

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

B¹

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE²

Vastgesteld 24 november 2004

Het voorbereidend onderzoek van deze wetsvoorstellen heeft de leden van de vaste commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

1. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van beide wetsvoorstellen kennisgenomen. Zij hadden waardering voor de uitvoerige wijze waarop de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer zijn behandeld. In dit stadium (nog) hadden zij geen behoefte om nadere vragen te stellen over inhoud en strekking van de voorgestelde wetsartikelen. Zij wilden met name stilstaan bij de situatie zoals deze is ontstaan naar aanleiding van de brief van de minister van Justitie van 1 juli 2004 gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstuk 28 017, nr. 6).

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie stelden vast dat het wel erg lang heeft geduurd – sinds op 5 juli 2001 het wetsvoorstel 26 294 door de Tweede Kamer is aanvaard – voordat het wetsvoorstel 28 017, dat toch tijdig in september 2001 was ingediend, de Eerste Kamer heeft bereikt. De Eerste Kamer zou het wetsvoorstel 26 294 in 2001 hebben kunnen afhandelen zonder de strafbepaling van het voorgestelde art. 192 WvS. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om de Eerste Kamer te verzoeken om de behandeling van wetsvoorstel 26 294 aan te houden totdat de novelle, vervat in wetsvoorstel 28 017, de Eerste Kamer zou hebben bereikt? Dit had immers tot gevolg dat invoering van de wettelijke regeling van toezeggingen aan getuigen in strafzaken inmiddels drie jaar uitstel heeft gekend. Mogen deze leden hieruit opmaken dat een regeling van deze kwestie lang niet zo dringend is als dat de regering heeft doen

¹ Het gewijzigd voorstel van wet is gedrukt onder EK nr. 379, vergaderjaar 2000–2001.

² Samenstelling: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Rosenthal (VVD), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).

voorkomen? Is intussen inderdaad gewerkt met de Tijdelijke aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken (College van Procureurs-Generaal 13.7.04, Stscr. 20.7.04, nr 138)? Hoeveel overeenkomsten met getuigen zijn sindsdien op grond van deze Aanwijzing getroffen? Heeft deze regeling daarbij problemen opgeleverd, zo vroegen deze leden, en zo ja welke?

Het wetvoorstel 26 294 heeft in de loop van zijn behandeling reeksen veranderingen ondergaan, zowel door nota's van wijziging als door amendering door de Tweede Kamer. De leden behorende tot de PvdA-fractie verzochten de regering om een overzicht te mogen krijgen of, en zo ja in hoeverre, deze veranderingen tegemoet zijn gekomen aan de zeer ernstige punten van kritiek geuit door de Raad van State (advies van 11.11 1998), de Nederlandse Orde van Advocaten (advies van 28.1 1999) en het rapport van de werkgroep ingesteld vanwege het College van Procureurs-Generaal van 24.9 2001. Voorts zouden deze leden gaarne in dit kader gemotiveerd willen zien waarom de Tijdelijke aanwijzing van 2001 niet op toereikende wijze het probleem van toezeggingen aan getuigen in strafzaken zou regelen. Waarom is er nu nog een wet nodig?

De leden van de **VVD**-fractie waren positief over de algemene doelstelling van beide wetsvoorstellen. Zij waren het met de minister eens dat het optreden tegen zeer ernstige misdrijven en tegen de georganiseerde criminaliteit, baat kan hebben bij toezeggingen aan getuigen in strafzaken en het strafbaar stellen van het niet afleggen van een getuigenverklaring, nadat die is toegezegd. Dit neemt niet weg dat de gang van zaken totnogtoe rond de beide wetsvoorstellen ook bij deze leden vragen oproep.

Het wetsvoorstel 26 294 is ruim drie jaar geleden door de Tweede Kamer aangenomen en door de Eerste Kamer aangehouden in afwachting van het wetsvoorstel 28 017. Wetsvoorstel 26 294 maakt een gelimiteerde strafvermindering mogelijk in ruil voor een getuigenverklaring door een criminele getuige. Het wetsvoorstel 28 017 is in oktober 2004, dus drie jaar later door de Tweede Kamer aangenomen. De leden van de VVD-fractie maakten uit de Tweede Kamer behandeling in laatste fase van wetsvoorstel 28 017 echter op dat de opvattingen van zowel de Tweede Kamer als de minister over de mate van strafvermindering aan getuigen in strafzaken sinds 2001 zijn geëvolueerd in de richting van ruimere mogelijkheden van strafvermindering bij belastende verklaringen door criminele getuigen. Het College van procureurs-generaal blijkt er net zo over te denken. Voor de leden van de VVD-fractie leidde dit tot de onderstaande vragen, mede op basis van de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 1 juli jl. over de voortgang van de behandeling van de beide wetsvoorstellen.

Heeft het zin de wetsvoorstellen in behandeling te nemen als zowel de Tweede Kamer als de minister van oordeel is dat verruiming van de modaliteiten van strafvermindering in de rede ligt? Is het vanuit wetssystematisch oogpunt niet onwenselijk dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel aanneemt waarvan zij mag veronderstellen dat het op korte termijn door een aanwijzing van ruimere strekking wordt ingehaald, dit mede in het licht van het feit dat ook het College van procureurs-generaal (brief d.d. 15 juni 2004) er sterk aan hecht dat voor toezeggingen aan getuigen in strafzaken een wettelijke grondslag wordt gecreëerd? Is duidelijkheid op voorhand in de richting van de Eerste Kamer niet des te meer noodzakelijk omdat er kennelijk ook nog eens onzekerheid blijkt te bestaan over het doen van toezeggingen aan getuigen in strafzaken op basis van het opportuniteitsbeginsel (art. 167, tweede lid, Wetboek van Strafvordering)? De leden van de VVD-fractie verwezen in dit verband naar de brief van het College van procureurs-generaal d.d. 15 juni 2004

waarin wordt gerefereerd aan «mogelijke Europese ontwikkelingen met betrekking tot het opportuniteitsbeginsel».

2. Inhoud wetsvoorstel

Mede gebaseerd op de gegeven antwoorden op de vragen onder 1, 2 en 18 van het Verslag van een schriftelijk overleg (Kamerstuk 26 294, nr. 16) hadden de leden van de **CDA**-fractie het in dit wetsvoorstel neergelegde stelsel – kort samengevat – als volgt begrepen:

1. Op basis van het wetsvoorstel is het mogelijk dat het openbaar ministerie toezegt strafvermindering te bevorderen van ten hoogste 1/3 van de oorspronkelijk te rekwiren straf in een zaak van een verdachte die bereid is om een belastende getuigenverklaring af te leggen in een strafzaak tegen een andere verdachte.
2. Door het College van Procureurs-Generaal is een aanwijzing gegeven tot nadere praktische uitwerking van de regelingen vervat in het wetsvoorstel. Het gaat hierbij voornamelijk om de tijdelijke aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken, Staatscourant 20 juli 2001, nr 138.
3. De hiervoor vermelde aanwijzing bevat «*een opsomming van een aantal toezeggingen dat buiten het bestek van het wetsvoorstel valt en mitsdien niet aanvaardbaar is*».
4. Bij deze laatste categorie gaat het uitdrukkelijk niet om de veelheid van afspraken van verschillende aard die in de loop van de behandeling van een grote strafzaak tussen de verdediging en het openbaar ministerie worden gemaakt over verschillende proceshandelingen.
5. Bij de categorie bedoeld onder 3 gaat het ook niet om toezeggingen die uitsluitend het karakter hebben van serviceverlening of zo te noemen gunsten en voortvloeien uit de wet, uit beginselen van een goede strafrechtspleging, uit het reguliere OM-beleid of uit overwegingen van ethisch/humanitaire aard en die van een zodanige aard en/of omvang zijn dat zij de beantwoording van de vragen van de artt. 348 en 350 Sv niet rechtstreeks raken. Deze laatste soort afspraken moet overigens ingevolge het voorgestelde art. 226g vierde lid Sv in ieder geval wel in het strafdossier worden neergelegd.

