

Vergaderjaar 2004–2005

26 294

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot verklaringen van getuigen die in ruil voor een toezegging van het openbaar ministerie zijn afgelegd (toezeggingen aan getuigen in strafzaken)

28 017

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het niet afleggen van een getuigenverklaring na een daartoe strekkende toezegging

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2005

Inleiding

Met verwijzing naar mijn toezegging bij gelegenheid van de mondelinge behandeling van de hierboven genoemde wetsvoorstellen op 8 maart 2005 bericht ik u het volgende. Ik ben u erkentelijk voor de door u geboden mogelijkheid om enkele hoofdlijnen te verduidelijken en resterende vragen te beantwoorden.

Graag neem ik de gelegenheid te baat om thans samen te vatten op welk punt wij nu na de lange behandelingsperiode van de onderhavige voorstellen zijn beland mede in het licht van de ontwikkelingen die zich in het bijzonder vorig jaar hebben voorgedaan. Het belangrijkste punt is daarbij de verhouding tussen de toezeggingen die worden genoemd in de wettelijke regeling die onderwerp is van bespreking in uw Kamer, en het bereik van de aanwijzing van het College van procureurs-generaal. Vertrekpunt moet naar mijn mening zijn dat het wetsvoorstel is ingediend op grond van de unanieme vaststelling van parlement en kabinet dat de bestaande regeling op het niveau van een richtlijn van het College van procureurs-generaal onvoldoende was. De Tijdelijke aanwijzing van het College van procureurs-generaal is – in afwachting van de totstandkoming van deze wetgeving – voor een belangrijk deel gebaseerd op het wetsvoorstel 26 294. Zij bevat de inhoudelijke normering over de toezeggingen tot strafvermindering, een opsomming van niet toelaatbare toezeggingen en een aanduiding van de ruimte binnen welke overige toezeggingen kunnen worden gedaan.

Overeenstemming met uw Kamer bestond over de vaststelling dat in de Tijdelijke aanwijzing de wenselijke geachte toetsing door de rechter-commissaris van afspraken over strafvermindering in ruil voor een

getuigenverklaring niet is opgenomen, omdat dat binnen het huidige wettelijk kader niet mogelijk is. Een wettelijke regeling dienaangaande werd door alle woordvoerders noodzakelijk geoordeeld. Datzelfde gold in grote meerderheid ook voor de noodzaak van regeling in de wet van een afspraak over aan een maximum gebonden strafvermindering.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD veronderstelden dat het OM voor de toepassing van zijn bestaande bevoegdheden in alle gevallen een uitdrukkelijke basis in de wet moet hebben om deze in te zetten in het kader van afspraken met getuigen. Die bevoegdheden zijn weliswaar toegekend met het oog op een bepaald doel, maar aard noch bevoegdheidsregeling verzetten zich ertegen indien zij mede dienstbaar worden gemaakt aan een afspraak om een getuigenverklaring af te leggen. Alsdan is voldoende dat daarvan melding wordt gemaakt in een proces-verbaal. Dan kunnen de verdediging en de rechter daarvan kennis nemen. Er zal gelet op deze transparantie naar mijn verwachting dan ook geen gevaar bestaan voor het verwijt van «détournement de pouvoir» zoals geopperd door de CDA- en VVD-fractie. In de gevallen dat gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden met een ruimer doel dan waarvoor zij primair zijn gegeven, behoeft dit er niet per definitie toe te leiden dat dat gebruik om die reden onrechtmatig wordt geoordeeld. Zo is bij de bevoegdheid van de officier van justitie op grond van artikel 511c Sv een schriftelijke schikking aan te gaan met de verdachte of de veroordeelde niet bepaald welke overwegingen daarbij een rol kunnen spelen. De getuige die akkoord gaat met de schikking, wordt door toepassing van de bevoegdheid begunstigd; jegens hem zal van onrechtmatigheid geen sprake zijn. Zo lang volledige openheid wordt betracht bij de toezegging tot vermindering van het wederrechtelijk verkregen voordeel is niet zonder meer in te zien dat de verdachte in wiens zaak de met behulp van die toezegging verkregen verklaring wordt aangevoerd zich met succes kan beroepen op de omstandigheid dat deze onrechtmatig, dat wil zeggen met ruime toepassing van de bevoegdheid, zou zijn verkregen. De rechter die vervolgens met de belastende verklaring wordt geconfronteerd zal in de eerste plaats moeten bezien of deze verklaring betrouwbaar is en als bewijsmiddel bruikbaar is. In de tweede plaats zal hij na een daartoe strekkend verweer moeten nagaan of het jegens de verdachte te wiens nadeel wordt verklaard onrechtmatig zou zijn die verklaring te gebruiken. Als de officier van justitie dan binnen de kring van zijn ruim omschreven bevoegdheid is gebleven, is er geen reden om deze verklaring als onrechtmatig verkregen te bestempelen. Ik zeg deze leden niettemin toe dat, indien zulks onverhoopt mocht blijken, aanvullende wetgeving zal worden bevorderd.

