

Vergaderjaar 2000–2001

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)

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2001

Met verwijzing naar mijn toezegging tijdens het wetgevingsoverleg over het bovengenoemde wetsvoorstel 26 294 op 2 april jl. om op een aantal punten nog schriftelijk in te gaan, bericht ik u het volgende.

Voeging van stukken in de verschillende strafdossiers

Uitvoerig is aandacht besteed aan de vraag wat er kan gebeuren met de verklaring van een verdachte die zich aanvankelijk bereid heeft getoond een belastende getuigenverklaring af te leggen in een andere strafzaak met het oog op strafvermindering in zijn eigen strafzaak, indien er uiteindelijk geen afspraak tot stand komt.

In het huidige systeem van het wetboek is het de officier van justitie die in eerste instantie beslist welke stukken, met inbegrip van verklaringen die zijn afgelegd door andere getuigen, relevant zijn voor het strafdossier en de behandeling van de zaak totdat de terechtzitting is aangevangen. Algemeen richtsnoer is dat het dossier een volledig beeld geeft van de opsporingsverrichtingen in een bepaalde zaak. Ik verwijs hiervoor naar de uitvoerige wetsgeschiedenis van de wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. Niet uit te sluiten is dat een poging om een afspraak in de zin van artikel 226g te maken relevant is voor het onderzoek door de rechter op de terechtzitting en de verdediging. De rechter op de terechtzitting heeft bovendien een eigen en zelfstandige verantwoordelijkheid voor de volledigheid van het onderzoek. Uit dien hoofde kan hij alle stukken die hij relevant acht voor de beantwoording van de vragen van de artikelen 348 en 350 Wetboek van Strafvordering opvragen. De officier van justitie die aan een dergelijke opdracht opzettelijk niet voldoet, kan worden geconfronteerd met een uitspraak tot niet-ontvankelijkheid in de strafvordering. Anderzijds zal ook de rechter voor het geven van een bevel laten meewegen dat door de officier van justitie gevaar voor de veiligheid van de betrokken getuige wordt aangevoerd.

In de praktijk zijn er nu twee methoden om te voorkomen dat een verklaring in een vroeg stadium afgelegd door de criminele getuige zonder meer kan worden gevoegd in het dossier van de verdachte ten laste van wie wordt verklaard. De eerste mogelijkheid houdt in dat in een vroeg stadium een zogenaamde kluisverklaring wordt afgelegd; de criminele getuige geeft dan een volledige verklaring, waarbij als voorwaarde wordt gesteld dat deze alleen bij totstandkoming van de afspraak mag worden gebruikt. Dit wordt ook als voorwaarde in de afspraak opgenomen. De ervaring leert dat de criminele getuige die vrijwel altijd wordt bijgestaan door een advocaat, niet nalaat zich hieromtrent te vergewissen. Dat ligt ook voor de hand gelet op het ruil karakter van de afspraak.

Een andere mogelijkheid is dat de verklaring van de criminele getuige in zo algemene bewoordingen wordt opgenomen dat deze niet bruikbaar is als bewijsmiddel in de ander strafzaak. De identiteit van de getuige kan op grond van artikel 187d worden afgeschermd.

Hieruit volgt evenwel niet dat van de poging om een afspraak te maken nooit melding kan of mag worden gemaakt in de andere strafzaak. In het concrete geval zal in eerste instantie zelf door de officier van justitie moeten worden bepaald of het desbetreffende stuk relevant is voor de behandeling van de strafzaak tegen degene ten laste van wie zou worden verklaard.

Zodra dit relevant is in die zaak zal de officier van justitie daarvan melding moeten maken in de vorm van een proces-verbaal van bevindingen. In de wijze waarop van de poging tot de afspraak proces-verbaal wordt opgemaakt, zal met de belangen van de betrokkene rekening kunnen worden gehouden. Dat is vaste rechtspraak over de verbaliseerplicht (HR 19 december 1995. NJ 1996, 249). Voorts kan de rechter-commissaris met het belang van de getuige rekening houden door op grond van artikel 187d bepaalde gegevens in de processtukken onvermeld te laten. Bij het ontstaan van mogelijke dreiging kunnen bovendien specifieke beschermingsmaatregelen worden getroffen. Ook de getuige kan de rechter-commissaris daarom vragen. De rechter zal dan uiteindelijk moeten beslissen of en in hoeverre hij nader onderzoek daarnaar noodzakelijk acht. Mijn voornaamste bezwaar tegen het amendement in stuk nummer 21 is dan ook dat het te categorisch uitsluiting van voeging van stukken regelt, terwijl niet meer wordt gekeken naar de relevantie.