Deze leden hadden de indruk dat aldus een helder gestructureerd en gesloten systeem van al of niet toelaatbaarheid van toezeggingen was gecreëerd.

De leden van de CDA-fractie hadden kennisgenomen van de hiervoor vermelde brief van 1 juli 2004 waarin de minister waardering uit voor het gedegen advies dat is uitgebracht door een werkgroep van het openbaar ministerie betreffende toezeggingen aan getuigen in strafzaken. Door de minister wordt gesteld dat dit advies een duidelijk overzicht biedt van de knelpunten die het openbaar ministerie in de praktijk bij toepassing van voormelde tijdelijke aanwijzing bij het maken van afspraken van getuigen is tegengekomen. Deze leden gingen in dit verband voorbij aan het feit dat het desbetreffende advies op een aantal wezenlijke onderdelen afstand neemt van de uitgangspunten van het wetsvoorstel. Belangrijker is dat in het desbetreffende advies de wenselijkheid van verruiming wordt gemotiveerd en bepleit, alsmede dat de minister uitspreekt dat hij zich in een deel van de gewenste verruiming kan vinden, alsmede dat zulks zou kunnen leiden tot een aanpassing van de geldende aanwijzing. Een aantal van die verruiming staat in bedoelde brief genoemd. Twee van de bedoelde verruiming, zijnde toezeggingen over de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel alsmede de intrekking van het eigen (Nederlands) uitleveringsverzoek of Europees arrestatiebevel, betreffen toezeggingen die in de eerdere aanwijzing als ontoelaatbaar zijn aangemerkt.

De leden van de CDA-fractie hadden de indruk dat zulks moeilijk verenigbaar lijkt met de eerder door de minister verdedigde uitgangspunten hiervoor genoemd onder 2 en 3, met name het uitgangspunt dat toezeggingen die buiten het bestek van het wetsvoorstel vallen, mitsdien niet aanvaardbaar zijn. Deze leden gaven onmiddellijk toe dat er goede redenen kunnen zijn om terug te komen van de inhoud van het wetsvoorstel, doch het was deze leden voornamelijk niet geheel duidelijk hoe een en ander combineerbaar is met het door de minister voorgestane aannemen van het aanhangige wetsvoorstel in zijn huidige vorm. Zij hadden overigens de indruk dat ook de minister met deze vraag heeft geworsteld, daar waar hij de uitkomst van *«het debat in de Tweede Kamer over de voormelde brief bepalend heeft geacht voor de wijze waarop kan worden voortgegaan met de behandeling van het wetsvoorstel 26 294 zoals dat bij de Eerste Kamer aanhangig is»*. Deze leden hadden uiteraard kennisgenomen van de woordelijke weergave van het desbetreffende debat, doch naar de indruk van deze leden heeft dat debat weinig gestructureerde conclusies terzake opgeleverd.

Deze leden zagen gaarne de reactie van de minister op het vorenstaande tegemoet. Zij wilden overigens thans reeds de vraag opperen of het wellicht geen aanbeveling zou verdienen om voor de soort toezeggingen die de minister thans bij wijze van verruiming toelaatbaar zou willen achten, zijnde toezeggingen die bij de huidige stand van zaken niet geacht kunnen worden begrepen te zijn onder de categorie van toezeggingen bedoeld in art. 226g lid 4, al dan niet op een door de minister daartoe aan te geven termijn, een aparte wettelijke bevoegdheidsgrondslag te creëren van een soort zoals globaal aangeduid in de eerste alinea van pag. 5 van het hiervoor vermelde advies van de werkgroep van het openbaar ministerie. Deze leden verzochten de minister zich ook daarover uit te laten.

Voorwaardelijke veroordeling

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden uit de gedachtewisseling met de Tweede Kamer opgemaakt dat – naar de mening van de toenmalige regering – het voorgestelde art. 44a Sr, tweede lid onder b, geen soelaas zou bieden voor het geval een getuige in zijn eigen strafzaak strafvermindering heeft gekregen, doch vervolgens nalaat de door hem toegezegde getuigenis af te leggen. Deze leden zouden menen dat de in dit artikel geregelde voorwaardelijke veroordeling in de eigen zaak, met als voorwaarde dat de verdachte kroongetuige is in een andere zaak, voldoende mogelijkheid biedt om een onwillige getuige onder druk te zetten, en dat bedreiging met straf (in het ontwerp-art. 192 Sr) daarom onnodig is. Deze leden hadden begrepen dat het bestaande stelsel van straftoemeting naar de mening van de toenmalige regering niet toelaat dat bij een voorwaardelijke veroordeling andere voorwaarden worden gesteld dan die betrekking hebben op de persoon van de dader en op de aard van het delict. Deze leden meenden echter dat het vrijstaat aan de wetgever om een nieuwe categorie voorwaarden in het leven te roepen, en dat een beroep op de dogmatische uitgangspunten van het Nederlandse strafstelsel hier niet als argument kan worden aangevoerd. Dit geldt te meer als daarmee het probleem van de weigerachtige kroongetuige kan worden opgelost zonder daarvoor het instrument van strafbedreiging tegen een getuige te hoeven benutten. De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering daarom een beter onderbouwde argumentatie te willen leveren dan zij tot nog toe heeft willen geven voor haar stelling dat nakoming van de overeenkomst met het OM – tot het afleggen van een bepaalde getuigenis – geen voorwaarde kan vormen bij een voorwaardelijke veroordeling.

Strafbaarstelling

De leden behorende tot de PvdA-fractie gaven voorts te kennen bezwaren te hebben tegen het, langs de weg van wetsvoorstel 28 017, opnieuw invoeren in wetsvoorstel 26 294 van een strafbedreiging ex art. 192 tegen een weigerachtige kroongetuige. Bestrafing van een getuige die weigert iets te verklaren maakt inbreuk op wezenlijke rechten die aan een getuige toekomen, te weten: een andere dan de gewenste getuigenis naar waarheid afleggen, zwijgen en zich verschonen. De stelling van de regering dat de kroongetuige zijn recht om te weigeren om een bepaalde getuigenis af te leggen zou hebben verspeeld door het vrijwillig aangaan van een overeenkomst met het OM, deze stelling snijdt naar de mening van deze leden geen hout.

De stelling miskent immers dat de getuige steeds vrij moet zijn om zelf de inhoud van zijn getuigenis te bepalen. Dit is een recht dat – naar de mening van deze leden – van een grondrechtelijke orde is. Het strafbaarstellen van het niet-afleggen van een bepaalde getuigenis maakt op dit basisrecht een inbreuk. Het niet-nakomen van een overeenkomst (in dit geval om als «kroongetuige» op te treden) zou de normale consequentie moeten hebben die normaal aan wanprestatie kleeft, in casu dat de strafvermindering geen doorgang vindt, c.q. dat de straf alsnog ten uitvoer wordt gelegd. Deze leden zouden een beginselvaste uitleg van de regering willen hebben over de vraag waarom een getuige wel van zijn vrijheid (om de inhoud van zijn getuigenis te bepalen) gebruik kan maken om al dan niet een overeenkomst met het OM aan te gaan, maar met straf wordt bedreigd als hij van zijn vrijheid gebruikt om deze overeenkomst niet na te komen (met als gevolg, vanzelfsprekend, dat ook het OM niet gehouden is de overeenkomst na te komen). Dit bevreemdt te meer nu de betrokken getuige niet volledig vrijwillig die overeenkomst heeft gesloten. Die vrijwilligheid wordt immers sterk beïnvloed door de strafvorderlijke dwangpositie waarin de mogelijke kroongetuige zich bevindt. De leden behorende tot de PvdA-fractie begrijpen overigens niet waarom – als men dan tot strafbaarstelling overgaat – de straf bij het niet getuigen maximaal een jaar gevangenis bedraagt. Als het gaat om een strafvermindering die ongedaan wordt gemaakt, kan het immers mogelijk gaan om drie tot vijf jaar. Zal dan niet een mogelijke kroongetuige de neiging krijgen om een strafvermindering van bijvoorbeeld drie jaar te bedingen – tegenover een toezegging om een bepaalde getuigenis af te leggen – zonder van plan te zijn om die getuigenis metterdaad af te leggen, en om vervolgens ter terechtzitting getuigenis te weigeren en slechts een jaar straf te krijgen? Het gevolg van zijn handelwijze is immers dat hij in het gegeven geval drie jaar min een jaar, dat is twee jaar minder vastzit.

