

Gratie uit de gratie?

Ontwikkelingen in gratiewetgeving, -verzoeken en -beslissingen (1990-2011)*

Sigrid van Wingerden & Ard Schoep

1 Inleiding

Het instituut gratie heeft een in omvang bescheiden, maar fundamentele positie in het sanctiebeleid van de overheid. Gratie betekent dat een eerder door een strafrechter opgelegde en onherroepelijk geworden straf wordt kwijtgescholden, verminderd of veranderd. Het gratie-instrument biedt een correctiemogelijkheid op rechterlijke strafbeslissingen die door later bekend geworden of ingetreden omstandigheden achteraf onbillijk blijken te zijn of waarvan de tenuitvoerlegging in redelijkheid geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel (meer) dient.¹

Het gratie-instrument is recentelijk vooral in de belangstelling gekomen in verband met de waarborgen die dit instrument zou bieden tegen een schending van artikel 3 en 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bij de tenuitvoerlegging van een levenslange gevangenisstraf.² De laatste decennia is in drie gevallen gratie verleend bij een levenslange gevangenisstraf: aan meervoudig moordenaar John O., die in 1975 na 21 jaar vrijkwam, aan meervoudig moordenaar Hans van Z., die in 1986 na 17 jaar vrijkwam, en meer recent in 2009, na een gevangenisstraf van 17 jaar, aan een levenslang gestrafte die terminaal ziek was en nog maar enkele weken te leven had.³

* Mw. mr. S.G.C. van Wingerden is promovenda aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, en tevens redactielid van PROCES. Mr. dr. G.K. Schoep is universitair hoofddocent Straf(proces)recht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, en tevens rechter-plaatsvervanger aan de Rechtbank Haarlem en plaatsvervangend officier van justitie.

1 Vgl. Handboek Strafzaken, § 64.1.

2 Vgl. EHRM 12 februari 2008, nr. 21906/04 (Kafkaris/Cyprus). De Hoge Raad oordeelde daaropvolgend in HR 16 juni 2009, NJ 2009, 602 m.nt. Mevis: 'aan de veroordeelde kan, ook na oplegging van een levenslange gevangenisstraf, gratie worden verleend, terwijl deze voorts het oordeel van de burgerlijke rechter kan invoeren omtrent de rechtmatigheid van de (verdere) tenuitvoerlegging van die straf'. Zie ook: C.W. Noorduyt, 'Levenslang, gratie en art. 5 lid 4 EVRM', *Strafblad* 2007-3, p. 217-225.

3 www.elsevier.nl/web/10240520/Nieuws/Nederland/Koningin-verleent-gratie-aan-terminale-moordenaar.htm. Zie voor casusbeschrijvingen van het verloop van de tenuitvoerlegging, en in dat verband ook over de gratieprocedures: W.H. van Hattum, 'In de daad een mens. De gratieprocedure levenslanggestraften: departementaal beleid en magistratelijke toezicht, vroeger en nu', *DD* 2009, 24, en www.forumlevenslang.nl/factsheet.pdf.

Doordat gratieverlening zo zelden in het nieuws is en omdat de gratieverlening bij levenslang gestraften weliswaar in het oog springt, maar een zeldzaamheid is, kan het beeld bestaan dat gratie een dode letter is in de Nederlandse wet.⁴ Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) weerspreken dit evenwel en laten zien dat jaarlijks honderden keren gratie wordt verleend.⁵ Dit gebeurt zeker niet alleen bij gevangenisstraffen, maar ook en vooral bij bijvoorbeeld opgelegde taakstraffen en geldboetes.

Naast de gratieverleningen bij levenslang gestraften kent het gratie-instrument dan ook een praktijk van 'alledag'. In dit artikel proberen wij meer inzicht te geven in deze praktijk. Wij stellen ons daarbij de vraag hoe die praktijk eruitziet, of zich daarin bijzondere ontwikkelingen lijken af te tekenen en of die ontwikkelingen kunnen worden verklaard vanuit ontwikkelingen in de wet- en regelgeving omtrent het gratie-instrument. Ook stellen wij de vraag of, gelet op de wijzigingen in de wet- en regelgeving, beredeneerde uitspraken kunnen worden gedaan over toekomstige trends in de toepassing van gratie.

In dit artikel wordt om die reden allereerst ingegaan op de ontwikkelingen in wet- en regelgeving omtrent de gratieverlening. Vervolgens worden aan de hand van gegevens van het CBS ontwikkelingen beschreven in het aantal verzoeken om gratie en de beslissingen die daarover genomen worden. Daarna wordt bestudeerd of deze ontwikkelingen verklaard kunnen worden aan de hand van de veranderingen in de gratieregelgeving. In de hiernavolgende paragraaf wordt echter eerst de huidige regelgeving over de gratieverlening uiteengezet.

2 Regelgeving over gratie

2.1 Gratie, het straftoemingsrecht en het strafrechtelijk systeem

Zowel het aantal gratieverzoeken als de toewijzingspraktijk hangt samen met het functioneren van het strafrechtelijk systeem op het gebied van straftoemeting en tenuitvoerlegging. In de literatuur wordt het gratierecht immers (vooral) gezien als een correctief middel tegen een onrechtvaardige werking van de wet, tegen rechterlijke vergissingen.⁶ Gratie in het Nederlandse strafstelsel is dan ook een *last resort*.⁷ In de strafrechtsketen en in de verschillende fasen van het strafproces zijn vele beslissingsmomenten en bijbehorende bevoegdheden gecreëerd die straffeloosheid kunnen bewerkstelligen. Gedacht kan worden aan de sepots in de opsporings- en vervolgingsfasen en aan het beslissingsmodel van artikel 348 en 350 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Daarin liggen de mogelijkheid tot niet-bewezenverklaring en het aannemen van strafuitsluitingsgronden door de strafrechter besloten. De beoordeling van een gratieverzoek veronderstelt dat al deze tussenstations reeds zijn gepasseerd en vindt plaats binnen de context

4 www.rijnmond.nl/nieuws/06-07-2009/koningin-verleent-na-23-jaar-weer-gratie.

5 <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37632&D1=12-16&D2=a&HDR=T&STB=G1&VW=T>.

6 L.G. Kortenhorst, *Bevoegdheid van den Rechter om ongestraft te laten* (diss. Amsterdam UvA), Bussum: Paul Brand 1913, p. 117.

7 Melai, Groenhuijsen e.a. (red.), *Wetboek van Strafvordering*, artikel 558, aant. 3.

waarin de strafrechter al heeft aangenomen dat de verzoeker strafrechtelijk aansprakelijk is voor het gepleegde strafbare feit.

Het niet of niet meer toepassen van straf in geval van strafrechtelijke aansprakelijkheid kent slechts twee wettelijke grondslagen: het rechterlijk pardon en het gratie-instrument. In de discussie over de legitimiteit van (de toepassing van) het gratie-instrument ligt mede om die reden ook een vraagstuk besloten dat betrekking heeft op de verhouding rechter-wetgever.⁸ Die verhouding is relatief helder waar het de cassatiegrond van het *novum* betreft en het correctief ziet op het herstellen van onjuiste of onvolledige beslissingen. Uit oogpunt van taakverdeling is de functie van gratie in potentie minder duidelijk ingeval wordt vastgesteld dat de tenuitvoerlegging in redelijkheid geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel dient. Wanneer men op het niveau van strafdoeleinden niet een al te strikte scheiding hanteert tussen oplegging en tenuitvoerlegging, wordt duidelijk dat toepassing van het gratierecht plaatsvindt tegen de achtergrond van aspecten van de doelstellingen van het straffen, zoals die ook door de strafrechter kunnen worden meegewogen in de besluitvorming.

De behoefte aan het gratie-instrument kan fluctueren, al naar gelang in het strafstelsel wordt voorzien in modaliteiten die een al te gestrenge of ondoelmatige tenuitvoerlegging van opgelegde straffen kunnen matigen. In dat verband moet worden gedacht aan de mogelijkheden om bij de tenuitvoerlegging van straffen rekening te houden met persoonlijke omstandigheden of om de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen in de laatste fase te kunnen richten op een voorbereiding op terugkeer in de maatschappij, zoals in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling het geval is. Ontbreken dergelijke modaliteiten, of zijn deze zeer beperkt, dan wordt dat wel als een indicatie voor aantallen gratieverzoeken en inwillingen daarvan gezien.⁹

2.2 Wettelijk kader

Gratie is het kwijtschelden, verminderen of veranderen van een door de strafrechter opgelegde, onherroepelijk geworden straf. In tegenstelling tot bij amnestie wordt bij gratie de strafbaarheid van het feit noch die van de dader tenietgedaan. De gratiebeslissing heeft derhalve slechts gevolgen voor de opgelegde straf of maatregel. Toepassing van gratie is voorbehouden aan de Kroon en niet aan de koning. Daarmee wordt het rechtskarakter van de beslissing tot uitdrukking gebracht: het betreft niet de genade of de gunst van een vorst, maar een bestuursbevoegdheid die bij koninklijk besluit wordt toegepast.¹⁰

Gratie kan worden verleend voor door de strafrechter opgelegde hoofd- en bijkomende straffen. Daarmee is een door het Openbaar Ministerie bij wijze van strafbeschikking gestrafte uitgesloten van de mogelijkheid van gratie en zal de gestrafte, wil hij in een later stadium die mogelijkheid openhouden, in verzet dienen te gaan tegen oplegging van de strafbeschikking.

8 Vgl. Kortenhorst 1913.

9 Vgl. D.J. Freed & S.L. Chanenson, 'Pardon Power and Sentencing Policy', *Federal Sentencing Reporter* 2000-2001, nr. 3-4, p. 122.

10 Vgl. Handboek Strafzaken, § 64.1.3.

Het gratie-instrument is in verschillende wetten verankerd. Artikel 122 lid 1 van de Grondwet bepaalt dat gratie bij koninklijk besluit wordt verleend na advies van een bij de wet aangewezen gerecht en met inachtneming van bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Deze voorschriften zijn deels opgenomen in het Wetboek van Strafvordering. In artikel 558 tot en met 560b Sv is onder andere aangegeven voor welke straffen gratie aangevraagd kan worden (bijvoorbeeld ook voor enkele maatregelen zoals tbs met verpleging of de ISD-maatregel) en in welke gevallen de tenuitvoerlegging van de straf opgeschort wordt gedurende de behandeling van het gratieverzoek (bijvoorbeeld als de vrijheidsstraf maximaal zes maanden bedraagt en de tenuitvoerlegging nog niet is aangevangen). De gronden voor gratieverlening en de procedure om een gratieverzoek in te dienen zijn vastgelegd in de Gratiwet.¹¹

2.3 Gronden voor gratie

Gratie kan volgens artikel 2 van de Gratiwet op twee gronden worden verleend. Ten eerste indien sprake is van een omstandigheid waarmee de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen houden en die, als deze wel bekend was geweest, hem aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel of tot het afzien daarvan. Kortom: er moet sprake zijn van een *novum*.

De tweede grond voor gratieverlening is dat aannemelijk is geworden dat met (de voortzetting van) de tenuitvoerlegging van de sanctie geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend.

In de praktijk kan men hierbij denken aan een verslechterde gezondheid van de veroordeelde of van zijn partner of kind. Andere redenen voor gratie die op het gratieformulier (niet limitatief) worden genoemd, zijn (het uitzicht op) een vaste baan, een eigen bedrijf of het afgekickt zijn van een verslaving.

2.4 Procedure voor gratie

Een gratieverzoek kan ingediend worden als de veroordeelde onherroepelijk door de rechter een straf opgelegd heeft gekregen en deze straf in het geval van een geldboete minstens € 340 bedraagt (art. 552 lid 1 Sv). Bovendien dient het vonnis langer dan drie maanden geleden uit te zijn gesproken (art. 4 lid 4 sub a Gratiwet) en moet op een eventueel eerder gratieverzoek langer dan een jaar geleden zijn beslist (art. 4 lid 4 sub b Gratiwet), omdat anders de kans klein is dat er nieuwe omstandigheden zijn die gratie rechtvaardigen.

Om een gratieverzoek in te dienen moet een gratieformulier worden ingevuld (art. 3 lid 1 Gratiwet). Dit kan door de veroordeelde zelf worden ingevuld, of door een ander, zoals een advocaat of familielid. De veroordeelde moet het formulier dan wel mede ondertekenen (art. 3 lid 2 Gratiwet), anders wordt het buiten behandeling gelaten (art. 560b Sv). Het gratieformulier heeft tot gevolg dat individuele verzoekers eenvoudiger in staat moeten worden geacht een gratieverzoek in te dienen dat aan de formele vereisten voldoet. Tegelijkertijd is het zo dat het eenvoudiger karakter het recht op rechtsbijstand in deze procedure lijkt te

11 Wet van 23 december 1987, *Stb.* 598.

hebben ingeperkt. Artikel 12 lid 2 sub g Wet op de rechtsbijstand (WRB) bepaalt dat, behoudens complexe gevallen, rechtsbijstand niet wordt verleend indien het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijs aan rechtzoekende zelf kan worden overgelaten. Op grond van deze bepaling wordt door de Raad voor Rechtsbijstand als beleidsregel gehanteerd dat geen rechtsbijstand op basis van een toevoeging wordt verleend indien deze uitsluitend wordt aangevraagd voor de indiening van een gratieverzoek.¹²

Op het gratieformulier moet worden aangegeven voor welke straf gratie aangevraagd wordt en waarom. Het ingevulde formulier dient vervolgens – tezamen met bewijsstukken van bijzondere omstandigheden – opgestuurd te worden aan Bureau Gratie van Dienst Justis van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hier wordt getoetst of het gratieverzoek voldoet aan de vormvereisten zoals gesteld in de Gratiwet. Als het formulier niet of niet compleet is ingevuld, of bewijsstukken ontbreken, krijgt de verzoeker zes weken de tijd om de ontbrekende gegevens aan te vullen (art. 3 lid 3 Gratiwet). Als de verzoeker de gevraagde gegevens niet binnen die termijn aanlevert, kan het verzoekschrift buiten behandeling worden gelaten (art. 3 lid 4 Gratiwet). Voorts blijft buiten behandeling een verzoekschrift om gratie van een taakstraf, als de rechter nog niet heeft beslist op een beroepschrift van de veroordeelde tegen de beslissing van het Openbaar Ministerie om de vervangende hechtenis te bevelen (art. 4 lid 6 Gratiwet).

Als het gratieverzoek wel aan alle vormvereisten voldoet, wint het Bureau Gratie advies in van het gerecht dat de straf of maatregel heeft opgelegd (art. 4 lid 1 Gratiwet). Bij vonnissen van de meervoudige kamer wordt ook advies ingewonnen bij het Openbaar Ministerie (art. 5 lid 4 Gratiwet). Op basis van de verstrekte informatie wordt een verslag opgesteld (art. 5 lid 2 Gratiwet). Als de rechters het niet met elkaar eens zijn, dient ook de *dissenting opinion* in het verslag te worden meegedeeld (art. 7 lid 2 Gratiwet). De minister van Veiligheid en Justitie stuurt vervolgens het verzoek met bijbehorende adviezen naar de koningin. Bij koninklijk besluit kan vervolgens gratie worden verleend.

2.5 Beslissingen op gratieverzoeken

Als de veroordeelde voor gratie in aanmerking komt, kan hem onvoorwaardelijke of voorwaardelijke gratie worden verleend. Bij onvoorwaardelijke gratieverlening wordt de straf zonder meer verminderd, veranderd of kwijtgescholden. Bij een voorwaardelijke gratieverlening worden voorwaarden gesteld die het gedrag van de veroordeelde betreffen (art. 13 Gratiwet). Een voorwaarde kan zijn dat de veroordeelde onbetaalde arbeid verricht of een leerproject volgt (art. 13 lid 2 Gratiwet), of een geldsom aan de Staat betaalt of de door het strafbare feit veroorzaakte schade (deels) vergoedt (art. 13 lid 3 Gratiwet). Aan de voorwaarden wordt een proeftijd gekoppeld van maximaal twee jaar (art. 14 Gratiwet). Als de voorwaarden niet worden nageleefd, kan de gratie worden herroepen. De veroordeelde wordt dan wel eerst gehoord (art. 17 lid 1 Gratiwet). Als de voorwaarde

12 Aant. 36.3 bij art. 12 WRB, Strafzaken: Noodzaak Rechtsbijstand, te raadplegen via: <http://kenniswijzer.rvr.org/binaries/content/assets/Handboek+toevoegen/art-12-wrb-aant-36.pdf>.

slechts gedeeltelijk is nageleefd, kan worden bepaald dat *een deel* van de straf ten uitvoer zal worden gelegd (art 17 lid 3 Gratiwet). De afwijzing van een gratieverzoek dient te worden gemotiveerd (art. 18 lid 2 Gratiwet).

3 Kenmerken van gratiebeslissingen

Wat is er bekend over de gevallen waarin gratie wordt verleend? Naar aanleiding van Kamervragen over gratie stelde de minister dat er geen registratie plaatsvindt van de aard van de straffen waarvan gratie wordt verleend en van de vorm waarin dit gebeurt.¹³ In een CBS-publicatie uit 2010 wordt evenwel een globaal inzicht verleend in enkele specifieke kenmerken van gratiebeslissingen uit 2008, uitgesplitst naar onder meer soort straf waarvan gratie is verleend, soorten delicten en enkele daderkenmerken.¹⁴ Ook verschaft het overzicht een globaal inzicht in de redenen die ten grondslag lagen aan de gratieverzoeken. De CBS-publicatie richt zich echter uitsluitend op toe- en afgewezen gratieverzoeken. De verzoeken die buiten behandeling zijn gelaten door het Bureau Gratie zijn niet in de studie opgenomen.¹⁵

Het CBS concludeerde op grond van deze cijfers dat gratiebeslissingen voor wat betreft de sanctie vooral bij vrijheidsstraffen voorkomen, en voor wat betreft het delictstype vooral bij verkeersdelicten, hoewel het ook relatief vaak voorkomt bij gewelds- en vermogensmisdrijven. De voornaamste redenen voor het gratieverzoek zijn het verkrijgen of behouden van een vaste baan en ziekte (zie figuur 1).

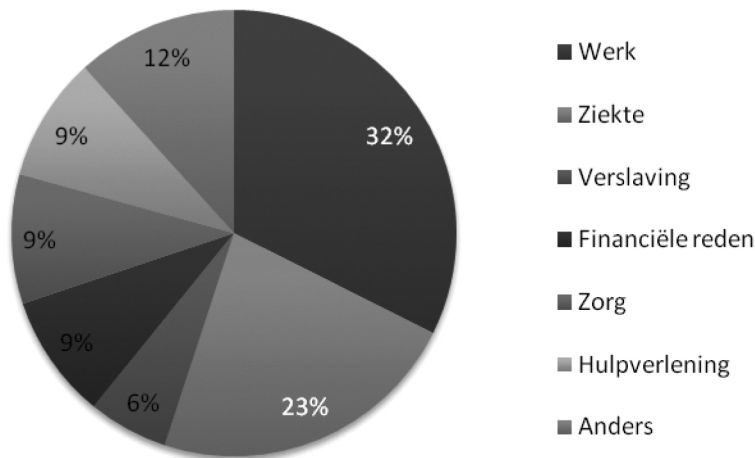
Volgens de data van het CBS wordt een verzoek tot gratie in 43% van de gevallen (al dan niet onder voorwaarden) toegewezen. Gratieverzoeken bij vrijheidsstraffen worden in ruim zes van de tien gevallen afgewezen. Evenwel wordt een gratieverzoek bij een geldboete in twee derde van de gevallen toegewezen (zie figuur 2).

Ook zijn verschillen in toe- en afwijzingen te constateren voor wat betreft het delictstype. Bij verkeersdelicten wordt ruim 50% van de gratieverzoeken toegewezen (zie figuur 2). Het toewijzingspercentage bij vermogensmisdrijven ligt (in 2008) op 4 en bij geweldsmisdrijven op 39. Alleen het toewijzingspercentage bij drugsdelicten springt er tegen die achtergrond uit: in die gevallen wordt in (slechts) 18% van de gevallen een gratieverzoek toegewezen.

13 *Aanhangsel Handelingen II* 2011/12, nr. 3181.

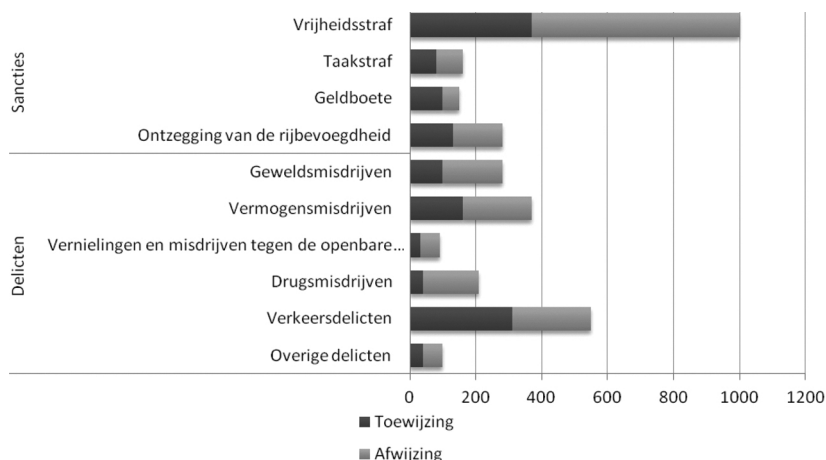
14 www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3235-wm.htm.

15 Een gratieverzoek wordt bijvoorbeeld buiten behandeling gelaten indien het verzoek niet binnen de daarvoor gestelde termijn is ondertekend, de vereiste bewijsstukken voor de gestelde omstandigheden ontbreken, de opgelegde straf nog niet onherroepelijk is, de straf op het moment van beoordeling van het verzoek reeds is ondergaan of gratie van de opgelegde straf (anderszins) niet mogelijk is. Vgl. *Aanhangsel Handelingen II* 2011/12, nr. 3181.

Figuur 1 Redenen voor gratieverzoek in 2008 (bron: CBS 2010)

Bij de toe- of afwijzing van gratieverzoeken blijkt voorts uit de publicatie van het CBS dat de sociaaleconomische kenmerken van de dader (werkend of in bezit van een uitkering) niet tot verschillende uitkomsten leiden. Wel is een verschil zichtbaar tussen gratieverzoeken door mannen en vrouwen. Wordt bij mannen in de meerderheid van de gevallen besloten tot een afwijzing, bij vrouwen is het tegendeel het geval: een gratieverzoek ingediend door een vrouw wordt in bijna 60% van de gevallen gehonoreerd. Omdat gegevens ontbreken over de in die zaken toegepaste gratiegrond, kan evenwel niet daarnaar worden gecorrigeerd en is het de vraag wat deze cijfers precies zeggen. Ook in een breder perspectief is het ontbreken van publiek inzicht in de toepassing van de specifieke gratiegrond een gemis. Zoals hiervoor kort is aangestipt, betreft de gratiebevoegdheid een bijzondere bevoegdheid van de overheid om, buiten de reguliere strafvorderlijke kaders, invloed uit te oefenen op de straftoemeting door de rechter en de tenuitvoerlegging van de door een strafrechter opgelegde straf. De aard en de plaats van het gratie-instrument binnen het kader van straftoemetings- en tenuitvoerleggingsregels veronderstellen een terughoudende toepassing. De verplichting om, alvorens te beslissen op een in behandeling genomen gratieverzoek, rechterlijk advies in te winnen vormt een belangrijke verbindende schakel tussen rechterlijke en uitvoerende macht en zorgt in potentie voor balans in de verhouding tussen beide staatsmachten. Inzicht in het functioneren van die schakel is derhalve niet alleen van materieel maar ook in het algemeen belang.

Nu een achtergrondkader van de gratiepraktijk is geschetst, zal verder worden ingegaan op veranderingen in de wetgeving rondom gratie en de ontwikkelingen in het aantal gratieverzoeken en -beslissingen in de afgelopen decennia.

Figuur 2 Kenmerken van gratiebeslissingen in 2008 (bron: CBS 2010)

4 Veranderingen in wetgeving en beleid en de te verwachten gevolgen voor het gratie-instrument

De regelgeving omtrent gratie is pas vanaf 1988 in een wet neergelegd. Daarvoor was gratie in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd: de Gratieregeling 1976.¹⁶ Die regeling stond model voor de door de herziene Grondwet verlangde wettelijke regeling, hoewel de Gratieregeling niet helemaal hetzelfde was als de voorgaande Gratieregeling 1976: de wet werd uitgebreid met een omschrijving van de gronden waarop gratie kan worden verleend.¹⁷ Sindsdien hebben zich enkele kleine wijzigingen voorgedaan, voornamelijk technisch van aard, vanwege wijzigingen in andere wetten.¹⁸ Deze wijzigingen hebben, zo wordt aangenomen, geen gevolg gehad voor het aantal gratieverzoeken.

Sinds de inwerkingtreding van de Gratieregeling is het beleid nadrukkelijk gericht geweest op een selectieve instroom in de gratieprocedure. Enerzijds heeft dat beleid geleid tot een verscherping van de gratieprocedure zelf, anderzijds heeft men ook knelpunten in het sanctie- en strafprocesrecht opgelost die zorgden voor een in de ogen van de wetgever oneigenlijk gebruik van het gratie-instrument. De belangrijkste ontwikkelingen en daarop te baseren verwachtingen op dat punt worden in het navolgende toegelicht. Daarbij baseren wij ons op de hypothese dat zowel het aantal gratieverzoeken als de toewijzingspraktijk samenhangt met het

16 *Kamerstukken II 1984/85, 19 075, nrs. 1-3, p. 9: Gratieregeling 1976 (Stb. 378).*

17 *Kamerstukken II 1984/85, 19 075, nrs. 1-3, p. 14.*

18 *Bijv. Stb. 1996, 39; Stb. 2000, 365; Stb. 2000, 481; Stb. 2002, 316; laatstelijk bij wet van 12 juli 2012, Stb. 2012, 33 en wet van 17 november 2011, Stb. 2011, 545. Zie voorts: Beleidsregels betreffende drie specifieke onderdelen van het gratie-instrument, Stcrt. 2011, 1213 (inwerkingtreding 1 februari 2011). De verandering in regelgeving in de Gratieregeling als gevolg van de inwerkingtreding van de wet van 12 juli 2012, Stb. 2012, 333 (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties) op 1 november 2012 is hier niet meegenomen.*

functioneren van het strafrechtelijk systeem op het gebied van straftoemeting en tenuitvoerlegging. Wij stellen ons de vraag welke van de hierna genoemde wetwijzigingen gevolgen kunnen hebben voor de praktijk van de gratieverzoeken en -beslissingen en ook daadwerkelijk tot veranderingen hebben geleid. In deze paragraaf wordt dan ook in min of meer chronologische volgorde beschreven welke ontwikkelingen in aantallen gratieverzoeken en -beslissingen verwacht worden door de wetwijzigingen. Eerst worden ook nog twee andere mogelijke redenen voor veranderingen in aantallen verzoeken en beslissingen genoemd: koninklijke feestelijkheden en het cellentekort.

4.1 *Beleid en punitiviteit*

- *Koninklijke feestelijkheden: meer gratieverzoeken?*

Gelet op artikel 19 Gratiwet, dat de mogelijkheid tot ambtshalve gratieverleningen creëert, is niet uitgesloten dat bijzondere gelegenheden of omstandigheden de aanleiding kunnen vormen tot collectieve gratieverleningen. In vroeger tijden wilden koninklijke feestelijkheden nog wel eens gepaard gaan met gratiëring. Zo verleende koningin Wilhelmina collectieve gratie ter gelegenheid van haar 25- en 50-jarig regeringsjubileum. Echter, toen koningin Juliana in 1980 afstand deed van de troon, werd geen gratie verleend omdat het kabinet daarop tegen was. Een collectieve maatregel tot strafvermindering voor veroordeelden werd toen afgewezen op grond van de mildheid van het strafklimaat en het geïndividualiseerde karakter van de strafoplegging; het willekeurige karakter van de maatregel en het gevoel dat gratie als gunstbetoon uit de tijd was. Die lijn van denken lijkt daarna te zijn gecontinueerd.¹⁹ Gelet op de consensus over het huidige karakter van gratie en de gratiebevoegdheid van de Kroon, is in de toekomst eigenlijk niet te verwachten dat koninklijke feestelijkheden gepaard zullen gaan met vormen van gratie. Daar komt bij dat, hoewel de mildheid van het strafklimaat als zodanig geen overtuigend argument meer zal zijn tegen toepassing van collectieve gratieverleningen, het maatschappelijk draagvlak voor het kwijtschelden, verminderen of veranderen van opgelegde straffen vanwege een koninklijke feestelijkheid in deze tijd vermoedelijk zal ontbreken. We verwachten dan ook geen stijging te vinden in het aantal gratieverzoeken en -beslissingen in 2002 vanwege het huwelijk van prins Willem-Alexander en Maxima. In 2005 werd vanwege het 25-jarig jubileum van koningin Beatrix door de gezamenlijke gedetineerdencommissies van penitentiaire inrichtingen nog wel uitdrukkelijk een verzoek gedaan tot collectieve gratie. De hoop op gratieverleningen bij de voorgenomen troonsafstand van koningin Beatrix zal dan ook zeer waarschijnlijk vals en ijdel blijken.

- *Celcapaciteit*

De jaren negentig van de vorige eeuw kenmerkten zich door een groot cellentekort: er waren niet genoeg cellen om alle veroordeelden hun gevangenisstraf uit te laten zitten, waardoor lange wachttijden ontstonden. In 1976 waren de onverantwoord lange wachttijden tussen de oplegging en de uitvoering van vonnissen

¹⁹ *Kamerstukken II* 1994/95, 23 960, nr. 6, p. 2.

nog reden om een collectieve gratiëring in te voeren, waarbij van ongeveer 3500 kortere oude vrijheidsstraffen maximaal veertien dagen werden kwijtgescholden. Daarentegen is het cellentekort in de jaren negentig en in de beginjaren van de 21ste niet opgelost met een collectieve gratie, maar met het Incidenteel Versneld Ontslag (IVO). Duizenden gevangenen werden zo in de laatste drie maanden van hun gevangenisstraf voortijdig naar huis gestuurd om celcapaciteit vrij te maken. Dat stuitte op veel politieke weerstand. Sinds 2005 wordt het IVO niet meer toegepast. Bovendien is inmiddels geen sprake meer van een cellentekort, maar van een overschot aan celcapaciteit. Sinds 2010 worden zelfs cellen verhuurd aan België, en voornemens tot sluiting van penitentiaire inrichtingen zijn al van kabinetswege bekendgemaakt.²⁰

Het is bekend dat, ook in Europa, zowel amnestie als gratieverlening werd gebruikt als methode om controle uit te oefenen op de grootte van de gevangenispopulatie.²¹ Op grond van de grote terughoudendheid (zie hiervoor) in toepassingen van collectieve vormen van gratie en de geïndividualiseerde beoordeling van gratieverzoeken, maar ook gelet op de alternatieve instrumenten als het IVO, is het niet in lijn met de aard en het karakter van het gratie-instrument in Nederland om te verwachten dat in de jaren negentig, toen er een tekort aan cellen was, meer gratieverzoeken worden toegewezen. Ook verwachten we niet dat er vanaf de tweede helft van het eerste decennium van de 21ste eeuw minder verzoeken worden toegewezen, omdat er toen geen sprake meer was van een cellentekort, of dat het aantal ambtshalve gratiëringen om die reden een daling respectievelijk een stijging zal vertonen.

- *Toename levenslang gestraften en verhoging strafmaxima*

Reeds enige tijd kan worden vastgesteld dat het aantal opgelegde levenslange gevangenisstraffen toeneemt. In de periode 1945-2000 werd in totaal in 25 gevallen levenslang opgelegd. Van 2000 tot 2011 waren dat er 22. Het ligt in de lijn der verwachting dat op termijn deze groep veroordeelden zich zal wenden tot de gratieprocedure. Dat zal in de onderzochte periode (1990-2011) waarschijnlijk nog niet zichtbaar zijn. Voorts betreft het nog steeds een, ook ten opzichte van de omvang van het totaal aantal gratieverzoeken, beperkte groep, zodat niet verwacht kan worden dat het aantal verzoeken in deze categorie leidt tot een verhoging van de werklust.

4.2 *Veranderingen in het strafrechtelijk instrumentarium van en rondom gratie*

- *Oplegging van taakstraffen in verstekzaken*

Met de inwerkingtreding van de Wet taakstraffen in 2001 is een belangrijk argument voor het indienen van gratieverzoeken weggevallen. Deze wet voorzag in de mogelijkheid om een taakstraf op te leggen in verstekzaken. Voorheen wendden

²⁰ *Kamerstukken II* 2012/13, 24 587, nr. 479.

²¹ Vgl. M. Tonry, 'Controlling Prison Population Size', *European Journal on Criminal Policy and Research* 1996-3, p. 26-45 en R. Levy, 'Pardons and Amnesties as Policy Instruments in Contemporary France', *Crime and Justice* (36) 2007, p. 551-590.

(al dan niet vrijwillig) bij verstek tot gevangenisstraf veroordeelden zich tot de gratieprocedure om de gevangenisstraf omgezet te krijgen in een werkstraf. Dit gebeurde vervolgens met een voorwaardelijke gratieverlening, waarbij het verrichten van een taakstraf als voorwaarde werd gesteld. Sinds 2001 kunnen deze mensen gewoon een taakstraf van de rechter opgelegd krijgen en is de 'omzettingprocedure' middels de gratieregeling overbodig. Dat zou moeten leiden tot een daling van het aantal gratieverzoeken en -verleningen. Omdat dit 'omzetten' gebeurde door gratie te verlenen voor de gevangenisstraf onder de voorwaarde dat een taakstraf wordt verricht, wordt voorts verwacht dat deze wetswijziging een daling van het aantal voorwaardelijke gratieverleningen met zich brengt.

- *Verscherping gratieprocedure*

In 2003 werden, in verband met de kennelijk toch nog steeds grote hoeveelheid gratieverzoeken, de formele toegangseisen tot de gratieprocedure aangescherpt. Om een snellere en doelmatigere afdoening van gratieverzoeken te bewerkstelligen werd een aantal vormvereisten aan het gratieverzoek geïntroduceerd: een gratieverzoek kon vanaf dat moment alleen nog worden ingediend door middel van het gratieformulier, en de reden voor de gratie moet tegenwoordig onderbouwd worden met bewijsstukken. Daarnaast werd met deze wetswijziging een einde gemaakt aan de opschortende werking van het gratieverzoek. De tenuitvoerlegging van de taakstraf waarvoor gratie wordt aangevraagd, wordt sindsdien niet meer opgeschort.

Deze wijziging zou tot gevolg kunnen hebben dat vanaf 2003 veel minder verzoeken worden ingediend. De eerste reden hiervoor zou kunnen zijn dat het indienen van een gratieverzoek meer moeite is gaan kosten voor de veroordeelde, en de tweede reden is dat het gratieformulier direct duidelijk maakt wanneer een gratieverzoek kansloos is. Deze kansloze gevallen worden dan naar verwachting veel minder ingestuurd. Doordat kansloze gevallen minder snel ingestuurd worden, wordt ook verwacht dat het aantal verzoeken dat buiten behandeling wordt gelaten vermindert.

Bovendien ontmoedigt de wetswijziging ook op een ander vlak veroordeelden om een gratieverzoek in te dienen: de straf wordt niet meer opgeschort. Het doen van een gratieverzoek is dus minder aantrekkelijk geworden. Verwacht wordt daarom dat het aantal gratieverzoeken vanaf 2003 afneemt.

- *Invoering strafbeschikking*

Met de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening op 1 februari 2008 heeft de officier van justitie de bevoegdheid gekregen bij strafbeschikking zelfstandig, dus zonder tussenkomst van een rechter, een sanctie op te leggen ter zake van overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van maximaal zes jaar. Zoals hiervoor reeds werd gememoreerd, kan gratie slechts worden verleend voor door de strafrechter opgelegde hoofd- en bijkomende straffen. Daarmee is een door het Openbaar Ministerie bij wijze van strafbeschikking gestrafte uitgesloten van de mogelijkheid van gratie en zal de gestrafte, wil hij in een later stadium die mogelijkheid openhouden, in verzet dienen te gaan tegen oplegging van de strafbeschikking. Verwacht kan worden dat, voor zover er sprake is van een

domeinverschuiving bij de afdoening van strafbare feiten van de stafrechter naar het Openbaar Ministerie, dit een verlagend effect heeft op het aantal gratieverzoeken. Het is evenwel niet eenvoudig om dit effect vast te kunnen stellen. Twee aspecten spelen daarbij in ieder geval een rol. In de eerste plaats heeft de daadwerkelijke invoering van de mogelijkheid tot oplegging van een strafbeschikking sinds 2008 gefaseerd plaatsgevonden en zou het effect slechts versnipperd zichtbaar kunnen zijn. Voorts zal een groot gedeelte van de strafbare feiten die met een strafbeschikking worden afgedaan, daarvóór kunnen zijn afgedaan met een transactie. Dat is een categorie van zaken die in beginsel ook niet in aanmerking zou komen voor gratie. Om die reden zal een verlagend effect beperkt en zeer beperkt zichtbaar zijn.

- *Wet beperking taakstraffen*

Met de inwerkingtreding van de Wet beperking taakstraffen op 2 januari 2012 kan in geval van veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf slechts een taakstraf worden opgelegd in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel.²² Hiertoe is artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht (Sr) ingevoegd. Hoewel de hardheid van deze regel door rechters kan worden omzeild door in deze gevallen maar één dag gevangenisstraf op te leggen met daarnaast alsnog de naar hun oordeel meer passende taakstraf, is het mogelijk dat zich in de praktijk gevallen voordoen die, bij onverkorte toepassing van deze regel, naar het oordeel van de advocatuur of de veroordeelde kunnen worden beschouwd als een onbillijkheid die alleen met toepassing van gratie zou kunnen worden rechtgezet. Het is dan ook niet uit te sluiten dat deze bepaling een aanzuigende werking heeft op het gratie-instrument.

- *Vergroting van de beslissingsruimte van de feitenrechter na herziening*

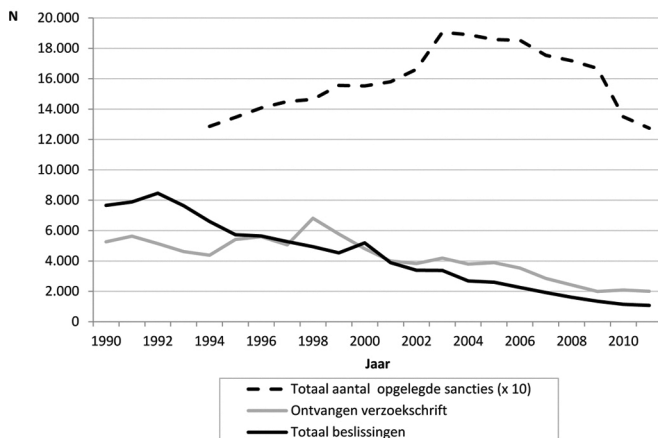
Met de inwerkingtreding van de Wet hervorming herziening ten voordele op 1 oktober 2012 heeft het gerechtshof de mogelijkheid om, na een in stand gehouden veroordeling in een herzieningsprocedure, een lagere straf op te leggen voor hetzelfde feit waarvoor verdachte reeds eerder in de oorspronkelijke procedure was veroordeeld.²³ Voor die tijd was het de gerechtshoven niet toegestaan om in deze gevallen een lichtere straf op te leggen dan de eerder opgelegde straf. Daaraan kon naar het oordeel van de wetgever evenwel behoefte bestaan, omdat een gerechtshof kan komen tot een andere bewezenverklaring of gebruik kan maken van een andere bewijsconstructie. Ook kunnen de persoonlijke omstandigheden van de gewezen verdachte gewijzigd zijn op het moment van het wijzen van het arrest na herziening, bijvoorbeeld omdat deze lijdt aan een levensbedreigende ziekte.²⁴ Vóór 1 oktober 2012 was het indienen van een gratieverzoek de enige mogelijkheid om in dit soort gevallen tot een aanpassing van de straf te komen. Dat was in de ogen van de wetgever een onwenselijke, want inefficiënte situatie, nu de beide procedures pas na elkaar konden worden doorlopen. Met de invoering

22 Wet van 17 november 2011, *Stb.* 2012, 1 (inwerkingtreding 2 januari 2012).

23 Wet van 18 juni 2012, *Stb.* 2012, 275 (inwerkingtreding op 1 oktober 2012).

24 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 045, nr. 3, p. 24.

Sigrid van Wingerden & Ard Schoep

Figuur 3 Aantal gratieverzoeken en -beslissingen (1990-2011)

van het nieuwe artikel 472 Sv is dit bezwaar verholpen en heeft het gerechtshof meer armslag bij de bepaling van de sanctie na herziening. Verwacht kan worden dat dit beperkingen aanbrengt in het aantal gratieverzoeken. Voor een grote aanzuigende werking van deze regeling op de herzieningsprocedure behoeft onzes inziens evenwel niet te worden gevreesd, nu dit niets verandert aan de herzieningsgrond zelf. Die blijft verbonden aan het novum.²⁵

5 Gratie in de praktijk: de cijfers 1990-2011

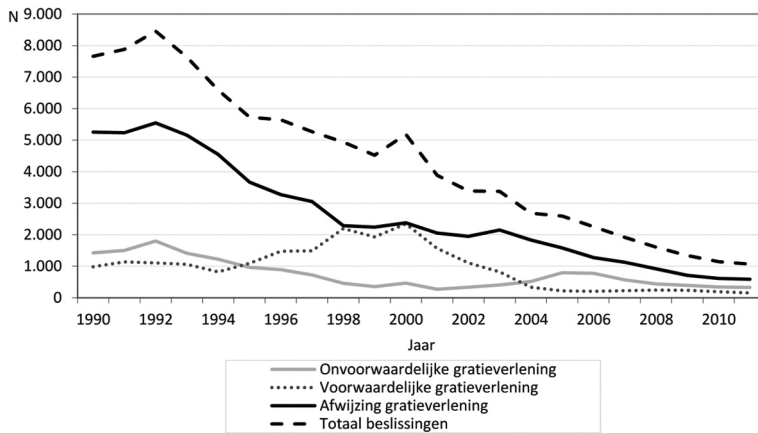
In het vorenstaande hebben we de regelgeving omtrent de gratie en onze verwachtingen voor wat betreft de ontwikkelingen in aantallen gratieverzoeken en -beslissingen uiteengezet. Maar hoe zit het nu in de praktijk? Hoe vaak wordt een gratieverzoek ingediend, en hoe vaak wordt een verzoek toegewezen? Gegevens van het CBS over het aantal gratieverzoeken en de beslissingen daarop zijn via StatLine te raadplegen vanaf 1990. De data over de periode 1990-2011 laten opvallende ontwikkelingen zien. In deze paragraaf worden deze ontwikkelingen beschreven. In de volgende paragraaf wordt onderzocht in hoeverre de ontwikkelingen overeenkomen met de verwachtingen die in voorgaande paragraaf zijn opgesteld.

5.1 Aantal gratieverzoeken en -beslissingen

In figuur 3 is de ontwikkeling weergegeven van het aantal gratieverzoeken en het aantal beslissingen daarop over de periode 1990-2011. Tot 1995 is het aantal gratieverzoeken lager dan het aantal beslissingen. Dat er minder verzoeken dan beslissingen zijn, kan verklaard worden doordat één gratieverzoek op meerdere

²⁵ Vgl. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 045, nr. 3, p. 24.

Figuur 4 Aantal beslissingen op gratieverzoeken naar type beslissing (1990-2011)



straffen betrekking kan hebben, terwijl voor iedere straf afzonderlijk een beslissing genomen moet worden. Vanaf 1995 is het aantal gratieverzoeken meestal hoger dan het aantal beslissingen. Dit kan verklaard worden doordat niet op ieder verzoek een beslissing genomen wordt: als een verzoek niet aan de vormvereisten voldoet, wordt het buiten behandeling gelaten.

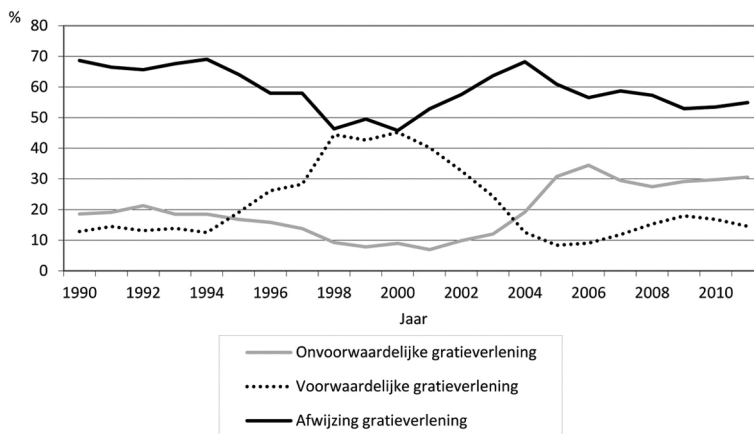
Opvallend is dat het aantal gratieverzoeken en -beslissingen in de periode 1990-2011 drastisch is verminderd. Waar het aantal gratieverzoeken vanaf 1990 tot 1997 rond de 5000 schommelde, is het aantal gratieverzoeken na een piek in 1999, toen er bijna 7000 verzoeken waren, gestaag afgenomen tot 2000 in 2011. Het aantal gratieverzoeken is dus meer dan gehalveerd.

Ook het aantal beslissingen op gratieverzoeken is fors teruggelopen. In 1990 waren er nog bijna 8000 beslissingen, en na een kleine piek in 1992 en in 2001 is dat aantal maar liefst teruggelopen tot 1000 in 2011. Het aantal beslissingen op gratieverzoeken is in 21 jaar tijd dus bijna gedecimeerd.

Een mogelijke verklaring voor de afname van het aantal gratieverzoeken en -beslissingen is dat in de betreffende periode het aantal opgelegde sancties ook afgenomen zou zijn. Gratieverzoeken kunnen echter niet rechtstreeks gerelateerd worden aan het aantal sancties dat in datzelfde jaar is opgelegd, omdat gratieverzoeken ook nog jaren na het vonnis ingediend kunnen worden. Desalniettemin kan het waardevol zijn om trends in gratieverzoeken te vergelijken met trends in opgelegde sancties. Daarom is in figuur 3 tevens het aantal opgelegde sancties opgenomen. StatLine bevat deze gegevens vanaf 1994. In de periode 1994-2003 is het aantal opgelegde sancties gestegen van bijna 13.000 naar 19.000 per jaar. Vanaf 2003 is het aantal opgelegde sancties echter weer gedaald, waardoor dit aantal in 2011 weer op hetzelfde niveau ligt als in 1994. Ook al kan de gratie niet direct gerelateerd worden aan het vonnisjaar, uit de

Sigrid van Wingerden & Ard Schoep

Figuur 5 *Type beslissing op gratieverzoek als percentage van alle gratiebeslissingen (1990-2011)*



figuur kan wel geconcludeerd worden dat het onaannemelijk is dat gratie zo aan populariteit heeft ingeboet doordat er minder sancties opgelegd zouden zijn.

5.2 Type beslissing op gratieverzoek: absolute cijfers

Naast de scherpe afname van het aantal gratieverzoeken en -beslissingen zijn er ook interessante veranderingen waar te nemen in het type beslissing. Het aantal afwijzingen van gratieverzoeken is in de periode 1990-2011 fors afgenomen van ruim 5000 naar 500. Voor het aantal voorwaardelijke en onvoorwaardelijke toewijzingen zijn de veranderingen minder groot: in 1990 waren er van beide soorten toewijzing zo'n 1000, en na een schommeling in de periode 1996-2003 zijn beide in 2011 afgenomen naar zo'n 400 (zie figuur 4). Deze absolute aantallen zeggen echter niet zoveel, omdat ook het totale aantal beslissingen sterk is afgenomen. Het is daarom zinvol om te bestuderen in welk percentage van de gratieverzoeken een afwijzing of een voorwaardelijke of onvoorwaardelijke toewijzing heeft plaatsgevonden.

5.3 Type beslissing op gratieverzoek: relatieve cijfers

Als gekeken wordt naar welk percentage van de gratieverzoeken is goedgekeurd dan wel afgewezen, blijkt dat het percentage afwijzingen gedaald is van 70% in 1990 naar rond de 50% in 2011 (zie figuur 5). Van alle verzoeken die zijn goedgekeurd zijn verschuivingen waar te nemen tussen de voorwaardelijke en de onvoorwaardelijke gratieverlening. Tot 1994 werd er relatief vaker onvoorwaardelijk gratie verleend; vanaf 1995 neem de voorwaardelijke gratieverlening opeens een hele spurt, niet alleen ten koste van de onvoorwaardelijke gratieverleningen, maar ook ten koste van de afwijzingen. Vanaf 2000 nemen de voorwaardelijke gratieverleningen procentueel gezien weer af, en vanaf 2004 zijn er weer meer onvoorwaardelijke dan voorwaardelijke gratieverleningen.

Kortom: het aantal gratieverzoeken is de afgelopen twintig jaar drastisch afgenomen. In de periode 1995-2000 is een enorme opleving van de voorwaardelijke gratieverlening geweest, maar die rage was in 2005 weer voorbij. Toen kwam de onvoorwaardelijke gratieverlening in opmars. Sterker nog, deze onvoorwaardelijke gratieverlening is relatief gezien nog nooit zo vaak toegepast als in de afgelopen zeven jaar.

6 Komen de ontwikkelingen overeen met de verwachtingen op basis van de wetswijzigingen?

6.1 Verwachtingen ten aanzien van aantal gratieverzoeken

In paragraaf 4 is beschreven welke ontwikkelingen in het aantal gratieverzoeken kunnen worden verwacht op basis van veranderingen in wetgeving, beleid en punitiviteit.

In de periode 1990-1997 schommelt het aantal gratieverzoeken rond de 5000. Omdat in deze periode ook geen relevante wetswijzigingen of koninklijke feestelijkheden hebben plaatsgevonden, werden ook geen ontwikkelingen verwacht. Dit komt dus overeen met de bevindingen.

Daarna volgt een grote verandering in het aantal gratieverzoeken. In 1998 werden bijna 1800 gratieverzoeken meer ontvangen dan in het jaar daarvoor. Deze piek komt niet overeen met de verwachtingen: het kan niet verklaard worden. Mogelijk dat de indiening van het Wetsvoorstel taakstraffen in juli 1998 een aanzuigende werking heeft gehad.

Na 1998 neemt het aantal gratieverzoeken gestaag af. We verwachtten dat er in 2001 en 2003 een daling in zou treden vanwege wetswijzigingen. In 2001 waren er inderdaad 900 verzoeken minder dan het jaar ervoor, in 2003 waren er juist 350 verzoeken meer dan het jaar ervoor, maar in het jaar erna zijn er wel weer 400 zaken minder; wellicht lieten de effecten van de wetswijziging nog even op zich wachten. Hoe dan ook, de afname van het aantal gratieverzoeken is al sinds 1998 in gang gezet. De daling lijkt daarom, zonder nadere analyse, niet zonder meer te kunnen worden toegeschreven aan de wetswijzigingen.

Deze conclusie staat haaks op die uit het rapport van Everwijn en Goedvolk, waarin wordt onderzocht wat de effecten zijn van de wijziging van de Gratiwet in 2003. Zij concludeerden dat de wetswijziging tot een afname van het aantal gratieverzoeken heeft geleid. Echter, omdat de afname van het aantal gratieverzoeken in 2003 past bij de trend die al vijf jaar eerder in gang was gezet, kan deze conclusie niet worden onderschreven.²⁶ De reden waarom het aantal gratieverzoeken dan wel is afgenomen, blijft echter onbekend.

Voorts hebben de koninklijke feestelijkheden in 2002 en 2005 zoals verwacht niet voor forse toename van het aantal gratieverzoeken gezorgd.

26 H. Everwijn & M.R. Goedvolk, *Resultaten gewijzigde wetgeving inzake de afhandeling van gratieverzoeken*, Barneveld: Significant/WODC 2007. Te raadplegen via www.wodc.nl/images/1403_volledige_tekst_tcm44-59866.pdf.

6.2 *Verwachtingen ten aanzien van type beslissingen op gratieverzoeken*

In figuur 3 is aangetoond dat het aantal toegewezen gratieverleningen in de eerste helft van de jaren negentig stabiel was en dat het percentage voorwaardelijke gratieverleningen vanaf 1995 snel toenam, waarna dat percentage in 2001 weer afnam en het vanaf 2004 weer op het oude niveau schommelt.

In paragraaf 4 is beschreven dat in 2003 een stijging van het percentage toewijzingen wordt verwacht, omdat de nieuwe vormvereisten ervoor zorgen dat kansloze verzoeken buiten behandeling blijven. Figuur 4 toont aan dat het percentage onvoorwaardelijke toewijzingen inderdaad steeg vanaf 2003.

Het percentage voorwaardelijke gratieverleningen is vanaf 2003 echter niet gestegen, maar verder gedaald. Die daling was al ingezet in 2001. Deze afname komt overeen met de verwachtingen: in 2001 werd het mogelijk voor de rechter om een taakstraf op te leggen in verstekzaken. Voorheen werd de gevangenisstraf van bij verstek veroordeelden nogal eens ‘omgezet’ in een taakstraf via de voorwaardelijke gratieverlening. Na de wijziging van de Wet taakstraffen is deze omzetting niet meer nodig, en daalt het percentage voorwaardelijke gratieverleningen dus.

De verwachting op basis van de celcapaciteit – dat in tijden van een cellentekort (tot de eerste helft van het eerste decennium van de 21ste eeuw) gratieverzoeken eerder worden toegewezen en dat in tijden van een celoverschot (de tweede helft van dat decennium) terughoudender met gratieverlening wordt omgesprongen – blijkt niet te kloppen. Dit kan wellicht verklaard worden doordat lang niet alle gratieverzoeken betrekking hebben op een gevangenisstraf. Voor bijvoorbeeld taakstraffen en geldboetes wordt ook vaak gratie verzocht.

7 Conclusie

Hiervoor hebben wij aangetoond dat wetswijzigingen, koninklijke feestdagen en veranderingen in celcapaciteit de ontwikkelingen in het aantal gratieverzoeken en in de beslissingen daarop niet volledig hebben kunnen verklaren. Kan de afname van het aantal gratieverzoeken of de opleving van de voorwaardelijke gratieverlening dan nog door andere redenen verklaard worden?

Op de vraag waarom het aantal gratieverzoeken ook al in de periode vóór 2001 zo sterk daalde, moeten we het antwoord schuldig blijven. Ook voor de opkomst van de voorwaardelijke gratieverlening in 1995 hebben we geen goede verklaring kunnen vinden. Wellicht spelen veranderingen in personeel of organisatie bij Bureau Gratie hierbij nog een rol.

Dat niet alle ontwikkelingen goed verklaard kunnen worden, kan ook te wijten zijn aan de registratie van gratieverzoeken. Zo kunnen het aantal gratieverzoeken en het aantal beslissingen daarop niet goed aan elkaar gerelateerd worden: op sommige verzoeken volgt geen beslissing omdat ze buiten behandeling worden gelaten, bijvoorbeeld vanwege vormverzuimen. Op andere verzoeken volgen meerdere beslissingen, omdat één verzoek meerdere sancties kan betreffen, waarover afzonderlijke beslissingen genomen moeten worden. Een extra complicerende factor hierbij is dat gratieverzoeken die buiten beschouwing gelaten worden niet in de registraties van CBS/StatLine zijn opgenomen.

Daarnaast is de publiekelijk toegankelijke informatie over achtergronden van gratieverzoeken en -beslissingen (zoals de sanctie- en delictstypen en de daderkenmerken) ronduit karig. De publicatie van het CBS over gratiebeslissingen in 2008 biedt wel waardevolle inzichten in de gratiepraktijk. Echter, omdat ons de gegevens ontbreken over kenmerken van gratiebeslissingen over andere jaren is een vergelijking of het waarnemen van een trend of ontwikkeling in die kenmerken niet mogelijk. Dat is in het bijzonder te betreuren nu het interessant kan zijn om het relatief hoge toewijzingspercentage van behandelde gratieverzoeken in perspectief te plaatsen. Een relatief hoog toewijzingspercentage kan bijvoorbeeld duiden op een disfunctionele straftoematingspraktijk, in welk verband de gratieprocedure als een noodzakelijk correctief functioneert. Het kan echter ook zo zijn dat de gratieprocedure *an sich* naar behoren werkt en dat slechts de (meest) kansrijke gevallen daadwerkelijk in behandeling worden genomen. Daaraan kan de wetswijziging van 2003 hebben bijgedragen.²⁷ Maar dat weten wij niet zeker. Om de ontwikkelingen in het aantal gratieverzoeken en de afhandeling daarvan beter te kunnen verklaren is daarom niet alleen verder onderzoek nodig, maar ook een meer gedetailleerde registratie.

27 Zie evenwel ook Everwijn & Goedvolk 2007, p. 46.