Van de zijde van de PvdA is gesteld dat zou kunnen worden volstaan met regeling door middel van de aanwijzing. Alleen de sanctie op het later intrekken van de verklaring door de getuige zou dan wettelijke regeling behoeven. Dat standpunt spoort niet met de even bedoelde conclusie dat wettelijke regeling wenselijk is tegen de achtergrond van de verhouding tussen de positie van het openbaar ministerie en de rechter, zoals deze in het wetboek is vastgelegd. Daarom is de regeling van artikel 44a nodig alsook de procedure van de toetsing door de rechter-commissaris.

In zijn algemeenheid kan worden gesproken van een driedeling: de toezeggingen waarvoor een wettelijke regeling nodig is, de toezeggingen waarvoor een wettelijke regeling niet nodig is en die zijn toegelaten, en de niet toelaatbare toezeggingen. Dat is precies wat de voorgestelde regeling beoogt.

Het gaat hier om een combinatie van wettelijke regeling en daarop aansluitende beleidsregels in een aanwijzing, hetgeen een vaker voorkomende figuur is. Zo krijgen de in het Wetboek van Strafrecht genoemde

strafmaxima pas relief door de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie en de toepassing in de concrete strafzaak.

Ik hoop dat wij op grond van de hiervoor genoemde gemeenschappelijke uitgangspunten en de nadere gedachteswisseling overeenstemming kunnen bereiken ter finale afronding van deze wetsvoorstellen.

1. Wettelijke regeling met betrekking tot strafvermindering

In de wettelijke regeling die nu voorligt is geregeld wat in het bestaande systeem van strafvordering wettelijke regeling behoeft: namelijk de toezeggingen tot strafvermindering omdat deze van invloed kunnen zijn op de beslissing van de rechter over de punten die de wet hem in de artikelen 348 en 350 Sv. exclusief opdraagt, waaronder de straftoemeting. Het maken van een afspraak die preludeert op de uiteindelijke straftoemeting en het OM bindt aan een eis die niet zonder meer is gerelateerd aan de ernst van het feit, behoeft wettelijke regeling. Het OM maakt dan immers afspraken met consequenties voor de beslissingsruimte die aan de rechter is voorbehouden. Geregeld wordt voorts hoe hoog de maximale strafvermindering is die door de officier van justitie in het vooruitzicht mag worden gesteld.

Deze toezeggingen door het openbaar ministerie worden vanwege hun gewicht (de mate van strafvermindering en de bruikbaarheid als bewijsmiddel) voorafgaand aan de totstandkoming door de rechter-commissaris getoetst. Deze beoordeelt de proportionaliteit, de subsidiariteit en de rechtmatigheid.

2. Overige toelaatbare toezeggingen

Vanaf het begin van het wetsvoorstel is onderkend dat in de gevallen waar het niet gaat om strafvermindering, getuigen ook wensen hebben, waaraan het OM tegemoet kan komen door het gebruik van bestaande bevoegdheden. Vaak wordt dit gepresenteerd als een voorwaarde om te gaan verklaren. Het betreft bevoegdheden die het OM reeds heeft. Het gaat dan bv om teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen als een auto of een computer, die ook door huisgenoten van de verdachte kunnen worden gebruikt of plaatsing in een nabij gelegen huis van bewaring opdat familiebezoek wordt vergemakkelijkt. Van deze en andere toezeggingen (niet betreffende strafvermindering) is in het voorgestelde artikel 226g, vierde lid, gestipuleerd dat zij alle in een proces-verbaal moeten worden vastgelegd opdat de verdediging en de rechter daarvan kennis kunnen nemen. Aan de hand van deze mededeling kunnen zij de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de getuige ten overstaan van de zittingsrechter aan de orde stellen. Deze afspraken behoeven niet aan de rechter-commissaris te worden voorgelegd. Zij zijn – in tegenstelling tot de strafvermindering – niet direct van invloed op de omvang van de beslissingen die de rechter ingevolge de artikelen 348 en 350 Sv. heeft te nemen.

