

## Het onontgonnen terrein van getuigenbescherming

*Prof. mr. F.W. Bleichrodt<sup>1</sup> en Mr. M.C.P. Korten<sup>2</sup>*

De bescherming van getuigen die als gevolg van het verlenen van medewerking aan de opsporing en vervolging in een levensbedreigende situatie verkeren, is normaal gesproken in nevelen gehuld. Gelet op de belangen die op het spel staan, verwondert dat niet. Toch komt de wijze waarop getuigen worden beschermd af en toe in de schijnwerpers te staan. Doorgaans komt die publiciteit voort uit onvrede van een individuele getuige over de wijze waarop de bescherming plaatsvindt. Hoewel de bescherming van getuigen is gediend met rust en beslotenheid, doen getuigen af en toe een boekje open over de al dan niet vermeende praktijk van getuigenbescherming. Een voormalig lid van de Hells Angels genereerde op deze wijze media-aandacht, terwijl sinds 2009 de zogenoemde 'kroongetuige' in de Amsterdamse Passagezaak de trom roert. Andere getuigen houden zich gedeisd, zoals ook van hen wordt verwacht. Voor de met getuigenbescherming belaste autoriteiten is positieve publiciteit om die reden in de regel niet weggelegd.

Niet alleen de feitelijke, maar ook de juridische aspecten van getuigenbescherming bevinden zich in een schemergebied. De wetgever heeft er welgeteld één artikel aan gewijd: artikel 226l Sv, dat de juridische basis biedt voor de feitelijke bescherming van getuigen en anderen die medewerking hebben verleend aan de opsporing en vervolging ingeval – als gevolg van die medewerking – een dringende noodzaak voor bescherming is ontstaan. Daarnaast bevat de Politiewet 1993 de mogelijkheid om bestuursorganen te verplichten hun medewerking te verlenen aan een tijdelijke wijziging van de identiteit van de aangewezen persoon ten behoeve van de taakuitoefening van het KLPD, waartoe getuigenbescherming behoort (artikel 42a jo. artikel 38 Politiewet 1993). De maatregelen worden uitgevoerd door het team getuigenbescherming van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), dat opereert onder gezag van de officier van justitie bij het Landelijk Parket die specifiek is belast met getuigenbescherming.<sup>3</sup> Het College van procureurs-generaal beslist, na advies van het team getuigenbescherming, of beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen. Als daartoe wordt besloten, sluit de officier van justitie met de te beschermen persoon een

---

<sup>1</sup>Prof. mr. F.W. Bleichrodt is hoogleraar straf(proces)recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en onder meer lid van de Centrale Toetsingscommissie van het OM. Tot 1 januari 2010 was hij advocaat bij Pels Rijcken, het kantoor van de landsadvocaat

<sup>2</sup> Mr. M.C.P. Korten is senior medewerker van het Parket-Generaal van het OM en als buitenpromovenda verbonden aan de EUR

<sup>3</sup> Artikel 2, tweede lid, van het Besluit getuigenbescherming (*Stb.* 2006, 21).

schriftelijke overeenkomst waarin de rechten en plichten van beide partijen zijn vastgelegd.<sup>4</sup> Het team getuigenbescherming is vervolgens belast met de feitelijke bescherming van de in aanmerking komende getuigen.<sup>5</sup>

Voor het overige verkeert getuigenbescherming in een juridisch, door wetgever en wetenschap verlaten niemandsland. Dat geldt bijvoorbeeld voor de afspraken die met de getuige kunnen worden gemaakt in het kader van de bescherming van zijn fysieke veiligheid. De wet en het Besluit getuigenbescherming geven geen duidelijkheid over de inhoud van de met de getuige te maken afspraken. In contrast hiermee staat de vrij precieze regeling van afspraken die met zogenoemde 'kroongetuigen' kunnen worden gemaakt.<sup>6</sup> Deze discrepantie kan zich in de praktijk wreken omdat twee overeenkomsten kunnen worden gesloten: de 'deal' en de afspraken over getuigenbescherming. De vraag rijst hoe beide zich tot elkaar verhouden. Voorts rijst de vraag naar de rol van het openbaar ministerie in dit verband. Bij beide overeenkomsten is het openbaar ministerie betrokken: de zaakofficier van justitie bij de 'deal', de officier van justitie bij het Landelijk Parket, belast met getuigenbescherming, bij de afspraken die de veiligheid betreffen. Volgens het wettelijk systeem heeft de officier van justitie die is belast met getuigenbescherming geen bemoeienis met het strafproces. De officier van justitie die belast is met de strafzaak bemoeit zich op zijn beurt niet inhoudelijk met het getuigenbeschermingstraject.<sup>7</sup>

In de Passagezaak wordt zichtbaar hoe beide trajecten niettemin kunnen interfereren. De getuige uit in de strafzaak kritiek op het beschermingstraject. De openlijke kritiek op het functioneren van het openbaar ministerie leidt af van de hoofdzaak, terwijl de strafrechter zich niet buigt over de afspraken die met een getuige worden gemaakt in het kader van getuigenbescherming.<sup>8</sup> De officier van justitie die het openbaar ministerie in deze zaak ter zitting vertegenwoordigt, mag en kan niet inhoudelijk ingaan op deze kritiek omdat een zaakofficier niet betrokken is bij de totstandkoming van dergelijke afspraken. Bovendien staan veiligheidsaspecten die inherent zijn aan getuigenbescherming veelal in de weg aan repliek. Het schenden van de vertrouwelijkheid door de getuige kan bovendien door de verdediging worden aangegrepen om vraagtekens te plaatsen bij de betrouwbaarheid van de door hem afgelegde verklaringen in het strafproces. Deze ontwikkelingen zetten het strafproces – en in het bijzonder de positie van het openbaar ministerie daarin – onder druk. Deze problematiek kan niet los worden gezien van het feit dat het openbaar ministerie

---

<sup>4</sup> Artikel 7 Besluit getuigenbescherming.

<sup>5</sup> In dit artikel wordt de te beschermen persoon veelal kortheidshalve aangeduid als 'getuige'. Daaronder wordt in dit verband ook verstaan degene die anderszins, bijvoorbeeld als informant, medewerking heeft verleend aan het strafvorderlijk onderzoek.

<sup>6</sup> Zie de artikelen 226g en 226l Sv, artikel 44a Sr en de Aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken (2006A004).

<sup>7</sup> Vgl. ook J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst*, Deventer: Kluwer 2010, p. 94-95.

<sup>8</sup> Rechtbank Amsterdam 27 april 2010, *LJN*: BM2493.

betrokken is bij zowel de totstandkoming van afspraken met een te beschermen getuige, als bij de afspraken in de zin van artikel 226g Sv.

In deze bijdrage verkennen wij het stelsel van getuigenbescherming in Nederland. Daarbij komt de vraag aan de orde of de huidige verdeling van verantwoordelijkheden, met een centrale rol voor het openbaar ministerie, in de rede ligt. Mogelijke alternatieven zullen hierbij worden betrokken. Ook besteden wij aandacht aan de wettelijke vormgeving van getuigenbescherming of beter gezegd: het ontbreken van een adequate wettelijke regeling. Ook in dit verband doen wij enkele aanbevelingen.

## 1. Het stelsel van getuigenbescherming

In september 1992 presenteerden de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse zaken een beleidsplan voor de aanpak van de georganiseerde misdaad in Nederland.<sup>9</sup> In een overleg met de verantwoordelijke bewindslieden dat daarop volgde, kwam de mogelijke introductie van de kroongetuige in Nederland ten behoeve van een efficiëntere bestrijding van de georganiseerde misdaad ter sprake.<sup>10</sup> Uit een rechtsvergelijkend onderzoek bleek onder meer dat de effectiviteit van een regeling van ‘kroongetuigen’ mede afhankelijk is van de voorzieningen die worden gecreëerd om de getuige fysieke bescherming te bieden.<sup>11</sup> Mede op basis van de resultaten van dit onderzoek werd een werkgroep ingesteld die tot taak had advies uit te brengen over de mogelijkheid en wenselijkheid van een getuigenbeschermingsprogramma, de werkgroep-Craemer.<sup>12</sup>

In haar rapport uit 1995 concludeerde de werkgroep dat het bestaan van beschermingsmaatregelen belangrijk was voor de inzet van ‘kroongetuigen’ en voor andere burgers die aan een vergelijkbare dreiging zouden worden blootgesteld als gevolg van hun medewerking aan het strafproces.<sup>13</sup> De werkgroep formuleerde een aantal criteria voor toelating tot een beschermingsprogramma en stond kort stil bij het (al dan niet voortijdig) beëindigen van een beschermingstraject.<sup>14</sup> Verder adviseerde de werkgroep zeer terughoudend te zijn met het toelaten van personen tot een beschermingsprogramma, onder meer gezien de bijzonder ingrijpende consequenties voor de te beschermen persoon.<sup>15</sup>

Het toenmalige kabinet sloot zich aan bij de aanbeveling van de werkgroep-Craemer een getuigenbeschermingsprogramma mogelijk te maken.<sup>16</sup> Deze aanbeveling en de daarop gebaseerde

---

<sup>9</sup> Nota “De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak.”, september 1992.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 1992/93, 22 838, nr. 4, p. 5.

<sup>11</sup> P.J.P. Tak, *De kroongetuige en de georganiseerde misdaad*, Arnhem: Gouda Quint BV, 1994, p. 149-150.

<sup>12</sup> Rapport van de werkgroep-Craemer: *Getuigenbescherming in Nederland*, april 1995.

<sup>13</sup> Werkgroep-Craemer, p. 12

<sup>14</sup> Werkgroep-Craemer, p. 23 en p. 37.

<sup>15</sup> Werkgroep-Craemer, p. 16, 17.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 1995/96, 24702, nr. 46, p. 14.

besluitvorming vormen de basis voor de huidige wettelijke grondslag voor getuigenbescherming en de ontwikkeling daarvan in de praktijk.

## 2. Juridische grondslag voor getuigenbescherming

De wettelijke grondslag voor de feitelijke bescherming van getuigen is gelegen in artikel 226l Sv. In het eerste lid is bepaald dat de minister van Veiligheid en Justitie op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze specifieke maatregelen kan treffen voor de feitelijke bescherming van bedreigde getuigen, afgeschermdde getuigen en getuigen aan wie toezeggingen zijn gedaan. Het tweede lid breidt de kring van te beschermen personen uit met andere personen die medewerking hebben verleend aan de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten, voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van die medewerking en daarmee verband houdend overheidsoptreden. Artikel 226l Sv is nader uitgewerkt in het Besluit getuigenbescherming<sup>17</sup> en in de (niet gepubliceerde) Instructie Getuigenbescherming van het College van procureurs-generaal.

Artikel 226l Sv moet worden onderscheiden van de in artikel 226g Sv neergelegde ‘deal’ met de getuige die tevens verdachte is. Die bepaling biedt de basis voor een afspraak tussen het openbaar ministerie en een getuige, waarbij de getuige zich verplicht verklaringen af te leggen in ruil voor de toezegging dat strafvermindering ex artikel 44a Sr zal worden gevorderd in de strafzaak waarin hij verdachte is. Een financiële beloning in ruil voor verklaringen is als toezegging in de zin van artikel 226g Sv niet toegestaan.<sup>18</sup> Het is de zaakofficier van justitie evenmin toegestaan om toezeggingen te doen over getuigenbescherming, “anders dan de toezegging dat de officier van justitie zal bevorderen dat zo nodig maatregelen ter bescherming van de getuige in opdracht van het College van procureurs-generaal op grond van het Besluit getuigenbescherming zullen worden getroffen”.<sup>19</sup> De officier van justitie die belast is met de strafzaak zou toezeggingen op dit vlak ook niet kunnen waarmaken; voor getuigenbescherming is immers de officier van justitie bij het Landelijk parket, belast met getuigenbescherming, verantwoordelijk. De strafzaak en het beschermingstraject worden als twee los van elkaar staande trajecten beschouwd.

Uit het feit dat een persoon zich in een levensbedreigende situatie bevindt ten gevolge van zijn medewerking aan de opsporing en vervolging vloeit voor de Staat een bijzondere zorgplicht voort met het oog op het bevorderen van de fysieke veiligheid van deze persoon.<sup>20</sup> De zorgplicht vloeit niet

---

<sup>17</sup> Besluit van 21 december 2005, houdende regels ter uitvoering van artikel 226l van het Wetboek van Strafvordering, *Stb.* 2006, 21.

<sup>18</sup> Artikel 5, aanhef en vierde lid, Aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken (2006A004).

<sup>19</sup> Artikel 5, aanhef en achtste lid, Aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken (2006A004).

<sup>20</sup> F.W. Bleichrodt, *Over burgers en opsporing*, Deventer: Kluwer 2010, p. 31.

alleen voort uit de hiervoor genoemde wettelijke bepalingen, maar kan ook worden geconstrueerd op basis van de positieve verplichtingen op grond van het EVRM.<sup>21</sup> Ook kan inspiratie worden geput uit het burgerlijk recht, dat meer vertrouwd is dan het strafrecht met het aanvaarden van – al dan niet bijzondere – zorgplichten.<sup>22</sup> Daarnaast zou de Staat op grond van artikel 6:162 BW door de getuige die in gevaar komt in verband met het verlenen van medewerking aan de overheid in rechte kunnen worden aangesproken in het geval adequate beschermingsmaatregelen achterwege blijven of de dreiging is ontstaan door onzorgvuldig optreden van de overheid.<sup>23</sup> Het bestuursrecht lijkt minder mogelijkheden te bieden voor het aannemen van een bijzondere zorgplicht in dit soort zaken.<sup>24</sup>

De plicht van de Staat om bescherming te bieden, geldt voor de duur van de *dreiging* die ten gevolge van die medewerking is ontstaan en kan ook bestaan jegens familieleden die gevaar lopen.<sup>25</sup> In veel gevallen zal de dreiging langer duren dan de periode waarin medewerking aan de opsporing wordt verleend. Voor het antwoord op de vraag of er voor de Staat een bijzondere zorgplicht is ontstaan, is onder meer van belang dat deze dreiging “voldoende concreet en specifiek is”.<sup>26</sup> De zorgplicht zal zich vaak uitstrekken over een aantal facetten van het leven van de betrokkene. De te beschermen persoon is immers vanaf het ontstaan van de dreiging als gevolg van de samenwerking met de overheid (tijdelijk) op veel fronten afhankelijk van de overheid. De Staat heeft in dat geval een inspanningsverplichting om deze persoon en eventuele gezinsleden gepaste bescherming te bieden. De bijzondere zorgplicht in het geval een getuige in gevaar is gekomen als gevolg van het verlenen van medewerking aan de overheid gaat “de verantwoordelijkheid van de Staat voor andere burgers in ruime mate te boven.”<sup>27</sup> Dat betekent dat er in dat geval – ten opzichte van de algemene verplichting van de overheid om zorg te dragen voor de veiligheid van haar burgers – aanzienlijk hogere eisen worden gesteld aan de wijze waarop de getuige wordt beschermd.

Getuigenbescherming is niet de enige manier om personen van overheidswege beveiliging te bieden. De basis van persoonsbeveiliging in meer algemene zin is gelegen in het stelsel van bewaken en beveiligen. Dit stelsel strekt tot het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten. Het vindt zijn grondslag in de algemene taakstelling van de politie (artikel 2 van de

---

<sup>21</sup> Zo blijkt in verband met het recht op leven (artikel 2 EVRM). Zie onder meer EHRM 28 oktober 1998, *Osman/Verenigd Koninkrijk*, NJ 2000, 134.

<sup>22</sup> Vgl. bijv. de zorgplichten in boek I van het BW, zoals in de artikelen 441 (onderbewindstelling) en 454 (mentorschap). Zie nader: T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Zorgplichten en zorgethiek*, Deventer: Kluwer 2006.

<sup>23</sup> Zie bijv. Gerechtshof 's-Gravenhage 24 maart 2009, *LJN*: BH6193.

<sup>24</sup> Het beginsel ‘*égalité devant les charges publiques*’ ligt in dit verband als grondslag minder voor de hand, omdat getuigenbescherming primair een reactie vormt op de dreiging die door een derde wordt veroorzaakt. Zie nader over dit beginsel: M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het egalitébeginsel*, Deventer: Kluwer, 2010.

<sup>25</sup> *Stb.* 2006, 21, p. 5.

<sup>26</sup> Rechtbank 's Gravenhage 1 februari 2012, *LJN*: BV3453.

<sup>27</sup> Gerechtshof 's Gravenhage 24 maart 2009, *LJN*: BH6193 en Rechtbank 's Gravenhage 1 februari 2012, *LJN*: BV3453.

Politiewet 1993) en is nader is uitgewerkt in de Circulaire ‘Bewaking en beveiliging personen, objecten en diensten’.<sup>28</sup> Uitgangspunt van dit stelsel is dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen veiligheid tot het moment dat “de aantasting van hun veiligheid zulke gewelddadige vormen dreigt aan te nemen dat zij daar zelf of de organisatie(s) waartoe zij behoren geen weerstand tegen kunnen bieden”. Op dat moment dient de overheid te hulp te schieten door het treffen van veiligheidsmaatregelen. De verantwoordelijkheid berust in dat geval bij de hoofdofficier van justitie in het arrondissement waar de te beschermen burger woont, terwijl de plaatselijke politie met de uitvoering is belast.

Getuigen die in het kader van getuigenbescherming worden beschermd, zijn uitgesloten van het stelsel van bewaken en beveiligen.<sup>29</sup> Artikel 226l Sv en het Besluit getuigenbescherming vormen daarmee in wezen een specialis ten opzichte van het stelsel van bewaken en beveiligen. Het bestaan van twee verschillende stelsels voor de bescherming van personen kan worden gerechtvaardigd door de noodzaak van specifieke bescherming voor de getuige die, als gevolg van zijn samenwerking met de overheid, in een levensbedreigende situatie is terechtgekomen. Deze getuige doorloopt in dat kader een uitgebreid traject, van het afleggen van verklaringen voorafgaand en tijdens de zitting tot – in veel gevallen – het opbouwen van een nieuw sociaal leven in een nieuwe woonomgeving onder een nieuwe identiteit. Op de verschillende momenten gedurende dat traject is telkens specifieke bescherming geboden. Gedurende het strafproces ligt de nadruk op het voorkomen dat de getuige feitelijk wordt belemmerd in het verlenen van medewerking aan het strafproces. Daarnaast kunnen voorbereidingen worden getroffen voor het opbouwen van een veilig bestaan op de langere termijn. Na afloop van het strafproces zal daaraan, als de situatie van dreiging voortduurt, nader invulling kunnen worden gegeven.

### 3. Uitwerking zorgplicht

Het Besluit getuigenbescherming biedt nauwelijks aanknopingspunten voor het bepalen van de concrete inhoud van de beschermingsmaatregelen.<sup>30</sup> De invulling van de zorgplicht voor de getuige is daarmee goeddeels aan de praktijk gelaten.

Uiteraard strekken afspraken in het kader van getuigenbescherming ter bescherming van de veiligheid van de getuige.<sup>31</sup> Binnen dit hoofddoel staan twee – met elkaar samenhangende - subdoelen centraal. Ten eerste strekken de afspraken ertoe te voorkomen dat de getuige voor zijn

---

<sup>28</sup> *Stcrt.* 2009, 44.

<sup>29</sup> *Stcrt.* 2009, 44, onder 2.8. Zie ook de nota van toelichting bij het Besluit getuigenbescherming.

<sup>30</sup> Zie ook Rechtbank Amsterdam 24 april 2010, *LJN*: BM2493.

<sup>31</sup> Artikel 14 Recommendation concerning intimidation of witnesses and the rights of the defence, (1997)13. luidt als volgt: “Where appropriate, special programmes, such as witness protection programmes, should be set up and made available to witnesses who need protection. The main objective of these programmes should be to safeguard the life and personal security of witnesses, their relatives and other persons close to them”.

oude omgeving traceerbaar is. Ten tweede hebben de afspraken tot doel het leven van de getuige en eventuele gezinsleden weer op een veilige manier op de rails te krijgen. Aangenomen kan worden dat ten behoeve van de getuige slechts afspraken kunnen worden gemaakt die rechtstreeks zijn te relateren aan de twee zojuist genoemde (sub)doelen. Tussen beide subdoelen moet onderscheid worden gemaakt. Het eerste zal, in situaties waarin de dreiging niet is verminderd, voor de rest van het leven van de getuige van belang zijn. Dat geldt in elk geval voor het aanbieden van een andere identiteit. Het heeft immers weinig zin een getuige die zijn leven met gebruikmaking van een andere identiteit heeft opgepakt weer onder zijn oude identiteit te brengen. Het is dan ook te betreuren dat de Politiewet 1993 uitsluitend voorziet in een tijdelijke en niet in een definitieve wijziging van de identiteit. Wetswijziging is hier aangewezen.<sup>32</sup>

Anders is het met maatregelen die ertoe strekken de getuige in zijn nieuwe bestaan op weg te helpen. Uit deze doelstelling vloeit niet voort dat de Staat de getuige levenslang zou moeten onderhouden. Doel is juist toe te werken naar een situatie waarin de getuige op een veilige manier op eigen benen kan staan. De maatregelen strekken er niet toe volledig in het levensonderhoud van de betrokken persoon te voorzien.<sup>33</sup> Het verstrekken van een financiële beloning aan de te beschermen persoon is in dit verband niet toelaatbaar.<sup>34</sup> Om de schijn te vermijden dat verklaringen onder de paraplu van getuigenbescherming worden gekocht, dient naar onze mening bij het maken van afspraken aan een strikte doelbinding te worden vastgehouden.

De beschermingsmaatregelen zullen in elk geval moeten worden afgestemd op de specifieke noden in het concrete geval. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat de betrokkene wordt verplaatst naar een veilige omgeving, dat hij tijdelijk een andere identiteit krijgt en/of dat diens woning elektronisch wordt beveiligd.<sup>35</sup> De aard van de te treffen beschermingsmaatregelen hangt samen met de ernst van de dreiging en de persoonlijke omstandigheden van degene die bescherming nodig heeft. De Staat bepaalt – binnen de grenzen van de redelijkheid – welke maatregelen in het specifieke geval noodzakelijk zijn. Met de gespecialiseerde officier van justitie en het team getuigenbescherming beschikt de Staat over de benodigde kennis en ervaring om op passende wijze te kunnen reageren op een dergelijke dreiging.<sup>36</sup>

Zowel over de inhoud als over de duur van de getuigenbeschermingsmaatregelen laat het Besluit getuigenbescherming veel onduidelijkheid bestaan. Het bevreemdt dan ook niet dat het vaststellen van de grenzen aan die zorgplicht van de Staat in de praktijk vaak onderwerp van discussie is tussen

---

<sup>32</sup> Bleichrodt (2010), p. 32.

<sup>33</sup> Zie ook de nota van toelichting bij het Besluit getuigenbescherming (*Stb.* 2006, 21, p. 4).

<sup>34</sup> Zie onder meer Rechtbank Amsterdam 27 april 2010, *LJN*: BM2493.

<sup>35</sup> *Stb.* 2006, 21, p. 7.

<sup>36</sup> Aldus ook Gerechtshof 's-Gravenhage 27 september 2007 (ongepubliceerd).

de te beschermen persoon en degenen die hem moeten beschermen, in het bijzonder daar waar de discussie ziet op financiële voorzieningen.<sup>37</sup>

Ook met inachtneming van het bovenstaande rijzen er nog veel (andere) vragen waarop in de praktijk antwoord moet worden gegeven. Welke normen gelden voor het vaststellen van de hoogte van de aan de getuige te verstrekken tegemoetkoming? Geldt daarvoor een basisniveau, bijvoorbeeld ter hoogte van een bijstandsuitkering of minimumloon? Moet verschil worden gemaakt tussen de levensstandaarden van de getuigen voordat zij in een beschermingsprogramma worden opgenomen? Wat te doen met getuigen die er een extravagante levensstijl op na willen houden, met alle gevolgen van dien voor de mogelijkheden om incognito door het leven te gaan? Hoe om te gaan met getuigen die een zodanige psychische structuur hebben dat bescherming eenvoudigweg niet goed mogelijk is en wier opname in een beschermingsprogramma zelfs de veiligheid van medewerkers van het team getuigenbescherming in gevaar kan brengen? Houdt de bijzondere zorgplicht op te bestaan als de getuige zich niet aan voorwaarden houdt, bijvoorbeeld omdat hij contact met zijn oude criminele milieu opneemt, strafbare feiten blijft plegen of zijn geheimhoudingsplicht op basis van de afspraken die met hem zijn gemaakt in het kader van getuigenbescherming schendt?

Het in 2008 door de Verenigde Naties (VN) ontwikkelde handboek voor getuigenbescherming biedt richtsnoeren voor het beantwoorden van (een aantal van) deze vragen. Het boek geeft een overzicht van 'good practices' op dit vlak.<sup>38</sup> Uitgangspunt daarin is dat een getuigenbeschermingsprogramma een 'ultimum remedium' dient te blijven.<sup>39</sup> Alternatieven voor een compleet beschermingsprogramma moeten op grond van het handboek worden gezocht in door de politie uit te voeren beschermingsmaatregelen met een minder ingrijpend karakter, zoals een tijdelijke verplaatsing van de getuige of het surveilleren in de straat waar de getuige woonachtig is. Ook in Nederland bestaan er tussenvormen tussen het niet verlenen van bescherming en de opname in een getuigenbeschermingsprogramma. Ook het verstrekken van een financiële bijdrage aan de getuige zodat deze zelf kan voorzien in zijn veiligheid behoort volgens het handboek tot de mogelijkheden, mits de dreiging laag is en de getuige niet kan worden opgenomen in een programma.

Duidelijk is dat de wetgever de praktijk op dit delicate terrein aan haar lot heeft overgelaten. Het onontgonnen terrein staat in schril contrast met de gedetailleerde regeling van de toezeggingen die

---

<sup>37</sup> Medewerkers KLPD en Landelijk Parket, p. 8. Zie voor rechtspraak onder meer HR 2 februari 2010, *LJN*: BJ8641; Hof Amsterdam 13 april 2010, *LJN*: BP2459; Rechtbank Amsterdam 27 april 2010, *LJN*: BM2493; Hof 's-Hertogenbosch 23 januari 2012, *LJN*: BV1524.

<sup>38</sup> United Nations, Office on Drugs and Crime, *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime*, New York: United Nations, 2008.

<sup>39</sup> United Nations 2008, p. 29.



aan getuigen die tevens verdacht of veroordeeld zijn, kunnen worden gedaan. De getuige tast in het duister over welke afspraken in het kader van getuigenbescherming gangbaar en toelaatbaar zijn. Daarmee ontstaat ook het risico dat getuigen naar het traject van getuigenbescherming proberen uit te wijken voor andere toezeggingen dan die welke in het kader van de 'deal' toelaatbaar zijn. De wet en het Besluit getuigenbescherming zouden de getuige en de met getuigenbescherming belaste autoriteiten hier naar onze mening meer handvatten moeten bieden. Het verdient in elk geval aanbeveling in de wet te verankeren dat de getuige die afspraken maakt met het openbaar ministerie recht heeft op toevoeging van een advocaat.

Voorts zal tot uitdrukking moeten worden gebracht welke maatstaven gelden voor de financiële ondersteuning van de getuige gedurende een periode waarin de betrokkene op weg wordt geholpen. De invulling daarvan zal niet afhankelijk moeten worden gemaakt van het min of meer toevallige wensenpakket van de individuele getuige. In de praktijk wordt zoveel mogelijk een situatie gecreëerd die vergelijkbaar is met die waarin de getuige verkeerde voordat deze onder de hoede van het team getuigenbescherming kwam. Daarbij wordt alleen rekening gehouden met legaal en aantoonbaar inkomen en vermogen.<sup>40</sup> Het is vanzelfsprekend dat inkomsten die afkomstig zijn uit illegale bronnen niet als basis kunnen fungeren voor de voormalige levensstandaard van de getuige. Maar ook ten aanzien van legale inkomsten kan, buiten de gevallen dat de Staat aansprakelijk is uit hoofde van onrechtmatige daad<sup>41</sup>, de vraag worden gesteld of de hoogte daarvan altijd leidend moet zijn voor de vergoeding. Wanneer legale inkomsten ontbreken, is het vastleggen van een basisvergoeding in elk geval noodzakelijk. Voor de hoogte van de basisvergoeding kan aansluiting worden gezocht bij het minimumloon, maar andere maatstaven zijn ook denkbaar. Zo wordt in Italië de basisvergoeding afgestemd op het loon van een politieagent.<sup>42</sup>

Succesvolle bescherming is afhankelijk van de inspanningen van de Staat, maar ook van de inspanningen van de getuige zelf.<sup>43</sup> De bijzondere zorgplicht van de Staat kent een grens als een getuige bescherming weigert, uit psychologisch oogpunt niet geschikt is voor bescherming of alleen bescherming onder eigen voorwaarden wil. Daarbij is ook de veiligheid van medewerkers van het team getuigenbescherming in het geding. De Staat zal, in geval een getuige die niet in aanmerking komt voor deelname aan een beschermingsprogramma, altijd een minder verstrekkende, algemene zorgplicht voor de veiligheid van zijn burgers behouden.

---

<sup>40</sup> Medewerkers KLPD en Landelijk Parket, p. 9.

<sup>41</sup> Daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de identiteit van een informant door toedoen van de politie publiek is geworden.

<sup>42</sup> G. Vermeulen e.a., *EU standards in witness protection and collaboration with justice*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, 2005, p. 112.

<sup>43</sup> J. Plooi, "Toezeggingen aan getuigen in strafzaken – de rechtsstaat in het geding?", *Trema*, mei 2004, p. 192-193.

#### 4. Verdeling van verantwoordelijkheden

De vraag rijst of de huidige rolverdeling in het kader van getuigenbescherming voor de hand ligt. De officier van justitie, belast met getuigenbescherming, vervult een belangrijke rol in het beschermingstraject. Zo voert de officier van justitie in de regel de gesprekken met de te beschermen persoon in het kader van de totstandkoming van een overeenkomst. In de gespreksfase ontstaat niet zelden discussie over de te treffen maatregelen, bijvoorbeeld omdat de persoon ten behoeve van wie de overeenkomst wordt gesloten een te hoog verwachtingspatroon heeft.<sup>44</sup> Maar ook na het sluiten van die overeenkomst kunnen er conflicten ontstaan. Met de huidige verdeling van verantwoordelijkheden worden die problemen telkens aan het openbaar ministerie tegengeworpen. In het heetst van de strijd kan het voor de getuige verleidelijk zijn om de rol van het openbaar ministerie in het getuigenbeschermingstraject en die in het strafproces onder één noemer te scharen en daarmee uit het oog te verliezen dat het traject van getuigenbescherming los staat van het strafproces. Aan de andere kant zou stagnatie in de gespreksfase kunnen betekenen dat de getuige zijn vizier richt op het strafproces, waarin hij probeert zijn grieven over het optreden van het openbaar ministerie in het beschermingstraject te ventileren. De zaakofficier van justitie kan zich inhoudelijk niet of nauwelijks verweren, omdat zijn verantwoordelijkheid en de aard van het onderwerp zich daartegen – mede uit oogpunt van veiligheid – verzetten. Dit stilzwijgen kan op zijn beurt bevreesdheid oproepen. De strafrechter kan daarin ook weinig betekenen; de beschermingsmaatregelen onttrekken zich aan zijn zicht.<sup>45</sup> Aldus is in voorkomende gevallen sprake van een toneelstuk op een verkeerd podium.

Het openbaar ministerie lijkt als gevolg van deze openlijke kritiek op zijn handelen in het kader van getuigenbescherming in de strafzaak ongewild te worden gemanoeuvreerd in de rol van partij tegenover de getuige, terwijl het openbaar ministerie deze getuige zelf heeft aangebracht teneinde het bewijs in een strafzaak “rond” te krijgen. De positie van het openbaar ministerie in het strafproces wordt daarmee kwetsbaarder, de verhoudingen in het strafproces minder transparant. Op de schouders van het openbaar ministerie zijn in de loop van de tijd meer verantwoordelijkheden komen te rusten.<sup>46</sup> De taakstelling is nog steeds gebaseerd op art. 124 RO, dat inhoudt dat het openbaar ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken. Aan deze taakstelling wordt echter een ruimere invulling gegeven dan voorheen. Het openbaar ministerie heeft dit in zijn toekomstplannen vertaald in de ambitie om een

---

<sup>44</sup> Medewerkers KLPD en Landelijk Parket, p. 8.

<sup>45</sup> Zie noot 6.

<sup>46</sup> Zie onder meer: P. Frielink en E. Pols, “OM in ontwikkeling”, *Trema* december 2011, p. 2. en P.A.M. Mevis, “Enige gedachten, verkenningen en discussiepunten betreffende het werk van het OM in de toekomst”, *Trema* december 2011, p. 5-7. Zie ook P.M. Frielink e.a., “De toekomst van een tweehonderdjarige”, *Strafblad* 2010, nr. 6, p. 463. Zie ook *Kamerstukken II*, 1996/97, 25392, nr. 3, p. 1.

effectieve bijdrage te leveren aan een veilige en rechtvaardige samenleving.<sup>47</sup> Ook uit die ruimere interpretatie van de klassieke taakomschrijving vloeit echter nog niet voort dat het openbaar ministerie zelf onderhandelingen zal moeten voeren met een getuige in het kader van getuigenbescherming.

Ook de globale wettelijke regeling van getuigenbescherming in het Wetboek van Strafvordering laat ruimte voor een andere verdeling van verantwoordelijkheden. Artikel 226l Sv is geplaatst in een afdeling over het verhoor van de getuige, tussen de bepalingen over toezeggingen aan de getuige en de afgeschermd getuige. Laatstgenoemde bepalingen zijn – uit een oogpunt van een zorgvuldige bewijsgaring – omgeven met procedurele waarborgen. Deze voorzien onder meer in een toetsing door de rechter-commissaris. Hetzelfde geldt voor het verkrijgen van de status van bedreigde getuige in de zin van art. 226a Sv. Artikel 226l Sv is in dat opzicht een enigszins vreemde eend in de bijt. Ook bij getuigenbescherming gaat het om de omgang met getuigen, maar op een wijze die geen directe samenhang heeft met het ondervragingsrecht en de bewijsvoering. De beschermd persoon in de zin van laatstgenoemd artikel verleent immers in de regel zonder beperkingen voor de verdediging zijn medewerking aan het strafproces. Artikel 226l Sv ziet met name op de feitelijke bescherming van de getuige buiten de muren van de zittingszaal. De wijze waarop iemand buiten de zittingszaal bescherming geniet, dan wel de vraag hoe deze bescherming tot stand is gekomen, is in theorie niet relevant voor het strafproces.

De praktijk laat echter zien dat de fysieke bescherming ook (ongewild) een rol kan spelen in het strafproces, zoals hierboven is toegelicht. Er is dan ook veel voor te zeggen de afstand tussen het strafproces en de fysieke bescherming van getuigen (verder) te vergroten. Daardoor wordt voorkomen dat er in de ogen van de getuige dan wel het publiek een vermenging van het strafvorderlijke traject en het getuigenbeschermingstraject optreedt. Te overwegen valt waarborgen in het leven te roepen om een dergelijke ongewenste vermenging te voorkomen. Die waarborgen zouden kunnen bestaan in het creëren van afstand van het openbaar ministerie tot de afspraken in het kader van getuigenbescherming door getuigenbescherming (in overwegende mate) te beleggen bij de politie. Ook valt te denken aan een rol voor de rechter bij de toetsing van de afspraken die in het kader van getuigenbescherming worden gemaakt. Op beide wordt hieronder kort ingegaan.

In een aantal landen berust de besluitvorming en de uitvoering van getuigenbescherming bij de politie. Ook de VN benoemen dit als een organisatorische mogelijkheid.<sup>48</sup> Degene die bescherming nodig heeft, zal in dat geval minder snel geneigd zijn het strafproces te kiezen als forum voor het uiten van zijn grieven.

---

<sup>47</sup> Beleidsplan van het openbaar ministerie, *Perspectief op 2015*, p. 3.

<sup>48</sup> United Nations 2008, p. 46.

In dit verband kan een vergelijking worden gemaakt met Duitsland.<sup>49</sup> In de loop der jaren ontwikkelden zich daar binnen de politie, zowel op federaal niveau als op het niveau van de deelstaten, afdelingen die belast werden met de bescherming van getuigen. Een voorstel tot toelating tot een getuigenbeschermingsprogramma wordt gedaan door de bij de strafzaak betrokken instanties, waarna de afdeling getuigenbescherming van de politie een beslissing neemt. In geval de getuige het niet eens is met de beslissing van deze afdeling, kan hij de bestuursrechter adiëren.<sup>50</sup> In de Nederlandse verhoudingen blijft bij een meer prominente rol van de politie echter de vraag bestaan wie het gezag over de taakuitoefening van de politie op dit specifieke terrein heeft. Gelet op de nauwe verwevenheid met het strafproces lijkt daarbij een rol voor het openbaar ministerie voor de hand te liggen.

Wij geven dan ook de voorkeur aan een andere mogelijkheid, te weten dat binnen de huidige bevoegdheidsverdeling mogelijk wordt gemaakt dat afspraken in het kader van getuigenbescherming door een rechter worden getoetst. Deze variant zou aansluiten bij strafvorderlijke voorzieningen als de toetsing van de met een getuige te sluiten 'deal' (artikel 226g Sv) en de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het vaststellen van de status van bedreigde (artikel 226a Sv) dan wel afgeschermd getuige (artikel 226m Sv). De toetsing van het beschermingstraject zou wel autonoom, los van eventuele afspraken en belangen in het kader van de 'deal', moeten plaatsvinden. Ervan uitgaande dat in wet- en regelgeving duidelijker maatstaven worden gegeven voor de toelaatbaarheid van afspraken in het kader van getuigenbescherming, zou een rechterlijke toetsing een extra waarborg kunnen vormen tegen disproportionele dan wel onredelijk lage toezeggingen en onrust in het strafproces over het beschermingstraject kunnen voorkomen. Reeds in 1994 opperde Fibbe de beëindiging van beschermingsmaatregelen tegen de wil van de kroongetuige onderdeel te laten uitmaken van een rechterlijke (raadkamer)procedure, gelet op de ingrijpende consequenties daarvan.<sup>51</sup> Hierbij aansluitend, zou ook het voorgenomen beschermingstraject aan rechterlijke toetsing kunnen worden onderworpen, waarbij te overwegen valt de bevoegdheid daartoe bij één rechterlijk college te concentreren. Gelet op het geringe aantal zaken, zullen niet alle raadkamers dan wel rechters-commissarissen immers expertise kunnen opbouwen op dit delicate terrein.<sup>52</sup>

In het buitenland is de betrokkenheid van een rechter bij beslissingen over getuigenbescherming op verschillende manieren gegarandeerd. Zo buigt in Italië een Centrale Beschermingscommissie zich

---

<sup>49</sup> 'Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen'.

<sup>50</sup> Council of Europe, *Terrorism: protection of witnesses and collaborators of justice*, Straatsburg: Council of Europe Publishing, 2006, p. 187.

<sup>51</sup> R.A. Fibbe, "Aspecten van wettelijke regelingen omtrent de kroongetuige", in: P.J.P. Tak (red.), *Bespiegelingen omtrent de kroongetuige*, Arnhem: Gouda Quint BV, 1994, 116.

<sup>52</sup> Vgl. in dit verband ook art. 178a, derde lid, Sv, waarin is bepaald dat de toetsing in alle gevallen plaatsvindt door de rechter-commissaris bij de Rechtbank te Rotterdam.

over onder meer de toelating van de getuige tot en de beëindiging van het getuigenbeschermingsprogramma.<sup>53</sup> Deze Beschermingsdienst bestaat uit de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (voorzitter), twee rechters en vijf politieambtenaren.

## 5. Slotopmerkingen

Uit voorafgaande verkenning blijkt dat getuigenbescherming in juridisch opzicht nog in de kinderschoenen staat. De wetgever heeft de invulling overgelaten aan de praktijk. Naar ons oordeel zouden aan de praktijk in wet- en regelgeving meer handvatten moeten worden geboden, zoals de mogelijkheid de identiteit van een te beschermen persoon definitief te wijzigen en een normering van de financiële ondersteuning die in het kader van getuigenbescherming kan worden geboden. Niet alleen zal meer duidelijkheid moeten worden geboden over de inhoudelijke aspecten van getuigenbescherming, ook zullen procedurele waarborgen moeten worden getroffen. Die kunnen bestaan in een toetsing van de voorgenomen afspraken door een raadkamer of een rechter-commissaris uit een door de wetgever aan te wijzen rechtbank. Een alternatief zou zijn de verantwoordelijkheid voor getuigenbescherming meer op afstand van het openbaar ministerie te plaatsen, zodat de moeizame verantwoordelijkheidsverdeling tussen de zaakofficier van justitie en de officier van justitie bij het landelijk parket, belast met getuigenbescherming, tot het verleden zal kunnen behoren.

---

<sup>53</sup> Artikel 10 wetsbesluit van 15 januari 1991, nr. 8, omgezet in de wet van 15 maart 1991, nr. 82, en artikel 11, eerste lid, ministeriële regeling van 23 april 2004, nr. 161.