

Getuigenbescherming

Het kind met het badwater weggooien is zelden een goed idee

Karola van Nie¹

Er is een dringende behoefte bij het OM aan een wettelijke regeling die duidelijk maakt welke afspraken in het kader van getuigenbescherming kunnen worden gemaakt. Een wettelijk vastgelegde arbitragemogelijkheid zou daar onderdeel van uit moeten maken. Toetsing van getuigenbeschermingsovereenkomsten door de rechter-commissaris draagt echter niet bij aan een verbetering van het stelsel getuigenbescherming, integendeel.

In zijn artikel 'Getuigenbescherming op de schop?' in *NJB* 2024/198 besluit Sander Janssen met een mooie slotzin zijn oproep aan de demissionaire Minister van Justitie en Veiligheid om een duidelijk en transparant kader vast te stellen voor getuigenbescherming:

'Uiteindelijk wordt iedereen daar beter van: de kroongetuige die weet waar hij aan toe is en die weet bij wie hij terecht kan wanneer er conflicten ontstaan, het Openbaar Ministerie en de beveiligingsdiensten die weten wat ze wel en niet met de kroongetuige kunnen afspreken en die evenzeer de hulp van een onafhankelijk arbiter kunnen inroepen, en de samenleving als geheel die daarmee een beter functionerend systeem ten behoeve van dit veelbesproken bewijsmiddel tegemoet kan zien.'

Als landelijk officier van justitie getuigenbescherming kan ik het met deze slotzin alleen maar eens zijn. Er is een dringende behoefte bij het OM aan een wettelijke regeling die duidelijk maakt welke afspraken we in het kader van getuigenbescherming kunnen maken. Een wettelijk vastgelegde arbitragemogelijkheid, zodat voor eenieder duidelijk is dat er in individuele zaken een afgeschermd, veilige en onafhankelijke rechtsgang beschikbaar is voor beide partijen, maakt daar wat mij betreft onderdeel van uit.² Een wettelijke regeling geeft de noodzakelijke handvatten niet alleen aan het OM maar ook aan de te beschermen persoon; getuigenbescherming kan niet eindeloos onderhandelbaar zijn. Zoals Jan Crijns al vaker heeft opgemerkt: we zwemmen op dit moment zonder bandjes. Je zou het ook pionieren kunnen noemen zoals de procureur-generaal bij de Hoge Raad het onlangs verwoordde in zijn toezichtsrapport *Zorgplicht en getuigenbescherming*.³ Dat betekent overigens niet dat we 'maar wat doen'.

Getuigenbescherming loopt internationaal in de pas

Getuigenbescherming wordt vormgegeven vanuit de bijzondere zorgplicht van de Staat, is per definitie van tijdelijke aard en dient ertoe dat iemand zo snel mogelijk zelfstandig een veilig en duurzaam bestaan kan opbouwen, doorgaans met een nieuwe identiteit en in het buitenland. De wijze waarop we in Nederland getuigenbescherming vorm hebben gegeven, sluit in de praktijk aan bij de landen die minstens zoveel of meer ervaring hebben met getuigenbescherming, zelfs al is het aantal kroongetuigen in Nederland per jaar zeer bescheiden. Het team getuigenbescherming van de politie maakt onderdeel uit van een wereldwijd netwerk van zusterdiensten dat op basis van wederkerigheid en vertrouwen met elkaar samenwerkt. Er is daarom een grote bekendheid met elkaars werkwijze. Ik durf wel te stellen dat Nederland qua uitvoering internationaal in de pas loopt en dat het team getuigenbescherming een goede reputatie heeft als professionele en betrouwbare partner. Dat neemt niet weg dat sprake is van achterstallig onderhoud, met name op het gebied van regelgeving en interne procedures, zoals de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PG-HR) in zijn recente onderzoek terecht heeft geconstateerd. En zoals ook blijkt uit het onderzoek dat het Landelijk Parket vorig jaar zelf heeft uitgevoerd ontbreekt het in Nederland aan de nodi-

Auteur

1. Mr. K.K. van Nie is landelijk officier van justitie getuigenbescherming bij het Landelijk Parket te Rotterdam. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

Noten

2. Momenteel is het staande praktijk dat de

mogelijkheid van arbitrage wordt opgenomen in de getuigenbeschermingsovereenkomst.

3. Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Zorgplicht en getuigenbescherming. Over de zorgplicht van het Openbaar Ministerie in het kader van het stelsel getuigenbescherming*, Den Haag, 2024.

ge transparantie.⁴ Als de AIVD het adagium ‘open waar het kan, gesloten waar het moet’ kan waarmaken, dan kan dat in de wereld van getuigenbescherming ook. Een duidelijk wettelijk kader zal daartoe bijdragen.

Toetsing aan het beloningsverbod leidt tot onvoorziene risico's

In zijn artikel schrijft Janssen dat een nieuw wettelijk kader hand in hand gaat met een toetsing daaraan. Daarmee doelt hij op een toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst aan het beloningsverbod door de rechter-commissaris. Dat is niet de vorm van toetsing die wezenlijk bijdraagt aan een verbetering van het stelsel getuigenbescherming, integendeel. Het brengt onvoorziene risico's met zich mee als, contrair aan de Hoge Raad in de *Passage*-zaak (en onlangs nog in de zaak *Vandros*),⁵ discussie over getuigenbeschermingsafspraken toch weer de zittingszaal ingetrokken wordt. Dat is het verkeerde podium voor deze discussie, zoals ook de PG-HR heeft vastgesteld.

De aanname van Janssen dat een kroongetuige doorgaans pas gaat verklaren als hij zwart op wit heeft hoe zijn bescherming er precies uit komt te zien, herken ik niet. Natuurlijk komt het voor dat een dergelijke voorwaarde op tafel wordt gelegd, maar dat is doorgaans een contra-indicatie om met een kroongetuige in zee te gaan. Veel vaker verklaart de kroongetuige omdat hij geen kant meer op kan, wordt de getuigenbeschermingsovereenkomst pas (ver) na de dealovereenkomst gesloten en moet hij nog een gevangenisstraf van vele jaren uitzitten voordat een nadere invulling van zijn bescherming aan de orde komt. Het is dan ook maar de vraag wat er precies te toetsen valt tijdens het strafproces. Meer dan een momentopname kan het in ieder geval niet zijn. Ook is het de vraag in hoeverre de rechter-commissaris zich voldoende geëquipeerd acht om een dergelijke toetsing uit te voeren en in welke ongemakkelijke positie de rechter-commissaris wordt gebracht als onduidelijk is wat zijn of haar rol precies is.

Toetsing in de rechtszaal?

Een dergelijke rechterlijke toets met de aanvullende mogelijkheid voor de verdediging om daarover nog nadere vragen te stellen of periodiek aanvullende informatie te ontvangen, zoals Janssen oppert in zijn artikel, zet bovendien de deur wagenwijd open voor de verdediging van uitgerend degene van wie in de regel de dreiging uitgaat om nadere vragen te stellen over getuigenbescherming. Daarmee gaan we terug in de tijd en maken we getuigenbescherming nog kwetsbaarder dan deze al is, ook in internationaal verband. Zusterdiensten volgen met argusogen de ontwikkelingen in Nederland: toetsing en bevraging in de rechtszaal kan ook de afscherming van hun methodieken raken en daarmee de samenwerking belemmeren. Een dergelijke stap zou alleen te rechtvaardigen zijn als er zeer concrete aanwijzingen zijn dat het beloningsverbod is of wordt overschreden en die zijn er niet. In de *Passage*-zaak heeft de toenmalige landelijk officier getuigenbescherming zich door de vele speculaties en afleidende discussies rondom La Serpe, genoodzaakt gezien om via een afgeschermd procedure de rechter-commissaris inzage te geven in de beschermingsovereenkomst. Die (unieke) inzage heeft niet geleid tot het oordeel dat het beloningsverbod was overschreden. Ook het uitgebreide onderzoek van de PG-HR,

waarbij alle getuigenbeschermingsovereenkomsten van de afgelopen tien jaar zijn onderzocht, heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat het OM het beloningsverbod heeft overtreden. Dat is ook niet zo vreemd; wij zijn in Nederland in alle opzichten een kruideniersland. Het strooien met geld past bovendien niet bij het doel van getuigenbescherming, namelijk om iemand zo snel mogelijk weer een eigen leven op te laten bouwen en in zijn eigen levensonderhoud te laten voorzien.

Periodiek onderzoek door de procureur-generaal

Vanuit rechtsstatelijk perspectief is het niet onbegrijpelijk dat er wordt gepleit voor een vorm van toezicht en Janssen staat daar niet alleen in. Behalve een wettelijk kader draagt toezicht bij aan draagvlak en vertrouwen dat het OM op magistratelijke wijze invulling geeft aan zijn gezagsrol als het gaat om getuigenbescherming. Als het OM daar niet binnen de strafzaak verantwoording over kan en hoeft af te leggen, dan is het niet onlogisch dat dit op andere wijze georganiseerd wordt.

Feitelijk kunnen we constateren dat deze verantwoording in de afgelopen maanden door het OM is afgelegd ten overstaan van de PG-HR. Niet eerder is er immers inzage gegeven in alle getuigenbeschermingsovereenkomsten aan een buitenstaander, of in dit geval toezichthouder. Het zou in mijn visie goed passen bij de toezichthoudende taak van de PG-HR als een dergelijk onderzoek periodiek, bijvoorbeeld iedere vijf jaar, zou kunnen worden uitgevoerd. Een dergelijk generiek toezicht doet recht aan het dynamisch verloop van getuigenbescherming, waardoor een statische toets aan het begin van het traject weinig zinvol is. Het voordeel daarvan is bovendien dat er niet een apart gremium of aparte commissie voor hoeft te worden opgericht, met alle praktische uitdagingen die daarbij horen, niet in de laatste plaats op het gebied van veiligheid en afscherming. En dat allemaal voor een gering aantal overeenkomsten per jaar. De PG-HR heeft al een toezichthoudende taak, is onafhankelijk en gezaghebbend. Als het wettelijk kader is ingevoerd, is het bovendien ook helder waaraan de PG-HR moet toetsen.

Getuigenbescherming hoeft niet op de schop

Het onderzoek van de PG-HR komt op een uitstekend moment en heeft zichzelf verkocht. Als we ook internationaal in de pas willen blijven lopen, dan hoort het laten toetsen van een getuigenbeschermingsovereenkomst door een rechter in het kader van een strafzaak daar niet bij. Getuigenbescherming hoeft niet op de schop; het kind met het badwater weggooien is zelden een goed idee. Een transparant wettelijk kader, dat duidelijkheid brengt aan de voorkant, een stevig verankerde toegankelijke arbitrageregeling die rechtsbescherming biedt aan de te beschermen persoon en recht doet aan de bijzondere civiele verhouding tussen twee partijen, en een periodiek onderzoek door de PG-HR, dat een generiek toezicht inhoudt onder meer op het beloningsverbod, daar worden we allemaal beter van. •

4. *Transparantie en Getuigenbescherming*, rechtsvergelijkend onderzoek door het Landelijk Parket, gepubliceerd in mei 2023 op om.nl/onderwerpen/getuigenbescherming.

ming.

5. HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, onlangs nog bevestigd in de zaak *Vandros* HR 9 januari 2024, ECLI:NL:HR:2024:2.