Toepassing van de bevoegdheden van het OM in het kader van de hier bedoelde toezeggingen behoeft evenmin voorafgaande toetsing door de rechter-commissaris. De toetsing van de rechter-commissaris strekt zich niet uit tot de toepassing van bevoegdheden die reeds aan het openbaar ministerie zijn toegekend en niet aan voorafgaande machtiging voor de uitoefening van die bevoegdheid zijn gebonden. Het ligt niet in de rede om die machtiging wel te verbinden aan de toepassing van OM-bevoegdheden in het kader van een afspraak met een getuige, met dien verstande dat de inhoud van die afspraak in een proces-verbaal is gerelateerd en in het dossier is gevoegd.

3. Niet toelaatbare toezeggingen

Dan is er toepassing van bevoegdheden waarover het OM al van oudsher beschikt, zoals de sepotbevoegdheid, maar waarvan reeds van het begin af aan is gezegd dat toepassing daarvan in dit kader absoluut onwenselijk is. Ik doel op het toezeggen van immuniteit; dat is het sepotverbod. Dat kan niet in het kader van de wet worden verboden, dus dat is gebeurd in de aanwijzing. De aanwijzing is het instrument voor het aangeven van bepaald beleid, waarin het OM kenbaar maakt hoe het van een bevoegdheid gebruik gaat maken. Daarin is opgenomen dat het OM zich zelf beleidsmatig deze beperking oplegt. Dat geldt voor de gehele lijst van ontoelaatbare toezeggingen, die is opgenomen in de Tijdelijke aanwijzing. Het gaat daarbij om toezeggingen die contra legem zijn (zoals bij voorbeeld Hoge Raad 1 juni 1999, NJ 1999, 567: het OM mag niet toezeggen dat een door de rechter op te leggen vrijheidsstraf niet zal worden geëxecuteerd) of uit beleidsmatig oogpunt onwenselijk (bij voorbeeld verbod van plea-bargaining, het betalen van tipgeld of gunsten die de getuige voor derden wil bedingen). Deze toezeggingen mogen niet worden gedaan.

De discussie over de mogelijkheid van een wettelijk verbod van bepaalde toezeggingen heeft zich eerder in de Tweede Kamer uitvoerig ontplooid. De nadruk lag daarbij op het sepotverbod. Ook daar bleek grote behoefte te bestaan aan een wettelijke inperking van de beleidsvrijheid van het openbaar ministerie. Toch was daar de conclusie dat dat – hoe men het ook wendt of keert – alleen bij beleidsregel in een aanwijzing kan geschieden. De afgelopen periode heeft laten zien dat een normering op dit niveau in de praktijk daadwerkelijk heeft gefunctioneerd en heeft geleid tot de gewenste restrictieve inzet.

Aan het eind van het debat is mij gevraagd om een inventaris te maken van mogelijke bevoegdheden waarover afspraken met getuigen kunnen worden gemaakt. Ten aanzien van de door het OM gewenste bevoegdheden is die inventaris al opgemaakt. Hiervoor verwijs ik naar het rapport van het openbaar ministerie dat als bijlage bij mijn brief van 1 juli 2004, kamerstukken 2003/04, 28 017, nr. 6, en elektronisch beschikbaar via OPMAAT, is toegezonden. Desgevraagd heeft het OM nagegaan welke knelpunten bij de toepassing van de Tijdelijke aanwijzing in de praktijk zijn gebleken en op welke punten het OM verruiming wenselijk achtte: het gaat daarbij voornamelijk om bevoegdheden die het OM reeds heeft, maar die vanwege de bestaande beleidsmatige beperkingen niet in dit kader worden benut.

