

*0: EK

*1: 2004-2004

*2: 18

*3: WordXP

*4: 18de vergadering

*5: Dinsdag 8 maart 2005

*6: 13.30 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Donner, minister van Justitie.

**

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

- Sylvester, wegens bezigheden elders;
- Van den Oosten, wegens verblijf buitenslands.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**. De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Op verzoek van de CDA-fractie stel ik voor, het wetsvoorstel Implementatie van het kaderbesluit nr. 2003/577/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken (PbEG L196) (29845) van de agenda af te voeren.

**

Daartoe wordt besloten.

!Stemmingen!

Aan de orde zijn de **stemmingen** in verband met het wetsvoorstel **Uitvoering van Richtlijn nr. 2002/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juni 2002 betreffende financiële zekerheidsovereenkomsten (28874).**

(Zie vergadering van 1 maart 2005.)

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

**

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Deze stemverklaring spreek ik niet alleen uit namens de VVD-fractie, maar ook namens de D66-fractie en de Onafhankelijke Senaatsfractie.

De Richtlijn betreffende financiële zekerheidsovereenkomsten moet worden geïmplementeerd. Tegelijkertijd moeten wij vaststellen dat deze implementatie spanningen oplevert met het goederenrechtelijke systeem van het Burgerlijk Wetboek. Doel van de richtlijn is het bevorderen van de liquiditeit op de financiële markten. Dat doel kan worden bereikt door financiële zekerheidsovereenkomsten tussen financiële instellingen. Het doel kan tot op zekere hoogte ook nog worden bereikt door financiële zekerheidsovereenkomsten tussen financiële instellingen en ondernemingen. De VVD-fractie staat daar niet direct over te juichen, maar kan ermee leven en dringt dan ook niet per se aan op de opt-out-mogelijkheid. In de uitvoeringswet wordt de financiële zekerheidsovereenkomst ook mogelijk gemaakt tussen ondernemingen onderling. Door die uitbreiding doet de spanning met het goederenrechtelijke systeem van het Burgerlijk Wetboek zich des te sterker voelen. Laten wij niet vergeten, dat het toezicht dat wel aanwezig is bij financiële instellingen, bij gewone ondernemingen ontbreekt. De VVD-fractie vindt dan ook dat het wetsvoorstel op dit punt te ver gaat. Om die reden zal de fractie dan ook tegen het wetsvoorstel stemmen. Dat geldt ook voor de D66-fractie en de Onafhankelijke Senaatsfractie.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De CDA-fractie heeft bij de behandeling uitvoerig haar bezwaren aangegeven tegen de gekozen werkingssfeer van de voorgestelde regeling die wezenlijk verdergaat dan nodig is ter implementering van de richtlijn. De beantwoording door de minister heeft die bezwaren niet weggenomen.

In die beantwoording heeft centraal gestaan het argument van de rechtssystematiek dat zou nopen, de aan de orde zijnde regeling ook open te stellen voor verhoudingen tussen ondernemingen. Die redenering overtuigt ons niet, reeds daarom niet omdat in vrijwel alle lidstaten op het Europese continent die een vergelijkbaar rechtstelsel hebben een andere keuze is gemaakt. België uitgezonderd, maar dat versterkt eerder het beeld. Het is

om die reden dat mijn fractie steun aan het wetsvoorstel zal onthouden.

*N

De heer **Rabbinge** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik heb het voorrecht hier te mogen spreken namens de fracties van de Partij van de Arbeid, de Socialistische Partij en GroenLinks.

Na het debat dat wij vorige week hebben gehad over wetsvoorstel 28874 hebben wij ons uitgebreid beraden over onze standpuntbepaling. Het is uiterst belangrijk dat de richtlijn zo snel mogelijk wordt geëffectueerd. De antwoorden van de minister op de vele technisch-juridische vragen die aan de orde waren, waren uitgebreid, to the point en zeer deskundig. Daarvoor niets dan lof.

Het prangende punt is de uitbreiding van de werkingssfeer. Naar de opvatting van mijn fractie en van de fracties van de SP en GroenLinks is evenwel niet voldoende beargumenteerd waarom deze uitbreiding van de werkingssfeer nodig is. Integendeel, het verschuiven in de machtsverhouding in de richting van de kredietverschaffer of de pandnemer zou te billijken zijn geweest op het moment dat het alleen financiële instellingen betreft, maar nu het ook ondernemingen onderling betreft, is het iets wat onacceptabel is en niet onder dit wettelijk kader moet worden gebracht. De minister bleek niet bereid, het wetsvoorstel op dit punt aan te passen en beter in overeenstemming te brengen met wat elders in Europa gebeurt en ook conform de Europese richtlijn moet gebeuren. Om die reden zullen de fracties van de Partij van de Arbeid, de Socialistische Partij en GroenLinks tegen dit wetsvoorstel stemmen.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Mijn stemverklaring hoop ik af te leggen namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie. Dat zal u minder verbazen dan de combinaties bij de voorafgaande stemverklaringen.

Onze fracties hebben vorige week niet actief deelgenomen aan het debat over dit wetsvoorstel. Wel hebben ze de gedachtewisseling tussen Kamer en regering gevolgd. De bezwaren, toen geuit door alle woordvoerders van de aan het debat deelnemende fracties op het punt van het toepassingsbereik van de voorgestelde regeling waren ook de onze. Met name -- het heeft vanmiddag al eerder geklonken -- het openstellen van de financiële zekerheidsovereenkomst voor partijen die met de financiële markten niets van doen hebben, gewone ondernemingen dus, stuit bij onze fracties op ernstige bedenkingen, onder andere vanwege de mogelijke goederenrechtelijke consequenties die dit kan hebben. Mede omdat de richtlijn niet verplicht tot dit toepassingsbereik zien onze fracties zich genoodzaakt hun steun aan dit wetsontwerp te onthouden.

Het wetsvoorstel wordt met algemene stemmen verworpen.

!Stemmingen!

Aan de orde zijn de **stemmingen** in verband met het wetsvoorstel **Wijziging Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van beledigende uitlatingen en het aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden wegens een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap (strafbaarstelling discriminatie wegens een handicap) (28221).**

(Zie vergadering van 1 maart 2005.)

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

**

*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie ondersteunt dit wetsvoorstel dat beledigende uitingen aan het adres van mensen vanwege hun handicap én discriminatie in het sociaal-economisch verkeer vanwege een handicap strafbaar stelt. Mijn fractie betreurt de weigering van de minister om met haar te waken voor innerlijk consistente anti-discriminatiewetgeving. Zij deelt zijn opvatting niet, dat een op functiegeschiktheid gericht selectiebeleid ooit kan kwalificeren als een doelgerichte uitsluiting van mensen vanwege een handicap. Dit laatste kan naar ons oordeel niet privaatrechtelijk, bijvoorbeeld in het arbeidsrecht, noch strafrechtelijk. Uitsluiten met de intentie om iemand uit te sluiten puur omdat hij of zij gehandicapt is, willen wij juridisch uitgebannen zien en dat is van een andere orde dan een functiegericht selectie criterium waardoor mensen met bepaalde functierelevante kenmerken niet in aanmerking komen.

Echter, in het debat van vorige week heeft de minister klip en klaar gesteld, dat hij dit laatste met ons deelt, dat ook hij de uitsluiting met als intentie uitsluiting vanwege een handicap niet aanvaardbaar acht én dat dit in zijn visie ook de strekking is van artikel 429quater, tweede lid. Dit in aanmerking nemend, heeft mijn fractie besloten, over haar bezwaar tegen de kreupele formulering van de bepaling heen te stappen en het wetsvoorstel steun te geven.

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De zorgen van de CDA-fractie over een bepaald artikel van dit wetsvoorstel zijn gelijk aan de bezwaren die de minister de Tweede Kamer met kracht heeft voorgehouden toen die door amendering een bepaald artikel toevoegde. Maar toen de minister die stemming verloor is hij Saulus Paulus geworden en heeft hij met verve, althans meer dan plichtmatig, de verdediging op zich genomen van datgene wat hij tot op dat moment had bestreden.

Dit stelt mijn fractie voor een probleem. Er ligt de volgende keuze voor. Of mijn fractie kan dit wetsvoorstel haar steun onthouden omdat de door haar geuite bezwaren valide zijn, maar dat zou onbedoeld het effect hebben als zou zij geen werk willen maken van het bestrijden van discriminatie van gehandicapten. Of mijn fractie kan dit wetsvoorstel aanvaarden omdat ook zij van mening is dat

onze samenleving op dit punt van discriminatie van gehandicapten een inhaalslag heeft te maken en zal zij voor de rest moeten bouwen op de verwachting dat de gesignaleerde problemen in de praktijk grotendeels voorkomen zullen worden als het openbaar ministerie en de rechterlijke macht, mede lettend op hetgeen tijdens de parlementaire behandeling aan de orde is geweest, dit wetsartikel met wijze terughoudendheid zullen hanteren.

Staande voor die keuze zal mijn fractie ook in dit geval in de vergelijking die ik schetste Paulus volgen en haar steun niet aan dit wetsvoorstel onthouden.

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ook deze stemverklaring leg ik af mede namens de fractie van ChristenUnie.

Tijdens het debat van verleden week over het onderhavige wetsvoorstel is voldoende gebleken dat onze fracties zich con amore kunnen verenigen met artikel I, onderdeel A van het wetsvoorstel, de aanvulling van de artikelen 137c tot en met f van het Wetboek van Strafrecht, zodat deze artikelen in de toekomst ook de discriminatie wegens een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap strafbaar stellen.

Tijdens dat debat van verleden week is bovendien gebleken dat onze fracties zeer grote moeite hebben met onderdeel B, met name met het bestanddeel van de delictsomschrijving van artikel 429quater, tweede lid, vervat in de woorden "zonder redelijke grond". De criteria voor wat als redelijk en onredelijk zal worden aangemerkt, zijn op dit moment in aanzienlijke mate onbepaald. De normen voor wat als een onevenredige belasting moet worden beschouwd, moeten nog ontwikkeld worden of zijn nog in ontwikkeling, zoals ook blijkt uit de stukken van de minister.

Wij vinden het onverantwoord om personen, bedrijven en instellingen reeds met straffen te bedreigen, zolang niet duidelijk is wat in redelijkheid van hen mag worden gevergd, willen zij van vervolging gevrijwaard blijven. De minister heeft in het debat een minimale opening geboden door te opperen om de wet in elk geval niet eerder dan per 1 januari 2006 in werking te laten treden. Ervan uitgaande dat hij aan deze suggestie -- die wij als een toezegging hebben opgevat -- gevolg zal geven, zijn wij bereid om onze steun aan het wetsvoorstel te geven.

Het wetsvoorstel wordt met algemene stemmen aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

!Getuigenverklaringen!

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot verklaringen van getuigen die in ruil voor een toezegging van het openbaar ministerie zijn

afgelegd (toezeggingen aan getuigen in strafzaken) (26294);

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

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Deze eerbiedwaardige vergaderzaal was zojuist aanzienlijk voller, toen een historische gebeurtenis plaatsvond: naar mijn weten heeft deze Kamer toen voor het eerst een wetsvoorstel met algemene stemmen verworpen. Ik prijs de minister dat hij dit voor elkaar heeft weten te krijgen. Als oppositielid kan ik niet anders dan tevreden zijn met zo'n uitslag. Voor de parlementaire statistiek is het ook een aardig gegeven.

Het is jammer dat de regering destijds aan onze Kamer te kennen gaf dat zij het op prijs zou stellen als wij dit wetsvoorstel niet zouden afhandelen. Het wetsvoorstel op stuk nr. 26294 over afspraken met criminele getuigen lag al in 2001 bij ons voor, terwijl het nog twee jaar daarvoor, in 1999, was ingediend. Het heeft dus vier jaar hier gelegen. De regering wilde wachten op reparatiewetgeving. Toen dus wel, zojuist niet. Waarom? Omdat, zoals mij is verteld, de VVD-woordvoerder Niederer in de Tweede Kamer destijds bij de stemming over het wetsvoorstel 26294 per ongeluk -- het schijnt na de avondpauze te zijn geweest, de geesten waren wat verruimd -- zijn fractie had aanbevolen om met de PvdA-fractie aan de overzijde mee te stemmen tegen het deel van de wet dat straf stelde op het niet-nakomen van een afspraak met het OM over strafvermindering in ruil voor een getuigenis.

Daardoor werd die strafbaarstelling verworpen.

Mijn fractie, die tegen deze strafbaarstelling is, vindt dat de VVD-fractie aan de overzijde juist op haar best is als haar geest is verruimd. Zij zou wensen dat dit vaker gebeurde! En zij betreurt het dat, als de VVD-fractie dan eens een keer een verruimde geest heeft, de regering de gevolgen daarvan weer wil repareren. Het valt mijn fractie ook tegen dat de VVD-fractie in deze Kamer, door het wetsvoorstel op stuk nr. 28017, eraan heeft meegewerkt dat dit verlichte moment van de VVD-fractie aan de overzijde wellicht teniet wordt gedaan. Zij kan dat voorkomen door tegen het wetsvoorstel op stuk nr. 28017 te stemmen, en ditmaal met opzet.

Waarom zou de VVD-fractie dit moeten doen, behalve uit te prijzen solidariteit met de heer Niederer? Omdat het niet aangaat om een getuige te straffen omdat hij weigert een bepaalde getuigenis af te leggen, zoals voorgesteld in artikel 192 Wetboek van Strafrecht, zulks in strijd met diens recht om te zwijgen, zeker als die getuigenis die getuige zelf kan belasten. Een en ander is in strijd met het "nemo tenetur"-beginsel dat in de jurisprudentie van het Hof in Straatsburg wordt hooggehouden: niemand kan worden gehouden om tegen zichzelf te getuigen. In de Amerikaanse terminologie heet dat "invoking the Fifth Amendment"

Mijn fractie houdt vol, overigens met de Raad van State, dat de enige juiste manier om een getuige die zijn afspraak met het OM niet nakomt, te dwingen dit toch te doen, via een gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling is in de zaak waarin die getuige verdachte is. Komt de getuige zijn afspraak niet na, dan moet deze, als die voorwaarde met die betekenis is opgelegd, zijn volledige straf uitzitten. Die straf is dan niet het gevolg van zijn niet-getuigen, maar van het strafbaar feit op grond waarvan hij die voorwaardelijke veroordeling kreeg.

De regering vindt dat een dergelijke voorwaarde niet past in ons systeem van strafvordering. Dat is een nogal dogmatisch standpunt. Immers, vanaf het moment dat zulks in de wet staat, past het in dat systeem. Dat argument van de regering is dus flauwekul. Bovendien kan artikel 192 een maximumstraf van één jaar opleggen. Stel dat de getuige een strafvermindering van drie jaar had bedongen, dan is een straf van één jaar voor hem dus een winst van twee jaar. Dat is toch raar?

Ligt een systeem waarin hij gewoon zijn straf moet uitzitten op grond van de afspraak die hij heeft gemaakt en waarvoor hij een voorwaardelijke veroordeling heeft gekregen, niet veel meer voor de hand? Het is dus de vraag waarom die extra straf opgelegd kan worden, terwijl die mogelijk lager uitvalt dan de straf die hij anders had moeten uitzitten. Dat vraagt er zelfs om, de getuigenis niet na te komen, te profiteren van de vermindering van de straf en vervolgens een jaar te zitten voor het niet getuigen. Mijn fractie heeft, hopelijk tezamen met de VVD-fractie, overwegende bezwaren tegen wetsvoorstel 28017. Ik kan nu reeds aankondigen dat zij niet vóór de novelle zal stemmen.

Stel dat de VVD-fractie de PvdA-fractie, anders dan destijds dankzij de heer Niederer aan de overzijde, ditmaal niet steunt en de strafbaarstelling toch wordt ingevoegd in het oorspronkelijke wetsvoorstel 26294, dan hebben wij een probleem. Als dit het geval is, dan wordt het voor mijn fractie heel moeilijk om vóór dat wetsvoorstel te stemmen.

De heer **Kox** (SP): De heer Jurgens weet dat wij zijn analyse van een kreupele bepaling wel delen. Die zaak is aan de orde geweest aan de overkant en daar is over gestemd. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft gezegd: jammer, maar wij doen het niet op die manier. Als wij het wetsvoorstel nu laten zoals het is door het reparatiewetsvoorstel niet aan te nemen, dan hebben wij helemaal een leeg wetsvoorstel. Er staat namelijk in dat je strafvermindering kunt krijgen in ruil voor iets. Als je dat vervolgens niet geeft, blijft er niets over. Denkt de PvdA-fractie ook na over de schade die een wetsvoorstel zonder enige sanctie kan aanrichten?

De heer **Jurgens** (PvdA): Zeker, ik ben daar zelfs harder over gaan nadenken na het optreden van de minister van Justitie tijdens onze stemmingen. Hij vond het onjuist, als de Eerste Kamer zou afwijken van een uitdrukkelijk teken van de Tweede Kamer dat zij iets niet wil. Deze Kamer heeft met algemene stemmen gezegd dat zij daar niets mee te maken heeft. Dit is een zaak tussen de Eerste en de Tweede Kamer onderling.

De heer **Kox** (SP): U ziet dus meteen een trend in datgene wat er zojuist is gebeurd? Om een trend te krijgen, moet het echter wel twee keer gebeurd zijn.

De heer **Jurgens** (PvdA): Precies, en dat wil ik dus uitlokken. Ik dank de heer Kox voor zijn interventie, want die heeft tot grote verheldering aanleiding gegeven.

Wij vinden het niet alleen vanwege die strafbaarstelling van de getuige en het nemo-teneturbeginsel moeilijk om voor wetsvoorstel 26294 te stemmen, maar ook vanwege de zwakke positie van de verdediging tegenover een getuige die afspraken heeft gemaakt met het OM. In de memorie van antwoord zegt de minister dat de verdediging heus wel de "kroongetuige" mag bevragen in aanwezigheid van de rechter ter terechtzitting. Waarop baseert de minister dit? Het is helemaal geen vaste praktijk dat alle getuigen tijdens strafzittingen worden gehoord ter terechtzitting. De minister baseert dit in ieder geval niet op de voorgestelde wetstekst, want daar staat het niet in. En toch is dit wezenlijk voor de verdediging. Aan zo'n kroongetuige wordt niet voor niets door het OM strafvermindering beloofd. Die kroongetuige heeft ook belang bij het afleggen van een getuigenis die overeenkomt met de afspraak met het OM. Dan is het des te belangrijker dat de verdediging de kans krijgt om de betrouwbaarheid van de getuige na te gaan en om gebreken in diens getuigenis aan te tonen, en dat de rechter dit ter terechtzitting meemaakt. Die rechter oordeelt immers over de toelaatbaarheid van het bewijs. Ook hier hebben wij dus te maken met een wezenlijk beginsel van strafvordering. Dit beginsel wordt echter ook niet gegarandeerd in het wetsvoorstel.

Al drie jaar werkt het OM in deze aangelegenheid met een beleidsregel uitgevaardigd door het College van Procureurs-Generaal. Op 5 februari van dit jaar heeft dat college nog aan de minister voorgesteld om het wetsvoorstel in te trekken en deze kwestie niet in de wet, maar in een aanwijzing te regelen. Op 29 juni 2004 bracht een werkgroep uit het OM aan dat college nog een advies uit over de bestaande Tijdelijke aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken uit 2001. Ook die werkgroep prefereert een aanwijzing gebaseerd op het opportuniteitsbeginsel, op grond waarvan het OM immers zelf bepaalt of het vervolgt en, zo ja, welk straf het eist. Als het per se bij wet moet, dan zou die wet, aldus de werkgroep, zeer beknopt moeten zijn.

Ook mijn fractie vindt dat het wetsvoorstel in feite overbodig is. Laten wij eerst eens kijken hoe het gaat met de toepassing van die aanwijzing uit 2001. In de stukken hebben ik namelijk gelezen dat er sindsdien maar in een of twee gevallen sprake is geweest van een dergelijke afspraak en dat je dus nauwelijks van onderzoek in de praktijk kunt spreken.

Laten wij aan de hand van de tijdelijke aanwijzing van de procureurs-generaal de praktijk volgen. Als blijkt dat het nodig is om bij de wet aanvulling of verandering aan te brengen, kan dat altijd nog. De nu voorliggende wet ligt er op dit vlak niet sterk bij. Niet voor niets gebruikt de Raad van State bij dit wetsvoorstel zijn meest negatieve advies. Wij hebben dat onlangs nog van de vice-president van de Raad van State mogen horen. Het is vrij uitzonderlijk. De Raad van State heeft bezwaar tegen het wetsvoorstel en

geeft in overweging om het niet in te dienen. Dat is een vrij vergaand advies van de Raad van State. Ik geef de Kamer in overweging om het wetsvoorstel niet te aanvaarden.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Voorzitter. De CDA-fractie onderschrijft de wenselijkheid om tot een regeling te komen waarin een wettelijke basis wordt gelegd voor afspraken tussen het openbaar ministerie en een verdachte of een veroordeelde die bereid is om op basis van een toezegging een getuigenverklaring af te leggen in een strafzaak tegen een andere verdachte.

De vorige spreker memoreerde reeds dat het wetsvoorstel een langdurige en uitvoerige behandeling heeft gekend in de Tweede Kamer. Ik meen dat er zelfs zeven keer plenair over gesproken is. Er was een reparatiewetsvoorstel nodig. Dat ligt thans voor. Dat verlengt de duur. Deze wijze van behandeling heeft ertoe geleid dat alle relevante aspecten uitgebreid aan de orde zijn geweest. Mijn fractie heeft dan ook over inhoud en strekking van het voorstel geen nadere vragen.

Mijn fractie staat echter stil bij de systematiek van de voorgestelde regeling, vooral in het licht van de stellingname van de minister in zijn brief van 1 juli 2004 aan de voorzitter van de Tweede Kamer. De minister zond die brief naar aanleiding van een door een werkgroep van het openbaar ministerie uitgebracht advies onder de titel Toezeggingen aan getuigen in strafzaken.

De minister memoreert in zijn memorie van antwoord aan de Eerste Kamer dat de Raad van State eertijds in zijn advies heeft opgemerkt dat de voorgestelde wettelijke regeling geen sluitend systeem van afspraken met een verdachte die tevens getuige is bevat. In zijn reactie op dat advies heeft de minister toen gesteld dat toezeggingen die gerelateerd zijn aan het verkrijgen van strafvermindering enkel tot stand kunnen komen op de in het wetsvoorstel voorgestelde wijze, inclusief de daarvoor vereiste toestemming van de rechter-commissaris, en alleen dan leiden tot het in het wetsvoorstel genoemde rechtsgevolg, zijnde dat door het openbaar ministerie strafvermindering wordt bevorderd op de wijze zoals aangegeven in de artikelen 244a en 266k van het wetsvoorstel.

Door de minister is mede naar aanleiding van aan de overzijde gestelde vragen bij de behandeling van het wetsvoorstel voorts aangegeven dat naast deze afspraken, die de kern van het wetsvoorstel betreffen, er een categorie bestaat van afspraken die in de loop van de behandeling van de grote strafzaak tussen verdediging en het openbaar ministerie kunnen worden gemaakt over het processuele verloop van de zaak. Daarnaast is er een derde categorie, zijnde toezeggingen die uitsluitend het karakter hebben van serviceverlening of die aangemerkt kunnen worden als kleine gunsten en die betrekking hebben op het gebruik van wettelijke bevoegdheden van de officier van justitie binnen zijn reguliere taken, welke toezeggingen en kleine gunsten van een zodanige aard en omvang zijn dat zij de beantwoording van de vragen in artikel 248 en 250 Wetboek van Strafvordering niet rechtstreeks raken.

Deze zogenaamde kleine gunsten kunnen echter een begunstigende invloed hebben op de bereidheid van de verdachte tot het afleggen van een getuigenverklaring, terwijl er soms zelfs sprake is, zoals de aanwijzing zegt, van een uitdrukkelijk en causaal verband tussen toepassing van dergelijke bevoegdheden en de bereidheid van een getuige om een verklaring af te leggen. Het is mijn fractie niet geheel duidelijk geworden wanneer er in formele zin sprake is van een zodanig uitdrukkelijk en causaal verband. De consequentie van zo'n causaal verband is dat er een proces-verbaal moet worden opgemaakt dat aan de processtukken toegevoegd moet worden.

Er zijn drie soorten afspraken onderscheiden door de minister: de eigenlijke toezeggingen, die van doen hebben met strafvermindering, de processuele afspraken en de zogenaamde kleine gunsten.

De minister heeft tijdens de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat er daarnaast in theorie nog sprake kan zijn van allerlei andere typen toezeggingen die getuigen zouden kunnen verlangen. Ik citeer dan echter de memorie van antwoord: "Deze vallen echter buiten het bestek van het wetsvoorstel en zijn mitsdien niet aanvaardbaar.". Voorbeelden van zodanige toezeggingen worden genoemd in de Tijdelijke aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken van vier jaar geleden. Daarbij wordt onder meer melding gemaakt van het eventueel intrekken van een uitleveringsverzoek, daaronder begrepen het intrekken van een internationaal aanhoudingsbevel en voorts afspraken die van doen hebben met het geheel of gedeeltelijk afzien van het vorderen van een ontnemingmaatregel. Het feit dat deze toezeggingen worden geschaard onder de categorie niet-toelaatbaar betekent dat die toezeggingen niet geacht kunnen worden begrepen te zijn onder de hiervoor vermelde categorie van zogenaamde kleine gunsten.

Uit de brief van de minister van 1 juli 2004 blijkt dat hij zich inmiddels heeft bedacht. Hij stelt zich thans op het standpunt dat er in ruil voor af te geven verklaringen ruimte moet zijn voor toezeggingen over een uitleveringsverzoek of een ontnemingmaatregel. Mijn fractie heeft zich afgevraagd hoe dit nu begrepen moet worden in het licht van hetgeen de minister eerder over dit wetsvoorstel heeft gesteld. Zij heeft daarover vragen gesteld in het voorlopig verslag en heeft daarbij voorop gesteld dat het op zich mogelijk is dat de minister op dit punt tot andere gedachten is gekomen en terugkomt op zijn eerdere standpunt terzake. Het is echter onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot hetgeen de minister eerder heeft aangegeven over het systeem van het wetsvoorstel.

Uit het gestelde op de bladzijden 5 en 6 in de memorie van antwoord leiden wij af dat de minister thans van mening is dat een dergelijke verruiming blijft binnen het kader van de voorgestelde wettelijke regeling. Een aanvullende wettelijke grondslag zou niet nodig zijn. Het creëren van een zodanige in algemene termen omschreven aanvullende wettelijke bevoegdheid zou er voorts toe leiden dat er dan voor zodanige toezeggingen ook weer een strikte normering in de wet neergelegd zou moeten worden. De minister combineert dit alles met de aankondiging dat bedoelde verruiming zal worden neergelegd "... in een nieuwe aanwijzing van het college

van procureurs-generaal waarin rekening is gehouden met de voorliggende wettekst".

Mijn fractie wil niet verhelen dat zij de ter zake gegeven beantwoording niet op een logische wijze kan duiden. Ik verzoek de minister dan ook daarover nadere duidelijkheid te verschaffen. Mijn eerste vraag is waar in het voorliggende wetsvoorstel een wettelijke grondslag is neergelegd voor zodanige toezeggingen die de minister nu bij wijze van verruiming wil toestaan. Als die bevoegdheid niet in dit wetsvoorstel is neergelegd, waar dan wel?

Beoogt de minister in feite dat het opportuniteitsbeginsel voldoende wettelijke grondslag biedt voor de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie zodanige wederprestaties toe te zeggen in ruil voor het afleggen van een getuigenverklaring? De CDA-fractie heeft de indruk dat de minister eerder van een zodanige opvatting afstand had genomen daar waar hij het opportuniteitsbeginsel had geplaatst in het licht van een gewenste normering van een vervolgingsbeslissing, zijnde de toetsing of het te vervolgen feit bewijsbaar en strafbaar is en of vervolging van de geconstateerde feiten opportuun is. Naar het oordeel van de hiervoor gememoreerde werkgroep van het Openbaar Ministerie zijn dan ook wederprestaties van een geheel andere aard dan een geheel of gedeeltelijk sepot niet op het opportuniteitsbeginsel en de daaruit voortvloeiende beleidsvrijheid te baseren. Vandaar ook de suggestie van de desbetreffende werkgroep daarvoor een aanvullende wettelijke grondslag te creëren. Zekerheid over deze kwestie lijkt ons van belang nu gevreesd moet worden dat bij gebreke van een toereikende wettelijke grondslag een aldus verkregen getuigenverklaring, als daar ten slotte geen wettelijke basis aan ten grondslag zou liggen, als onrechtmatig verkregen bewijs terzijde gesteld zou kunnen worden.

Ik stel vervolgens een tweede vraag, te weten op welke wijze nadere normering plaatsvindt van het verkrijgen en gebruik van getuigenverklaringen die op basis van dit soort nieuwe toezeggingen zouden worden verkregen. Gebeurt dit dan door een interne toetsing vooraf binnen het Openbaar Ministerie van de te maken afspraak en een toetsing achteraf van de aldus verkregen verklaring door de zittingsrechter?

Als dit laatste de bedoeling is, waarom wordt dan bijvoorbeeld voor het intrekken van het Nederlands uitleveringsverzoek, hetgeen onder omstandigheden kan leiden tot immuniteit voor de betrokkene, volstaan met een "informele" procedure, terwijl voor de eigenlijke toezegging, zoals bedoeld in het wetsvoorstel, die slechts kan leiden tot een verlaagde eis bij het vorderen van de straf, de uitgewerkte procedure van het wetsvoorstel gevolgd moet worden? Ontstaat op die wijze in feite niet een soort mengvorm van enerzijds het in het wetsvoorstel neergelegde systeem, alleen geldend voor bepaalde soorten toezeggingen, en daarnaast voor de overige relevante toezeggingen op basis waarvan getuigenverklaringen kunnen worden verkregen, een stramen van regelgeving grosso modo op de wijze zoals uiteengezet in het hiervoor gememoreerde advies van de werkgroep van het openbaar ministerie?

De geschiedenis van dit wetsvoorstel, inclusief de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden, is uiteraard niet onmiddellijk ongedaan te maken. Is echter

dit wetsvoorstel, wellicht op een aantal onderdelen na, niet deels door de tijd ingehaald en zou de koers niet verlegd moeten worden in de richting van een systematische opzet van regelgeving rondom dit soort toezeggingen op de wijze zoals aangegeven in het "gedegen advies" -- woorden van de minister -- van de hiervoor genoemde werkgroep van het openbaar ministerie?

Wij zien met belangstelling de reactie van de minister tegemoet.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Op het gevaar af de belangstelling van de minister voor de bijdrage van de fracties van de SGP en de ChristenUnie aan deze plenaire behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen over toezeggingen aan getuigen in strafzaken bij voorbaat te verliezen, zeg ik dat het ontbreken van een kritische bijdrage van onze fracties aan het voorlopig verslag van de vaste commissie als een signaal kan worden opgevat. De minister is ongetwijfeld in staat om dat signaal juist te interpreteren. Uit dat gegeven mag echter niet worden afgeleid dat bij onze fracties geen aarzelingen bestaan met betrekking tot deze wetsvoorstellen. Om aan die aarzelingen uitdrukking te geven, willen wij dit debat niet passief laten passeren.

Ik laat de wetsgeschiedenis, waar de heer Jurgens uitgebreid bij heeft stilgestaan, thans rusten en spits onze bijdrage toe op het kernelement van wetsvoorstel 26294, de zogeheten "kroongetuige". Deze term wordt overigens in de wetsvoorstellen niet gehanteerd. Het gaat daarin om verklaringen van getuigen over verdachten die zelf eveneens verdachte zijn. Het staat voor ons vast dat een kroongetuigenis het hart van het strafrechtelijk bewijsrecht raakt. De betrouwbaarheid van een bepaalde getuigenverklaring vormt immers de achilleshiel van de bewezenverklaring. Extra behoedzaamheid van de overheid is geboden als zulke verklaringen van kroongetuigen -- wat gebruikelijk is -- afgelegd worden op voorwaarde dat justitie een tegenprestatie -- in de vorm van strafvermindering -- levert.

In ons wettelijk stelsel bestaat de term "kroongetuige" niet en als het aan de wetgever ligt, wordt die term ook niet geïntroduceerd als de voorliggende wetsvoorstellen worden aanvaard. De cassatierechter kent de term evenmin.

Niettemin blijkt uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens dat het enkele gebruik in een strafzaak van verklaringen van criminelen een strafprocedure niet unfair maakt.

Het grote belang dat men in Straatsburg hecht aan transparantie van politie en justitie wordt in achtereenvolgende uitspraken geïllustreerd en bevestigd. Daaruit kan worden opgemaakt dat men niet zozeer de inzet van de kroongetuige besmet acht, maar veel meer eraan hecht dat het justitieel handelen onberispelijk dient te zijn. Er dient sprake te zijn van een integer opsporings- en vervolgingsbeleid; een reden waarom wij het eens zijn met de stelling in het wetsvoorstel dat aan kroongetuigen ten principale géén immuniteit mag worden toegezegd.

Dit alles neemt niet weg dat er toch morele vragen rijzen, zowel wat betreft het gebruik als het verkrijgen van verklaringen die met behulp van toezeggingen zijn

verkregen. Volkswijsheden als "boeven moet men met boeven vangen" en "belofte maakt schuld" moge een zekere betekenis toekomen, ze kunnen echter niet als ultieme waarheden de leidraad vormen in de strafrechtspleging. Verklikken om er zelf beter van te worden is gelukkig geen algemeen aanvaard moreel principe. Dat zulk een activiteit amorele kenmerken vertoont, zal niet licht kunnen worden tegengesproken. Niet alleen het getuigenis maar ook de overheid zelf kan besmet raken. Niettemin behoeft een tegen een beloning verkregen getuigenis een zorgvuldige waarheidsvinding niet a-priori in de weg te staan of geweld aan te doen.

Uit de literatuur blijkt dat niet iedereen ervan is overtuigd dat een wettelijke regeling van het kroongetuigenis gewenst, laat staan noodzakelijk is. In zijn NJB-artikel van 22 januari 1999 heeft de raadsheer van het hof in Arnhem, de heer Otte -- hij is thans vice-president -- betoogd, onder verwijzing naar het voorwaardelijk sepot ex artikel 167, lid 2, van het Wetboek van Strafvordering, dat wat hem betreft niet is aangetoond dat het maken van afspraken een nadere wettelijke regeling behoeft (pag. 114). Dat zou anders zijn indien wij het legaliteitsbeginsel zouden hanteren voor het vervolgingsbeleid, maar dat is niet het geval. Het OM bleek op dezelfde lijn te zitten als de heer Otte. Als ik de adviezen goed interpreteer, is dat inmiddels veranderd. De voorliggende wetsvoorstellen getuigen ervan dat de regering een andere opvatting is toegedaan en dat zij met de Tweede Kamer van mening is dat wettelijke regeling geboden is.

Onze fracties zijn geneigd de regering in die opvatting te volgen. Het lijkt ons niet aangewezen alle verantwoordelijkheid in dezen bij het openbaar ministerie en de rechter te leggen. Wij zouden menen dat het hier om een rechts-politiek vraagstuk gaat, waarin ook de politiek c.q. de wetgever zijn deel van de verantwoordelijkheid op zich dient te nemen, zonder te tornen aan de straftoemingsvrijheid van de onafhankelijke rechter. Zo achten wij het raadzaam dat in de wet de maximale strafvermindering wordt vastgelegd. Dat behoeft geenszins te leiden tot het afwijzen van strafverminderingmodaliteiten in het algemeen en sluit een beleidsmatige normering door het openbaar ministerie en de minister van Justitie niet uit.

Eerdergenoemde heer Otte heeft de vraag opgeworpen of de inbedding van de kroongetuigenregeling in het gerechtelijk vooronderzoek niet vreemd is, gezien het feit dat het gerechtelijk vooronderzoek gericht is op waarheidsvinding, waarbij de zorgvuldige vergaring van bewijsmateriaal vooropstaat.

De vraag is ook of de marginale rechtmatigheidstoets van de rechter-commissaris in de praktijk veel te betekenen zal hebben, gezien de grote belangen die op het spel staan. Vandaar de vraag of hij niet wat meer afstand zou moeten houden van het opsporingstraject, in plaats van er dichterbij te komen zitten. Het is tenslotte de zittingsrechter die de integrale toetsing moet uitvoeren. Wordt hij niet juist gehinderd doordat het fiat van de rechter-commissaris veel gewicht in de schaal zal leggen? Dit zal namelijk vermoedelijk uit de praktijk blijken. Wellicht wil de minister nog eens op deze vragen ingaan.

Van onze kant zijn wij geneigd het voordeel van de inschakeling van de rechter-commissaris te

benadrukken. Hij heeft immers zowel inzicht in het dossier van de verdachte als in dat van de kroongetuige. Hij is daardoor in een betere positie dan de zittingsrechter, die de verdachte moet berechten en -- nog -- niet de kroongetuige, om niet alleen de rechtmatigheid van de afspraak te toetsen, maar ook de betrouwbaarheid van de getuige met wie een afspraak wordt gemaakt.

Wat betreft de te verwachten effecten van de voorgestelde regeling merken wij nog op dat de overheid zich onder andere heeft te hoeden voor het doen van loze beloften. Dat neemt evenwel niet weg dat de criminele getuige, ondanks afspraken met het openbaar ministerie, altijd in onzekerheid zal blijven verkeren of en zo ja, in hoeverre justitie en met name de rechter strafvermindering zal toepassen. Daarom is, denk ik, de verwachting gerechtvaardigd dat deals met criminelen over strafvermindering in ruil voor een getuigenis, niet vaak gesloten zullen worden. Voor die gedachte vind ik een bevestiging in de rapportage van het aantal daadwerkelijk tot stand gekomen toezeggingen in de jaren 2001-2004, dat varieert van nul tot twee per jaar.

Mede tegen die achtergrond zijn wij geneigd het kroongetuigenis als ultimum remedium te accepteren, dat wil zeggen als laatste middel als andere wegen om bewijsmateriaal te verkrijgen niet begaanbaar zijn gebleken. Tot dusver is gebleken dat de rechtsstaat niet aan het wankelen is gebracht nu de rechtsfiguur van de kroongetuige zijn intrede in de Nederlandse strafrechtspleging heeft gedaan en thans nader wettelijk wordt geregeld.

Ter afsluiting merk ik op dat wat ons betreft formeel wellicht volstaan zou kunnen worden met aanpassing van de richtlijn van de procureurs-generaal, de Tijdelijke aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken 2001. Materieel is het echter van belang dat de formele wetgever, via het voorschrijven van voorafgaande rechterlijke toetsing van een afspraak en maximering van de strafvermindering, deelt in de verantwoordelijkheid voor het fenomeen toezeggingen aan getuigen. Dit geldt zowel voor het gebruik als voor het verkrijgen van verklaringen met behulp van toezeggingen. Bij de toepassing van de regeling blijft van de kant van de overheid evenwel permanent de grootst mogelijke behoedzaamheid geboden. Wij kunnen niet nalaten om dit opnieuw te benadrukken. Wij zullen met belangstelling naar de reactie van de minister luisteren.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Nadat ik mij door het toch weer lijvige pak Kamerstukken had heen geworsteld, keek ik nog eens naar de titels van de beide wetsvoorstellen die vandaag voorliggen. Toen viel mij op hoe lastig het is om iets zuiver te formuleren wat in essentie niet zuiver is, namelijk het sluiten van deals met criminele getuigen.

Het wetsvoorstel 26294 heeft de neutrale titel "toezeggingen aan getuigen" en laat daarbij achterwege dat het toch wel om een bepaald soort van getuigen gaat. Achterwege blijft ook dat er meer geregeld wordt dan alleen toezeggingen en dat minder grote gunsten of afspraken met het OM eveneens een plaats gevonden hebben in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel met het

nummer 28017 heeft de eveneens neutrale, maar volgens mij niet correcte titel "het strafbaarstellen van het niet afleggen van een getuigenverklaring na een daartoe strekkende toezegging". Het is natuurlijk niet de getuige die een toezegging doet. Het OM doet een toezegging aan de getuige, op basis waarvan de getuige zich bindt om een verklaring af te leggen. Je zou dat ook een toezegging kunnen noemen, maar de essentie is dat er toezeggingen worden gedaan door het OM aan de getuige.

Ik zei het al: dit geeft aan hoe lastig het is om zuiver te formuleren wat in essentie iets onzuivers heeft. Niettemin is het in het algemeen gesproken goed dat er een wettelijke grondslag komt voor een praktijk die inmiddels al vele jaren bestaat en die -- ik zeg het de heer Holdijk na -- in uiterste situaties noodzakelijk kan zijn om in strafzaken aan voldoende bewijs te komen. Toch wil ik de noodzaak van de wettelijke regeling nog eens thematiseren, juist ook omdat uit de memorie van antwoord blijkt dat er gelukkig maar weinig van dit soort deals tot stand komen. Het waren er drie in vier jaar en ik heb begrepen dat het in de jaren daarvoor niet veel anders was. Hoe noodzakelijk is dan het middel, of wij het nu wettelijk vormgeven of niet, waar wij vanmiddag over praten? Dit vraag ik ook in relatie tot de bewijsminimumregeling die terecht in het voorstel is vervat. Ik zou het op prijs stellen als de minister toch nog eens aangaf waarom het OM zich van dit middel moet bedienen en hoe effectief het in de praktijk zijns inziens is. Als het maar gaat om een handjevol zaken, dan neem ik aan dat de minister inzage heeft in de aard van die zaken en dat hij misschien iets kan zeggen over het belang van de toezeggingen die in de loop der tijd zijn gedaan.

In het algemeen kan zich de fractie van GroenLinks vinden in de vorm waarvoor er bij wetsvoorstel 26294 is gekozen om een plaats te geven aan dit soort deals. Met name de plaats die de rechter-commissaris heeft gekregen, lijkt onze fractie een goede. Toch zijn er aanzienlijke twijfels over de vraag of wij dit wetsvoorstel moeten aanvaarden, zeker als wetsvoorstel 28017 -- dat naar ik aanneem eerst in stemming wordt gebracht -- door deze Kamer zou worden aanvaard. Wetsvoorstel 28017 verruimt de mogelijkheden om strafvermindering toe te zeggen. De vraag is of de twee wetsvoorstellen samen, in combinatie met een daarnaast bestaande praktijk bij het OM, niet leiden tot een te ruime bevoegdheid van het OM om toezeggingen te doen. Daarbij gaat het niet alleen om de toezegging, te streven naar een strafvermindering van maximaal 50%. Het OM kan ook andere afspraken maken die aanvankelijk "kleine gunsten" werden genoemd. Uit de brief van 1 juli 2004 maak ik echter op dat er ook wat grotere kleine gunsten kunnen worden toegezegd door het OM. Deze kunnen materieel de betekenis hebben van strafvermindering, maar onttrekken zich aan de op zichzelf juiste controle door de rechter-commissaris op proportionaliteit en noodzakelijkheid. Ik denk dat het verkeerd zou zijn als de wet de helft van de praktijk regelt en de andere helft ongeregeld laat. Wij zouden moeten kiezen voor een wettelijk kader dat precies aangeeft tot welke grenzen het streven naar strafvermindering kan worden toegezegd en daarnaast moet geen semi-geregelde praktijk ontstaan, die

zich onttrekt aan de toets door de rechter-commissaris op proportionaliteit en noodzakelijkheid.

Ik heb mij afgevraagd of ik het eens ben met de heer Jurgens. Staat u mij echter eerst toe om een andere opmerking te maken. Voor de memorie van antwoord zijn stukken verschenen die, naar ik meen, van de hand zijn van de voorganger van deze minister. Daarin staat dat er een omgekeerd evenredig verband kan worden aangenomen -- ik zeg het even in mijn eigen woorden -- tussen de betrouwbaarheid van de verklaring van de getuige en de omvang van de toezegging of toezeggingen die de getuige zijn gedaan. Ik denk dat dit inderdaad het geval is en dat daarom de omvang van de toezeggingen beperkt moet zijn, niet alleen door de wet, maar ook feitelijk. Ik had liever gezien dat de strafvermindering was gesteld op maximaal eenderde van wat de officier van Justitie normaal gesproken zou rekwireren. De heer Jurgens heeft over het tweede wetsvoorstel opmerkingen van principiële aard gemaakt. Hij is van mening dat de strafbaarstelling van het niet voldoen aan het deel van de "deal" dat de getuige voor zijn of haar rekening zou nemen, in strijd is met het nemo-teneturbeginsel. Ik ben daar nog niet helemaal van overtuigd, maar zie wel andere problemen. De strafbaarstelling van meened kan in mijn ogen ook niet worden beschouwd als strijdig met het nemo-teneturbeginsel. Het voorstel dat is gedaan, lijkt sterk op de strafbaarstelling van meened. Misschien kan de minister vanuit zijn ervaring met het Openbaar Ministerie meer zeggen over de vraag of het denkbaar is dat een getuige die een "deal" sluit met het Openbaar Ministerie, in de loop van de behandeling van de strafzaak tegen zijn voormalige collega dusdanig wordt bedreigd dat hij eigenlijk niet meer kan voldoen aan zijn deel van de overeenkomst zonder zichzelf in gevaar te brengen. Dit vrees ik namelijk. Uiteraard bestaat er dan wel weer een getuigenbeschermingsprogramma, maar het is de vraag of je het paard niet achter de wagen spant als je de betreffende getuige tegelijkertijd in een nieuw strafgeding betreft. In reactie op de interruptie van de heer Kox op de heer Jurgens merk ik op dat het standaardbeleid wil dat de getuige pas wordt vervolgd en veroordeeld zodra degene tegen wie hij heeft getuigd, is veroordeeld. Dan kun je checken of de getuige zijn deel van de overeenkomst is nagekomen en of hij werkelijk in aanmerking komt voor de strafvermindering die het OM heeft toegezegd. Iets dergelijks staat op pagina 8 van de memorie van antwoord. Daar staat namelijk dat ernaar moet worden gestreefd om een dergelijke volgtijdelijkheid te waarborgen. Ik vraag mij af of dat niet altijd gewaarborgd kan zijn in de praktijk. Dan zit je namelijk ook niet met het probleem dat je iemand achteraf moet vervolgen voor het feit dat hij zijn deel van de overeenkomst niet is nagekomen.

De heer **Kox** (SP): Dit is een nuttige suggestie. Zij lijkt een beetje op de Italiaanse regeling die naar mijn mening in theorie beter is. Volgens die regeling beslist de rechter uiteindelijk over de hoeveelheid strafvermindering en niet het Openbaar Ministerie.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Dat geldt voor deze regeling ook. De rechter heeft het laatste woord.

De heer **Kox** (SP): Hij heeft wel het laatste woord, maar de regeling wordt eerder getroffen. In de Tweede Kamer is iets anders beslist. Keurt u deze reparatie daarom ook nog eens af? Dan hebben wij namelijk een wet waarin wel iets geregeld is, maar waarin geen enkele sanctie opgenomen staat.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Het is denkbaar dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel met nummer 28017 verwerpt en het wetsvoorstel met nummer 26294 aanneemt. Het probleem dat u schetst, is te verhelpen als de door mij gesuggereerde volgtijdelijkheid in acht wordt genomen. Dan wordt dus eerst degene tegen wie wordt getuigd, veroordeeld en wordt vervolgens de getuige terecht en veroordeeld.

Ik wacht de reactie van de minister met belangstelling af.

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Tien jaar geleden, tijdens de werkzaamheden van de commissie-Van Traa was de vraag al aan de orde of wij bij de bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit geen behoefte hadden aan een wettelijke regeling van toezeggingen aan getuigen. Verdachten mogen immers ook in een strafzaak tegen een andere verdachte zwijgen. Er kunnen alleen situaties zijn waarin het in het algemeen belang is om ze toch aan het spreken te krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld vaak om situaties waarin getuigen weten wie er achter bedreigingen tegen het leven van burgers of autoriteiten zitten.

Intussen hebben wij gemerkt dat de strijd tegen de zware en georganiseerde criminaliteit ook de afgelopen jaren meermalen gediend zou zijn geweest met de mogelijkheden die de beide wetsvoorstellen geven, zij het dat daar natuurlijk meteen de schoen wringt. Immers, de laatste tijd is ook gebleken dat de mogelijkheden die de onderhavige wetsvoorstellen bieden, wel eens te beperkt zouden kunnen zijn. De zaak-Plooy staat ons nog levendig voor de geest en het is opvallend dat zelfs vanuit de hoek van de strafrechtjuristen geluiden kwamen dat deze zogenoemde "dealwet" in het licht van de criminaliteitsontwikkelingen te restrictief zou zijn. De rustige hoogleraar strafrecht Buruma uit Nijmegen zei over het oorspronkelijke wetsvoorstel: "Getuigen die door hun verklaring voor de rechter een kogel door hun hoofd kunnen verwachten, zijn niet tevreden met een straffkorting van eenderde, zoals die nu in het wetsvoorstel wordt beloofd". Dit betreft een citaat uit de Volkskrant van 27 januari 2004.

Niet voor niets ging dus de discussie in de Tweede Kamer eind vorig jaar vooral over de noodzakelijke verruiming van het toezeggingenregime. Dat is een wat andere verruiming dan de verruiming des geestes waaraan de heer Jurgens zo-even herinnerde. Zo kregen wij het amendement-Wolfen/Van Haersma Buma inzake een verruiming van de maximale strafvermindering naar méér dan eenderde tot maximaal de helft; dit amendement werd aangenomen. Bovendien heeft de minister zich vorig jaar positief uitgelaten over de wens van het openbaar ministerie om de mogelijkheden tot

toezeggingen aan getuigen te verruimen op de hier al meer genoemde drie punten: de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel, het gunstbetoon en de eigen Nederlandse uitleveringsverzoeken of een Europees arrestatiebevel. Het valt overigens te betwijfelen of dit soort verruiming, inclusief de verruiming naar maximaal de helft van de straf, nu echt soelaas zullen bieden in de harde gevallen waarover ook strafrecht hoogleraar Buruma sprak.

Mevrouw de voorzitter. De heer Holdijk dacht de belangstelling van de minister al onmiddellijk te verliezen. Ik heb het nog drie minuten volgehouden en kom nu bij de mededeling dat mijn fractie bij dit alles uitgaat van het motto, dat het beste de vijand van het goede is en dat wij vanuit die optiek welwillend staan tegenover deze wetsvoorstellen.

Minister **Donner**: Wees niet bezorgd! U houdt mijn volle aandacht; dan weet ik weer waarom ik het wetsvoorstel heb ingediend.

De heer **Rosenthal** (VVD): Kijk eens aan! Ik voeg er echter aan toe dat die welwillendheid niet wegneemt, dat wij de wetsvoorstellen vanuit wetssystematisch oogpunt allerm minst fraai vinden en dat wij uit de memorie van antwoord afleiden -- nu wek ik ongetwijfeld de belangstelling van de minister -- dat de minister opeens een deemoedigheid tegenover de Tweede Kamer aan de dag legt die voor deze minister opvallend te noemen is. Ik kom daar bij de uitwerking op terug.

Mevrouw de voorzitter. Wij blijven ook na de schriftelijke ronde zitten met het feit -- wat dat betreft zitten wij wel wat op de lijn van collega Wagemakers -- dat er, ongeacht het aantal gevallen waarom het gaat in de praktijk, scheefgroei dreigt in de verhouding tussen de formele wetten die hier nu aan de orde zijn en de aanwijzingen van de procureurs-generaal. De verruiming van de toezeggingen aan getuigen op de zo-even genoemde drie punten is volgens de minister prima onder te brengen in een nieuwe aanwijzing. Echter, nu kom ik bij de brief van de minister van 1 juli 2004 aan de Tweede Kamer, waarin hij letterlijk zegt "dat deze aanpassing niet zou behoeven te leiden tot intrekking van het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel c.q. het uitbrengen van een novelle die het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel in hoge mate zou denatureren". Wij weten dat de minister weinig geestdrift ten toon spreidt zodra hij het woord novelle hoort. Als wij dus in een brief van de minister het woord novelle tegenkomen zonder dat wij dat hier in de mond hebben genomen, valt dat natuurlijk op. Wat zegt de minister nu eigenlijk in deze brief? Wij kunnen die passage niet anders dan als volgt lezen: de minister zegt in feite dat hij de voorkeur geeft aan een gedenatureerde verhouding tussen de formele wet en de nieuwe aanwijzing van het college van PG's boven een in een gemeen overleg tot stand te brengen bijgestelde -- zo men wil -- nieuwe wet. De minister houdt vast aan het voorstel, maar staat in wezen toe dat het OM ermee aan de haal gaat. Vandaar ook dat mijn fractie op een heel andere manier dan de minister aankijkt tegen de mededeling van de PG's dat zij sterk hechten aan een wettelijke regeling van deze materie. Dat is nogal wies als je er vervolgens

zelf mee aan de haal kunt gaan. Ik wil hierop graag een reactie van de minister.

Mijn fractie wil in dit verband ook nog terugkomen op de verhouding tussen het wetsvoorstel en het gebruik van het opportuniteitsbeginsel. Aangespoord door opmerkingen van het college van PG's vroegen wij hoe wij, mede in het licht van Europese ontwikkelingen, moeten aankijken tegen de werking van het opportuniteitsbeginsel bij toezeggingen aan getuigen. Moeten wij bij de wettelijke regeling van het toezeggingenregiem zoals die nu voorligt, concluderen dat wij in elk geval de uiterste kant van het opportuniteitsbeginsel, dus volledig sepot in ruil voor het afleggen van een verklaring, buiten de orde verklaren? Wat betekent dit in het licht van de Europese ontwikkelingen? Wij vonden de reactie van de minister in de memorie van antwoord wat lastig te pakken.

Het tweede punt betreft de opzienbarende deemoedigheid van de minister. Zo begrijpen wij althans zijn opmerking in de memorie van antwoord dat hij op korte termijn geen verdere verruiming of substantiële wijziging van het toezeggingenregiem voorziet, omdat daarvoor vorig jaar in de Tweede Kamer geen meerderheid aanwezig was. Nog afgezien van het feit dat er in het najaar van 2004 in de Tweede Kamer wel degelijk en ook uitgebreid gesproken is over bijvoorbeeld de sepotmogelijkheden, blijft het voor de fractie van de VVD in de Eerste Kamer de vraag wat de minister er nu zelf van vindt. Wij kennen deze minister als een minister die zijn eigen visie probeert te ontvouwen en dat soms op een voortreffelijke manier doet. Hij zal dat ook kunnen op het punt van het doen van toezeggingen aan getuigen. Wij kennen deze minister ook als een bewindspersoon die vervolgens kijkt of hij daarmee een meerderheid van beide Kamers kan overtuigen. Vandaar mijn vraag naar die opzienbarende deemoedigheid. Als de minister tevreden is met het vandaag in dit huis te bereiken resultaat, betekent dit dan dat er de komende tijd in elk geval geen brieven in de richting van de Tweede Kamer zullen gaan waarin een nieuwe wetgevingsronde wordt aangekondigd? En als de minister toch voornemens is om via het instrument van de aanwijzing tot een stevige verdere verruiming van de mogelijkheden tot toezeggingen aan getuigen over te gaan, is hij dan op zijn minst bereid om ook deze Kamer daarvan vroegtijdig op te hoogte te stellen? Het is een vriendelijke vraag en wij zijn zeer benieuwd naar het antwoord van de minister.

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Ter onderstreping van de datum van 8 maart, internationale vrouwendag, heeft, zoals u ziet, mijn vrouw mij voor vandaag met vaste hand geknipt en geschoren. Daar heb ik mij niet tegen verzet. Ik voel mij verwant met de minister die hier vandaag ook, althans figuurlijk, door de senaat geknipt en geschoren is. Kennelijk verzet hij zich daar niet tegen. Voor de heer Jurgens is daarmee in deze senaat een trend gezet, de trend van "niet goed, wet terug". Ik help het hem hopen, maar zoals bij interruptie reeds is gezegd, heb je voor een trend op zijn minst twee incidenten nodig. Ik ben benieuwd of de twee wetsvoorstellen die wij

behandelen daarvoor kunnen zorgen, zodat in ieder geval collega Jurgens als een gelukkig man naar huis kan gaan.

Voorzitter. Zij wij, leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, angsthasen, bang voor beren in het bos als wij vandaag instemmen met de twee voor ons liggende wetsvoorstellen inzake toezeggingen aan getuigen in strafzaken? En: zijn degenen die vandaag tegenstemmen nog banger dan de voorstemmers voor denkbeeldige rechtsstatelijke beren in plaats van voor het werkelijk bestaande achtkoppige monster van de georganiseerde criminaliteit? Kortom, wordt ons vandaag de lakmoesproef afgenomen om vast te stellen of wij wetgevende watjes zijn?

Als wij Koos Plooi, een van 's lands beroemdste crimefighters, moeten geloven, zijn wij dat wel. Op 15 maart van het vorige jaar hield hij ons via een ANP-bericht een Oost-Europees gezegde voor: Als je het bos in wilt gaan, moet je niet bang zijn voor beren. Volgens hem was de wetgever bezig om regels te maken die ertoe leiden dat wij om het woud van de georganiseerde misdaad heen lopen in plaats van erin te gaan, wat volgens hem juist nodig is om de criminaliteit te bestrijden en om de bedreigde rechtsstaat te beschermen. Waarom zouden wij hem niet geloven? Hij is iemand met veel ervaring en hij weet hoe hard en sterk de georganiseerde criminaliteit in ons land inmiddels is. Plooi is overigens geen roepende in de woestijn. In de brief van nu twee jaar en één maand terug meldt het college van procureurs-generaal al dat de wetten die wij nu bespreken het openbaar ministerie te veel beperken in zijn mogelijkheden om ernstige strafzaken tot een goed einde te brengen. Dat is nogal wat.

Na deze brief volgde een rapport van een door het college van procureurs-generaal ingestelde werkgroep. Die werkgroep benadrukt nog sterker dat wetgeving van het soort dat wij vandaag op onze tafels hebben liggen, beslist niet gewenst is als het gaat om zaken doen met getuigen in strafzaken. In plaats van een beperkende wet, zoals deze, wilde de werkgroep juist de, eventueel wettelijke, vrije hand voor het openbaar ministerie. Zij stelde dan ook voor dat de enige begrenzing in toe te zeggen wederprestaties zou moeten liggen in de wet zelf: wederprestaties in strijd met de wet zouden niet mogen worden toegezegd en voor het overige zou het openbaar ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel de vrijheid hebben om toezeggingen te doen over de aard en de omvang van de vervolging, inclusief de toezegging tot strafrechtelijke immuniteit. Waarom zouden wij vandaag dan doen wat de regering voorstelt, zeker nu tijdens de afhandeling van wetsvoorstel 28017 de minister van Justitie duidelijk heeft gemaakt dat ook hij de noodzaak ziet van een ruimere armslag voor het openbaar ministerie en dat het niet alleen de mogelijkheid van strafvermindering zou moeten hebben? Van de eisenlijst van de werkgroep willigde hij er op voorhand drie in:

- de mogelijkheid van sepot van een strafzaak tegen een verdachte in ruil voor het afleggen van een belastende verklaring in een andere strafzaak;
- het mogelijk maken van een deal inzake de terugvordering van wederrechtelijk verkregen voordeel, waarbij de minister niet over enkele maar over miljoenen euro's sprak;

- het afwijzen van een verzoek tot uit- of overlevering van een verdachte als hij bereid is om eraan mee te werken dat iemand anders in een strafzaak voor de rechter komt en daarna in de gevangenis.

Opmerkelijk genoeg vroeg de minister bij de behandeling van genoemd wetsvoorstel voor die opvatting steun van de Tweede Kamer. Het was net alsof hij steun zocht vanwege zijn verschil van mening met het college van procureurs-generaal. Erg duidelijk verliep het debat aan de overkant niet en dus vraag ik aan de minister of hij ons alsnog een korte samenvatting wil geven van wat deze twee wetsvoorstellen bij aanneming nu wel en niet mogelijk maken voor het openbaar ministerie bij zijn behoefte om zaken te doen met figuren die zeker geen rechtstreeks toegangsbewijs tot de hemel hebben en zelfs voor hun plaats in het vagevuur enigszins mogen vrezen.

Kan de minister ons ook vertellen of er nog steeds spanning bestaat tussen zijn interpretatie van de mogelijkheden van het openbaar ministerie en de wensen van het college van procureurs-generaal? Wat vindt de minister van de stelling van de genoemde werkgroep dat de rechtspraak heeft bewezen dat de wettelijke verankering niet nodig is en dat ook het Europees Hof inmiddels heeft vastgesteld dat de huidige praktijk niet in strijd is of hoeft te zijn met de eisen van een eerlijk proces en dus geen extra wettelijke basis behoeft?

Ik begrijp de onrust bij de mensen van het openbaar ministerie wel. Zijn wij nu banger voor hen dan voor de boeven die ons bedreigen? Is er reden om de mensen die wij in de frontlinie van de strijd tegen de zware en georganiseerde criminaliteit zetten, zo kort te houden dat zij misdaden zien gebeuren en er niets tegen kunnen ondernemen bij gebrek aan mogelijk wel voorhanden maar uiteindelijk niet los te krijgen getuigenverklaringen?

Er is geen reden voor wantrouwen en toch alle reden voor het kort houden. Zoals de minister van Justitie het in april vorig jaar terecht zei: de overheid mag niet afwijken van haar eigen regels, hoe ernstig de feiten waarin die regels als belemmering worden ervaren, ook zijn. Hij duidde toen op de fysieke bedreiging van Koos Plooi. De minister oordeelde dat het openbaar ministerie zich altijd aan de wet moet houden, hoe verlokkelijk het soms ook is om de wet te passeren met het grote doel de rechtvaardigheid te dienen: het opsporen en aanpakken van grote criminelen. Hij had gelijk met die stelling. Niet omdat het openbaar ministerie niet te vertrouwen valt, wel omdat wij in een rechtsstaat leven en geen erosie van binnenuit moeten toestaan. Moeten wij de boeven dan maar hun gang laten gaan? Geenszins. Maar ik wijs er wel op dat landen die een veel verdergaande bevoegdheid toestaan bij het maken van deals met verdachten, niet de landen zijn waar de zware en georganiseerde criminaliteit zijn beste tijd heeft gehad. Deelt de minister mijn opvatting dat voorbeelden uit de Verenigde Staten en Italië over succesvolle deals soms wel tot de verbeelding spreken, maar dat per saldo de situatie in die landen zeker niet beter is dan bij ons zodat er geen oorzakelijk verband tussen ruime bevoegdheden voor het openbaar ministerie en de uiteindelijke omvang van de georganiseerde criminaliteit te bewijzen valt? Valt er niet veel meer resultaat te verwachten van het meer dan voorheen

controleren van geldstromen en het beperken van de ruimte voor criminele organisaties om te operen, niet alleen in hun onderwereld, maar ook via witwasoperaties in onze bovenwereld? Wordt het geen tijd om te kijken naar de grote mogelijkheden die de grote en nauwelijks meer te controleren vrije markt van de Europese Unie heeft geboden aan de grote en georganiseerde criminaliteit? In de Staat van de Unie werd immers al gemeld dat juist deze criminaliteit profiteert van de weggefallen grenzen. Met andere woorden: als wij de economische vrijheid niet durven in te perken, is er dan wel kans om de criminele vrijheid aan te pakken? Is deze wet wel het adequate middel voor de kwaal die wij allen wensen te bestrijden?

In het verleden heeft het toenmalige Kamerlid Van Oven in zijn naïviteit de hoop uitgesproken dat met het wetsvoorstel 26294 een einde zou komen aan een schier eindeloos debat. Wij weten nu beter. Het desbetreffende wetsvoorstel lost eigenlijk niets op. Het regelt dat strafvermindering in ruil voor een getuigenverklaring in een andere strafzaak een wettelijke basis heeft -- dat kon overigens al -- maar laat voor de rest nog steeds in het vage wat het openbaar ministerie op basis van het opportuniteitsbeginsel allemaal wel en niet mag doen, daarbij al dan niet gedekt door de minister van Justitie. Al met al bespreken wij hier vandaag een voorstel dat vooral geen helderheid geeft over de positie van het openbaar ministerie -- een helderheid die volgens mij door het openbaar ministerie en de procureurs-generaal wel gewenst wordt -- inzake toezeggingen aan getuigen in strafzaken. Veel van wat praktijk is, wordt niet genoemd, maar bestaat wel. Waarom zijn wij daartoe blijkbaar niet in staat, zo vraag ik de minister.

Ik vind dat wij geen kreupele wetten moeten aannemen. Daarmee citeer ik de minister ergens in dit dossier. Ik vind ook dat wij er geen rommeltje van moeten maken als parlement. Daarmee citeer ik enkele leden van de Tweede Kamer. En ik vind dat wij hier wetten moeten aannemen die werkelijk iets oplossen, die werkelijk een middel voor een kwaal zijn in plaats van iets ongeregeld laten. Het betoog van de heer Rosenthal op dat punt was dan ook het mijne. Daarmee sluit ik mij aan bij de hier algemeen gelde heersende mening dat de wetten die wij hier aannemen, er wel toe moeten doen. Wij hebben er eerder vanmiddag nog een voorbeeld van gezien.

Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie ziet evenals de SP-fractie in de Tweede Kamer, dan ook weinig kans om voor het wetsvoorstel te stemmen. Daarbij mag aangetekend worden dat de reparatiewet als zodanig wel onze steun krijgt, niet omdat dit een mooie regeling is, maar omdat het in ieder geval een regeling is. Als wij dat wetsvoorstel niet aannemen en het eerste wel, dan hebben wij helemaal een gemankeerde wet. In dat geval geldt voor ons het gezegde "beter een half ei dan een lege dop". Dat laat wel onverlet dat mijn fractie nog steeds de voorkeur geeft aan een betere regeling, zoals ook in de Tweede Kamer besproken is, te weten het opleggen van een deel van de straf in voorwaardelijke vorm in ruil voor het afleggen van een getuigenverklaring in een andere strafzaak.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Begrijp ik het goed en stemt de SP-fractie in met wetsvoorstel 28017, maar

onthoudt zij haar steun aan wetsvoorstel 26294 dat gerepareerd wordt door wetsvoorstel 28017?

De heer **Kox** (SP): Inderdaad. Hoe raadt u het zo. Dat is in lijn met onze stellingname in de Tweede Kamer.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Dat roept de vraag op wat er zou gebeuren als je alleen wetsvoorstel 28017 aanneemt, zonder wetsvoorstel 26294 aan te nemen.

De heer **Kox** (SP): Dan hebben wij ook een gemankeerde wet. Ik ben weliswaar medewetgever, maar het initiatief is genomen door de minister en de Tweede Kamer. Wij moeten naar mijn mening het kernvoorstel afwijzen, omdat daarin onvoldoende geregeld wordt wat wij juist zouden willen regelen. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, kan dat het beste gebeuren in de meest geschikte vorm en dat is door wetsvoorstel 28017 aan te nemen. U ziet dat ik een buitengewoon pragmatisch socialist ben. Ik ben voor zo goed mogelijke wetten. Vooralsnog moeten wij onze steun onthouden aan het eerste wetsvoorstel, ondanks onze steun voor het tweede wetsvoorstel.

De heer **Rosenthal** (VVD): De heer Kox munt naar mijn mening altijd uit door volstrekte helderheid in zijn betogen. Toch raakte ik dit keer het spoor even bijster. De reden is wellicht dat ik mij focus op de relatie tussen formele wet en beleidsregels en aanwijzingen van de pg's. Misschien wil de heer Kox daar in zijn eerste termijn nog iets meer over zeggen.

De gedachten van de verschillende fracties in dit huis lopen nogal uiteen. De een zegt: ach, waar hebben wij het over, het betreft maar heel weinig gevallen in de afgelopen jaren, dus laten wij ons daar niet al te druk over maken. De anderen, waartoe ik behoor, kijken nauwlettend naar de relatie tussen de formele wet die wij hier moeten aannemen en beleidsregels van het OM. Ik meende dat de heer Kox het min of meer met mij eens was toen ik zei dat het risico bestaat dat het OM met de wet aan de haal gaat. Wat zou de heer Kox het liefst in de formele wet geregeld willen zien?

De heer **Kox** (SP): Ik begrijp de mensen van het openbaar ministerie. Zij moeten voor ons de boeven vangen. Wij zitten hier op een genoeglijke achternamiddag in deze zaal, terwijl zij voor ons in de frontlinie staan. Ik begrijp hun behoefte aan middelen en wettelijke dekking.

Tegelijkertijd ben ik van mening dat ik als medewetgever de mensen van het openbaar ministerie niets wijs moet maken. Je kunt namelijk wel denken dat je met die uitgebreide middelen de georganiseerde criminaliteit beter kunt aanpakken, maar lever mij daarvoor de bewijzen van elders ter wereld. Blijkbaar werkt het niet op die manier. Volgens mij moet je op een andere manier de georganiseerde criminaliteit aanpakken. Dat alles laat onverlet dat wij nu een heel rare situatie krijgen. Wij regelen een ding in de wet waarvan de rechter al heeft gezegd dat het niet hoeft. Die kan met de huidige situatie leven. Het openbaar ministerie werkt er immers gewoon mee tot op heden. Die wacht niet op deze wet. Tegelijkertijd doet het openbaar ministerie nog veel meer. Ik noem de kleine gunsten, waarvan het niet altijd

duidelijk is hoe klein of groot die zijn, en de grote deals. De minister heeft in het debat in de Tweede kamer zijn steun hiervoor toegezegd. De drie punten die hij daar akkoord bevond, waren volgens mij minstens zo zwaar als wat hier in de wet wordt geregeld. Ik vind het een beetje raar van dit eerbiedwaardige gezelschap dat gesteld wordt dat het een keurige wet is. Wij weten immers dat niet alles erin staat. Wie het openbaar ministerie bepaalde zaken wil laten regelen, moet die vastleggen. Het kan zijn dat mijn fractie daarop tegen is omdat het middel niet adequaat is voor de kwaal. Dan weet echter iedereen, in de eerste plaats de mensen van het openbaar ministerie, waaraan wij toe zijn. Ik heb oog voor het recht van de verdachte en het recht van een dader. Ik lig daar doorgaans echter niet wakker van. Ik heb meer oog voor de mensen die de criminaliteit bestrijden. Die plaatsen wij met deze wet niet in een plezierige positie.

De heer **Rosenthal** (VVD): De reactie van de heer Kox is voor zijn doen erg lang. De reactie is echter verduidelikend. Een van de collegae nam het woord rechtspolitiek in de mond. Het gaat hier in feite om rechtspolitieke afwegingen. Of wij hier genoeglijk bij elkaar zijn of op een andere manier met elkaar van gedachten wisselen, wij verkeren hier in de laatste fase van het formele wetgevingstraject. Wij moeten dan ook goed weten wat ons te doen staat. Mijn fractie maakt een andere afweging dan die van de heer Kox. Ik neem aan dat zijn fractie, net als de mijne, het vervolg veel aandacht zal geven. Ik doel op de meldingen aan ons en de Tweede Kamer en op de briefwisselingen.

De heer **Kox** (SP): Dat ben ik helemaal met de heer Rosenthal eens.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de minister behoefte heeft aan een schorsing.

**

De vergadering wordt van 15.02 uur tot 15.17 uur geschorst.

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Verschillende sprekers hebben een verband gelegd tussen dit koppel wetsvoorstellen en het betreuwenswaardige feit dat zich eerder deze middag in deze Kamer afspeelde, namelijk het afstemmen van het wetsvoorstel over de financiële overeenkomsten. De heer Jurgens zei dat ik het gepresteerd had om op dit punt unanimititeit te bereiken, alleen in de afwijzing daarvan. Het is duidelijk dat men hier in de buurt van het amendementsverbod kwam en dat men dat liever collectief deed, zodat mensen niet met de vinger naar elkaar kunnen wijzen. Voor alle duidelijkheid, het gaat weliswaar om een novelle. De situatie is niet dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft tegengehouden maar het heeft aanvaard op voorwaarde dat er een wijziging wordt aangebracht. Op verzoek van de regering is het wetsvoorstel aangehouden omdat gebleken is dat het wetsvoorstel zonder de strafbepaling niet zou kunnen functioneren. Dat is een wezenlijk andere situatie. Mijn standpunt over de novelle, zeker in de eerste situatie,

berust op het feit dat het ging om een bepaling die in de Tweede Kamer uitdrukkelijk niet was geamendeerd. Deze Kamer had daar echter een andere opvatting over. Dan vergt de duidelijkheid van het staatsrecht dat het instrument van de novelle niet gebruikt wordt.

De heer **Jurgens** (PvdA): Nu gaat de minister wel heel ver. De reparatiewet was noodzakelijk omdat een meerderheid van de Tweede Kamer een bepaald deel van de wet had afgestemd. Daar is de minister tegen ingegaan. Hij is met een reparatiewet gekomen en heeft de Tweede Kamer gedwongen anders te handelen. Hij heeft precies dat gedaan waarvan hij net zei dat het niet mag gebeuren. Hij had zich moeten neerleggen bij wat de Tweede Kamer zei.

Minister **Donner**: Dat was het alternatief. Op dat moment had ik het wetsvoorstel moeten intrekken omdat het niet nuttig is een regeling te treffen zonder dat er bij het intrekken een sanctie is. De Tweede Kamer is geconfronteerd met de consequenties van het standpunt dat is ingenomen en terecht. Als de Tweede Kamer de wijziging had afgewezen, was het oorspronkelijke wetsvoorstel waarschijnlijk ingetrokken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Zonder strafsanctie is het dus niet toepasbaar. Hoe kan er dan al vier jaar een tijdelijke aanwijzing van de PG's bestaan die werkt zonder sanctie?

Minister **Donner**: In dat geval werkt het via het systeem dat nu is overeengekomen. Dat is mogelijk ook de reden dat het minder wordt toegepast. Als wij het wettelijk willen regelen – dat is de teneur van het eerste wetsvoorstel – dan zal de situatie dat het wordt ingetrokken ook wettelijk geregeld moeten worden. Dat is de consequentie. Als men het ene wettelijk regelt, zal men het andere ook wettelijk moeten regelen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Even los van de vraag of je van mening verschilt over de vraag of deze wettelijke regeling noodzakelijk is. Het gaat erom dat in die wettelijke regeling dingen worden vastgelegd die nu reeds in de tijdelijke aanwijzingen staan. Als het niet kan zonder een strafsanctie, dan zouden ook de tijdelijke aanwijzingen niet kunnen functioneren en toch functioneren ze.

Minister **Donner**: Dat klopt. In de situatie van de getuige die zijn verklaring intrekt, zou er niet gestraft kunnen worden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is nu ook zo.

Minister **Donner**: Dat is nu ook zo. Derhalve blijft die situatie een probleem. De situatie dat ik de verklarende getuige eerder behandel dan dat de verklaring in een andere zaak wordt gebruikt, kan zich dan voordoen. In de praktijk wordt dan ook meestal gekozen voor de methode die mevrouw De Wolff suggereert, namelijk dat eerst degene wordt veroordeeld tegen wie de getuigenis wordt gebruikt en daarna betrokkene.

De heer **Jurgens** (PvdA): Waarmee de minister zegt dat 26294 zeer wel toepasbaar is zonder 28017. Daar gaat de discussie over.

Minister **Donner**: Nee, dan moeten wij de bestaande situatie handhaven. Dit betekent dat wij dit niet regelen. De uitkomst van de enquête van de commissie-Van Traa in de Tweede Kamer was dat dit onwenselijk wordt geacht. Ik deel die gedachte, omdat de verleiding dan groot is om steeds verdergaande toezeggingen te doen. Daarom ook meent het college van Procureurs-generaal dat het wettelijk moet worden geregeld. Als wij het wettelijk regelen, moeten wij ook de andere kant wettelijk regelen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Je krijgt deze minister alleen stapsgewijs voorwaarts. Hij zei: de wet is niet toepasbaar zonder de reparatiewetgeving, nu zegt hij: het is onwenselijk zonder reparatie. Dat is een andere kwestie. Wij zeiden dat het niet toepasbaar was en dat hij daarom een reparatiewet had moeten indienen en wel tegen de wens van een meerderheid van de Tweede Kamer in.

Minister **Donner**: Dit zou anders zijn geweest. De Tweede Kamer kan een wet amenderen, de Eerste Kamer niet en daar gaat het over. Daarom kan ik heel goed constateren dat een wet zoals die is aanvaard, niet bruikbaar is en dat er dus een wijziging nodig is. Dat is wat hier is gebeurd.

De centrale opmerking van de heer Jurgens is dat de voorgestelde regeling tot een systeembreuk leidt. Of dit nu is in de door hem geprefereerde methode van voorwaardelijke bestraffing of in de methode die wordt voorgesteld via de combinatie van deze twee wetsvoorstellen, in beide gevallen is er sprake van een systeembreuk. Immers, er wordt gekozen voor voorwaardelijk straffen uit een oogpunt van het gedrag van de verdachte, althans uit het streven dat dit gedrag niet crimineel zal zijn. Dit is dus iets heel anders dan een voorwaardelijke straf opleggen in verband met een getuigenis die gegeven wordt en die geen betrekking heeft op het plegen van een misdrijf. In die zin zou derhalve de keuze om hier voorwaardelijke straffen te gebruiken, wetswijziging vereisen en verbreding van de mogelijkheden om voorwaardelijk te straffen.

Ook de voorwaardelijke straffen zijn aan termijnen gebonden, namelijk van drie jaar. Dit is dus anders dan de termijn van één jaar zoals die nu in het tweede wetsvoorstel wordt voorgesteld. In wezen zou zich hier potentieel hetzelfde voordoen. Er is dus een systeemwijziging nodig.

Ik leid uit de bijdrage van de heer Jurgens af dat hij het op zich niet oneens is met het voorstel, namelijk de mogelijkheid van strafvermindering tegenover het getuigenis. Hij zegt zelfs: het hoeft helemaal niet geregeld te worden, het zou eventueel gewoon bij de aanwijzing geregeld kunnen worden. Ik denk dat dit fundamentele uitgangspunt onjuist is. Het opportunititeitsbeginsel is geen beleidsvrijheid van het Openbaar Ministerie om naar believen te kiezen voor al dan niet vervolgen. De vraag is of het in dit geval opportuun is om te vervolgen. In de tweede plaats zou ook dit een systeemwijziging zijn, omdat de straf wordt opgelegd door de rechter; het OM vordert alleen. Juist door de wettelijke regeling wordt nu

geregeld dat dit ook consequenties heeft voor het beleid van de rechter.

Het eerste wetsvoorstel regelt alleen de strafvermindering. Als wij afspraken willen maken over strafvermindering, moeten wij dat wettelijk regelen. Het is dan niet juist om te denken dat dit gewoon via een aanwijzing kan gebeuren. Ik ontken niet dat het op dit moment zo gebeurt. Het is in samenhang met dit wetsvoorstel een bewuste keuze geweest om in ieder geval de mogelijkheid open te laten, maar wij waren het erover eens dat dit wettelijk moest worden geregeld. Als het wettelijk wordt geregeld, ongeacht de vorm, wordt een systeemwijziging tot stand gebracht, ook op het punt van de voorwaardelijke straf. Een keuze daarvoor betekent het denatureren van de voorwaardelijke straf en het is daarom naar mijn mening beter om het te regelen zoals wordt voorgesteld, namelijk door te bestraffen als de verklaring wordt ingetrokken.

De redenen dat dit niet in strijd is met het nemo tenetur-beginsel zijn in deze Kamer al gegeven door mevrouw De Wolff. Er zijn verschillende vormen daarvan mogelijk, zoals meeneed in relatie tot de verklaring. Het nemo tenetur-beginsel houdt in dat niemand eraan gehouden is om te verklaren, maar dat neemt niet weg dat als iemand een verklaring aflegt -- al dan niet in aanwezigheid van een advocaat en in volle kennis van hetgeen hij verklaart -- en deze later intrekt, dit tot een strafbaar feit kan leiden. Dat is niet in strijd met het nemo tenetur-beginsel. Natuurlijk kan iemand desondanks de methode van de voorwaardelijke bestraffing prefereren, maar ik heb aangegeven waarom ik meen dat het vanuit het Nederlands strafrecht juist is om te kiezen voor de weg waarvoor nu gekozen is via de combinatie van wetsvoorstellen. Vanaf het begin is dit uitdrukkelijk aan de orde geweest, zowel bij de Raad van State als in de Tweede Kamer. Er is duidelijk gekozen voor deze tweede weg. Dat is de lijn die volgens de wetgever, de regering en de Tweede Kamer, beter past in het systeem. De laatste vraag is of ik het wettelijk moet regelen. Ik heb aangegeven, dat het juist is om deze zaak wettelijk te regelen.

Er is gesproken over de mogelijkheid dat de toegezegde strafvermindering in geen verhouding staat tot het jaar dat eventueel als straf kan worden opgelegd bij het intrekken van de verklaring. Ik erken dat met het veranderen van de verhouding van eenderde naar de helft de kans op een dergelijke discrepantie groter is. Tegelijkertijd meen ik dat er altijd sprake zal zijn van proportionaliteit, ook als de voorwaardelijke strafoplegging daarvoor gebruikt wordt. Het is dan minder waarschijnlijk dat het verschil al te groot wordt.

Ik gaf al aan dat de vrijheid van de getuige, het nemo tenetur-beginsel, niet absoluut is en dat iemand nu al vrijwillig mag getuigen. Als hij getuigt, is hij potentieel strafbaar voor meeneed als de getuigenis onjuist is. Ook in die zin kan hij worden bestraft. Het verschoningsrecht geldt op dit punt evenzeer.

De bewering dat de verdediging de kroongetuige niet mag bevragen, is onjuist. De regeling van getuigenis is normaal in het Wetboek van Strafvordering geregeld. De rechter kan bepalen dat de getuige dient te verschijnen, tenzij hij meent dat de verklaring voldoende is. Dat is

echter een beslissing van de rechter op dat moment. De verdediging heeft alle mogelijkheden om de getuige te bevragen. In de regeling van de afgeschermden getuigen is uitdrukkelijk de uitzondering opgenomen voor de figuur van de kroongetuige; die is daar niet op van toepassing. Dat is dus geen terecht bezwaar tegen het voorliggende voorstel.

De heer Jurgens en anderen zijn ingegaan op het advies van de OM-werkgroep. De heer Jurgens zag daarin aanleiding om te concluderen dat wij het beter kunnen laten bij de aanwijzing. Anderen hebben terecht gewezen op het standpunt van het College van Procureurs-Generaal. In het advies van de werkgroep worden dezelfde elementen genoemd als die nu worden geregeld in het wettelijk systeem, behoudens een aantal punten waarmee het zou kunnen worden verruimd. In de brief van juli heb ik aangegeven op welke punten een verandering kan worden overwogen bij de aanpassing van de aanwijzing. Derhalve gaat het om een fundamenteel punt: moet je de strafvermindering regelen op basis van het opportuniteitsbeginsel en de mogelijkheid van het OM om minder te vorderen, of is op dat punt een wettelijke regeling nodig?

De heer **Jurgens** (PvdA): Op dit punt heb ik nadere informatie nodig. Ik beschik niet over een uitspraak van het College van Procureurs-Generaal, zoals die nu door de minister wordt aangehaald. Het college zou van mening zijn dat een en ander in de wet moet worden geregeld. Als Kamerlid ken ik alleen het standpunt van de werkgroep, die niet tot deze conclusie komt. Waaraan ontleent de minister deze uitspraak?

Minister **Donner**: Daarop kan ik zo snel geen antwoord op geven. In de brief van 15 juli is dit aangegeven. De heer Jurgens zal van mij moeten aannemen dat het college dit standpunt heeft ingenomen en dat aan mij kenbaar heeft gemaakt.

De heer **Kox** (SP): Het klopt dat dit kenbaar is gemaakt. Tegelijkertijd heeft het college kenbaar gemaakt dat dit wetsvoorstel het openbaar ministerie te veel beperkt in haar mogelijkheden om ernstige strafzaken tot een goed einde te brengen. Dat is nogal wat, een wetsvoorstel dat het openbaar ministerie belemmert om ernstige strafzaken tot een goed einde te brengen. Normaal gesproken kom je in de gevangenis als je het OM zo belemmert. Is dit gewoon een dreigende zin, of staat er wat er staat en moeten wij het serieus nemen? Wat vindt de minister van zo'n stellingname? Is dit conflict nu opgelost?

Minister **Donner**: Ik citeerde het standpunt van het openbaar ministerie over de vraag of het wettelijk moet worden geregeld. Het openbaar ministerie heeft inderdaad aangegeven dat zij het systeem van de wet te restrictief achtte. Dit is mede aanleiding geweest voor de verschuiving van eenderde naar de helft. Verder is het voor mij aanleiding geweest om in de brief aan te geven dat ik mij wel degelijk kan voorstellen dat de aanwijzing op een aantal punten verruimd moet worden. In dat licht meen ik als minister en als verantwoordelijke voor het openbaar

ministerie dat recht gedaan is aan het oordeel van het openbaar ministerie.

De heer **Kox** (SP): In zijn reactie op de brief van het college en de werkgroep heeft de minister toezeggingen gedaan over sepot, wederrechtelijk voordeel en uit- en overlevering. Waarom worden deze zaken niet in het wetsvoorstel geregeld en de strafvermindering wel? Dat is toch raar. Die drie toezeggingen waren nodig om het College van Procureurs-Generaal over de streep te trekken. Deze worden niet in het wetsvoorstel geregeld maar de strafvermindering wel. Waar zit de logica?

Minister **Donner**: Voor alle duidelijkheid: ik hoef als minister van Justitie het College van Procureurs-Generaal niet over de streep te trekken. Ik ben verantwoordelijk voor het College van Procureurs-Generaal en in die zin heeft het zich neer te leggen bij de wijze waarop ik met zijn adviezen omga.

Bovendien hoeft het niet in de wet geregeld te worden om dezelfde reden waarom zaken als de processuele toezeggingen die eventueel gedaan kunnen worden, niet in deze wet hoeven te worden geregeld. De bevoegdheid hiertoe wordt namelijk elders geregeld. De bevoegdheid tot strafvermindering wordt niet geregeld en daarom wordt deze geregeld in artikel 44a. Datzelfde geldt voor de transparantie dat gedane toezeggingen worden geprotocolleerd en dat deze in het dossier worden aangegeven, zodat duidelijk is wat er tegenover de getuigenis staat. Andere bevoegdheden die worden genoemd, worden elders in de wet geregeld en dienen dus niet opnieuw te worden geregeld in deze wet. Het gaat dan om beleidskeuzes die worden gemaakt. Derhalve worden deze wél geregeld via de aanwijzing, want dat is een beleidsaanwijzing, maar zij hoeven niet via de wet te worden geregeld. Dat ligt anders bij het punt van de strafvermindering, want dat is geen beleidskeuze van het openbaar ministerie.

Ook de conclusie waartoe de heer Kox aan het einde van zijn interventie kwam, is derhalve niet juist. Het is geen gedeeltelijke regeling, maar dit is een regeling voor het deel dat moet worden geregeld, namelijk de strafvermindering. Dit wetsvoorstel regelt in de tweede plaats de procedure en transparantie, wat betrekking heeft op alles dat wordt toegezegd. De zaken die in dat kader kunnen worden toegezegd, vinden echter hun oorsprong in andere wettelijke regelingen. Deze zaken zijn ook niet beperkt in de zin dat zij niet gebruikt zouden kunnen worden in het kader van een deal. Derhalve behoeft de wetgeving op dat punt geen wijziging, maar is er wel aanleiding om deze zaken te reguleren in de aanwijzing. Daarom heb ik voorgesteld om de aanwijzing aan te passen. Zo behoort het wetstelsysteem te functioneren.

De heer **Rosenthal** (VVD): Zo hoort het systeem te functioneren, zegt u. Wij hadden het in eerste termijn over rechtspolitieke afwegingen. Rechtspolitieke afwegingen horen hier thuis in de formele wetgevingsprocedure. Nu komt u met beleidskeuzes en dat is dus een zaak voor lagere regelingen. Ik vind het toch een beetje een woordenspel worden van uw kant.

Minister **Donner**: De rechtspolitieke afweging is of de materie die tijdelijk is geregeld in de aanwijzing, uiteindelijk moet worden geregeld bij wetgeving. Een tweede vraag is een totaal andere, namelijk of de beleidsbevoegdheden die het openbaar ministerie of de minister al heeft, plotseling bij wet moeten worden geregeld als deze bevoegdheden gebruikt zouden worden in het kader van een afspraak met een crimineel ter zake van de getuigenis, terwijl het beleid niet wettelijk geregeld zou worden als het wordt gebruikt voor andere doeleinden. Dat is het geval bij de bevoegdheid van het openbaar ministerie betreffende het verzoek om iemand over te leveren. Het gaat niet om de uitlevering, maar om het verzoeken van de overlevering. Daarin kan eventueel een concessie worden gedaan. Dat is een beleidsvrijheid van het openbaar ministerie als zodanig en het is niet zinvol om het specifiek wettelijk te regelen als deze beleidsvrijheid wordt gebruikt in het kader van een deal.

De heer **Kox** (SP): Bij deze minister heb ik altijd de sterke aandring om hem direct op zijn woord te geloven. Ik denk dan: wat zit de wereld toch eenvoudig in elkaar en het klinkt allemaal zo goed. De minister zegt dat het ene geregeld moet worden omdat het nog niet was geregeld, terwijl de andere drie dingen al bevoegdheden waren. Ik denk dan dat het is opgelost. Maar het gaat hier toch om iets anders en dat is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ook gebleken. Natuurlijk heeft het openbaar ministerie het recht tot sepot op basis van het opportuniteitsbeginsel. Hier is het echter onderdeel van een deal. Om het recht te praten, wordt er in de Tweede Kamer gesproken over een weekje of een heel kleine overtreding. Dat soort heel kleine criminelen kan alleen heel weinig grote aanwijzingen geven. De beslissing om iemand niet uit te leveren, is nogal wat als dat een onderdeel van een deal is. De minister zegt zelf dat het bij wederrechtelijk verkregen voordeel kan gaan om miljoenen euro's. Dat zijn nogal grote deals. Natuurlijk kun je zeggen dat dit allemaal mocht, want het gebeurt allemaal al. Maar moeten wij dat dan niet in de wet regelen?

Minister **Donner**: Ik hoef niet de bevoegdheid te regelen, want die is nu niet beperkt door de wet. Het is niet zinvol om een bevoegdheid die voor het overige niet beperkt is, vanuit één optiek te beperken. Dat wordt nu juist bereikt door de procedure die er wordt afgesproken: als dit soort zaken wordt toegezegd in het kader van een deal, dan wordt dat in het proces-verbaal aangegeven, zodat ook transparant is wat er wordt toegezegd. Ik bereik op dat punt dus precies hetzelfde, alleen is er geen aanleiding om tot normering te komen. Ik zou immers hetzelfde mogen, maar dan los van de deal en veel verdergaand.

De heer **Kox** (SP): Zeggen wij dat nu om elkaar gerust te stellen? Als je van een bepaalde bevoegdheid op een andere manier gebruik maakt dan de manier die oorspronkelijk bedoeld was, dan is dat toch iets anders? Dan zou je dat toch moeten regelen?

Minister **Donner**: Dan moet je het regelen en dat is de reden waarom je het eventueel regelt in de aanwijzing, inclusief de begrenzing. Omdat het om beleid gaat, is de aanwijzing de juiste vorm om het te regelen en niet de wet. Ik ga dan in wezen een deel van het beleid bij wet regelen. Ik regel de deal en wat er in de deal zit. Waar er beleidsvrijheid bestaat, althans waar die beleidsruimte er nu al is, regelen wij het via de aanwijzing en niet via de wet.

De heer **Kox** (SP): Ik probeer in tweede termijn nog een keer logisch hierop terug te komen.

Minister **Donner**: Ik ook.

De heer **Kox** (SP): Dan vinden wij elkaar vast.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Ook ik heb op dit punt nog niet helder voor ogen wat de minister aan de orde stelt. Hij had het eerder over bevoegdheden die in een andere wet al aan de minister zijn toebedeeld en hij had het erover dat daar dan gebruik van kan worden gemaakt. Hij heeft het ook over bevoegdheden die in de lagere regelingen besloten liggen. Dat is weer een ander verhaal. Ik heb de indruk dat de minister voordat je het weet van afgeschermd getuigen naar heel andere zaken springt. Dan gaat het kennelijk over beleidsregels die er liggen. Het bezwaar richt zich tegen het opeenstapelen van afgeleide bevoegdheden in aanwijzingen die almaar verder gaan, zodat uiteindelijk een College van procureurs-generaal met de wet aan de haal gaat, zoals ik dat heb uitgedrukt.

Minister **Donner**: Het College van procureurs-generaal gaat niet met de wet aan de haal. Aanwijzingen worden niet vastgesteld door het College van procureurs-generaal, maar door de minister. De minister is daarop aan te spreken. Wij regelen in deze wet nu juist een zaak die binnen de huidige wetgeving niet kan, althans niet op deze wijze, namelijk de strafvermindering. Voor het overige regelen wij dat iets wat nu al kan, transparant wordt, via het gebod om het in het proces-verbaal op te nemen. De vraag hoe het verder genormeerd moet worden, moet dan niet in de wet geregeld worden. Het gebruik van die bevoegdheden, ook de processuele bevoegdheden van het OM waar eventueel van afgezien wordt, gaan wij niet in het kader van een deal met criminelen wel wettelijk regelen, waar het overigens een keuze van de officier van Justitie is om het al dan niet te regelen. Dat is voor een deel zelfs ongenormeerd. Vandaar dat dit niet een kwestie is van normeren in lagere regelgeving. Nee, het beleid wordt -- voor zover er behoefte aan bestaat om het te normeren -- genormeerd door het middel dat specifiek voor dat beleid geschikt is, namelijk de aanwijzing en de begrenzing in de aanwijzing en de procedures die worden afgesproken.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Kunnen wij dus in de situatie komen dat het OM met een potentiële getuige naar de rechter-commissaris stapt, maar de rechter-commissaris de voorgenomen "deal" niet goedkeurt, waardoor het OM

met de potentiële getuige andere afspraken maakt die binnen de beleidsvrijheid van het OM vallen, bijvoorbeeld ten aanzien van het wederrechtelijk verkregen voordeel?

Minister **Donner**: Nee, ik weet niet meer precies of ik het heb uitgelegd in de memorie van toelichting of de memorie van antwoord, maar de consequentie van deze wettelijke regeling is dat in het proces-verbaal moet worden vermeld of dit gebeurt in het kader van een "deal". Als die wordt afgewezen, kan het OM het niet op een andere manier doen. Als dat mogelijk was, dichtte u het OM een onwetmatigheid toe die ik niet voor mijn rekening wil nemen. Er zijn ook geen aanwijzingen voor dat het OM zo zou handelen. Het OM is soms wel huiverig voor een duidelijke regeling van deze materie, ook in beleidsregels. Als namelijk wordt geregeld wat er wel kan, wordt ipso facto ook geregeld wat er niet kan. Daarover ging vorig jaar de discussie in verband met de zaak-Plooy. Het College van Procureurs-Generaal verweet de minister rigiditeit omdat het niet mogelijk was om "deals" te sluiten die eventueel tot getuigenissen leidden. Als het OM dat kon, was er geen stennis over ontstaan. Dat klopt. Het OM is echter een apparaat dat de wet en regelgeving naleeft. In ieder geval maakt dit duidelijk hoe groot het gevaar is als je strafvermindering niet bij wet regelt. Dat moet, want de afspraken die hier worden gemaakt, zijn van invloed op de strafoplegging waarvoor de rechter verantwoordelijk is. Dat dient bij wet te worden geregeld; de andere zaken bij aanwijzing. Als je dat niet doet, rechtvaardigt het resultaat in ieder individueel geval wel een stapje verder. Het grote gevaar is dat je de zaak dan stapsgewijs uitholt. Ik begrijp dat ik hier in de tweede termijn nog eens op in moet gaan.

De toezegging terzake van strafvermindering wordt wettelijk geregeld, omdat zij van invloed is op de strafoplegging. Dat is niet een zaak van het OM, maar van andere instanties. In het processueel beleid of ander beleid van het OM is al ruimte voor dit soort toezeggingen. Daarvoor heeft deze regeling tot gevolg dat ze moet worden geregistreerd. Via de aanwijzing worden die genormeerd. Dat geldt dus ook voor de afspraken die ik specifiek in de brief van 1 juli 2004 heb genoemd, althans de afspraken terzake van de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel en de intrekking van een uitleveringsverzoek. Let wel: Nederland gaat altijd in op een uitleveringsverzoek van een ander land, maar kan besluiten tot het niet indienen van een uitleveringsverzoek aan een ander land. Dan zit je natuurlijk met de bepaling van de strafbaarheid, maar dat is in dezen niet aan de orde. Als de getuigenis wordt ingetrokken, kan opnieuw om uitlevering worden verzocht of kan de betrokkene opnieuw worden vervolgd, zo die zich in Nederland bevindt. Het voorgestelde systeem loopt dus rond. Overigens ging de brief van het College van Procureurs-Generaal van 15 juni 2004 vooraf aan de brief van 1 juli 2004.

Hiermee heb ik naar mijn mening de vragen van de heer Wagenaars over de soorten afspraken die zijn gemaakt, in belangrijke mate beantwoord.

Er is wat dat betreft een aantal voorbeelden gegeven. Aan de ene kant gaat het om toezeggingen die in het systeem van de wet vallen, zeker ook als het gaat om de bestraffing. Dan zal voldaan moeten zijn aan de grenzen

van de wet. Aan de andere kant gaat het om andere toezeggingen die gedaan worden, toezeggingen van verschillende aard. Als die gedaan worden in ruil voor een verklaring, zullen deze geregistreerd moeten worden in het proces-verbaal en zullen zij in dat kader overgelegd moeten worden. De normering en de begrenzing van wat in dat kader toegezegd kan worden, vindt allereerst in de aanwijzing aan het openbaar ministerie plaats, teneinde duidelijk te maken wat wel en wat niet kan. Ik zie dan ook niet dat er een onduidelijkheid in de stukken zou zitten, bijvoorbeeld betreffende de begunstiging. Er kunnen altijd in een proces bepaalde begunstigingen plaatsvinden, maar als er een verband gelegd wordt tussen de verklaring van een getuige en de begunstiging die gegeven wordt, dan is er sprake van een causaal verband en zal dat ook gemeld moeten worden in het proces-verbaal.

Het kan zijn dat ten aanzien van de tekst van de eerdere stukken is gezegd dat de voorbeelden die genoemd worden in de aanwijzing, buiten het bestek vallen en mitsdien niet aanvaardbaar zijn. Dat kan de verwarring hebben opgeroepen, namelijk waar het gaat om bevoegdheden, zoals de processuele begunstiging, die niet in het wetsvoorstel geregeld worden, anders dan dat zij gemeld moeten worden. Daarover kan verwarring zijn ontstaan, maar vanaf het begin is het systeem van het wetsvoorstel geweest dat het gebruik van die andere bevoegdheden gemeld zal moeten worden, als zij in het kader van een toezegging gehanteerd worden, maar voor het overige hoeft deze wet het niet te regelen.

De heer **Wagemakers** (CDA): De minister spreekt over verwarring, maar zou het de discussie niet ten goede komen als de minister zou zeggen: op dat punt moeten wij een andere keuze maken? Ik denk namelijk dat de verwarring helemaal niet zo groot was. Op vele plaatsen is benadrukt dat toezeggingen, vallende buiten het bestek van het wetsvoorstel, om die reden ontoelaatbaar zijn. De aanwijzing die aansloot bij het wetsvoorstel zoals het bij het parlement diende, produceerde om die reden ook een lange lijst van toezeggingen waarvan gezegd werd: die vallen niet onder het bestek van het wetsvoorstel en zijn dus ontoelaatbaar. Zijn nu al de toezeggingen die op de lijst staan van ontoelaatbare toezeggingen in de huidige aanwijzing, in de optiek van de minister in beginsel, ook bij het aannemen van de wet, vrij overplaatsbaar naar de categorie toelaatbaar, mits wij het maar in een nieuwe aanwijzing zetten?

Minister **Donner**: Voorzitter. Als u het goed vindt, ga ik daar in tweede termijn op in, want ik heb de lijst niet geheel voor ogen en zou daar niet blindelings over willen verklaren. In ieder geval meen ik wel dat de drie die genoemd worden in de brief van 1 juli 2004, in die categorie vallen. Dat verklaart de zinsnede waar de heer Rosenthal op wees, namelijk dat ik mij in een deel van de gewenste verruiming kan vinden. In die zin ben ik het eens met de heer Wagemakers: dat vormde een verandering ten opzichte van het eerdere beleid. Ik zag namelijk wel degelijk in dat op een aantal punten de eerdere uitleg die gegeven was, mogelijk te strikt was. Ik constateer dan echter dat die verruiming niet een andere wettelijke regeling vergen, want zij zijn niet in strijd met

de wettelijke regeling; zij vergen wel een andere aanwijzing. Dat is de reden waarom ik in de brief van 1 juli aangegeven heb dat te doen.

Er rest dan de vraag waarom er over de brief is gesproken met de Tweede Kamer. De reden die ik daarvoor had ging terug op een eerder algemeen overleg met de Tweede Kamer over precies deze materie, waarin een groot deel van de Kamer aanwijzingen gaf dat men zich kon voegen in de teneur van de discussie zoals die op dat moment in de media gevoerd werd, een teneur waar ik mij niet in kon vinden. Omdat er sprake was van een andere Kamer dan de Kamer die het wetsvoorstel had aanvaard en ook van een ander kabinet dan het kabinet dat het wetsvoorstel had aanvaard, heb ik gemeend dat het juist zou zijn, voordat ik op dat punt met uw Kamer verder zou gaan met de wetsvoorstellen die hier ter tafel lagen, om met de Tweede Kamer te spreken over het beleid ter zake.

Als dat deemoed heet, dan moet het maar deemoed heten. Het leek mij democratisch gedrag maar soms is dat ook deemoedig. Op dat punt is dus wel degelijk sprake van een verandering van opvatting omdat ik inderdaad meen dat er meer ruimte nodig en mogelijk was, maar dat dit mogelijk was zonder dat het wetsvoorstel gewijzigd moest worden.

Dan kom ik bij de vraag van de heer Wagemakers over de immuniteit die zou kunnen ontstaan als gevolg van het intrekken van een uitleveringsverzoek. Ik zie op dat moment af van het vragen om uitlevering, maar dat betekent niet dat ik vervolgens niet zou kunnen vervolgen.

De heer Holdijk gaf een aantal beschouwingen over het wetsvoorstel. Ik kan mij daarin in vergaande mate vinden omdat die in wezen het standpunt van de regering onderschrijven.

Hij vroeg mij in het bijzonder naar het standpunt van de heer Otte. Ik meende te beluisteren dat de heer Holdijk het op dat punt niet eens was met de heer Otte. Ik acht het juist om de keuze zoals die nu voorligt en de oordelen die gevraagd worden aan de rechter-commissaris voor te leggen. De rechter-commissaris kan niet volstaan met een marginale rechtmatigheidstoets. Er is een volle toets, inclusief de proportionaliteit en de subsidiariteit. Dat laat onverlet dat de zittingsrechter op dat punt zijn eigen toetsingsruimte houdt en dat in zijn vonnis vertaalt.

De heer Holdijk vroeg ook of de toets past in het gerechtelijk vooronderzoek. Ik kan daarop alleen maar bevestigend antwoorden omdat de rechter-commissaris nu ook al in het proces getuigen hoort, bijvoorbeeld in de procedure over bedreigde getuigen. Het zal ook aan de orde komen in het wetsvoorstel inzake de afgeschermdde getuige als het gaat om AIVD-informatie. Dat wetsvoorstel ligt nu bij de Tweede Kamer. Ook daar zal de rechter-commissaris kunnen optreden als tussenschakel tussen de rechtbank en het OM.

De heer Holdijk heeft ook gevraagd of de rechter-commissaris voldoende afstand kan houden. In alle eerlijkheid moet ik opmerken dat die afstand alleen speelt als het gaat om de toets van waarheidsvinding en dat is primair de taak van de volle rechter. Derhalve meen ik dat op dit punt de keuze in het wetsvoorstel de juiste is.

De heer Holdijk concludeerde dat formeel wellicht volstaan zou kunnen worden met aanpassing van

de richtlijn voor de procureurs-generaal. Ik heb aangegeven dat dat in wezen zal leiden tot verruiming van het opportuniteitsbeginsel. Wij handelen nu formeel en geven een aanwijzing. Ik ben het met de geachte afgevaardigde eens dat het materieel gewenst is te handelen als aangegeven. In rechts-politieke zin gaat het dus om de vraag of dit bij wet moet worden geregeld.

Mevrouw Wolff zei dat het goed was dat de kwestie bij wet werd geregeld. Daarmee onderstreepte zij wat ik eerder heb gezegd. Zij wees verder op de mogelijke onduidelijkheid van de titel van het tweede wetsontwerp en wees er daarbij op dat het vooral gaat om de toezeggingen van het openbaar ministerie. Ik wijs er evenwel op dat het hierbij evenzeer gaat om de toezeggingen van de verdachte. Bij het tweede wetsontwerp gaat het om de strafbaarstelling. Dan is niet aan de orde of het openbaar ministerie terugkomt op zijn toezeggingen, maar of de verdachte dat doet. Ik zeg dit ter verklaring van de titel. Met mevrouw Wolff wil ik echter niet strijden over de juiste woorden voor de titel.

Mevrouw Wolff vroeg vervolgens of het denkbaar is dat de getuige zodanig wordt bedreigd dat hij na de gemaakte afspraak met het oog op zijn veiligheid geen verklaring kan afleggen. In de praktijk is nog niet gebleken dat bedreigingen een reden zouden kunnen zijn om verklaringen in te trekken. Er zijn voldoende effectief beschermde zittingsruimten om de veiligheid te verzekeren. Met dit wetsontwerp wordt ook een basis aangegeven voor de eventuele bescherming van getuigen. Blijft wel gelden dat bedreigingen zich voor kunnen doen en je weet nooit wat de uitwerking daarvan is. Het kan gerechtvaardigd zijn dat de straf wordt opgelegd die voor de wel te bewijzen feiten met betrekking tot deze verdachte geldt. Er is geen reden voor strafvermindering als geen wederprestatie is geleverd vanwege de bedreiging. Daarom meen ik dat het juist is om het voorstel dat voor ons ligt te handhaven.

De geachte afgevaardigde vroeg voorts waarom het OM dit middel nodig heeft. In reactie op de kritiek van de heer Jurgens op de systeemwijziging gaf ik al aan dat dit instrument niet normaal moet worden bij uitvoering van het vervolgingsbeleid. Ik zie het ook niet als een normaal instrument. Het is een uiterst middel. Als je langs andere weg kunt bewijzen wat met de verklaring is aangegeven, heeft dat de voorkeur. Op die manier verlies je namelijk niet je eventuele recht op strafvervolgning van de degene die iets anders verklaart.

Er zijn zaken waarbij het nodig blijft om gebruik te maken van dit soort getuigenissen, omdat je anders het bewijs niet rond krijgt. Zaken als die van de Hakkelaar tonen dat aan. Dan kom je voor de vraag te staan wat erger is: het een of het ander. Ik meen dat het, hoezeer dat je ook tegen kan staan, gerechtvaardigd is om gebruik te maken van de mogelijkheid van toezegging van strafvermindering. Tegelijk is dit voor mij ook reden om te zeggen: er moet een grens zijn. Het is beter dat de wetgever die grens trekt en dat dat niet wordt overgelaten aan het openbaar ministerie. Nogmaals, bij ieder grensgeval zal de verleiding groot zijn om juist dan weer gebruik te maken van de uitzondering die de regel bevestigt, waardoor men zou eindigen met alleen uitzonderingen die een nieuwe regel vormen.

In de paar gevallen dat het is voorgekomen, is wel degelijk gebleken dat het effectief kan zijn.

Verder stelde mevrouw De Wolff dat de andere toezeggingen die gedaan worden, zich onttrekken aan de toets door de rechter-commissaris. Dat is evenwel niet juist. Volgens het systeem van het wetsvoorstel zullen die andere toezeggingen, als ze verband houden met de verklaringen, gemeld moeten worden in het proces-verbaal; die zullen dan door de rechter-commissaris gezien worden en zullen derhalve ook mede beoordeeld worden aan de hand van de toets inzake proportionaliteit en subsidiariteit.

Mevrouw De Wolff heeft verder gevraagd of het niet beter is om in plaats van de strafbaarheid, eerst systematisch de zaak te behandelen waarin de verklaring gebruikt wordt en vervolgens de zaak te behandelen tegen de verklarende getuige. In de praktijk proberen wij dat ook zo goed mogelijk te doen. Met het systeem van hoger beroep en het voortzetten van de zaak in andere instanties is dat evenwel niet mogelijk binnen bepaalde grenzen van rechtsvordering. Als een getuigenis in meerdere zaken gebruikt moet worden, bijvoorbeeld wanneer dezelfde getuigenis gebruikt gaat worden tegen verdachten die op dat moment nog voortvluchtig zijn, is de methode die mevrouw De Wolff voorstelt, te prefereren boven het tweede wetsvoorstel, namelijk dat inzake de bestraffing -- dan wordt namelijk het zekere voor het onzekere gekozen -- maar kan ik niet zonder de mogelijkheid van bestraffing in die gevallen waarin eerdergenoemde geprefereerde methode niet hanteerbaar is.

Tegen de heer Rosenthal zeg ik dat er vorig jaar in de discussie met de Tweede Kamer wel degelijk sprake is geweest van een verruiming in de opvatting van wat wel en niet aanvaardbaar is, maar niet van een zodanige verruiming dat daarvoor dit wetsvoorstel gewijzigd zou moeten worden en ook niet van een zodanige principiële keuze, die op dat moment wel werd aanbevolen door de commissie van het openbaar ministerie, om de zaak niet te regelen en over te laten aan een regeling bij aanwijzing c.q. bij ad hoc-beslissingen van de vervolgende officier. Dus op dat punt is er enerzijds continuïteit en anderzijds verandering.

Op de vraag van heer Rosenthal in hoeverre het wetsvoorstel soelaas biedt in de hardste gevallen, kan ik geen antwoord geven. Het is ook niet een vraag die ik zou willen beoordelen omdat je op een goed moment moet kunnen aangeven wat je wel en niet aanvaardbaar acht, onder erkenning dat je sommige zaken dan niet kunt oplossen.

Ik hoop verder dat ik de tekst zoals die in de brief van 1 juli is gebruikt, heb kunnen verduidelijken. Het gebruik van de term novelle op dat punt zou wel juist geweest zijn als de Tweede Kamer terzake een andere mening was toegedaan. Om dezelfde reden zie ik de reparatiewet ten aanzien van de strafbaarstelling weliswaar wel als een novelle -- het is namelijk een wijziging van een wetsvoorstel dat nog niet aanvaard is -- maar niet in de zin zoals ik er ten aanzien van andere wetten weiger aan mee te werken die het amendementsrecht van de Kamer zouden raken. De Kamer kan mij dus slechts loven en prijzen over mijn constitutioneel gedrag op dit punt.

Uit de zaak-Plooij blijkt geen te grote striktheid van het onderhavige wetsvoorstel. De grond voor weigering was in dat geval de waarschijnlijk geachte onbetrouwbaarheid van de getuige. Achteraf is dat bevestigd. Er werd in die zaak immuniteit gevraagd voor zaken die nog niet bekend waren. Dat zou vierkant in strijd zijn geweest met dit wetsvoorstel. Ik ben nog steeds van mening dat het wetsvoorstel het tot dat punt moet beperken en niet de keuze aan de vervolgende officier moet overlaten of aan het college van procureurs-generaal.

Het betekent naar mijn mening ook niet dat het openbaar ministerie via de aanwijzing aan de haal kan gaan met het wettelijk regime. Het wetsvoorstel regelt met name de strafvermindering.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb goed gehoord dat de minister zegt: regelt "met name" de strafvermindering, dus ook andere zaken. Daar ben ik buitengewoon benieuwd naar, ook voor de toekomst.

Minister **Donner**: Ik ben blij dat u mij wijst op het verkeerd gebruik van de term "met name". Ik meen dat er ooit met de heer Lubbers in deze Kamer over de exacte betekenis van de term "met name" is gediscussieerd. Het is juist om te spreken van "in het bijzonder".

Op het punt van de Europese opportuniteitsontwikkeling zijn er geen ontwikkelingen die het sepot als zodanig zouden wraken. Derhalve meen ik dat er nog steeds behoefte zal bestaan aan een sepotverbod, zoals dat nu in het wetsvoorstel geregeld wordt. De Europese ontwikkelingen zullen geen belemmering vormen voor deze wettelijke regeling.

De forse verruimingen die zullen worden aangebracht in de aanwijzing van het openbaar ministerie zullen via de gebruikelijke methode aan de Eerste Kamer bekend worden gemaakt, namelijk via publicatie. De wijziging van de aanwijzingen wordt niet per brief aan beide Kamers gemeld. Het zou een uitzonderlijke regeling zijn voor één onderdeel. Hoewel het niet mijn voornemen is de aanwijzingen fors te verruimen en ik evenmin de indruk heb dat daaraan behoefte zou bestaan, zeg ik u gaarne toe dat ik te zijner tijd als daarvoor aanleiding is deze Kamer daarover zal inlichten, gezien de discussie van vandaag.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik concludeer hieruit dat u zich neerlegt bij de visie die in de Tweede Kamer door de meerderheid is gedebiteerd en dat u daarbij uw eigen opvattingen nu maar laat voor wat zij zijn.

Minister **Donner**: Dit probleem moet uit de wereld geholpen worden. In de Tweede Kamer ging het om de vraag of de Tweede Kamer in haar huidige samenstelling na een wezenlijke tussentijdse verschuiving nog steeds het oordeel deelt van de vorige Kamer, aangezien het wetgevingsproces nog niet was afgerond en het voorstel nog in deze Kamer ter behandeling voorlag. Daarover heb ik gezegd dat ik hechtte aan het oordeel van de Kamer op dat punt. Ik kan echter de visie van de Kamer en die van de minister niet binden aan de behoefte aan eventuele toekomstige wijzigingen van de aanwijzingen in het licht van de ervaringen die worden opgedaan.

In het licht van de discussie in zowel Eerste als Tweede Kamer vind ik het volledig begrijpelijk dat de Kamer het wel graag wil horen als ik dat doe. Ik zal ervoor zorgen dat de Kamer daarvan te zijner tijd op de hoogte wordt gesteld. Het is mijn verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat ik de georganiseerde criminaliteit waar mogelijk en op zo effectief mogelijke wijze tegenga. Op dit moment heb ik nog niet het beeld dat wij tot een forsere verruiming moeten komen dan de verruiming die is aangegeven in de brief van 1 juli van vorig jaar.

Ik heb toegelicht waarom ik alsnog een oordeel van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel nuttig achtte. De heer Kox verwees naar de situatie in Italië en de Verenigde Staten en vroeg of andere middelen niet effectiever zijn. Voor de georganiseerde criminaliteit is geen middel als zodanig effectief. Het gaat om een combinatie van de instrumenten die je hebt. De ervaring leert dat de regeling die wij nu tijdelijk hebben nodig was om in een aantal gevallen tot een veroordeling te komen. Anders was die veroordeling er niet geweest. Ik zal wel steeds meer moeten gaan letten op de geldstromen die daarachter zitten en de economie van de georganiseerde criminaliteit. Ik moet kijken hoe ik in die economie kan ingrijpen en hoe ik die geldstromen kan verstoren, dan wel hoe ik tot veroordeling kan komen. Op dat punt verschillen wij niet van mening. Ik zeg in alle eerlijkheid dat ik niet zie dat de praktijk in Italië of de Verenigde Staten aangeeft dat de georganiseerde criminaliteit op andere wijze effectiever of beter of minder goed bestreden kan worden. Wij hebben te maken met de criminaliteit zoals zij zich voordoet.

Ik neem wel afstand van de impliciete conclusie in het betoog van de heer Kox, namelijk dat de georganiseerde criminaliteit vooral het gevolg is van het wegvallen van grenzen. Ik denk dat hij twee soorten grenzen verwart: de formele grenzen en de materiële grenzen. De ervaring leert dat de formele grenzen de georganiseerde criminaliteit niet tegenhouden. De georganiseerde criminaliteit is net zo goed transatlantisch georganiseerd als Europees. De staatsgrenzen hebben slechts een marginaal effect op het tegengaan van de georganiseerde criminaliteit.

De heer **Kox** (SP): Ik heb dit niet zelf verzonnen; ik verwees naar een zin in de Staat van de Unie. Er staat dat de misdaad als eerste heeft geprofiteerd van het wegvallen van de grenzen in de Europese Unie. Daarom stelde ik de vraag of het niet handig is om daarnaar te kijken.

Minister **Donner**: Dat klopt, maar dan moet u het ook zien in de context. Er wordt gesproken over de meer materiële grenzen, namelijk de beperkingen in ruimte en tijd. Die grenzen vallen steeds meer weg door de ontwikkeling van de moderne technologie. Daar profiteert de georganiseerde criminaliteit inderdaad als eerste van. Wij moeten het juist in EU-verband organiseren om dat effectief tegen te gaan. Als wij die ontwikkeling tegenhouden, profiteert de georganiseerde criminaliteit alleen maar meer. Ik heb te maken met een ontwikkeling die ook los van die vraag plaatsvindt. De georganiseerde branches profiteren met name van de problematiek. Dit staat los van de vraag of er een douanebeambte of een grensbewaker aan de grens

staat. Het gaat hier om grenzen van jurisdictie. Het gaat om het wettelijke bereik van bevoegdheden. Die zal ik moeten integreren in de Europese Unie. Ik deel uw conclusie dus niet. Ik constateer juist dat het wegvallen van de grenzen het noodzakelijker maakt dat wij komen tot verdergaande samenwerking op dit terrein binnen de Europese Unie.

Uit het betoog van de heer Kox leidde ik af dat hij weliswaar niet gelukkig is met het wetsvoorstel, maar dat hij het toch zou steunen. Op het einde kwam hij echter tot de conclusie dat het een rommeltje is en dat hij het daarom niet steunt. Ik hoop dat ik duidelijk heb gemaakt dat het geen rommeltje is. Het wetsvoorstel regelt een en ander zoals wij het moeten regelen binnen ons wettelijk systeem. Ik hoop dat ik hem daarvan heb overtuigd en dat hij ook zijn steun kan geven aan het eerste wetsvoorstel. Hij heeft immers impliciet gezegd dat als het eerste wetsvoorstel wordt aanvaard, hij niet tegen het tweede wetsvoorstel zal stemmen. Ik hoop dus dat de heer Kox voor beide wetsvoorstellen stemt.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn inbreng in eerste termijn. Normaal gesproken zouden wij nu beginnen met de tweede termijn van de kant van de Kamer, maar een blik op de klok leert mij dat wij daar nu geen tijd voor hebben. Wij zullen immers om half vijf de leden van de Raad van State in deze plenaire zaal ontvangen. Ik stel u daarom voor om de tweede termijn van Kamer en regering zo spoedig mogelijk op een andere moment te houden, zo mogelijk volgende week dinsdag.

**

Minister **Donner**: Ik ben bereid om de behandeling voort te zetten na afloop van uw gesprek met de leden van de Raad van State. Ik spoed mij dan onmiddellijk weer naar deze Kamer; het debat is hier zo aangenaam.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wij moeten nu een moeilijke keuze maken tussen politesse jegens de minister die ik hoog acht en politesse jegens de leden van Raad van State die onze gasten zijn. Wij hebben immers afgesproken om half vijf. Vindt de minister het goed dat wij dit belangrijke debat volgende week afronden? Een bijkomend voordeel is dat de minister tussentijds op een aantal punten nadere uitleg kan geven.

Minister **Donner**: Ik heb gezegd dat ik ook beschikbaar ben na afloop van uw gesprek met de leden van de Raad van State.

De **voorzitter**: Ik stel voor om de beraadslaging over beide wetsvoorstellen vanavond om 18.00 uur te hervatten.

**

Aldus wordt besloten.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 16.35 tot 18.15 uur geschorst.

*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Door een bijzondere omstandigheid hebben de Kamer en de minister de gelegenheid gekregen om nog eens te overwegen wat wij in de eerste ronde hebben gehoord. Het probleem is groot. Mijn fractie ondersteunde het kabinet destijds bij het indienen van het wetsvoorstel. Dat brengt mij er echter niet toe om er gunstiger over te denken.

Het viel mij op dat er een meningsverschil lijkt te bestaan binnen het CDA over het juiste lidwoord bij "getuigenis". Ik hoor de minister en de SGP-vertegenwoordiger Holdijk "het getuigenis" zeggen. Ik zeg: dé gebeurtenis, dé belevenis en dé bekentenis. Waarom zou ik "het getuigenis" zeggen? Mijn roomse vrienden zeggen ook "de", dus dat zal wel de juiste vorm zijn. In de pauze hebben wij daarover een discussie gehad, waarbij wij bedachten dat het misschien ligt aan de Statenvertaling en de invloed van de Saksische, Dordtse "Santen".

Waaruit bestaat het verschil van mening over het wetsvoorstel tussen de minister en mijn fractie? Ik heb al gesproken over het aparte wetsvoorstel, waarover wij de minister geplaagd hebben. Ondanks dat hij niet zo voor nouvelles is, heeft hij op dit punt een novelle (28017) ingediend. Althans, hij verdedigt deze. Mijn fractie vraagt zich nog steeds af waarom een aparte strafbaarstelling nodig is: is het niet verstandiger om te werken met een voorwaardelijke veroordeling? Voor de gevallen die niet passen in het wetsvoorstel, kunnen wij uitgaan van wat mevrouw De Wolff ons heeft voorgehouden: de betreffende zaak tegen de getuige kan later worden behandeld. Dan kan worden gecontroleerd of hij of zij zich aan de afspraak heeft gehouden.

Ik houd vol dat meeneed iets anders is dan deze strafbaarstelling. Bij meeneed heb je een verklaring afgelegd, maar die is onwaar. Dat is iets anders dan een getuige die zegt: ik wens geen verklaring af te leggen of ik trek mijn afgelegde verklaring in. In dat geval gaat het om het zwijgrecht en het nemo-teneturbeginsel. Er is dus wel degelijk een verschil.

Het wezenlijkste inhoudelijke punt is de stelling van de minister dat afspraken over strafvermindering in de wet behoren te staan. Dat is een bewering, en wellicht is het een wenselijkheid zijnerzijds. De afgelopen zes jaar zijn daarover afspraken gemaakt -- overigens ook al daarvoor -- op grond van artikel 167 van het Wetboek van Strafvordering, het opportuniteitsbeginsel. Het gaat erom dat de afspraken op een behoorlijke wijze zijn geregeld, dat er toezicht op is en dat ze transparant zijn. Dat kan zeer wel via de tijdelijke en de definitieve aanwijzing inzake toezeggingen aan getuigen. Het moet gaan om gepubliceerde, transparante regels. Zoals de OM-werkgroep zei in het advies aan het College van Procureurs-Generaal: "Of een bepaalde wederprestatie in een voorkomend geval ook daadwerkelijk toelaatbaar is, zal moeten worden beoordeeld aan de hand van algemene rechtsbeginselen, waarvan de vereisten van proportionaliteit, subsidiariteit en openheid in deze context predominant zijn. Deze beoordeling dient, evenals thans het geval is, te geschieden door achtereenvolgens de officier van justitie, zijn hoofdofficier, het College van Procureurs-Generaal, daartoe geadviseerd door de Centrale Toetsingscommissie, en in voorkomende gevallen in

overleg met de minister van Justitie." Als de zaak vervolgens ook nog aan de rechter wordt voorgelegd, is er geen noodzaak om het in de wet vast te leggen, mits het op een fatsoenlijke wijze wordt geregeld.

De heer Wagemakers heeft, geassisteerd door de heer Rosenthal, welsprekend het probleem duidelijk gemaakt dat er twee systemen ontstaan, namelijk een systeem gebaseerd op de wet en een systeem gebaseerd op de aanwijzing. Als je dan niet alles in de wet kunt of moet zetten, zet dan alles netjes op een rij in de aanwijzing en maak dat transparant en controleerbaar. Wat is het voordeel als je het in de wet zet? Volgens mij zijn er twee punten waarbij het wél een voordeel is om het in de wet te zetten en dat zou dan apart in een wetsvoorstel aan ons moeten worden voorgelegd. De toetsing door de rechter-commissaris moet in de wet worden opgenomen. Ik kan mij voorstellen dat dit een verbetering is die niet geregeld kan worden in de tijdelijke aanwijzing. Ook mijn voorkeur voor de voorwaardelijke veroordeling zou je in de wet moeten opnemen. De minister blijft volhouden dat een voorwaarde als deze niet past in het bestaande voorwaardenstelsel. Dat ben ik met hem eens. Als de wet vervolgens een nieuwe mogelijke voorwaarde aan het lijstje toevoegt, dan zie ik niet in waarom wij daar om dogmatische redenen vanaf zouden moeten zien. Het gaat erom of je het wil en als je het wil, kan het ook in de wet worden gezet. Wij zitten dus alles bij elkaar met een probleem.

Tijdens een interruptie is gesproken over de brief van 15 juni 2004 van de procureurs-generaal aan de minister. Die brief was mij niet bekend en zit ook niet bij de Kamerstukken. De heer Rosenthal had wél de beschikking over deze brief. Wij hebben wel de brief van 1 juli 2004 van de minister aan de Kamer waarin hij zegt dat het college van procureurs-generaal een bepaalde mening heeft. De brief van de procureurs-generaal zelf hadden wij echter niet. De heer Rosenthal is hier dus beter beslagen ten ijs gekomen, dan het mij mogelijk was. De brief zit in ieder geval niet bij de Kamerstukken, zodat ik er ook geen beroep op kan doen. Ik geloof de minister graag -- en ik heb die tekst intussen gezien -- dat het college inderdaad zo heeft gesproken.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb een brief in bezit van 15 juni 2004 waarop de minister op 1 juli 2004 heeft geantwoord. Voor alle duidelijkheid zeg ik dat ik ervan uit ben gegaan dat deze brief simpelweg in onze dossiers zat. Ik heb een rondje gemaakt langs alle woordvoerders en dat blijkt dus niet het geval te zijn. Vreemd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het is in ieder geval een zaak waaraan de minister niets kan doen. Ik had liever gehad dat de brief van de procureurs-generaal naar de Kamers was gestuurd, want dan hadden wij het als Kamerstuk gehad. Dat was in ieder geval de reden dat ik de minister interrompeerde. Ik weet nu dat het college, na een gesprek met de minister en daartoe door hem geïnstrueerd zo begrijp ik, toch vindt dat een wettelijke grondslag beter is.

De heer **Rosenthal** (VVD): In eerste termijn heeft de heer Jurgens hiernaar gevraagd. In de desbetreffende brief heb

ik gelezen dat het college er sterk aan hecht dat de toezeggingen aan getuigen in strafzaken een wettelijke grondslag hebben. Dat is niet nieuw, want dat was ook al af te leiden uit de brief van 1 juli. Ik heb het hier in ieder geval staan.

De heer **Jurgens** (PvdA): Door de grote openheid die de minister heeft betracht -- en dat waardeer ik -- hebben wij de beschikking over het rapport van de werkgroep waarop dit is gebaseerd. Uit dat rapport van de werkgroep van officieren van justitie heb ik zojuist uitvoerig geciteerd. Ik wil geen gezagsargument gebruiken, want noch de officieren, noch het college heeft als zodanig gelijk. Maar ik zeg alleen dat dit een mogelijke wijze is om voort te gaan. Ik doel dan op de mogelijkheid om de hele zaak in de aanwijzingen te zetten. Voorts moeten de aanwijzingen transparant, helder en controleerbaar worden gemaakt. Slechts op de twee punten die ik noemde wordt dan een versterking in de wet gemaakt, namelijk de toetsing door de rechter-commissaris en de voorwaardelijke veroordeling als stok achter de deur.

Het huidige voorstel is een inconsistent geheel. De wet regelt een gedeelte, terwijl de rest bij de aanwijzing blijft liggen. Dat is geen heldere gang van zaken. Ik raad de minister dan ook aan om het wetsvoorstel in te trekken en te komen met een beknopte, noodzakelijk aanvulling op het Wetboek van Strafvordering waar dat nodig is. Er kunnen collega's zijn die vinden dat een wettelijke grondslag voor die toezegging noodzakelijk is, maar ik blijf volhouden dat artikel 167 voldoende is. Dit is een van de weinige keren in mijn tijd hier dat ik opkom voor de boevenvangers, terwijl de heer Rosenthal vindt dat er een sterke wettelijke grondslag moet zijn. Ik hoop dat daarvan akte wordt genomen.

De **voorzitter**: De minister gaf aan, u even te willen interromperen.

**

Minister **Donner**: Om alle verwarring op te lossen: de brief van 15 juni is als Kamerstuk gepubliceerd, maar dan als bijlage bij de brief van 1 juli 2004.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Voorzitter. Het korte interruptiedebat in eerste termijn heeft duidelijkheid gecreëerd over datgene wat duistere formuleringen in en rondom de brief van 1 juli 2004 en het veelvuldige gebruik van het woord "verwarring" trachten te verhullen, te weten dat de minister is gekomen tot een beleidswijziging. Die beleidswijziging, het anders doen dan aanvankelijk het idee is geweest, zit hem met name in het loslaten van het adagium dat elke vorm van toezegging die buiten het bestek van de wet valt, niet langer toelaatbaar is. Dat is vele malen verdedigd in de stukken en het komt erop neer dat dit adagium niet langer zal gelden.

Het is wonderlijk om achteraf te zien dat dit manoeuvre, dat toch nogal van betekenis is, uitvoerbaar is

met behoud van de bestaande tekst van de wet. Het komt er in feite op neer dat onder deze wet thans een nieuwe memorie van toelichting wordt gestoken. Dat leidt ertoe dat het voorliggende wetsvoorstel alleen nog maar betrekking zal hebben op de regeling van toezeggingen die te maken hebben met het vorderen van een strafvermindering. Mijn fractie betreurt dat niet. Daarmee wordt dit wetsvoorstel ontdaan van de ballast van het verleden, een ballast die naar mijn mening met name terug te voeren is op het werk van de parlementaire enquêtecommissie Van Traa die -- zoals vaak gebeurt met dit soort commissies -- een probleem bespreekt en dan de illusie heeft dat zij een definitieve en volledige oplossing kan bieden voor het probleem in kwestie. Vaak hebben de oplossingen die dan worden opgetuigd, het kleine nadeel dat zij niet werken, omdat de natuur wel eens sterker is dan de leer.

Wat nu voorligt, is een mengstelsel. Sommige toezeggingen vallen onder het wetsvoorstel zelf en andere toezeggingen zullen vorm krijgen middels een aanwijzing. In dit verband heb ik een eerste vraag aan de minister. Is het niet wonderlijk, de minister terughoudend te zien reageren op een eventuele betrokkenheid van het parlement of een tijdig informeren daarvan over aanwijzingen? Er staat immers vast dat de andere toezegging die onder het wetsvoorstel zelf valt, een wetstekst heeft opgeleverd waarvan iedere komma en ieder punt ter discussie mag staan in het parlement. Als de toezeggingen nu in twee groepen worden gesplitst, dan lijkt het mij voor de hand liggen dat ook deze Kamer wordt geïnformeerd over een dergelijke aanwijzing dan wel een wijziging daarvan.

Er zijn twee vragen over het stelsel dat de minister nu verdedigt. De eerste vraag is deze. Zij is de minister in eerste termijn ook al voorgehouden en ik heb er maar een betrekkelijk juist antwoord op gekregen. Waarop is de bevoegdheid gebaseerd om toezeggingen te doen van het type dat wij nu bespreken? Dan heb ik het over andere toezeggingen, over toezeggingen die geen strafvermindering betreffen. Waarop is de bevoegdheid gebaseerd om bijvoorbeeld een deal te treffen over het geheel of gedeeltelijk vorderen van een ontnemingsmaatregel? De minister zegt dat het eigenlijk heel simpel is, want als hij de bevoegdheid heeft als officier van Justitie om er iets van te vinden, dan impliceert het hebben van die bevoegdheid dat hij over die bevoegdheid ook een overeenkomst kan sluiten. Ik acht die opvatting op zijn minst voor discussie vatbaar. Het is opvallend dat die opvatting, hoewel zijdelings aan de orde, in ieder geval niet eerder is verdedigd door de minister in de schriftelijke stukken. Het opportuniteitsbeginsel is door de minister in de stukken steeds verbonden met het vervolgingsbeleid, met het wel of niet vervolgen. In dat verband past een zekere beleidsvrijheid. Nu wordt het opportuniteitsbeginsel overgebracht naar een andere sfeer. De discussie over "al of niet vervolgen" en "wel of niet strafbaar feit" vereist een volstrekt andere weging en beleidsvrijheid dan nodig is voor het sluiten van een overeenkomst over het wel of niet afzien van het vorderen van een ontnemingsmaatregel. De minister heeft eerder betoogd dat wij dat beginsel niet eindeloos moeten oprekken. Precies dat gebeurt nu alsnog.

Het tweede punt hierover is dat de commissie vanuit het OM dit punt ook al heeft signaleerd. Men zei dat dit eigenlijk niet te baseren was op het opportuniteitsbeginsel en dat er een aparte wettelijke grondslag voor gecreëerd moest worden. Dat kun je niet allemaal scharen onder het opportuniteitsbeginsel. Dat gaat ten slotte om het al dan niet vervolgen en de modaliteiten daaromheen. Ik val in herhaling. Het leveren van andere soorten wederprestaties in de vorm van een financiële beloning of, in dit geval, een ontnemingsmaatregel, kun je niet langer scharen onder het vervolgingsbeleid en de daarbij te maken afwegingen. Dit vergt dus een aparte wettelijke grondslag. Mijn fractie heeft hier in het voorlopig verslag naar gevraagd. De minister heeft daarop geantwoord dat hij dat niet nodig vond. Ik vind dat een riskante opvatting. Ik houd dit de minister voor, want als later ooit blijkt dat er een overeenkomst is gesloten ten aanzien van een voordeel als ik zojuist namens mijn fractie heb besproken en dit een wettelijke grondslag vereist, betekent dit dat een aldus verkregen verklaring onrechtmatig verkregen is. Dan strandt de zaak. Zou de minister niet van tevoren nadenken over de vraag of deze opvatting te handhaven is voordat wij ooit met een dergelijke consequentie worden geconfronteerd?

Als je andersoortige toezeggingen krijgt, erkent en mogelijk laat zijn zonder dat zij vallen onder het wetsvoorstel dat dan alleen nog maar betrekking zal hebben op toezeggingen terzake van strafvermindering, dan blijft de vraag van de normering staan. De minister zegt dat hij de normering in de aanwijzing zal neerleggen. Daarbij doet zich echter een probleem voor. In de aanwijzing kan uiteraard een interne procedure worden opgetuigd ten aanzien van wanneer, hoe enzovoort. Je kunt die normering ook vinden in de beoordeling van de aldus verkregen verklaring door de zittingsrechter, dus achteraf. De aanwijzing zal nooit de juiste betrokkenheid van de rechter-commissaris opleveren. In de aanwijzing kan niet worden geregeld dat de rechter-commissaris vooraf wordt gehoord over een zodanige toezegging. Sterker nog: de minister heeft in het voorliggende wetsvoorstel steeds gezegd dat wij dit wetsvoorstel wel moeten aannemen. Een wettelijke basis is namelijk vereist, willen wij voor de rechter-commissaris ooit grip kunnen krijgen op toezeggingen die onder het wetsvoorstel vallen. Anders kan de rechter-commissaris niet optreden. Hiermee wil ik maar zeggen dat de rechter-commissaris niet kan optreden op de manier die is voorzien terzake van het soort toezeggingen dat onder het wetsvoorstel valt, als wij voortaan ook toezeggingen nuttig en nodig vinden die buiten het kader van het wetsvoorstel vallen dat hier wordt verdedigd. Waar leidt dit heden ten dage toe? Het wetsvoorstel is op zichzelf niet slecht, want het levert voor een deel van het terrein een zeer goede en adequate regeling op. Het mengstelsel dat hierbij is ontstaan kan alleen niet veel meer zijn dan een tussenstap op weg naar een definitief stelsel. Dat moet op zijn minst uit deze elementen bestaan. In de wet moet een wettelijke basis worden opgenomen voor het treffen van andere regelingen dan strafvermindering. Dat is het ene punt, dus het door het OM gesignaleerde punt. Anderzijds is het in mijn ogen nuttig om de betrokkenheid te garanderen van de rechter-

commissaris bij dit soort toezeggingen, dus niet zijnde de toezeggingen die reeds in het wetsvoorstel zijn voorzien: de toezeggingen van strafvermindering.

De heer **Kox** (SP): De woordvoerder van de CDA-fractie zegt verstandige dingen.

De heer **Wagemakers** (CDA): Dank u.

De heer **Kox** (SP): Ja, soms moet gewoon worden genotuleerd dat dit gebeurt. Hij zegt dat hij kan leven met dit wetsvoorstel als het wordt beschouwd als een tussenstap op weg naar een algemenere regeling. Als de minister niet van plan is om nog iets te doen met de aanwijzing en ook niet om een nieuwe wettelijke regeling te maken en het wetsvoorstel dus geen tussenstap is, steunt de fractie van het CDA dat dan nog wel? Het is van belang om dat te weten.

De heer **Wagemakers** (CDA): Deze heldere vraag verdient een helder antwoord. De belangrijkste vorm van toezegging, de zogenoemde grote gunsten waarover de stukken spreken, zijn de toezeggingen in de sfeer van het aangaan van de verplichting om een lagere straf te vorderen. Op zichzelf wordt die belangrijke toezegging in deze regeling adequaat geregeld. Alleen is met name door de discussie in deze Kamer zichtbaar geworden dat er nog een wit vlak is. Ik ben geneigd om deze winst binnen te halen, al moet ik het nog met mijn fractie bespreken. Het wetsvoorstel biedt namelijk een regeling voor een belangrijk terrein waarover de discussie gaat. Nu het witte vlak zichtbaar is geworden, moeten wij de minister wel oproepen tot het blijven nadenken en tot het nagaan of hij voor het andere terrein een vergelijkbare regeling kan treffen.

De heer **Kox** (SP): Doet u deze oproep om in de tweede termijn van de minister te vernemen dat hij dat toezegt of stemt u in de hoop dat het ooit beter wordt met deze minister sowieso voor het wetsvoorstel, al zegt de minister dat niet toe omdat hij vindt dat hij dat niet hoeft te doen?

De heer **Wagemakers** (CDA): Dan zou ik wellicht de winst van de goede stap in de goede richting, met betrekking tot een belangrijk deel van dit terrein, toch willen binnenhalen en tegen de minister zeggen: dit doen wij alvast ...

De heer **Kox** (SP): Bent u dan niet inconsequent, als u eerst zegt dat het een tussenstap is, terwijl de minister zegt: sorry, het betreft de eindfase?

De heer **Wagemakers** (CDA): Ja, maar waarom zou je deze oogst weggooien op het moment dat je hetgeen je verder nog zou willen, niet geboden krijgt?

De heer **Kox** (SP): Ik probeerde u alleen maar te confronteren met uw eigen logica.

De heer **Wagemakers** (CDA): Daar ben ik u erkentelijk voor.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik zeg de minister van Justitie dank voor zijn reactie in eerste termijn. Ik zal de gedachteswisseling met de heer Jurgens over de taalkundige kwestie van "de" of "het" getuigenis niet voortzetten. Het enige voorbeeld dat ik ondertussen kon vinden van een woord dat op "nis" eindigt en desondanks door het lidwoord "het" wordt voorafgegaan, is: het vonnis. Ik voel aan dat dit niet de meest afdoende en adequate weerlegging van zijn probleem is.

In eerste termijn heb ik mij, zo dacht ik, niet van de meest kritische kant doen kennen en dat zal ik ook in tweede termijn niet doen. Wel maakte ik melding van een zekere ambivalentie wat betreft de inschakeling van de rechter-commissaris en diens rol in de gang van zaken. Van die ambivalentie ben ik nog niet geheel bevrijd en daarom kom ik er in tweede termijn nog even op terug.

De minister merkte in zijn eerste termijn twee dingen op, althans zo leg ik het uiteen:

a. De rechter-commissaris voert geen marginale rechtmatigheidstoets uit, zoals van mijn kant in eerste termijn was verondersteld, maar een volle toetsing waarbij rechtmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit het volle pond dienen te krijgen.

b. De vrijheid van de zittingsrechter blijft volledig in stand; ook deze is gerechtigd en gehouden tot integrale toetsing.

Mijn vraag in eerste termijn was of de constructie van twee volle rechterlijke toetsingen wel aanbevelenswaardig is te noemen. Houdt die constructie niet het risico in dat de zittingsrechter zich in de praktijk gehinderd zal weten, doordat de toetsing door de rechter-commissaris reeds heeft plaatsgevonden en diens fiat niet simpelweg gepasseerd zal kunnen worden? Zal het niet zo zijn dat diens oordeel een groot gewicht in de schaal zal leggen? Naar ik meen, was dit één van de argumenten die ten grondslag lagen aan de kritiek van de heer Otte op de inbedding van de kroongetuigenregeling in het gerechtelijk vooronderzoek. Kort geformuleerd blijft de vraag dus: waarom twee rechters belasten met een integrale toetsing?

*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Het was inderdaad geen novelle, wetsvoorstel 28017, maar meer een "rebound", om een term op te rakelen uit mijn basketbalgeschiedenis bij de Red Stars in Soest. Het was een rebound waarbij de minister een vergissing, gemaakt door de Tweede Kamer, probeerde recht te zetten.

Ik zal de laatste zijn die deze minister durft te verwijten dat hij niet constitutioneel bezig is, al is het maar omdat dit verwijt niet door de heer Jurgens wordt geuit -- en dan is het ook niet zo. En al is het maar omdat ik -- in navolging van uw liberale voorganger, mevrouw de voorzitter -- van mening ben dat alles wat niet verboden is, is toegestaan. Dat is een kreet die stamt uit de tijd voordat wij werden doodgegooid met normen en waarden, maar die ik mij hier goed in mijn oren heb geknoopt.

De Grondwet verbiedt niet nadrukkelijk het indienen van een wijzigingsvoorstel als een coalitiefractie per ongeluk verkeerd heeft gestemd. Artikel 84 van de Grondwet zegt dat op wetsvoorstellen wijzigingen kunnen worden voorgesteld zolang de Tweede Kamer ze niet heeft aanvaard. Dat zou impliceren dat je geen wijzigingen meer kunt voorstellen als het wetsvoorstel is aanvaard. In werkelijkheid gebeurt dit echter voortdurend. Wij krijgen namelijk dagelijks wetsvoorstellen met de vermelding dat ze moeten worden gelezen als aanvaarde wetsvoorstellen. Dit is dus staande praktijk. Het is ook praktijk dat deze Kamer het recht van amendement hanteert. Dat is vandaag wel gebleken. Wie het meerdere mag, mag immers ook het mindere. Wie een wetsvoorstel mag verwerpen, mag ook tegen de minister zeggen: zou je het niet naar onze smaak aanpassen? De minister die dat niet wenst te doen, krijgt te horen dat hij over een half jaar maar eens terug moet komen met een naar de smaak van de Eerste Kamer aangepast wetsvoorstel.

Voorzitter. Ik wil dan nu ter zake komen, want ik heb na drie minuten nog niets over de wetsvoorstellen zelf gezegd. Eigenlijk ben ik het wederom eens met alles wat de heer Wagemakers heeft gezegd over wetsvoorstel 26294, met name over het witte vlak, het niet geregelde gedeelte, het gedeelte waarop geen toetsing door de rechter-commissaris zal zijn. Vragen zullen rijzen in de trant van: wanneer is iets een afspraak? Het mooie aan het wetsvoorstel is dat door het consent van de rechter-commissaris pas sprake is van een afspraak waaraan het OM zich heeft te houden. De rechter-commissaris is op die manier niet een stempelmachine, maar hij pleegt een inhoudelijke toetsing van hetgeen door het OM is aangeboden.

Ik hoorde de minister in zijn antwoord zeggen dat het niet denkbaar is dat de rechter-commissaris een deal bekrachtigt en dat het OM daarna andere toezeggingen doet of dat de rechter-commissaris een deal niet bekrachtigt terwijl het OM daarna nog een keer binnen de eigen beleidsvrijheid toezeggingen aan een getuige doet. Deze opmerking maakte de minister echter in de hitte van het debat. Ik vind ze namelijk niet in de stukken terug. Daarom vraag ik: waar staat dit in het wetsvoorstel? Deze opmerking maakt alles dus niet helderder voor de praktijk.

Ik ben het eens met de stelling van de heer Wagemakers dat als wij dit wetsvoorstel aanvaardden, daarmee het laatste woord van de wetgever niet is gesproken. Het is wenselijk dat er een wettelijke grondslag komt voor zowel de toezegging tot strafvermindering als voor de overige toezeggingen, voor de kleinere en grotere gunsten.

Met het politieke eindoordeel wil ik op dit moment verdergaan dan de heer Wagemakers. Ik wil het afhankelijk maken van de eventuele toezegging van de minister op dit punt. Met andere woorden, ik zal mijn fractie adviseren om niet in te stemmen met dit wetsvoorstel als een dergelijke toezegging niet wordt gedaan.

Tot slot wil ik iets zeggen over wetsvoorstel 28017, de rebound. Vanmiddag is het niet veel duidelijker geworden. Terecht zegt de minister: die strafsanctie moet je zien als een compensatie voor het voordeel dat de getuige/verdachte ten onrechte heeft genoten. Hij heeft

strafvermindering gekregen op grond van een bepaalde belofte en hij is die belofte niet nagekomen. Dat moet als het ware gecompenseerd worden. Mij lijkt dat je zoiets veel beter en meer secuur compenseert op de wijze die de heer Jurgens heeft voorgesteld, namelijk met het voorwaardelijk opleggen van een deel van de straf onder de voorwaarde dat de getuige/verdachte zijn toezegging nakomt. Als de geschetste visie juist is, is de delictsomschrijving van het tweede wetsvoorstel eigenaardig. Volgens die delictsomschrijving is namelijk iedere getuige strafbaar, ook degene die nog geen straf tegen zich heeft horen eisen en tegen wie de officier van justitie zou kunnen zeggen: jij komt jouw deel van de overeenkomst niet na, dan hoeft ik dat ook niet voor mijn deel van de overeenkomst. Dat zou betekenen dat er geen strafbaarheid is. Dan is de overeenkomst gewoon verbroken doordat een van de partijen verzuimt de belofte na te komen en de andere partij zich niet meer aan de overeenkomst gebonden acht.

Dan heb je naar mijn mening die strafsanctie niet nodig.

Voorzitter. U krijgt nog een lastige klus om te bepalen hoe u deze wetsvoorstellen wilt afhandelen. Of u komt de heer Jurgens tegemoet door eerst wetsvoorstel 28017 in stemming te brengen en daarna 26294 of u doet het omgekeerde, waarmee u de heer Kox tegemoet komt. Mij maakt het niet uit, tenzij ik de gevraagde toezegging van de minister hoor. Dan zou ik graag zien dat wetsvoorstel 26294 eerst voor afhandeling door u wordt voorgedragen.

*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording in eerste termijn. Ik wil mij nu tot de absolute essentialia beperken. Ik had nog andere punten over het opportuniteitsbeginsel in relatie tot hetgeen zich in de EU afspeelt, maar dat laat ik nu rusten. De essentie zit voor mijn fractie nog altijd in het weinig fraaie karakter en de deemoed van de minister. Het weinig fraaie karakter betreft de wetssystematiek, waarover al veel is gewisseld. In eerste termijn liepen de ideeën daarover nogal uiteen, maar ik zag de heer Jurgens geleidelijk aan meer bewegen in de richting van de vraag naar de relatie tussen de formele wet en de beleidsregels van het OM. Dat was ook niet anders te verwachten. Op dat punt blijft mijn fractie moeite hebben met die systematiek.

Ik kom tot twee springende punten. De minister deelde in de memorie van antwoord mee dat de uitkomst van het debat in de Tweede Kamer is geweest dat de uitgangspunten van de regeling met een amendement van de leden Van Haersma Buma en Wolfsen werden onderschreven, terwijl voor verdere verruiming weinig steun was te bespeuren. Die uitkomst sterkte de minister toen in het oordeel dat met beide wetsvoorstellen moest worden voortgegaan. Dat is vanuit een politieke standpuntbepaling natuurlijk helder, maar onderwijl blijft mijn fractie zich afvragen of de minister verder zal gaan als hij dat wil. Heeft hij zelf het gevoel dat hij dan de discussie met de Tweede Kamer zal moeten aangaan om te kijken of hij haar kan bewegen tot die verdere verruiming, waarvoor tot nog toe weinig steun zou zijn geweest? Het

willen overtuigen van de Tweede Kamer op dit punt moet toch alleszins worden gezien in het licht van de vraag of hij die deemoed heeft geïnterpreteerd als democratisch besef. Het is toch alleszins democratisch van de minister om op een gegeven moment in het gemeen overleg met de Tweede Kamer en daarna met deze Kamer verder te komen dan nu het geval is.

Dat brengt mij bij het tweede punt, te weten de vraag die wij aan het einde van de eerste termijn hebben gesteld aan de minister of er in de komende tijd brieven in de richting van de Tweede Kamer gaan waarin een nieuwe wetgevingsronde wordt aangekondigd. Als de minister toch voornemens is om via het instrument van de aanwijzing over te gaan tot verdere verruiming van de mogelijkheden om toezeggingen te doen aan getuigen, is hij dan bereid om in dat geval ook de Eerste Kamer daarover vroegtijdig te informeren? Dat was onze vraag in eerste termijn. Na de discussie in de eerste termijn lijkt het er toch op dat ik mijn vraag moet aanscherpen.

Als ik het weinig fraaie van de wetsystematiek zou verbinden met het punt van het wegvallen van de deemoed, zou de conclusie moeten zijn dat wij de minister de vraag voorleggen waarom hij niet met een aanvullend wetsvoorstel komt teneinde voor de grotere en kleinere gunsten de wetsystematiek op het verantwoorde niveau te brengen. Dan gaat het dus niet meer om een brief die hiernaartoe gestuurd moet worden vanwege een of andere verdere aanwijzing maar om een ordentelijke wettelijke regeling.

Ten slotte zou ik een beroep willen doen op de minister om zijn eigen behoefte aan stevigheid in de wetsystematiek op dit soort punten van strafrecht, voor zichzelf serieus te nemen. Ook voor mijn fractie geldt datgene wat de heer Wagemakers heeft gezegd. Wij incasseren nu dan toch maar de wettelijke basis voor de strafvermindering en daar kunnen wij van onze kant mee leven. Als de minister niet bereid is de door ons gevraagde toezegging te doen zeggen wij niet: dan zullen wij tegen stemmen. Dat hoort hij ons dan niet zeggen; wij gaan hier geen spel over spelen. Wel waarschuwen wij de minister dat hij anders in de problemen gaat komen met de uitvoeringspraktijk op dit belangrijke onderwerp. Dat moet hij wat ons betreft zeer ter harte nemen.

*N

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Ik had hier op mijn briefje voor de tweede termijn staan "Saulus, Paulus", omdat hier eerder een bepaalde heilige door iemand genoemd werd. Ik had er zelf "Janus" achter gezet, die eigenlijk hoger is, aangezien die een godheid is die met twee gezichten kan spreken, hetgeen ook erg knap is. Ik heb het echter allemaal doorgestreep, en nu staat er: Wagemakers. Ik vind namelijk dat collega Wagemakers prima uitlegt wat het probleem is. Het is op zichzelf goed dat wij iets regelen. Er werd namelijk om gevraagd in het kader van de IRT-affaire en er werd ook om gevraagd door het college van procureurs-generaal, het openbaar ministerie en het parlement. De vraag is vervolgens of de minister ermee weg kan komen als wij constateren dat er weliswaar iets goeds in de wet staat, maar dat er

tegelijkertijd een heleboel niet in staat wat van dezelfde orde is. Het is namelijk niet het kleine grut als wij het hebben over sepot, wederrechtelijk verkregen voordeel en uit- en overlevering. Dat zijn grote zaken en dat zijn soms grotere prijzen dan een strafvermindering. Dat die zaken niet in het wetsvoorstel worden geregeld, is waarom het nu gaat. Ik vind dat die er op de een of andere manier wel in geregeld zouden moeten worden. De minister deed een beroep op mij, waar ik het al op zoveel punten met hem eens ben, om toch voor het wetsvoorstel te stemmen. Ik zou dat graag willen doen, maar dan moet het zo zijn dat het een tussenstap is. De heer Wagemakers getuigde van veel wijsheid maar hij zou ook nog enig doorzettingsvermogen moeten tonen door te zeggen: als ik de toezegging krijg dat het een tussenstap is, zou ik met het wetsvoorstel kunnen leven.

Ik heb alle begrip voor de collega's van CDA en VVD die het wetsvoorstel toch aanvaarden, ook als de minister het niet als een tussenstap beschouwt. Zij zitten wat dichterbij het vuur dan ik en misschien kunnen zij de minister ooit tot meer wijsheid op dit punt brengen.

Wij zijn het erover eens dat het probleem blijft bestaan. Je kunt net als collega Rosenthal zeggen dat je het niet regelt, maar dan kunnen de problemen terugkomen. Bij de IRT-affaire hebben wij kunnen zien dat dit terugslaat op de politiek. Als wij weigeren onze ogen te openen en te doen wat wij als wetgever moeten doen, namelijk iets regelen, dan komt het als een boemerang bij ons terug. Dat kost soms niet alleen ministers het hoofd, ook voor de politiek is het een aanfluiting.

Ik vrees dat een novelle ons niet kan redden. Wij zouden daar met deze minister eens over moeten spreken. Het verslag van de bijeenkomst met de Raad van State die besloten was en waarover ik de minister niets kan vertellen, moeten wij hem misschien toch toesturen. Wij moeten een gesprek hebben over hoe het eigenlijk moet. Collega Jurgens vraagt de minister het wetsvoorstel terug te nemen en met een ander voorstel te komen. Ik zou het daarmee eens kunnen zijn, ware het niet dat onze meningen verschillen. De heer Jurgens vraagt namelijk het wetsvoorstel in te trekken en met een inhoudelijk minder vergaand voorstel terug te komen. Naar mijn mening zou de minister met een verdergaand voorstel terug moeten komen. Ik vermoed dat de collega's Wagemakers en Rosenthal er ook zo over denken. Over het intrekken van het wetsvoorstel zijn wij het wel eens, maar over de inhoud van een nieuw voorstel moeten wij nog strijd leveren. Wij kunnen het wetsvoorstel natuurlijk altijd nog afstemmen. Dat zal niet gebeuren en dat is ook geen ramp. Kan de minister niet toezeggen dat het wetsvoorstel inderdaad een tussenstap is?

Het college van procureurs-generaal schrijft dat deze wettelijke regeling hen in hun mogelijkheden beperkt om de opsporing van grote misdaden tot een goed einde te brengen. Die zin staat er niet per abuis, daar is goed over nagedacht. Het college dringt voorts aan op een wettelijke regeling. Nu zegt de minister dat het probleem is opgelost, omdat hij met een wettelijke regeling komt. Daarnaast doet hij drie toezeggingen op het gebied van de aanwijzingen. Is het college van procureurs-generaal daarmee tevreden? Als dat zo is, hebben zij naar mijn mening in eerste

instantie te grote woorden gebruikt. Als dat niet zo is, is er een schijnoplossing gecreëerd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik maak van deze gelegenheid gebruik om op te merken dat de bewuste brief van het college van procureurs-generaal de Kamer wel is toegestuurd, maar niet als Kamerstuk is afgedrukt. Dat is de reden waarom ik die brief niet gezien heb.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. De brieven en de publicatie van de brieven blijven een onderwerp van gesprek. Volgens het systeem van de parlementaire stukken is de brief van het College van procureurs-generaal opgenomen onder nummer 6B. Het stuk is afgedrukt en rondgestuurd, zij het niet als Kamerstuk maar in de oorspronkelijke vorm. Het stuk is echter opgenomen in de digitale opslag van Kamerstukken. Mijn medewerkers weten het vrij stellig. De stukken zijn afgedrukt onder de nummers 6A en 6B, maar niet in de vorm met de bekende vette letters.

In de tweede termijn dreigt een toenemende verwarring te ontstaan. Er is kennelijk verwarring over mijn standpunt over de novelle. Een novelle is niet in strijd met de Grondwet. Ik ben niet tegen een novelle. Dat heb ik niet gezegd. Ik meen echter dat de Eerste Kamer geen recht van amendement heeft. Dat is een algemeen erkend beginsel. De novelle kan derhalve niet gebruikt worden om de Eerste Kamer materieel een recht van amendement te geven. Dat is het punt. Ik heb in deze Kamer al verschillende novellen ingediend, onder meer met betrekking tot de noodwet over de penitentiaire voorziening. Mijn standpunt vloeit dus voort uit het amendementsrecht van de Eerste Kamer.

De heer Jurgens en ik verschillen op twee punten van mening. Hij geeft aan te kiezen voor voorwaardelijke straf en niet voor strafbaarstelling als de verklaring wordt ingetrokken. Het probleem kan op die wijze worden opgelost. Dat is een kwestie van standpunt. Ook in dit geval is er echter sprake van een systeembreuk en is er een wettelijke regeling nodig. De keuze voor een beperkt wetsvoorstel zoals het er ligt -- dat er twee wetsvoorstellen liggen is slechts een gevolg van de fout in de Tweede Kamer -- of een beperkt wetsvoorstel in een andere richting, lost het vraagstuk of de aanwijzing moet blijven bestaan niet op. De heer Jurgens stelt immers ten principale dat de materie bij aanwijzing geregeld kan worden, behoudens de wijziging op punt van de voorwaarden. Dan moeten de voorwaarden veranderd worden. Ik meen in eerlijkheid dat bezwaar tegen strafbaarstelling op grond van het nemo tenetur, een ruime uitleg overigens, even hard geldt als een voorwaardelijke straf wordt omgezet in een onvoorwaardelijke straf. Dan wordt het intrekken even hard bestraft. Als het ene in strijd is met het nemo tenetur-beginsel, dan is het andere dat ook. Ik heb in eerste termijn reeds aangegeven waarom ik meen dat het nemo tenetur-beginsel niet van toepassing is.

De verhouding tussen deze wettelijke regeling en de aanwijzing is breed aan de orde gesteld. Er sluipt een verwarring in het debat over het begrip "verruiming". Aan de ene kant wordt gesproken over de verruiming van de aanwijzing die plaatsgevonden heeft. Aan de andere kant heeft de heer Rosenthal het over de verruiming die een ander wetsvoorstel tot gevolg zou hebben gehad. Daar ga ik straks op in. In de wettelijke regeling die nu voor ons ligt, is geregeld wat naar mijn mening in het bestaande systeem van strafvordering wettelijke regeling behoeft, te weten toezeggingen tot strafvermindering. Die toezeggingen kunnen namelijk van invloed zijn op de beslissing over een punt dat de wet exclusief opdraagt aan de rechter, namelijk de straftoemeting. De toezeggingen tot het bevorderen van strafvermindering door het OM worden voorafgaand aan de totstandkoming door de rechter-commissaris getoetst. Die beoordeelt de proportionaliteit, de subsidiariteit en de rechtmatigheid. Nadat hij de afspraak rechtmatig heeft geoordeeld, hoort hij de getuige met betrekking tot de belastende verklaring die hij in de andere zaak zal afleggen. Kortom, de rechtmatigheidstoets vindt vooraf plaats. Die toets staat een latere toets door de rechter in de hoofdzaak niet in de weg. Je kunt die toets vooraf niet weglaten, want dan ontstaat mogelijk de situatie dat de rechter in de rechtszaal tot de conclusie komt dat het onrechtmatig is. Ik moet dus met twee rechtmatigheidstoetsen werken. De eerste toets vindt vooraf plaats en de andere toets is aan de rechter in de volle zaak. De eerste toets staat de tweede naar mijn gevoel niet in de weg.

De heer **Rosenthal** (VVD): Er is nu sprake van een strafvermindering tot maximaal de helft. Voorziet de minister op afzienbare termijn dat de noodzaak ontstaat om te denken aan een strafvermindering tussen de helft en volledige vrijwaring, bijvoorbeeld driekwart?

Minister **Donner**: U vraagt mij of ik in de toekomst die noodzaak voorzie. Het antwoord op die vraag is onverminderd "nee". Ik sluit nu echter niet uit dat in de toekomst de noodzaak zich zal voordoen om met wetswijziging te komen, hoewel ik grote terughoudendheid zou tonen. Ik meen dat er een grens getrokken moet worden. Nogmaals, mijn taak in dit bestel is om dat wat nodig is in het algemeen belang voor te stellen en dat zo nodig bij wet te doen. Ik kan dus niet toezeggen dat ik nu al met een verruiming van dit wetsvoorstel kom. Ik acht dat niet nodig. De wenselijkheid zou alleen in de noodzaak kunnen liggen.

Dan is de vraag waarom dit bij wet geregeld moet worden. Ik denk dan aan de andere gunsten waar de bepalingen van het wetsvoorstel op zien, in het vierde lid van artikel 226g. Het gaat om tal van verschillende mogelijkheden. In het begin is al onderkend dat getuigen in de gevallen dat het niet gaat om strafvermindering ook wensen kunnen hebben waaraan het OM betrekkelijk gemakkelijk tegemoet kan komen. Vaak is dit wel een voorwaarde voor de getuige om te verklaren. Het betreft dan bevoegdheden die het OM al heeft, bijvoorbeeld de teruggave van in beslaggenomen goederen zoals een auto of een computer. Die teruggave

kan van belang zijn voor huisgenoten. Verder kan familiebezoek worden vergemakkelijkt of kunnen er toezeggingen worden gedaan voor het gevangenisregiem als dat ten uitvoering wordt gelegd.

Van al die toezeggingen is gestipuleerd dat zij in het proces-verbaal moeten worden vastgelegd als zij verband houden met de verklaring, dat is het causaal verband; langs die weg zijn zij bekend aan de rechter. De rechter heeft daar echter geen rechtmatigheidstoets op. Dit is niet omdat die toezeggingen onttrokken zijn aan de rechter-commissaris, maar omdat de uitoefening van die bevoegdheden niet onder de toetsing door de rechter-commissaris valt. Als bijvoorbeeld de schorsing van de voorlopige hechtenis aan de orde is, kan het OM dit doen door geen verlenging en op dat moment ook geen toetsing van de rechter-commissaris te vragen.

Ook die bevoegdheid zou een toezegging kunnen zijn die wel in het proces-verbaal moet worden genoemd maar vervolgens niet aan de rechtmatigheidstoets wordt onderworpen. Ik denk dat het niet wenselijk en niet nodig is om de uitoefening van die mogelijkheden wettelijk te regelen. Zo begrijp ik de heer Wagenaars: hij wil dat ook het gebruik van toezeggingen op dat terrein wettelijk wordt geregeld.

De heer **Wagemakers** (CDA): Het punt is dat de minister van de categorie die hij nu beschrijft, altijd een lijst van andere type toezeggingen heeft onderscheiden, te weten niet de kleine gunsten van het soort waarvan hij er nu een paar heeft genoemd, maar de ingrijpende "deals" die je zou kunnen sluiten, maar die ontoelaatbaar werden geacht. Die lijst van ontoelaatbare toezeggingen, bijvoorbeeld de onttrekkingsmaatregel die onder omstandigheden een zware regeling kan zijn met grote financiële belangen, is altijd scherp onderscheiden van de kleine gunst. De minister zegt nu dat die onder omstandigheden wel mogelijk zouden moeten zijn. Wij zijn van mening dat wij daarvoor eigenlijk geen wettelijke basis kunnen aanwijzen.

Minister **Donner**: De ontoelaatbare toezeggingen vormen een categorie die in de aanwijzing zijn geïsoleerd; zij worden niet door het wetsvoorstel geïsoleerd. Voor een aantal vormt dit een verduidelijking ten opzichte van het wetsvoorstel, omdat een aantal van die bepalingen betrekking heeft op de tenlastelegging, het opsporingsbeleid en eventueel ook op het strafregiem en de straffen die worden opgelegd. Ik geef toe dat er twee onderwerpen op de lijst stonden die toen ontoelaatbaar werden geacht, te weten het intrekken van het uitleveringsverzoek en het afzien van bijkomende straffen in het bijzonder de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Ik heb ook in de brief van 1 juli 2004 geschreven dat ik bij de vaststelling van de definitieve aanwijzing zal bezien in hoeverre dit wel toelaatbare toezeggingen zijn, maar om dit toelaatbare toezeggingen te maken, hoef ik de wet niet te wijzigen. De ontoelaatbaarheid zit immers niet in de wet, maar in de aanwijzing.

De heer Rosenthal kondigde aan dat ik daarmee moeilijkheden zou krijgen. Ik zeg hem gaarne toe te overwegen om de wet aan te passen wanneer mij blijkt dat deze toezeggingen nodig zijn, maar dubieus is of ze

gebruikt kunnen worden omdat de rechter van mening is dat er geen wettelijke basis is. Ik zal zeker niet nu al aankondigen dat ik de wet op dat punt aanpas. Dat is namelijk niet nodig. Een dergelijke verklaring zou deze toezeggingen bovendien onbruikbaar maken omdat iedere advocaat zal zeggen: ze kunnen niet worden gedaan.

De heer **Wagemakers** (CDA): Ik geef de minister onmiddellijk toe dat dit wetsvoorstel an sich niet hoeft te worden aangepast, omdat het voortaan betrekking zal hebben op toezeggingen in de vorm van strafvermindering. Stel echter dat men dit soort deals gaat sluiten over bijvoorbeeld het wel of niet terugvorderen van vermogensrechtelijk voordeel. De officier van justitie zou dan moeten kunnen zeggen: als u een getuigenverklaring aflegt, zie ik af van het geheel of gedeeltelijk terugvorderen van het vermogensvoordeel dat u met criminele activiteiten heeft verworven. Welk artikel in de bestaande wetgeving geeft de officier van justitie het recht om daarover een overeenkomst te sluiten?

Minister **Donner**: De basis daarvoor kan worden gevonden in de "pluk ze"-wetgeving. Deze maakt de vraag of een maatregel wordt opgelegd, voorwerp van een discretionair besluit van het openbaar ministerie. Dit valt niet onder het vervolgingsbeleid of het opportuniteitsbeginsel. Het gaat namelijk niet om vervolging maar om het opleggen van maatregelen. Wat bijkomende straffen betreft, ben ik het met de heer Wagemakers eens, omdat het dan gaat strafvermindering en het eventueel niet-opleggen van een bijkomende straf. In de wet is echter geregeld dat bij het afnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel sprake is van een op te leggen maatregel. Hetzelfde geldt voor de uitleveringswetgeving. Het openbaar ministerie besluit over een uitleveringsverzoek, en zij kan ook besluiten om een besluit niet te nemen. De wet bevat geen verplichting om onder bepaalde omstandigheden dat besluit wél te nemen. Daarop berust dus mijn oordeel dat de wettelijke regeling van die bevoegdheden niet uitsluit dat de bevoegdheden mede gebruikt worden in het kader van dit soort afspraken. Als dat wordt gedaan, is dat vrij snel transparant voor de rechter, aangezien de afspraken moeten worden opgenomen in het voor te leggen proces-verbaal. Het oordeel van de rechter maakt duidelijk of hij het aanvaardbaar acht of niet. Indien zou blijken dat het niet kan, is er een probleem en moet worden bezien of de wet moeten worden gewijzigd.

De heer **Wagemakers** (CDA): Eigenlijk betoogt de minister dat elke strafrechtelijke bevoegdheid van een officier waarin hij beleidsvrijheid heeft, door hem onderwerp kan worden gemaakt van een overeenkomst zoals waarover wij hier vandaag spreken. Het gaat daarbij kennelijk niet om de beleidsvrijheid die in de wet is vastgelegd in artikel 167, lid 2, de beleidsvrijheid bij vervolgingsbeleid. Ook in andere artikelen van de wet zit bevoegdheidstoedeling aan de officier van justitie, en als die enige ruimte geeft voor een afweging, mogen deze onderwerp zijn van een overeenkomst. Die opvatting heb ik nog niet verdedigd gezien, noch door de minister, noch door commissie in haar advies, noch in de literatuur. Dat

wil niet zeggen dat de opvatting onjuist is, maar het is zonder dat dit punt in zo'n laat stadium wordt uitgemeten.

Minister **Donner**: Laten wij wel wezen, de discussie richt zich pas in deze fase op dit specifieke punt. Ik wijs in dit verband op de verschillende zaken die spelen onder het tweede gedachtestreepje in de brief van 1 juli 2004, zoals de schorsing van voorlopige hechtenis, de verlichting van het strafregime en de voorspraak bij derden, de fiscus of de vreemdelingendienst. Ook die kwesties zijn nooit onder de wet uitgesloten en zijn in de aanwijzing niet onder de ontoelaatbare toezeggingen gerangschikt. Nogmaals, als toezeggingen al door de wet zijn uitgesloten, hoeft de aanwijzing ze niet tot ontoelaatbaar te verklaren. Juist omdat ze daarvoor potentieel kunnen worden gebruikt, maakt de aanwijzing ze ontoelaatbaar. In de systematiek van de aanwijzing ligt op zichzelf al besloten dat het mogelijk is. Een aantal zaken zijn een verduidelijking omdat het daarbij gaat om zaken die dicht bij de opsporing liggen. Daarom zie ik bij de ontoelaatbare zaken ook een element van specificatie.

De heer **Wagemakers** (CDA): De categorie onder het tweede gedachtestreepje van de brief van 1 juli 2004 bevatte allemaal zaken die tot nu toe in de geschiedenis van dit wetsvoorstel zijn aangeduid als kleine gunsten. Die kleine gunsten zijn gesignaleerd als een "fact of life" die nu eenmaal bestaan. Deze gunsten kunnen een begunstigende invloed hebben op iemand om tot zijn verklaring te komen. De minister heeft toch nooit betoogd dat de kleine gunsten als zodanig onderdeel zouden kunnen zijn van een overeenkomst die ter toetsing zou moeten worden voorgelegd aan de rechter-commissaris? De kleine gunsten zijn nooit gezien als objecten van een te sluiten deal of een toezegging. Zij zijn niet anders gezien dan dat ze invloed kunnen uitoefenen op het klimaat waarin een verklaring eventueel al of niet wordt afgelegd. Daarom is het wijs geoordeeld om er melding van te maken in een proces-verbaal dat bij de stukken kan worden gevoegd. Kortom: het is altijd heel duidelijk geweest waarover alleen overeenkomsten konden worden gesloten. Dat ging uitsluitend over de zogenaamde grote gunsten als strafvermindering. Al het andere was in zekere mate franje waarvan het belangrijk was dat het werd gesignaleerd. Wat buiten dat kader viel, was ontoelaatbaar. Dat was het systeem dat de minister verdedigde.

Minister **Donner**: Nee. Ik heb het gedeelte dat de wet regelt. Verder heb ik het gedeelte dat mogelijk is en dat door de aanwijzing wordt verdeeld in ontoelaatbare toezeggingen en andere toezeggingen. Op het punt van wederrechtelijk verkregen voordeel vindt onder omstandigheden nu al schikking plaats op basis van artikel 51, los van toezeggingen. Dit staat ook uitdrukkelijk vermeld in de brief van 1 juli 2004. Ook het intrekken van een uitleveringsverzoek is een uitoefening van eigen bevoegdheid die zonodig kan plaatsvinden, niet vanwege de aanwijzing, maar vanwege de wet. Daarvoor geldt een toets van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat is ook uitdrukkelijk aangegeven in de brief van 1 juli 2004. De belemmering om het te doen, zat in de aanwijzing, maar zit niet in de wet.

De heer **Kox** (SP): De minister begon met te zeggen dat hij op een onderdeel kwam waarover wat verwarring bestond. Met andere woorden: wij begrepen niet helemaal goed hoe het zat. Ik begrijp nu inderdaad niet meer hoe het zit. Volgens mij scheert de minister langs de randen van hoe je zaken moet interpreteren. In de "pluk ze"-wetgeving zat volgens de minister al de mogelijkheid om schikkingen te treffen. Dat wisten wij ook wel. Maar zat daar de mogelijkheid in dat je een schikking kon treffen om iemand bijvoorbeeld de helft van 10 mln euro wederrechtelijk verkregen voordeel kwijt te schelden als hij een verklaring aflegt die zijn kompaan in problemen brengt? Dat zat er volgens mij niet in. Zo lang wij een opportuniteitsbeginsel hebben, kan de officier van justitie een zaak seponeren. Wisten wij dat dit betekent dat de officier van justitie kan zeggen "u hebt iemand vreselijk veel ellende berokkend, maar als u bereid bent om een verklaring af te leggen, dan willen wij dat wel seponeren"? Datzelfde geldt voor uit- en overlevering.

Volgens mij was dit nooit de bedoeling. En als het niet de bedoeling was, dan beroept de minister zich ergens op wat hij eigenlijk niet mag doen. Wij moeten wel beseffen waarvoor die beleidsvrijheid was en daarvoor moet die ook worden toegepast. Anders komt het erop neer dat de officier van justitie vrijwel alles mag in dit land als hij maar zegt dat hij zich op de opportuniteit en het recht om te seponeren beroept. Ik denk dat het verzoek van deze Kamer dat de minister dit wél duidelijk gaat opschrijven, alleen maar sterker wordt. De verwarring zit dus niet zozeer bij ons, maar misschien eerder in het feit dat de minister de systematiek niet meer rondmaakt.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik probeer juist te betogen waar dit op neerkomt. Het is misschien makkelijk om te aanvaarden dat de officier van Justitie die brede bevoegdheid heeft, anders moet je op elk puntje nagaan -- de heer Kox wees er terecht op -- waar wel en waar niet. Je hebt een aanwijzing en die aanwijzing regelt uitdrukkelijk precies wanneer wel en wanneer niet. Dat is een openbare en transparante aanwijzing. Dan kunnen alle rare uitwassen in die aanwijzing worden voorkomen, niet elk officier kan zijn gang gaan. Dan heb ik naar mijn gevoel deze wet daarvoor niet nodig. Deze wet maakt het moeilijker, die dingen van elkaar te onderscheiden. Nogmaals, ik erken dat de rol van de rechter-commissaris in de wet een goede is, maar ik vraag mij echt af waarom een goed en volledig geoutilleerde aanwijzing niet voldoende zou zijn om het OM in het gareel te houden, want dat willen wij allemaal.

Minister **Donner**: Mijnheer Jurgens, ik herhaal dat de wet in de eerste plaats nodig is omdat het OM toezeggingen gaat doen over de straf. De straf is de bevoegdheid van de rechter. Het moet in deze systematiek geregeld worden, omdat het de strafoplegging zal beïnvloeden. Dat is althans de basis van het voorstel. Dat zal ook in uw methodiek nodig zijn, want ook daar wil de toezegging effect hebben op de strafmaat, of dat nu in de vorm van een voorwaardelijke straf of de vorm van een strafvermindering is. De voorwaardelijke straf kan het OM niet toezeggen, omdat zij wordt opgelegd door de rechter.

Ook in uw systeem zal altijd iets als artikel 44a nodig zijn. In uw systeem regel ik het via de voorwaardelijke straf. In het voorstel dat er ligt, regel ik het door de strafbaarstelling van de intrekking. Maar de strafvermindering, of dat nu in de vorm van een voorwaardelijke straf is of anderszins, behoeft wettelijke regeling, omdat zij niet de zaak van het OM is.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat ben ik met u eens.

Minister **Donner**: Oké.

De heer **Jurgens** (PvdA): Maar daar hadden wij het niet over. Ik probeerde in te gaan op het betoog van de heer Wagemakers. Als wij het probleem willen oplossen, zijn er reeksen bevoegdheden van de officier van Justitie. Een aantal daarvan valt onder deze wet gericht op de strafvermindering. Hoe zit het met al die andere bevoegdheden? Mag je die ook gebruiken om die getuigen te overtuigen om te gaan getuigen? Ik zeg: laten wij daar nu niet heel spitsvondig over doen. Laten wij in die aanwijzing heel duidelijk maken wat de officier wel mag en niet mag. De dingen die bij de wet geregeld moeten worden, die moeten bij de wet geregeld worden. Daarover verschillen wij niet van mening.

Minister **Donner**: Op dat punt ben ik het met u eens. Het is een element van het voorstel dat dit geregeld wordt bij de aanwijzing en in de aanwijzing en dat ik voor het overige de wet niet hoeft te wijzigen. Wij zijn het in wezen roerend eens, behoudens over de vraag hoe ik zou moeten reageren op de intrekking van de verklaring. Voor het overige zijn wij het eens over het systeem van de wet.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Ik wil er niet almaal op doorgaan, maar voor mij is wel duidelijk dat er rond de systematiek van deze wet in relatie tot andere wetten toch iets aan de hand blijkt te zijn. Ik lees de brief van 1 juli zo dat de minister begrip heeft voor de wens tot verruiming op de volgende punten. Dan komt er een aantal punten. Dan komt er een hele reeks "toezeggingen over". Ik heb dat steeds gezien in het directe spoor van de wetsvoorstellen die wij vandaag bespreken.

Minister **Donner**: Dát is onjuist. Die verruiming staat onder de zin die daarboven staat, namelijk dat deze verruiming niet tot aanpassing van het wetsvoorstel leidt. Het gaat immers om een verruiming van de aanwijzing.

De heer **Rosenthal** (VVD): Dan ben ik bijna geneigd om aan de minister te vragen hoe ik deze twee wetsvoorstellen nu moet interpreteren. Is het een soort kaderwet inzake toezeggingen aan getuigen in strafzaken? Is het een soort kaderwet, waar wij dan bijvoorbeeld de pluk-ze wetgeving onder schuiven, althans bepaalde bepalingen daarvan? Wij hebben al een reeks andere wetten de revue zien passeren op dat punt. Of praten wij hier over twee wetsvoorstellen die een smal spoor hebben en waarbinnen wij al die verschillende mogelijke verruiming moeten zien onder te brengen? Als het niet in de wettelijke regeling zelf kan, dan in elk geval in aanwijzingen die rechtstreeks af te leiden zijn van deze wetten.

Minister **Donner**: Ik herhaal dat u deze twee wetsvoorstellen in wezen als één wetsvoorstel moet beschouwen. Laten wij het daar nu over hebben. De enige vraag is hoe ik moet reageren op de intrekking van de toezegging. Voor het overige hebben wij het over ongeveer hetzelfde. Dit wetsvoorstel is specifiek nodig in verband met toezeggingen terzake van strafvermindering. Verder biedt het een procedureel kader voor de wijze waarop alle toezeggingen worden gedaan in verband met een verklaring. Dat is de regeling van strafvordering met betrekking tot strafvermindering. Die wordt op voorhand getoetst. De overige zaken worden omwille van transparantie in het proces-verbaal geregeld. Deze wet dient niet tot het eventueel aanpassen van andere bevoegdheden om ze bruikbaar te maken voor toezeggingen. Voorzover in de overige wettelijke regelingen, of dat nu wetgeving inzake strafvordering, de Pluk-ze-wetgeving of de uitleveringswetgeving is, bevoegdheden zijn geregeld voor het Openbaar Ministerie en uit de aard van de regelingen niet voortvloeit dat zij niet kunnen worden gebruikt in het kader van een toezegging, wordt het gebruik ervan, als dat niet wenselijk is, geregeld via de aanwijzing. Dat zijn de ontoelaatbare toezeggingen. Daar zit een zekere verwarring in omdat een aantal van die punten eerder verduidelijken dat het opsporingsbeleid niet kan worden gebruikt voor de vrije hantering, of het nou leuk is of niet. Daarom wil je er in ieder geval geen uitspraak over. Derhalve ben ik van mening dat er op dit moment geen noodzaak bestaat om de wet op andere punten uit te breiden of te veranderen teneinde in dit kader bevoegdheden te hanteren als de intrekking van een uitleveringsverzoek, het niet-doen van een uitleveringsverzoek of het nemen van de maatregel ten aanzien van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit laat onverlet dat met dit wetsvoorstel de gevallen transparant worden waarin toezeggingen op dat terrein worden gedaan in verband met een verklaring. Mocht blijken dat de rechter die de volle zaak beoordeelt, tot de conclusie komt dat dergelijke toezeggingen niet kunnen worden gedaan omdat zij dubieus zijn, ontstaat een reden om een ander wetsvoorstel in te dienen om verruiming mogelijk te maken.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Ik doe erg mijn best om het eens te worden met wat de minister zegt. In het wetsvoorstel staat alleen niet wat hij zegt. Dat is het lastige. Artikel 2.26g, eerste lid, gaat over de afspraak die de rechter-commissaris gaat bekrachtigen. Bij een dergelijke afspraak zegt het OM alleen maar toe dat bij de vervolging strafvermindering met toepassing van 44a zal worden gevorderd. Verder gaat dat artikel over de inhoud van de toezegging -- enkelvoud -- van de officier van Justitie. Ik zou erg tevreden zijn als in artikel 2.26g stond: de toezeggingen die de officier van Justitie aan de getuigen heeft gedaan.

Minister **Donner**: Dan moet u naar het vierde lid kijken. Daarin staan de afspraken die niet worden aangemerkt als een afspraak als bedoeld in het eerste lid. Dat zijn dus de

afspraken die geen betrekking hebben op strafvermindering. Die moeten in het proces-verbaal worden vermeld.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Ik zit met het punt dat het gaat om de kleine gunsten. Dat andere, dus het verminderen van de voordeelsontneming van tien naar vijf mln dat hier als voorbeeld is aangevoerd, moeten wij beschouwen als toezeggingen. Dat is natuurlijk niet zo maar een afspraak; dat is ook een toezegging die het OM aan getuigen doet. Toch lees ik dat hier niet. Ik zou dat wel willen, maar het staat het er niet.

Minister **Donner**: "Afspraken" is een andere Nederlandse term voor "toezeggingen".

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Dat maakt u ervan, maar dat is nooit zo geïnterpreteerd in de parlementaire geschiedenis.

Minister **Donner**: Het gaat om een toezegging met het oog op het verkrijgen van een verklaring. De wetsystematiek maakt een onderscheid tussen de toezeggingen in de zin van lid 1, dus de toezeggingen met betrekking tot de strafvermindering en de toezeggingen in de zin van lid 4, oftewel de andere toezeggingen.

Met betrekking tot die andere toezeggingen geldt het vereiste van vermelding in het proces-verbaal, als zij causaal verband hebben met de verklaring. Op die wijze wordt transparant gemaakt wat er wordt toegezegd. Ik ben mij ten volle ervan bewust dat, in het licht ook van de tijdelijke aanwijzing die er lag, er aanvankelijk in de stukken op dit punt mogelijk gesproken is van kleine gunsten. Dit betreft een wijziging die ook is opgetreden vanuit de discussie met de Kamer op basis van de brief van 1 juli 2004. Daarin heb ik duidelijk aangegeven dat ik meende dat op drie punten, of in ieder geval op twee punten, de ontoelaatbare toezeggingen te restrictief waren en dat overwogen zou worden die te verruimen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Daarmee gaat het hele systeem toch schuiven. Immers, de rechter-commissaris toetst alléén de toezegging van lid 1 op rechtmatigheid en niet de nadere afspraken van lid 4. Als daarbij lid 1 alleen maar gaat over strafvermindering en al die andere toezeggingen, die ook materieel belangrijke betekenis kunnen hebben, buiten deze toetsing worden gelaten, dan denk ik dat wij hier een imperfect wetsvoorstel ter tafel hebben.

Minister **Donner**: Nee, de rechter-commissaris toetst alleen maar die zaken die aan de rechter ter beoordeling staan en dat is de strafvermindering. Maar de uitlevering en de vraag of eventueel een maatregel ter ontneming wordt opgelegd, zijn op dat punt niet ter beoordeling aan de rechter. Dat is pas achteraf, als er een beroep tegen wordt ingesteld. Uitlevering is ook niet op voorhand ter toetsing aan de rechter. In die zin is nu juist de systematiek gekozen van de strafvordering zoals wij deze hebben.

De heer **Wagemakers** (CDA): Dan is nu het witte vlak wel in beeld gebracht. De heer Jurgens zegt dat wij daar

een aanwijzing voor moeten geven, maar het geven van een aanwijzing veronderstelt een bevoegdheid. Je kunt alleen maar een aanwijzing geven, waarbij je een bepaalde regulering geeft ten aanzien van het hanteren van een bevoegdheid, als je kunt aannemen dat die bevoegdheid er is en dat je deze onderwerp kunt maken van een overeenkomst. In feite is nu door de minister gezegd dat hij geen aparte grondslag hoeft neer te leggen van het type als door de commissie van het openbaar ministerie is aanbevolen. Immers, iedere bevoegdheid waarbij enige vorm van afweging aan de orde is, kan onderdeel worden gemaakt van een regeling, tenzij uit de bewoordingen van de desbetreffende bevoegdheid het tegendeel volgt. Als je die stap zet, heb je daarmee de grenzen van het witte vlak gegeven en kun je het witte vlak gaan invullen met regelgeving; dat zou dan kennelijk via die aanwijzing moeten. Dan heb je een systeem opgezet via een aanwijzing, naast hetgeen in deze wet is geregeld, ten aanzien van één specifieke soort van aanwijzing, te weten de aanwijzingen in de vorm van strafvermindering.

Ik erken, zo zeg ik in de richting van de minister, de koppeling tussen de beide velden in die zin, dat als je een toezegging doet op het "witte vlak", deze op zich gemeld dient te worden in de vorm van een proces-verbaal dat toegevoegd wordt aan de processtukken. Die koppeling ligt er dus en alleen dat dunne lijntje is er dan nog met hetgeen dit wetsvoorstel beoogt te regelen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wij komen daar misschien tot de kern. Begrijp ik van de heer Wagemakers dat hij zegt dat de officier van justitie niet de bevoegdheid heeft om alle middelen te gebruiken die legaal zijn binnen zijn bevoegdheid om een verdachte zover te krijgen dat deze een bepaalde getuigenis aflegt? Ik zou zeggen dat hij allerlei middelen daartoe heeft, de kleine en grote gunsten. Hij probeert die getuige zover te krijgen en probeert een afspraak met hem te maken, maar wij vinden met z'n allen dat een aantal van die afspraken niet kunnen en daarom gaan wij in de aanwijzing, zoals het nu al is geregeld, van een aantal dingen zeggen: dat en dat mag niet en dat moet op een bepaalde wijze gebeuren. Dan denk ik: zo gebeurt het goed, maar ga niet ontkennen dat de officier van justitie die ruimte op zichzelf heeft. Daar ben ik het met de minister eens. Als hij een wettelijke bevoegdheid heeft om iets te doen en er staat niet in die wettelijke bevoegdheid dat hij deze niet op een bepaalde wijze mag gebruiken, dan mag hij die bevoegdheid daarvoor gebruiken. Dit, tenzij wij met z'n allen vinden dat dit niet zo moet zijn. Ik zie dan niet in waarom je het bij wet zou moeten wijzigen, want je kunt in een opdracht aan de officier zeggen: doe dat liever niet, want wij vinden dat niet prettig. Het is veel gemakkelijker om uit te gaan van die ruime bevoegdheid en het vervolgens te beperken dan, waar je anders op uitkomt, een soort limitatieve opsomming te geven van de dingen die hij mag doen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voor mij is het beeld nu wel duidelijk, maar ik vraag mij af of in de jaren 2001 tot 2005 de punten die nu aan de orde zijn niet veel duidelijker aangegeven hadden moeten worden. In de memorie van toelichting bij deze wetsvoorstellen had deze materie met al haar raakvlakken met andere wetgeving veel duidelijker

moeten worden beschreven. Nu lijkt het erop dat wij met deze wetsvoorstellen op verschillende punten tot een regeling komen, terwijl er voor de officieren van justitie al een baaiert aan bevoegdheden is. Het lijkt er nu op dat wij met dit wetsvoorstel die bevoegdheden eindelijk regelen.

Minister **Donner**: Voorzitter. In wezen gaat de discussie nu tussen twee leden van de Kamer, maar ik wil toch proberen op deze opmerkingen te reageren. De tijdelijke aanwijzing maakte duidelijk dat men een aantal bevoegdheden wilde uitsluiten. Er is dan ook duidelijk aangegeven dat deze wet in de eerste plaats nodig is met het oog op de strafvermindering. In de tweede plaats is zij nodig om een procedureel kader te geven voor de afspraken en in de derde plaats om het intrekken van de verklaring strafbaar te stellen. Dit strafbaar stellen kan nooit met alleen de aanwijzing. De suggestie was dat ik afwijking van of het zich niet houden aan de aanwijzing strafbaar zou stellen. In dit verband geldt echter: geen straf zonder voorafgaande wetgeving. Derhalve moet met betrekking tot het intrekken van de verklaring een regeling worden getroffen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voor mij wordt alles stap voor stap duidelijker. Ik denk nu aan het tweede element dat de minister noemt, de processuele kant. Ik geef toe dat het achteraf praten is, maar ik zeg toch dat ik graag had gezien dat de processuele kanten eerder helder waren beschreven in de stukken die bij deze korte wetsgeschiedenis horen. De processuele kanten hebben namelijk rechtstreeks betekenis voor de inhoudelijke wetgeving, zoals de Plukze-wet. Gelet op hetgeen waarmee wij vandaag het OM bedienen, vind ik dat er nog het nodige te doen is om duidelijkheid te verschaffen. Het OM heeft namelijk op basis van andere wetten bepaalde bevoegdheden en met die bevoegdheden zijn voor het probleem waarover wij het hebben, oplossingen te vinden.

Minister **Donner**: Voor zover er onduidelijkheid is, zal die natuurlijk weggenomen moeten worden. Ik blijf echter herhalen dat uit de lijst van ontoelaatbare toezeggingen reeds vanaf het begin opgemaakt had kunnen worden dat er ook wettelijke bases zijn. De vooronderstelling van de aanwijzing is dat die gebruikt kunnen worden.

De heer **Wagemakers** (CDA): Dit lijkt mij toch een aanpassing van de geschiedenis. Ik zal voorlezen wat in de brief staat die werd verstuurd toen de aanwijzing verscheen. Die brief gaf uitleg over de aanwijzing. Ik heb ze bij de hand en ik zal de laatste alinea voorlezen: ... is het college van oordeel dat toekomstige afspraken thans reeds in overeenstemming moeten zijn met de uitgangspunten van het wetsvoorstel en daarmee ook met de aanwijzing. Dit betekent concreet dat het college alleen nog maar toestemming zal geven voor toezeggingen die zich verhouden tot het wetsvoorstel en in het verlengde daarvan met de aanwijzing.

Wat werd met de toelichting bij de aanwijzing gezegd? Dat de aanwijzing als het ware de uitschrijving was van datgene wat ook in het wetsvoorstel staat. Wat nu gebeurt, heeft te maken met voortschrijdend inzicht, maar laten wij dat dan tegen elkaar zeggen. Men heeft gedacht:

nee, wij moeten van wat gezegd wordt over het wetsvoorstel.

Wij hebben allerlei zaken ontoelaatbaar verklaard, omdat zij buiten het bestek van het wetsvoorstel vielen en om die reden dwingend stonden op de lijst van ontoelaatbare toezeggingen in de aanwijzing. Nu wordt er een heel andere theorie ontwikkeld. Wij schuiven de toezeggingen in de vorm van strafvermindering naar het wetsvoorstel dat tot nu toe is verdedigd en creëren een nieuw vlak. Dat reguleren wij met een aanwijzing die veronderstelt dat er een bevoegdheid is puur op basis van het gegeven dat er beleidsvrijheid is. Als die er is, is er ook de bevoegdheid om een deal te maken. Dat is tot nu toe niet verdedigd, ook niet in de aanwijzing.

Minister **Donner**: Die aanwijzing ligt ver voor mijn tijd, maar dat is geen excuus; functioneel ben ik daarvoor verantwoordelijk. Ik heb niet die brief als zodanig, maar de tekst van de aanwijzing voor ogen. Nogmaals, dit wetsvoorstel is begonnen onder een restrictief gesternte. Ik ontken niet dat er sprake is van voortschrijdend inzicht. Mede daarom meende ik dat dit wetsvoorstel niet verder moest worden behandeld. Mijn oordeel in de richting van de commissie van het OM was dat de mogelijkheden die men daar wenste niet leidden tot een aanpassing van het wetsvoorstel, maar dat het wel een discussie met de Kamer vergde omdat het op een aantal punten tot het opnieuw bepalen van de wetsgeschiedenis leidde. Zo is het gebeurd. Het belangrijkste wat de heer Jurgens en mij verdeeld houdt, is de kwestie van de systematiek als de verklaring wordt ingetrokken: moet ik het via een voorwaardelijke straf of via strafbaarstelling doen? Nogmaals, dat is geen principieel punt. Voor het overige moeten wij het erover eens zijn dat het niet wenselijk is om al die andere bevoegdheden wettelijk te regelen, zoals ook de heer Jurgens heeft bepleit.

Blijft het punt dat de heer Wagemakers en de heer Rosenthal hebben opgebracht: ben je er wel zeker van dat de bevoegdheden op het terrein van bijvoorbeeld uitlevering en ontneming zonder meer kunnen worden gebruikt? Ik meen dat dit kan en dat het bij aanwijzing duidelijk moet worden gemaakt, want het zal uit de lijst van ontoelaatbare toezeggingen moeten worden gehaald. Tegelijkertijd meen ik dat moet worden overwogen of ook daaraan geen ondergrens moet worden gesteld. Althans, bij een uitleveringsverzoek is dat wat moeilijker. Door het in de aanwijzing te regelen wordt de zaak wel rechtsrelevant. Als er in strijd met de aanwijzing iets wordt toegezegd, kan de rechter onmiddellijk constateren dat de getuigenis onrechtmatig is verkregen omdat het in het proces-verbaal zou moeten staan. Derhalve ben ik van mening dat het systeem rondloopt. De enige vraag is dan nog de keuze van de bestraffing van het geheel.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mijn bezwaar is dat de exclusiviteit van dit systeem zo zwaar onder druk komt te staan. Je vraagt je af of het OM ook de bevoegdheid heeft om in het geval van misdrijven die niet onder 226g vallen afspraken te maken over het afleggen van getuigenverklaringen met als wederdienst bepaalde toezeggingen die buiten het bestek van deze hele vierde afdeling B vallen. Wij spreken over deals met criminelen,

waar toch een moraal vraagstuk onder ligt. Hierover is in dit debat weinig gezegd, maar er zou veel over te zeggen zijn. Ik hecht eraan dat wordt gestreefd naar een sluitende wettelijke regeling die geen ruimte biedt voor andersoortige deals. Wanneer de minister zegt dat hij dit nodig heeft omdat het gaat over de strafoplegging, dan kan ik hem ook niet helemaal volgen. Het staat het OM vrij om een bepaalde straf te eisen. Het gaat er bij deze afspraken alleen maar om dat de officier zich wil binden aan een bepaalde strafeis. Hij bindt de rechter echter niet door middel van de deal. Daarom vraag ik mij af waarom de toezegging ter zake van de strafvermindering zo anders is dan een toezegging ter zake van terugvordering van wederrechtelijk verkregen vermogen. Principeel zie ik het verschil niet zo, omdat de deal de strafrechter niet zal binden. De deal wordt alleen bekrachtigd door de rechter-commissaris. Dat is mijns inziens een goede zaak, maar dat zou dan ten aanzien van alle deals moeten gebeuren.

Minister Donner: Het vorderingsbeleid met betrekking tot de strafmaat is niet zonder meer ter vrije keuze aan de officier van justitie. Dat is ook de reden waarom er via aanwijzingen een bepaalde systematiek in aangebracht wordt. Het afwijken van die systematiek zonder dat er een verklaring voor is in bijvoorbeeld de afspraken die met een verdachte gemaakt zijn, zou dan in ieder geval opvallen. De rechter zou dan over de eis heen kunnen gaan. Ten aanzien van de maatregel geldt een andere situatie. De rechter zal dan nooit meer kunnen opleggen dan overeenkomstig de maatregel. Het kan minder worden maar nooit meer. Dat ligt in de aard van de maatregel besloten. Strafmaatbepaling en strafoplegging is een taak van de rechter. Op dat punt is artikel 44a nodig. Voor de andere zaken is de regeling vooral van belang vanwege het vierde lid van artikel 226g. Ook als het zou gaan om misdrijven waarvoor een mindere straf staat dan in het eerste lid is bedoeld, is strafvermindering in die situatie niet mogelijk vanwege het eerste lid, maar is het vierde lid nog steeds van toepassing ten aanzien van eventuele andere toezeggingen die zijn gedaan in het kader van het verkrijgen van een verklaring. In die zin blijft artikel 226 een totale regeling.

De heer **Kox** (SP): Tot het tegenbewijs geleverd wordt, ga ik ervan uit dat de minister en wij hier nog steeds allemaal aanwezig zijn en hetzelfde debat voeren. Ik constateer dat de minister nog steeds zegt: eigenlijk zijn wij het helemaal eens, het enige wat overblijft is de discussie met de heer Jurgens over de vraag of het wel of niet voorwaardelijk is. Welnu, dat is mijns inziens geen discussie, maar dat zijn twee meningen waar volgens mij wel uit te komen is. Mijn punt is dat niet deze Kamer in verwarring is maar dat het betoog van de minister op dit punt nogal als verwarrend overkomt. Als hij zegt dat het altijd al zo is geweest dat bij het doen van een deal met een crimineel de "pluk ze"-wetgeving van toepassing is, in de zin dat in plaats van bijvoorbeeld 10 mln euro 5 mln euro wordt ingevorderd, dan heeft hij daarin mijns inziens geen gelijk. Als het altijd al zo was geweest, had het wel in de kranten gekomen en had minstens de helft van Nederland er schande over gesproken. Dus de minister moet niet steeds zeggen dat er

eigenlijk geen verschil van mening is tussen hem en sommige woordvoerders hier. Er is wel degelijk een verschil van mening. Een deel van de Kamer stelt voor een en ander wettelijk goed vast te leggen. Het zou wellicht goed zijn als de minister daarop reageerde in de trant van: dat vind ik niet onverstandig, daar kunnen wij verder over praten. Dat lijkt mij beter dan wat hij nu steeds doet, namelijk zeggen dat er geen verschil van mening is. Hierdoor zou je bijna denken dat de minister eigenlijk veel verder weg van ons staat dan op het eerste gezicht lijkt.

De heer **Jurgens** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik zou een voorstel willen doen van procedurele aard. Ik heb zelden meegemaakt dat wij een eerste termijn van anderhalf uur hebben gehouden en wij vervolgens een tweede termijn hebben die inmiddels al meer dan twee uur duurt. Hoewel ik dit absoluut niemand verwijt en het ook zeer dienstig is om voor dit belangwekkende onderwerp de tijd te nemen, lijkt het mij verstandig om de beraadslagingen nu te schorsen en om aan de minister te vragen de weergave van de beraadslagingen van vanavond nog eens goed na te lezen. Als het aan ons ligt dat wij het niet goed zien, is het vervolgens aan de minister om ons een en ander nog eens heel goed duidelijk te maken, teneinde elk misverstand te voorkomen. Zoals ik zo-even al tegen collega Rosenthal zei: mocht ik tegen gaan stemmen, dan wil ik graag wel weten waar ik tegen stem. Ik meen ook dat degenen die voor willen gaan stemmen, graag willen weten waar ze dan voor stemmen. Vanavond is er terzake nog enige onzekerheid. Dat ligt volgens mij overigens aan voortschrijdend inzicht bij ons allemaal. Ik leg dus geen verwijten neer. Ik ben de heer Wagemakers in ieder geval wel zeer dankbaar dat hij deze discussie op gang heeft gebracht.

Kortom, mijn procedurele voorstel is dus om nu de beraadslagingen te schorsen en om de minister te vragen om à tête reposée de betogen van vanavond na te lezen en om vervolgens terug te komen bij ons met een stuk dat concludent zou kunnen zijn en het restant van zijn betoog zou kunnen bevatten. Dan kunnen wij op grond daarvan bezien of een derde termijn nodig is dan wel of tot stemming kan worden overgegaan.

De **voorzitter**: Het voorstel is dus om de beraadslaging over beide wetsvoorstellen te schorsen, mede om de minister in de gelegenheid te stellen nog een brief aan deze Kamer te sturen met ultieme opheldering over de substantie van beide wetsvoorstellen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik zou het voorstel uit de sfeer willen halen van voor of tegen dit wetsvoorstel zijn. Collega Jurgens bedoelt dat waarschijnlijk ook zo. Vanwege de strafvermindering ben ik voor dit wetsvoorstel. Ik zal mijn fractie ook adviseren voor te stemmen.

In deze tweede termijn is echter iets geslopen van dwarsverbanden vanuit dit wetsvoorstel naar andere wetten in Nederland waarop kennelijk in het licht van de materie die wij vandaag bespreken, een beroep kan worden gedaan. Daar gaat het in wezen om. Zou de minister daarover wat meer duidelijkheid kunnen geven? Als er naast de pluk-ze-wetgeving nog andere wetten zijn

waarmee wij van doen hebben, zou het fijn zijn die geïnventariseerd op tafel te krijgen. Wij kunnen er dan heel snel uit zijn.

Minister **Donner**: Ik heb mij slechts neer te leggen bij het oordeel van de Kamer als zij een procedurevoorstel aanvaardt. Ik wil graag weten wat precies van mij wordt verwacht. Ik weet niet of ik een sluitende inventaris kan maken van mogelijke bevoegdheden die gebruikt kunnen worden. Ik heb in dat kader te maken met allerlei strafvorderlijke bevoegdheden. Ik zal schriftelijk uiteenzetten aan welke categorieën bevoegdheden je hierbij naar mijn mening zou moeten denken.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Wagemakers had het over een toelichting bij de tijdelijke beschikking. In die tekst staan inconsistenties. In het ene deel van de tekst gaat het over alle vormen van toezeggingen aan getuigen. In de laatste alinea gaat het alleen over toezeggingen in het kader van deze wet. Wij vragen de minister à tête reposée even deze tekst te bekijken.

Met de heer Rosenthal zeg ik dat ik hier niet sta als voor- of tegenstander van het wetsvoorstel, maar om een goed besef te krijgen van wat wij beslissen als wij beslissen. Alles wat daaraan bijdraagt, is meegenomen. In de woorden van de heer Wagemakers heet dat voortschrijdend inzicht.

De heer **Wagemakers** (CDA): Wil de minister in de brief tevens zijn reactie geven op hetgeen in het advies van het openbaar ministerie over deze problematiek wordt gesteld, namelijk dat ter zake een algemeen geformuleerde aanvullende bevoegdheid nodig is om zodanige regelingen te kunnen treffen op andere terreinen dan de terreinen van strafvermindering.

Minister **Donner**: Welk advies bedoelt u nu? Bedoelt u de brief van 15 juni 2004?

De heer **Wagemakers** (CDA): Ik heb uit dat advies geciteerd. Mij gaat het om het betoog van het openbaar ministerie zelf.

Minister **Donner**: Daartegen heb ik principieel bezwaar. U kunt niet van de minister verwachten dat hij reageert op standpunten van het college van procureurs-generaal. Dat zijn adviezen die zijn gebruikt ter voorbereiding van het standpunt van de minister. U kunt mij vragen wat mijn oordeel daarover is. U kunt niet van mij vragen, mijn licht daarover te laten schijnen net zo min als u van het college kunt vragen, zijn licht te laten schijnen over het standpunt van de minister.

De heer **Wagemakers** (CDA): Dat zeg ik niet.

Minister **Donner**: Dat laatste zegt u niet, maar daarom kunt u niet van mij vragen hoe ik reageer op het standpunt van het college van procureurs-generaal. Er is geen verschil van opvatting tussen het college en mijzelf. Wel kan mijn standpunt gevraagd worden naar aanleiding van de ontboezeming van het college.

De heer **Wagemakers** (CDA): Het is niet zo ingewikkeld. Wat hier vandaag in de zaal is gezegd, staat ook in een stuk dat de minister eerder heeft bereikt. Daarin is zelfs een oplossingsrichting geboden. De minister hoeft niet rechtstreeks op het stuk te reageren. Het kan echter wellicht inspireren bij het beantwoorden van de vragen van vandaag. Misschien ligt hier een probleem van eenzelfde type als de minister eerder kenbaar is gemaakt.

Minister **Donner**: Dat advies is vertaald in de brief van 1 juli. Ik zal op dit punt een brief sturen aan de Kamer. Houd mij echter ten goede, dat zal geen poging worden om alles wat over dit wetsvoorstel is geschreven in de afgelopen zes jaar logisch binnen een kader te brengen en aan te geven dat het allemaal consistent is en op één lijn ligt.

De **voorzitter**: Ik zie aan de lichaamstaal van alle woordvoerders dat dit inderdaad niet de bedoeling is.

Dit betekent dat de beraadslaging over beide wetsvoorstellen wordt geschorst in afwachting van de brief van de minister aan de Kamer.

**

De beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 20.17 uur.