Een tweede vraagpunt betrof het tijdstip waarop de stukken betreffende de afspraak in het dossier van de criminele getuige en dat van de degenen ten laste van wie wordt verklaard, worden gevoegd.

Indien de afspraak tot stand is gekomen, omdat de rechter-commissaris deze heeft goedgekeurd, zal deze meteen in het dossier van de eigen strafzaak van de criminele getuige worden gevoegd. De rechter zal er dan bij de straftoemeting en bij eerdere strafvorderlijke beslissingen als de verlenging of schorsing van de voorlopige hechtenis in die zaak rekening mee kunnen houden. Aparte regeling behoeft dit niet, omdat in artikel 31 Wetboek van Strafvordering reeds de kennisneming wordt gegarandeerd van verhoren en onderzoekshandelingen waarbij de verdachte of diens raadsman tegenwoordig zijn geweest.

In het voorgestelde artikel 226j, derde lid, Wetboek van Strafvordering is bepaald dat de rechter-commissaris mededeling doet van de totstandkoming van de afspraak en de inhoud daarvan in de strafzaak van degene ten laste van wie is verklaard, zodra het belang van het onderzoek dat toelaat. In ieder geval moet dat voor de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek.

Mogelijkheden van kort geding voor het nakomen van de afspraak

In de op 30 maart 2000 toegezonden schriftelijke antwoorden is in antwoord op een vraag van mevrouw Kalsbeek de theoretische mogelijk-

heid geopperd dat een verdachte nakoming van de totstandgekomen afspraak door het openbaar ministerie zou kunnen vorderen voor de rechter in kort geding bij gebreke van enige andere voorziening in het Wetboek van Strafvordering (zie Kamerstukken II, 1999–2000, 26 294, nr. 15, blz. 13). Vervolgens rees de vraag op welk tijdstip en in welke fase een dergelijk kort geding zou kunnen spelen.

Ik ga ervan uit dat het pas zinvol is om nakoming van de afspraak in kort geding te eisen indien deze tot stand is gekomen. In de daaraan voorafgaande onderhandelingsfase kan ik het nut daarvan niet inzien. Ook in het geval de officier van justitie en de verdachte/criminele getuige in spe weliswaar onderling overeenstemming hebben bereikt, kan geen feitelijke nakoming worden afgedwongen, als de rechter-commissaris de afspraak nog niet heeft goedgekeurd.

Ook in dit licht acht ik het noodzakelijk om duidelijk te blijven onderscheiden tussen de onderhandelingsfase waarin de verdachte en de officier van justitie de mogelijkheid van het maken van een afspraak onder bepaalde voorwaarden bespreken, een volgende fase die wordt bereikt als die onderhandelingen leiden tot onderlinge overeenstemming in de vorm van een voornemen tot een afspraak, dat door de officier van justitie aan de rechter-commissaris wordt voorgelegd. Meer dan «een zekere gebondenheid», zoals terecht door de heer Van Oven opgemerkt, ontstaat er voor partijen nog niet. Pas in de slotfase is na de goedkeuring van de rechter-commissaris het constitutieve moment aangebroken en dat is niet het bereiken van overeenstemming tussen officier van justitie en verdachte. Dat laatste impliceert niet dat het partijen vrij staat na het bereiken van overeenstemming zelf terug te komen op de overeengekomen voorwaarden. Aan een afspraak tussen officier van justitie en verdachte komt naar mijn mening rechtens geen andere betekenis toe. In het verlengde daarvan meen ik dat het amendement op stuk nummer 18 van de heer Van Oven, anders dan de indiener voor ogen staat, ook geen oplossing betekent voor de problematiek van de zogenaamde «pre-deal» die aan de orde is geweest in de zaak van Mink K. Het heeft geen zin om op weg naar een afspraak in de zin van artikel 226g, eerste lid, dergelijke op zich zelf staande losse afspraken over onderdelen daarvan te maken, omdat uitvoering van de voorwaarden afhankelijk is van nog te verwerven goedkeuring door de rechter-commissaris.