Rechten van de verdediging

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden problemen bij de gebreken inzake uitwendige openbaarheid van de voorgestelde procedure (art. 121 Grondwet en art. 6, lid 1 EVRM). De jurisprudentie van het Straatsburgse Hof inzake art. 6, lid 3 EVRM gaat ervan uit dat alle bewijs op de openbare rechtszitting wordt gepresenteerd in tegenwoordigheid van de verdachte, al wordt de mogelijkheid onderkend dat dit tijdens het vooronderzoek bij de rechter-commissaris geschiedt. Maar steeds geldt dat de rechten van de verdediging worden geëerbiedigd. Dit impliceert dat de verdediging op enig moment in de procedure in de gelegenheid moet worden gesteld om een getuige te ondervragen, dit om diens verklaring aan te vechten en de betrouwbaarheid van de getuige te toetsen. Dat geschiedt ook bij de bedreigde getuige (artt. 226 a-f WvSv). Het voorgestelde art. 226j, lid 3 bepaalt echter dat de verdachte in kennis wordt gesteld van het totstandkomen van de afspraak met de kroongetuige «zodra het belang van het onderzoek dat toelaat». Als dit pas

geschiedt als de kroongetuige reeds zijn verklaring heeft afgelegd, hoe kan de verdediging dan de betrouwbaarheid van deze getuigenis toetsen, zo vroegen deze leden, terwijl dit juist ook van belang is bij een getuige die er, zoals bij een kroongetuige, belang bij heeft om een bepaalde, afgesproken getuigenis af te leggen. Nergens wordt immers bepaald dat de kroongetuige zijn verklaring ter terechtzitting moet herhalen. Is dit alles niet strijdig met art. 6 EVRM?

Deze leden achtten het verweer van de regering in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 26 924 (p.5) «dat de waardering van de bewijskracht van een dergelijke verklaring, van oudsher opgedragen aan de rechter, bij uitsluiting van anderen toekomt aan de rechter» niet overtuigend. Immers, juist het in de aanwezigheid van de rechter ondervragen van de getuige door de verdediging draagt wezenlijk bij tot het inzicht van de rechter. De wetgever heeft overigens blijk gegeven gevoel te hebben voor het feit dat bepaalde verklaringen een inherent gevaar van onbetrouwbaarheid in zich dragen, door verklaringen van medeverdachten in gevoegde zaken ontoelaatbaar te achten.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden het voorts op prijs stellen een uiteenzetting te krijgen over de positie van de verdediging bij de toepassing van de beide wetsvoorstellen, rekening houdend met de hierboven gemaakte opmerkingen.

Vervangen gevangenisstraf door geldboete

Het voorgestelde art. 44a Sr voorziet in de mogelijkheid dat bij de afspraak met de getuige – na amendering in de Tweede Kamer – maximaal een derde van de strafvermindering wordt omgezet in een geldboete. De leden behorende tot de PvdA-fractie meenden dat hieruit misbruik, c.q. rechtsongelijkheid zou kunnen volgen. Misbruik, omdat de geldboete zal worden betaald uit door misdrijf verkregen gelden, rechtsongelijkheid, omdat vermogende getuigen zich aldus gemakkelijker kunnen onttrekken aan een deel van de gevangenisstraf. Zij vroegen de regering hoe zij meent dat dit kan worden voorkomen.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Janssen