

Aan de orde is de voortzetting van de gezamenlijke behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (26294);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het niet afleggen van een getuigenverklaring na een daartoe strekkende toezegging (28017).**

(Zie vergadering van 8 maart 2005.)

De beraadslaging wordt hervat.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Wij hervatten onze beraadslagingen nadat de Kamer op 8 maart mijn voorstel aannam om "de beraadslagingen te schorsen om de minister de gelegenheid te geven om à tête reposée, een voor hem niet ongebruikelijk houding, de betogen na te lezen en vervolgens bij de Kamer terug te komen met een stuk dat concludent zou kunnen zijn en het restant van zijn betoog zou kunnen bevatten". Welnu, er heeft ons tien dagen later een stuk, gedateerd 18 maart, bereikt. Thans hebben wij in feite een derde termijn aangevangen om nog daarop te kunnen reageren.

Namens mijn fractie moet ik een en ander als volgt samenvatten: dit wetsvoorstel is in rommeligheid geboren en dreigt nu in rommeligheid te sterven. Het voorstel is al in 1999, dus zes jaar geleden, ingediend. Dat is niet gebruikelijk, zeker niet wanneer men doet alsof het dringend is. Het kreeg ook het meest negatieve advies van de Raad van State, namelijk om het niet in te dienen. Vervolgens is het over een periode van vijf jaar rommelig behandeld in de Tweede Kamer en is er op 8 maart een rommelig debat aan gewijd in dit huis, uitlopend in de brief van 18 maart van de minister (28017, nr. 8). Een en ander is nog rommeliger gemaakt door de brief van 12 april aan de Tweede Kamer over verruiming van de reikwijdte van de reeds door de

Tweede Kamer aanvaarde tekst van het wetsvoorstel.

Intussen hebben de aanwijzingen van het College van procureurs-generaal van 2001 die betrekking hebben op afspraken met getuigen in strafzaken, uitstekend gefunctioneerd. Zij hebben geleid tot openheid op dit punt en toetsbaarheid, vooraf door de toetsingscommissie van de procureurs-generaal en het college zelf en vervolgens tijdens het strafproces, omdat een en ander is toegevoegd aan de processtukken. Waarom hebben wij eigenlijk zes jaar lang rommelig wetgeving zitten voorbereiden? De minister houdt, volgens mij terecht, vol dat er een wettelijke grondslag nodig is voor toetsing vooraf van de afspraken door de rechter. Echter, die wettelijke grondslag zou bestaan uit toetsing door de rechter-commissaris, terwijl de Raad van State zeer uitdrukkelijk heeft aangegeven dat hij dat onvoldoende acht en dat dit zou moeten gebeuren door een meervoudige kamer, gezien de gevolgen van een negatieve beslissing door de rechter-commissaris voor de verdere procesgang. De regering is hierop niet ingegaan.

Ook zou nog een sanctie op niet-naleving van zijn afspraak door de betrokken getuige in de wet geregeld moeten worden. Mijn fractie heeft er met de Raad van State krachtig voor gepleit om die sanctie te laten bestaan uit het eisen van een voorwaardelijke straf in de eigen zaak. Als die opgelegd is, kan de tenuitvoerlegging ervan worden geëist door de officier van justitie op het moment dat de getuige niet wenst na te komen wat hij heeft afgesproken. De minister stelt in het wetsvoorstel een straf van een jaar voor. Hij heeft echter niet gereageerd op mijn opmerking dat een straf van een jaar op niet-nakoming wel erg gering is als een strafvermindering van drie jaar is afgesproken. Dat vraagt om niet-nakoming omdat men daarmee in het uiterste geval twee jaar kan winnen.

Dit rommelig geboren wetsvoorstel kan naar mijn mening beter worden ingetrokken. De minister kan met een apart wetsvoorstel terugkomen inzake de eventuele sanctie. Intussen kan de procedure van volgtijdelijkheid worden gevolgd die mevrouw De Wolff al tijdens de tweede termijn naar voren heeft

gebracht. Vervolgens kan ook geregeld worden dat het niet aan de rechter-commissaris, maar aan de rechtbank wordt voorgelegd. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van de Raad van State. Met die twee kleine wijzigingen plus een goed gebruik van de bestaande mogelijkheid van aanwijzingen van de PG's zijn wij meer geholpen dan met een wetsvoorstel dat al meer dan jaar zes jaar krakend in behandeling is geweest. Mijn fractie hoopt dan ook dat het de eindstreep niet haalt.

Voorzitter. Ik heb nog een verzoek. Er zijn twee wetsvoorstellen aan de orde. De novelle 28017 weegt voor mijn fractie zwaar. Kan dit wetsvoorstel in stemming komen voor wetsvoorstel 26294? Als de Kamer wetsvoorstel 28017 verwierpt, kunnen wij overwegen of het mogelijk is met enige clementie te oordelen over het hoofdwetsvoorstel.

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De CDA-fractie heeft met een meewarige glimlach kennisgenomen van de brief van 18 maart. Daarbij vochten instemming en verbazing om voorrang. Ik roep in herinnering dat mijn fractie in eerste termijn heeft stilgestaan bij de systematiek van de voorgestelde regeling. De conclusie was dat het om twee soorten toezeggingen gaat. Aan de ene kant zijn er de eigenlijke toezeggingen die van doen hebben met strafvermindering. In het wetsvoorstel is daarvoor een procedure uitgewerkt. Aan de andere kant is er een tweede veld van toezeggingen in de vorm van een betekenende verruiming van de categorie die vroeger werd aangeduid als "kleine gunsten". Dit waren toen inderdaad kleine gunsten, een serviceverlening die een begunstigend effect kon hebben op de bereidheid van betrokkenen om een getuigenverklaring af te leggen. Derhalve werd het wenselijk geacht om daarvan proces-verbaal op te maken en dit toe te voegen aan het dossier. In die tijd ging het derhalve niet om harde afspraken.

Uit de brief wordt duidelijk dat nu wel harde afspraken aan de orde zijn. Er is een nieuwe categorie van toezeggingen aangaande de hantering van allerlei bevoegdheden die het OM nu eenmaal heeft. In beginsel is dit een onbestemde,

Wagemakers

grote groep bevoegdheden. Middels een aanwijzing wordt echter duidelijk gemaakt welke toezeggingen wel of niet aanvaardbaar zijn.

In de brief wordt derhalve verlaat erkend dat hetgeen de minister eerder in het debat door onze fractie is voorgehouden, niet onjuist was. De vorige keer is er een langdurig interruptiedebat gevoerd dat nogal opliep. Gelukkig was er uiteindelijk de interventie van het verzoek om een brief.

Er zijn nogal wat woorden gebruikt om te bedekken dat het ministerie of de minister op dit punt van mening is veranderd. Dit was een geleidelijk proces. Aanvankelijk had men de illusie, een gesloten systeem te kunnen maken en dat is neergelegd in het wetsvoorstel dat zes jaar geleden is ingediend. Daarna was er sprake van voortschrijdend inzicht en dat heeft geleid tot ontsluiting van het tweede veld van toezeggingen.

In eerste termijn hebben wij al aangegeven, niet zoveel moeite te hebben met het wetsvoorstel. Er is een zorgvuldige procedure uitgewerkt voor de eigenlijke toezeggingen. Het tweede vlak van toezeggingen wordt gereguleerd via aanwijzingen en dat kan mijn fractie aanvaarden.

Voor ons resteert nog slecht één punt en dat is de vraag of de wet een basis moet bevatten voor de inzet van deze bevoegdheden van het OM in het kader van toezeggingen aan getuigen. Bij het ontbreken van een dergelijke wettelijke basis moet men vrezen dat er onder omstandigheden sprake kan zijn van détournement de pouvoir. In feite is het antwoord op die vraag een afgeleide van de vraag of de ruim omschreven bevoegdheid van het OM, zoals neergelegd in artikel 167 Strafvordering en het opportuniteitsbeginsel dat in dit kader een rol speelt, daarvoor een voldoende wettelijke grondslag biedt. Het is wel duidelijk dat de meningen daarover verschillen. Het is eigenlijk wonderlijk vast te stellen dat met name in kringen van het OM daarover wordt getwijfeld, althans zo komt het over. In het rapport van de werkgroep van het OM wordt er immers voor gepleit, de algemene bepaling in de wet neer te leggen dat men dit soort afspraken met getuigen kan maken ten aanzien van in beginsel alle bevoegdheden. Het viel mij op dat in de brief die de minister recentelijk naar de Tweede Kamer heeft

gezonden, melding wordt gemaakt van een brief van augustus vorig jaar van het College van procureurs-generaal, waarin het oordeel van dat college is neergelegd, namelijk dat het college een andere wettelijke basis voor ogen staat voor het doen van dit soort toezeggingen dan in deze wetsvoorstellen is neergelegd.

Er is dus twijfel mogelijk. Die heeft mij fractie eerder beleden. Mijn fractie heeft de vrijheid genomen om in dat verband advies in te winnen bij prof. Buruma, professor strafrecht in Nijmegen. Hij heeft de CDA-fractie in zeer stellige bewoordingen voorgehouden dat zij een vrees heeft die niet terecht is, omdat artikel 167 Strafvordering nu eenmaal een zeer ruime bevoegdheid impliceert en alle andere beslissingen en bevoegdheden van het OM daar afgeleide van zijn. Hij heeft dit in zijn schriftelijk advies aan ons geadstrueerd met een aantal arresten van de Hoge Raad van een paar jaar geleden die steun geven aan die visie. Kortom, de twijfels die wij hadden dienen in dat licht beoordeeld te worden.

De minister ziet geen problemen. Hij voegt er overigens wel aan toe dat hij aanvullende wetgeving zal bevorderen als zich alsnog problemen mochten voordoen. Dit alles leidt ons tot het standpunt dat het wetsvoorstel in de huidige vorm kan worden aangenomen. Op het laatste punt zullen wij de ontwikkelingen in de praktijk afwachten.

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik dank u voor uw toestemming om mede namens de fracties die ik in eerste termijn vertegenwoordigde, in deze termijn een aantal korte opmerkingen te maken ondanks het feit dat ik niet actief heb deelgenomen in tweede termijn.

Zoals ik aan het slot van mijn bijdrage in eerste termijn op 8 maart al te kennen gaf, zien wij duidelijk een taak voor de formele wetgever weggelegd. Met andere woorden: wij willen niet ingaan op enige suggestie in de richting van het regelen van deze materie van het maken van afspraken uitsluitend op basis van aanwijzingen van de procureurs-generaal. De wetsvoorstellen zijn naar onze mening in de eerste plaats nodig met het oog op de strafvermindering. In de tweede plaats zijn ze nodig om een procedureel kader

te geven voor de afspraken c.q. overeenkomsten en in de derde plaats om het intrekken van de verklaring strafbaar te stellen. Om die redenen kunnen wij in onze visie niet om de formele wetgever heen.

Het debat van 8 maart jl. aanhoudend, de Handelingen nog eens nalezend en kennisnemend van de brief van de minister aan deze Kamer van 18 maart, meen ik dat een bestuursrechtelijk vraagstuk aan de orde is: kan er sprake zijn van een détournement de pouvoir in geval de officier van justitie een toezegging doet die gebaseerd is op een reeds bestaande wettelijke bevoegdheid die niet exclusief is gegeven voor het maken van afspraken over getuigenverklaringen? Het komt mij voor dat de toepassing van de regel dat een bevoegdheid niet voor een ander doel mag worden gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is verleend, tegenwoordig wordt gezien als een onderdeel van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, namelijk het beginsel van een draagkrachtige motivering van een besluit. Wanneer een bestuursorgaan, in casu het openbaar ministerie, een wettelijke bevoegdheid voor een niet bedoeld doel hanteert, kan dit berusten op een onjuiste interpretatie van de wettelijke bepaling waarin de uitgeoefende bevoegdheid is toegekend. Kan men stellen dat het bestuursorgaan deze bevoegdheid in strijd met de wettelijke bepaling heeft aangewend, ter bescherming van het algemeen belang? Leidt dat er dan toe dat de motivering, gestoeld op het ten onrechte in aanmerking gebrachte algemeen belang, het besluit tot uitoefening van die bevoegdheid niet kan en niet mag dragen?

Het antwoord op deze vragen lijkt ons beslissend voor de vraag of er voldoende ruimte is voor de afspraken over aanwijzingen, gebaseerd op een wettelijke bepaling, die hier op 8 maart jl. zo kwetsiefus werden geacht. Ik denk dat dit terecht was. Met de heer Wagemakers, die zo-even aan het woord was, denk ik dat artikel 167 Wetboek van Strafvordering vanwege zijn heel algemene strekking op zichzelf niet voldoende basis biedt voor aanwijzingen die kunnen leiden tot welke afspraken over getuigenverklaringen dan ook. Wij zijn benieuwd naar de reactie van de minister.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Ik zal de toegemeten spreektijd waarschijnlijk ook niet overschrijden, al was het maar omdat ik korthedshalve kan aansluiten bij hetgeen de heer Holdijk naar voren heeft gebracht, met de opmerking dat ik het daar volledig mee eens ben.

Ik heb in eerste en tweede termijn naar voren gebracht dat het maken van afspraken met criminele getuigen volgens mijn fractie een wettelijke basis behoeft, omwille van de transparantie en alle argumenten die de commissie-Van Traa daarover indertijd naar voren heeft gebracht.

Het lijkt er nu op dat wij twee typen afspraken krijgen: de afspraak zoals bedoeld in het eerste lid van artikel 226g en de afspraken die niet worden aangemerkt als zo'n afspraak, om lid 4 van dit artikel te citeren. Je hebt afspraken en afspraken die niet worden aangemerkt als afspraken.

Uiteraard zit daar voor mijn fractie het probleem. Wij zijn en blijven van mening dat er een wettelijke basis nodig is voor die afspraken, anders dan de aanduiding in het vierde lid. Die mening is niet veranderd door de brief die de minister na afloop van het debat op 8 maart heeft gestuurd.

Ik heb aan de interruptiemicrofoon nog een vraag gesteld die in de brief niet is beantwoord, maar die mij wel van belang lijkt, namelijk of lid-4-afspraken alleen kunnen worden gemaakt bij onderzoek naar misdrijven zoals omschreven in het eerste lid van artikel 226g. Dat zijn misdrijven zoals omschreven in artikel 67, eerste lid, Wetboek van Strafvordering, die gepleegd zijn in georganiseerd verband, et cetera, et cetera. Of heeft het openbaar ministerie in de visie van de regering de bevoegdheid om ook bij het onderzoek naar andere misdrijven afspraken te maken buiten het wettelijke kader dat in dit wetsvoorstel besloten ligt? Het lijkt mij van belang voor de praktijk om een duidelijk antwoord op deze vraag te krijgen.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik weet niet of ik binnen mijn zes minuten blijf of er net overheen ga, maar ik denk dat ik er binnen blijf.

Op de behandeling van de nu weer voorliggende wetsvoorstellen rust geen zegen, ondanks de traditionele koninklijke boodschap bij deze wetsvoorstellen. Dat speelde al in de Tweede Kamer. Op 8 maart bleek in de Eerste Kamer schorsing van de plenaire behandeling noodzakelijk. Tijdens het plenaire debat be kroop toen ook mijn fractie het gevoel dat er iets wezenlijks schortte aan de relatie tussen de bevoegdheden in de voorliggende wetsvoorstellen en de bevoegdheden die het openbaar ministerie heeft voor het doen van toezeggingen aan getuigen in strafzaken. Collega Wagemakers heeft hierop reeds gewezen. Het kwam erop neer dat mijn fractie zich afvroeg waarom wij met de onderhavige wetsvoorstellen bezig waren als de meeste daarin gevraagde bevoegdheden onder een andere titel mogelijk reeds beschikbaar zijn. Dat bracht ons tot een vraag binnen onze fractie: hoe en of is er sprake van een in wets-systematisch opzicht deugdelijk voorstel.

Wij vinden in onze fractie de materiële inhoud van de voorliggende wetsvoorstellen van belang. Dat hebben wij op 8 maart al gezegd tijdens de plenaire behandeling. Wij zien uit naar inwerkingtreding. De brief van de minister van 18 maart over dit onderwerp roept echter nog altijd vragen op bij mijn fractie. In die brief springt hij luchthartig om met het niet geringe vraagpunt van een mogelijk détournement de pouvoir die bij de uitoefening van bevoegdheden door het openbaar ministerie in het geding is. Wij gebruiken dan andere woorden dan "meewarig" of "glimlachend". Ik proef die typering van luchthartigheid ook vandaag in de bijdrage van collega Holdijk. De formuleringen in de brief suggereren dat de minister bereid is nogal wat risico's te nemen die wij van onze kant het liefst willen uitsluiten.

Wij hebben op dit punt twee vragen. De minister zegt niet uit te sluiten dat bevoegdheden gebruikt worden met een ruimer doel dan waarvoor zij primair gegeven zijn. Is dat niet letterlijk waarom het gaat bij détournement de pouvoir? De minister zegt te verwachten dat er geen gevaar bestaat voor het verwijt van détournement de pouvoir. De minister laat kennelijk ruimte voor de mogelijkheid dat bevoegdheden worden gebruikt met een ruimer doel

dan waarvoor zij primair gegeven zijn. Zet de minister dan niet de deur open naar détournement de pouvoir? Dat is toch een fors punt voor deze minister?

Vindt de minister het geen aantasting van de kwaliteit van de wet- en regelgeving en van de kwaliteit van de trias politica als hij als toetssteen hanteert dat het gebruik van bevoegdheden niet per definitie onrechtmatig wordt geoordeeld? Als wij het in een dubbele ontkenning moeten zoeken, is het dan niet beter om aanvullende wetgeving voor te bereiden in plaats van de opgeworpen vragen bij de rechterlijke macht te deponeren?

Mijn fractie wil de voorliggende wetsvoorstellen niet tegenhouden. Zij steunt de voorstellen. Zij is echter een sterk voorstander van zeer spoedige aanvullende wetgeving. Wij voelen er van onze kant niet voor om onzekerheid te laten bestaan in de zone tussen de wetgevende en de rechtsprekende machten. Om die reden wachten wij de wets-systematische beantwoording van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Naar aanleiding van eerdere gebeurtenissen is weer eens de discussie opgelaaid over de vraag of deze Kamer zich soms te politiek gedraagt. Ik heb daar zelf weinig last van maar één ding is zeker: deze Kamer moet in ieder geval dat doen waar iedereen het over eens is, namelijk kijken of wetgeving voldoende zorgvuldig is om tot wet gepromoveerd te worden. Als wij hier "ja" zeggen, dan is het zover. Bij de plenaire behandeling van deze wet zei de heer Jurgens dat de regel zou moeten gelden: niet goed, wet terug. Hij werd geïnspireerd door een wet die even daarvoor met 75 tegen 0 werd teruggestuurd, wat de minister niet in een grote glimlach deed uitbarsten. Ik zei dat het in ieder geval twee wetten moesten zijn om een trend te zetten en het leek er even op dat dit met deze wet zou gebeuren. Uiteindelijk is de wet tien dagen terug geweest. Hoe de heer Jurgens dat noemde, is mij niet helemaal duidelijk geworden. De minister heeft er in ieder geval tien dagen over kunnen nadenken.

De minister heeft ons een brief van vijf kantjes gestuurd, waarvoor ik hem dank. Die dank gaat alleen niet

Kox

zover dat ik er nu van ben overtuigd dat de wet zorgvuldig is. Ik heb er niet meewarig naar gekeken. Volgens mij is het helemaal niet nodig om producten van deze minister met meewarigheid te beschouwen. Ik heb geprobeerd er zakelijk naar te kijken en ik denk dat de zaken die mijn fractie heeft geconstateerd nog steeds overeind zijn gebleven. Collega Rosenthal heeft net al gewezen op de mogelijkheid van détournement de pouvoir. De manier waarop de minister het omschrijft, is brandgevaarlijk maar misschien kan hij die vrees wat doen afnemen.

De minister blijft vergoelijkend doen over kleine deals met getuigen. Als het gaat over de mate van het teruggeven van wederrechtelijk verkregen voordeel, dan blijft hij vasthouden aan een autootje of een computer. De moderne crimineel maalt echter niet meer om een autootje of een computer; hij heeft het over heel andere zaken. De minister heeft niet duidelijk ontkend dat er naast deals over een autootje of een computer ook deals over grote sommen geld kunnen zijn. Hij wenst die ook nog niet eens te beperken. Dat maakt het voor mij erg moeilijk om voor deze wet te stemmen. Wij maken deals met mensen die zelf ook het nodige op hun kerfstok hebben. Het gaat mij wat ver om iemand met een enorme som geld te belonen omdat hij een ander verlinkt. Ik vraag mij af of wij daarmee niet op een hellend vlak geraken. De minister heeft mij onvoldoende gerustgesteld dat het niet doorzetten van het Nederlandse uitleveringsverzoek tot dit soort kleine deals behoort. Het kan nogal wat gevolgen hebben. Ik vind dat wij een wettelijke basis moeten hebben voor deals met getuigen. Daar heeft de commissie-Van Traa geen misverstand over laten bestaan. Dat moet dus nog gebeuren maar niet met deze wet die volgens mij onvoldoende is.

Om misverstand te voorkomen, wijs ik erop dat de redenering van collega Jurgens buitengewoon interessant is maar niet de mijne. Dat heb ik de vorige keer ook al gezegd. Dat betekent dat ik mijn stem aan de novelle zal geven en dat ik die aan het wetsvoorstel zal onthouden.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Dank aan de leden voor hun opmerkingen, in het bijzonder aan die leden die bevestigen dat deze wettelijke regeling nodig is. Een aantal van hen sprak ook uit dat zij het voorstel zullen steunen.

Een aantal vragen resteren, evenals percepties van het verloop van het wetgevingsproces in de laatste jaren. De een spreekt van een "bocht", de ander noemt het "rommelig". Ik denk dat het verstandig is deze percepties te laten rusten en daar niet de mijne aan toe te voegen. In wezen erkent de heer Jurgens dat een wettelijke regeling voor de strafvermindering nodig is. Hij heeft een voorkeur voor een andere aanpak, ik meen dat dit voorstel beter strookt met de wetssystematiek. Wij zijn daar de vorige keer, op 8 maart jl., al uitvoerig op ingegaan. Ik constateer dat de heer Jurgens niet is overtuigd en vasthoudt aan zijn voorkeur.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb naar ik meen duidelijk gezegd dat ik vind dat er een wettelijke grondslag nodig is voor twee zaken, en wel voor de sanctie, niet voor de strafvermindering als zodanig. Op grond van de tijdelijke aanwijzing van het college vindt die strafvermindering namelijk al vier jaar plaats; blijkbaar is een wettelijke grondslag hiervoor dus niet nodig.

Minister **Donner**: Dat ben ik niet geheel met u eens. Ik meen dat voor strafoplegging toch een wettelijke grondslag nodig is. Wij verschillen hierin van mening. Ik ben wel met u eens dat ik u verkeerd weergaf: het gaat om de sanctie als de afspraken niet worden nagekomen. U noemde ook uitdrukkelijk dat de toetsing van de afspraken in een wettelijke regeling valt. Voor het overige zou het geregeld kunnen worden zoals nu het geval is. Aan de andere kant proef ik grote zorg, ook in deze Kamer, dat daarmee niet zal kunnen worden volstaan vanwege de mogelijkheid van détournement de pouvoir. Een grote meerderheid meent evenwel dat er een regeling nodig is.

In mijn brief van 18 maart ben ik uitvoerig ingegaan op de verschillende vragen. Ik stel vast dat dit wetsontwerp geen wezenlijke wijziging brengt in het vraagstuk van

détournement de pouvoir. Dit ligt ten dele in de lijn van het betoog van de heer Jurgens. Het gebruik van de bevoegdheden is al voorwerp van jurisprudentie van de Hoge Raad, hetgeen de heer Wagemakers bevestigd heeft gekregen. De Hoge Raad onderkent op dat punt geen wezenlijke problemen. Een en ander berust op het feit dat détournement de pouvoir, of de bredere formulering van de heer Holdijk, namelijk dat een besluit daadkrachtige motivering behoeft, behoort tot de beginselen die strekken tot bescherming van degene tot wie het besluit zich richt. Nu zal in het geval van détournement de pouvoir degene tot wie het besluit zich richt, de laatste zijn om zich erop te beroepen. Degene die er last van heeft, is de verdachte in de andere zaak tegen wie de verklaring zich richt. Deze kan hierop een beroep doen, hetgeen het geval is geweest bij zaken die tot aan de Hoge Raad hebben gespeeld. De Hoge Raad heeft evenwel overwogen dat vereist is dat een eventuele onrechtmatigheid zich tegenover de verdachte zelf heeft voorgedaan en dat bovendien de verdachte moet zijn geschaad in een eigen, door de overtreden regels te beschermen belang. Ik constateer dat dit hier niet aan de orde is. De vrees die bij sommigen leeft dat eventuele afspraken daardoor niet geëffectueerd kunnen worden, deel ik minder.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ook in zijn brief schrijft de minister dat het bij détournement de pouvoir gaat om het probleem van het gebruik van bevoegdheden voor een ruimer doel dan waarvoor zij primair zijn gegeven. De minister voegt hier nu iets aan toe, namelijk dat het erom gaat wie daardoor wordt geschaad. Wat mij betreft gaat het simpelweg om de problematiek van bevoegdheden die worden gebruikt voor een ruimer doel. Daarbij speelt ook het feit dat je als wetgever voor je het weet de andere macht, namelijk de rechtsprekende macht, opzadelt met zaken die je eigenlijk zelf goed geregeld zou moeten hebben.

Minister **Donner**: Er zitten uiteraard twee kanten aan détournement de pouvoir. Ten eerste het gebruik van een bevoegdheid. Als een bevoegdheid niet wordt gebruikt conform het doel waarvoor zij is verleend, dan speelt voorts de vraag wat de

Donner

rechtsgevolgen daarvan zijn. Iemand moet zich daarop kunnen beroepen en dat is in wezen waar de Hoge Raad zich mee bezig heeft gehouden. Wie kan zich in dit geval beroepen op détournement de pouvoir?

De heer **Rosenthal** (VVD): Het gaat er mij juist om of de minister gelukkig is met wetgeving waarbij wij het niet over de rechtsgevolgen hoeven te hebben, maar waarbij simpelweg speelt dat er bevoegdheden worden gebruikt voor een ruimer doel dan waarvoor zij zijn gegeven. Zelfs als de benadeelde "soit" zegt, dan nog moet het vanuit het oogpunt van de wetgever een onwenselijke situatie zijn.

Minister **Donner**: Dat ben ik helemaal met u eens. Ik denk dat détournement de pouvoir in alle gevallen zorgen moet baren. Tegelijkertijd constateer ik dat er met dit wetsontwerp geen wijziging wordt gebracht in de situatie zoals die nu al bestaat. Ik constateer ook niet dat er op dit terrein sprake is van een breed détournement de pouvoir. Ik ben het met u eens dat wij zorg moeten hebben als ambtenaren hun bevoegdheden gebruiken voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is verleend, maar dat is op dit terrein niet het geval. Dat is ook de constatering van de rechter. Het gebruik dat ook nu gemaakt wordt van de afspraken, valt binnen de ruimte die de bevoegdheid geeft.

In de brief heb ik gereageerd op de zorg dat afspraken eventueel niet rechtsgeldig zouden zijn en onderuit zouden gaan als zij voor de rechter zouden worden ingeroepen. Tegen die achtergrond wijs ik op de jurisprudentie dat de degene die een beroep op dat punt zou moeten doen, geen te beschermen belang heeft, terwijl degene die een eventueel te beschermen belang heeft de laatste zal zijn om er een beroep op te doen. Dat is een meer tactisch argument. De heer **Wagemakers** heeft gezegd dat het er ook om gaat hoe de praktijk zich zal ontwikkelen op dit terrein. Ik voeg daaraan toe dat ook van belang is hoe de praktijk zich tot dusverre heeft ontwikkeld op dit terrein. De ervaring tot nu toe leert niet dat er een wezenlijk probleem is. Mocht blijken dat er een wezenlijk probleem is, dan zal de wet op dit punt zo snel mogelijk gewijzigd moeten worden.

In het algemeen verandert dat niets aan het wetsontwerp zoals het hier ligt, want het zou hooguit kunnen betekenen dat dit wetsontwerp ruimer zou moeten zijn. Tot zover de zorgen over détournement de pouvoir. De heer **Jurgens** vroeg naar de toereikendheid van de sanctie van één jaar ten opzichte van het geval waarin er sprake is van strafvermindering van bijvoorbeeld drie jaar. Ik erken dat door de wijziging van een derde in de helft van de straf, die door de Tweede Kamer is aangebracht, de kans op een discrepantie iets groter is geworden. Bij misdrijven waarvoor een reële straf van zes jaar zou worden gegeven, en waarvoor een strafvermindering geldt van drie jaar, denk ik dat het meestal gaat om de hoofdverdachte, waarbij met betrekking tot anderen afspraken worden gemaakt. In de praktijk zal doorgaans eerst de veroordeling verzekerd worden van de eerste tegen wie de verklaring is gericht. Daarna zal de zaak worden voorgebracht van degene die de verklaringen aflegt. Theoretisch kan het probleem zich voordoen, maar in de praktijk ben ik minder bezorgd dat het zich daadwerkelijk zal voordoen.

Mevrouw **Wolff** vroeg mij of de bepalingen in artikel 226 g, j en lid vier betrekking hebben op de ernstigste misdrijven. Welnu, een uitbreiding ten opzichte van de misdrijven genoemd in het eerste lid is in beginsel mogelijk. Het is dus niet zo dat de toezeggingen bedoeld in het vierde lid uitsluitend beperkt zijn tot de misdrijven, bedoeld in het eerste lid. Die uitbreiding is dus mogelijk.

De heer **Wagemakers** (CDA): De bevoegdheid is breed omschreven, maar met de aanwijzing kan die toch worden ingeperkt? Bent u voornemens in de aanwijzing dezelfde beperking neer te leggen als in lid 1 is voorzien voor die toezeggingen?

Minister **Donner**: Om het proces niet rommeliger te maken dan de heer **Jurgens** vreesde, wil ik nu nog niet ingaan op de discussie over de aanwijzing. Ik ben het met u eens dat de aanwijzing een inperking kan inhouden. De aanwijzing heeft het karakter van een dienstreglement binnen het openbaar ministerie. Wat de rechtsverhouding tussen beide betreft: potentieel zou de aanwijzing de zaak ook breder kunnen trekken. De brief aan de Tweede Kamer van

april 2005 heeft betrekking op de vraag hoe wij verder willen gaan met de aanwijzing. De discussie daarover voer ik op dit moment naar aanleiding van het advies van het openbaar ministerie met de Tweede Kamer.

De heer **Rosenthal** vroeg of een aanvullende regeling voor de situatie van détournement de pouvoir wenselijk was. Ik heb mijn overwegingen op dit punt gegeven. Ik heb er geen behoefte aan om, als dit proces is afgerond, een nieuwe wettelijke regeling voor te bereiden. Ik zal eerst met de Tweede Kamer overleggen over de vraag hoe groot de ruimte moet zijn binnen de aanwijzing op basis van dit wetsvoorstel. Ik zal nagaan bij het openbaar ministerie in hoeverre daar de vrees bestaat die de heer **Rosenthal** heeft geformuleerd.

De heer **Rosenthal** (VVD): Opdat ik straks niet nog het woord hoeft te vragen, plaats ik de volgende interruptie. Op pagina 2 van zijn brief heeft de minister letterlijk geschreven: de rechter die 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 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. Mijn vraag betreft het tussenzinnetje "indien zulks onverhoopt mocht blijken". De minister wacht dus nu maar af wat er gaat gebeuren in de rechtspraak et cetera en dan gaat hij bekijken of er aanvullende wetgeving nodig zal zijn. Hij zegt dus niet: ik schroei nu onmiddellijk die zaken dicht, want ik wil niet het risico lopen dat ik geforceerd word om door onverhoopte uitspraken aanvullende wetgeving te moeten voorbereiden.

Minister **Donner**: Dat is wat ik net ook tegen de heer **Wagemakers** gezegd heb. Wij zullen de ontwikkeling op dit terrein moeten afwachten.

Donner

Het gaat er niet om, het dicht te schroeien, ook niet in uw bewoording. Het gaat er om, in de wet iets ruim te maken wat naar mijn opvatting nu al ruim is. Ik houd er rekening mee dat aanvullende wetgeving nodig zou kunnen blijken in de rechtspraak, maar vooralsnog zijn daar geen aanwijzingen voor. Daarom gebruik ik de zin "indien zulks onverhoopt mocht blijken", dan zeg ik toe om wetgeving te bevorderen. Als ik echter nu al aankondig om die wetgeving te gaan bevorderen, dan zou ik impliciet aangeven dat naar mijn mening de wet zo moet worden uitgelegd dat de bevoegdheid enger is dan ik nu stel dat die is. Nogmaals, mijn stelling is dat de bevoegdheid de afspraken toelaat zoals zij in de wet geregeld zijn en in de aanwijzing geregeld zullen worden. Anders past het ook niet in de aanwijzing. Alleen kan er op een goed moment in de rechtspraak blijken dat dit verkeerd is geschat. Op dat moment, dat ben ik met u eens, zal er zo snel mogelijk wetgeving moeten komen. Maar vooralsnog stel ik hier niet dat wij ondeugdelijke wetgeving accepteren. Alleen in de aanwijzing zal de ruimte gebruikt worden die de wet laat op dit punt.

De heer Kox had het over het punt van de kleine en de grote afspraken. Dat is de discussie over de vraag welke ruimte er nu is en welke ruimte er nu niet is. Het is in ieder geval een punt dat nu in de wet en ook in de aanwijzing geregeld wordt en dat nader geregeld zal worden. Uiteindelijk blijft het een kwestie van appreciatie. Ik moet u toegeven dat er een spanningsveld is tussen enerzijds het onbevredigende gevoel dat iemand niet de sanctie krijgt die hij eventueel zou verdienen voor zijn daad en anderzijds de wetenschap dat dit de prijs kan zijn om iemand anders te kunnen bestraffen die dat nog harder verdient. Dat blijft bij deze materie altijd het probleem.

De heer **Kox** (SP): Dat klopt en dat onderken ik ook. Waar ik u speciaal om vroeg, is waarom u het steeds over een computer of een auto hebt als het gaat over wederrechtelijk verkregen voordeel, terwijl wij allang weten dat het daar niet over gaat. Die kun je cadeau krijgen bij de Aldi, bij wijze van spreken, als je daar boodschappen doet. Het gaat om veel grotere deals die ook in de samenleving tot een bepaalde

appreciatie zullen leiden. Het is niet met een klein boefje een grote boef vangen. Het zal vaak ook zijn met een grote boef, met zijn getuigenis en met zijn voordeel dat hij mag behouden, terwijl hij het wederrechtelijk verkregen heeft, een andere boef pakken. Dus niet het grotere met het kleinere. Dat zal in de samenleving gevolgen hebben. Dus daar moet gewoon enige duidelijkheid over bestaan en die duidelijkheid is er niet. Wij hebben nu eindeloze speelruimte voor het OM.

Minister **Donner**: Op dat punt is deze Kamer verdeeld. De ene helft van de Kamer wil de speelruimte nog veel groter maken dan zij nu al is en de andere wil haar kleiner maken. Dat zal altijd een punt van discussie blijven. U hebt het nu over de mogelijke gevolgen van de deal. Die moeten echter worden afgewogen tegen het mogelijke gevolg dat andere personen straffeloos blijven. Dat is de afweging die steeds in het concrete geval moet worden gemaakt.

De heer **Kox** (SP): Zijn wij het erover eens dat het eigenlijk niet gaat om zaken in de orde van grootte van een computer die iemand zo graag aan zijn huisgenoot wil laten zodat die terwijl hij in de gevangenis zit nog een beetje plezier heeft, maar dat het eigenlijk over grotere zaken gaat? Er moet geen verkeerde indruk worden gemaakt.

Minister **Donner**: In de aanwijzingen kan het daarover gaan. De formulering is: wat blijkens de praktijk gangbaar is. Die formulering sluit niet uit dat het in incidentele gevallen kan gaan over grote sommen geld. Het betekent echter niet dat dit de regelmatige praktijk is.

Ik meen dat ik alle vragen heb beantwoord. Ik wil het wetsontwerp ook na deze derde termijn warm aanbevelen bij deze Kamer en ook bij de heer Jurgens, hoewel er een meningsverschil bestaat. Ik heb echter begrepen dat er meer overeenstemming mogelijk is als er duidelijkheid is over de wijze van sanctionering.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het niet afleggen van een getuigenverklaring na een daartoe

streckende toezegging (28017) wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de PvdA wordt conform artikel 112 van het Reglement van orde aantekening verleend dat zij geacht wensen te worden tegen dit wetsvoorstel te hebben gestemd.

Het wetsvoorstel 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) (26294) wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en de SP wordt conform artikel 112 van het Reglement van orde aantekening verleend dat zij geacht wensen te worden tegen dit wetsvoorstel te hebben gestemd.

De vergadering wordt van 15.37 uur tot 16.00 uur geschorst.

Aan de orde is het **debat** over de **Derde Top van de Raad van Europa**, waarbij tevens wordt betrokken het AIV-rapport "De Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa".

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet minister Bot van harte welkom in dit huis.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Vanwege een akelige gebeurtenis in ons midden, te weten het overlijden van Alis Koekkoek, hebben wij het debat dat wij anders mondeling zouden hebben gevoerd, schriftelijk gevoerd. In mijn ogen beschouwen wij dit allen als een afronding van dat schriftelijke debat. Ik ben blij dat daar iets aan gebeurt. Het blijft namelijk van belang om de regering en de minister van Buitenlandse Zaken onder de aandacht te brengen dat de Raad van Europa bestaat en nuttig werk verricht. Ook is het van belang om erop te wijzen dat de ambassadeur in Straatsburg nuttig werk verricht met zijn staf en dat wij