht dat de minister van Justitie adviseert over gratieverlening met betrekking tot de bijzondere rechtspleging.
Periode	1945-
Grondslag	Bijzonder Gratie-adviesbesluit (Stb. 1943, D 64), art. 1, in samenhang met: Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), art. 6 Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 4, lid 1 Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 5, lid 1
Product	verslag

7.3 Rechterlijk advies aan de minister van Justitie

(23.)	
Actor	Bijzonder Gerechtshof arrondissementsrechtbank
	1949-1950 1949-
Handeling	Het aan de Kroon uitbrengen van een advies inzake gratie van een door een Bijzonder Gerechtshof opgelegde straf.
Periode	1949-
Grondslag	Bijzonder Gratie-adviesbesluit (Stb. 1943, D 64), art. 2, lid 1, en artt. 4 en 5
Product	advies
Opmerking	Deze handeling heeft ook betrekking op gratie van straffen opgelegd door de rechtsoptvolger van het Bijzonder Gerechtshof, de Bijzondere Strafkamer van een arrondissementsrechtbank

(24.)	
Actor	Bijzondere Raad van Cassatie Hoge Raad
	1949-1951 1952-
Handeling	Het aan de Kroon uitbrengen van een advies inzake gratie van een door een Bijzonder Gerechtshof of de Bijzondere Raad van Cassatie opgelegde straf.
Periode	1949-
Grondslag	Bijzonder Gratie-adviesbesluit (Stb. 1943, D 64), art. 2, lid 2, en artt. 3, 4 en 5
Product	advies
Opmerking	- In geval van een verzoek om gratie van een door een Bijzonder Gerechtshof opgelegde doodstraf is dit (in een algemene vergadering opgestelde) advies van de Bijzondere Raad van Cassatie een extra advies, naast dat van het Bijzonder Gerechtshof zelf. In geval van een verzoek om gratie van een door de Bijzondere Raad van Cassatie opgelegde doodstraf moet zowel de vonnissende kamer van die raad als de raad in algemene zitting een advies uitbrengen. - Deze handeling heeft ook betrekking op gratie van straffen opgelegd door de rechtsoptvolger van het Bijzonder Gerechtshof, de Bijzondere Strafkamer van een arrondissementsrechtbank

7.4 Beslissing inzake verlening van gratie

(25.)

Actor	minister van Justitie
Handeling	Het voorbereiden van de uitoefening door de Kroon van het recht van individuele of collectieve gratie van straffen opgelegd door een Bijzonder Gerechtshof of de Bijzondere Raad van Cassatie.
Periode	1949-
Grondslag	Bijzonder Gratie-adviesbesluit (Stb. 1943, D 64), art. 1 Grondwet 1948: art. 70 Grondwet 1953, 1956, 1963, 1972: art. 77, lid 1 Grondwet 1983, 1987, 1995: art. 122, lid 1
Product	<i>individuele gevalshandeling:</i> gratie-KB, afwijzingsbeschikking <i>(individuele) lijstgraties, eventueel met vervolgbesluiten</i> <i>Staatsbladgratie:</i> Besluit van 26 augustus 1948 houdende bepalingen met betrekking tot het verlenen van gratie naar aanleiding van het 50-jarige Regeringsjubileum van Hare Majesteit Koningin Wilhelmina en van de troonopvolging door Hare Koninklijke Hoogheid Prinses Juliana der Nederlanden (Stb. 1948, I 392)
Opmerking	- Onder deze handeling vallen afgezien van gratiedossiers betreffende gratie van doodstraf en van tijdelijke of levenslange gevangenisstraf (in 1964 lopen er in deze categorie nog slechts vier zaken) met name ook veel dossiers inzake herstel van (kies)rechten. - Deze handeling heeft ook betrekking op gratie van straffen opgelegd door de rechtsopvolger van het Bijzonder Gerechtshof, de Bijzondere Strafkamer van een arrondissementsrechtbank

8. Commune rechtspleging en gratie

8.1 Verslag van het Openbaar Ministerie aan de rechter

(26.)

Actor	minister van Justitie
Handeling	Het geven van nadere voorschriften betreffende vorm en inhoud van het aan het gerecht uit te brengen verslag van het Openbaar Ministerie inzake gratieverlening.
Periode	1976-
Grondslag	Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 5, lid 2 Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 5, lid 3
Product	ministeriële regeling
Opmerking	Het Gratiebesluit zelf bevat reeds dergelijke voorschriften (art. 8).

(27.)

Actor	Openbaar Ministerie
Handeling	Het opstellen van een verslag ten behoeve van het gerecht dat de minister van Justitie adviseert over gratieverlening.
Periode	1945-
Grondslag	Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), art. 6 Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 4, lid 1 Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 5, lid 1
Product	verslag
Opmerking	- In de Gratieregeling 1976 en de Gratiewet wordt bepaald dat bij het

- verslag ook een oordeel over de te nemen gratiebeslissing moet worden gevoegd.
- Het Openbaar Ministerie dient in het kader van deze handeling "zo enigszins mogelijk" de verdachte te (laten) horen.

8.2 Rechterlijk advies aan de minister van Justitie

Civiele strafopleggende gerechten

(28.)

Actor	kantongerecht arrondissementsrechtbank gerechtshof [gerecht dat de straf in hoogste instantie heeft opgelegd, dan wel de WOTS-rechtbank]
Handeling	Het aan de Kroon uitbrengen van een advies inzake gratie van een door een gerecht in Nederland opgelegde straf.
Periode	1945-
Grondslag	Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), artt. 1, 4 en 16, alsmede art. 15, als gewijzigd bij het besluit van 4 mei 1932 (Stb. 1932, 194) Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 2, lid 1, art. 3, lid 1, en artt. 12 en 19, lid 1 Gratiewet (Stb. 1987, 598), artt. 3, 12 en 19, lid 1
Product	advies
Opmerking	- Het in deze handeling bedoelde advies is verplicht. - De minister van Justitie kan ook nog eens nader advies bij deze actor inwinnen, indien hij dat op grond van extra ingewonnen inlichtingen noodzakelijk acht.

Militaire gerechten

(29.)

Actor	Arrondissementskrijgsraad Permanente Krijgsraad Nederland voor de Zeemacht Hoog Militair Gerechtshof
Handeling	Het aan de Kroon uitbrengen van een advies inzake gratie van een door een militair gerecht opgelegde straf.
Periode	1945-1990
Grondslag	Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), artt. 3, 4 en 16, alsmede art. 15, als gewijzigd bij het besluit van 4 mei 1932 (Stb. 1932, 194) Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 2, lid 1, art. 3, art. 12 en art. 19, lid 1 Gratiewet (Stb. 1987, 598), artt. 3, 12 en 19, lid 1, in samenhang met de Rijkswet gratie en militaire strafrechtspraak (Stb. 1987, 599), art. 2
Product	advies
Opmerking	- Het Hoog Militair Gerechtshof verricht deze handeling in het geval dat niet kan worden teruggevallen op de gewone militaire rechter. - De minister van Justitie kan (vanaf 1976) ook nog eens nader advies bij deze actor inwinnen, indien hij dat op grond van extra ingewonnen inlichtingen noodzakelijk acht.

(30.)	
Actor	Arrondissementskrijgsraad Permanente Krijgsraad Nederland voor de Zeemacht Hoog Militair Gerechtshof
Handeling	Het aan de Kroon uitbrengen van een advies inzake gratie van een door een militair gerecht opgelegde doodstraf.
Periode	1945-1987
Grondslag	Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), artt. 2, 3 en 16, alsmede art. 15, als gewijzigd bij het besluit van 4 mei 1932 (Stb. 1932, 194) Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 20, lid 1
Product	advies
Opmerking	Het Hoog Militair Gerechtshof verricht deze handeling in het geval dat niet kan worden teruggevallen op de gewone militaire rechter.

Hoge Raad

(31.)	
Actor	Hoge Raad
Handeling	Het aan de Kroon uitbrengen van een advies inzake gratie van een straf die is opgelegd door een gerecht buiten het Europese deel van het Koninkrijk.
Periode	1945-1976
Grondslag	Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), art. 2 en art. 15, als gewijzigd bij het besluit van 4 mei 1932 (Stb. 1932, 194)
Product	advies
Opmerking	- Deze handeling, uitgevoerd door de Kamer voor Strafzaken, heeft betrekking op straffen die zijn opgelegd door een rechter in de koloniën, door een consulaire rechtbank of door een consulaire ambtenaar. - Op de Nederlandse Antillen en Aruba is het thans de Gouverneur die het recht van gratie heeft van door een burgerlijke rechter opgelegde straffen, waarbij advies wordt ingewonnen bij de gerechten van die Rijksdelen (zie bijv. Staatsregeling Nederlandse Antillen).

(32.)	
Actor	Hoge Raad
Handeling	Het aan de Kroon uitbrengen van een advies inzake gratie van de doodstraf.
Periode	1945-1987
Grondslag	Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), artt. 2, 3 en 16 Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 20, lid 1
Product	advies
Opmerking	- Deze handeling heeft betrekking op doodstraffen die zijn opgelegd door een gerecht buiten het Europese deel van van het Koninkrijk (tot 1976) of door een militair gerecht. Het advies dient <i>in pleno</i> te worden vastgesteld. - Het advies is voor wat betreft militaire zaken een extra advies, naast dat van de rechter die de straf heeft opgelegd (zie eerdere handeling).

(33.)	
Actor	Hoge Raad

Handeling	Het op verzoek van de Kroon aan deze uitbrengen van een advies inzake gratie.
Periode	1945-
Grondslag	Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), art. 13 Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 11 Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 11
Product	advies
Opmerking	Het in deze handeling bedoelde advies is facultatief en wordt gevoegd bij het verplichte rechterlijk advies.

Bijzondere gerechten

(34.)

Actor	Bijzondere Rechtbank Bijzonder Hoogerechtshof
Handeling	Het aan de Kroon uitbrengen van een advies inzake gratie van de doodstraf, opgelegd door een vonnis van een krachtens de Wet Oorlogsstrafrecht aangewezen bijzondere rechtbank.
Periode	1976-1987
Grondslag	Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 20, lid 2
Product	advies
Opmerking	Zowel de Bijzondere Rechtbank als het Bijzonder Hoogerechtshof brengt in dit geval advies uit.

8.3 Overige adviezen

(35.)

Actor	vakminister
Handeling	Het op verzoek van de minister van Justitie aan deze uitbrengen van een advies inzake gratieverlening.
Periode	1945-
Grondslag	Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), art. 12 Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 10 Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 10
Product	advies
Opmerking	- Het in deze handeling bedoelde advies is facultatief. - De mening van de geraadpleegde minister wordt middels een ambtsbrief bij de voordracht van de minister van Justitie gevoegd of er wordt een gemeenschappelijke voordracht gedaan. - Als vakminister kan met name worden genoemd de minister van Defensie, die wordt geraadpleegd over verzoeken om gratie van door de militaire rechter opgelegde straffen.

8.4 Beslissing inzake verlening van gratie

(36.)

Actor	minister van Justitie
Handeling	Het afwijzend beschikken op een gratieverzoek.
Periode	1945-
Grondslag	KB, nr. 82, van 21 oktober 1856 (niet gepubliceerd)

Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), artikel 8, lid 1
Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 8, lid 1
Product ministeriële beschikking
Opmerking Al vanaf 1856 is de minister van Justitie gemachtigd om afwijzend te beschikken, onder meer als hij meent dat het gratieverzoek niet voor inwilliging in aanmerking komt. Het verzoek wordt dan dus buiten de Kroon om afgedaan. Eerst gebeurde dit op basis van het geheime KB, nr. 82, van 21 oktober 1856. Vanaf 1976 is dit in openbare regelgeving opgenomen (Gratieregeling 1976, Gratiewet).

(37.)

Actor minister van Justitie
Handeling Het voorbereiden van de uitoefening door de Kroon van het recht van al dan niet ambtshalve individuele gratieverlening.
Periode 1945-
Grondslag Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), art. 11
Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 9
Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 9
Grondwet 1938, 1946, 1948: art. 70
Grondwet 1953, 1956, 1963, 1972: art. 77, lid 1
Grondwet 1983, 1987, 1995: art. 122, lid 1
Product *individuele gevalshandeling:*
gratie-KB, afwijzingsbeschikking
(*individuele*) *lijstgraties*

(38.)

Actor minister van Justitie
Handeling Het voorbereiden van de uitoefening door de Kroon van het recht van ambtshalve collectieve gratieverlening.
Periode 1945-
Grondslag Gratiebesluit (Stb. 1887, 215), art. 17, als gewijzigd bij het besluit van 21 maart 1919 (Stb. 1919, 127)
Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 19, lid 1
Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 19, lid 1
Grondwet 1938, 1946, 1948: art. 70
Grondwet 1953, 1956, 1963, 1972: art. 77, lid 1
Grondwet 1983, 1987, 1995: art. 122, lid 1
Product *Staatsbladgraties:*
Besluit van 29 april 1946 betreffende gratie van geringe straffen uit den bezettingstijd (Stb. 1946, G 103)
Besluit van 26 augustus 1948 houdende bepalingen met betrekking tot het verlenen van gratie naar aanleiding van het 50-jarige Regeringsjubileum van Hare Majesteit Koningin Wilhelmina en van de troonopvolging door Hare Koninklijke Hoogheid Prinses Juliana der Nederlanden (Stb. 1948, I 392)
Besluit van 26 augustus 1948 houdende bepalingen met betrekking tot het verlenen van gratie aan militairen die in de Overzeese Gebiedsdelen in werkelijke dienst zijn of zijn geweest (Stb. 1948, I 426)
Besluit van 1 februari 1951 houdende bepalingen met betrekking tot het verlenen van gratie aan militairen die in Indonesië, Suriname of de

Nederlandse Antillen in werkelijke dienst zijn of zijn geweest (Stb. 1951, 34)

Besluit van 25 april 1955 houdende bepalingen met betrekking tot het verlenen van gratie naar aanleiding van de herdenking dat het Vaderland tien jaren geleden werd bevrijd (Stb. 1955, 170)

Besluit van 28 februari 1966 houdende bepalingen met betrekking tot het verlenen van gratie naar aanleiding van het huwelijk van Hare Koninklijke Hoogheid Prinses Beatrix met Claus George Willem Otto Frederik Geert von Amsberg (Stb. 1966, 73)

Besluit van 17 juli 1975 houdende bepalingen met betrekking tot het verlenen van gratie naar aanleiding van de ontstane achterstand in de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen (Stb. 1975, 400)

(collectieve) lijstgraties

- Opmerking
- Deze handeling is een limitatief aantal malen verricht. Na 1975 heeft zij door veranderde inzichten niet meer plaatsgevonden. Het artikel waarop collectieve gratie altijd is gebaseerd geweest, bestaat evenwel nog steeds (zie volgende punt).
 - Het verlenen van collectieve gratie berustte altijd op de zinsnede "Tenzij, met Onze machtiging, Onze Minister anders bepaalt" (formulering Gratiewet).

8.5 Voorwaardelijke gratie

De voorwaardelijke gratie was al tientallen jaren in zwang voordat zij in de Gratieregeling 1976 wettelijk werd geregeld.

(39.)

Actor Openbaar Ministerie
Raad voor de Kinderbescherming

Handeling Het aan de minister van Justitie rapporteren in het kader van het houden van toezicht op de naleving van de aan gratieverlening verbonden voorwaarden.

Periode 1976-

Grondslag Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 13, lid 4
Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 13, lid 5

Product rapport

Opmerking Deze handeling geldt alleen voorzover het voorwaardelijke-gratiebesluit hiertoe een bepaling bevat.

(40.)

Actor minister van Justitie

Handeling Het verkorten of verlengen van een bij voorwaardelijke gratieverlening vastgestelde proeftijd.

Periode 1976-

Grondslag Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 14, lid 1
Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 14, lid 1

Product ministeriële beschikking

(41.)

Actor minister van Justitie

Handeling Het aanwijzen van een instelling of ambtenaar van reclassering of

	kinderbescherming die zich dient te belasten met het verlenen van hulp en steun aan gegratieerden bij het naleven van de voorwaarden.
Periode	1976-
Grondslag	Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 15, lid 1 Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 15, lid 1
Product	ministeriële beschikking
Opmerking	- Deze ene handeling is in PIVOT-rapport nr. 87, <i>Reclassering</i> , weergegeven met de handelingen 227-230. - De minister kan, indien de veroordeelde buiten Nederland verblijft, ook een instelling of persoon aanwijzen die zich bereid heeft verklaard deze hulp en steun te verlenen (art. 15, lid 2).
(42.)	
Actor	minister van Justitie
Handeling	Het voorbereiden van een Koninklijk Besluit tot aanvulling, wijziging of opheffing van aan gratie verbonden voorwaarden.
Periode	1976-
Grondslag	Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 16 Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 16
Product	KB
Opmerking	Het is de minister van Justitie die hiertoe het voorstel doet, waarna de Kroon beslist. Deze handeling vindt plaats bij separaat Koninklijk Besluit.
(43.)	
Actor	Openbaar Ministerie
Handeling	Het aan de minister van Justitie rapporteren inzake het verhoor van een veroordeelde dat het Openbaar Ministerie heeft afgenomen of laten afnemen in het kader van het voornemen tot herroeping van de voorwaardelijke gratie.
Periode	1976-
Grondslag	Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 17, lid 1 Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 17, lid 1
Product	proces-verbaal
Opmerking	Het betreft een handeling die "zo enigszins mogelijk" dient plaats te vinden.
(44.)	
Actor	minister van Justitie
Handeling	Het voorbereiden van een Koninklijk Besluit tot herroeping van een Koninklijk Besluit waarbij voorwaardelijke gratie is verleend.
Periode	1976-
Grondslag	Gratieregeling 1976 (Stb. 1976, 378), art. 17, lid 1 Gratiewet (Stb. 1987, 598), art. 17, lid 1
Product	KB
Opmerking	Het is de minister van Justitie die hiertoe het voorstel doet, waarna de Kroon beslist. Herroeping vindt plaats bij separaat Koninklijk Besluit.

8.6 Gratie aan gevangenen (afslag en ontslag)

(45.)	
Actor	directeur penitentiaire inrichting

Handeling	Het opstellen van een lijst met namen van gevangenen die voor afslag of ontslag in aanmerking komen.
Periode	1945-1953
Grondslag	Besluit van den 4den mei 1932 tot vaststelling van een nieuwen Gevangenismaatregel (Stb. 1932, 194), art. 101
Product	aanbevelingslijst
Opmerking	De bedoelde voordrachten zijn gebaseerd op artikel 101-105 van de Gevangenismaatregel van 1932, die tot 1 juni 1953 van kracht is gebleven.

De handelingen met betrekking tot adviseren en beslissen over een gratie-afslag/ontslag-verzoek wijken niet af van die welke gelden voor de gewone procedure. De bevoegdheid tot het verrichten van deze handelingen bleef tot de inwerkingtreding van de Gratieregeling 1976 bestaan, maar zij werd na de intrekking van het Besluit van den 4den mei 1932 tot vaststelling van een nieuwen Gevangenismaatregel (Stb. 1932, 194) - medio 1953 - niet meer uitgeoefend.

8.7 Gratie aan langgestraften (Samkalden-procedure)

(46.)		
Actor	Reclasseringsraad	1957-1978
	Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering [Sectie Reclassering]	1963-1978
Handeling	Het aan de minister van Justitie uitbrengen van een advies inzake gratieverlening aan langgestraften.	
Periode	1957-1978	
Bron	dossier A 62/009, betreffende beleid gratie langgestraften	
Product	advies	
Opmerking	De Sectie Reclassering van de Centrale Raad adviseert vanaf 1963 (cf. brief Centrale Raad d.d. 23 oktober 1969). In 1964 wordt de procedure formeel uitgebreid: advies Reclasseringsraad, advies rechter, advies Sectie Reclassering.	

8.8 Gratiebepalingen uit het Wetboek van Strafvordering

(47.)		
Actor	minister van Justitie	
Handeling	Het bepalen dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf hangende de beslissing op het verzoek tot gratie van die straf wordt of blijft opgeschort dan wel geschorst.	
Periode	1973-	
Grondslag	Wetboek van Strafvordering, als gewijzigd bij artikel I van de Wet van 21 maart 1973 houdende herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering omtrent de opschorting van de tenuitvoerlegging van vonnissen of arresten in verband met de indiening van verzoekschriften om gratie (Stb. 1973, 135), art. 560a (vernummerd tot art. 559a bij wet van 18 januari 1996)	
Product	ministeriële beschikking	
Opmerking	Deze handeling kan plaatsvinden wanneer een verzoekschrift om gratie van een vrijheidsstraf is ingediend en de wet daaraan geen opschorting van de tenuitvoerlegging verbindt.	

C. BIJLAGEN

Bijlage 1 Overzicht van geraadpleegde wetten en andere regelgeving

Grondwet

Grondwet 1887, 1917, 1922	artikel 68
Grondwet 1938, 1946, 1948	artikel 70
Grondwet 1953, 1956, 1963, 1972	artikel 77
Grondwet 1983, 1987, 1995	artikel 122

Kaderwetgeving

Besluit van den 13den december 1887 tot uitvoering van art. 68, tweede lid, der Grondwet, en tot vaststelling van eenige regelen, welke bij de behandeling van verzoeken om gratie en van de jaarlijksche voordrachten tot het verlenen van afslag en ontslag aan gevangenen behooren te worden in acht genomen (Gratiebesluit; zo genoemd sinds de wijziging van 1932) (Stb. 1887, 215)

Gewijzigd bij: Besluit van den 21sten maart 1919 tot wijziging van den algemeenen maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 68, tweede lid, der Grondwet (Stb. 1919, 127)

 Besluit van den 7den juli 1925 tot wijziging van den algemeenen maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 68, tweede lid, der Grondwet (Stb. 1925, 321)

 Besluit van den 4den mei 1932 tot vaststelling van een nieuwen Gevangenismaatregel (Stb. 1932, 194)

Ingetrokken bij: Besluit van 30 juni 1976 houdende vaststelling van een algemene maatregel van Rijksbestuur ter uitvoering van artikel 77, tweede lid, van de Grondwet (Gratieregeling 1976) (Stb. 1976, 378)

Koninklijk Besluit van 21 oktober 1856, nr. 82, houdende eene Instructie voor het Departement van Justitie nopens de afwijzing van sommige verzoeken om gratie (geheim)

Besluit van 30 juni 1976 houdende vaststelling van een algemene maatregel van Rijksbestuur ter uitvoering van artikel 77, tweede lid, van de Grondwet (Gratieregeling 1976) (Stb. 1976, 378)

Inwerkingtreding: 01-10-1976

Gewijzigd bij: Besluit van 24 december 1999 tot aanpassing van enige algemene maatregelen van Rijksbestuur aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 2000, 12)

Wet van 23 december 1987 houdende regelen voor de indiening en behandeling van en de beschikking op verzoekschriften om gratie (Gratiewet) (Stb. 1987, 598)

Inwerkingtreding: 01-01-1988

Gewijzigd bij: Wet van 7 juli 1994 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de herziening van het strafrecht voor jeugdigen (Stb. 1994, 528)

 Wet van 18 januari 1996 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Gratiewet (herziene gratieregeling en regeling inzake schadevergoeding voor voorlopige hechtenis) (Stb. 1996, 39)

Wet van 7 september 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen) (Stb. 2000, 365)

Wet van 2 november 2000 tot vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdhulpverlening, alsmede enige andere wetten (Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen) (Stb. 2000, 481)

Rijkswet van 17 december 1987 houdende bepalingen inzake de behandeling van en de beschikking op verzoekschriften om gratie van straffen of maatregelen, opgelegd door instanties belast met de militaire strafrechtspraak (Stb. 1987, 599)

Inwerkingtreding: 01-01-1988

Wetboek van Strafvordering [artikelen betrekking hebbend op gratie]

Besluit van den 30sten juli 1925 houdende bekendmaking van den tekst van het bij de wet van 15 januari 1921 (Staatsblad no. 14) vastgestelde nieuwe Wetboek van Strafvordering met de daarin bij de wetten van 29 juni 1925 (Staatsbladen nos. 308 en 314) gebrachte wijzigingen en aanvullingen (Stb. 1925, 343)

Inwerkingtreding: 01-01-1926

Wet van 21 maart 1973 houdende herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering omtrent de opschorting van de tenuitvoerlegging van vonnissen of arresten in verband met de indiening van verzoekschriften om gratie (Stb. 1973, 135)

Inwerkingtreding: 01-05-1973

Wet van 26 november 1986 houdende herziening van de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling (Stb. 1986, 593)

Inwerkingtreding: 01-01-1987

Wet van 23 december 1987 houdende regelen voor de indiening en behandeling van en de beschikking op verzoekschriften om gratie (Gratiewet) (Stb. 1987, 598)

Inwerkingtreding: 01-01-1988

Wet van 7 juli 1993 houdende partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten (Stb. 1993, 369)

Inwerkingtreding: 01-09-1993

Wet van 18 januari 1996 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Gratiewet (herziene gratieregeling en regeling inzake schadevergoeding voor voorlopige hechtenis) (Stb. 1996, 39)

Inwerkingtreding: 01-10-1998

Wet van 28 januari 1999 tot herstel van wetstechnische gebreken en leemten in diverse wetten, alsmede intrekking van enkele wetten die geen betekenis meer hebben (Reparatiewet I) (Stb. 1999, 30)

Inwerkingtreding: 17-02-1999

Wet van 10 mei 2000 tot wijziging van enige bepalingen in het Wetboek van Strafvordering (systematische aanpassingen) (Stb. 2000, 204)

Inwerkingtreding: 01-06-2000

Wet van 7 september 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen) (Stb. 2000, 365)

Inwerkingtreding: nog niet in werking getreden

Bijzondere rechtspleging

Besluit van 22 december 1943 houdende vaststelling van het Bijzonder Gratieadviesbesluit (Stb. 1943, D 64)

Besluit van 14 januari 1947 houdende wijziging van het Bijzonder Gratieadviesbesluit (Stb. 1947, H 18)

Instellingsbesluiten

Instellingsbeschikking Gratieadviescommissie (Commissie-Röling), 2^e Afdeling B, nr. G. 506/09 (d.d. 27-01-1951)

Instellingsbeschikking Commissie Herziening Gratieregeling, afd. Gratie HA Publiekrecht, nr. 514/260 (d.d. 08-11-1960)

Instellingsregeling stuurgroep 'Redesign Gratie' (d.d. 17-03-1999) (Stcrt. 1999, 77)

Bijlage 2 Overzicht van geraadpleegde bronnen en literatuur

Bronnen

Aanwijzing opschortende werking gratieverzoeken (d.d. 11-04-2000) (Stcrt. 2000, 118, d.d. 22-06-2000).

Boudewijn, J.C.A., Handleiding voor de behandeling van gratieverzoeken, 1997.

Centrale Archief Selectiedienst (CAS), Inventaris van de archieven van het Directoraat-Generaal voor de Bijzondere Rechtspleging (1945-1952), met taakopvolgers en uitvoerende instanties (1945-1983), van het ministerie van Justitie. Winschoten: CAS, 2000.

Kazemier, B.H., Eindrapport van de Commissie Herziening Gratieregeling d.d. 30-09-1966.

Nota betreffende de gratieprocedure voor langgestraften, april 1966.

Organisatiebesluit van het Ministerie van Justitie, 09-01-1997.

Organisatieregeling Ministerie van Justitie 2000 (Stcrt. 2000, 184, d.d. 22-09-2000).

Rijksbegrotingen (met Memorie van Toelichting) voor Justitie.

Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden. Verschillende jaargaven. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1946-1957; Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf / Sdu Uitgevers, 1958-

Vaststellingsregeling Selectielijst van het Kabinet der Koningin 1994-2015 d.d. 12-11-1999 (Stcrt. 1999, 238).

Literatuur

Abels, I.M., *Herziene gratieregeling en aanpassing regeling inzake schadevergoeding voor voorlopige hechtenis*. In: *Ars Aequi*, 1996-11, blz. 693-696.

Algra, N.E. & H.R.W. Gokkel, Fockema Andreae's Verwijzend & verklarend Juridisch woordenboek. 11^e druk. Groningen: Wolters-Noordhoff bv, 1999.

Belinfante, A.D., *In plaats van bijtjesdag : de geschiedenis van de bijzondere rechtspleging na de Tweede Wereldoorlog*. Assen: van Gorcum, 1978.

Bosch, Th. W. van den, *Huidig en toekomstig militair strafprocesrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink, 1983.

Bovend'Eert, P.P.T., *Koning en ministers*. In: *Bestuurswetenschappen*, 1985-7, blz. 443-451.

Bovend'Eert, P.P.T., *Het gratiebeleid terzake van doodstraf*. In: *Staatkundig jaarboek 1985* (Amsterdam: Kobra, 1985), blz. 147-162.

- Bruins, J.M., *De wettelijke regeling van gratie*. In: *Proces*, 1991-12 (themanummer Gratie), blz. 340-349.
- Bruins, J.M., *Gratie*. In: *Verhalen over de Grondwet : ter gelegenheid van het tienjarig jubileum van de Grondwet 1983-1993*. Blz. 145-148. 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, 1993.
- De Grondwet 1987 : met verwijzing per artikel naar overeenkomstige bepalingen van eerdere Grondwetten. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.
- Diepenhorst, I.A., *Het recht van gratie*. In: *Opstellen op het gebied van recht, staat en maatschappij, aangeboden aan prof. dr. A. Anema en prof. dr. P.A. Diepenhorst bij hun afscheid van de Vrije Universiteit door oud-leerlingen*, blz. 144-184. Amsterdam: Uitgeverij S.J.P. Bakker, 1949.
- Droesen, H., *De officier van justitie en de praktijk van de gratieverlening*. In: *Proces*, 1991-12 (themanummer Gratie), blz. 361-365.
- Jongh-Bruins, J.M., *Het wetsvoorstel 19 075 inzake gratie : van de wal in de sloot*. In: *Delikt en delinkwent*, 1986-9, blz. 909-926.
- Kelk, C., *De gratiën van gratie*. In: *Proces*, 1991-12 (themanummer Gratie), blz. 350-360.
- Kooijman, S.C., "Verraders waarvoor in een bevrijd Nederland geen plaats zal zijn" : Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein van de bijzondere rechtspleging, 1945-1952. 's-Gravenhage: Rijksarchiefdienst/PIVOT & ministerie van Justitie, 2000.
- Leistra, G., *'Gratie is een gunst'*. In: Elsevier, 22-01-2000.
- Moerings, M. & S. van Ruller, *De praktijk van de gratie : gesprek met de heer J.C.A. Boudewijn*. In: *Proces*, 1991-12 (themanummer Gratie), blz. 366-371.
- Oortmerssen, A. van, *Het gratierecht in beweging : Een onderzoek naar nieuwe ontwikkelingen in het gratierecht*. Amsterdam: VU Uitgeverij, 1987.
- Romijn, P., *Snel, streng en rechtvaardig : Politiek beleid inzake de bestrafing en reclassering van 'foute' Nederlanders, 1945-1955*. Diemen: De Haan, 1989.
- Ruller, S. van, *Gratie is van alle tijden en plaatsen : over de geschiedenis van het gratiëren*. In: *Proces*, 1991-12 (themanummer Gratie), blz. 330-339.
- Sagel-Grande, I., *Gratie voor de amnestie?* In: *Delikt en delinkwent*, 1988-7, blz. 618-631.
- Verhagen, J., *Gratie voor langgestraften, uit de gratie?* In: *Sancties*, 1992-1, blz. 7-14.
- Vos, J., *Geen genade voor gratie*. In: *Proces*, 1996-2, blz. 31-33.

Bijlage 3 Overzicht van geïnterviewde personen

Drs. R.H. Koster, beleidsmedewerker documentaire informatievoorziening, ministerie van Justitie

Dhr. W.J. de Looij, beslissingsmedewerker, ministerie van Justitie, Afdeling Gratie

Bijlage 4 Lijst van afkortingen

AMVB	algemene maatregel van bestuur
ARA	Algemeen Rijksarchief (Den Haag)
Arob (wet -)	Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Stb. 1975, 284)
Awb	Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1992, 315)
DGBR	Directoraat-Generaal voor de Bijzondere Rechtspleging
KB	Koninklijk Besluit
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
OCenW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Stb.	Staatsblad [wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur]
Stcrt.	Staatscourant [ministeriële regelgeving]
WOTS	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Stb. 1986, 464)