

# DE SCHEMERIGE WERELD VAN GETUIGENBESCHERMING

Een rechtsvergelijkend onderzoek naar een transparant(er)  
getuigenbeschermingsstelsel

**OPENBAAR MINISTERIE**

Landelijk Parket



**OPENBAAR MINISTERIE**

Landelijk Parket

# DE SCHEMERIGE WERELD VAN GETUIGENBESCHERMING

Datum Mei 2023

Auteur Onderzoek door de junior adviseur van het cluster getuigenbescherming, Team Informatie en Operationele Coördinatie (TIOC), Landelijk Parket Rotterdam, onder begeleiding van de landelijk officier van justitie getuigenbescherming en bijzondere getuigen.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Bescherming gehuld in geheimzinnigheid</b>	<b>5</b>
1.1	Inleiding	5
1.2	Aanleiding en onderzoeksvraag	6
1.3	Methode en leeswijzer	7
1.4	Afbakening	7
<b>2</b>	<b>Getuigenbescherming: Nederland</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Wettelijk kader en procedure	10
2.3	De getuigenbeschermingsovereenkomst	11
2.4	Discussie en speculatie: (g)een villa op een onbewoond eiland?	13
2.5	Tussenconclusie	14
<b>3</b>	<b>Getuigenbescherming: Italië, Duitsland, Canada en Australië</b>	<b>15</b>
3.1	Inleiding	15
3.2	Italië	15
3.3	Duitsland	21
3.4	Canada	25
3.5	Australië	29
3.6	Tussenconclusie	32
<b>4</b>	<b>Rechtsvergelijkende analyse</b>	<b>33</b>
4.1	Inleiding	33
4.2	Overeenkomsten en verschillen	33
4.3	Tussenconclusie	38
<b>5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>40</b>
5.1	Inleiding	40
5.2	Algemene beschouwing op basis van de vergelijkende analyse	40
5.3	Belangrijkste lessen voor het Nederlandse getuigenbeschermingsstelsel	41
5.4	Tot slot	42
	<b>Literatuur</b>	<b>44</b>



# 1 Bescherming gehuld in geheimzinnigheid

## 1.1 Inleiding

Zowel binnen als buiten de zittingszaal is het 'dealen' met criminelen geen onbesproken thema. Het openbaar ministerie kan in uitzonderlijke gevallen (lees: ernstige strafbare feiten) een deal sluiten met de zogenoemde 'kroongetuige'<sup>1</sup>: een getuige die tevens verdachte of veroordeelde is en belastende verklaringen aflegt over een andere verdachte. In ruil voor deze verklaring doet het openbaar ministerie de toezegging conform art. 44a Sr een lagere straf te vorderen dan wel – bij een veroordeelde – positief te adviseren over een ingediend gratieverzoek. Het inzetten van kroongetuigen wordt noodzakelijk geacht in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Informatie van getuigen uit het criminele milieu is van groot belang voor de opsporing. Onlosmakelijk verbonden met de inzet hiervan is de bescherming van deze getuigen. In tegenstelling tot '(beperkt) anonieme getuigen' verklaren kroongetuigen met naam en toenaam. Ten gevolge van de medewerking aan justitie komt het geregeld voor dat er voor de kroongetuige<sup>2</sup> (en eventuele familieleden) beschermingsmaatregelen getroffen moeten worden. 'Wie praat, die gaat' is een veelgehoorde boodschap in de criminele wereld en blijkt de harde werkelijkheid.

Ondanks dat het treffen van beschermingsmaatregelen veelal verbonden is met de inzet van (kroon)getuigen, zijn het twee afzonderlijke trajecten. Weliswaar vallen beide trajecten onder de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, maar deze zijn zowel bij de politie als bij het openbaar ministerie zuiver gescheiden van elkaar, juist om rolvermenging te voorkomen. In de 'Aanwijzing toezegging aan getuigen in strafzaken' is expliciet vastgelegd dat de officier van justitie in het kader van de kroongetuigedeal geen toezegging mag doen met betrekking tot het treffen van getuigenbeschermingsmaatregelen. Dat is ook te verklaren, omdat het uitgangspunt is dat over getuigenbescherming niet te onderhandelen valt. Het is de mate van dreiging dat bepaalt welke getuigenbeschermingsmaatregelen er moeten worden getroffen. Dat oordeel is aan het Team Getuigenbescherming van de Landelijke Eenheid, dat werkt onder gezag van de landelijk officier getuigenbescherming. Het is uiteindelijk het College van Procureurs-Generaal (hierna: College) dat de opdracht geeft tot

---

<sup>1</sup> Een getuige zoals bedoeld in artikel 226g en 226k Wetboek van Strafvordering. In dit onderzoek zal de focus liggen op de kroongetuige en de getuige "die medewerking heeft 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" uit artikel 226l lid 2 Wetboek van Strafvordering.

<sup>2</sup> En de getuige ex art. 226l lid 2 Wetboek van Strafvordering.

getuigenbescherming. Het zijn gescheiden trajecten en zodoende worden er twee overeenkomsten gesloten: een strafrechtelijke toezeggingsovereenkomst (de 'deal') en een civielrechtelijke getuigenbeschermingsovereenkomst die tussen de Staat en de getuige wordt gesloten. Tussen de twee trajecten bestaat een belangrijk verschil. De dealovereenkomst wordt op termijn publiekelijk doordat deze in het strafdossier wordt gevoegd. De civielrechtelijke getuigenbeschermingsovereenkomst blijft geheim omdat de beschermingsmaatregelen moeten worden afgeschermd en het in het belang is van de veiligheid als daarover geen informatie naar buiten komt.

## 1.2 Aanleiding en onderzoeksvraag

De getuigenbeschermingsovereenkomst is, met name in grote strafprocessen met veel mediabelangstelling, dan ook niet zelden onderwerp van discussie en speculatie. In Nederland lijkt deze discussie in vergelijking met landen zoals Italië en Canada soms heviger, ondanks dat ze daar meer gebruik maken van kroongetuigen en de daarmee samenhangende getuigenbeschermingsregeling.<sup>3</sup> Dat wil niet zeggen dat er geen discussie is omtrent getuigenbescherming. Het neemt echter – anders dan in Nederland – een minder centrale rol in het maatschappelijke debat. Het gebrek aan transparantie in Nederland lijkt hierin een niet onbelangrijke factor te zijn: aan de voorkant is niet duidelijk welke afspraken in het kader van getuigenbescherming mogelijk zijn en wat het getuigenbeschermingstraject allemaal omvat. Inkadering in wet- en regelgeving ontbreekt. De praktijk geeft hier invulling aan door de afspraken en verplichtingen in een civiele overeenkomst vast te leggen, waaraan voor de partijen een geheimhoudingsclausule is verbonden. Over de inhoud van de overeenkomst mag derhalve niet worden gesproken. Eveneens ontbreekt een (algemene) informatievoorziening van overheidswege over het thema getuigenbescherming.

Het communiceren van informatie en het motiveren dan wel verdedigen van bepaalde keuzes is daarentegen cruciaal voor het vertrouwen van de samenleving in het handelen van de overheid. Burgers moeten begrijpen wat de overheid doet, waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en hoe dit wordt uitgevoerd. Dit leidt tot meer begrip en draagvlak binnen een samenleving. De vraag is hoe de overheid dit in het kader van getuigenbescherming beter kan waarborgen. Om te komen tot een antwoord op voormelde vraag is een open bronnen onderzoek verricht naar de getuigenbeschermingsstelsels in Italië, Duitsland, Canada en Australië. Centraal hierin staat de gepubliceerde wet- en regelgeving alsmede de informatieverstrekking vanuit de overheid. Er is gekozen voor voormelde selectie van landen omdat zij in vergelijking met Nederland relatief veel kroongetuigendeals sluiten en gebruik maken van de daarmee samenhangende getuigenbeschermingsregeling. Daarnaast hebben deze landen, net als Nederland,

---

<sup>3</sup> Crijns (2017), p. 19

gedurende geruime tijd ervaring op het gebied van getuigenbescherming. Concreet luidt de onderzoeksvraag als volgt:

*"Welke lessen kunnen op basis van de rechtsvergelijking worden getrokken voor en door de Nederlandse overheid ter bevordering van (meer) transparantie ten aanzien van getuigenbescherming?"*

### 1.3 Methode en leeswijzer

Er is voor gekozen om dit onderzoek grotendeels te baseren op open bronnen. Het doel is immers vast te stellen hoe transparant de overheden in de onderzochte landen zijn over getuigenbescherming. Dit openbronnenonderzoek bestond uit het raadplegen van nationale en internationale literatuur (met inbegrip van de onderzoeken van Crijns (2017) en Korten (2015)), jurisprudentie, mediaberichtgeving, overheidspublicaties en de bestudering en vertaling van wet- en regelgeving. Daarnaast is door het openbaar ministerie inzage verleend in de zogenoemde 'standaard getuigenbeschermingsovereenkomst' om de huidige praktijk te kunnen beschrijven. Deze is normaliter niet te raadplegen. Dit betreft een beschermingsovereenkomst met algemene bepalingen die – op hoofdlijnen – in elke overeenkomst zijn te vinden en niet te herleiden zijn tot een persoon.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zal hierna als eerste worden ingegaan op het getuigenbeschermingstraject in Nederland. De wettelijke basis, procedure en de Nederlandse praktijk worden beschreven aan de hand van de betreffende wet- en regelgeving en de beschermingsovereenkomst. Ook zal in worden gegaan op de veelvoorkomende discussies omtrent het thema getuigenbescherming die al geruime tijd in Nederland spelen (hoofdstuk 2). Daarna worden – op basis van de beschikbare informatie uit open bronnen – de getuigenbeschermingsstelsels in Italië, Duitsland, Canada en Australië uiteengezet (hoofdstuk 3). Voormelde hoofdstukken vormen de basis voor een vergelijkende analyse tussen deze landen en de Nederlandse praktijk (hoofdstuk 4). Nadien worden aan de hand van de resultaten uit hoofdstuk 4 de belangrijkste lessen geformuleerd voor een transparant(er) Nederlands getuigenbeschermingsstelsel (hoofdstuk 5).

### 1.4 Afbakening

De discussie over de onafhankelijkheid van de besluitvorming in Nederland en de in de literatuur besproken aanbevelingen, zoals een rechterlijke toetsing van de beschermingsovereenkomst, vallen buiten de kaders van dit onderzoek. Omwille van de volledigheid zal voormeld onderwerp kort aangestipt worden, waarbij opgemerkt moet worden dat in geen van de onderzochte landen een rechterlijke toetsing plaatsvindt van de beschermingsovereenkomst. Daarnaast zullen de geschillenbeslechtingprocedures van de onderzochte landen enkel worden besproken als er sprake is van een aparte geschillenregeling welke is omschreven

in de betreffende 'wet getuigenbescherming'. Wanneer hier immers geen sprake van is wordt aansluiting gezocht bij de bestaande rechtsmiddelen, dat veelal de bestuursrechtelijke procedure van bezwaar/beroep zal zijn. Het afzonderlijk bespreken van voormelde procedures valt, gelet op de grootte van de onderwerpen, buiten het bereik van dit onderzoek.



## 2 Getuigenbescherming: Nederland

### 2.1 Inleiding

In artikel 2 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) is het recht op leven neergelegd. Het recht op leven wordt beschermd door de wet. Het artikel bevat naast de zogenoemde negatieve verplichtingen voor de overheid (een onthoudingsplicht) ook positieve verplichtingen: maatregelen die de overheid actief moet treffen om het recht op leven te beschermen en te garanderen.<sup>4</sup> Wanneer het leven van een individu ernstig wordt bedreigd en deze zelf onvoldoende weerstand kan bieden tegen deze dreiging, zal de overheid in voorkomende gevallen verplicht zijn om maatregelen te treffen ter bescherming.<sup>5</sup> De Staat heeft ten opzichte van hen een *algemene zorgplicht*. Hoe deze precies ingevuld moet worden is overgelaten aan de staten zelf, ze hebben hierbij een ruime *margin of appreciation*.<sup>6</sup> Op de overheid kan ook een *bijzondere zorgplicht* rusten. Deze bijzondere zorgplicht kan bijvoorbeeld ontstaan als het openbaar ministerie besluit tot de inzet van een kroongetuige (of een getuige onder voorwaarde van bescherming) in het strafproces. Deze bijzondere zorgplicht gaat verder dan de algemene zorgplicht op grond van art. 2 EVRM, welke geldt ten aanzien van iedere burger. Er mogen in dit verband extra inspanningen worden verlangd van de overheid, welke zich niet langer beperken tot alleen de bescherming van de fysieke veiligheid.<sup>7</sup> Dit zal in de praktijk dikwijls uitmonden in een opname in het getuigenbeschermingsprogramma, wat kan betekenen dat de getuige en eventuele familieleden onder een andere identiteit hun leven elders moeten voortzetten.

In dit hoofdstuk zal het wettelijk kader en de procedure die leidt tot opname in het beschermingsprogramma verder uiteengezet worden. Ook zal worden ingegaan op de beschermingsovereenkomst tussen de Staat en de te beschermen persoon (TBP). Afsluitend zal worden besproken hoe transparantie en een helder wetgevingskader bij kan dragen aan meer begrip en draagvlak voor de afspraken die er in het kader van getuigenbescherming worden gemaakt.

---

<sup>4</sup> Korten (2015), p. 88

<sup>5</sup> *Osman v. The United Kingdom* (23452/94)

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Nota van toelichting van het Besluit getuigenbescherming (*Stb.* 2006, 21)

## 2.2 Wettelijk kader en procedure

De bescherming van (kroon)getuigen in strafzaken is uitgewerkt in art. 226l Sv, het Besluit getuigenbescherming en de Instructie getuigenbescherming van het College van procureurs-generaal (hierna te noemen: het College), die alleen voor intern gebruik is. De vraag of op basis van het Besluit getuigenbescherming maatregelen worden getroffen, is – zoals in de inleiding al kort is besproken – afhankelijk van de vraag of er sprake is van een bijzondere zorgplicht voor de overheid. Zodoende is niet de deal met de kroongetuige ex 226g/k de basis voor de inzet van beschermingsmaatregelen, maar de zorgplicht die rust op de overheid. Hiervan is in ieder geval sprake wanneer er een *ernstige dreiging* is ontstaan *als gevolg van de medewerking* aan politie en justitie en deze dreiging in *direct verband* staat met het overheidsoptreden.<sup>8</sup> Het is dan ook de ernst van de dreiging dat bepalend is voor de vraag welke beschermingsmaatregelen er geboden zijn.<sup>9</sup>

Of er daadwerkelijk een ernstige en serieus te nemen dreiging bestaat wordt beoordeeld aan de hand van een dreigingsanalyse. Het Team Getuigenbescherming (TGB) van de Landelijke Eenheid stelt deze dreigingsanalyse op nadat het College – op advies van de landelijk officier getuigenbescherming – hier opdracht toe heeft gegeven. Afhankelijk van de aard en ernst van de dreiging doet het TGB tevens een haalbaarheidsonderzoek naar de uitvoerbaarheid van een getuigenbeschermingsprogramma. Bij deze beoordeling wordt onder meer gekeken naar de persoon van de getuige, zoals zijn motief, psychologisch profiel en sociale omgeving.<sup>10</sup> Een voorgenomen kroongetuigedeal wordt getoetst door de Centrale Toetsingscommissie (CTC), samengesteld uit leden van het openbaar ministerie, politie en doorgaans een onafhankelijk expert. De CTC toetst niet alleen de strafdeal, maar betreft ook de bevindingen van TGB ten aanzien van de aard en ernst van de dreiging en de weerstand die aan deze dreiging geboden kan worden door het treffen van beschermingsmaatregelen.<sup>11</sup> Het College neemt vervolgens een besluit over het al dan niet sluiten van de kroongetuigedeal en het treffen van beschermingsmaatregelen op basis van het advies van de CTC.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Art. 3 Besluit getuigenbescherming (Stb. 2006, 21)

<sup>9</sup> Crijns (2017), p. 106

<sup>10</sup> Nota van toelichting van het Besluit getuigenbescherming (Stb. 2006, 21)

<sup>11</sup> Indien van toepassing wordt ook het advies van het stelsel B&B hierbij betrokken.

<sup>12</sup> Art. 5 Besluit getuigenbescherming (Stb. 2006, 21)

## 2.3 De getuigenbeschermingsovereenkomst

Indien het College opdracht heeft gegeven tot getuigenbescherming en de getuige hiermee heeft ingestemd wordt er een schriftelijke beschermingsovereenkomst gesloten tussen de Staat en de getuige of TBP(en).<sup>13</sup> De overeenkomst heeft een civielrechtelijk karakter blijkens de toelichting bij het Besluit getuigenbescherming, hetgeen betekent dat in de meeste gevallen de civiele rechter zich exclusief mag buigen over geschillen die voortvloeien uit de overeenkomst. Veelal zal de overeenkomst echter een arbitrageclausule bevatten, waardoor partijen zich moeten wenden tot de aangestelde arbiter.<sup>1415</sup>

Uit het Besluit getuigenbescherming vloeit voort dat de overeenkomst in ieder geval haar geldigheidsduur moet bevatten alsmede de verplichtingen van de TBP en het TGB en de gevolgen van niet-nakoming hiervan.<sup>16</sup> Voor de te beschermen persoon zal dit voornamelijk bestaan uit verplichtingen die het mogelijk maken dat het TGB de beschermingsmaatregelen effectief en veilig kan uitvoeren en voor het TGB tot het treffen van passende beschermingsmaatregelen, die afhankelijk zijn van de aard en de ernst van de dreiging.<sup>17</sup> Een concrete invulling hiervan ontbreekt in het Besluit. De afspraken en verplichtingen worden derhalve ingevuld in de civiele overeenkomst tussen de Staat en de TBP, die onderhevig is aan een geheimhoudingsclausule. Hoewel getuigenbescherming in concrete gevallen maatwerk blijft, is de inhoud van de beschermingsovereenkomst in grote lijnen bij iedere TBP hetzelfde. De overeenkomst bevat onder meer algemene bepalingen (bijvoorbeeld de duur van de overeenkomst), de verplichtingen van de Staat en de getuige, beschermingsmaatregelen die genomen (kunnen) worden, beëindigingsgronden van de overeenkomst en overige bepalingen zoals een arbitrageclausule.<sup>18</sup> In de overeenkomst zijn de verplichtingen van de getuige uitvoerig beschreven. De getuige moet bijvoorbeeld aanwijzingen die zijn gegeven in het kader van de bescherming volledig en onvoorwaardelijk nakomen, zich onthouden van contacten dan wel gedragingen waar de veiligheid of goede uitvoering van de beschermingsmaatregelen in gevaar zou (kunnen) komen, het

---

<sup>13</sup> Korten (2015), p. 64 & art. 7 Besluit getuigenbescherming (Stb. 2006, 21)

<sup>14</sup> Het voordeel is dat de arbitragezitting achter gesloten deuren kan plaatsvinden, hetgeen in het kader van de afscherming cruciaal is. Het nadeel is dat arbitragerechtspraak niet te raadplegen is, hetgeen in het kader van transparantie over jurisprudentievorming een gemiste kans is.

<sup>15</sup> Janssen (2013), p. 172.

<sup>16</sup> Art. 5 lid 2 en art. 7 lid 1 Besluit getuigenbescherming (Stb. 2006, 21)

<sup>17</sup> Nota van toelichting van het Besluit getuigenbescherming (Stb. 2006, 21)

<sup>18</sup> Zoals vermeld in hoofdstuk 1 heb ik inzage gekregen in de zogenoemde 'standaard overeenkomst' waarin de bepalingen staan opgesomd welke in meer of mindere mate terugkomen in elke beschermingsovereenkomst.

TGB volledig informeren over alle relevante feiten en omstandigheden (incl. zijn financiële situatie) en zich onthouden van het begaan van strafbare feiten. Daarnaast moet de getuige zich te allen tijde houden aan de geheimhoudingsplicht welke voortvloeit uit de overeenkomst, ook indien de overeenkomst wordt beëindigd.

De Staat heeft als plicht om alle veiligheid- en/of beschermingsmaatregelen te nemen die naar het oordeel van het TGB adequaat en passend zijn. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een (tijdelijke) nieuwe identiteit en/of een maandelijkse bijdrage (voor levensonderhoud, huisvesting of ziektekosten) voor zover dat noodzakelijk is voor de veiligheid van getuige. Belangrijk om op te merken is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen een financiële bijdrage in het kader van de feitelijke bescherming en een financiële beloning. Een financiële beloning is volgens de 'Aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken'<sup>19</sup> een ongeoorloofde toezegging, dit kan immers de bereidheid om te verklaren op een ongewenste manier beïnvloeden. Daarentegen worden afspraken over de bescherming – waaronder een maandelijkse bijdrage voor bijvoorbeeld levensonderhoud – formeel juridisch niet als toezegging gezien in de zin van de regeling. Dit brengt mee dat de officier van justitie niet gehouden is om informatie over de beschermingsmaatregelen toe te voegen aan de processtukken en de rechter-commissaris deze ook niet hoeft te toetsen.<sup>20</sup> De beschermingsmaatregelen hebben niet tot doel om langdurig te voorzien in het levensonderhoud van de getuige.<sup>21</sup> Uiteindelijk is het doel dat de getuige op termijn een zelfstandig, duurzaam en veilig nieuw bestaan weet op te bouwen. Zodra de dreiging tegen de te beschermen persoon is geëindigd worden de beschermingsmaatregelen stopgezet. Er rust op de overheid in dit geval immers geen bijzondere zorgplicht meer. In enkele gevallen kunnen de beschermingsmaatregelen voor het beëindigen van de dreiging en/of de termijn van de overeenkomst worden gewijzigd of zelfs worden beëindigd.<sup>22</sup> Het College kan hiertoe beslissen als de getuige de verplichtingen uit de overeenkomst niet (behoorlijk) nakomt, de getuige de maatregelen van het TGB afwijst, de noodzaak tot bescherming niet langer aanwezig is of een andere reden met zich meebrengt dat de beschermingsmaatregelen hun zin hebben verloren. Daarnaast kan de getuige op ieder moment zelf afzien van deelname aan het beschermingsprogramma. De getuige blijft overigens ongeacht de

---

<sup>19</sup> Inwerking getreden op 1 juni 2020, registratienummer 2020A003

<sup>20</sup> Janssen, *Strafblad* 2019/3

<sup>21</sup> Nota van toelichting van het Besluit getuigenbescherming (Stb. 2006, 21)

<sup>22</sup> *Ibid.*

beschermingsmaatregelen die voor hem getroffen zijn zelf mede verantwoordelijk voor zijn veiligheid.

## 2.4 Discussie en speculatie: (g)een villa op een onbewoond eiland?

Getuigenbescherming is in Nederland geen onbesproken thema. Vooral vanuit de advocatuur komen met regelmaat kritische geluiden over de getuigenbeschermingsovereenkomst. In het grote liquidatieonderzoek *Passage* voerden verschillende advocaten het verweer dat de financiële component van de getuigenbeschermingsmaatregelen een zodanige omvang kende dat deze een grote rol speelde bij de bereidheid van de kroongetuigen om te verklaren en deze daarom als een verkapte beloning aangemerkt moest worden.<sup>23</sup> Sommige spraken zelfs van een 'gekochte' verklaring. Daarnaast wordt veelvuldig aangevoerd dat (niet te controleren valt of) er verboden toezeggingen worden gedaan door het openbaar ministerie in de beschermingsovereenkomst en de verklaringen van de kroongetuige bovendien gebaseerd zijn op leugens om bescherming vanuit het TGB te kunnen krijgen, zo ook in het recente megaproces *Eris*.<sup>24</sup>

Deze kritiek komt onder meer voort uit gebrek aan transparantie: wat er achter gesloten deuren plaatsvindt is onduidelijk, zowel de inhoudelijke afspraken als het beschermingstraject zelf. De wet- en regelgeving ten aanzien van getuigenbescherming is schaars. Om precies te zijn is er aan getuigenbescherming één artikel gewijd: art. 226l Sv. Het Besluit getuigenbescherming is daarnaast voornamelijk procedureel van aard. In het Besluit is uitgewerkt hoe een beschermingsovereenkomst tot stand komt, maar een concreet kader dat aangeeft welke maatregelen genomen kunnen worden, de rechten en verplichtingen van de betrokkene en de beëindigingsgronden, ontbreken.<sup>25</sup> Dit wordt ingevuld in een vertrouwelijke overeenkomst tussen de Staat en de TBP. Buiten de direct betrokkenen draagt niemand kennis van de inhoud. Het gebrek aan inkadering in wet- en regelgeving kan de indruk wekken dat over elk onderdeel van de beschermingsovereenkomst kan worden onderhandeld, wat vanzelfsprekend niet tot minder discussie leidt. Daarnaast leidt het gebrek aan inkadering tot verregaande speculaties over de (toekomstige financiële) situatie van de TBP: veelal wordt verondersteld dat deze zich in luxe kan gaan baden of baadt op een tropische bestemming. Niets is minder waar,

---

<sup>23</sup> Janssen, *Strafblad* 2019/3

<sup>24</sup> Rechtbank Midden-Nederland 5 juli 2022 (onderzoek *Eris*), ECLI:NL:RBMNE:2022:2459 & repliek d.d. 21 februari 2022

<sup>25</sup> Crijns, Dubelaar & Pitcher, *NJB* 2018/93(22) & Janssen, *Strafblad* 2019/3

aldus (oud) hoofdofficier van justitie Bart Nieuwenhuizen.<sup>26</sup> Door de overheid wordt bovendien geen (algemene) informatie verstrekt over getuigenbescherming. Een simpele definitie of korte uitleg is onvindbaar. Artikel 226l Sv, het Besluit getuigenbescherming en de bijbehorende nota van toelichting is het enige dat van overheidswege gepubliceerd is.

## 2.5 Tussenconclusie

Getuigenbescherming is in Nederland wettelijk geregeld in art. 226l Sv en verder uitgewerkt in het Besluit getuigenbescherming en de Instructie getuigenbescherming (niet gepubliceerd). Voorstaande wet- en regelgeving bevat hoofdzakelijk procedurele regels en omschrijft verder niet welke maatregelen genomen kunnen worden en wat de rechten en verplichtingen van de getuige zijn. Het gebrek aan wet- en regelgeving wordt in de praktijk ingevuld door een civiele overeenkomst tussen de Staat en de getuige. Over de inhoud hiervan mag echter niet worden gesproken, de overeenkomst is onderhevig aan een geheimhoudingsclausule. Daarnaast wordt er door de overheid ook geen algemene informatie over getuigenbescherming naar buiten gebracht. Het gebrek aan transparantie resulteert in veel onduidelijkheid en verregaande speculaties over de gemaakte afspraken met de getuige. Dit is mede de oorzaak ervan dat discussies over beschermingsmaatregelen worden gevoerd in de zittingszaal van de strafzaak, daar waar die niet thuishoren.<sup>27</sup> Opvallend is dat de Nederlandse Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten een transparanter beleid voeren, ondanks de grote vertrouwelijkheid van het werk. Ieder jaar publiceren ze een verslag over de activiteiten van het jaar daarvoor teneinde zich in openbaarheid te verantwoorden naar de politiek en het publiek, vanzelfsprekend zonder het bekend maken van hun modus operandi of het delen van informatie die te herleiden valt naar een concreet dossier. Tevens wordt veel algemene informatie beschikbaar gesteld via de website zoals de taken van de diensten en het wettelijk kader waar ze zich aan moeten houden. In dat opzicht kan het stelsel getuigenbescherming nog veel leren van het motto van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst: "*Open waar het kan, gesloten waar het moet.*"

---

<sup>26</sup> 'Getuigenbescherming: geen luxelevens onder de zon', *Het Parool* 10 maart 2009

<sup>27</sup> Hoge Raad 23 april 2019 (*Passage*), ECLI:NL:HR:2019:600

## 3 Getuigenbescherming: Italië, Duitsland, Canada en Australië

### 3.1 Inleiding

Net als Nederland beschikken Italië, Canada, Duitsland en Australië over ruime kennis en ervaring op het gebied van getuigenbescherming. Per land bestaan echter verschillen hoe wordt omgegaan met transparantie over dit thema. Sommige landen schermen het getuigenbeschermingstraject bijna volledig af: wet- en regelgeving is minimaal ingekaderd en er wordt weinig tot niks door de overheid over gecommuniceerd. Er zijn daarentegen ook landen die de rechten en plichten van zowel degenen die aan beschermingsprogramma's deelnemen als degenen die bescherming bieden in de wet verduidelijken en daarnaast bijvoorbeeld verantwoording afleggen door middel van het publiceren van jaarverslagen. In dit hoofdstuk is door middel van open bronnen onderzocht wat er in Italië, Canada, Duitsland en Australië bekend is over het getuigenbeschermingstraject. Daarbij zal onderscheid worden gemaakt tussen gepubliceerde wet- en regelgeving en overige communicatie vanuit de overheid.

### 3.2 Italië

In Italië trad in 1991 de eerste wet in werking voor de bescherming van *collaborator della giustizia* of *pentito* (spijtoptanten of zogenoemde 'medewerkers van justitie'). De inwerkingtreding van de beschermingswet van 1991 was een van de oorzaken voor de plotselinge toename van het aantal spijtoptanten van de maffia.<sup>28</sup> Het beschermen van de *pentito* is zodoende een noodzakelijke voorwaarde geweest voor het grote succes van de strijd tegen de maffia.<sup>29</sup> Hoewel de beschermingswet dus als een groot succes werd bestempeld in de strijd tegen de maffia, kreeg het in de jaren daarna veel kritiek te verduren vanuit de samenleving.<sup>30</sup> Het getuigenbeschermingsprogramma zou voor spijtoptanten te aantrekkelijk zijn. Ze werden rijkelijk beloond voor hun medewerking waardoor er veel kritiek kwam op de geloofwaardigheid en de motieven van de getuigen.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Paoli (2008), p. 23

<sup>29</sup> In de periode 1988-1992 waren er 2.638 maffia gerelateerde moorden. Dit ging met meer dan de helft omlaag in de periode 1993-1997. In de periode 2013-2017 betroffen dit er (nog maar) 233. Via [statista.com/statistics/1092687/number-of-homicides-related-to-mafia-in-italy](https://www.statista.com/statistics/1092687/number-of-homicides-related-to-mafia-in-italy)

<sup>30</sup> Korten (2015), p. 130

<sup>31</sup> Ibid., p. 131

Derhalve werd de wet<sup>32</sup> in 2001 op bepaalde punten gewijzigd: de toelating van spijtoptanten aan het beschermingsprogramma werd aan strengere voorwaarden en criteria onderworpen.<sup>33</sup> Daarnaast werden ook *testimoni di giustizia*, zogenoemde 'getuigen van justitie', niet zijnde spijtoptanten, (in Nederland: getuigen onder voorwaarde van bescherming) toegelaten tot het beschermingsprogramma.<sup>34</sup> In 2018 kwam voorgaande wet voor getuigen van justitie te vervallen en werd er een aparte regeling voor hen ingevoerd.<sup>35</sup> Het doel van deze aparte bepaling is om de positie van getuigen van justitie beter te onderscheiden van spijtoptanten.<sup>36</sup> De uitgangspositie van spijtoptanten verschilt namelijk wezenlijk van getuigen van justitie. In tegenstelling tot spijtoptanten die zelf ernstige misdrijven hebben gepleegd en besluiten mee te werken met als doel strafvermindering te krijgen zijn getuigen van justitie doorgaans 'gewone burgers' die geen criminele betrokkenheid hebben bij het strafbare feit waarover ze verklaren maar besluiten zijn/haar plicht als burger te vervullen door informatie aan justitie te verstrekken en daarbij niet anoniem kunnen blijven terwijl er wel een substantiële dreiging ontstaat naar aanleiding van hun verklaringen. Volgens de wetgever moesten daarom andere rechten en plichten van toepassing zijn op getuigen van justitie.<sup>37</sup> Naast voormelde wet- en regelgeving is er verschillende (algemene) informatie te vinden over het getuigenbeschermingsprogramma in Italië. Zo is wettelijk vastgelegd dat er een speciaal gedeelte wordt gecreëerd op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken die, in duidelijke en gemakkelijk te begrijpen taal, algemene informatie bevat over de toepassing van het beschermingsprogramma voor getuigen van justitie alsmede de rechten en plichten die daarmee verband houden (art. 25 van L6/2018). Bovendien zijn via de website van het parlement en de nationale politie de verslagen van de *Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione* (de Centrale Commissie voor de vaststelling en toepassing van speciale beschermingsmaatregelen) over de activiteiten van het beschermingsprogramma

---

<sup>32</sup> Wetsbesluit van 15 januari 1991, nr. 8, met wijzigingen omgezet bij wet van 15 maart 1991, nr. 82, gewijzigd bij wet 13 februari 2001, nr. 45 (*Decreto Legge 15 gennaio 1991, n.8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n.82, come modificata dalla legge 13 febbraio 2001 n. 45*), zal verder aangehaald worden als DL 82/1991.

<sup>33</sup> Parrini (2007) '*Collaboratori e testimoni di giustizia: aspetti giuridici e sociologici*', La Rivista Assegnazioni Dipartimentali per la Ricerca (AdiR) / Het tijdschrift van Departementale Toewijzingen voor Onderzoek

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Wet van 11 januari 2018, n. 6 (*disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia*)

<sup>36</sup> 'DISPOSIZIONI PER LA PROTEZIONE DEI TESTIMONI DI GIUSTIZIA (AS 2740). SCHEDA DI SINTESI', [avvisopubblico.it](http://avvisopubblico.it)

<sup>37</sup> Ibid.



te raadplegen. De Centrale Commissie is wettelijk verplicht tweemaal per jaar een verslag te verstrekken aan het parlement, die vervolgens op de website worden gepubliceerd.<sup>38</sup>

### *Wet- en regelgeving*

De wet voor spijtoptanten en de wet voor getuigen van justitie zijn beide zeer uitvoerig. Naast de procedurele vereisten staan – in tegenstelling tot de Nederlandse wet- en regelgeving – ook de voorwaarden en criteria voor spijtoptanten en getuigen van justitie in de wet omschreven. Spijtoptanten komen op grond van art. 9 DL 82/1991 in aanmerking voor het beschermingsprogramma wanneer de afgelegde verklaringen hen in ernstig en actueel gevaar brengen en normale beveiligingsmaatregelen niet volstaan. De verklaring moet betrekking hebben op ernstige misdaden, in het bijzonder strafbare feiten die zijn gepleegd met het oog op terrorisme of ondermijning van de rechtsorde alsmede deelneming aan een criminele organisatie of ontvoering.<sup>39</sup> Daarnaast moet de verklaring betrouwbaar zijn, een nieuw karakter hebben, van aanzienlijk belang lijken voor de ontwikkelingen van het onderzoek of de vervolging en binnen een termijn van 180 dagen zijn afgelegd.<sup>40</sup> De termijn begint te lopen vanaf het moment dat de getuige zich bereid heeft verklaard tot medewerking aan justitie.<sup>41</sup> Het merendeel van deze criteria zijn niet van toepassing op getuigen van justitie.<sup>42</sup>

De Centrale Commissie beslist, op voordracht van de zaaksofficier van justitie waarin de verklaringen gebruikt moeten gaan worden, over de toelating tot het beschermingsprogramma alsmede de inhoud en duur van de concrete maatregelen.<sup>43</sup> De Centrale Commissie valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en is samengesteld uit een voorzitter, de staatssecretaris van binnenlandse zaken, een landsadvocaat, een rechter en een officier van justitie en meerdere ambtenaren en functionarissen. Deze zijn allen niet werkzaam bij instanties die onderzoeken verrichten naar strafbare feiten die betrekking hebben op georganiseerde criminaliteit in het kader van de maffia en/of terrorisme.<sup>44</sup> Om latere onduidelijkheden zoveel mogelijk te voorkomen, moet de (zaaks)officier van justitie, voordat het een voorstel doet aan de Centrale Commissie, aan de

---

<sup>38</sup> Art. 16 DL 82/1991; art. 27 lid 1 L6/2018

<sup>39</sup> Art. 9 lid 2 DL 82/1991

<sup>40</sup> Art. 9 lid 3 DL 82/1991; Art. 16-quarter lid 1 DL 82/1991

<sup>41</sup> Art. 16-quarter lid 1 DL 82/1991

<sup>42</sup> Art. 2 L 6/2018

<sup>43</sup> Art. 11 lid 1 DL 82/1991

<sup>44</sup> Art. 9 lid 1 sub a L 6/2018

getuigen uitleggen welke verplichtingen er op hem zullen rusten. De spijtoptant is ingevolge artikel 12 van de wet onder meer verplicht om alle informatie te verschaffen over zijn burgerlijke staat, familie, vermogenstoestand alsmede zijn wettelijke of door de rechter opgelegde verplichtingen. Daarnaast moet hij of zij: de voorgeschreven veiligheidsmaatregelen na leven dan wel actief uitvoeren, meewerken aan verhoren tijdens het onderzoek en op zitting, de (overeengekomen) wettelijke verplichtingen naleven, geen informatie delen met iemand behalve politie, gerechtelijke autoriteiten of zijn advocaat, het contact met criminelen vermijden alsmede een volledige opgave doen van al zijn bezittingen en al het geld afkomstig van illegale activiteiten overhandigen.<sup>45</sup> De wettelijke verplichtingen van getuigen van justitie zijn beknopter vastgelegd. Ingevolge art. 13 lid 2 van de bepaling uit 2018 verbindt de betrokkene zich om alle zijn ter kennis gekomen informatie over het betreffende misdrijf te delen met de autoriteiten, hierover geen verklaring af te leggen aan anderen, de veiligheidsvoorschriften na te leven, gegevens die zijn identiteit of woonplaats kunnen onthullen niet bekend te maken en niet zonder toestemming terug te keren naar de plaats van herkomst. De getuigen van justitie moet daarnaast actief meewerken aan de uitvoering van de beschermingsmaatregelen. In beide gevallen kunnen de maatregelen pas worden toegekend als de getuige een overeenkomst ondertekenend waarin de aangevane verplichtingen zijn vastgelegd.<sup>46</sup>

De Centrale Commissie kan te allen tijde de beschermingsmaatregelen intrekken of wijzigen in verband met de actualiteit, de omvang en de ernst van de dreiging, de geschiktheid van de genomen beschermingsmaatregelen, het gedrag van de betrokken persoon en de naleving van de aangevane verplichtingen.<sup>47</sup> De concrete omstandigheden van het geval zijn cruciaal bij de beoordeling hiervan. Daarnaast kunnen de maatregelen worden gewijzigd of ingetrokken in geval een getuige van justitie expliciet afziet van de beschermingsmaatregelen of het aanbod van passend werk of geschikte zakelijke mogelijkheden weigert te aanvaarden.<sup>48</sup> In bepaalde gevallen heeft de Centrale Commissie echter geen discretionaire bevoegdheid en moeten de beschermingsmaatregelen onmiddellijk worden ingetrokken. Hier is sprake van als een spijtoptant niet meewerkt aan de verhoren of enige andere onderzoekshandeling (met inbegrip van het proces-verbaal indien dat niet binnen 180 dagen tot stand komt), zijn bezittingen niet

---

<sup>45</sup> Art. 12 lid 2 sub a t/m 3 DL 82/1991

<sup>46</sup> Art. 12 lid 2 DL 82/1991 & art. 13 lid 2 L 6/2018

<sup>47</sup> Art. 13-quarter lid 1 DL 82/1991 & art. 13 lid 3 L 6/2018

<sup>48</sup> Art. 13 lid 3 L 6/2018

opgeeft of strafbare feiten pleegt die erop wijzen dat betrokkene teruggekeerd is in het criminele circuit.<sup>49</sup>

De 'bijzondere beschermingsmaatregelen' worden uitgevoerd door de *Servizio centrale di protezione* (de Centrale Beschermingsdienst)<sup>50</sup> en bestaan uit beschermende maatregelen (onder meer relocatie en verandering van de personalia), economische maatregelen en maatregelen gericht op sociale en arbeidsre-integratie. De bijzondere beschermingsmaatregelen worden van geval tot geval vastgesteld en houden rekening met de concrete situatie.<sup>51</sup> Voor een spijtoptant omvatten de economische maatregelen bijvoorbeeld kosten voor onderdak, medische kosten en kosten voor levensonderhoud indien betrokkene hier niet zelf in kan voorzien. De hoogte van de onderhoudsvergoeding en aanvullende toelagen worden vastgesteld door de Centrale Commissie en mag niet meer bedragen dan vijfmaal de sociale uitkering als bedoeld in art. 3 lid 6 en 7 van de wet  *riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare* (hervorming van het verplichte en aanvullende pensioenstelsel).<sup>52</sup> Het (financiële) uitgangspunt bij getuigen van justitie is het zogenoemde 'life for life' principe, wat betekent dat ze streven naar een reproductie van de eerdere levensomstandigheden.<sup>53</sup> Om een economische situatie te garanderen die gelijkwaardig is aan de reeds bestaande, wordt onder meer voorzien in vergoeding van medische kosten, inkomstenderving, rechtsbijstand, vergoeding van incidentele kosten in verband met bescherming, een eenmalige schadevergoeding voor geleden psychische en lichamelijke schade en indien betrokkene gedwongen wordt (permanent) te verhuizen de aankoop van een woning.<sup>54</sup> Hetgeen kan betekenen dat de Staat een villa met zwembad aankoopt, indien dit de reeds bestaande situatie was. In beginsel wordt echter altijd voorrang gegeven aan het waarborgen van verblijf in de plaats van herkomst en de voortzetting van de huidige werkzaamheden. Maatregelen gericht op verplaatsing naar een beschermde locatie of de wijziging van persoonsgegevens worden bij uitzondering genomen, wanneer de andere vormen van bescherming volstrekt ontoereikend zijn.<sup>55</sup> De (mogelijke) economische maatregelen voor getuigen van justitie verschillen daarmee aanzienlijk van spijtoptanten.

---

<sup>49</sup> Art. 13-quarter lid 2 DL 82/1991

<sup>50</sup> Art. 14 DL 82/1991

<sup>51</sup> Art. 13 lid 5 DL 82/1991 & art. 4 lid 1 L 6/2018

<sup>52</sup> Art. 13 lid 6 DL 82/1991

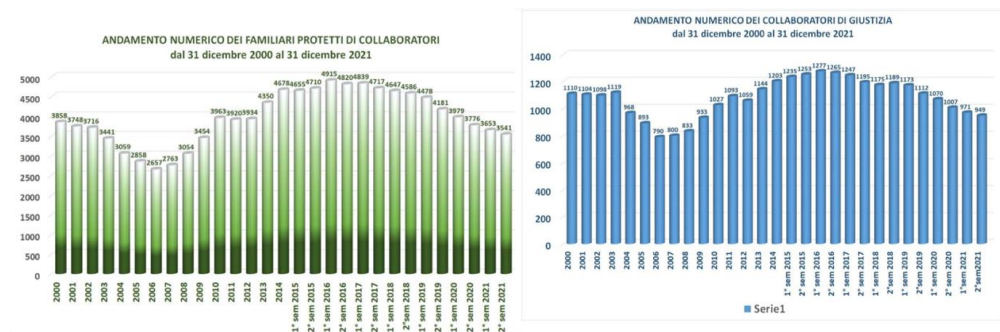
<sup>53</sup> Art. 4 lid 2 L 6/2018

<sup>54</sup> Art. 6 L 6/2018

<sup>55</sup> Art. 4 lid 2 L 6/2018

*Informatievoorziening vanuit de overheid*

In de halfjaarlijkse verslagen (*relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione sulle loro efficacia e sulle modalita generali di applicazione*) van de Centrale Commissie wordt uitleg gegeven over de bijzondere beschermingsmaatregelen, de doeltreffendheid hiervan en de algemene wijze van toepassing, zonder vermelding van namen (art. 16 lid 1 DL 82/1991; art. 27 lid 1 L6/2018). De verslagen zijn verdeeld in drie onderdelen. Het eerste onderdeel heeft betrekking op de activiteiten van de Centrale Commissie en wordt verduidelijkt aan de hand van statistieken, bijvoorbeeld hoeveel spijtoptanten zijn toegelaten tot het getuigenbeschermingsprogramma. In het jaar 2021 betroffen dit er 83.<sup>56</sup> Belangrijk om daarbij te vermelden is dat de totale beschermde populatie op 31 december 2021 bestond uit een totaal van 4755 personen: 949 spijtoptanten met 3.541 gezinsleden en 56 getuigen van justitie met 209 familieleden (*zie de diagrammen uit het jaarverslag 2021 hieronder*).



In het eerste onderdeel worden daarnaast (mogelijke) aanpassingen van wet- en regelgeving of nieuwe resoluties van de Centrale Commissie besproken. In het tweede onderdeel van het verslag staat de uitvoering van beschermingsprogramma centraal. Er wordt onder meer ingegaan op de welzijnsmaatregelen in het beschermingsprogramma zoals medische of psychologische bijstand, hoe wordt omgegaan met minderjarigen onder bescherming, sociale en beroepsmatige re-integratie en de verschillende operationele beschermingseenheden. In het derde en tevens laatste onderdeel worden de nieuwe uitdagingen besproken op het gebied van bescherming. Daarbij kan gedacht worden aan het internet en sociale media, slimme EU-grenzen en daarmee samenhangende biometrische risico's, de gevolgen van het coronavirus

<sup>56</sup> Relazione sulle speciali misure di protezione nei confronti dei collaboratori e dei testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione (Anno 2021, doc. XCI, n. 2) (p. 10)

en de psychologische impact van isolatie.<sup>57</sup> Het verslag wordt gezien als een middel om het getuigenbeschermingsprogramma in Italië transparanter te maken.<sup>58</sup>

### 3.3 Duitsland

Duitsland is verdeeld in zestien deelstaten welke alle zelfstandig opereren. De deelstaten beschikken over wetgevende bevoegdheden, tenzij het domein binnen de exclusieve wetgevende macht van de federale overheid valt. Dit is onder meer het geval in het kader van getuigenbescherming. De federale overheid heeft in 2001 met de *Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen*, ook wel bekend als de *Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz* of ZSHG, een centrale wettelijke basis gecreëerd voor getuigenbescherming welke door iedere deelstaat zelfstandig wordt uitgevoerd. De ZSHG is nader uitgewerkt in de gezamenlijke richtlijnen van de deelstaten<sup>59</sup>, die niet (meer) gepubliceerd zijn.<sup>60</sup> In Duitsland wordt prioriteit gegeven aan de afscherming en vertrouwelijkheid van het getuigenbeschermingstraject.<sup>61</sup> Informatie met betrekking tot de uitvoering van getuigenbescherming wordt om deze reden door de autoriteiten gerubriceerd.<sup>62</sup> Afgezien van de ZSHG is er zodoende geen overheidsinformatie beschikbaar over het Duitse getuigenbeschermingsprogramma.<sup>63</sup>

#### *Wet- en regelgeving*

De ZSHG bevat besluitvormings- en uitvoeringsbepalingen, algemene criteria voor opname in en beëindiging van het getuigenbeschermingsprogramma, enkele beschermingsmaatregelen welke genomen kunnen worden en een

---

<sup>57</sup> Relazione sulle speciali misure di protezione nei confronti dei collaboratori e dei testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione (Anno 2021, doc. XCI, n. 2) (p. 3)

<sup>58</sup> Allum & Fyfe (2008), p. 98

<sup>59</sup> Gemeinsame Richtlinien der Innenminister/-senatoren und der Justizminister/-senatoren der Länder zum Schutz gefährdeter Zeugen (Staatsanzeiger für das Land Hessen, 08. März 1999, 705 f.. )

<sup>60</sup> Hoewel verschillende auteurs verwijzen naar de gezamenlijke richtlijnen (onder meer Kortens (2015)) heb ik deze na zeer uitgebreid onderzoek niet kunnen vinden in open bronnen.

<sup>61</sup> Siegismund (2009), p. 56

<sup>62</sup> Siegismund (2009), p. 56

<sup>63</sup> Das Justizministerium der USA hat schon früh über allgemeine Inhalte und Ziele des Zeugenschutzes berichtet. Eine Internetseite informiert über Fallzahlen und organisatorische Aspekte sowie über Erfolge des Zeugenschutzes bei der Bekämpfung von Kriminalität. *Eine derartige Kampagne sucht man in Deutschland vergebens.* (Mischkewitz (2014), p. 178)

geheimhoudingsplicht. Hier wordt – net als in Nederland – verder invulling aan gegeven in de overeenkomst tussen de Staat en de getuige. Een getuige komt op basis van de ZSHG in aanmerking voor bescherming indien er als gevolg van het afleggen van een verklaring gevaar bestaat voor zijn leven, lichaam, gezondheid, vrijheid of vermogen en hij – psychologisch – geschikt wordt geacht voor de beschermingsmaatregelen.<sup>64</sup> De verklaringen moeten daarnaast een belangrijke bijdrage leveren aan de vaststelling van de feiten in het strafproces of het opsporen van de verdachte. Kortom, zonder de verklaringen van de getuige zou de vaststelling van de feiten of het opsporen van de verdachte niet mogelijk zijn of aanzienlijk worden belemmerd.<sup>65</sup> In tegenstelling tot de meeste landen beperkt de ZSHG zich niet tot een bepaalde categorie strafbare feiten, zoals ‘georganiseerde criminaliteit’ en ‘terrorisme’.<sup>66</sup> Niettemin wordt er in de wetsgeschiedenis vanuit gegaan dat getuigenbescherming alleen aan de orde komt indien er sprake is van een ernstig strafbaar feit.<sup>67</sup> Dit wordt eveneens benadrukt in art. 2 lid 2 van de ZSHG: bij de beslissing tot beschermingsmaatregelen wordt rekening gehouden met de ernst van het feit, de mate van gevaar, de rechten van de verdachte en de gevolgen van de maatregelen. Als een getuige niet in aanmerking komt voor getuigenbescherming omdat niet aan alle voorwaarden uit art. 1 van de ZSHG is voldaan, doch bescherming wel noodzakelijk wordt geacht, kunnen er beschermingsmaatregelen worden getroffen op basis van de *allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht*.<sup>68</sup> Dit betreft algemene wetgeving ten behoeve van de openbare orde en veiligheid en is vergelijkbaar met het Nederlandse stelsel bewaken en beveiligen.<sup>69</sup>

De *Zeugenschutzdienststelle* van de betreffende *Landeskriminalamt* (getuigenbeschermingsdienst van de politie op deelstaatniveau, LKA) beslist over opname in en beëindiging van het beschermingsprogramma.<sup>70</sup> De getuigenbeschermingsdienst is niet betrokken bij strafrechtelijke onderzoeken en is derhalve volledig onafhankelijk van andere teams binnen de politie en het openbaar ministerie.<sup>71</sup> In beginsel vindt getuigenbescherming plaats op deelstaatniveau, alleen in uitzonderlijke gevallen verleent de *Zeugenschutzdienststelle* van het *Bundeskriminalamt*

---

<sup>64</sup> Art. 1 lid 1 ZSHG

<sup>65</sup> Art. 1 lid 1 ZSHG

<sup>66</sup> Zimmermann (2011), p. 25

<sup>67</sup> Korten (2015), p. 176

<sup>68</sup> Ibid., p. 184

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Art. 2 lid 2 ZSHG

<sup>71</sup> Crijns (2017), p. 209

(getuigenbeschermingsdienst van de politie op bondsniveau, BKA) getuigenbescherming.<sup>72</sup> Totdat de strafprocedure definitief is afgerond moet het openbaar ministerie echter instemmen met de aanvang en de beëindiging van het getuigenbeschermingstraject.<sup>73</sup> Het openbaar ministerie heeft verder geen rol in het getuigenbeschermingstraject. Dit is te herleiden naar de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het Duitse opsporingsonderzoek. Hoewel formeel de officier van justitie hiervoor verantwoordelijk is, heeft in de praktijk doorgaans de politie de (feitelijke) leiding.<sup>74</sup>

Op grond van art. 2 lid 3 van de ZSHG worden de genomen besluiten en beschermingsmaatregelen vastgelegd in een dossier, welk wordt bewaard. De dossiers zijn geheim en maken derhalve geen deel uit van het procesdossier. Wanneer wordt besloten om een getuige op te nemen in het beschermingsprogramma wordt er een overeenkomst gesloten waarin de rechten en plichten van beide partijen worden neergelegd.<sup>75</sup> Een van deze verplichtingen is de geheimhoudingsplicht op grond van art. 3 van de ZSHG voor eenieder die bij getuigenbescherming betrokken is. Uitgezonderd van voormeld artikel zijn in de ZSHG – voor beide partijen – geen verplichtingen opgenomen en worden deze (net als in Nederland) verder gedefinieerd in de overeenkomst. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het getuigenbeschermingsprogramma ligt tevens bij het gespecialiseerde getuigenbeschermingsteam van de politie.<sup>76</sup> Op basis van de ZSHG en de gezamenlijke richtlijnen zijn er verschillende maatregelen die kunnen worden getroffen in het kader van getuigenbescherming. De getuigenbeschermingsdienst kan onder meer van openbare en niet-openbare instanties (zogenoemde 'niet-overheidsinstanties') vereisen dat zij persoonsgegevens van de getuige afschermen of niet doorgeven<sup>77</sup> alsmede een tijdelijke wijziging van de identiteit van de getuige doorvoeren<sup>78</sup>. Verder kan hij een vergoeding uitkeren voor zover dat noodzakelijk is voor de bescherming en de persoon hier niet zelf in kan voorzien. Dit kan worden teruggevorderd wanneer blijkt dat de uitkering is toegekend op basis van onjuiste informatie hetgeen bewust moet zijn verstrekt door de getuige.<sup>79</sup>

---

<sup>72</sup> Korten (2015), p. 163

<sup>73</sup> Art. 2 lid 4 ZSHG

<sup>74</sup> Korten (2015), p. 187

<sup>75</sup> Korten (2015), p. 173

<sup>76</sup> Art. 2 lid 1 ZSHG

<sup>77</sup> Art. 4 ZSHG

<sup>78</sup> Art. 5 ZSHG

<sup>79</sup> Art. 8 ZSHG & Korten (2015), p. 178

Overeenkomstig art. 1 lid 4 van de ZSHG kunnen de beschermingsmaatregelen worden beëindigd indien niet (meer) wordt voldaan aan de voorwaarden uit art. 1 lid 1 tot en met 3 van de ZSHG. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de dreiging ophoudt te bestaan. In de gezamenlijke richtlijnen zijn de beëindigingsgronden nader uitgewerkt. Zo kunnen de maatregelen worden ingetrokken wanneer de getuige weigert om mee te werken of zich herhaaldelijk in strijd met de overeenkomst gedraagt.<sup>80</sup> Desalniettemin is de beslissing tot het daadwerkelijk beëindigen van de beschermingsmaatregelen afhankelijk van verschillende factoren, zoals de ernst van de overtreding en de mate van gevaarstelling voor de getuige.<sup>81</sup> Indien wordt besloten tot beëindiging van het getuigenbeschermingsprogramma maar de betrokkene nog steeds in gevaar is, valt deze onder de algemene politie- en openbare orde wet en kunnen op basis hiervan maatregelen worden getroffen ter afwending van het gevaar.

#### *Discussie door gebrek aan informatie*

In Duitsland speelt een soortgelijke discussie als die we in Nederland kennen. Zoals hierboven al kort is toegelicht is er naast de ZSHG geen informatie beschikbaar over het getuigenbeschermingsprogramma in Duitsland. Een realistisch beeld van getuigenbescherming ontbreekt hierdoor in Duitsland: dit wordt grotendeels gevormd door Hollywood.<sup>82</sup> In het proefschrift *'Das staatliche Zeugenschutzprogramm in Deutschland. Übersicht, Analyse der Rechtslage und Problemfelder des polizeilichen Zeugenschutzes'* door Mischkewitz (2014)<sup>83</sup> werd de conclusie getrokken dat de vergaring van en toegang tot gegevens over getuigenbescherming moet worden verbeterd omwille van het informeren van de samenleving, vanzelfsprekend met inachtneming van de individuele vertrouwelijkheidsbelangen van de betrokkene.<sup>84</sup> Voorlichting op het gebied van getuigenbescherming vindt namelijk slechts in (zeer) beperkte mate plaats. Het zou in het belang van de betrokken instanties zijn om op passende wijze empirische gegevens over getuigenbescherming te verzamelen en te publiceren om de doeltreffendheid van beschermingsmaatregelen van de overheid aan te tonen. Het presenteren van getuigenbescherming als *"een uitweg uit criminele structuren of een effectieve bescherming van getuigen van ernstige misdrijven"* kan volgens Mischkewitz leiden tot een grotere acceptatie en tot de werving van

---

<sup>80</sup> Art. 7.5 gezamenlijke richtlijnen & Korten (2015), p. 180

<sup>81</sup> Korten (2015), p. 180

<sup>82</sup> 'Ausgeliefert und ohnmächtig im Zeugenschutzprogramm', Welt 22 juli 2017

<sup>83</sup> Andreas Mischkewitz studeerde criminologie aan de Humboldt Universiteit in Berlijn van 1989 tot 1993. Sinds 1993 werkt hij als politieagent bij de Landeskriminalamt Brandenburg.

<sup>84</sup> Mischkewitz (2014), p. 179



getuigen, in het bijzonder via informatie in de media en vakliteratuur.<sup>85</sup> Een transparante aanpak mag niet worden verward met het onthullen van tactieken en details over de uitvoering van het getuigenbeschermingsprogramma, de zogenoemde *modus operandi*.<sup>86</sup> Voor het bewerkstelligen van een transparante aanpak is het noodzakelijk dat door middel van interne (binnen wetshandhavinginstanties en justitie) en externe publieksvoorlichting de relevantie van getuigenbescherming wordt benadrukt en de doelstellingen en grenzen daarvan op een informatieve wijze worden uitgelegd.<sup>87</sup> Om dit te bewerkstelligen moet de overheid actieve maatregelen nemen en mag de publieke beeldvorming over getuigenbescherming niet worden overgelaten aan mediaberichten en Hollywoodregisseurs.<sup>88</sup> Een verplichting tot verslaglegging aan de *Generalstaatsanwaltschaften* (het parket van de procureur-generaal) of de *Bundesanwaltschaft* (het federaal parket) zou hiervoor een geschikt middel zijn.<sup>89</sup> Bovendien kan dit een goede gelegenheid zijn om het publiek inzicht te geven in de reële wereld van getuigenbescherming, die vaak in strijd is met berichten in de media: getuigenbescherming gaat niet samen met een zonnige schuilplaats op een eiland én vrijwillige medewerking van de getuige is voor getuigenbescherming noodzakelijk.<sup>90</sup>

### 3.4 Canada

Vanaf 1984 beschikte de *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) over een getuigenbeschermingsprogramma, hoofdzakelijk als hulpmiddel in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.<sup>91</sup> Desalniettemin besloot de politiek na een reeks van klachten en problemen omtrent dit getuigenbeschermingsprogramma dat er een wettelijke basis diende te komen om zoveel mogelijk misverstanden en onduidelijkheden te voorkomen.<sup>92</sup> In Canada werd daarom in 1996 de eerste wettelijke basis gecreëerd voor een federaal getuigenbeschermingsprogramma: de *Witness Protection Program Act* (WPPA).<sup>93</sup> De WPPA wordt beheerd door de

---

<sup>85</sup> Mischkewitz (2014), p. 178

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Korten (2015), p. 201

<sup>92</sup> Ibid., p. 202

<sup>93</sup> Een aantal provincies, waaronder Quebec, hebben eigen wetgeving gecreëerd met betrekking tot getuigenbescherming. Er worden daardoor meerdere getuigenbeschermingsstelsels gehanteerd in Canada. In dit onderzoek zal derhalve alleen de federale wet worden besproken.

RCMP: zowel de besluitvorming als de uitvoering is in handen van de politie. De (politieke) eindverantwoordelijke is de *Minister of Public Safety and Emergency Preparedness*. In 2013 is de WPPA op bepaalde punten gewijzigd en aangevuld met de inwerkingtreding van de *Safer Witnesses Act (SWA)*.<sup>94</sup>

De WPPA is zeer uitvoerig: het bestaat uit ruim 21 wettelijke bepalingen waarin het getuigenbeschermingstraject gedetailleerd uiteen wordt gezet. Van overheidswege is er daarnaast een goede informatievoorziening over het thema getuigenbescherming. Via de website van de RCMP is deze informatie te raadplegen. Onder de sectie 'Witness protection' wordt in begrijpelijke taal een algemene uitleg gegeven over getuigenbescherming in Canada.<sup>95</sup> Eveneens bevindt zich op deze pagina een verwijzing naar de jaarverslagen van de RCMP en het *Federal Witness Protection Program Advisory Committee* (het comité).

#### *Wet- en regelgeving*

In de WPPA zijn – kort gezegd – de criteria omschreven voor de toelating tot het beschermingsprogramma (inclusief de factoren die daarbij in overweging worden genomen), de grondslagen voor getuigenbescherming en de verplichtingen die daarmee samenhangen voor beide partijen, een niet-limitatieve opsomming van de mogelijke beschermingsmaatregelen en meerdere bepalingen welke openbaarmaking van informatie strafbaar stellen. De vraag of iemand kan worden toegelaten tot het beschermingsprogramma op grond van de WPPA hangt af van verschillende factoren. In art. 2 van de WPPA is vastgelegd dat personen jegens wie veiligheidsrisico's zijn ontstaan als gevolg van hun medewerking aan (a) het strafproces of (b) de nationale veiligheids-, defensie- of beveiligingsorganisatie, in aanmerking komen voor getuigenbescherming. Daarnaast komen tevens personen in aanmerking die gevaar lopen als gevolg van hun relatie of band met de onder (a) of (b) genoemde personen. Er worden verschillende factoren in overweging genomen om te beslissen of een getuige kan worden toegelaten tot het beschermingsprogramma. Hierbij kan gedacht worden aan de aard van het gevaar, het belang van medewerking van de getuige, de waarschijnlijkheid dat de getuige zich kan aanpassen aan het beschermingsprogramma (de geschiktheid van de getuige) alsmede de kosten om de getuige in het beschermingsprogramma te houden.<sup>96</sup> Indien een getuige niet voldoet aan de criteria voor opname of deze niet het getuigenbeschermingsprogramma in wil kunnen *alternative measures*

---

<sup>94</sup> Safer Witnesses Act (S.C. 2013, c. 29)

<sup>95</sup> Raad te plegen via <https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/witness-protection>

<sup>96</sup> Art. 7 WPPA

worden getroffen, zoals het verstrekken van een geldbedrag zodat de getuige zelf zijn bescherming kan regelen.<sup>97</sup>

Wanneer er positief wordt besloten op het toetreden van de getuige tot het beschermingsprogramma wordt er een overeenkomst opgesteld tussen de commissaris van de RCMP en de getuige. De getuige wordt pas toegelaten tot het beschermingsprogramma wanneer de overeenkomst daadwerkelijk is ondertekend.<sup>98</sup> In de overeenkomsten worden de verplichtingen van beide partijen vastgelegd. De verplichtingen zijn nader geconcretiseerd in art. 8 van de WPPA. Van de kant van de commissaris wordt verwacht dat hij alle redelijke maatregelen zal nemen die nodig zijn om de beschermde persoon de in de overeenkomst bedoelde bescherming te bieden. De verplichtingen van de getuige zijn uitgebreider geformuleerd en omvatten onder meer het verstrekken van informatie en het verlenen van de vereiste medewerking in verband met het onderzoek of de vervolging, het aanvaarden en uitvoeren van verzoeken door de RCMP in het kader van zijn bescherming, het onthouden van criminele activiteiten of activiteiten die de veiligheid van het programma in gevaar brengen en het nakomen van alle wettelijke verplichtingen, met inbegrip van verplichtingen betreffende het gezag over en het onderhoud van kinderen. De (wettelijke) concretisering van de verplichtingen zorgt ervoor dat voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst duidelijk is wat er van de betrokkene verwacht wordt en waar hij of zij op kan rekenen vanuit de dienst getuigenbescherming. Dit voorkomt discussies ten tijde van (en na) het sluiten van de overeenkomst.<sup>99</sup> Daarnaast geldt er een geheimhoudingsplicht voor alle betrokken partijen, uitzonderingen daargelaten.<sup>100</sup> Het is dan ook verboden om direct of indirect informatie openbaar te maken over de (gewijzigde) identiteit of de locatie van de beschermde persoon, de middelen en methoden waarmee beschermde personen worden beschermd en de identiteit en de rol van personen werkzaam bij de afdeling getuigenbescherming.<sup>101</sup> Eenieder die zich in grove mate schuldig maakt aan het voorgaande kan, tot een boete van ten hoogste 50,000 dollar, een gevangenisstraf van vijf jaar, of beide, worden veroordeeld.<sup>102</sup>

Welke beschermingsmaatregelen genomen worden is afhankelijk van de concrete situatie, getuigenbescherming blijft immers maatwerk. Art. 2 van de WPPA geeft

---

<sup>97</sup> Korten (2015), p. 208

<sup>98</sup> Art. 6 lid 1 sub c WPPA

<sup>99</sup> Korten (2015), p. 206

<sup>100</sup> Zie voor een uitzondering op de geheimhoudingsplicht de artikelen 11.1 WPPA e.v.

<sup>101</sup> art. 11 (1) WPPA

<sup>102</sup> Art. 21 WPPA

een niet-limitatieve opsomming van beschermingsmaatregelen die genomen kunnen worden. Dit kan bestaan uit relocatie, het regelen van huisvesting, een identiteitswijziging, begeleiding, financiële steun teneinde de veiligheid alsmede de herintegratie of zelfvoorziening van de betrokkene te vergemakkelijken. In beginsel is getuigenbescherming in Canada een levenslang traject.<sup>103</sup> Zelfs nadat het beschermingstraject feitelijk is afgerond kan een getuige "*in geval van nood altijd een beroep doen op de RCMP*".<sup>104</sup> Niettemin kan de bescherming vroegtijdig beëindigd worden op verzoek van de beschermde persoon op basis art. 8.1 of door commissaris van de RCMP op basis van art. 9 van de WPPA. De commissaris kan besluiten tot het beëindigen van de bescherming wanneer er sprake is van (a) onvolledige of onjuiste informatie op basis waarvan de getuige is toegelaten tot het programma of (b) een opzettelijke en wezenlijke inbreuk van de verplichtingen uit de overeenkomst.<sup>105</sup>

#### *Informatievoorziening vanuit de overheid*

Om transparantie in het kader van getuigenbescherming te waarborgen is in art. 16 van de WPPA een verslagleggingsplicht opgenomen. Op grond van voormeld artikel moet de commissaris van de RCMP elk jaar een rapport verstrekken aan het parlement (via de Minister of Public Safety) over de activiteiten van het programma in het voorgaande jaar. Informatie over het getuigenbeschermingsprogramma wordt op die manier regelmatig geregistreerd en biedt daarmee de mogelijkheid om de werking van het programma nauwkeurig te kunnen evalueren.<sup>106</sup> De RCMP streeft ernaar zoveel mogelijk informatie te verstrekken aan het Canadese publiek zonder de doeltreffendheid en de veiligheid van het beschermingsprogramma aan te tasten.<sup>107</sup> Het rapport bevat onder meer statistieken over de aantallen welke zijn toegelaten tot het programma of deze hebben verlaten en een overzicht van de gemaakte kosten. In de periode 2020-21 zijn er bijvoorbeeld:

- 19 zaken beoordeeld voor toelating op basis van de in art. 7 WPPA beschreven factoren;
- 10 mensen toegelaten tot het beschermingsprogramma;
- 14 beschermde personen die het beschermingsprogramma vrijwillig hebben verlaten;

---

<sup>103</sup> Korten (2015), p. 207

<sup>104</sup> Korten (2015), p. 222

<sup>105</sup> Art. 9 lid 1 sub a & sub b WPPA

<sup>106</sup> Dandurand (2010), p. 39

<sup>107</sup> Het raadplegen van de jaarverslagen kan via: <https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/annual-reports-the-federal-witness-protection-program>

- o Geen zaken die niet-vrijwillig werden beëindigd door de commissaris op basis van art. 9 WPPA.

Daarnaast verstrekt het comité (bestaande uit onafhankelijke deskundigen) ieder jaar een adviesrapport aan de commissaris met aanbevelingen over zaken die verband houden met de effectiviteit en doelmatigheid van het beschermingsprogramma.<sup>108</sup>

### 3.5 Australië

In 1994 werd in Australië de *Witness Protection Act* (WPA) ingevoerd welke de wettelijke basis vormt voor het *National Witness Protection Program* (NWPP).<sup>109</sup> De wet maakt het mogelijk bescherming en bijstand te verlenen aan getuigen en andere personen waarvan is vastgesteld dat zij gevaar lopen. De WPA is zeer omvangrijk: bestudering hiervan resulteert in een bijna volledig beeld van het Australische getuigenbeschermingstraject. Verdere informatie hierover is te vinden op het *Transparency Portal*, een webpagina van de Australische overheid waar publiek beschikbare informatie te raadplegen is. Op de website worden onder meer de jaarverslagen van het NWPP gepubliceerd.

#### *Wet- en regelgeving*

Op grond van de WPA kunnen getuigen tot het NWPP worden toegelaten en verwijderd; nieuwe identiteiten worden toegekend; strafbare feiten worden gecreëerd voor deelnemers die informatie bekend maken over het NWPP; een deelnemersregister worden ingesteld en er kunnen bepalingen worden gecreëerd om misbruik van een nieuwe identiteit tegen te gaan. Het NWPP valt onder de verantwoordelijkheid van de commissaris van de *Australian Federal Police* (AFP). De commissaris beheert het NWPP via het *Witness Protection Committee* en de *Coordinator Witness Protection*.<sup>110</sup> Het comité (bestaande uit de adjunct-commissaris en twee hoge officieren van de AFP) geeft aanbevelingen over de opname in of de beëindiging van het NWPP en de coördinator is verantwoordelijk voor de dagelijkse werkzaamheden. Het is uiteindelijk de commissaris van de AFP die de exclusieve bevoegdheid heeft om te beslissen of een getuige in het NWPP

---

<sup>108</sup> Uitleg *Witness Protection Program Advisory Committee report*, via <https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/annual-reports-the-federal-witness-protection-program>

<sup>109</sup> *Witness Protection Act* (1994). Act No. 124. 18 October 1994.

<sup>110</sup> AUSTRALIAN FEDERAL POLICE WITNESS PROTECTION ANNUAL REPORT 2012-13, p. 3 (via [afp.gov.au/media-centre/publications/annual-reports.aspx](http://afp.gov.au/media-centre/publications/annual-reports.aspx))

wordt opgenomen.<sup>111</sup> Functionarissen welke betrokken zijn bij het onderzoeken van de strafzaak waar de bescherming en bijstand van de getuige betrekking op heeft zijn niet betrokken bij het besluitvormingsproces, om reden dat beslissingen onafhankelijk van operationele belangen tot stand komen.<sup>112</sup>

Onder getuige wordt verstaan een persoon die ermee heeft ingestemd om namens *The Crown* (het openbaar ministerie) in een strafprocedure bewijs te leveren of te verklaren alsmede een persoon die om een andere reden bescherming of bijstand wenst of wil op grond van het NWPP.<sup>113</sup> Het moet gaan om een verklaring of bewijs ten aanzien van ernstige misdrijven zoals georganiseerde criminaliteit, grootschalige drugshandel of corruptiezaken.<sup>114</sup> Daarnaast moet een opname in het NWPP worden beschouwd als ultimum remedium om hem/haar te kunnen beschermen.<sup>115</sup> De opname van een getuige in het NWPP mag echter niet geschieden bij wijze van beloning of als middel om de getuige over te halen om een verklaring af te leggen.<sup>116</sup> Bij de beoordeling of een getuige in aanmerking komt voor opname in het NWPP moet de commissaris rekening houden met het volgende: het feit of betrokkene een strafblad heeft; of een psychologische of psychiatrische evaluatie heeft plaatsgevonden; de ernst van het misdrijf; de aard en het belang van het bewijsmateriaal; het gevaar dat de getuige loopt; of er alternatieve methoden zijn om de getuige te beschermen en zijn of haar relatie tot andere getuigen die voor opname in het NWPP worden beoordeeld.<sup>117</sup> De commissaris neemt een getuige niet op in het NWPP zolang de commissaris er niet van overtuigd is dat de getuige alle informatie heeft verstrekt die nodig is om te beslissen of de getuige moet worden opgenomen.<sup>118</sup> Welke informatie een getuige onder meer moet verstrekken is geconcretiseerd in art. 7 lid 2 van de WPA, zoals informatie over uitstaande wettelijke en contractuele verplichtingen, schulden, zakelijke transacties waarbij de getuige betrokken is en zijn of haar algemene medische toestand. Daarnaast kan de commissaris eisen dat de getuige zich onderwerpt aan een medisch of psychologisch onderzoek alsmede andere onderzoeken wanneer de commissaris dit noodzakelijk acht in het kader van zijn beoordeling.<sup>119</sup>

---

<sup>111</sup> Art. 8 lid 1 WPA

<sup>112</sup> AFP annual report (2012), p. 4

<sup>113</sup> Art. 3 WPA

<sup>114</sup> AFP annual report (2012), p. 3

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Art. 5 WPA

<sup>117</sup> Art. 8 lid 3 sub a t/m g WPA

<sup>118</sup> Art. 7 lid 1 WPA

<sup>119</sup> Art. 7 lid 3 sub a & b WPA

Een getuige wordt toegelaten tot het NWPP wanneer de commissaris heeft besloten tot opname, de getuige er zelf mee instemt én beide partijen overeenkomstig art. 9 van de WPA een memorandum van overeenstemming tekenen. Na toelating wordt de getuige binnen de WPA aangeduid als participant. In het memorandum wordt in ieder geval de basis van zijn of haar deelname vastgelegd alsmede een bepaling dat de bescherming kan worden beëindigd indien de deelnemer een bepaling hieruit schendt.<sup>120</sup> Daarnaast kan het memorandum ingevolge art. 9 lid 2 van de WPA verschillende andere verplichtingen bevatten, bijvoorbeeld de afspraak dat de deelnemer zich zal houden aan alle redelijke aanwijzingen van de commissaris (art. 9 lid 2 sub c WPA). De commissaris is vervolgens verplicht om de maatregelen te nemen die nodig en redelijk worden geacht om de veiligheid en het welzijn van de getuige te beschermen evenals de veiligheid van het personeel van de AFP.<sup>121</sup> Een niet-limitatieve opsomming van mogelijke beschermingsmaatregelen is neergelegd in art. 13 lid 2 van de WPA. Gedacht kan worden aan relocatie, het verschaffen van onderdak of het verstrekken van een financiële bijdrage voor levensonderhoud.

De maatregelen moeten door de commissaris worden beëindigd wanneer de deelnemer daar zelf schriftelijk om verzoekt en kunnen door de (plaatsvervangend) commissaris worden beëindigd als de deelnemer opzettelijk voorwaarde(n) overtreedt van het memorandum, bewust onjuiste of misleidende informatie heeft verstrekt aan de commissaris, de integriteit van het NWPP in gevaar brengt of zich niet langer in een risicocategorie bevindt.<sup>122</sup> Het openbaar maken van informatie over het beschermingsprogramma door eenieder is op grond van art. 22 WPA een strafbaar feit.

#### *Informatievoorziening vanuit de overheid*

Ingevolge art. 30 van de WPA moet de commissaris de verantwoordelijke minister op de hoogte houden van de algemene werkzaamheden, de resultaten en de doeltreffendheid van het NWPP. De minister dient over die onderwerpen – in overleg met de commissaris – ieder jaar een rapport in bij het parlement, op zodanige wijze dat de doeltreffendheid en de veiligheid van het NWPP niet in het gedrang komt. Het rapport wordt verstrekt om transparantie omtrent het getuigenbeschermingstraject zoveel mogelijk te waarborgen. In het rapport wordt uitleg gegeven over de uitvoering van het beschermingsprogramma en de toepasselijke wettelijke bepalingen. Eveneens wordt ingegaan op de jaarlijkse

---

<sup>120</sup> Art. 9 lid 1 sub a & b WPA

<sup>121</sup> Art. 13 lid 1 WPA

<sup>122</sup> Art. 18 lid 1 sub a & b WPA

kosten van het programma en de relevante activiteiten, zoals het aantal personen welke dat jaar zijn opgenomen in het NWPP. De exacte vereisten waar het rapport aan moet voldoen staan omschreven in het *Public Governance, Performance and Accountability Act*.<sup>123</sup>

### 3.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht wat er in open bronnen bekend is over de getuigenbeschermingstrajecten in Italië, Duitsland, Canada en Australië. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen gepubliceerde wet- en regelgeving en overige informatie die vanuit de overheid wordt verstrekt. Uit het onderzoek komt het volgende naar voren: voormelde landen hebben – afgezien van Duitsland – zeer uitvoerige en gedetailleerde wet- en regelgeving wat betreft getuigenbescherming. De vereisten voor opname (bijv. de 180-dagen termijn in Italië) en (soms verplichte) beëindiging, de (mogelijk te nemen) beschermingsmaatregelen en de verplichtingen voor zowel de Staat als de TBP, zijn hierin opgenomen. In vergelijking met voorgaande landen bevat de Duitse ZSHG een beknopte omschrijving van de opname- en beëindigingscriteria en enkele beschermingsmaatregelen. De verplichtingen voor beide partijen zijn daarentegen niet uitgewerkt in de ZSHG en worden nader geconcretiseerd in de vertrouwelijke overeenkomst. Vanuit de overheid wordt er in het kader van getuigenbescherming verder niks gecommuniceerd, afscherming en vertrouwelijkheid krijgen prioriteit. Men zoekt tevergeefs naar een simpele uitleg over getuigenbescherming in Duitsland. In Italië, Canada en Australië is het verstrekken van informatie in het kader van getuigenbescherming gewaarborgd in de wet: ieder (half) jaar moet een verslag worden verstrekt over de gang van zaken aan het parlement. Dit verslag wordt vervolgens gepubliceerd en is voor eenieder te raadplegen. Ook algemene informatie over getuigenbescherming (zoals een korte uitleg) is te vinden op overheidswebsites in Italië, Canada en Australië. Beide hebben tot doel transparantie omtrent het getuigenbeschermingstraject zo goed als mogelijk te waarborgen.

---

<sup>123</sup> Appendix E: List of annual report requirements, via <https://www.transparency.gov.au/annual-reports/australian-federal-police/reporting-year/2021-22-44>



## 4 Rechtsvergelijkende analyse

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een vergelijkende analyse plaatsvinden tussen Nederland en de in hoofdstuk drie besproken landen (Italië, Duitsland, Canada en Australië). De overeenkomsten en verschillen zullen uiteengezet worden aan de hand van de resultaten uit voorgaande hoofdstukken. Het doel van dit hoofdstuk is om het wettelijk kader en de praktijk omtrent getuigenbescherming te vergelijken om daaruit lessen te kunnen trekken voor het Nederlandse getuigenbeschermingsstelsel, hetgeen in het volgende hoofdstuk besproken zal worden.

### 4.2 Overeenkomsten en verschillen

#### *Bevoegdheidsverdeling*

In Nederland beslist het College over opname in, wijziging en beëindiging van het beschermingsprogramma. Het besluit neemt hij op basis van het advies van de CTC, het TGB van de Landelijke Eenheid en de landelijk TGB-OvJ. Na een positief besluit van het College wordt het beschermingsprogramma uitgevoerd door het TGB. Om rolvermenging te voorkomen hebben het TGB en de landelijk TGB-OvJ geen betrokkenheid bij strafrechtelijke onderzoeken, met inbegrip van het dealtraject. In Duitsland, Canada en Australië beslist de getuigenbeschermingsdienst van de politie over opname en beëindiging van het beschermingsprogramma en heeft het openbaar ministerie in de regel hier geen rol in. Zowel de besluitvorming als de uitvoering van het getuigenbeschermingstraject ligt bij de politie. In Italië beslist niet de politie of het openbaar ministerie maar de Centrale Commissie van het ministerie van Binnenlandse Zaken over de toelating tot en beëindiging van het beschermingsprogramma alsmede over de inhoud en duur van de maatregelen. In Nederland wordt de rol van het openbaar ministerie in het beschermingstraject soms als problematisch ervaren. Conflicten die ontstaan tijdens het beschermingstraject kunnen een belemmering vormen tijdens het strafproces, ondanks dat de officier van justitie op zitting niet op de hoogte is van de gemaakte beschermingsafspraken. Het openbaar ministerie wordt door de betrokkene namelijk vaak gezien als één en ondeelbaar. Dat in bijvoorbeeld Duitsland en Canada de beslissing tot bescherming bij de politie ligt en niet bij het openbaar ministerie is echter mede te verklaren door de taakverdeling voortvloeiend uit het verschil van strafrechtspleging ten opzichte van Nederland.

In beide landen opereert de politie (meer) onder eigen verantwoordelijkheid. Het is de vraag of de situatie in Duitsland, Canada en Australië de onafhankelijkheid van het getuigenbeschermingstraject ten goede komt, nu de besluitvorming en de uitvoering bij dezelfde organisatie is belegd. Daarnaast bestaat er in Duitsland en Canada bijvoorbeeld geen (extern of intern) orgaan dat de besluitvormingsautoriteit voorziet van advies, zoals Nederland kent in de vorm van de CTC. Hoewel het strikt gezien buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt, dient volledigheidshalve te worden vermeld dat er in geen enkel land een rechterlijke toetsing plaatsvindt van de beschermingsovereenkomst. Louter de dealovereenkomst wordt door een rechter getoetst.

#### *Spijtoptanten en getuigen onder voorwaarde*

Wanneer een persoon als gevolg van zijn medewerking aan justitie of politie ernstig gevaar loopt kan hij of zij in aanmerking komen voor getuigenbescherming. Zowel in Nederland als in Duitsland, Canada en Australië wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen spijtoptanten en getuigen onder voorwaarde. Op beiden zijn dezelfde voorwaarden en criteria van toepassing. Opvallend is dat enkel Italië dit onderscheid binnen de wet maakt gelet op het verschil in uitgangspositie tussen een spijtoptant (criminele betrokkenheid) en een getuige onder voorwaarde (geen criminele betrokkenheid).

#### *Criteria voor opname*

Overeenkomsten tussen Nederland en bovenvermelde landen zijn met name zichtbaar ten aanzien van de toelating van getuigen tot het beschermingsprogramma. Op grond van het Besluit getuigenbescherming kunnen maatregelen worden genomen indien hiertoe een dringende noodzaak is en deze tevens uitvoerbaar worden geacht. Daarvan is in ieder geval sprake wanneer een ernstig en serieus te nemen dreiging is ontstaan als gevolg van een verleende getuigenis. In aanmerking voor bescherming komen getuigen ex artt. 226a, 226m<sup>124</sup>, 226g/k Sv en andere personen die medewerking aan justitie hebben verleend. De getuige ex art. 226g/k mag uitsluitend verklaren over misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan en gepleegd in georganiseerd verband en die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren of misdrijven waar een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. In de praktijk betekent dit dat veelal getuigen in het beschermingsprogramma worden opgenomen die verklaren over ernstige misdrijven. In Duitsland, Canada en Italië (bij getuigen

---

<sup>124</sup> Deze categorie wordt in de praktijk niet zo snel in een getuigenbeschermingsprogramma geplaatst omdat zij met behulp van volledige anonimiteit beschermd kunnen worden. Indien zijn of haar identiteit toch bekend wordt, kan ook deze getuige het getuigenbeschermingsprogramma in.

onder voorwaarde) beperkt de wet zich niet tot een bepaalde categorie strafbare feiten waarover de verklaring(en) moeten zijn afgelegd. In Duitsland en Canada wordt bij de toelating wel rekening gehouden met de ernst van het feit. In Australië en Italië (bij spijtoptanten) is wettelijk vastgelegd dat de verklaringen betrekking moeten hebben op ernstige misdrijven zoals georganiseerde criminaliteit, maffia en/of terrorisme.

Het grote verschil tussen de criteria voor opname op basis van het Nederlandse Besluit getuigenbescherming en de wet- en regelgeving van voormelde landen zit voornamelijk in de gedetailleerdheid hiervan. Op hoofdlijnen vormt logischerwijs in elk land 'ernstig en actueel gevaar' dat is ontstaan 'als gevolg van het afleggen van een verklaring ten behoeve van de autoriteiten' de randvoorwaarden voor de toelating tot het getuigenbeschermingsprogramma. Afgezien van Nederland hebben bovenstaande landen uitgebreidere opnamecriteria geformuleerd en vastgelegd binnen hun wetgeving. In Italië en Duitsland komt men bijvoorbeeld in aanmerking voor het beschermingsprogramma indien de verklaring aan bepaalde criteria voldoet. In Duitsland moet het zonder de verklaring van de betrokkene niet mogelijk zijn (of aanzienlijk worden belemmerd) om bepaalde feiten vast te kunnen stellen of de verdachte op te sporen. Ook de wet in Italië vereist dat de verklaring van aanzienlijk belang moet lijken en dat deze onder meer binnen de 180-dagentermijn moet zijn afgelegd.

### *Verplichtingen*

In alle onderzochte landen dient de betrokkene – om toegelaten te kunnen worden tot het beschermingsprogramma – een schriftelijke overeenkomst te ondertekenen waar in ieder geval de rechten en plichten van beide partijen zijn opgenomen alsmede de gevolgen van niet-nakoming hiervan. Pas na ondertekening van de overeenkomst is de getuige daadwerkelijk toegelaten. Het verschil tussen de verplichtingen in de onderzochte landen ten opzichte van Nederland zit voornamelijk in de uitwerking van deze verplichtingen in wet- en regelgeving. In Nederland en Duitsland zijn (behalve de geformuleerde geheimhoudingsplicht in de ZSHG) de rechten en plichten niet geconcretiseerd in de wet en worden in de (vertrouwelijke) beschermingsovereenkomst nader uitgewerkt. Zoals in hoofdstuk twee beschreven worden de verplichtingen van de getuige in Nederland in de overeenkomst vastgelegd. In Italië, Canada en Australië zijn de verplichtingen uitgebreid in de wet verankerd, zoals het naleven dan wel actief uitvoeren van de voorgeschreven veiligheidsmaatregelen, verzoeken en aanwijzingen in het kader van zijn bescherming op te volgen, mee te werken aan verhoren, zich te onthouden van strafrechtelijke activiteiten en activiteiten die de veiligheid van betrokkene of het programma in gevaar kunnen brengen. In Canada en Australië is bovendien de verplichting van de commissaris (namens de Staat) in de wet verankerd. De commissaris is derhalve verplicht om

maatregelen te nemen die nodig en redelijk worden geacht om de veiligheid van de getuige te beschermen.

### *Beschermingsmaatregelen*

Welke beschermingsmaatregelen in een concrete situatie genomen worden hangt af van verschillende factoren, zoals de aard en de ernst van de dreiging. Het blijft immers maatwerk: van geval tot geval wordt beoordeeld welke maatregelen passend dan wel noodzakelijk zijn. In het Besluit getuigenbescherming wordt – op enkele voorbeelden in de nota van toelichting na – niet gesproken over welke soort beschermingsmaatregelen getroffen kunnen worden. Dit wordt omschreven in de vertrouwelijke overeenkomst. Dat is een groot verschil ten opzichte van de onderzochte landen, waar in meer of mindere mate een (niet-limitatieve) opsomming van de beschermingsmaatregelen in wet- en regelgeving is opgenomen. Betrokkene kunnen hier geen rechten aan ontlenen, het is enkel een beschrijving van de maatregelen die genomen *kunnen* worden. De maatregelen zijn over het algemeen overal hetzelfde en hebben doorgaans een tijdelijk karakter. Ze zijn erop gericht om een getuige in staat te stellen op termijn een zelfstandig, duurzaam, nieuw bestaan op te laten bouwen. Gedacht kan worden aan relocatie, (tijdelijke) wijziging van identiteit of een financiële bijdrage voor levensonderhoud. Vooral dit laatste zorgt in Nederland voor veel discussie en speculatie. Het Besluit getuigenbescherming laat zich niet uit over het (mogen) verstrekken van een financiële bijdrage in het kader van de bescherming.<sup>125</sup> In Duitsland, Canada en Australië is daarentegen expliciet in de wet verankerd dat een financiële bijdrage mag worden uitgekeerd als dit noodzakelijk is voor de bescherming en de persoon hier zelf niet in kan voorzien (bijvoorbeeld voor levensonderhoud of het bevorderen van de herintegratie van de betrokkene). In Italië gaan ze nog een stap verder en is tevens in de wet geconcretiseerd wat deze economische bijstand allemaal omvat en hoeveel dit mag bedragen. Ook hier maakt Italië onderscheid tussen de getuigen onder voorwaarde en spijtoptanten. Een spijtoptant kan een uitkering ontvangen die niet meer mag bedragen dan vijfmaal een bepaalde pensioenuitkering. Een maximale hoogte van de financiële bijdrage is niet van toepassing bij getuigen onder voorwaarde: ze streven naar reproductie van de eerdere levensomstandigheden. Daarnaast kan deze bijvoorbeeld aanspraak maken op vergoeding van de geleden schade, inkomstenderving en rechtsbijstandskosten. In Italië is daardoor, in tegenstelling

---

<sup>125</sup> In de nota van toelichting van het Besluit wordt kort ingegaan op het feit dat "*de maatregelen in beginsel niet tot doel hebben volledig in het levensonderhoud van de betrokken persoon te voorzien.*" Dit impliceert dat er kan worden voorzien in levensonderhoud. Dit is in de nota van toelichting of het besluit verder niet geconcretiseerd.

tot Nederland en de andere onderzochte landen, zowel voor de betrokkene als voor de samenleving duidelijk wat er globaal kan worden uitgekeerd in het kader van de bescherming.

#### *Beëindigingsgronden*

Over het algemeen wordt gehanteerd dat de beschermingsmaatregelen beëindigd kunnen worden wanneer de dreiging tegen de betrokkene is geëindigd of de verplichtingen uit de overeenkomst door de betrokkene (in aanzienlijke mate) worden geschonden. Of dit daadwerkelijk geschiedt wordt beoordeeld aan de hand van verschillende factoren, zoals de ernst van de overtreding en de mate van gevaarstelling. De beschermingsmaatregelen kunnen ook beëindigd worden indien de betrokkene hier expliciet van afziet. Canada verschilt ten opzichte van het voorgaande doordat het in beginsel een levenslang traject is, in tegenstelling tot Duitsland, Italië, Australië en Nederland. In enkele wettelijk geformuleerde gevallen kan in Canada de bescherming desondanks vroegtijdig beëindigd worden, bijvoorbeeld wanneer de betrokkene opzettelijk onjuiste informatie heeft verstrekt op basis waarvan hij of zij is toegelaten tot het programma. Italië heeft de beëindigingsgronden verder ingekaderd in de wetgeving over spijtoptanten. De Centrale Commissie kan onder meer ten gevolge van de actualiteit of de geschiktheid van de maatregelen op elk moment beslissen om de beschermingsmaatregelen in te trekken of te wijzigen. Bovendien zijn ze in enkele wettelijk omschreven gevallen zelfs verplicht om de beschermingsmaatregelen onmiddellijk te beëindigen. In tegenstelling tot het voorgaande bevat het Besluit getuigenbescherming geen concrete wijzigings- of beëindigingsgronden en wordt dit vastgelegd in de overeenkomst. In het Besluit wordt enkel benoemd dat de beschermingsovereenkomst de gevolgen van niet-nakoming moet bevatten.

#### *Informatieverstrekking omtrent getuigenbescherming*

Voor het succesvol slagen van de beschermingsmaatregelen en de veiligheid van de TBP is het noodzakelijk dat er geen gegevens bekend worden (gemaakt) omtrent zijn identiteit of verblijfplaats. Strikte vertrouwelijkheid en geheimhouding staan derhalve centraal in het getuigenbeschermingstraject. Gelet hierop wordt zowel in Nederland als in Duitsland geen (algemene) informatie verstrekt over getuigenbescherming. Dikwijls wordt aangenomen dat transparantie zich niet verdraagt met getuigenbescherming. Italië, Canada en Australië hebben een andere visie hierop en verstrekken opvallend veel informatie. Via overheidspagina's is in begrijpelijke taal een algemene uitleg te raadplegen over getuigenbescherming, de uitgangspunten van het programma en de toepasselijke wet- en regelgeving. Daarnaast brengen die landen ieder jaar een uitgebreid verslag uit waarin onder meer wordt gesproken over de algemene werkzaamheden van de getuigenbeschermingsdienst, de activiteiten in het

voorgaande jaar en de resultaten. Dit wordt op zodanige wijze geformuleerd dat de veiligheid van de betrokkene en de doeltreffendheid van het programma niet in het gedrang komt. Informatie in het verslag is daarom niet te herleiden tot een concrete zaak of de *modus operandi* van de getuigenbeschermingsdienst. De jaarlijkse verslaglegging is in voorgaande landen in de wet verankerd om de transparantie van het programma zoveel mogelijk te waarborgen.

**Figuur 1: Schematische weergave van bovenstaande analyse.**

WET- EN REGELGEVING	NL	IT	DE	CA	A U
- CRITERIA VOOR OPNAME?	V	V	V	V	V
- VERPLICHTINGEN?	X	V	X	V	V
- CRITERIA VOOR BEËINDIGING?	X	V	V	V	V
- BESCHERMINGSMAATREGELEN?	X	V	V	V	V
VERSTREKKING ALGEMENE INFORMATIE?	X	V	X	V	V

#### 4.3 Tussenconclusie

Tussen de onderzochte landen zijn de basisbeginselen van getuigenbescherming dikwijls hetzelfde, zoals de criteria voor opname. De verschillen zijn met name zichtbaar ten aanzien van de invulling van het wettelijk kader en de uitvoering hiervan. Het Nederlandse stelsel getuigenbescherming is voorzien van een zeer beperkte basis in wet- en regelgeving wanneer dit wordt afgezet tegen de onderzochte landen. In tegenstelling tot Nederland hebben Italië, Canada en Australië duidelijke handvatten ontwikkeld voor de uitvoering van getuigenbescherming door de betreffende wet- en regelgeving nader te concretiseren. De verplichtingen, beschermingsmaatregelen en beëindigingsgronden zijn bijna overal in de wet terug te vinden, behalve in Nederland. In de praktijk wordt het gebrek aan wet- en regelgeving in Nederland ingevuld door een (geheime) civiele overeenkomst. Hierin worden echter dezelfde voorwaarden en criteria omschreven als in de wet- en regelgeving van bovenvermelde landen. Het verschil zit dus voornamelijk in de wijze van vastlegging, de praktijk tussen de onderzochte landen is immers grotendeels hetzelfde. Daarnaast is er een groot verschil zichtbaar wat betreft informatieverstrekking over getuigenbescherming. Nederland en Duitsland verstrekken van overheidswege geen informatie zodat het naar een algemene uitleg over getuigenbescherming tevergeefs zoeken is. Italië, Canada en Australië

hanteren een transparant(er) beleid: ze zijn (wettelijk) verplicht tot jaarlijkse verslaglegging over getuigenbescherming, hetgeen ieder jaar gepubliceerd wordt en voor eenieder te raadplegen is.

## 5 Conclusie

### 5.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de vraag centraal welke lessen op basis van de rechtsvergelijking kunnen worden getrokken voor en door de Nederlandse overheid ter bevordering van (meer) transparantie ten aanzien van getuigenbescherming. Om deze vraag te beantwoorden worden in dit hoofdstuk eerst enkele algemene overwegingen gegeven op basis van de rechtsvergelijkende analyse. Daaropvolgend worden de belangrijkste lessen voor de Nederlandse wet en praktijk. Ook wordt beschreven welke van de onderzochte landen daarbij als voorbeeld kunnen dienen. Afsluitend volgen nog enkele slotopmerkingen.

### 5.2 Algemene beschouwing op basis van de vergelijkende analyse

Alhoewel de uitvoering van getuigenbescherming tussen Nederland en de onderzochte landen grotendeels overeenkomt, komt uit de rechtsvergelijking naar voren dat Nederland stappen kan maken om de transparantie te vergroten en daarmee een deel van de 'geheimzinnigheid' over getuigenbescherming weg te nemen. Doordat in Nederland getuigenbescherming minimaal gereguleerd en ingekaderd is binnen wet- en regelgeving en er daarnaast vanuit de overheid geen algemene voorlichting plaatsvindt ontstaat er aan de voorkant veel onduidelijkheid over wat getuigenbescherming eigenlijk behelst. Voor de TBP is niet duidelijk waar hij/zij wel en niet op kan rekenen alsook wat zijn/haar eigen verantwoordelijkheid is en wat onder verantwoordelijkheid van de Staat valt. Dit kan leiden tot onnodige discussies en onderhandelingen. Door het gebrek aan inkadering van de zorgplicht in wet- en regelgeving wordt enkel in de (geheime) civiele overeenkomst genormeerd wat wel en niet onder getuigenbescherming valt. De vergelijkende analyse toont aan dat je de zorgplicht wel degelijk in wet- en regelgeving kan begrenzen.

Italië, Canada en Australië hebben getracht de wetgeving inzake getuigenbescherming te verduidelijken door onder meer de rechten en plichten van de TBP alsook de beschermingsmaatregelen hierin op te nemen. Daarnaast wordt er door de voormelde landen meer openheid van zaken gegeven over het getuigenbeschermingstraject door het publiceren van jaarverslagen en het verstrekken van algemene informatie (zoals een uitleg in gemakkelijke en begrijpbare taal). Zowel aan de voorkant als voor de betrokken partijen is



daardoor duidelijk binnen welke kaders gehandeld moet worden. Er wordt meer gebruik gemaakt van een 'take-it-or-leave-it' aanpak: er is minder ruimte voor onderhandelingen. Daarnaast zal dit tevens een deel van de onvrede bij de verdediging en/of de discussie op zitting kunnen wegnemen, gezien het duidelijker is welke afspraken mogelijk zijn in het kader van de bescherming.<sup>126</sup> Zoals Miriam Korten (2015) in haar proefschrift helder omschrijft: "*met een dergelijke concretisering kan weliswaar niet elke discussie worden voorkomen, maar het geeft aanzienlijk meer richting aan de uitvoering van het stelsel van getuigenbescherming.*"<sup>127</sup>

### 5.3 Belangrijkste lessen voor het Nederlandse getuigenbeschermingsstelsel

#### 1. Noodzaak tot inkadering van wet- en regelgeving

In de civiele overeenkomst tussen de TBP en de Staat is uitvoerig beschreven wat er verwacht wordt van de TBP, welke maatregelen genomen kunnen worden en wanneer de overeenkomst kan worden beëindigd. Aan de voorkant is – gelet op het geheime karakter van deze civiele overeenkomst – daarom niet duidelijk welke (gestandaardiseerde) afspraken onder welke voorwaarden mogelijk zijn of welke beschermingsmaatregelen genomen kunnen worden. Om herhaalde discussie (ter terechtzitting en/of in het maatschappelijke debat) te voorkomen is het noodzakelijk dat de huidige praktijk grotendeels wordt verankerd in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in het Besluit getuigenbescherming. Getuigenbescherming blijft echter te allen tijde maatwerk. Van belang is daarom dat een mogelijke herziening een algemene (niet-limitatieve) formulering bevat. De Australische WPA, de Canadese WPPA, de Italiaanse DL82/1991/L6/2018 en (deels) de Duitse ZSHG kunnen daarbij als voorbeeld dienen, in het bijzonder de bepalingen ten aanzien van de toelatings- en beëindigingscriteria, de verplichtingen van de TBP (voor het sluiten van de overeenkomst én tijdens het programma), de beschermingsmaatregelen en de geheimhoudingsplicht voor eenieder met een mogelijke strafbaarstelling zoals van toepassing in Canada en Australië (die ook geldt ná eventuele beëindiging van de overeenkomst). Om de veelvoorkomende discussie over een 'gekochte verklaring' wellicht in de toekomst te voorkomen, kan de bepaling uit de ZSHG dat het beschermingsdossier 'geen deel uitmaakt van het procesdossier' (zoals tevens is besloten in *Passage*) alsmede de bepaling in DL82/1991 & L6/2018 waarin de

---

<sup>126</sup> Crijns, Dubelaar & Pitcher (2018)

<sup>127</sup> Korten (2015), p. 138

beschermingsmaatregelen zijn geconcretiseerd, in het bijzonder (de hoogte van) een financiële bijdrage, als voorbeeld dienen.

## 2. *Draagvlak creëren door middel van (verplichte) informatieverstrekking*

In Nederland wordt er door de overheid geen informatie verstrekt over getuigenbescherming. Het is echter cruciaal voor het creëren van draagvlak dat mensen begrijpen waarom getuigenbescherming relevant is, wat het getuigenbeschermingstraject allemaal omvat maar ook waarom bepaalde keuzes juist wel of juist niet worden gemaakt. Een goede informatievoorziening vanuit de overheid is hiervoor een vereiste. Daarnaast kan dit ook dienen als gelegenheid om de publieke beeldvorming niet (alleen) over te laten aan de media. Landen die daarbij als voorbeeld kunnen dienen zijn Italië, Canada en Australië. Allemaal hebben een wettelijke verplichting tot verslaglegging, waarin ze elk jaar onder meer uitleg geven over het getuigenbeschermingstraject, de toepasselijke wetgeving alsmede statistieken over het aantal toelatingen en beëindigingen. Tevens kan de webpagina 'witness protection' van de Canadese beschermingsdienst (RCMP) als voorbeeld dienen op welke manier uitleg kan worden gegeven over getuigenbescherming (in begrijpelijke taal). Daarnaast is de webpagina goed vindbaar en wordt er op de webpagina ook een verwijzing gegeven naar de jaarverslagen.

## 5.4 Tot slot

Dit onderzoek heeft duidelijk naar voren gebracht dat onder bepaalde voorwaarden transparantie én getuigenbescherming zich wel op een goede manier tot elkaar kunnen verhouden. Als de overheid besluit tot het voeren van een transparanter beleid om de onduidelijkheden over getuigenbescherming (deels) weg te nemen zal dit het vertrouwen in de wijze waarop de overheid invulling geeft aan haar bijzondere zorgplicht door middel van het treffen van getuigenbeschermingsmaatregelen vergroten.

Ik wil dit onderzoek afsluiten met een persoonlijke noot. De afgelopen maanden heb ik een inkijk gekregen in de wereld van getuigenbescherming. Duidelijk is naar voren gekomen dat getuigenbescherming een zeer complex onderwerp is, voor zowel de te beschermen persoon en zijn familie als voor de overheid. Het getuigenbeschermingsprogramma vraagt veel van de betrokkenen en het is dan ook zeker geen sinecure. Ook van de overheid, in het bijzonder van het TGB en de TGB-OvJ, vraagt het veel. Het zijn moeilijke vraagstukken en het bereiken van overeenstemming met (meestal) zware criminelen, die ook hun eigen agenda hebben, is complex. Hoeveel mag er van de overheid verwacht worden? Waar

mag de overheid zeggen tot hier en niet verder? Wat als iemand met bepaalde voorwaarden niet akkoord wil gaan, moet je dan als overheid nog steeds voor zijn beveiliging zorgen? Wat als iemand niet beveiligd wil worden? Juist deze vragen illustreren waarom het zo belangrijk is om getuigenbescherming beter in te kaderen in wet- en regelgeving. Het zorgt niet alleen voor meer rechtszekerheid voor de te beschermen persoon, maar geeft de overheid ook meer handvatten om voorstaande vragen adequaat te kunnen beantwoorden.

# Literatuur

## **Wet- en regelgeving**

- Besluit getuigenbescherming (Stb. 2006, 21, laatst gewijzigd op 01-08-2018).
- Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2019 (Stcrt. 2019, nr. 39608)
- Aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken (2020A003)
- Decreto Legge 15 gennaio 1991, n.8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n.82, come modificata dalla legge 13 febbraio 2001 n. 45. **(DL 82/1991)**
- Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia. Legge 11 gennaio 2018, n. 6. **(L 6/2018)**
- Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3510). **(ZSHG)**
- Witness Protection Program Act (S.C. 1996, c. 15) **(WPPA – Canada)**
- Safer Witnesses Act (S.C. 2013, c. 29) (Canada)
- Witness Protection Act (Act No. 124 of 1994) **(WPA – Australië)**

## **Allum & Fyfe (2008)**

Allum, F., & Fyfe, N. *Developments in state witness protection programmes: The Italian experience in international comparative perspective*. Policing, 2(1), 2008, 92-102.

## **Bleichrodt en Korten (2012)**

Bleichrodt, E., & Korten, M. 'Het onontgonnen terrein van getuigenbescherming', NJB 23, 2012, p. 1564-1571.

## **Janssen (2013)**

Janssen, S.L.J. 'De kroongetuige in het Nederlandse strafproces : vertrouwen is goed, controle is beter', Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2013.

## **Crijns (2017)**

Crijns, J.H., Dubelaar, M.J., & Pitcher, K.M. *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada*. WODC Rapport 2725. Leiden University, 2017.

## **Crijns, Dubelaar & Pitcher (2018)**

Crijns, J.H., Dubelaar, M.J., & Pitcher, K.M. 'Overgeleverd aan de wolven? De toekomst van de kroongetuige in het Nederlands strafproces', NJB 22, 2018, p. 1564-1571.

**Dandurand (2010)**

Dandurand, Y. *A Review of Selected Witness Protection Programs* (no. 001), on behalf of Law Enforcement and Policy Branch Public Safety Canada. University of the Fraser Valley, 2010.

**Janssen (2019)**

Janssen, S.L. *'De kroongetuige: een tussenstand'*, Strafblad 2019/31.

**Korten (2015)**

Korten, M.C.P. *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Rotterdam), eigen uitgave z.p. 2015.

**Mischkewitz (2014)**

Mischkewitz, A. *Das staatliche Zeugenschutzprogramm in Deutschland. Übersicht, Analyse der Rechtslage und Problemfelder des polizeilichen Zeugenschutzes'*, Holzkirchen: Felix-Verlag, 2014 (Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik; Bd. XXVI). Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 2013.

**Paoli (2008)**

Paoli, L. *The Decline of the Italian Mafia, in Organized Crime: Culture, Markets and Policies* (Vol. 7; pp.15-28). New York, 2008.

**Siegismund (2009)**

Siegismund, C. *'Der Schutz gefährdeter Zeugen in der Bundesrepublik unter besonderer Berücksichtigung des Gesetzes zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen'* (diss. Osnabrück), 2009.

**United Nations (2008)**

United Nations. *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime* (UNODC). New York, 2008.

**Zimmermann (2011)**

Zimmermann, A.K. *'Securing Protection and Cooperation of Witnesses and Whistle-blowers: An Overview of the Law as it stands in Germany'* in Fourth Regional Seminar on Good Governance for South East Asian Countries, Co-hosted by UNAFEI and the Department of Justice the Republic of Philippines. Tokyo, 2011.