De heer Wagemakers vroeg hoe de opmerking in de brief van het College van procureurs-generaal van 15 juni 2004 dat een aanvullende bevoegdheid nodig is om de aangegeven afspraken te kunnen maken moet worden verstaan. Het college relateert dat aan de vaststelling dat niet alle – wenselijk geachte – toezeggingen in de sleutel van de sepotbevoegdheid van het openbaar ministerie kunnen worden gezet. Dat is juist omdat de OM-werkgroep onder meer ruimte bepleit voor het toezeggen van financiële beloningen en het aanbieden van het overnemen van de executie van een in het buitenland opgelegde gevangenisstraf.

De opmerking moet bovendien worden gezien tegen de achtergrond van het voorstel van de OM-werkgroep dat er in het geheel geen aanleiding meer voor een wettelijke regeling zou bestaan. Als wij akkoord zouden gaan met alle door het OM gewenste verruiming, waarvan ik geen voorstander ben, dan zou aan de orde kunnen komen of moet worden gekeken naar een wettelijke basis voor toezeggingen als de hiervoor genoemde: het door het OM verschaffen van een financiële beloning of de overname van executie van een buitenlandse gevangenisstraf door het OM. Dit is evenwel niet aan de orde. Voor de door mij met begrip

tegemoet getreden verruimingen op het terrein van de mogelijke schikking op grond van artikel 511c Sv (het wederrechtelijk verkregen voordeel) en het onder voorwaarden intrekken van een uitleveringsverzoek, is geen aanvullende wettelijke grondslag nodig.

Van de zijde van het CDA en de VVD is gesuggereerd dat wellicht een breder wetsvoorstel waarin alle toezeggingen worden geregeld soelaas zou kunnen brengen, maar ik zie daar gelet op het voorgaande geen aanleiding. Geenszins zeker is dat er in de toekomst niet van andere wensen van getuigen kan blijken; ik verwijs naar de opmerking in het rapport dat getuigen meer wensen dan het openbaar ministerie kan geven (p. 2). Thans kan niet worden voorzien om welke bevoegdheden van het openbaar ministerie een getuige in het kader van een afspraak toepassing kan vragen. Het opnemen van een wettelijke regeling daarvan lijkt mij mitsdien niet mogelijk.

4. Mogelijke verruiming

De strekking van mijn hiervoor genoemde brief aan de Tweede Kamer van 1 juli 2004 was dat uit het geheel van knelpunten dat het OM mij heeft voorgelegd, ik slechts op drie punten begrip kon opbrengen voor de wens tot verruiming. Dat is op het punt van het onderhandelen over de hoogte van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dat sluit aan bij een reeds bestaande bevoegdheid tot schikking van het OM, die losgekoppeld van de hoofdzaak kan worden uitgeoefend (artikel 511c Sv.). Ten tweede ging het om het onder nader te bepalen omstandigheden intrekken van een Nederlands uitleveringsverzoek, omdat het recht tot strafvordering dan niet definitief verloren hoeft te gaan. Het verlenen van voorspraak bij derden, viel naar mijn mening eigenlijk al onder het hiervoor bedoelde klein gunstbetoon. Voor de rest zie ik geen aanleiding tot verruiming. Tot verruiming van de aanwijzing is, anders dan in het debat op 8 maart jl. wellicht werd aangenomen, nog niet besloten en ook de specifieke voorwaarden waaronder dit zou kunnen worden overwogen, moeten nog nader worden bepaald. Dat zal pas gebeuren bij de aanpassing van de aanwijzing die het College van procureurs-generaal nog moet voorleggen. Uiteraard zal ik een opvatting van de zijde van uw Kamer over de reikwijdte van eventuele verruiming bij de herziening van de aanwijzing laten meewegen. Ook met de Tweede Kamer zal ik terzake op korte termijn nog nader overleggen naar aanleiding van mijn toezegging terug te komen op het advies van het OM.

5. Conclusie

Het gaat hier om een instrument dat in een beperkt aantal gevallen als ultimum remedium kan worden ingezet. Het gaat daarbij om gevallen waarin anders geen succesvolle vervolging kan worden ingesteld. Het leent zich niet voor toepassing op grote schaal, maar kan een onmisbare hulp zijn. Daarbij past zo veel mogelijk zorgvuldigheid en behoedzaamheid bij de toepassing.

Ik hoop u met het voorgaande voldoende te hebben ingelicht.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner