

Vergaderjaar 1998–1999

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. 4**VERSLAG**

Vastgesteld op 20 april 1999

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding; achtergrond van de regeling	2
3.	Doel en strekking van de regeling	7
4.	Rechterlijk toezicht op het totstandkomen van de afspraak tussen officier van justitie en getuige	10
5.	Inbedding van de regeling in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek	12
6.	Toepassing van het opportuniteitsbeginsel	15
7.	De rechten van de verdediging	18
8.	Het oordeel van de zittingsrechter	20
9.	De criminele getuige	23
	9.1. Eigen positie van de getuige	23
	9.2. Omvang rechten en plichten van getuige	23
	9.3. Verschoningsrecht	24
	9.4. Strafbaarstelling	25
10.	Het maken van afspraken met veroordeelden die bereid zijn te getuigen	26
11.	Praktische uitvoering en relatie met de bestaande richtlijn	26
13.	Financiële paragraaf	28
14.	Artikelsgewijze behandeling	28

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD).

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GroenLinks), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA) en Kamp (VVD).

1. Inleiding; achtergrond van de regeling

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij steunen in beginsel de wens om te komen tot een wettelijke regeling voor het maken van afspraken met criminele getuigen. Wel roept het voorstel zoals dat nu op tafel ligt bij de leden tal van vragen op. De leden vragen zich af of de regering meent dat aan de bezwaren van de Raad van State voldoende tegemoet is gekomen. Zij achten het vooralsnog wenselijk de plenaire behandeling van het wetsvoorstel uit te stellen tot de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden haar onderzoek heeft afgerond. Gezien al deze overwegingen komen de leden van de PvdA-fractie vooralsnog niet toe aan een eindoordeel over het wetsontwerp.

De leden van de fractie van de PvdA benadrukken dat afspraken met criminele getuigen slechts in uitzonderlijke gevallen mogen worden gemaakt, en dat de procedure met voldoende waarborgen moet zijn omkleed. Het sluiten van deals met criminelen om getuigenverklaringen te verkrijgen is niet een aantrekkelijke optie, maar de leden erkennen dat het soms noodzakelijk kan zijn om effectief tegen zware en/of georganiseerde criminaliteit op te kunnen treden. De regering spreekt de verwachting uit dat relatief weinig van de regeling gebruikt zal worden gemaakt. De leden van de PvdA-fractie zouden graag een overzicht ontvangen van het aantal afspraken dat de laatste jaren is afgesloten. Ook zouden zij graag inzicht ontvangen in de inhoud van de afspraken en in wat voor soort strafzaken afspraken met criminele getuigen zijn gemaakt. Tenslotte zouden de leden graag willen weten hoeveel criminele getuigen de laatste jaren om het leven zijn gebracht, voor- of nadat van de door hen afgelegde verklaring gebruik kon worden gemaakt.

De beoordeling van het wetsontwerp is lastig, omdat niet goed valt in te schatten hoe het voorstel in de praktijk zal uitwerken. Veel zal afhangen van de opstelling van de zittingsrechter. In dat licht vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of in de jurisprudentie al een bepaalde tendens valt waar te nemen, waaruit de toekomstige ontwikkeling zou kunnen worden afgeleid. Mocht in de praktijk de voorgestelde regeling leiden tot een situatie dat geen gebruik meer wordt gemaakt van deals met criminelen, zou de regering dan overwegen de wet te verruimen door bijvoorbeeld meer strafvermindering toe te staan. Of heeft de regering nog andere alternatieven op het oog, en zo ja welke zijn dat dan? Tevens zijn de leden van de fractie van de PvdA benieuwd naar het standpunt van de regering als blijkt dat juist veelvuldig deals met criminelen worden afgesloten en de regeling een aanzuigende werking blijkt te hebben.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat beoogt een wettelijke basis te geven aan een afspraak tussen een officier van justitie en een verdachte van een strafbaar feit, die bereid is een getuigenverklaring af te leggen in een strafzaak tegen een andere verdachte. De noodzaak voor een wettelijke regeling is naar voren gekomen in het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEC) naar de praktijk van de opsporing.

De regeling kan alleen worden toegepast bij zeer ernstige strafbare feiten, waar een gevangenisstraf van acht jaar of meer op staat en misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, die gepleegd zijn in georganiseerd verband en gezien hun aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

De leden van de VVD-fractie kunnen op hoofdlijnen instemmen met doel en strekking van de voorgestelde regeling. Wel hebben zij een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Na eerste lezing van de memorie van toelichting zijn zij overtuigd van de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat in het wetsvoorstel een adequate poging is gedaan de overwegingen van de PEC te verwerken. Zo kunnen zij met name instemmen met het feit dat geen totale immuniteit wordt geboden aan verdachten die een getuigenis afleggen. Ook de strakke en sobere opbouw van het wetsvoorstel spreekt deze leden aan. Maar hoe anders, beduidend minder positief, is op het wetsvoorstel gereageerd in de wetenschappelijke literatuur en door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Dit terwijl ook het in een eerder stadium afgegeven advies door de Raad van State als buitengewoon kritisch mag worden omschreven. De leden van de CDA-fractie hebben met name kennis genomen van het artikel van de heer Mr. M. Otte in het Nederlands Juristenblad van 22 januari 1999 (afl. 3) blz. 113-121. Hij betoogt met zoveel woorden dat onderhavig voorstel van wet niet noodzakelijk is, te meer daar het niet veel toevoegt aan de bestaande mogelijkheden (zie zijn verwijzing naar artikel 167, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering) en de strafvorderlijke praktijk terzake. Bovendien betoogt Otte verderop in zijn artikel dat het nu te bespreken wetsvoorstel weinig materiële normstelling bevat aangezien deze materie moeilijk te codificeren is. De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne de zienswijze van de regering op het standpunt van Otte. Het artikel van Otte geeft overigens bij de leden van de CDA-fractie nog aanleiding tot minimaal een vijftal vragen aangaande de toezeggingen aan getuigen in strafzaken. Deze leden zullen hier verderop in het verslag op terugkomen.

De leden van de D66-fractie hebben met kritische belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel om een wettelijke basis te geven aan een afspraak tussen een officier van justitie en een verdachte van een strafbaar feit, die bereid is een getuigenverklaring af te leggen in een strafzaak tegen een andere verdachte. Het huidige wetsvoorstel is, naar de mening van de leden van de fractie van D66, op een aantal punten niet geheel duidelijk.

De leden van de fractie van D66 zijn het met de regering eens dat het maken van afspraken met criminele getuigen in strafzaken niet voor toepassing op ruime schaal in aanmerking komt en alleen voor uitzonderlijke situaties gereserveerd moet blijven. Het maken van afspraken met criminele getuigen is een ingrijpend middel en raakt aan de uitgangspunten van het rechtsstatelijk strafproces. De leden van de D66-fractie missen in het huidige wetsvoorstel een gedegen onderbouwing van de consequenties van het wetsvoorstel ten aanzien van de rechtsstatelijke implicaties van enige regeling. De regeling staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel en vormt een doorbreking van het beginsel dat een ieder die strafbare feiten pleegt erop moet kunnen rekenen dat hij zich tegenover de strafrechter ten volle voor zijn handelen dient te verantwoorden. Kan de regering op deze en andere rechtsstatelijke consequenties nog eens nader ingaan?

Hoewel het een afweging is of het doen van toezeggingen aan criminele getuigen (het middel) op den duur niet erger is dan de kwaal, mag het gevaar voor afglijden en aanzuigende werking niet worden onderschat. De leden van de fractie van D66 vinden dat regering enkele bezwaren op dit gebied te gemakkelijk ter zijde schuift. Zo kan het eigen belang van de getuige bij het afleggen van een belastende verklaring tegen een andere verdachte dermate groot zijn, dat daardoor twijfel kan bestaan aan de betrouwbaarheid en de deugdelijkheid van een dergelijke verklaring. De regering verwijst in dit verband op de uiteindelijke waardering van het bewijs door de rechter. Dit is echter pas aan het einde van het proces, terwijl de belastende en eventueel onbetrouwbare verklaring reeds in het gerechtelijk vooronderzoek is gedaan. Deze verklaringen kunnen

verstreckende gevolgen hebben voor het onderzoek als zodanig, maar ook voor de verdachte. Een ander bezwaar betreft de mogelijkheid dat de strafzaak tegen degene die de verklaring heeft afgelegd, en daarvoor conform de afspraak strafvermindering heeft gekregen, reeds eerder kan zijn afgedaan dan de zaak tegen degene ten laste van wie de verklaring is afgelegd. Kan de regering ingaan op deze bezwaren?

Voorts achten de leden van de fractie van D66 het ongewenst dat er een situatie ontstaat dat getuigen die gelieerd zijn aan een criminele organisatie niet meer bereid zijn een verklaring af te leggen zonder dat daar betaling tegenover staat of dat dit anderszins voordeel oplevert. Welke waarborgen stelt de regering teneinde deze situatie te voorkomen? Wat is de mening van de regering omtrent het gevaar van meeneed? In het wetsvoorstel missen deze leden een sluitende regeling voor het maken van alle afspraken tussen het OM en verdachte of veroordeelde getuige. Kan de regering hier nader op ingaan?

De regering verwerpt in de memorie van toelichting het bezwaar dat de verdediging, in de strafzaak waarin de criminele getuige zijn verklaring aflegt, het nakijken heeft. De leden van de fractie achten de regering op dit punt niet volledig. Wat is de reactie van de regering op het bezwaar dat de getuige, voordat de verdediging kan overleggen met de getuige, reeds meerdere malen heeft verklaard? Voorts is aan de criminele getuige reeds de toezegging gedaan en is hij onder ede door de rechter-commissaris gehoord. Acht de regering deze factoren geen voldoende stimulans voor de getuige om op de terechtzitting, wanneer de verdediging van haar ondervragingsrecht gebruik kan maken, bij zijn eerdere verklaringen te blijven?

De leden van de fractie van D66 constateren voorts enige onduidelijkheid in de naamgeving van het wetsvoorstel. Enerzijds wordt er gesproken over «deals met criminelen» en anderzijds over «toezeggingen aan getuigen in strafzaken». Dit bevordert de duidelijkheid niet. De leden van de D66-fractie vinden dat Engelse termen zoveel mogelijk vermeden dienen te worden. In het wetsvoorstel gaat het primair over: het sluiten van een overeenkomst tussen het OM en de criminele getuige. Waarom wordt het wetsvoorstel dan niet simpelweg «toezeggingen aan criminele getuigen in strafzaken» genoemd?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn blij dat met de voorliggende wetswijziging opnieuw een belangrijke stap is gezet in de implementatie van de aanbevelingen van de PEC. Een praktijk, waarbij verdachten een overeenkomst sluiten met het OM kan, vanwege de grote risico's, alleen legitiem zijn als er een wettelijke basis met strikte criteria en voorwaarden aan ten grondslag ligt, en de afspraken (tijdig) aan rechterlijke toetsing onderhevig zijn.

Het principe dat iedereen volledig verantwoordelijk wordt gehouden voor het begaan van strafbare feiten, dient zo min mogelijk te worden ondermijnd. Juist daarom acht de fractie van GroenLinks het van belang dat in geen enkele situatie een verklaring van een getuige kan worden beloofd met strafrechtelijke immuniteit. Een rechter moet uiteindelijk onafhankelijk kunnen oordelen welke straf een verdachte toekomt, ongeacht gedane toezeggingen door het OM. Een andere bepaling zou de onafhankelijkheid van de rechter in gevaar brengen. Hoewel de rechter uiteraard de belangen van de getuige die in ruil voor een toezegging een verklaring heeft afgelegd, zal meewegen bij de straftoemeting, dient de getuige zich bewust te zijn van de beperkingen van een toezegging door de aanklager. Dat de effectiviteit van een dergelijke regeling hierdoor wordt bedreigd, is voor de regering terecht geen reden geweest om de vrijheid van de rechter te beperken. Wel willen de leden weten of de getuige in voldoende mate wordt geïnformeerd over de mogelijkheid dat de rechter niet de strafvermindering zal uitspreken. Daarnaast wil de fractie weten welke meerwaarde de regering verwacht met deze regeling,

nu in de bestaande praktijk coöperatieve verdachten met clementie worden behandeld.

De leden van de fractie van GroenLinks onderschrijven het uitgangspunt van de regering dat deze wijze van bewijsgaring gereserveerd moet blijven voor uitzonderlijke situaties. Het creëren van een wettelijke basis mag er niet toe leiden dat in de praktijk gemakkelijker naar deze methode van bewijsgaring wordt gegrepen, maar juist dat door de normering misbruik wordt voorkomen. De rechterlijke toetsing voorafgaand aan het tot stand komen van de afspraak ziet zij als een belangrijke aanvullende voorwaarde hiervoor.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Dit voorstel is een vervolg op de debatten naar aanleiding van de PEC. De leden hebben in deze debatten al hun twijfels uitgesproken over de regeling van de deals met criminelen. Deze twijfels zijn ook met dit voorstel, dat naar zij begrijpen een wettelijke normering is van de richtlijn deals met criminelen, niet weggenomen. Voor de leden blijft de integriteit van de overheid voorop staan. Zij betwijfelen of «het vangen van boeven met boeven» daar wel in past.

Deze leden zouden graag van de regering een nadere visie vernemen op de vraag of met het afsluiten van deals met criminelen de integriteit van de overheid niet in gevaar komt. Is de overheid niet op de verkeerde weg als zij aan criminelen het signaal afgeeft dat met justitie wel zaken te doen zijn? En is de strafrechtshandhaving nog wel geloofwaardig als bij mensen de indruk achterblijft dat justitie in plaats van criminelen te berechten, met hen als partners met een gemeenschappelijk belang om de tafel zit om afspraken overeen te komen, al dan niet in combinatie met dure veiligheidsmaatregelen?

Daarnaast kan het afsluiten van deals met criminelen mogelijk leiden tot een verharding van het criminele milieu. Immers, handlangers uit dezelfde criminele organisatie kunnen elkaar verlinken, wat wellicht weer leidt tot harde represailles. Zoals we hebben gezien leidt een verharding van de criminaliteit weer tot de vraag of verdergaande opsporingsmethoden noodzakelijk zijn. De leden vrezen dat de overheid deze neergaande spiraal over zichzelf afroept.

Bovendien is het voor de leden nog maar de vraag of het afsluiten van deals met criminelen wel zo dringend noodzakelijk is. Vanzelfsprekend is het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit nuttig en noodzakelijk en dient dit een maatschappelijk belang, maar zij vragen zich af of het doel alle middelen heiligt, zeker gezien mogelijke schadelijke neven-effecten. Graag vernemen zij een reactie van de regering op deze opmerkingen.

De leden van de SP-fractie lezen in de toelichting dat op het moment dat moet worden erkend dat reguliere opsporingsmethoden tekortschieten bij het verzamelen van bewijsmateriaal tegen criminele organisaties, de vraag aan de orde komt of en zo ja op welke wijze deze moeten worden uitgebreid. Dit roept bij de leden de vraag op of de minister kan aangeven in hoeveel gevallen in de praktijk een afgesloten deal met een crimineel doorslaggevend is geweest bij de veroordeling van een andere crimineel. Oftewel, zou de veroordeling van de betreffende crimineel niet mogelijk zijn geweest zonder de belastende verklaring van de andere crimineel? De leden van de SP-fractie zijn in ieder geval verheugd te lezen dat de regering van mening is dat de regeling restrictief moet zijn en slechts in uitzonderingsgevallen moet worden toegepast. Zij vragen zich wel af op welke wijze kan worden gegarandeerd dat in de praktijk dit ook daadwerkelijk zo zal gaan. Erkent de regering het gevaar dat in de loop der jaren bij gebleken successen het steeds normaler zal worden om deals te sluiten en dat daarom ook steeds vaker deals zullen worden gesloten?

De leden van de SP-fractie zijn minstens even verheugd te lezen dat de regering niet is meegegaan in de opvatting dat er in de regeling een

verplichting voor de rechter tot strafvermindering zou moeten worden opgenomen. De leden vinden het van principiële belang dat de rechter volledig vrij en onafhankelijk blijft in de volledige beoordeling van de afgesloten deal en de uiteindelijk op te leggen straf.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat regelingen bevat omtrent toezeggingen aan getuigen in strafzaken. Zij stellen vast dat het wetsvoorstel voortkomt uit en voortbouwt op de breed gesteunde aanbevelingen van de PEC op dit punt; reden waarom zij een uitgebreide onderbouwing van de noodzaak om tot wetgeving op dit terrein te komen op dit moment achterwege laten. Evenmin gaan zij uitgebreid in op de vraag of het wenselijk is toezeggingen aan getuigen als instrument in de opsporings- en vervolgingspraktijk te hanteren. Wel delen zij de in het wetsvoorstel en door de PEC getrokken conclusie dat afspraken met (criminele) getuigen niet zomaar moeten kunnen worden gebruikt. Deze methode kent teveel risico's die in feite inherent zijn aan de methode zelf; wat overigens tevens betekent dat het uiterst moeilijk is die risico's ook op een goede wijze te beperken en in te kaderen. Zij komen daar nog op terug. Dat neemt evenwel niet weg dat er omstandigheden zijn waarin het reëel is om de toevlucht te nemen tot deze methode.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen om een nadere schets van het karakter van een afspraak met een criminele getuige. Moet een dergelijke afspraak nu wel of niet worden gezien als een opsporingsmethode. Uit de plaatsing in het wetboek moet worden afgeleid dat dit niet het geval is. Anderzijds wordt een en ander wel heel nadrukkelijk in verband gebracht met het opsporingsbelang. Bijvoorbeeld artikel 44a legt een directe koppeling met de opsporing.

Tegen het wetsvoorstel is wel ingebracht dat de hardheid van de toezeggingen die aan de getuigen kunnen worden gedaan, te gering zal zijn om succesvol te zijn. Het OM kan immers geen harde toezeggingen doen, om niet aan de autonomie van de rechter te raken. Deze kritiek deelt de regering niet, met als voornaamste motief dat de strakke normering voorop moet staan en het aantal gevallen waarin van de regeling gebruik wordt gemaakt toch gering zal zijn. Dit zijnde vragen de leden van de fracties van de RPF en het GPV zich af of de regeling, op die wijze opgevat, een toevoeging zal zijn aan de huidige praktijk dat toch al met enige clementie jegens meewerkende getuigen en verdachten wordt opgetreden, ook als het gaat om de strafmaat.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen dat het onderhavige wetsvoorstel, om een betrouwbare en normerende regeling te kunnen zijn in deze moeilijke problematiek, zich moet richten op twee hoofddoelen:

- a. het beperken van de opportuniteitsvrijheid van het OM, en
- b. het scheppen van voorwaarden voor een betrouwbaar bewijs.

In dit verband vragen deze leden waarom er niet de voorkeur aan is gegeven nader te omschrijven welke (soort van) afspraken een ongeoorloofde hantering van de opportuniteitsvrijheid inhouden, in plaats van zich te richten op het regelen van alleen de wel toelaatbare afspraken. Zij merken op dat de straftoemingsvrijheid van de rechter, onzekerheid schept in de fase van de onderhandelingen met de beoogde getuige. Wat zal de werkelijke uitkomst zijn van zijn eigen strafzaak? Een aspect dat daarbij niet over het hoofd gezien moet worden, is dat bij een onzekere uitkomst op het moment van de medewerking de getuige wordt verleid tot het oppoetsen van zijn bijdrage aan de opsporing om zijn positie in zijn eigen strafzaak te verbeteren.

Overigens achten de leden van de fracties van de RPF en het GPV het juist dat de rechter niet tevoren wordt gebonden aan de toezeggingen van het OM. De vraag is echter of dit voldoende uit de wet blijkt. In artikel 44a

wordt gesproken over «op vordering van de officier van justitie vermindert de rechter ... de straf...» Hier blijkt niet uit dat hij vrij is om hiertoe al dan niet over te gaan.

De bedoeling van het streven om de rechter uitdrukkelijk niet te binden aan de toezeggingen van het OM is de onafhankelijkheid van de rechter niet te schenden. Deze leden vragen hoe met die onafhankelijkheid te verenigen is dat de rechter dan toch gebonden is aan een bepaalde aard en omvang van de strafvermindering.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vrezen dat de directe verbinding van het uiteindelijke voordeel dat aan de criminele getuige kan worden toegezegd, met het aandeel in de strafzaak tegen de te vervolgen verdachte de betrouwbaarheid van de verklaring van de getuige onder druk kan zetten. Het voorstel gaat van de volgorde uit dat eerst de rol van getuige wordt gespeeld, terwijl pas daarna de berechting volgt. In Engeland daarentegen is een van de mogelijkheden om aan het verbod van drukuitoefening op de getuige te voldoen, dat de getuige moet zijn veroordeeld vóórdat hij zijn verklaring aflegt tegen zijn medeverdachten. Dit doet de vraag rijzen of de keuze die in dit wetsvoorstel is gemaakt, niet juist drukuitoefening op de getuige in de hand werkt, in plaats van tegenwerkt.

Deze leden vragen of in dit verband niet al te luchthartig over de onderhandelingsvrijheid van de getuige wordt gesproken. Immers, gelet op de eigen delicten van de criminele getuige kan het OM de beoogde getuige behoorlijk onder druk kan zetten.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het wenselijk is afwegingen van twee verschillende gerechten in twee verschillende strafzaken zo strak aan elkaar te koppelen als in het onderhavige wetsvoorstel is voorzien. Het optreden van de getuige in de ene rechtszitting is bepalend voor de strafmaat in zijn eigen proces. De mate waarin de getuige heeft bijgedragen aan de veroordeling van de verdachte wordt uiteindelijk door de rechter in zijn bewijsredenering bepaald. Anderzijds heeft het tweede gerecht grote invloed op de beloning van de bijdrage voor het eerste gerecht en is in staat om de facto de beloning teniet te doen, terwijl de getuige zijn verklaring dan niet meer kan intrekken.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel alsmede de daaraan gewijde commentaren geven hen aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen en het stellen van een aantal vragen.

In beginsel stemmen de leden van de SGP-fractie in met een regeling waarin een wettelijke basis wordt gegeven aan afspraken tussen het OM en een «getuige/verdachte», dat wil zeggen een verdachte die bereid is een getuigenverklaring af te leggen in een strafzaak tegen een andere verdachte. Zij achten zulk een regeling niet bij voorbaat zonder bezwaren. Hoezeer ook bedoeld voor uitzonderlijke situaties en met grote terughoudendheid gehanteerd, achten zij het gevaar van afglijden en het risico van wederzijdse afhankelijkheid tussen het OM en criminele getuigen niet uitgesloten.

3. Doel en strekking van de regeling

De leden van de PvdA-fractie steunen het voorstel om deals met criminele getuigen alleen bij zware misdrijven toe te laten. Wel vragen zij zich af, in navolging van de NOvA, of het criterium in artikel 226g, eerste lid, niet iets te ruim is geformuleerd. Dat laat namelijk de mogelijkheid open voor het toepassen van de regeling bij bijvoorbeeld het georganiseerd omkatten van auto's. Vindt de regering bij dergelijke misdrijven het inzetten van criminele getuigen verantwoord? Zo nee, dan zouden de leden graag willen vernemen bij welke misdrijven de regering het sluiten van deals met criminelen wel gerechtvaardigd vindt.

In het wetsvoorstel staat omschreven dat de regeling alleen kan worden toegepast bij zeer ernstige strafbare feiten, waar een gevangenisstraf van acht jaar of meer op staat en misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, die gepleegd zijn in georganiseerd verband en gezien hun aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. De leden van de fractie van D66 vinden de kwalificatie «gezien hun aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven» niet geheel helder. Kan deze kwalificatie niet tot interpretatieproblemen leiden? Hoe verhoudt het doel van het wetsvoorstel, namelijk het regelen van de wijze waarop rechtmatig een getuigenverklaring kan worden afgelegd, zich tot deze onheldere kwalificatie? Is het niet van belang om het bereik van het wetsvoorstel nauwkeuriger te omschrijven? Het is de leden van de D66-fractie in dit kader ook nog niet duidelijk of via de strafbare voorbereidingshandeling ook gedragingen waarvoor minder dan acht jaar kan worden gegeven onder het bereik van het ontwerp vallen. Dient het instrument niet beperkt te worden tot zaken van leven en dood, zaken die de staatsveiligheid betreffen en georganiseerde misdaad waarbij criminele organisaties in het geding zijn? In het verlengde van voornoemde vraag is onduidelijk waarom de regering is afgeweken van de begrenzing van de richtlijn «afspraken met criminelen» van 1997, waarin wordt gesproken van zaken van georganiseerde criminaliteit of zaken van leven en dood? Voorts achten de leden van de fractie van D66 het wenselijk dat de regering nader ingaat op de verhouding tussen enerzijds het restrictieve karakter van de mogelijkheid om toezeggingen aan criminele getuigen te doen en anderzijds de mogelijkheden om het instrument in te zetten? De regering stelt in de memorie van toelichting dat een getuigenverklaring wordt afgelegd door een persoon die zelf als verdachte is aangemerkt, hetzij in dezelfde zaak, hetzij in een andere zaak. Voorwaarde voor deze regeling is dat degene die een getuigenverklaring wil afleggen een hoofdstraf heeft te duchten naar aanleiding van strafbare feiten waar hij zelf van wordt verdacht. De leden van de fractie van D66 achten een toelichting van de regering op deze zinnen wenselijk. Waarom is bijvoorbeeld niet als vereiste gesteld dat de criminele getuige zelf verdacht is van deelname aan een criminele organisatie? Met betrekking tot het rekwireren van een lagere hoofdstraf door de officier van justitie vragen de leden van de fractie van D66 de regering of de officier van justitie hierin alle vrijheid heeft, behoudens de drie uitzonderingen die in de memorie van toelichting zijn gegeven?

Dat het gebruik van een toezegging aan een verdachte in ruil voor een verklaring slechts in een zeer beperkt aantal gevallen kan worden gebruikt, dient duidelijk in deze wettelijke basis naar voren te komen. De leden van de fractie van GroenLinks betwijfelen echter of dit uitgangspunt voldoende weerklinkt in de ruime formulering van de voorliggende wetswijziging. Is de regering het met de fractie eens dat het plegen in georganiseerd verband van de strafbare feiten zoals in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering omschreven niet betekent dat er sprake is van georganiseerde misdaad zoals gedefinieerd door de PEC? Is het de bedoeling geweest van de regering om ook voorbereidingshandelingen in aanmerking te laten komen voor deze regeling? Zo ja, is dat niet in strijd met het uitgangspunt dat de regeling zeer terughoudend moet worden aangewend? Waarom is er niet vastgehouden aan de formulering van de richtlijn «afspraken met criminelen» van 1997, waarin wordt gesproken van zaken van georganiseerde criminaliteit of zaken van leven en dood, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks? Wat vindt de regering van het voorstel van de NOvA om de afspraken te beperken tot zaken van leven of dood, zaken die de staatsveiligheid betreffen en om georganiseerde

misdaad waarbij criminele organisaties, zoals omschreven door de PEC, in het geding zijn?

Worden nadere criteria uitgewerkt voor de bepaling welke getuige in aanmerking komt voor een afspraak? Zo nee, waarom niet? Zou een bijkomende eis voor de getuige niet dienen te zijn dat deze verdacht wordt van deelname aan een criminele organisatie?

De deal wordt afgesloten met een persoon die zelf verdachte is, hetzij in dezelfde zaak, hetzij in een andere zaak. De leden van de SP-fractie vinden in het voorstel niets terug over de strafrechtelijke zwaarte van deze criminele getuige. Zij vragen zich af of er ook grenzen zijn met wie een deal mag worden afgesloten. Graag vernemen zij van de regering wat zij hiervan vindt en of zij van oordeel is dat hier een bepaling over zou moeten worden opgenomen in de wet.

Het doel van het wetsvoorstel is te regelen hoe rechtmatig een getuigenverklaring kan worden afgelegd, die niet op andere wijze dan met behulp van een dergelijke toezegging aan getuigen kan worden verkregen. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of zij hieruit moeten begrijpen dat de rechter-commissaris de noodzaak van deze methode ook vanuit die invalshoek moet toetsen. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, waaruit blijkt dat dan in de wettekst?

Toezeggingen aan getuigen kunnen alleen inhouden dat het OM strafvermindering zal bevorderen in zaken waarin het opleggen van de hoofdstraf aan de orde is. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen waarom in de wet wel is omschreven in welke mate de straf precies kan worden verminderd door de rechter (artikel 44a), terwijl de aard van de toezeggingen van het OM niet nader in de wet is omschreven.

Ondanks de beperking van de toezeggingen tot de omvang van de hoofdstraffen acht de regering kennelijk nog andere afspraken tussen OM en getuige mogelijk. Is dit wel wenselijk? Wordt hiermee niet alsnog de deur opengezet naar een schemergebied van afspraken waarop het toezicht niet afdoende kan zijn? Kan een overzicht worden verstrekt van de afspraken waarop hier wordt gedoeld?

De inhoud van de toezegging moet worden vastgelegd. Maar hoe kom je er achter dat er niet-vastgelegde afspraken zijn?

Hoe moet de omstandigheid dat nog andere afspraken worden toegestaan worden gezien in het licht van de stelling dat artikel 44a een limitatieve opsomming geeft?

Toezeggingen kunnen alleen door het OM worden gedaan. Kan die bevoegdheid ook worden gemandateerd aan de politie, dus mits het OM maar de verantwoordelijkheid blijft dragen? Kan de bevoegdheid worden gemandateerd aan een hulpofficier van justitie, veelal een politie-ambtenaar?

Onder de voorgestelde regeling valt niet het uitkeren van een beloning aan degene die tot de oplossing van een misdrijf heeft bijgedragen. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen om dit nader toe te lichten. Een dergelijke beloning valt onder de tip- en toengeldregeling, aldus de memorie van toelichting (blz. 7 MvT), waarbij niet van belang is of die tipgever te zijner tijd eventueel getuigt. Kan het voorkomen dat een tipgever, in dezelfde zaak als zijn tip, ook nog eens wordt opgeroepen als criminele getuige? Waarom zou in het bijzonder van een geldelijke beloning geen sprake kunnen zijn, in het geval het misdrijf waarvoor de getuige terecht staat, helemaal niets te maken heeft met de zaak waarin hij getuigt?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen overigens vast dat de PEC wel een beloning volgens de tipgeldregels als tegenprestatie mogelijk achtte.

Een toegezegd voordeel mag alleen verband houden met de getuige zelf. Dus niet met diens familie of nog anderen. Heeft deze stelling alleen

betrekking op de toezeggingen die betrekking hebben op het bevorderen van de vermindering van de straf, of ook op alle andere toezeggingen? Acht de regering daarmee, bijvoorbeeld het vragen van een vrijgeleide voor de vrouw van de getuige niet aanvaardbaar? Kan overigens nader worden beargumenteerd waarom een afgesproken voordeel geen betrekking zou kunnen hebben op een ander, in het bijzonder naaste familieleden? Wat het verschoningsrecht van de getuige betreft, is immers evenzo geregeld dat dit recht niet alleen betrekking heeft op de getuige zelf, maar ook op diens naaste verwanten. Is hierin geen parallelie aan de orde? Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich op dit punt met de thans geldende richtlijn van het OM? Waaruit blijkt uit de wettekst dat toezeggingen geen voordelen kunnen inhouden voor derden?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de voorgestelde regeling afwijkt van de richtlijn van 1997 wat betreft de strafbare feiten waarvoor deze kan worden toegepast. Waarom is niet de beperking gehandhaafd tot zaken van leven en dood, zaken die de staatsveiligheid betreffen en georganiseerde misdaad?

Niet is aangegeven welke getuige in aanmerking komt voor het maken van een afspraak. Betekent dit, zo vragen deze leden, dat iedere verdachte van een strafbaar feit, die waardevolle informatie kan geven, in aanmerking komt voor een afspraak. Waarom is niet als vereiste gesteld dat de getuige tevens zelf verdachte moet zijn van deelname aan een criminele organisatie?

4. Rechterlijk toezicht op het totstandkomen van de afspraak tussen officier van justitie en getuige

De VVD-fractie gaat er van uit, dat de «afspraak» zoals bedoeld in artikel 226g e.v. een overeenkomst is in de zin van het Burgerlijk Wetboek. De officier van justitie onderhandelt met de toekomstige getuige en zal, indien hij tot overeenstemming is gekomen, het resultaat voorleggen aan het College van procureurs-generaal, dat zich laat adviseren door de Centrale Toetsingscommissie van het OM. Vervolgens legt de officier van justitie de voorgenomen afspraak ter toetsing voor aan de rechter-commissaris. Oordeelt deze de afspraak rechtmatig, dan komt deze tot stand (artikel 226h, derde lid).

De leden van de VVD-fractie menen, dat dit het juridisch relevante moment is waarop de overeenkomst tot stand komt.

Als dit juist is, is dan de periode voorafgaande aan het rechtmatigheidsoordeel van de rechter-commissaris te beschouwen als de pre-contractuele fase waarin de officier van justitie als partij kan worden gehouden aan gewekte verwachtingen op basis van gedane toezeggingen? Welke vrijheid behoudt de rechter-commissaris de facto om in zijn rechtmatigheidstoets het onderhandelingsresultaat van het OM te verwerpen?

De rechter-commissaris brengt de overeenkomst (de «afspraak») juridisch tot stand. Wordt hiermee niet de rechter-commissaris de contractpartner van de criminele getuige? Hoe verdraagt dit zich met de rechterlijke onafhankelijkheid? Nu de toetsing door de rechter-commissaris geen volle toetsing is maar een beperkte rechtmatigheidstoets, zit in die toets dan wel begrepen een controle op de vereisten voor het rechtsgeldig kunnen sluiten van een overeenkomst?

Waarom heeft de regering er niet voor gekozen, weliswaar de rechter-commissaris de afspraak te laten toetsen, maar deze juridisch nadrukkelijk tot stand te laten komen tussen de officier van justitie en de criminele getuige, vergelijkbaar met de overeenkomst onder opschortende voorwaarde zoals die wordt gesloten door een curator?

Naar het oordeel van de VVD-fractie wordt met dit laatste meer recht gedaan aan de rol van de officier van justitie als leider van het opspo-

ringsonderzoek. Bovendien blijft, nu de minister van Justitie volledig verantwoordelijk is voor het handelen van het OM, de ministeriële verantwoordelijkheid volledig ingevuld. In verband hiermee lijkt het de leden van de VVD-fractie dan wel noodzakelijk, dat in tegenstelling tot de nieuwe richtlijn van het College van procureurs-generaal, de voorzitter van het College altijd met de minister van Justitie in overleg treedt en niet «zo daarvoor enige aanleiding bestaat» (blz. 23 MvT).

Overigens lijkt de regering, in tegenstelling tot de redactie van de artikelen 226h en 226i, in het voorgestelde artikel 192, tweede lid, uit te gaan van een tot stand gekomen afspraak tussen de officier van justitie en de criminele getuige. Kan de regering hierover meer duidelijkheid verschaffen?

Hoewel de leden van de CDA-fractie de gekozen benadering (via een gerechtelijk vooronderzoek en een toetsing door de rechter-commissaris) een verstandige vinden willen zij toch gaarne een reactie op de beschouwing van Otte op bladzijde 115/116 van zijn artikel. Hij wijdt op die pagina's een passage aan de positie van de rechter-commissaris en met name aan het feit dat de rechter-commissaris onder invloed van het wetsontwerp bijzondere opsporingsbevoegdheden (thans voorliggend bij de Eerste Kamer) een andere rol, meer op afstand ten aanzien van de concrete opsporing, gaat spelen. Is de gedachte van Otte juist dat het nu voorliggende wetsontwerp en de rol die de rechter-commissaris heeft te vervullen op gespannen voet staat met het wetsontwerp bijzondere opsporingsbevoegdheden?

De leden van de D66-fractie stemmen in met de voorgestelde regeling om de rechter-commissaris de rechtmatigheid van de afspraak tussen de getuige en de officier van justitie binnen het formeel kader van het gerechtelijk vooronderzoek te laten toetsen. Wat is echter het geval als de rechtbank op de terechtzitting tot een tegengesteld oordeel als dat van de rechter-commissaris komt over de rechtmatigheid van de gemaakte afspraak? Wordt er een standaardformulier gebruikt om de gemaakte afspraken op te noteren? Dienen, op straffe van niet-ontvankelijkheid van het OM, alle gemaakte afspraken te worden vermeld? Wordt er disciplinair opgetreden tegen officieren, die (bepaalde aspecten van) afspraken niet hebben vermeld?

De GroenLinks-fractie acht een vroegtijdige rechterlijke bemoeienis van groot belang voor de rechtmatigheid van de totstandkoming van de afspraak. Wel vraagt zij de regering of niet expliciet geregeld zou moeten worden dat alle relevante bescheiden omtrent de verklaring die een verdachte heeft gedaan op basis van een afspraak die door de rechter-commissaris wordt afgekeurd, worden vernietigd. Zo nee, brengt dit niet het gevaar mee dat deze verklaring of de voorgenomen afspraak alsnog een rol speelt bij de vervolging van de betreffende verdachte?

Wat betreft het rechterlijke toezicht op het totstandkomen van de afspraak tussen de officier van justitie en de getuige is in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek een taak toegekend aan de rechter-commissaris. Zal deze constructie geen afbreuk doen aan de vereiste slagvaardigheid in de opsporing, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Is de positie van de rechter-commissaris principieel wel een juiste? Is het waarschijnlijk dat een tot stand gekomen overeenkomst snel zal worden opgebroken? Zal de marginale toets van de rechter-commissaris veel toevoegen aan de rechtmatigheidstoets door de officier van justitie?

5. Inbedding van de regeling in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek

De leden van de fractie van de PvdA zijn verheugd dat wordt voorgesteld om de totstandkoming van de afspraken te laten plaatsvinden onder rechterlijk toezicht. Wel zijn zij van mening dat de controle door de rechter-commissaris op enkele punten verduidelijking behoeft. Zo is de bedoeling dat de rechter-commissaris de afspraak slechts op rechtmatigheid toetst en alleen kijkt of een redelijk oordelend officier van justitie tot de afspraak kon komen. Het feit dat de rechter-commissaris ook een oordeel moet geven over de subsidiariteit en de proportionaliteit van de afspraak suggereert een uitgebreidere toetsing door de rechter-commissaris. De leden van de PvdA-fractie zouden graag meer duidelijkheid op dit punt verkrijgen.

In het wetsvoorstel wordt niet aangegeven of de schriftelijke bescheiden van een voorgenomen afspraak ook tot de processtukken blijven behoren wanneer een afspraak niet tot stand komt, omdat deze niet rechtmatig wordt geoordeeld. Een wettelijke waarborg voor vernietiging van de verstrekte gegevens ontbreekt. De leden van de fractie van de VVD vragen wat de zienswijze van de regering is op dit punt.

Het is mogelijk dat het maken van een afspraak zich pas in de fase van het hoger beroep voordoet. De VVD-fractie vraagt zich af of in het wetsvoorstel niet expliciet de advocaat-generaal moet worden opgenomen, zijnde de vertegenwoordiger van het OM die in hoger beroep de zaak feitelijk behandelt.

Wat is het nut en de noodzaak van het beëdiggen van de getuige, zo vragen de leden van de fractie van het CDA. Kan een dergelijke (veelal criminele) getuige ook meened plegen? Wat is de waarde van een beëdiging bij dit soort getuigen? Wordt op deze manier niet een soort van schijn waarheid opgeroepen?

In het gerechtelijk vooronderzoek vormt de rechter-commissaris zich een oordeel over de subsidiariteit en de proportionaliteit van het middel. Kan de regering het begrip proportionaliteit in dit verband nader toelichten, zo vragen de leden van de fractie van D66. Wenselijk is het om nader in te gaan op de proportionaliteit tussen de criminele getuige en de verdachte tegen wie de getuige wordt ingezet. Verwacht de regering dat de rechter zich zal houden aan de marges van het begrip rechtmatigheidstoets, zoals de regering die omschrijft?

De rechtmatigheidstoets door de rechter-commissaris bevat een formele component, namelijk het beoordelen of de feiten in aanmerking komen voor het doen van een toezegging en voor welke feiten de verdachte in zijn eigen strafzaak wordt vervolgd. Een getuige zal een groot deel van zijn informatie op tafel moeten leggen nog voordat de afspraak tussen hem en de officier van justitie is goedgekeurd. Verwacht de regering niet dat veel getuigen dit een risico vinden die het aangaan van een afspraak negatief zal beïnvloeden?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of ook de schriftelijke bescheiden van een voorgenomen afspraak tussen de officier van justitie en een criminele getuige tot de processtukken behoren, wanneer een afspraak niet tot stand komt, omdat de afspraak niet rechtmatig wordt beoordeeld. Heeft de verdediging recht op inzage in deze stukken? Dient er een wettelijke waarborg te komen voor de vernietiging van de verstrekte gegevens? Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de SGP-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe zich het verwachte oordeel over de proportionaliteit en de subsidiariteit van de rechter-

commissaris verhoudt tot de bepaling dat de rechter-commissaris rekening houdt met de «dringende noodzaak» en «het belang van het verkrijgen van de door de getuige af te leggen verklaring». Is dit een bewuste beperking van de proportionaliteitstoets? Kan de regering nader uiteenzetten op welke wijze het OM het proportionaliteitsbeginsel moet toepassen bij de bepaling in welke situaties en ten opzichte van welke verdachte een getuige kan worden ingezet in ruil voor strafvermindering? Welke criteria gelden voor het moment waarop kan worden bepaald dat een toezegging aan een getuige een ultimum remedium is? Welke inspanningen moet het OM zich hebben getroost om op een andere manier voldoende bewijzen te vergaren? Wat vindt de regering van de kritiek van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) dat een gemaakte afspraak met een getuige de opsporing kan doen verslappen, waardoor de subsidiariteit kunstmatig in stand zou worden gehouden? Indien de regering dit onderkent, ziet zij manieren om een dergelijk risico te verkleinen?

Waarom is er geen beroepsmogelijkheid opgenomen voor de getuige tegen de afwijzing van de afspraak door de rechter-commissaris en voor de verdachte te wiens laste de getuigenverklaring wordt afgelegd tegen de totstandkoming van de afspraak? Waarom is er niet gekozen voor eenzelfde bepaling als in artikel 226b, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, inzake bedreigde getuigen? Kan de regering zijn bezwaren hiertegen nader uiteenzetten en afzetten tegen de regeling voor bedreigde getuigen?

Ook de leden van de SGP-fractie vragen de regering of het achterwege laten van een rechtsmiddel, analoog aan artikel 226b, tweede lid, principieel juist is.

De leden van de SP-fractie begrijpen niet waarom de toetsing door de rechter-commissaris geen volledige toetsing is op de rechtmatigheid van de voorgenomen afspraak. Is het niet van cruciaal belang om juist in dit voorstadium een gedegen integrale toetsing te laten plaatsvinden op de bewijskracht van de afgelegde verklaring, de beoogde strafvermindering en de noodzaak van een dergelijke deal? Wat is er op tegen om een dergelijke toetsing te laten plaatsvinden, zo vragen de leden de regering.

Het rechterlijk toezicht wordt geregeld door dit in te kaderen in het gerechtelijk vooronderzoek. Deze keuze wordt onder meer gemotiveerd, begrijpen de leden van de fracties van de RPF en het GPV (blz. 10 MvT) met een verwijzing naar de klassieke taak van de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek: het opnemen van getuigenverklaringen. Verder wordt gewezen op het verschil met de in het wetsvoorstel bijzondere opsporingsmethoden opgenomen regeling van de telefoontap en de voorlopige hechtenis. De elders wel gebruikte argumentatie, erkenning in een vroeg stadium van de verdachte als procespartij, wordt hier niet genoemd, en lijkt ook niet te hebben meegewogen. Is dit juist? Welke rol speelt het oogmerk (zie artikel 226j, vierde lid) de verdachte in onwetendheid te laten? Ter vergelijking zij gewezen op de wijze waarop in de praktijk artikel 207, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering werd toegepast om de telefoontap zo lang mogelijk geheim te houden. Het eerste verhoor werd uitgesteld totdat de rechter-commissaris het onderzoek voltooid achtte. Artikel 200, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering verplichtte dan tot een oproep aan de verdachte. Moet uit de keuze voor het gerechtelijk vooronderzoek en de bewoordingen in de toelichting worden afgeleid, dat het de bedoeling is in dit geval een klassiek gerechtelijk vooronderzoek te laten lopen, waarin de rechter-commissaris met gebruikmaking van het scala van bevoegdheden als leider van het onderzoek naar eigen inzicht de zaak tot klaarheid brengt? In zekere zin is sprake van een dubbele rechterlijke toets. Eerst door de rechter-commissaris, later door de zittingsrechter. De leden van de fracties

van de RPF en het GPV vragen of op deze manier niet een opeenstapeling van procedures ontstaat. De rechter-commissaris beslist over de afspraak en verhoort. Vervolgens is er mogelijk een beroep door het OM. Daarna komt het hele gebeuren ter zitting nog weer terug. Zal een en ander niet afschrikwekkend werken op de bereidheid van getuigen om mee te werken?

Voorts stellen deze leden vast dat een getuige daarmee tenminste drie keer wordt gehoord: de eerste keer om vast te stellen of de afspraak rechtmatig is, de tweede keer na beëdiging (beide keren door de rechter-commissaris) en vervolgens ter terechtzitting. Is dit liefst drie maal horen (en afhankelijk van beroepsprocedures nog meer) noodzakelijk? In welk opzicht verschillen de beide verhoren door de rechter-commissaris? De toets van de rechter-commissaris is marginaal. Op blz. 11 van de memorie van toelichting schrijft de regering dat niet de bewijskracht wordt getoetst, maar dat de beoordeling wel plaatsvindt in het licht van de door de zittingsrechter te beoordelen bewijskracht van het getuigenis ter terechtzitting. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen om dit nader toe te lichten. Zal de toets van de rechter-commissaris zich niet vooral moeten richten op de beoordeling van de betrouwbaarheid van de getuige en de deugdelijkheid van zijn getuigenis, en verder niet? Uit de toelichting valt dit niet eenduidig af te leiden. Voorts valt op dat een dergelijke beoordeling niet in artikel 226h, derde lid, is vermeld. En overigens is de inhoud van de verklaring bij de toets die de rechter-commissaris uitvoert nog niet bekend; immers het verhoor vindt pas na goedkeuring plaats (artikel 226j, eerste lid) Hoe staat de regering tegenover de suggestie, dat de rechter-commissaris de bevoegdheid heeft bij gebleken onbetrouwbaarheid af te zien van het vastleggen van de verklaring?

De voorgestelde regeling komt er op neer dat indien de rechter-commissaris de afspraak onrechtmatig oordeelt, de afspraak vervolgens niet tot stand komt. De leden van de fracties van de RPF en het GPV nemen aan dat met dit besluit niets is gezegd over de vraag of deze getuige al dan niet in het verdere verloop van het proces nog als getuige wordt opgeroepen.

Er is geen recht voor de getuige opgenomen om te opponeren tegen de afwijzing van de totstandkoming van de afspraak. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen de regering om een nadere toelichting op de afweging die hier is gemaakt. Keerzijde van het niet totstandkomen van de verklaring kan immers zijn dat er helemaal geen sprake zal zijn van een deugdelijk getuigenis, met name indien het OM geen heil ziet in het aantekenen van hoger beroep. Ook kan het zijn dat de getuige de kans op schoon schip maken wordt ontnomen.

Een verklaring die is voorafgegaan door een goedgekeurde afspraak kan onder ede worden afgenomen. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen hoe die eedaflegging zich verhoudt met het feit dat ter zitting opnieuw een eed wordt afgelegd. Is het noodzakelijk om hierin af te wijken van de normale procedures voor getuigen? Is het juist dat een beëdigde getuige niet per definitie ook ter terechtzitting verschijnt en in hoeverre is dat wenselijk, juist als het om een criminele getuige gaat?

Van de rechter-commissaris wordt een oordeel over de proportionaliteit en de subsidiariteit van het middel verlangd. Betekent, zo vragen de leden van de SGP-fractie, de in artikel 226h, derde lid, genoemde elementen «dringende noodzaak» en «belang van het verkrijgen van de door de getuige af te leggen verklaring» niet een verenging van het begrip proportionaliteit? Zou de memorie van toelichting geen aandacht hebben moeten besteden aan de proportionaliteit tussen de criminele getuige en de verdachte tegen wie de getuige wordt ingezet? Kan dit alsnog in de beantwoording van het verslag geschieden.

Wat betreft de vereiste subsidiariteit stellen deze leden de vraag of hierin niet gaandeweg verandering kan optreden naarmate meer bewijsmateriaal wordt gevonden. Is zelfs niet denkbaar dat, zodra de dealgetuige-constructie in gang wordt gezet, de opsporing verslapt, waardoor de subsidiariteit kunstmatig in stand wordt gehouden? De voorgestelde toetsing door de rechter-commissaris is geen volle toetsing maar een toetsing van de rechtmatigheid, aldus de memorie van toelichting. Brengt de materiële component in die toetsing (is de inzet van het middel proportioneel en noodzakelijk gegeven de stand van het onderzoek dat door de officier van justitie wordt gepresenteerd) niet mee dat (een groot deel van) de inhoud van de verklaring in de overweging meegenomen moet worden om tot een goede beoordeling te komen? Is het reëel om te verwachten dat een getuige een groot deel van zijn belastende verklaring prijs geeft voordat de afspraak daadwerkelijk is ondertekend? Deelt de regering niet de verwachting van de Recherche Adviescommissie (RAC) dat niet veel getuigen bereid zijn om op een dergelijke (zoals aangegeven) wijze een afspraak aan te gaan en dat dit de bereidheid tot het aangaan van een afspraak negatief zal beïnvloeden?

Indien de mogelijkheid van het maken van een afspraak zich pas in de fase van hoger beroep voordoet, kan het OM daarvan mededeling doen aan het gerechtshof. Het gerechtshof kan de zaak ingevolge artikel 415 jo. 316 in handen stellen van de rechter-commissaris. Indien laatstgenoemde de afspraak niet rechtmatig oordeelt, kan de officier van justitie hoger beroep aantekenen bij de rechtbank (artikel 226i, tweede lid). Kan de regering ingaan op de door NVvR gestelde vraag of dit te verenigen is met artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBP (vereiste van impartial tribunal)?

6. Toepassing van het opportuniteitsbeginsel

De leden van de fractie van de PvdA hebben enkele vragen bij de toezeggingen die het OM in ruil voor het afleggen van de verklaring kan doen. De regering stelt dat geen toezeggingen kunnen worden gedaan over bijkomende straffen en maatregelen. Tegelijkertijd wordt niet beoogd een sluitende regeling te treffen voor alle afspraken tussen OM en verdachte. In antwoord op een vraag van de Raad van State wordt gesteld dat toezeggingen die niet gerelateerd zijn aan het verkrijgen van strafvermindering niet vallen onder de onderhavige regeling. Dat zou betekenen dat het OM een toezegging zou kunnen doen om geen vordering in te stellen tot ontneming van op criminele wijze verkregen vermogens, zolang maar geen strafvermindering wordt geëist. Ook andere toezeggingen zouden op deze manier kunnen worden gedaan. Ook zou het OM kunnen toezeggen te bemiddelen bij het treffen van een schikking met andere instanties zoals de belastingdienst of justitiële autoriteiten van andere staten kunnen verzoeken niet tot vervolging vanwege in die landen begane strafbare feiten over te gaan. De leden van de PvdA-fractie zouden graag willen vernemen hoe de regering denkt over de mogelijkheden de nu voorgestelde wettelijke regeling te omzeilen. Zouden dergelijke afspraken ook niet aan de rechter-commissaris moeten worden voorgelegd?

De officier van justitie die de strafzaak tegen de getuige vervolgt zal niet dezelfde behoeven te zijn als de officier van justitie die de afspraak maakt. De VVD-fractie is met de regering van oordeel, dat er veel voor te zeggen is dat beide beslissingen niet door één en dezelfde functionaris worden genomen (blz. 13 MvT). Het lijkt opportuun, ter wille van landelijke uniformiteit, om de afspraken zo veel mogelijk door dezelfde functionarissen te laten maken, bijvoorbeeld de CID-officieren van justitie. Wat is het standpunt van de regering hierover?

De leden van de CDA fractie zouden graag een reactie willen vernemen van de regering op de verhandeling van Otte (blz. 114) over het wel of niet verlenen van totale immuniteit aan de getuige. Hij is namelijk van mening dat in strafzaken wel degelijk immuniteit wordt verleend bijvoorbeeld door het feit dat het OM slechts een selectie van strafbare feiten ten laste legt en door het sepotbeleid. Een volgend aspect dat de leden van de CDA-fractie bezig houdt is de vraag of naast de in het wetsvoorstel aangeboden strafvermindering, ook nog andere toezeggingen aan de verdachte c.q. getuige mogelijk blijven, bijvoorbeeld de toezegging dat wederrechtelijk verkregen voordeel niet of gedeeltelijk niet ontnomen wordt aan de verdachte. De leden van de CDA-fractie hebben onoverkomelijke bezwaren tegen deze niet door een wet genormeerde mogelijkheden. Wat is dan nog het normerend karakter van het wetsontwerp zo vragen de leden van de CDA- fractie. Het lijkt hen van essentieel belang dat de regering klare wijn schenkt op dit gevoelige punt.

In de memorie van toelichting stelt de regering dat de inhoud van de toezegging door de officier van justitie alleen betrekking mag hebben op het bevorderen van de toepassing en de uitvoering van hoofdstraffen. Over bijkomende straffen kan geen toezegging worden gedaan. Hoe is te controleren of de officier van justitie niet heeft onderhandeld over de inhoud van de tenlastelegging? De leden van de fractie van D66 vragen de regering of reeds in een vroegtijdig stadium door het OM expliciet aan de verdachte wordt duidelijk gemaakt dat sancties als ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en verbeurdverklaring ten volle kunnen worden opgelegd? Kunnen wel afspraken worden gemaakt in het kader van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS) met getuigen, die in het buitenland gedetineerd zijn? Kan dat tot gevolg hebben dat de door de buitenlandse rechter opgelegde straf gedeeltelijk niet ten uitvoer zal worden gelegd?

De regering sluit niet uit dat direct aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming gelieerde bevoegdheden van het OM onderdeel kunnen uitmaken van een afspraak. Hoe verhoudt zich dit met het uitgangspunt dat rechterlijke beslissingen dienen te worden tenuitvoergelegd en de opmerking even verderop in de memorie van toelichting, dat «de suggestie dat aan de uitspraak van de rechter niet het daarin besloten gevolg behoeft te worden gegeven, zelfs voordat deze uitspraak is gedaan, niet dient te worden gewekt»? Is de officier van justitie bevoegd om regime-versoepeling toe te zeggen met de mededeling dat dit geldt voor het geval de rechter de eis tot strafvermindering niet zal willen volgen? Bestaat de kans dat rechters aan dit type getuigen in hun strafzaak hogere hoofdstraffen zullen opleggen om als het ware compensatie voor de vermindering in te bouwen?

De GroenLinks-fractie onderschrijft het in stand blijven van het opportunitetsbeginsel, maar wil wel van de regering weten of de getuige in voldoende mate wordt geïnformeerd over de consequenties hiervan. Is de verdachte zich ervan bewust dat alle bijkomende straffen en maatregelen ten volle kunnen worden opgelegd? Wordt dit bij de onderhandelingen duidelijk vermeld en in de afspraak expliciet opgenomen? Acht de regering het verantwoord dat het OM toezeggingen met betrekking tot zijn aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming gelieerde bevoegdheden doet en deze afhankelijk stelt van de uitspraak van de rechter? Zo ja, wordt met een dergelijke praktijk niet de indruk gewekt dat het OM het rechterlijk vonnis ondermijnt, hetgeen de regering zegt te willen voorkomen?

De leden van de SP-fractie vragen zich af wat de gang van zaken zal zijn indien na het afsluiten van een deal blijkt van nieuwe strafbare feiten

tegen de criminele getuige. Kan de deal op die grond worden ontbonden, zo vragen zij de regering.

Het is de leden van de SP-fractie niet geheel duidelijk of nu wel of niet wettelijk zal worden vastgelegd dat het niet zo kan zijn dat het OM besluit niet tot executie van de door de rechter aan de criminele getuige opgelegde vrijheidsstraf over te gaan. Dit zal immers feitelijk toch leiden tot een algehele vrijwaring van straf. Graag krijgen zij hierover duidelijkheid van de regering. Bovendien vernemen zij graag hoe dit zal worden gecontroleerd.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben nog veel vragen als het gaat om de verhouding tussen de toezeggingen van het OM en het opportuniteitsbeginsel. Zij vragen zich af of in het kader van dit wetsvoorstel een deugdelijke afgrenzing bereikt is.

Met name de toets of niet zaken «oneigenlijk» tot sepot leiden, lijkt deze leden uiterst moeilijk te maken. De beperkingen, die volgens de memorie van toelichting gesteld zullen moeten worden aan de praktijk van afspraken met criminele getuigen, zijn moeilijk te controleren, zowel voor de verdediging, als voor de zittingsrechter.

Vervolgens moet genoteerd dat deze beperkingen raken aan de hantering van het opportuniteitsbeginsel in een andere strafzaak dan de in concreto voorliggende. Strafvorderlijk is er geen verantwoordingsplicht voor deze situaties, als de betrokkene niet zelf terecht staat.

De minister beoogt de vervolgingsvrijheid van het OM ondermeer zoveel mogelijk te waarborgen met de suggestie dat de officier van justitie die de strafzaak tegen de getuige vervolgt, niet de zelfde zal zijn als de officier van justitie die de afspraak maakte. Dat mag zo zijn, maar dit idee strijdt met het beginsel dat het OM in beginsel één is. Al met al, zo stellen de leden van de fracties van de RPF en het GPV levert dit genoeg vragen om de regering te verzoeken een en ander nog eens kritisch te bezien.

Het OM kan geen algehele vrijwaring van straf toezeggen. Dit is, zo stelt de regering, een nuancering van het rekwireerbeleid van het OM. Ook wordt gesteld dat geen «plea-bargaining» mag plaatsvinden: overleg over het feit dat ten laste zal worden gelegd. Deze leden achten de afgrenzing van de afspraken in de genoemde zin wenselijk, maar zij vragen of dergelijke afspraken wel te voorkomen zijn. Zal de praktijk, zeker in het licht van het opportuniteitsbeginsel, dat overigens immers overeind blijft, niet onontkoombaar tot dergelijke afspraken leiden? Met andere woorden, is niet te vrezen dat zo'n praktijk inherent is aan een stelsel waarin afspraken met criminele getuigen worden toegestaan?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het mogelijk zal zijn, als men eenmaal kiest om het controversiële fenomeen van afspraken met criminele getuigen te aanvaarden, min of meer halverwege te blijven steken, namelijk door wel strafvermindering in het vooruitzicht te stellen, maar niet toe te staan dat vrijwaring van straf wordt bevorderd. Niet ondenkbaar zal zijn dat linksom of rechtsom een grote druk zal ontstaan om alsnog tot een volledige vrijwaring van straf te komen. Nu zijn daarvoor op zichzelf zwaarwegende overwegingen: het gaat hier om zeer ernstige criminaliteit, waarbij de afweging moet zijn of het succes in de strafvervolging in concreto opweegt tegen de nadelen, die met de onderhavige voorziening samenhangen. En in deze afweging speelt een veelheid van argumenten een rol, die te maken hebben met criminele politiek, de ondermijnende kracht van de georganiseerde criminaliteit en met het vrijuit gaan van verdachten van ernstige strafbare feiten en dergelijke. Dat zijn allemaal punten die een individuele strafzaak overstijgen en betrekking hebben op het beleid, dat het OM onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voert. Kortom, wellicht doen zich omstandigheden voor waarbij niet valt uit te sluiten, dat de omstandigheden dwingen tot het niet vervolgen van een bepaalde persoon. Hoe schat de regering dit in? Werpt het wetsvoorstel daartegen

een voldoende effectieve dam op? In hoeverre deelt hij de vrees dat de grens die het wetsvoorstel trekt welhaast uitnodigt tot omzeilen, waarmee de normerende kracht van de regeling dus wordt benadeeld? Graag ontvangen deze leden hierop een nadere toelichting.

In dit verband achten deze leden de opmerkingen over de effectiviteit van de wettelijke inkadering (blz. 6 MvT, noot 1) niet geruststellend. Het geringe aantal toepassingen van een lastige procedure betekent immers niet noodzakelijkerwijs, dat het te normeren fenomeen ook weinig voorkomt of is teruggedrongen. Een regeling van bestaande praktijk moet net voldoende soepel zijn om ontwijkingsgedrag te vermijden en net voldoende streng om toch het gedrag in de praktijk daadwerkelijk aan normen te kunnen binden. Te vrezen valt dat ten aanzien van de afspraken met getuigen ontwijkingsgedrag zal (gaan) voorkomen.

De inhoud van de toezegging mag uitsluitend betrekking hebben op het bevorderen van een vermindering van de toepassing en de tenuitvoerlegging van hoofdstraffen. Wordt, zo vragen de leden van de SGP-fractie, de getuige reeds in de voorfase duidelijk gemaakt dat de bijkomende straffen – waaronder verbeurdverklaring en ontneming – ten volle kunnen worden opgelegd?

Direct aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming gelieerde bevoegdheden van het OM kunnen onderdeel uitmaken van een afspraak, aldus de memorie van toelichting (blz. 14 MvT). Kan de officier van justitie regime-verzachting toezeggen met de mededeling dat dit geldt voor het geval de rechter de eis tot strafvermindering niet zal willen volgen? Zijn deze executie-connexe toezeggingen in overeenstemming met het uitgangspunt dat rechterlijke beslissingen ten uitvoer gelegd dienen te worden? Even verder in de memorie van toelichting wordt opgemerkt: «De suggestie dat aan de uitspraak van de rechter niet het daarin besloten gevolg behoeft te worden gegeven, zelfs voordat deze uitspraak is gedaan, dient niet te worden gewekt». Hoe is dit met elkaar te rijmen?

7. De rechten van de verdediging

Het is van groot belang dat in de voorgestelde procedure de rechten van de verdediging van de verdachte tegen wie de verklaring is afgelegd voldoende worden gewaarborgd. Daarom zouden de leden van de PvdA-fractie graag meer inzicht ontvangen in de criteria die de rechter-commissaris dient te hanteren bij de beoordeling of het belang van het onderzoek toelaat dat de verdediging over de gemaakte afspraak wordt geïnformeerd. De leden zijn ook enigszins bezorgd dat het feit dat de beëdiging van de getuige/verdachte door de rechter-commissaris in combinatie met toepassing van artikel 298 van het Wetboek van Strafvordering ertoe kan leiden dat de verdediging buiten spel wordt gezegd. Het voorgestelde artikel 226j laat weliswaar de procedure voor de bedreigde getuige buiten toepassing, in de praktijk zal wellicht echter veel behoefte bestaan aan bescherming en dat zou kunnen leiden tot situaties waar ter zitting weinig overblijft van de mogelijkheden voor de verdediging om de criminele getuige te ondervragen. Tevens is de situatie denkbaar dat de getuige/verdachte tegenover het OM een verklaring aflegt en zich vervolgens tegenover de verdediging beroept op zijn verschoningsrecht. Hoe denkt de regering dergelijke situaties te voorkomen?

Uitgangspunt is dat de getuige aan wie een toezegging is gedaan op de terechtzitting verschijnt. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de relatie is met artikel 298 van het Wetboek van Strafvordering, waarbij een onder ede afgelegde verklaring bij de rechter-commissaris geldt als ter zitting afgelegd. Acht de regering het denkbaar, dat met een beroep op dit artikel, de getuige toch niet op de terechtzitting verschijnt en derhalve zowel de zittingsrechter als de verdediging niet in staat worden gesteld

een zelfstandig oordeel te vellen over de betrouwbaarheid van de door deze eerder afgelegde verklaring?

De leden van de fractie van D66 stemmen ermee in dat het uitgangspunt is dat een getuige aan wie een toezegging is gedaan op de terechtzitting verschijnt. Zal het kunnen gebeuren dat op grond van artikel 298 van het Wetboek van Strafvordering, waarbij een onder ede afgelegde verklaring bij de rechter-commissaris geldt als ter zitting afgelegd, de verdediging onder omstandigheden toch buiten spel wordt gezet? Is het niet bezwaarlijk dat de zittingsrechter door toepassing van bovengenoemd artikel niet in staat is een zelfstandig oordeel te vellen over de betrouwbaarheid van de eerder afgelegde verklaring van de getuige? Wat moet er gebeuren indien de betreffende verklaring bij de rechter-commissaris is afgelegd, de verdediging de getuige op de zitting wil horen, maar de getuige verdwenen is? Denkt de regering dat de verdediging een rechter-commissaris eerder van partijdigheid zal beschuldigen, indien hij besloten heeft een dergelijke getuigenverklaring toe te laten en het doen van een mededeling daaromtrent enige tijd op te houden? Kan de verdediging de rechter-commissaris wraken?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de bepaling dat een onder ede afgelegde verklaring van een getuige bij de rechter-commissaris geldt als ter zitting afgelegd, wel voldoende tegemoet komt aan de mogelijkheid van de verdediging en van de zittingsrechter om de getuige te ondervragen. Zo ja, levert dat geen strijd op met artikel 6 EVRM? Is het niet beter om als bijkomende voorwaarde voor de beëdiging op te nemen dat de getuige feitelijk niet in staat is op de zitting te verschijnen?

De leden van de SP-fractie hebben ernstige twijfels of de rechten van de verdachte jegens wie een belastende verklaring wordt afgelegd wel voldoende gegarandeerd zijn. Niet ontkend kan worden dat de verklaring van de criminele getuige een groot gevaar van onbetrouwbaarheid in zich heeft. Hij heeft immers zelf voordeel van zijn samenwerking met justitie en van zijn voor justitie welgevallige verklaringen. De leden vinden in het wetsvoorstel weinig garanties voor de betrouwbaarheid van de criminele getuige. Klopt het dat dit in zijn geheel wordt overgelaten aan de rechter? En kan de regering dan nader aangeven aan de hand van welke criteria de rechter dit moet toetsen? Is de regering van plan dit nader te reguleren? Of vindt hij dat de jurisprudentie op dit punt voldoende rechtszekerheid biedt?

Daarnaast vragen deze leden zich af of het in de praktijk niet zo zal zijn dat de verklaring van de criminele getuige zal leiden tot een gestroomlijnd verhaal waar alle mogelijke tegenstrijdigheden vooraf in overleg met het OM uit zijn gehaald. Zal het dan niet vrijwel onmogelijk zijn voor de zittingsrechter en de verdediging om deze verklaring op onbetrouwbaarheid onderuit te halen? Graag vernemen zij de mening van de regering op dit punt.

In ieder geval komt het de leden van de SP-fractie voor dat de verdediging in het geval zij geconfronteerd wordt met een deal van goede huize moet komen om tegenwicht te kunnen bieden aan het OM. Niet iedere verdachte kan echter een dure advocaat betalen. Of gaat de regering er van uit dat – nu het gaat om de georganiseerde criminaliteit – deze verdachten uit de opbrengst van hun criminele activiteiten hun advocaat kunnen betalen?

Tenslotte is in de literatuur ingegaan op de fundamenteel oneerlijke procesvoering en de schending van de «equality of arms». Als voorbeeld is wel gegeven dat het de verdediging niet is toegestaan om getuigen te kopen. De leden van de SP-fractie vragen de regering wat zij hiervan vindt.

De rechten van de verdediging in het onderhavige wetsvoorstel onderscheiden zich van het geval dat sprake is van een bedreigde getuige. De leden van de fracties van de RPF en het GPV hechten er in dit verband aan op te merken dat zij het eens zijn met de redenering van de regering dat de toezegging aan de getuige niet raakt aan de positie van de verdachte; naar hun oordeel raakt deze alleen van de betrouwbaarheid van de verklaring. En die wordt ter zitting getoetst. Geven zij de gedachtegang van de regering op de juiste wijze weer?

Aan de rechten van de verdediging wordt geen afbreuk gedaan zolang aan de op blz. 15 van de memorie van toelichting gestelde eisen wordt voldaan. Uitgangspunt is dat de getuige aan wie een toezegging is gedaan op de terechtzitting verschijnt. De vraag kan worden gesteld, zo menen de leden van de SGP-fractie, of de toepassing van artikel 298 van het Wetboek van Strafvordering, waarbij een onder ede afgelegde verklaring bij de rechter-commissaris geldt als ter zitting afgelegd, er niet toe kan leiden dat de verdediging onder omstandigheden toch buiten spel komt te staan. Is niet een bijkomend bezwaar dat de zittingsrechter door toepassing van artikel 298 niet in staat is een zelfstandig oordeel te vellen over de betrouwbaarheid van de eerder afgelegde verklaring van de getuige?

Zodra het belang van het onderzoek dat naar het oordeel van de rechter-commissaris toelaat, zal van het tot stand komen van de gemaakte afspraak mededeling worden gedaan aan de verdediging. Aan de hand van welke criteria wordt bepaald of het belang van het onderzoek de kennisgeving toelaat? Op welk moment kan deze kennisgeving niet langer worden uitgesteld? Kan het voorkomen dat de beschuldigde verdachte pas in kennis wordt gesteld nadat de getuige zijn verklaring heeft afgelegd?

8. Het oordeel van de zittingsrechter

Het oordeel van de zittingsrechter zal uiteindelijk de gevolgen van de voorgestelde regeling bepalen. De rechter is niet gebonden aan de vordering van de officier van justitie, daarom hebben de leden van de PvdA-fractie moeite met de voorgestelde formulering van lid 1 van artikel 44a, dat het tegendeel suggereert. Bij het beoordelen van de vordering tot strafvermindering van de officier van justitie zal de rechter het criterium «belangrijke bijdrage» dienen te hanteren. Erg veel houvast geeft dat niet. Het lijkt niet waarschijnlijk dat de zittingsrechter in de strafzaak waarin gebruik wordt gemaakt van de verklaring in zijn vonnis zal aangeven hoe belangrijk de bijdrage precies is geweest. De leden voorzien nog grotere problemen als de zaak tegen de getuige/verdachte eerder afgelopen is dan de zaak waarin gebruik wordt gemaakt van de getuigenverklaring. Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk hoe de beoordeling dan moet plaatsvinden en of in dat geval het voorgestelde artikel 226k van toepassing is. De leden van de fractie van de PvdA zouden graag nadere uitleg op dit punt ontvangen. In een dergelijke situatie zouden ook problemen kunnen ontstaan voor enerzijds het OM dat wordt gedwongen volledige openheid van zaken te geven over het lopende onderzoek tegen de verdachte waartegen de verklaring wordt afgelegd. Dat zou zeker schadelijk kunnen zijn als dat onderzoek ook betrekking heeft op andere zaken dan waarin de verklaring direct gebruikt zal worden. Anderzijds zouden de zittingsrechter en rechter-commissaris geen volledige toetsing kunnen uitvoeren als het OM, vanwege bovengenoemde reden, geen volledige openheid zou geven. De leden vragen zich af hoe de regering denkt deze belangentegenstelling op te lossen.

De zittingsrechter is ook niet gebonden aan het oordeel van de rechter-commissaris. Door ontwikkelingen kan de proportionaliteit en subsidia-riteit van de afspraak zijn veranderd. De leden van de PvdA-fractie vragen

zich af welke consequenties dit kan hebben voor toezeggingen aan de verdachte. Bijvoorbeeld in het geval dat de getuige opgenomen is in een getuigenbeschermingsprogramma. Hoewel de zittingsrechter formeel niet gebonden is aan het oordeel van de rechter-commissaris, is de vraag of de materiële binding niet sterker is. Bestaat enig inzicht in het feit hoe vaak in de huidige praktijk de rechter afwijkt van beslissingen van de rechter-commissaris, zo vragen deze leden zich af.

De zittingsrechter die uiteindelijk de onderliggende strafzaak zal moeten beoordelen, is niet gebonden aan het rechtmatigheidsoordeel van de rechter-commissaris. Indien de zittingsrechter de afspraak onrechtmatig oordeelt, welke gevolgen heeft dit dan voor de bedingen en clausules die reeds zijn uitgevoerd of die reeds rechtsgevolg hebben gekregen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is in dat geval de rechter-commissaris als contractspartij door de criminele getuige aan te spreken op wanpresentie? Een zelfde soort vraag geldt voor de situatie waarin de getuige achteraf zijn getuigenis intrekt. Wat zijn de gevolgen voor de reeds uitgevoerde afspraken met de getuige, voor de verdachte die eventueel onherroepelijk is veroordeeld op grond van de ingetrokken verklaring, voor de ontvankelijkheid en aansprakelijkheid van het OM? De leden van de CDA-fractie kunnen er zeer mee instemmen dat de positie van de zittingsrechter geheel onafhankelijk blijft. Hij of zij behoudt altijd de mogelijkheid om de door het OM met de verdachte gemaakte afspraken op eigen merites te beoordelen en eventueel naast zich neer te leggen. Onderschrijft de regering deze interpretatie van het wetsvoorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In het geval dat de zittingsrechter tot een ander oordeel komt dan de rechter-commissaris over de rechtmatigheid van de totstandkoming van de toezegging, welke gevolgen heeft dit dan voor de reeds toegezegde of reeds uitgevoerde bedingen, zo vragen de leden van de D66-fractie. Kan de getuige op grond van het civiele recht nakoming verlangen van het OM?

Het rechtmatigheidsoordeel kan in de zaak tegen de getuige als verdachte anders uitvallen dan in de zaak waarin de getuige verklaarde. Kan de regering de gevolgen hiervan nader toelichten? Wat is de invloed hiervan op de beslissingen in de zaak, waarin de getuige verklaarde, bijvoorbeeld in hoger beroep? Deze vraag wordt ook door de leden van de fractie van SGP gesteld.

Hoewel de leden van de fractie van D66 het ermee eens zijn dat door de officier van justitie geen absolute garantie kan worden verstrekt voor strafvermindering, roept dit wel vragen op over de effectiviteit van de regeling en de bereidheid van de criminele getuigen om een verklaring af te leggen.

Kan de verdachte, tegen wie de getuige een verklaring heeft afgelegd, als beledigde partij optreden in de procedure, waar de getuige als verdachte terecht staat? Kan de getuige, die een belastende verklaring af heeft gelegd, in de zaak tegen die verdachte, tevens als beledigde partij een schadeclaim indienen?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de gevolgen zijn voor de toezeggingen door het OM indien de zittingsrechter oordeelt, anders dan de rechter-commissaris, dat de verklaring van de getuige niet rechtmatig tot stand is gekomen. Wat gebeurt er met de bedingen en clausules die al zijn uitgevoerd, of al rechtsgevolg hebben gehad?

En wat zijn de gevolgen van deze beoordeling voor de zaak waarin de verklaring een belangrijke rol speelt, en waarvan de zittingsrechter heeft geoordeeld dat de verklaring wel rechtmatig tot stand is gekomen? Zou het niet noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de zittingsrechter of de verklaring een belangrijke bijdrage levert in de opsporing en vervolging

van een andere zaak, om de officier van justitie van de betreffende zaak als getuige te horen?

De regering spreekt er de voorkeur voor uit om eerst de strafzaak in welke de belastende verklaring is afgelegd, af te doen voordat de zaak tegen de verdachte die de verklaring heeft afgelegd wordt behandeld. Is artikel 226k van toepassing als deze volgorde niet wordt gehanteerd? En kan artikel 44a toch van toepassing zijn, ondanks het feit dat nog niet is vastgesteld dat met de getuigenverklaring een belangrijke bijdrage is geleverd in de andere zaak? Zo ja, zou een andere formulering niet geschikter zijn (anders dan de voltooide tijd)?

De zittingsrechter is uit de aard der zaak in staat tot een omvattender oordeel te komen over de verklaring van de getuige dan de rechter-commissaris in een eerdere fase. Volgens de regering kan zelfs inmiddels een heel nieuw licht op de zaak geworpen zijn. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen naar aanleiding hiervan of een en ander daarmee ook kan raken aan de prioriteit van de bewijsmiddelen. De structuur is toch dat in eerste instantie andere bewijsmiddelen worden gezien. Pas als die de opsporing of het onderzoek niet ver genoeg blijken te brengen, is een afspraak met een criminele getuige aan de orde. Nu kan op de zitting, achteraf dus, blijken dat de deal helemaal niet nodig was geweest. Wordt het op die manier verkregen bewijs dan wel of niet als bewijsmiddel gebruikt?

De zittingsrechter heeft enige vrijheid ten opzichte van het rechtmatigheidsoordeel van de rechter-commissaris (blz 16 MvT). Betekent dit, dat een zittingsrechter de gemaakte afspraak alsnog onrechtmatig kan oordelen, bijvoorbeeld omdat hij de omstandigheden anders beoordeelt dan de rechter-commissaris, of is deze herziening beperkt tot de gevallen dat na het oordeel van de rechter-commissaris de omstandigheden gewijzigd zijn (de voorbeelden van blz. 17 MvT)? De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen vast dat deze mogelijkheid riskant is voor de getuige. Hij komt ter zitting als getuige waarmee een afspraak is gemaakt, vervolgens wordt de afspraak heroverwogen, met de kans dat alles uiteindelijk toch niet doorgaat. Hij heeft dan al wel voor het oog van de verdediging te kijk gestaan als getuige (zijn naam was al bekend). Kan de betrokkene zich dan toch nog op beschermende maatregelen in de zin van artikel 226l beroepen? Dit achten deze leden van belang, gezien het feit dat de zittingsrechter de getuige anders aan de wolven overlevert met zijn heroverweging.

De rechtbank die oordeelt in de zaak tegen de verdachte te wiens laste de verklaring is afgelegd, zal zich zelfstandig een eigen oordeel over de betrouwbaarheid en de deugdelijkheid van de getuigenverklaring als beroepsmiddel kunnen vormen. Het finale oordeel kan anders uitvallen dan het rechtmatigheidsoordeel van de rechter-commissaris. Indien de zittingsrechter de afspraak onrechtmatig oordeelt, welke gevolgen heeft dit dan voor de bedingen en clausules die reeds zijn uitgevoerd, of die reeds rechtsgevolg hebben gekregen, zo vragen eveneens de leden van de SGP-fractie. Het rekhireren van een lagere straf en de toezegging van het OM bieden de getuige geen garantie dat de rechter bij het bepalen van de strafmaat de eis van het OM zal volgen, zo wordt in de memorie van toelichting (blz. 17 MvT) erkend. Dit roept volgens de leden van de SGP-fractie de vraag op over de effectiviteit van de regeling en de bereidheid van verdachten om een verklaring af te leggen.

Is de opmerking van de NOvA niet terecht dat artikel 44a voor de verdachte weinig soelaas biedt en niets toevoegt aan de al bestaande praktijk dat coöperatieve verdachten met clementie bejegend worden? De rechter die moet oordelen in de strafzaak tegen de verdachte die als getuige in de zin van artikel 226g is opgetreden, kan de rechter-commissaris desgewenst als getuige op de terechtzitting horen. Kan de

regering ingaan op de door de NVvR gestelde vraag of het niet voor de hand ligt dat over de vraag van de «belangrijke bijdrage» de officier van justitie van de andere strafzaak als getuige wordt gehoord? Volgens de regering verdient het de voorkeur dat eerst de strafzaak in welke de belastende verklaring is afgelegd, af te doen en daarna de zaak tegen de verdachte die als getuige in de zaak is opgetreden. Niet uitgesloten is echter dat er sprake is van een omgekeerde volgorde. Is in dat geval artikel 226k van toepassing? Of kan de officier van justitie in de zaak tegen de verdachte die als getuige optreedt, strafvermindering vorderen met toepassing van artikel 44a, zo vragen deze leden. Wijst het feit dat het voorgestelde artikel 44a is gesteld in de voltooide tijd erop dat de afgelegde verklaring vooraf gaat aan de mogelijke strafvordering?

9. De criminele getuige

9.1. Eigen positie van de getuige

De criminele getuige kan voorafgaand aan het maken van een afspraak zich laten bijstaan door een advocaat, opdat hij de implicaties van de te maken afspraak en de bijbehorende implicaties goed kan overzien. De leden van de fractie van D66 vinden dat het wenselijk is om reeds in de onderhandelingsfase te wijzen op het belang van rechtsbijstand.

9.2. Omvang rechten en plichten van getuige

In geval van het niet nakomen van een verplichting door het OM welke rechtspositie heeft de criminele getuige dan, zo vragen de leden van de D66-fractie. Heeft de getuige het recht om zijn verplichting niet na te komen wanneer het OM niet aan haar verplichtingen voldoet, dit conform de gedachte dat de afspraak een overeenkomst is in de zin van het Burgerlijk Wetboek? Hoe beoordeelt de regering de situatie waarin de verdachte vindt dat hij aan zijn verplichting heeft voldaan, maar het OM een andere mening is toegedaan?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er, naast de verplichting om te verschijnen en te verklaren, andere verplichtingen zijn waaraan de getuige moet voldoen. Zo ja, welke? Kan de regering nader ingaan op de rechtspositie van de getuige indien het OM zijn verplichting(en) niet nakomt?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen wat er gebeurt indien de criminele getuige verwordt tot een bedreigde getuige (of andersom)? Welk regime is dan van toepassing? Het uitgangspunt is dat de getuige aan wie een toezegging is gedaan op de terechtzitting verschijnt, maar wat als de bedreiging voorafgaand aan de zitting en na de toezegging manifest wordt? Hoe wordt dan gehandeld? Indien de getuige uit vrees geen verklaring ter terechtzitting aflegt, loopt hij in het stelsel van dit wetsvoorstel dan zelfs het risico op strafverzwaring (artikel 192)?

In de memorie van toelichting (blz. 19 MvT) worden de verplichtingen van de getuige genoemd, zoals de verplichting om te verschijnen en te verklaren. De leden van de SGP-fractie vragen de regering welke voorwaarden voorts nog aan de getuige kunnen worden gesteld (artikel 226g, tweede lid, onder c).

De NOvA is van mening dat het wetsvoorstel niet duidelijk is over de rechtspositie van de criminele getuige wanneer het OM een of meer verplichtingen niet nakomt. Heeft de getuige het recht zijn verplichting niet na te komen wanneer het OM nalatig is, conform de gedachte dat de afspraak een overeenkomst in de zin van het Burgerlijk Wetboek is?

Kunnen zich geen problemen voordoen als de getuige vindt dat hij zijn prestatie heeft geleverd, maar het OM dat anders ziet?

9.3. *Verschoningsrecht*

De leden van de CDA-fractie vragen of de getuige in de overeenkomst kan doen opnemen dat hij zich niet op het verschoningsrecht zal beroepen ten opzichte van het OM, terwijl hij zich het recht voorbehoudt om zulks wel te doen wanneer de verdediging een vraag stelt. Deze leden verwijzen hiervoor met name naar punt 19 in het aanvullend advies van de NOvA d.d. 8 januari 1999. Deze leden hebben derhalve behoefte aan een nadere uiteenzetting op dit gevoelige en kwetsbare punt, zeker gezien de relatie met artikel 6 lid 3 EVRM.

Met betrekking tot het verschoningsrecht dat aan een getuige toekomt resteert bij de leden van de fractie van D66 de vraag of de getuige in de overeenkomst met het OM kan doen opnemen dat hij zich niet op het verschoningsrecht zal beroepen ten opzichte van het OM, terwijl hij zich het recht voorbehoudt om dit wel te doen wanneer de verdediging een vraag stelt? Moet de regeling van het verschoningsrecht niet kritisch worden beoordeeld? Is het nog wel van deze tijd om bepaalde familiebanden te willen ontzien ten koste van het algemeen belang van de waarheidsvinding? Kan een getuige in de zin van dit wetsvoorstel eerst als tipgever zijn opgetreden en in die hoedanigheid geld hebben ontvangen?

Het is belangrijk dat de positie van de criminele getuige volstrekt duidelijk is. In dit verband vragen de leden van de fracties van de RPF en het GPV of de getuige op enig moment uitdrukkelijk wordt gewezen op zijn verschoningsrecht bij het afleggen van zijn getuigenis, dat in hoofdzaak uiteraard betrekking heeft op een ander.

Het afstand doen van het verschoningsrecht kan kennelijk onderdeel uitmaken van de afspraak met het OM. Als nu vervolgens in de loop van het proces blijkt dat de getuige – uit nood gedwongen – toch een beroep op dit recht doet, is hiermee de deal dan van de baan, en daarmee ook de mogelijke strafvermindering in de eigen zaak?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV wensen een nadere toelichting op het standpunt dat een afspraak om afstand te doen van het verschoningsrecht geen betrekking mag hebben op het verschoningsrecht dat iemand als geheimhouder toekomt. Op een dergelijk aanbod van een dergelijke getuige mag niet worden ingegaan. Betekent dat dat een dergelijk getuigenis niet alleen niet tot een afspraak in de zin van dit wetsvoorstel mag leiden, maar ook dat dit getuigenis niet wordt opgenomen? Indien het antwoord op de laatste vraag ontkennend is, is echter niet goed te begrijpen waarom hierover dan geen deal kan worden gesloten.

Om helder te krijgen hoe de verhouding moet worden gezien tussen afspraak, verschoningsrecht en spreekplicht leggen de leden van de fracties van de RPF en het GPV de regering de volgende vraag voor. Hoe wordt de casus opgelost van de getuige, die op basis van een toezegging ter zitting als getuige optreedt, maar daar bij verrassing een beroep doet op zijn verschoningsrecht ex artikel 219 van het Wetboek van Strafvordering, nadat de verdediging in de ondervraging heeft laten blijken meer te weten over zijn criminele wapenfeiten dan met het OM is doorgenomen en opgenomen in de deal (zie ook blz. 20, 2e alinea MvT). Vervalt dan de afspraak? Vervalt daarmee ook de strafbaarheid ex artikel 192, tweede lid? Is dit eigenlijk wel een geval van artikel 192, tweede lid, nu hij over de «nieuwe» feiten geen afspraak met het OM had gemaakt?

9.4. Strafbaarstelling

De leden van de fractie van de PvdA zetten vraagtekens bij de strafbaarstelling van het, na eerdere toezegging, alsnog weigeren een verklaring af te leggen. De constructie om een strafrechtelijke sanctie op te leggen bij niet-nakoming van een civielrechtelijke verplichting wekt bevreemding. De leden begrijpen dat het essentieel is dat gemaakte afspraken worden nagekomen, maar zij vragen zich af of er geen alternatieven zijn voor de voorgestelde strafbaarstelling bij weigering om een verklaring af te leggen. Bijvoorbeeld door de mogelijkheid te openen vonnissen waarbij strafvermindering is toegepast, op het punt van de strafvermindering te kunnen herzien.

Met betrekking tot artikel 192 vragen de leden van de CDA- fractie zich eveneens af wat het nut is van deze strafbaarstelling achteraf. Deze leden wijzen erop dat ook Otte en de NOvA de nodige kanttekeningen plaatsen bij deze voorgestelde wijziging.

Een van de belangrijkste overwegingen om een criminele getuige die na totstandkoming van de afspraak weigert een verklaring af te leggen strafbaar te stellen is dat de strafzaak tegen de criminele getuige eerder is afgedaan dan de zaak tegen degene ten laste van wie de verklaring zou worden afgelegd, terwijl reeds rekening kan zijn gehouden met de gemaakte afspraak en strafvermindering kan zijn toegepast. Kan de regering in dit verband ingaan op de mogelijkheid van een eventuele herziening van het vonnis, zo vragen de leden van de fractie van D66. In de praktijk zal dit type getuigen onder grote druk staan. Bedreiging van de kant van de verdachte of diens organisatie lijkt niet ondenkbeeldig. Hoe worden deze getuigen afdoende beschermd, wanneer zij (nog) niet in een getuigenbeschermingsprogramma worden opgenomen? De leden van de fractie van D66 verzoeken de regering hierop in te gaan.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering nader in te gaan op de motivering om de nieuwe strafbaarstelling in te voeren voor de getuige die weigert te verklaren terwijl al strafvermindering is toegepast. Heeft de regering de mogelijkheid onderzocht om de regelgeving zo aan te passen, dat de strafvermindering toch voorwaardelijk kan worden toegepast, zodat deze ongedaan kan worden gemaakt indien de getuige zijn verplichting niet nakomt? Wat is het standpunt van de regering ten aanzien van de suggestie van herziening van het vonnis?

De leden van de SGP-fractie hebben nog een aantal vragen met betrekking tot de strafbaarstelling. Van verschillende zijden is kritiek geuit op de nieuwe strafbaarstelling van de criminele getuige die na de totstandkoming van de afspraak weigert een verklaring af te leggen. Een van de belangrijkste overwegingen om deze strafbaarstelling in te voeren, is dat in de gevallen dat de strafzaak tegen de criminele getuige eerder is afgedaan dan de zaak tegen degene ten laste van wie de verklaring zou worden afgelegd, reeds rekening kan zijn gehouden met de gemaakte afspraak en strafvermindering kan zijn toegepast, aldus de memorie van toelichting (blz. 21 MvT).

Zowel de Raad van State als de NOvA hebben erop gewezen dat het juist zou zijn de reactie te zoeken in het ongedaan maken van de korting. De korting die is genoten kan immers hoger zijn dan de maximaal te ondergane straf voor overtreding van artikel 192. De regering wil blijkbaar niet weten van de mogelijkheid van het voorwaardelijk opleggen van het voor strafvermindering in aanmerking komende deel van de straf. Hoe denkt de regering over de mogelijkheid van herziening van het vonnis, zo vragen ook de leden van de SGP-fractie.

Wanneer de niet-nakoming van de met de getuige overeengekomen verplichting wel leidt tot het achterwege laten van een vordering ex artikel 44a, is er dan nog ruimte voor de toepassing van het voorgestelde tweede lid van artikel 192?

10. Het maken van afspraken met veroordeelden die bereid zijn te getuigen

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering inzicht kan geven in de voornemens ter zake het al of niet aanpassen van de gratieregeling. Deze leden vragen naar de betekenis van het voorgestelde artikel 226k voor het al of niet aanpassen van de gratieregeling. Welke overwegingen spelen hier een rol?

Ook de leden van de SGP-fractie vragen of geen aanpassing van gratieregeling dient plaats te vinden.

De regering stelt dat het OM kan toezeggen dat een positief advies wordt gegeven bij een gratieverzoek van een veroordeelde die bereid is getuigenverklaringen af te leggen. Op welke wijze zal de regering omspringen met dit positief advies, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Hoe zwaar zal dit wegen?

De vorm waarin de afspraken met veroordeelden zijn gegoten is het instrument van de gratieverlening. In ruil voor het getuigenis wordt gratie bevorderd. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of dit de meest voor de hand liggende procedure is. Deze route leidt er toe dat voordat een getuige zelf terechtstaat, de rechter oordeelt over de strafvermindering, terwijl de minister uiteindelijk oordeelt over een getuige, nadat deze in de eigen zaak heeft terechtgestaan. Daarmee ontstaat een risico van het uiteenlopen van de criteria die worden toegepast. Deze leden vragen waarom bijvoorbeeld niet is gekozen voor heropening van het proces? Kan de bereidwilligheid om te getuigen in de zaak van een verdachte worden gezien als een nieuw feit, dat heropening mogelijk maakt?

11. Praktische uitvoering en relatie met de bestaande richtlijn

In de praktijk zullen veel criminele getuigen die tegen medeverdachten verklaringen afleggen, behoefte hebben aan bescherming. Gezien het belang van een beschermingsprogramma zouden de leden van de PvdA-fractie een indicatie willen ontvangen wanneer een wettelijke regeling, zoals voorgesteld in artikel 226l, valt te verwachten. Ook vragen zij zich af of al enig inzicht valt te geven in de reikwijdte van een dergelijk programma. Zal de bescherming zich uitstrekken tot naaste familieleden of ook tot vrienden en minder naaste bloedverwanten? Ook de wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering in verband met de bijzondere opsporingsbevoegdheden zullen waarschijnlijk leiden tot een toename van het beroep op het getuigenbeschermingsprogramma. De leden van de fractie van de PvdA zouden graag inzicht ontvangen in de financiële gevolgen van al deze ontwikkelingen.

De memorie van toelichting (blz. 23 MvT) bevat een aantal opmerkingen over de getuigenbeschermingsprogramma's. In het voorgestelde artikel 226l wordt de basis gelegd voor het nemen van verschillende praktische maatregelen voor de zogenaamde getuigenbeschermingsprogramma's (het onderwerp wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur). De VVD-fractie wijst op het belang van het treffen van maatregelen tot bescherming van getuigen. Deze getuigenbeschermingsprogramma's liggen in het verlengde van afspraken met criminelen. Dit geldt te meer nu de procedurele bescherming van de bedreigde getuige niet geldt (artikel

226j, tweede lid). De leden van de VVD-fractie achten de toelichting op dit punt nogal summier. Op welke termijn kan de Kamer kennisnemen van de precieze regeling van het getuigenbeschermingsprogramma? Gaat getuigenbescherming in op het moment dat iemand zich als getuige bij justitie meldt? Tot hoever strekken de beschermende maatregelen zich uit? Heeft het niet voldoen aan de afspraak gevolgen voor een reeds aangevangen getuigenbeschermingsprogramma? Geldt dit ook voor de eventuele bescherming van derden? Wordt op het punt van de getuigenbescherming samengewerkt met de ons omringende landen? Wanneer kan de Kamer kennisnemen van het wetsvoorstel waarbij mogelijkheden worden gecreëerd voor een tijdelijke wijziging van de identiteit in het kader van strafvorderlijk onderzoek? Ook de leden van de fracties van D66 en SGP stellen deze vraag.

De leden van de CDA-fractie zijn het met Otte eens dat voor een volwaardige beoordeling van het wetsontwerp wel degelijk inzicht noodzakelijk is in het getuigen beschermingsprogramma. Is de regering bereid de op te stellen algemene maatregel van bestuur te onderwerpen aan een zogenaamde voorhang-procedure? Met betrekking tot de getuigenbeschermingsprogramma's hebben de leden van de fractie van D66 nog enkele vragen. Tot hoever strekken de beschermende maatregelen zich uit? Indien een beschermd getuige niet voldoet aan de afspraak die hij heeft gemaakt, welke consequenties heeft dit dan tot gevolg? Bestaat er een samenwerkingsverband tussen de Europese landen op het punt van de getuigenbescherming? Artikel 226l bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur specifieke maatregelen voor de feitelijke bescherming van getuigen worden geregeld. De leden van de fractie van D66 vragen of een getuige, die soms met zijn gezinsleden, voor langere tijd in een dergelijk programma deelneemt, niet geïsoleerd in de samenleving komt te staan en of deze situatie verzacht kan worden door van overheidswege geestelijke verzorging aan te bieden? Tot waar reikt de verantwoordelijkheid van de overheid? Hoe lang kan een dergelijk programma duren? Kan iemand een geheel nieuwe identiteit krijgen? Hoe wordt dat in de overheidsadministratie verantwoord en geregeld? De leden van de D66-fractie verzoeken de regering om een uitgebreide toelichting op de gang van zaken rond de getuigenbeschermingsprogramma's.

Wat is de aard en de reikwijdte van de beschermingsprogramma's, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Zal de regering de regeling omtrent de getuigenbeschermingsprogramma's aan de Kamer voorleggen en zo ja, op welke termijn? Op welk moment zal dit programma ingaan en op welk moment wordt het beëindigd? Wat zijn de gevolgen hiervoor bij een weigering te verklaren, en er wel gevaar blijft bestaan voor de betrokken getuige? Staat de regering op het standpunt dat de voorgestelde wetswijziging directe werking heeft?

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen hoe de regering de beveiliging van de getuigen denkt te realiseren gegeven de omstandigheid dat ze zelf nog wel een vrijheidsstraf zullen moeten ondergaan. Afrekeningen in onze gevangenissen komen niet vaak voor, maar zal dat zo blijven als het meer en meer voorkomt criminele getuigen ter terechtzitting te laten optreden en ze daarna voor hun eigen delicten terecht te laten staan? Voor welke personen is dit een aantrekkelijk perspectief, in aanmerking genomen het relatief open regime in de normale inrichtingen voor langgestraften?

De memorie van toelichting (blz. 23 MvT) bevat een aantal opmerkingen over de getuigenbeschermingsprogramma's. In het voorgestelde artikel

226l wordt de basis gelegd voor het nemen van verschillende praktische maatregelen voor de zgn. getuigenbeschermingsprogramma's; het onderwerp zal worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. De RAC en anderen wijzen op het belang van het treffen van maatregelen tot bescherming van getuigen. Deze getuigenbeschermingsprogramma's liggen in het verlengde van afspraken met criminelen. Dit geldt temeer nu de procedurele bescherming van de bedreigde getuige niet geldt (artikel 226j, tweede lid). Gelet op de nogal summiere toelichting, vragen de leden van de SGP-fractie op welke termijn de Kamer kennis kan nemen van de precieze regeling van het getuigenbeschermingsprogramma. Gaat getuigenbescherming in op het moment dat iemand zich als getuige bij justitie meldde? Tot hoe ver strekken de beschermende maatregelen zich uit? Heeft het niet voldoen aan de afspraak (bijvoorbeeld aan de verplichting te verklaren) gevolgen voor een reeds aangevangen getuigenbeschermingsprogramma? Geldt dit ook voor de eventuele bescherming van derden? Wordt op het punt van de getuigenbescherming samengewerkt met de ons omringende landen?

De regering heeft ervan afgezien specifiek overgangsrecht voor te stellen, omdat geen goed inhoudelijk criterium is te vinden voor het tijdstip waarop oude zaken nog volgens de Richtlijn en aan de hand van de bestaande jurisprudentie zouden moeten worden beoordeeld, terwijl in nieuwe zaken volgens de dan in werking getreden regeling kan worden gehandeld. Niet valt in te zien waarom deze specifieke wijze van bewijsvergaring niet ook in de dan lopende zaken kan worden toegepast, aldus de toelichting (p. 23 MvT). Wordt hier directe werking voorgesteld, zo vragen deze leden.

13. Financiële paragraaf

Veel nieuwe wetgeving bevat de passage dat de druk op de zittende magistratuur niet echt wordt vergroot door de nieuwe regeling, zodat invoering budgettair neutraal zou kunnen geschieden. De leden van de D66-fractie betwijfelen dit. De onderhavige regeling is gecompliceerd en bevat veel werk voor de rechter-commissaris en diens kabinet. De D66-leden verzoeken de Minister extra geld uit te trekken om de rechters-commissarissen en hun kabinet te versterken.

14. Artikelsgewijze behandeling

ARTIKEL I (Wetboek van Strafrecht)

ONDERDEEL A

Artikel 44a

In artikel 44a is een strafverminderingsgrond opgenomen die kan worden geëffectueerd op vordering van de officier van justitie. Het voorgestelde artikel regelt niet uitdrukkelijk dat de rechter ook ambtshalve of op verzoek van de verdachte de straf kan verminderen. De verdachte is dus bij de toepassing van strafforting afhankelijk van de vordering van het OM. De mogelijkheid bestaat echter dat de officier van justitie de vordering niet doet, omdat hij van mening is dat de verdachte de afspraak (gedeeltelijk) niet is nagekomen.

Volgt uit het beginsel van «equality of arms» niet, dat ook de verdachte de bevoegdheid moet worden toegekend om in zijn eigen strafzaak een dergelijk verzoek te doen, zo vragen de leden van de fractie van de VVD. Ook de leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij het wenselijk acht dat de verdachte in zijn eigen strafzaak dit verzoek kan doen. Is de verdachte nu niet te afhankelijk van de officier van justitie, in geval dat de officier van justitie vindt dat verdachte zijn afspraak niet is na

gekomen terwijl de verdachte hier anders over denkt, zo vragen deze leden. Kan een verzoek van verdachte om strafvermindering dan niet het ontbreken van een rechtsgang, in geval van een geschil met de officier van justitie, compenseren? Ook de leden van de SGP-fractie stellen deze vraag.

Artikel 44a, eerste lid, wekt de indruk dat de rechter gehouden is de straf te verminderen. De rechter is echter vrij om niet of slechts in mindere mate gevolg te geven aan de vordering van de officier van justitie. De leden van de fracties van de VVD, D66, GroenLinks, de RPF, de SGP en het GPV vragen de regering waarom zij dit niet in het artikel zelf tot uitdrukking brengt door het woord «kan» op te nemen. De leden van de fractie van D66 verzoeken de regering dit bij de nota van wijziging te veranderen.

Ingevolge artikel 44a, tweede lid, kan de strafvermindering onder andere bestaan in maximaal een derde van de opgelegde vrijheidsstraf. Nu iedere verdachte in beginsel recht kan doen gelden op de regeling van de vervroegde invrijheidstelling (een derde van de straf), kan er een situatie ontstaan, waarin de criminele getuige nog maar een derde van de straf hoeft uit te zitten. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of hiermee feitelijk niet het beeld wordt geschapen van een verregaande strafrechtelijke immuniteit, die de regering op overigens goede gronden nu juist niet wenst?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen vast dat het OM een lagere straf vordert in de zaak tegen de criminele getuige, indien door het afleggen van het getuigenis een belangrijke bijdrage is geleverd aan de opsporing en vervolging van ernstige misdrijven. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen hoe belangrijk het «indien» in dit verband is. Moet het getuigenis doorslaggevend zijn geweest in het proces? Wat indien het getuigenis voor de getuige wel gevaarlijk was, maar uiteindelijk van marginaal belang voor de bewijsvoering? Moet de verklaring ter terechtzitting grotendeels als bewijsmiddel worden opgenomen voordat de bijdrage «belangrijk» genoemd kan worden in de zin van artikel 44a, eerste lid, tweede zin? Verder vragen zij waarom er is afgezien van de mogelijkheid om desnoods de hele vrijheidsstraf te vervangen door een onvoorwaardelijke geldboete, of bijvoorbeeld een taakstraf.

Hoe verhoudt zich artikel 44a, tweede lid, onder b, tot artikel 14a van het Wetboek van Strafrecht, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Artikel 44a, tweede lid, onder c, bevat geen richtsnoer voor de normering van het rekwireerbeleid. Waarom wèl in de modaliteiten genoemd onder a en b en hier niet, zo vragen deze leden.

ONDERDEEL B

Artikel 192

Hoe verhoudt zich de gevangenisstraf van maximaal één jaar met een eventueel binnengehaalde korting van enkele jaren via artikel 44a, tweede lid, onder a? De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat de waarheidsvinding voorop moet staan. Het kan toch niet zo zijn, dat wanneer een getuige een onvolledige verklaring in ruil voor een toezegging van de officier van justitie heeft afgelegd, hij vanwege de afspraak op de zitting genoodzaakt zou zijn hetzelfde te blijven volhouden?

Moet de tekst van artikel 192, tweede lid, geen uitsluitel geven over de vraag of de strafverzwarende omstandigheid van niet-nakoming al is ingetreden indien de getuige op eerste oproep om te verschijnen en te verklaren niets van zich laat horen, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Moet de verwijzing in het geldende artikel 192, tweede lid, niet worden aangepast als gevolg van de voorgestelde wijziging?

ARTIKEL II (Wetboek van Strafvordering)

ONDERDEEL A

Artikel 216

Door de NOvA is erop gewezen dat het beëdiggen van getuigen tijdens het gerechtelijk vooronderzoek tot de uitzonderingen behoort. De bepaling is opgenomen om de getuige er zich rekenschap van te doen geven dat hij in het stadium van het voorbereidende onderzoek reeds gehouden is een waarheidsgetrouwe verklaring af te leggen, aldus de memorie van toelichting. Deze argumentatie roept bij de leden van de SGP-fractie de vraag op of deze redenering specifiek geldt voor criminele getuigen met wie een afspraak is gemaakt.

De beëdiging door de rechter-commissaris vindt plaats «indien een afspraak ingevolge artikel 226h, derde lid, of artikel 226k, eerste lid, rechtmatig is geoordeeld». Betekent dit dat het verhoor van de getuige over de voorgenomen afspraak niet beëdigd wordt afgenomen. Waarom is voor dit moment van beëdiging gekozen?

ONDERDEEL B

Artikel 226g

Artikel 226g, eerste lid, Wetboek van Strafvordering, regelt het doen van toezeggingen aan criminele getuigen bij een limitatief aantal misdrijven. Daaronder vallen misdrijven, als omschreven in artikel 67, eerste lid, Wetboek van Strafvordering, die gepleegd zijn in georganiseerd verband en gezien hun aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Kan de regering de «aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven» toelichten zo vragen de leden van de fractie van D66. Ook de leden van de SGP-fractie vragen om uitleg van de betekenis van de kwalificatie «gezien hun aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven.» Zal deze kwalificatie niet tot interpretatieproblemen aanleiding geven, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of zij de formulering «gezien hun aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven» voldoende helder en afgebakend acht. Worden hiervoor nadere criteria uitgewerkt, om interpretatieverschil te voorkomen?

Artikel 226h

Artikel 226h, derde lid, Wetboek van Strafvordering, bepaalt dat de rechter-commissaris de rechtmatigheid van de afspraak beoordeelt. Hij houdt daarbij rekening met de dringende noodzakelijkheid en met het belang van het verkrijgen van de door de getuige af te leggen verklaring. Laat de term «rekening houden met» niet te veel ruimte over, zo vragen de leden van de fractie van D66.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen of dit niet te zwak is

uitgedrukt. Zouden deze omstandigheden, gezien de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, niet vereist moeten zijn, zo vragen deze leden. De leden van de SGP-fractie merken op dat deze bepaling suggereert dat ook wanneer de dringende noodzaak zou ontbreken of het belang niet uitermate groot is, de voorgenomen afspraak desalniettemin rechtmatig kan zijn. Is dit wel in overeenstemming met de van toepassing zijnde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of de afspraak nu tot stand doordat de getuige en de officier tot overeenstemming komen, of doordat de rechter-commissaris de afspraak rechtmatig oordeelt. Hoe moet de laatste zin van het derde lid civielrechtelijk worden geïnterpreteerd?

Artikel 226i

De leden van de VVD-fractie geven de regering in overweging om in artikel 226i, tweede lid, naar analogie van artikel 226b, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering na «binnen veertien dagen» toe te voegen: «na dagtekening van de beschikking». De Raad van State heeft dit ook al geadviseerd.

Ook de leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP vragen de regering waarom het advies van de Raad van State niet is gevolgd.

Zou de procedure in hoger beroep bij de rechtbank niet nader moeten worden uitgewerkt (bijvoorbeeld met betrekking tot het horen), zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Mogen rechters hieraan deelnemen die eveneens zitting hebben in de strafzaak van de getuige of van de zaak waarin de verklaring een rol speelt? Zo nee, dient dit niet in de wet te worden neergelegd?

Waarom wordt hier geen rechtsmiddel opgenomen voor de getuige en de verdachte? Kan de regering dit nader uiteenzetten?

In artikel 226i wordt niet aangegeven welke procedure de rechtbank dient te volgen indien de rechter-commissaris tot het oordeel is gekomen dat de voorgenomen afspraak niet rechtmatig is en de officier van justitie hoger beroep aantekent. Worden de officier van justitie en de getuige (en diens raadsman) in de gelegenheid gesteld te worden gehoord? Mogen de rechters die dit hoger beroep behandelen deelnemen aan de terechtzitting in de zaak waarin de getuige zal verklaren dan wel in de zaak tegen de getuige, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Artikel 226i is geënt op de voorzieningen die zijn getroffen in de regeling voor de bedreigde getuige, aldus de memorie van toelichting. Is het dan niet merkwaardig dat een rechtsmiddel voor de getuige en de verdachte analoog aan artikel 226b, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering ontbreekt?

Artikel 226j

De leden van de CDA-fractie willen graag een nadere uiteenzetting over het voorgestelde artikel 226j, vierde lid. Zal de beoogde geheimhouding in de raadkamerprocedure stand kunnen houden?

Artikel 226j, vierde lid, Wetboek van Strafvordering, bepaalt dat de rechter-commissaris kan bevelen de identiteit van de getuige voor een bepaalde termijn voor de verdachte verborgen te houden. Op basis van welke factoren kan de rechter-commissaris dit bevelen, zo vragen de leden van de D66-fractie. Hoe lang kan de bepaalde termijn duren? Strekt die termijn zich ook uit over een periode na het onherroepelijk worden van het vonnis van de rechter?

Ook de leden van de fracties van GroenLinks en de SGP vragen welke criteria gelden voor het geheimhouden van de identiteit van de getuige. Is gevaar voor ongewenste beïnvloeding de enige reden?

In het kader van het gerechtelijk vooronderzoek kan de naam van de getuige tijdelijk worden geheim gehouden (zie art. 226j lid 4). Dat kan op zichzelf beschouwd heel verstandig zijn, stellen de leden van de fracties van de RPF en het GPV. Het gevolg daarvan zal echter zijn, dat de getuige op de zitting zal moeten verschijnen, wil het OM gebruik kunnen maken van zijn bijdrage aan de bewijsvoering. Het EHRM eist immers, dat het ondervragingsrecht ex art. 6, derde lid, sub d EVRM in enige fase van de procedure ongehinderd kan worden uitgeoefend. Wanneer dat niet tijdens het verhoor bij de rechter-commissaris kon, zal dat ter zitting moeten plaatsvinden. Deelt de regering deze conclusie?

Zijn de artikelen 30 tot 33 van het Wetboek van Strafvordering onverkort van toepassing (artikel 226j, derde lid), zo vragen de leden van de SGP-fractie.

ONDERDEEL C

Artikel 344a

Zou hier niet expliciet moeten worden uitgesloten dat een veroordeling kan volgen uitsluitend op basis van een verklaring van een getuige met wie een afspraak is gemaakt en een anonieme verklaring, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Zo nee, waarom niet? Wat vindt de regering van de kritiek van de NOVA dat een dergelijke veroordeling strijdt met artikel 6 EVRM? Klemt dit niet des te meer indien de getuige niet op de zitting verschijnt waardoor de verdediging en de zittingsrechter niet de mogelijkheid hebben om de getuige te ondervragen?

Waarom is bepaald dat een veroordeling niet uitsluitend mag leunen op de bewijsvoering verkregen uit het getuigenis van een criminele getuige, zo vragen de leden van de fracties van de RPF en het GPV. Wat indien er twee of nog meer criminele getuigen in dezelfde zaak zijn? Geldt die bepaling dan ook?

Het voorgestelde tweede lid van artikel 344a sluit niet uit dat een veroordeling volgt in een geval waarin uitsluitend een getuige met wie een afspraak is gemaakt en een anonieme getuige een verklaring afleggen. Is dit nog in overstemming te achten met het beginsel van fair trial, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

ONDERDEEL D

Artikel 359

Op welke wijze kan de formulering «extra behoedzaamheid en zorgvuldigheid» met betrekking tot de motiveringseis bij een vonnis in de strafzaak tegen de getuige, bijdragen aan behoedzaamheid en zorgvuldigheid van het gebruik van het bewijs in de zaak waarin de getuige heeft verklaard, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Er is een motiveringsvereiste toegevoegd aan artikel 359, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering. Dit om te benadrukken dat het gebruik van een verklaring die met behulp van een toezegging is verkregen extra behoedzaamheid en zorgvuldigheid vergt (blz. 17 MvT). Volgens de NVvR is niet duidelijk hoe deze bepaling bijdraagt aan extra behoedzaamheid en zorgvuldigheid bij het bewijsgebruik in de zaak waarin de getuige

verklaarde. Het gaat immers om een strafmotiveringsvoorschrift dat vastzit aan de toepassing van artikel 44a, waardoor het pas een rol speelt in de strafzaak tegen de getuige zelf. Deelt de regering deze opvatting, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

ARTIKEL III (Overgangsbepaling)

Op welke wijze is de regering voornemens de nieuwe richtlijn aan te passen, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Op welke termijn zal de Kamer kennis kunnen nemen van deze nieuwe richtlijn?

Ook de leden van de SGP-fractie vragen op welke termijn de Kamer kennis kan nemen van de aangepaste, nieuwe richtlijn. Kan meer inzicht worden gegeven in de wijzigingen die de regering voor ogen heeft?

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier van de commissie,
Pe