Het sepotverbod

Een aantal woordvoerders gaf te kennen dat zij twijfelden aan de duidelijkheid van het sepotverbod zoals opgenomen in de conceptaanwijzing, waarin als ontoelaatbare toezeggingen onder 2 is opgenomen: «het in afwijking van het geldende opsporingsen vervolgingsbeleid afzien van actieve opsporing of vervolging». In de thans bestaande richtlijn uit 1997 is bepaald dat als tegenprestatie door het openbaar ministerie geen strafrechtelijke immuniteit terzake van ernstige strafbare feiten mag worden toegezegd.

Ik beschouw de tekst van de conceptaanwijzing als een verduidelijking van het door de Commissie Van Traa terecht als absoluut onwenselijk beschouwde aanbieden van immuniteit.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is steeds uitgangspunt geweest dat ten aanzien van een verdachte eerst de gebruikelijke vervolgingsbeslissing op basis van het bestaande vervolgingsbeleid wordt genomen en dat onaanvaardbaar is dat een verdachte in het geheel aan vervolging zou kunnen ontkomen door het afleggen van een belastende verklaring. Er moet uiteraard wel sprake zijn van een verdachte met een vervolgbare zaak. Indien er onvoldoende bewijs is voor een veroordeling heeft de officier van justitie geen onderhandelingsbasis; er is dan geen reële tegenprestatie van de zijde van het openbaar ministerie.

Het is naar mijn opvatting en die van het College van procureurs-generaal

uit de hiervoor aangehaalde passage binnen het openbaar ministerie volstrekt duidelijk dat een toezegging die strekt tot sepot in afwijking van het bestaande vervolgingsbeleid in het kader van onderhandeling over een afspraak niet is toegestaan. Niettemin is het College van procureurs-generaal bereid een verduidelijking terzake in de aanwijzing op te nemen. De opmerkingen van de heer Van Oven en Dittrich die meenden dat de conceptaanwijzing nog openliet dat na afsluiting van een opsporing-onderzoek alsnog tot sepot zou kunnen worden besloten, onderschrijf ik niet. Waar het om gaat is dat de wens om een afspraak te maken geen reden mag zijn voor het staken van opsporing of sepot. Naar mijn oordeel ligt dit reeds besloten in onderdeel 4.2 sub 2 van de conceptaanwijzing, maar tegen een aanvulling in de hiervoor bedoelde zin bestaat geen bezwaar. Het College van procureurs-generaal zal een dergelijke aanpassing aanbrengen.

Een absolute garantie dat nooit in strijd met de richtlijn of aanwijzing zal worden gehandeld kan ik niet geven; dat zelfde geldt ook een wettelijk verbod en de meerwaarde van een formeel rechtelijke regeling, zoals door een aantal leden van uw Kamer bepleit, kan ik dit in dit verband niet inzien. De wijze waarop het College van procureurs-generaal heeft aangegeven uitvoering te geven aan het onderhavige wetsvoorstel zoals opgenomen in de conceptaanwijzing is helder en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Ook de activiteiten op het terrein van de integriteitscode en de verdere professionalisering van de taakuitoefening binnen het openbaar ministerie hebben mijn volledige steun en instemming.

Aan het verlangen van de heer Rouvoet naar een geheel dichtgetimmerde regeling waarin precies staat gespecificeerd wat de officier van justitie in alle gevallen wel en niet mag, kan helaas niet worden voldaan. Bij de stand van de huidige ervaring die is gebaseerd op een gelukkig niet groot aantal zaken, is een aantal categorieën te benoemen, maar het is een illusie dat hiermee een volledig overzicht van alle denkbare mogelijkheden en variëteiten is vastgelegd.

Aan het indienen van het amendement in stuk nummer 26 van de heren Rouvoet en van der Staay ligt een begrijpelijke beduchtheid voor een ruime toepassing van de regeling ten grondslag. Ik deel die zorg en heb ook nooit anders betoogd. In alle schriftelijke stukken en tijdens de mondelinge behandeling is een en andermaal benadrukt dat de regeling restrictief is. Nu mag de heer Rouvoet twijfelen aan de mate waarin die restrictiviteit in het wetsvoorstel tot uitdrukking komt, maar ik meen dat dit uit het thans voorliggende wetsvoorstel (artikel 226g, eerste lid) al zonder meer blijkt dat uitsluitend afspraken mogen worden gemaakt tussen een officier van justitie en een verdachte met het oog op het verkrijgen van een getuigenverklaring *in ruil voor strafvermindering met toepassing van artikel 44a Wetboek van Strafrecht*. Het door de heer Rouvoet benadrukte do-ut-des karakter ligt daarin besloten. Daaraan is bij tweede nota van wijziging nog een regeling toegevoegd voor de zogenaamde «kleine toezeggingen» die voor het onderzoek in de zaak relevant kunnen zijn. Ten slotte is in de conceptaanwijzing van het College van procureurs-generaal neergelegd op welke wijze het openbaar ministerie uitvoering gaat geven aan deze wettelijke bepalingen. Ook daaruit kan geen andere conclusie worden verbonden dan dat een restrictieve toepassing is beoogd, die overigens al blijkt uit de praktijk van de afgelopen jaren. Tegen het amendement op stuk nummer 26 heb ik, voor zover het beoogt de opvatting van de wetgever in de hiervoor weergegeven zin te verduidelijken, geen bezwaar.

Amendementen

In het bovenstaande ben ik ingegaan op de amendementen 21 en 26. Over de vorig jaar ingediende amendementen van de heer Dittrich heb ik tijdens het wetgevingsoverleg van afgelopen maandag mijn opvattingen

gegeven (nrs. 8 t/m 12). Dat geldt ook voor de amendementen nrs. 22, 23 en 25. Hieronder ga ik nog in op amendement onder nr. 24 en het op 4 april ingediende amendement van de heer van Oven onder nr. 27.

Amendement 24 van de heer Van Oven, mevrouw Halsema en de heer Rouvoet

Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik aangegeven begrip te hebben voor de wens om vast te leggen dat slechts een derde van de vrijheidsstraf kan worden omgezet in een geldboete. Ik heb daartoe deze beperking in de bijgevoegde vierde nota van wijziging opgenomen. Over het amendement merk ik nog op dat het strekt tot een beperking van de beschikbare modaliteiten voor strafvermindering. De opstellers zijn beducht voor grote omzettingen van vrijheidsstraf in geldboete, waardoor de idee van het afkopen van vrijheidsstraf van vermogende criminelen kan ontstaan. In het wetsvoorstel is getracht aan de officier van justitie een verantwoord aantal modaliteiten tot strafvermindering te verschaffen en ik meen dat het onwenselijk is deze mogelijkheid zonder meer te schrappen.

Amendement nr 27 van de heer Van Oven

De mogelijkheid tot het toezeggen van strafvermindering zou volgens dit amendement verruimd moeten worden tot de helft, omdat het aanbod van een derde deel strafvermindering te weinig aantrekkelijk zou zijn en te weinig soelaas zou bieden bij het tot klaarheid brengen van zeer ernstige misdrijven. De heer Van Oven heeft mij niet van de noodzaak van deze wel zeer grote verruiming overtuigd. Het is in ieder geval nooit de bedoeling geweest om de regeling zo aantrekkelijk te maken dat deze voor ruime toepassing in aanmerking komt. Ik denk aan de vele vragen van uw Kamer in het voorafgaande, waaruit grote beduchtheid voor aanzuigende werking door het enkele bestaan van een wettelijke regeling is uitgesproken. Ik wijs er bovendien op dat vanuit het College van procureurs-generaal geen signaal is ontvangen waaruit kan worden afgeleid dat de strafvermindering tot een derde ontoereikend zou zijn. Het aannemen van het amendement leidt tot een verruiming van de onderhandelingsmarge voor de officier van justitie, waar juist ten aanzien van de toepassing van het gebruikelijke vervolgingsbeleid en het verlangde sepotverbod aanzienlijke terughoudendheid door alle woordvoerders werd getoond. Als laatste punt wijs ik erop dat door het uitbrengen van de vierde nota van wijziging in artikel 44a, tweede lid, onderdeel c, in stand blijft, terwijl dit amendement ervan uitgaat dat het amendement op stuk nummer 24 tot schrapping van die bepaling wordt aangenomen. Indien dat niet het geval is, en het onderhavige amendement wel wordt aanvaard ontstaat een incongruentie tussen onderdelen a en b met een maximale strafvermindering van de helft enerzijds en onderdeel c met een maximale strafvermindering van een derde deel.

Ik hoop u met het voor gaande voldoende te hebben ingelicht.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals