Zorgplicht en getuigenbescherming

Over de zorgplicht van het Openbaar Ministerie in het kader van het stelsel getuigenbescherming

Den Haag, 2024

Aanbevolen citeerwijze: 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

Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

Woord vooraf

Dit rapport is de weergave van een onderzoek in het kader van de toezichthoudende taak die uit artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (wet RO) voortvloeit. In die bepaling staat vermeld dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Aan de toezichthoudende taak wordt primair invulling gegeven door thematische onderzoeken.

Ook dit rapport betreft een thematisch onderzoek. Centraal staat de invulling van de zorgplicht ten aanzien van de bescherming van getuigen (en eventuele naasten) onder gezag van de officier van justitie in het kader van het stelsel getuigenbescherming. De wetgever heeft de uitvoering van de taak van het Openbaar Ministerie ten aanzien van het beschermen van getuigen grotendeels overgelaten aan de praktijk. Getuigenbescherming is bovendien in de regel niet onderworpen aan rechterlijke toetsing. Daarmee komt de uitoefening van de taak ten aanzien van getuigenbescherming in beeld als onderwerp van een thematisch, toezichthoudend onderzoek. Bij brief van 18 april 2023 heb ik de minister van Justitie en Veiligheid geïnformeerd dat ik het onderzoek zou starten.

Het onderzoek heeft zich gericht op de vraag of het Openbaar Ministerie bij het uitoefenen van zijn taak op het gebied van het beschermen van getuigen en hun naasten die (mogelijk) vallen onder het stelsel getuigenbescherming, de wettelijke voorschriften, waaronder begrepen verdragsrechtelijke voorschriften, algemene rechtsbeginselen, algemene maatregelen van bestuur, richtlijnen en (andere) instructies, naar behoren handhaaft en uitvoert.

Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de taakuitoefening vanaf 1 september 2013. Het onderzoek heeft een algemeen, thematisch karakter en is niet gericht op het verloop van individuele zaken. Wel is dossieronderzoek verricht. Uiteraard zijn ook de relevante wet- en regelgeving, rechtspraak en literatuur bestudeerd. Verder zijn enkele tientallen verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van onder meer het Openbaar Ministerie, de politie en met advocaten. De onderzoekers hebben niet kennisgenomen van informatie over verblijfplaatsen van getuigen en identiteiten, terwijl evenmin met getuigen en/of hun naasten is gesproken. De onderzoekshandelingen zijn afgesloten op 7 december 2023.

Gelet op het grote maatschappelijke belang van het onderwerp van dit onderzoek, is ervoor gekozen een rapport op te stellen dat zich leent voor openbaarmaking. Het – te respecteren – belang van geheimhouding van informatie op het precaire terrein van getuigenbescherming betekent dat in dit rapport op onderdelen wordt volstaan met een betrekkelijk summiere, algemene beschrijving en dat geen lijst is opgenomen van personen die in het kader van het onderzoek zijn geïnterviewd. Over dit veiligheidsaspect heeft afstemming met het College van procureurs-generaal plaatsgevonden.

Het onderzoek is door mij in samenwerking met mr. P.M. Frielink, advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, en met waardevolle ondersteuning van enkele medewerkers, uitgevoerd. Daarvoor ben ik hun erkentelijk. Mijn dank gaat verder uit naar degenen binnen het Openbaar Ministerie die hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend door gegevens te verstrekken en hun kennis over de praktijk van getuigenbescherming te delen. Hetzelfde geldt voor alle anderen die ons in interviews van waardevolle informatie hebben voorzien.

F.W. Bleichrodt

Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

Inhoudsopgave

Woord vooraf 1

Lijst van afkortingen en verkorte schrijfwijzen 6

1. Inleiding 7

1.1. Aanleiding tot het onderzoek 7

1.1.1. Een korte introductie op het stelsel getuigenbescherming en het stelsel bewaken en beveiligen 7

1.1.2. Onderzoek van de OvV naar de dood van personen in de omgeving van een kroongetuige 9

1.1.3. Aangekondigde verbetering en verruiming van de kroongetuigenregeling en inkadering en uitbreiding van getuigenbescherming 9

1.1.4. Toezichtonderzoek door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad naar getuigenbescherming 11

1.2. De onderzoeksvraag 11

1.3. Karakter en afbakening van het onderzoek 11

1.3.1. Alleen het stelsel getuigenbescherming en niet het stelsel bewaken en beveiligen 11

1.3.2. Niet gericht op afspraken met getuigen als bedoeld in art. 226g Sv 12

1.3.3. Gefaseerd onderzoek 12

1.3.4. Een overwegend kwalitatief juridisch onderzoek gericht op de zorgplicht van het Openbaar Ministerie 13

1.4. Verantwoording en onderzoeksmethoden 13

1.5. Leeswijzer 15

2. Getuigenbescherming in Nederland: de wet en de praktijk 16

2.1. Inleiding 16

2.2. De te beschermen personen 16

2.3. Besluitvorming en uitvoering 17

2.3.1. Betrokken actoren en bevoegdheidsverdeling 17

2.3.2. De aanvraag van een dreigingsanalyse 18

2.3.3. Besluit tot het opstellen van een dreigingsanalyse 19

2.3.4. Besluit tot het treffen van beschermingsmaatregelen 19

2.3.5. Getuigenbeschermingsovereenkomst 20

2.3.6. Uitvoering beschermingsmaatregelen 21

2.4. Toetsing beslissing tot getuigenbescherming en getuigenbeschermingsovereenkomst 23

2.5. Afsluiting en schematische weergave getuigenbeschermingsregeling 25

3. Getuigenbescherming in het buitenland: een schets van enkele hoofdlijnen 26

3.1. Inleiding 26

3.2. De Verenigde Staten 26
3.3. Italië 27
3.4. Duitsland 30
3.5. België 32
3.6. Canada 34
3.7. Australië 36
3.8. Afsluiting 37
3.9. Schematische weergave getuigenbeschermingsregelingen 38
4. De zorgplicht van het Openbaar Ministerie 39
4.1. Inleiding 39
4.2. De grondslag van de zorgplicht 39
4.3. De zorgplicht in wet- en regelgeving 41
4.3.1. Internationaal 41
4.3.2. Nederland 44
4.4. De minimaal te betrachten zorg; overheidsaansprakelijkheid 45
4.4.1. Jurisprudentie van het EHRM 46
4.4.2. Nationale jurisprudentie van de civiele rechter 51
4.5. Grenzen aan de zorgplicht 55
4.5.1. Territoriale begrenzing? 55
4.5.2. De veiligheid van anderen 56
4.5.3. Het recht op een eerlijk proces 57
4.5.4. Het recht op persoonlijke autonomie en zelfbeschikking 59
4.6. Afsluiting 60
5. Bevindingen 62
5.1. Inleiding 62
5.2. Het besluitvormingsproces 63
5.2.1. Inleiding 63
5.2.2. De dreigingsanalyse 64
5.2.3. De CTC 67
5.2.4. Besluit College 71
5.3. De overeenkomst 72
5.3.1. Het pad naar een overeenkomst 72
5.3.2. Het verloop van de onderhandelingen 73
5.3.3. Inhoud van de overeenkomsten 76
5.3.4. Verschillen in de inhoud van de overeenkomst 79
5.3.5. De vaststellingsovereenkomst 80

5.4. De uitvoering van de overeenkomst 81
5.4.1. Vooropmerking 81
5.4.2. De uitvoering van de overeenkomst 81
5.4.3. Samenwerking met het stelsel bewaken en beveiligen 85
5.5. De verlenging, wijziging en beëindiging van de overeenkomst 86
5.5.1. Inleidende opmerkingen 86
5.5.2. De procedure voor verlenging, wijziging en beëindiging 87
5.5.3. Beëindiging van de overeenkomst 88
5.6. Overige bevindingen 90
5.6.1. Afscherming in detentie 90
5.6.2. Externe toetsing van de overeenkomst 91
5.6.3. Rechtsbijstand aan de getuige 93
5.6.4. De arbitrage 94
5.6.5. De TGB-officier 96
6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 99
6.1. Inleiding 99
6.2. De inkadering van de zorgplicht 99
6.3. Beantwoording van de onderzoeksvraag; conclusies 101
6.3.1. Inleiding 101
6.3.2. Taakuitoefening zonder duidelijke kaders 102
6.3.3. Het voortraject 104
6.3.4. De overeenkomst 105
6.3.5. De uitvoering, verlenging en beëindiging van de overeenkomst 106
6.3.6. Rechtsbescherming en transparantie 107
6.3.7. Overige conclusies 107
6.4. Aanbevelingen 108
6.4.1. Inleiding 108
6.4.2. Aanbevelingen 109
Bijlage: Bronnenlijst 112
Boeken en tijdschriften 112
Rapporten en verslagen 113
Kamerstukken en kamerbrieven 114
Regelgeving, *soft law* en interne stukken Openbaar Ministerie 114
Rechtspraak 114

Lijst van afkortingen en verkorte schrijfwijzen

AG	advocaat-generaal
art.	artikel
Besluit	Besluit getuigenbescherming
BW	Burgerlijk Wetboek
College	College van procureurs-generaal
CTC	Centrale toetsingscommissie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
hof	gerechtshof
Hof	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
HOvJ	hoofdofficier van justitie
HR	Hoge Raad
Instructie	Instructie getuigenbescherming
IRT	Interregionaal rechercheteam Noord-Holland/Utrecht
Minister	minister van Justitie en Veiligheid
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
nr.	nummer
OvJ	officier van justitie
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
p.	pagina
par.	paragraaf
RO	Wet op de rechterlijke organisatie
rov.	rechtsoverweging
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
Sv	Wetboek van Strafvordering
TCI-officier	officier van justitie team criminele inlichtingen
TGB	Team getuigenbescherming
TGB-officier	officier van justitie belast met getuigenbescherming
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

1. Inleiding

1.1. Aanleiding tot het onderzoek

Op grond van art. 122 lid 1 RO kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister van Justitie en Veiligheid ervan in kennis stellen indien het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Een van die door de wetgever aan het Openbaar Ministerie opgedragen taken betreft het door een speciaal daarvoor aangewezen officier van justitie bij het landelijk parket uit te oefenen gezag over het onderdeel belast met getuigenbescherming dat is verbonden aan de landelijke eenheid van de politie (art. 2 lid 2 Besluit getuigenbescherming). De wetgever heeft de uitvoering van de taak van het Openbaar Ministerie ten aanzien van het beschermen van getuigen grotendeels overgelaten aan de praktijk en getuigenbescherming is bovendien in de regel niet onderworpen aan rechterlijke toetsing.[1] Daarmee komt de uitoefening van de taak ten aanzien van getuigenbescherming in beeld als onderwerp van een thematisch, toezichthoudend onderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze taak staat in dit onderzoek centraal.

In het domein van getuigenbescherming is veel in beweging. Bij de invulling van het onderzoek is rekening gehouden met actuele ontwikkelingen. Daarop zal in het onderstaande worden ingegaan.

1.1.1. Een korte introductie op het stelsel getuigenbescherming en het stelsel bewaken en beveiligen

De introductie van een getuigenbeschermingsprogramma in de jaren negentig van de vorige eeuw is nauw verbonden met de intrede van de kroongetuige in het Nederlands strafprocesrecht. De medewerking die een kroongetuige aan de opsporing en vervolging verleent, kan grote gevolgen hebben voor de veiligheid van de betrokkene en van zijn[2] naasten, zoals gezinsleden. Ook getuigen (en naasten, zoals gezinsleden) die niet zijn aan te merken als kroongetuigen maar wel in andere vorm hun medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten, kunnen gevaar lopen. Buitenlandse ervaringen hadden uitgewezen dat de effectiviteit van een regeling van kroongetuigen mede afhankelijk is van de voorzieningen die worden gecreëerd om de getuige fysieke bescherming te bieden.[3] In 1995 rapporteerde de werkgroep Craemer over de mogelijkheid en wenselijkheid van een getuigenbeschermingsprogramma om aan die bescherming invulling te geven.[4] Het toenmalige kabinet sloot zich aan bij de aanbeveling van de werkgroep om een getuigenbeschermingsprogramma mogelijk te maken.[5] Dat was het startsein voor het stelsel getuigenbescherming.

De Wet toezeggingen aan getuigen in strafzaken voorziet sinds 1 april 2006 in een wettelijke basis voor het Openbaar Ministerie om onder bepaalde voorwaarden afspraken te maken met een getuige die tevens verdachte of veroordeelde is en die bereid is een verklaring af te leggen in een strafzaak tegen een (andere) verdachte. Art. 226l lid 1 Sv werd eveneens op 1 april 2006 ingevoerd. Dat artikel bevat

[1] HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, *NJ* 2019/327, m.nt. J.M. Reijntjes, rov. 8.3.
[2] Daar waar in dit rapport in het algemeen voor een getuige de mannelijke vorm wordt gebruikt, wordt tevens de vrouwelijke vorm bedoeld.
[3] P.J.P. Tak, *De kroongetuige en de georganiseerde misdaad*, Arnhem: Gouda Quint BV 1994, p. 149-150.
[4] Werkgroep Craemer, *Getuigenbescherming in Nederland'*, april 1995.
[5] *Kamerstukken II* 1995/96, 24 702, nr. 46, p. 14.

een voorziening voor het treffen van specifieke maatregelen met het oog op de feitelijke bescherming van – onder meer – kroongetuigen. Het artikel vormt de wettelijke basis voor de ontwikkeling van een getuigenbeschermingsprogramma.

Het stelsel getuigenbescherming is in de regel gericht op het 'onvindbaar maken' van de te beschermen personen. Daarbij kan worden gedacht aan de verplaatsing naar het buitenland onder een nieuwe identiteit.[6] Maatregelen in het kader van dit stelsel worden uitgevoerd door het genoemde onderdeel belast met getuigenbescherming dat is verbonden aan de landelijke eenheid van de politie, onder gezag van een daarvoor aangewezen officier van justitie. Dit gespecialiseerde onderdeel zal in het vervolg van dit onderzoek worden aangeduid als het team getuigenbescherming of het TGB.

Daarnaast kunnen andere personen, zoals bedreigden in de privésfeer, rechters, officieren van justitie en advocaten van kroongetuigen, bescherming behoeven. In dat geval kan het stelsel bewaken en beveiligen in beeld komen.[7] Het stelsel bewaken en beveiligen is niet van toepassing op personen die zijn opgenomen in het stelsel getuigenbescherming en andersom.[8] Het uitgangspunt voor bescherming in het kader van bewaken en beveiligen wijkt sterk af van dat in het kader van getuigenbescherming. Waar een getuigenbeschermingsprogramma is gericht op het onvindbaar maken van de te beschermen personen, blijven personen in het kader van bewaken en beveiligen zo goed als mogelijk onveranderd functioneren in de samenleving en dus tot op zekere hoogte 'vindbaar', maar in verband met de dreiging worden veiligheidsmaatregelen getroffen.[9] De verantwoordelijkheid voor dit stelsel berust op landelijk niveau bij de minister van Justitie en Veiligheid (uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, hierna: NCTV) en op decentraal niveau bij de lokale hoofdofficieren van justitie en burgemeesters.[10] Het stelsel bewaken en beveiligen kan overigens wel een vangnetfunctie vervullen voor getuigen of hun naasten die niet (meer) voldoen aan de selectiecriteria van het getuigenbeschermingsprogramma of niet in het programma willen worden opgenomen. Door deze vangnetfunctie kan het voorkomen dat een getuige en zijn gezinsleden in verband met dreiging afkomstig van een crimineel samenwerkingsverband in een beschermingsprogramma zijn opgenomen, terwijl ten aanzien van anderen uit zijn omgeving in verband met die dreiging beveiliging plaatsvindt in het stelsel bewaken en beveiligen.

Op de overheid rust ten aanzien van al deze te beveiligen personen een zekere zorgplicht, die onder meer voortvloeit uit internationale verdragen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan het recht op leven als beschermd door art. 2 van het EVRM.

---

[6] *Kamerstukken II* 2022/23, 29 911, nr. 380, p. 7; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 38; F. Posthumus, 'De kroongetuige in het Nederlandse strafrecht', in: B. Keirsbilck e.a., *Preadviezen 2019 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 186.

[7] Zie voor een uitgebreide beschrijving van het stelsel bewaken en beveiligen J.G. Bos e.a., 'Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen', oktober 2021 p. 20-29. Zie ook S.L.J. Janssen, *De kroongetuige in het Nederlandse strafproces: vertrouwen is goed, controle is beter* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 119-145.

[8] Zie de Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming 2005, p. 5-6 (de Nota van toelichting uit 2005 is niet gewijzigd bij het meest recente Besluit getuigenbescherming van 2018) en art. 1.2 sub b Instructie getuigenbescherming.

[9] Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023, par. 1.2.

[10] Zie nader Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023, hoofdstuk 2.

1.1.2. Onderzoek van de OvV naar de dood van personen in de omgeving van een kroongetuige

Op verzoek van de minister van Justitie en Veiligheid is de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: OvV) op 24 augustus 2021 een onderzoek gestart naar de beveiligingssituatie van drie personen in de directe omgeving van een bepaalde kroongetuige die om het leven zijn gebracht. Het doel van het onderzoek was om lessen te trekken en daarmee de beveiliging van ernstig bedreigde personen in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen in de toekomst te verbeteren.

Op 1 maart 2023 verscheen het rapport van de OvV met de titel 'Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties'.[11] In dit rapport zijn verschillende factoren benoemd die van invloed waren op de (totstandkoming van de) beveiligingssituaties van de slachtoffers. Deze bevindingen hebben tot een aantal aanbevelingen geleid voor toekomstige beveiligingssituaties bij dreiging die afkomstig is van de zware, georganiseerde criminaliteit, waarbij in het bijzonder wordt gewezen op mogelijke deals met kroongetuigen. In het rapport wordt onder meer aanbevolen in een wettelijke basis te voorzien voor het stelsel bewaken en beveiligen en het gezag als hoofdtaak te beleggen op landelijk niveau. Ten aanzien van het Openbaar Ministerie werd verder onder meer aanbevolen vanaf het begin van een mogelijk kroongetuigentraject in kaart te brengen wat het strafvorderlijk belang is van de inzet van de kroongetuige, welke veiligheidsrisico's ontstaan, welke beveiligingsmaatregelen nodig zijn en welke mogelijkheden de stelsels bewaken en beveiligen en getuigenbescherming bieden. Op basis van deze inventarisatie moet volgens de OvV bij de beslissing al dan niet een kroongetuige in te zetten een afweging worden gemaakt tussen de nevengeschikte belangen van bewaken en beveiligen en opsporing en vervolging.

1.1.3. Aangekondigde verbetering en verruiming van de kroongetuigenregeling en inkadering en uitbreiding van getuigenbescherming

Hangende het onderzoek van de OvV, kondigde de minister van Justitie en Veiligheid in een Kamerbrief van 4 november 2022 verbeteringen en verruimingen van de kroongetuigenregeling aan.[12] Daarin is ook het voornemen geuit het stelsel getuigenbescherming in te kaderen in wet- of regelgeving en een beschrijving gegeven van de reeds ingezette versterking van het stelsel bewaken en beveiligen.

Ook in de Kamerbrief van 31 maart 2023, in reactie op het onderzoeksrapport van de OvV, kondigt de minister van Justitie en Veiligheid aan nadere wet- en regelgeving voor te bereiden.[13] De minister maakt kenbaar dat het stelsel bewaken en beveiligen zal worden hervormd tot het stelsel 'beveiligen van personen'. Het is de bedoeling dat het stelsel beveiligen van personen onder één gezag wordt georganiseerd op rijksniveau bij de minister van Justitie en Veiligheid en wordt uitgevoerd door de NCTV. Hiermee heeft de officier van justitie, die primair is belast met de opsporing en vervolging van

[11] Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties', Den Haag: februari 2023, te raadplegen via www.onderzoeksraad.nl.
[12] Kamerbrief van 4 november 2022, kenmerk 4268757. In 2013 kondigde de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid reeds maatregelen en verruimingen aan, zie *Kamerstukken II* 2012/13, 29 911, nr. 83. Als voorbereiding daarop is in 2015 in opdracht van het ministerie een internationaal rechtsvergelijkend onderzoek gestart naar de mogelijkheden van toezeggingen aan getuigen in Nederland, Canada, Italië en Duitsland. Dit onderzoek is eind 2017 afgerond: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada*. *A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018.
[13] Kamerbrief van 31 maart 2023, kenmerk 4578940.

strafbare feiten, niet langer een gezagsrol bij het beveiligen van bedreigde personen binnen het stelsel bewaken en beveiligen. Het gaat dan om personen die bedreigd worden door een van de "dreigingsfenomenen" die de democratische rechtsstaat en samenleving raken. Daaronder worden verstaan: georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, terrorisme, statelijke actoren en geradicaliseerde eenlingen. In andere gevallen, bijvoorbeeld bij relationeel geweld, stalking of eerwraak, kan de politie volgens de plannen van de minister van Justitie en Veiligheid nog steeds veiligheidsmaatregelen treffen, maar dan buiten het stelsel beveiligen van personen en onder gezag van de officier van justitie.

De minister acht het verder van belang dat voor de inzet van een kroongetuige een integrale afweging en toetsing plaatsvindt door het Openbaar Ministerie, waarbij expliciet aandacht uit dient te gaan naar de veiligheid en de ethische aspecten van de veiligheidsmaatregelen. Daarbij geeft de minister van Justitie en Veiligheid aan dat zij een vorm van onafhankelijke toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst noodzakelijk acht. Met de inkadering van de getuigenbeschermingsovereenkomst in wet- of regelgeving ontstaat een kader waaraan de overeenkomst kan worden getoetst. Daarbij denkt zij aan een toetsing door een rechter-commissaris, een andere rechter (die los staat van de strafzaak) of een dynamische toets door een onafhankelijke commissie. De uitwerking van deze integrale afweging, toetsing en de eerder aangekondigde verbeteringen in de kroongetuigenregeling moeten volgens de minister van Justitie en Veiligheid eerst op orde zijn voordat de kroongetuigenregeling kan worden verruimd.

Per 1 juli 2023 is de nieuwe Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023 in werking getreden.[14] Daarin is, in afwachting van de aangekondigde wetgeving, een aantal verbetertrajecten binnen de bestaande kaders in het stelsel bewaken en beveiligen doorgevoerd. Zo is de relatie tussen de overheid en de te beveiligen persoon meer expliciet beschreven, is de nieuwe landelijke structuur verankerd en wordt toegelicht hoe gebruik kan worden gemaakt van publiek-private samenwerking. In algemene zin is benadrukt dat bij het verwerven en delen van informatie geldt dat het belang van bewaken en beveiligen nevengeschikt is aan dat van de opsporing.

Bij Kamerbrief van 3 juli 2023 heeft de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen ten aanzien van de aangekondigde wet- en regelgeving op het gebied van kroongetuigen en getuigenbescherming.[15] Daarbij is eerst aangegeven welke concrete aanpassingen al zijn doorgevoerd naar aanleiding van het OvV-rapport. Verder is beschreven dat het ministerie van Justitie en Veiligheid voorbereidingen treft voor een verbeterd en uitgebreider kader voor getuigenbescherming. Daarin zal onder meer aandacht worden besteed aan de rechten en plichten van de Staat en van de te beschermen personen, helderheid over de begrenzing van de zorgplicht en de mogelijk te treffen beschermingsmaatregelen, met eventuele differentiatie tussen categorieën te beschermen personen. Ook de toetsing van getuigenbeschermingsovereenkomsten is

[14] Zie ook de kamerbrief hierover van 29 juni 2023, kenmerk 4726482. Daarin is ook de inrichting van een onafhankelijk adviesorgaan aangekondigd. In het nieuwe stelsel beveiligen van personen is er een onafhankelijk adviesorgaan waarin onder meer wetenschappers, voormalig te beveiligen personen en oud-functionarissen zitting nemen. Zij adviseren (gevraagd en ongevraagd) over de kwaliteit van het functioneren van het stelsel en over strategische vraagstukken met het oog op doorontwikkeling van het stelsel. De gesprekken met potentiële leden zijn gestart. Zie ook Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023, p. 12.
[15] Kamerbrief van 3 juli 2023, kenmerk 4755614.

voorwerp van gesprekken. De minister van Justitie en Veiligheid herhaalt in deze Kamerbrief dat zij deze verbeteringen “op orde (wil) hebben voordat de verbreding van de kroongetuigenregeling kan ingaan”. Er wordt naar gestreefd één wetsvoorstel in consultatie te brengen om een integrale behandeling van het onderwerp mogelijk te maken.

1.1.4. Toezichtonderzoek door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad naar getuigenbescherming

Het voorgaande laat zien dat de bescherming van ernstig bedreigde personen geen rustig bezit is. Er is veel in beweging, waarbij ook wet- en regelgeving wordt voorbereid. Een thematisch onderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad naar de uitvoering door het Openbaar Ministerie van zijn taak op het gebied van getuigenbescherming kan bijdragen aan de afwegingen die in dat kader moeten worden gemaakt. Dit onderzoek beoogt ten behoeve van dat lopende proces knelpunten bloot te leggen en aanbevelingen te doen die bijdragen aan de verbetering van de naleving van wettelijke voorschriften ter uitvoering van de zorgplicht die op de overheid rust ten behoeve van te beschermen personen. Het onderhavige onderzoek spitst zich, zoals hierna nader aan de orde komt, toe op invulling van de zorgplicht ten aanzien van de bescherming van getuigen (en eventuele naasten) onder gezag van de officier van justitie in het kader van het stelsel getuigenbescherming.

1.2. De onderzoeksvraag

De vraag die in het onderzoek centraal staat is of het Openbaar Ministerie bij het uitoefenen van zijn taak op het gebied van het beschermen van getuigen en hun naasten die (mogelijk) vallen onder het stelsel getuigenbescherming de wettelijke voorschriften, waaronder begrepen verdragsrechtelijke voorschriften, algemene rechtsbeginselen, algemene maatregelen van bestuur, richtlijnen en (andere) instructies naar behoren handhaaft en uitvoert.

1.3. Karakter en afbakening van het onderzoek

1.3.1. Alleen het stelsel getuigenbescherming en niet het stelsel bewaken en beveiligen

Het Openbaar Ministerie is op grond van art. 124 RO belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daaronder wordt mede verstaan het waken over de veiligheid van personen.[16] De officier van justitie heeft hierbij het gezag over de politie, die deze taak uitvoert.[17] Het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten maakt onderdeel uit van de politietaak. De politie heeft als taak in ondergeschiktheid aan het gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (art. 3 Politiewet 2012).[18] De officier van justitie kan de betrokken ambtenaren van de politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van deze taak, voor zover deze onder het gezag van de officier van justitie wordt uitgeoefend.[19]

[16] Art. 1 lid 2 Politiewet 2012.
[17] Art. 3 en 12 Politiewet 2012. Zie ook G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 120.
[18] Art. 3 jo 12 lid 1 Politiewet 2012.
[19] Art. 12 lid 2 Politiewet 2012.

In het huidige stelsel bewaken en beveiligen draagt de hoofdofficier van justitie in het decentrale domein het gezag over het waken voor de veiligheid van personen. Hij is verantwoordelijk voor de aanvraag van een dreigingsinschatting, het besluit tot het al dan niet in het kader van het stelsel treffen van beveiligingsmaatregelen en het (doen) informeren van de desbetreffende persoon.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft aangekondigd dat deze taak van de hoofdofficier van justitie – wat betreft de georganiseerde en/of ondermijnende criminaliteit – met de invoering van het vernieuwde stelsel komt te vervallen. In het bijzonder gaat het daarbij om personen die worden bedreigd door een van de fenomenen die de democratische rechtsstaat en samenleving raken. Mede in het licht van de aangekondigde stelselwijziging,[20] hebben de onderzoekers besloten het onderzoek niet te richten op de veiligheidsmaatregelen die worden getroffen voor getuigen die onder het stelsel bewaken en beveiligen vallen.[21] Dit onderzoek strekt zich daarmee slechts uit tot het stelsel getuigenbescherming. In het onderzoek zijn niet betrokken de getuigen die op verzoek van internationale gerechten of van buitenlandse diensten in Nederland in een getuigenbeschermingsprogramma zijn ondergebracht.

1.3.2. Niet gericht op afspraken met getuigen als bedoeld in art. 226g Sv

Uit de voornoemde Kamerbrieven en uit de eerste verkennende gesprekken is gebleken dat ten aanzien van de getuigen die vallen onder het stelsel getuigenbescherming het Openbaar Ministerie en het departement verbetermaatregelen voorbereiden. Die maatregelen hebben ook betrekking op de kroongetuigenregeling. Hoewel de kroongetuigenregeling en getuigenbescherming niet geheel los van elkaar kunnen worden gezien, is dit onderzoek niet gericht op de kroongetuigenregeling als zodanig en daarmee evenmin op de inhoud van de afspraken als bedoeld in art. 226g Sv. Een onderzoek met een verdergaande strekking ligt ook minder in de rede omdat afspraken als bedoeld in art. 226g Sv voorwerp zijn van rechterlijke toetsing.[22]

1.3.3. Gefaseerd onderzoek

Uit zowel verkennende gesprekken als de voornoemde Kamerbrieven is gebleken dat de minister van Justitie en Veiligheid voornemens is de aanpassing van de kroongetuigenregeling en de regeling op het gebied van getuigenbescherming op korte termijn gestalte te geven. Daarbij wordt ook een aanpassing van het Besluit getuigenbescherming verwacht.

Onderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad voorafgaand aan de invoering van nieuwe wet- en regelgeving kan van toegevoegde waarde zijn, mede omdat sprake is van onafhankelijk onderzoek aan de hand van een toetsing of het Openbaar Ministerie wettelijke voorschriften naar behoren naleeft en uitvoert. De ontwikkelingen op het terrein van beleid en wetgeving maken wel dat het aangewezen is op korte termijn te voorzien in een eerste rapportage. Daarom is besloten tot een gefaseerde aanpak van het onderzoek, waarbij het onderzoek zich in de eerste fase richt op één

[20] Zie de voornoemde Kamerbrieven, in het bijzonder die van 3 juli 2023.
[21] Het Openbaar Ministerie blijft echter ook ten aanzien van de bescherming van deze getuigen een bepaalde verantwoordelijkheid dragen bij de uitoefening van zijn taak in het kader van de opsporing en vervolging. In het algemeen geldt immers dat indien overheidspartijen activiteiten ondernemen waaraan risico's voor anderen verbonden kunnen zijn, zij de maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen om deze risico's zo goed mogelijk te identificeren en te beheersen.
[22] Zie art. 226g e.v. Sv.

categorie getuigen, te weten de getuigen (en naaste familieleden) die (mogelijk) vallen onder het stelsel getuigenbescherming. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt de bescherming van kroongetuigen.

In een latere fase zal het onderzoek kunnen worden uitgebreid naar andere categorieën getuigen. In die latere fase kan dan zo mogelijk ook onderzoek worden gedaan naar de effecten van de verbetermaatregelen en regelgeving op het gebied van getuigenbescherming die nu in voorbereiding zijn en betrekking hebben op de taakuitoefening door het Openbaar Ministerie.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft in haar laatste Kamerbrief van 3 juli 2023 aangegeven de uitkomsten van het onderhavig onderzoek af te wachten, om deze te kunnen betrekken bij de invulling van het voorstel ten aanzien van het verbeterd kader voor getuigenbescherming en de toetsing van getuigenbeschermingsovereenkomsten.

1.3.4. Een overwegend kwalitatief juridisch onderzoek gericht op de zorgplicht van het Openbaar Ministerie

In het kader van getuigenbescherming zijn veelal andere dan juridische factoren leidend. Vaak gaat het om praktische aspecten. Daarop is dit onderzoek niet gericht. Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de wijze waarop het Openbaar Ministerie zijn taken op het gebied van de bescherming van getuigen die (mogelijk) vallen onder het stelsel getuigenbescherming uitvoert, het in beeld brengen van eventuele knelpunten en – zo mogelijk – het doen van aanbevelingen. Het onderzoek heeft daarmee een overwegend kwalitatief juridisch karakter. Het onderzoek is toegesneden op de juridische afbakening en invulling van de zorgplicht van het Openbaar Ministerie voor getuigen (en naasten) die (mogelijk) onder het stelsel getuigenbescherming vallen.

Het onderzoek heeft een algemeen, thematisch karakter en is niet gericht op het verloop van individuele zaken. De gezagspositie van de officier van justitie staat centraal, niet de feitelijke uitvoering van de beschermingsmaatregelen door het TGB. Ook bij de aanbevelingen die in dit rapport zijn geformuleerd, zijn het domein van de wetgever en de beperking van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot het Openbaar Ministerie gerespecteerd. In voorkomende gevallen zullen wel de voor- en nadelen van bepaalde oplossingsrichtingen worden geschetst.

1.4. Verantwoording en onderzoeksmethoden

Het bijzondere aan dit onderzoek is dat het zich begeeft op een terrein dat nauwelijks door wettelijke voorschriften wordt bestreken. De combinatie van het ontbreken van een concreet wettelijk kader voor getuigenbescherming en het ontbreken van toetsing door een rechter dan wel een onafhankelijke commissie maakt dat het werk van het Openbaar Ministerie in dit domein veelal het karakter heeft van pionierswerk. In een restrictieve uitleg van art. 122 RO zou het ontbreken van concrete wettelijke voorschriften kunnen betekenen dat de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad sterk aan betekenis inboet. Als er geen wettelijke voorschriften zijn, zal zich immers niet de situatie kunnen voordoen waarin het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. In een minder restrictieve benadering, die niet alleen aan dit rapport ten grondslag ligt, maar ook in eerdere toezichtrapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot uitgangspunt is genomen, worden ook verdragsrechtelijke voorschriften,

algemene rechtsbeginselen, algemene maatregelen van bestuur, richtlijnen en (andere) instructies in de toetsing betrokken. Dit overwegend juridisch kader staat er niet aan in de weg dat zijdelings ook meer onderliggende (deels praktische) knelpunten aan de orde kunnen komen, waarbij valt te denken aan de wijze van dossiervorming en verslaglegging.

Een belangrijk kenmerk van het onderwerp getuigenbescherming en daarmee dit onderzoek is dat het gaat om zeer vertrouwelijke en gevoelige informatie. Het beschermen van getuigen vergt een hoge mate van geheimhouding. Van dit belang zijn de onderzoekers bij de inrichting en verslaglegging van dit onderzoek terdege bewust geweest. De onderzoekers hebben niet kennisgenomen van informatie die direct of indirect informatie biedt over verblijfplaatsen van getuigen en verstrekte identiteiten. Die informatie zou ook niet dienstbaar zijn aan het onderzoek, dat is toegesneden op de gezagsrol van de officier van justitie en niet op de feitelijke uitvoering van beschermingsmaatregelen door het TGB. Om die reden zijn ook geen getuigen en naasten van getuigen geïnterviewd. Het – te respecteren – belang van geheimhouding betekent ook dat in dit rapport op onderdelen wordt volstaan met een betrekkelijk summiere, algemene beschrijving. Het alternatief zou een rapport zijn dat geheel of ten dele een geheim karakter zou dragen. Daarvoor is niet gekozen. Het onderwerp getuigenbescherming is van maatschappelijke betekenis en het belang van openbaarheid van de bevindingen en aanbevelingen is tegen die achtergrond gegeven. De keuze voor een niet geheime rapportage brengt met het oog op de bescherming van de veiligheid van bij getuigenbescherming betrokkenen onvermijdelijk mee dat het rapport een meer globaal karakter heeft dan het geval zou zijn geweest als het rapport als geheim zou worden gerubriceerd. Zo zullen de onderzoekers in de regel in algemene zin verslag doen van wat uit interviews naar voren is gekomen zonder precieze bronvermelding. Uit een oogpunt van afscherming is geen lijst met geïnterviewde personen als bijlage bij het rapport gevoegd. Ook zullen de onderzoekers bij de verslaglegging over de uitkomsten van het dossieronderzoek in beginsel geen precieze aantallen noemen maar volstaan met meer globale aanduidingen van de frequentie waarin bepaalde knelpunten voorkomen.[23] Telkens is nadrukkelijk en zorgvuldig de afweging gemaakt of bepaalde informatie kon worden gedeeld.

Met het oog op het afbakenen van het onderhavige onderzoek zijn verkennende gesprekken gevoerd. Ook is het Openbaar Ministerie verzocht om alle mogelijk relevante informatie te verstrekken. Daaronder vallen onder meer instructies, notities, rapporten en stukken betreffende het verbeterprogramma. Verder is ter oriëntatie relevante wet- en regelgeving verzameld en is jurisprudentie- en literatuuronderzoek gedaan. Nadrukkelijk is onderzoek gedaan naar de rechtspraak van het EHRM op het gebied van de zorgplicht van de overheid ten aanzien van personen die zich als gevolg van de medewerking aan de opsporing en de vervolging in een levensbedreigende situatie bevinden. Ook is de Instructie getuigenbescherming van het College van procureurs-generaal in het

[23] Daarbij is de volgende classificatie gehanteerd:
- Nooit: 0 gevallen
- Een enkel geval/een enkele zaak/vrijwel nooit: minder dan 10% van de gevallen (1 à 2 geval(len))
- Een paar gevallen/zaken: 10 tot 30% van de gevallen/zaken
- Minder dan de helft: 30-40% van de gevallen/zaken
- Ongeveer de helft: 40-60% van de gevallen/zaken
- Ruim de helft: 60-70% van de gevallen/zaken
- Vaak: meer dan 70% van de gevallen/zaken
- Vrijwel alle gevallen/zaken: meer dan 90% van de gevallen/zaken
- Altijd: alle gevallen/zaken.

onderzoek betrokken. Weliswaar is dat een intern document dat niet is gepubliceerd, maar dat document bevat wel procedurele regels met een dwingend, intern karakter.

In het kader van dit onderzoek is dossieronderzoek uitgevoerd. Om aan een representatief aantal zaken te komen, zijn in het onderzoek de zaken betrokken waarmee het Openbaar Ministerie in de afgelopen tien jaar, dat wil zeggen vanaf 1 september 2013, bemoeienis heeft gehad.

De betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij de uitvoering van getuigenbescherming, de geschillenregeling en de zaken die in dat kader hebben geleid tot een arbitrageprocedure zijn eveneens voorwerp van onderzoek geweest.

Gelijktijdig en na afloop van het dossieronderzoek hebben verdiepende interviews plaatsgevonden met vertegenwoordigers van onder meer het Openbaar Ministerie en de politie en met advocaten. Het gaat om enkele tientallen gesprekken.

1.5. Leeswijzer

Het rapport is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 2 wordt de Nederlandse getuigenbeschermingsregeling in de wet en de praktijk beschreven. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 hoofdlijnen van de regelingen over getuigenbescherming in enkele andere landen aan de orde. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de reikwijdte van de zorgplicht van het Openbaar Ministerie zoals die voortvloeit uit (inter)nationale regelgeving en jurisprudentie. De bevindingen uit het dossieronderzoek en de interviews staan in hoofdstuk 5. Afgesloten wordt in hoofdstuk 6 met een samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

2. Getuigenbescherming in Nederland: de wet en de praktijk

2.1. Inleiding

De wettelijke basis voor getuigenbescherming is gelegen in art. 226l Sv. In het eerste lid is bepaald dat de minister van Justitie en Veiligheid op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze specifieke maatregelen kan treffen voor de bescherming van getuigen, bedoeld in de artikelen 226a, 226g, 226k en 226m Sv. Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing op een persoon 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 (art. 226l lid 2 Sv). De praktische uitwerking van deze regeling is te vinden in het Besluit getuigenbescherming (hierna: het Besluit)[24] en de (niet openbaar gemaakte) Instructie getuigenbescherming van het College van procureurs-generaal (hierna: de Instructie).[25]

2.2. De te beschermen personen

Op grond van art. 226l lid 1 en 2 Sv komen de volgende personen in aanmerking voor getuigenbescherming: bedreigde getuigen (art. 226a Sv), getuigen die tevens verdachte zijn (art. 226g) of reeds veroordeeld zijn (art. 226k Sv) en met wie een afspraak als bedoeld in die bepalingen is gemaakt, afgeschermde getuigen (art. 226m Sv) en andere personen die medewerking hebben verleend aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten. Bij die laatste categorie kan worden gedacht aan informanten, beperkt anonieme getuigen als bedoeld in art. 190 Sv en andere getuigen.[26] Personen die zijn opgenomen in het stelsel bewaken en beveiligen komen niet in aanmerking voor getuigenbescherming.[27]

De dreiging die ontstaat als gevolg van de medewerking van een getuige aan de opsporing en vervolging hoeft niet beperkt te zijn tot de desbetreffende persoon. Ook personen in de directe omgeving van de getuige kunnen bescherming behoeven. Daarbij komt dat het opnemen van een persoon in een getuigenbeschermingsprogramma betekent dat de banden met de oude omgeving als het ware worden doorgesneden, maar die breuk hoeft niet zo ver te gaan dat de getuige ook bijvoorbeeld van zijn gezinsleden afscheid moet nemen. Om deze redenen kunnen ook anderen dan de getuige deelnemen aan het desbetreffende beschermingsprogramma. De opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen kan zo nodig mede betrekking hebben op de echtgenoot of levensgezel

[24] Besluit van 21 december 2005, houdende regels ter uitvoering van artikel 226l van het Wetboek van Strafvordering, Stb. 2006, 21 (Besluit getuigenbescherming 2005), i.w.tr. op 1 april 2006. Het besluit is laatstelijk gewijzigd bij besluit van van 11 juli 2018, houdende wijziging van enkele besluiten op het terrein van Justitie en Veiligheid in verband met het doorvoeren van technische verbeteringen, Stb. 2018, 246 (Verzamelbesluit Justitie en Veiligheid, bevattende een wijziging van art. 3 van het Besluit getuigenbescherming 2005), i.w.tr. op 1 augustus 2018.

[25] Instructie van het College van procureurs-generaal (2018/1003) (Instructie getuigenbescherming 2018), i.w.tr. op 1 augustus 2018. De Instructie verving de Instructie van het College van procureurs-generaal (2010/I006). In dit rapport wordt, voor zover niet anders vermeld, verwezen naar de Instructie uit 2018. Voor zover sprake is van relevante verschillen met de instructie uit 2010, zal daarvan melding worden gemaakt.

[26] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 9; onderdeel 1.1 Instructie getuigenbescherming.

[27] Zie de Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming 2005, p. 5-6 (de Nota van Toelichting is bij het huidige besluit uit 2018 niet gewijzigd) en art. 1.2 sub b Instructie getuigenbescherming.

van de bedreigde persoon, diens kinderen, naaste familieleden of andere personen, voor zover zij een nauwe betrekking onderhouden met de bedreigde persoon (art. 5 lid 2 jo. art. 4 lid 2 Besluit). Daarnaast kan op verzoek van een internationaal gerecht of op verzoek van een andere Staat een persoon bescherming worden aangeboden (art. 9 Besluit).

Personen komen enkel in aanmerking voor beschermingsmaatregelen als bedoeld in art. 226l Sv indien de dringende noodzaak daartoe is ontstaan als gevolg van het meewerken aan de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten en het daarmee verband houdend overheidsoptreden (art. 226l lid 2 Sv en art. 3 Besluit). In het Besluit is bepaald dat enkel een zorgplicht ontstaat wanneer de dreiging is ontstaan "door toedoen van de overheid." In art. 1.2 sub a van de Instructie is bepaald dat personen die door eigen handelen verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de dreiging niet in aanmerking komen voor het stelsel getuigenbescherming. Op dit onderdeel wordt in de hoofdstukken 4 en 6 nog nader ingegaan.

2.3. Besluitvorming en uitvoering

In deze paragraaf wordt ingegaan op het proces van besluitvorming en de uitvoering van de beschermingsmaatregelen.

2.3.1. Betrokken actoren en bevoegdheidsverdeling

De bevoegdheid om te beslissen tot het al dan niet treffen van beschermingsmaatregelen berust bij de landelijke leiding van het Openbaar Ministerie: het College van procureurs-generaal (hierna: het College) (art. 4 en 5 Besluit). Binnen het College is een van de procureurs-generaal belast met de portefeuille van getuigenbescherming. Deze portefeuilleverdeling laat onverlet dat het voltallige College verantwoordelijk is ten aanzien van de besluitvorming over getuigenbescherming. In sommige gevallen legt de voorzitter van het College het voorgenomen besluit tot het treffen van beschermingsmaatregelen aan de minister van Justitie en Veiligheid voor.

Tenzij consensus bestaat tussen het aanvragend parket en de officier van justitie belast met getuigenbescherming bij het landelijk parket (hierna ook: TGB-officier) over een negatief advies, wordt het College geadviseerd door de Centrale Toetsingscommissie (hierna ook: de CTC). De CTC is een intern adviesorgaan van het Openbaar Ministerie, dat het College adviseert over de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden en -methoden, waaronder toezeggingen aan getuigen en bescherming van getuigen.[28] De vierde kamer van de CTC is in 2010 opgericht en is specifiek belast met advisering over mogelijke afspraken met (kroon)getuigen. De vierde kamer bestaat momenteel uit circa vijftien leden, waaronder leden van het Openbaar Ministerie, politie, leden uit de wetenschap en een gedragswetenschapper/psycholoog. Door deze kamer worden zowel verklaringsovereenkomsten met kroongetuigen als aspecten van getuigenbescherming getoetst.

De TGB-officier heeft een sleutelrol bij getuigenbescherming. Er is slechts één officier van justitie in Nederland die deze functie uitoefent. Deze officier van justitie houdt zich niet bezig met het opsporen en vervolgen van strafbare feiten, maar geeft invulling aan de taak van het Openbaar Ministerie ten aanzien van getuigenbescherming. Zo adviseert de TGB-officier het College over het al dan niet treffen

[28] R. Robroek, 'Organisatie, organisatieontwikkeling en kwaliteit', in: J.H. Crijns e.a. (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 70.

van getuigenbeschermingsmaatregelen op basis van de dreigingsanalyse en eventuele andere stukken. Ook is het de TGB-officier die namens de Staat overeenkomsten met de te beschermen persoon ten aanzien van het treffen van beschermingsmaatregelen ondertekent. De TGB-officier heeft het gezag over het onderdeel belast met getuigenbescherming bij de landelijke eenheid als bedoeld in artikel 25, eerste lid, onderdeel b, van de Politiewet 2012 (art. 2 lid 2 Besluit), het TGB. Het TGB is belast met het opstellen van dreigingsanalyses, het adviseren van de officier van justitie over de bescherming van bepaalde categorieën personen en met de feitelijke uitvoering van de beschermingsmaatregelen. Het team bestaat uit een teamleider (teamchef), praktijkspecialisten die de te beschermen personen daadwerkelijk begeleiden en zogenoemde contextspecialisten die de praktijkspecialisten adviseren over psychologische, ethische en operationele aspecten. Het TGB draagt zorg voor het opstellen van dreigingsanalyses en adviezen over welke beschermingsmaatregelen kunnen en moeten worden genomen. In dat kader voert het TGB bijvoorbeeld een oriënterend gesprek met een (potentiële) getuige over de (on)mogelijkheden en verwachtingen. Verder doen het TGB onderzoek naar de psychische gesteldheid en de motivatie van de betrokkene, zijn familieomstandigheden en de financiële situatie.

De hoofdofficier van justitie die verantwoordelijk is voor het opsporingsonderzoek of de vervolging in het kader waarvan een verzoek tot het treffen van beschermingsmaatregelen wordt gedaan, heeft een initiërende rol ten aanzien van het verzoek tot het laten opmaken van een dreigingsanalyse door het TGB aan de TGB-officier.

2.3.2. De aanvraag van een dreigingsanalyse

Indien een officier van justitie signalen bereiken dat sprake is van een ernstige dreiging richting een getuige of dat daarvan in de toekomst sprake zal zijn, kan hij een verzoek tot opname in een getuigenbeschermingsprogramma richten aan de hoofdofficier van justitie[29] die verantwoordelijk is voor het desbetreffende opsporingsonderzoek. Aanleiding zou kunnen zijn het openbaar worden van de identiteit van een persoon die anoniem verklaringen heeft afgelegd. In de regel wordt dat verzoek echter gedaan wanneer het Openbaar Ministerie overweegt een getuigenverklaring in te brengen in het strafproces, terwijl te verwachten valt dat het gebruik van de verklaring leidt tot een dreiging ten opzichte van de getuige.[30] In dergelijke gevallen richt de hoofdofficier van justitie een schriftelijk en onderbouwd verzoek tot de TGB-officier tot het laten opmaken van een dreigingsanalyse (art. 3.1 Instructie). Het verzoek van de hoofdofficier van justitie wordt onderbouwd met de volgende documenten (art. 3.1 en 3.2 Instructie):

- een ingevulde vragenlijst van het TGB;
- een inhoudelijke analyse van de door de getuige afgelegde kluisverklaringen waarin deze worden getoetst aan de hand van andere onderzoeksbevindingen en waarin wordt geanalyseerd of voldoende steunbewijs voorhanden is om op basis van deze kluisverklaringen tot een rechterlijk oordeel te komen.

[29] In de besluitvormingsprocedure is ook een rol weggelegd voor de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket. Wanneer wordt gedoeld op deze functionaris, wordt dat in de tekst vermeld.
[30] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 33.

- een beoordeling van de recherche-officier van justitie van het behandelend parket.[31] In die beoordeling komt onder meer de vraag aan de orde of de verklaringen van de getuige van doorslaggevend belang zijn en of er geen andere, minder vergaande manieren zijn om hetzelfde doel te bereiken.

De TGB-officier beoordeelt het verzoek van de hoofdofficier van justitie en geeft zijn advies over onder meer de opportuniteit van de aanvraag (art. 3.3. Instructie). Vervolgens stuurt de TGB-officier het verzoek en het advies, door tussenkomst van de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket, aan het College (art. 4 Besluit; art. 3.3 Instructie).

2.3.3. Besluit tot het opstellen van een dreigingsanalyse

Aan de hand van het verzoek van de hoofdofficier van justitie en het advies van de TGB-officier beslist het College of opdracht wordt gegeven om een dreigingsanalyse op te stellen (art. 4 Besluit; art. 4.1 Instructie). Wanneer die opdracht wordt gegeven, stelt het TGB binnen zes weken[32] een dreigingsanalyse en een advies op.

De dreigingsanalyse bevat in ieder geval een oordeel over de aard en ernst van de dreiging en de personen tegen wie de dreiging zich richt. In het advies worden onder meer de hoofdpunten van de voorgestelde beschermingsmaatregelen beschreven en wordt een oordeel gegeven over de haalbaarheid/ uitvoerbaarheid van de maatregelen (art. 5.1 Instructie). In dat kader wordt onderzoek gedaan naar de bereidheid van de te beschermen persoon zich te conformeren aan de beschermingsmaatregelen, de familieomstandigheden en naar de financiële situatie.[33] Tevens wordt de te beschermen persoon onderzocht door een externe psycholoog. Deze psycholoog beoordeelt de bereidheid en geschiktheid van de te beschermen persoon, aan de hand van een 'assessment' en gesprekken. Het advies van de psycholoog maakt deel uit van de dreigingsanalyse.[34] De vraag of het mogelijk is een potentiële getuige goed te beschermen, komt al in een vrij vroeg stadium aan de orde. Dat is van belang om de gelegenheid te hebben een traject niet door te zetten als adequate bescherming niet haalbaar is.[35]

2.3.4. Besluit tot het treffen van beschermingsmaatregelen

De leidinggevende van het TGB legt de bevindingen die voortvloeien uit de dreigingsanalyse voor aan de TGB-officier (art. 5.2 Instructie). Aan de hand van de bevindingen stelt de TGB-officier een advies op. In beginsel legt de TGB-officier zijn advies voor aan de CTC. De CTC brengt op haar beurt een advies

[31] Bij elk parket is een recherche-officier van justitie aangesteld die verantwoordelijk is voor de organisatie en het functioneren van de recherche. De beoordeling door de recherche-officier is sinds 1 augustus 2018 als eis in de Instructie opgenomen.
[32] De termijn komt in de Instructie getuigenbescherming 2010 niet voor.
[33] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 36.
[34] J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher, 'Collaboration with Justice in the Netherlands', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 117.
[35] J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher, 'Collaboration with Justice in the Netherlands', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 120.

uit aan het College. Indien de hoofdofficier van justitie en de TGB-officier geen mogelijkheden zien voor een adequate beveiliging, wordt de CTC niet ingeschakeld (art. 5.4 Instructie). In de oude Instructie waren er meer mogelijkheden om van het vragen van advies aan het CTC af te zien (art. 5.4 en 5.5 Instructie getuigenbescherming 2010).

Indien het College, op basis van de adviezen van het TGB, de TGB-officier en de CTC, tot het oordeel komt dat een dringende noodzaak bestaat tot het nemen van beschermingsmaatregelen, geeft het College hiertoe opdracht (art. 5 Besluit; art. 6.1 Instructie). Een voorgenomen besluit tot het treffen van beschermingsmaatregelen wordt aan de minister voor Justitie en Veiligheid voorgelegd indien de voorzitter van het College daartoe aanleiding ziet. Aanleiding daartoe bestaat in ieder geval indien aan de uitvoering aanzienlijk hogere kosten dan gemiddeld of politiek gevoelige aspecten zijn verbonden (art. 6.2 Instructie).

2.3.5. Getuigenbeschermingsovereenkomst

Nadat het College opdracht heeft gegeven tot het treffen van getuigenbeschermingsmaatregelen, wordt getracht met de te beschermen persoon een getuigenbeschermingsovereenkomst te sluiten (art. 7 lid 1 Besluit).[36] Daartoe stelt de TGB-officier, in overleg met het TGB, een conceptovereenkomst op (art. 7.1 Instructie).

De TGB-officier kan in dit traject een beroep doen op de landsadvocaat. De te beschermen persoon heeft in dit traject recht op rechtsbijstand, in ieder geval zodra de onderhandelingen over de getuigenbeschermingsovereenkomst aanvangen of zoveel eerder als noodzakelijk (art. 7.1 Instructie).[37] In de regel wijst de Staat de te beschermen persoon een civiele advocaat toe die de te beschermen persoon bijstaat in de onderhandelingen over de overeenkomst.[38] De advocaatkosten worden vergoed door de overheid, voor zover de kosten en de hoogte daarvan redelijk zijn (art. 7.1 Instructie).

---

[36] In de toelichting bij het Besluit getuigenbescherming wordt opgemerkt dat een getuigenbeschermingsovereenkomst een overeenkomst van civielrechtelijke aard is. In de literatuur bestaat niettemin discussie over het rechtskarakter van de getuigenbeschermingsovereenkomst, gelet op de inhoud van de overeenkomst en de ongelijkwaardige verhouding tussen de Staat en de te beschermen persoon. Zie J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst: de rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss. Universiteit Leiden), Deventer: Kluwer 2010, p. 464, 545-546, 550-552; F.W. Bleichrodt, 'Boekbespreking J.H. Crijns, De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht (diss. Leiden)', *DD* 2012/48, onderdeel 12; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 103-104; S.L.J. Janssen, *De kroongetuige in het Nederlandse strafproces: vertrouwen is goed, controle is beter* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 43.

[37] Deze voorziening stond niet in de Instructie getuigenbescherming 2010.

[38] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 278; J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher, '*Collaboration with Justice in the Netherlands*', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 117; D.B. Sander e.a., 'De impact van de kroongetuigenregeling op de veiligheid en praktijkvoering van advocaten', Leiden: Universiteit Leiden 2023, p. 38-40.

In de overeenkomst worden de verplichtingen van zowel de Staat als de te beschermen persoon opgenomen, alsmede de gevolgen indien de verplichtingen niet worden nagekomen (art. 7 lid 1 Besluit; art. 7.2 Instructie). De verplichtingen van de te beschermen persoon betreffen noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle en veilige bescherming. Op de Staat rust de inspanningsverplichting om de te beschermen persoon zo goed mogelijk te beveiligen.[39]

De beschermingsmaatregelen vangen eerst aan nadat de getuigenbeschermingsovereenkomst is ondertekend (art. 7 lid 2 Besluit). De TGB-officier ondertekent de overeenkomst namens de Staat.[40] Indien de te beschermen persoon niet overgaat tot ondertekening van de getuigenbeschermingsovereenkomst, krijgt hij geen getuigenbescherming aangeboden (art. 7.3 Instructie). Een uitzondering op dit uitgangspunt geldt voor de situatie waarin tijdelijke noodmaatregelen noodzakelijk zijn (art. 7 jo art. 6 Besluit).

2.3.6. Uitvoering beschermingsmaatregelen

De beschermingsmaatregelen worden uitgevoerd door het TGB (art. 5 lid 1 Besluit). De uitvoering van de maatregelen valt binnen de algemene taakomschrijving van de politie, zoals bedoeld in art. 3 Politiewet.[41] In de regel vindt een getuigenbeschermingsprogramma plaats in het buitenland. Dat betekent dat niet alleen het TGB, maar ook een buitenlandse zusterdienst van het TGB betrokken is bij de feitelijke uitvoering van het beschermingsprogramma.

In het Besluit en de Instructie is niets opgenomen over de aard en omvang van de eventueel te treffen beschermingsmaatregelen. De maatregelen die worden genomen, zijn afhankelijk van de aard en ernst van de dreiging. Er zal dus aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval worden bezien welke maatregelen nodig zijn, zodat de invulling van het getuigenbeschermingsprogramma steeds maatwerk is.[42] In het Besluit worden wel enkele voorbeelden genoemd. Zo kan het gaan om elektronische beveiliging van een woning, het inrichten van een tijdelijk verblijf elders of het tijdelijk verschaffen van een nieuwe identiteit.

De minister van Justitie en Veiligheid kan, indien hij dit nodig acht in verband met de uitvoering van de taken bedoeld in art. 42 lid 1 van de Politiewet 2012, daarvoor in aanmerking komende bestuursorganen schriftelijk opdragen de noodzakelijke medewerking te verlenen om door hem aangewezen personen tijdelijk van een aan te nemen identiteit te voorzien (art. 44 Politiewet 2012). Deze bevoegdheid kan ook betrekking hebben op getuigen en hun naasten in een getuigenbeschermingsprogramma. De Politiewet biedt slechts de mogelijkheid van een tijdelijke identiteitswijziging en niet van een permanente identiteitswijziging.

Kroongetuigen dienen in de regel nog een periode van detentie te ondergaan alvorens zij in de samenleving een nieuw bestaan kunnen opbouwen. Over de bescherming in detentie zijn afspraken gemaakt met de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid.[43] De besluitvorming wordt in dergelijke gevallen reeds in de detentiefase doorlopen, zodat de

[39] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 11.
[40] Art. 4.6 lid 1 Comptabiliteitswet 2016 jo art. 10:12 jo art. 10:5 Awb jo art. 7 Besluit getuigenbescherming.
[41] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 36.
[42] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 6.
[43] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 7.

overeenkomst wordt gesloten terwijl de kroongetuige in detentie zit. Kort vóór het verstrijken van de detentieperiode wordt een nieuwe dreigingsanalyse opgesteld en een nieuw psychologisch 'assessment' afgenomen. Tevens worden de eerder gemaakte afspraken geconcretiseerd en nader uitgewerkt.

In de wet- en regelgeving ontbreekt een kader voor de tussen de te beschermen persoon en de Staat te maken afspraken over beschermingsmaatregelen. Beschermingsmaatregelen kunnen in de praktijk worden ingedeeld in twee categorieën: beschermingsmaatregelen en ondersteunende maatregelen.[44] Onder beschermingsmaatregelen worden geschaard fysieke beveiligingsmaatregelen, zoals persoonsbeveiliging in verband met het afleggen van verklaringen ter terechtzitting, maar ook maatregelen ter afscherming van de identiteit en de verblijfplaats van de betrokkene. Opname in een beschermingsprogramma gaat in de regel gepaard met een verhuizing, het opzeggen van een baan en het verkrijgen van een andere identiteit. Een voorbeeld van een ondersteunende maatregel is een financiële tegemoetkoming voor het levensonderhoud. De financiële ondersteuning is er in beginsel niet op gericht volledig in het levensonderhoud van de te beschermen persoon te voorzien. Deze behoudt zijn eigen verantwoordelijkheid voor de inrichting van zijn leven.[45]

In de regel maakt een verhuizing naar het buitenland onderdeel uit van een getuigenbeschermingsprogramma. De te beschermen persoon wordt in het buitenland verder begeleid en beschermd door een buitenlandse zusterdienst van het Nederlandse TGB. Het Nederlandse TGB onderhoudt het contact met de desbetreffende zusterdienst. Tijdens het verblijf in het buitenland staat het TGB op afstand en dat geldt nog meer voor de TGB-officier. De te beschermen persoon zal zich tijdens zijn deelname aan het beschermingsprogramma ook moeten houden aan de gedragscode die de zusterdienst heeft opgesteld.

In beginsel gelden de afspraken over getuigenbescherming voor de duur van twee jaar (art. 9.1 Instructie). Uiterlijk een maand voordat de geldigheidsduur van de opdracht verstrijkt, rapporteert het TGB aan de TGB-officier over het verloop van de beschermingsmaatregelen en de actuele status van de dreiging. Op grond van deze rapportage adviseert de TGB-officier, door tussenkomst van de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket, het College over het te nemen besluit (art. 9.2 en 9.3 Instructie). Op basis van het advies kan het College de termijn voor de beschermingsmaatregelen voor bepaalde tijd verlengen (art. 9.1 jo 9.3 Instructie).

In de praktijk komt het voor dat de Staat de te beschermen persoon een financiële bijdrage doet toekomen om zelf in zijn bescherming te voorzien. Dat kan het geval zijn indien een te beschermen persoon niet bereid is tot en/of geschikt is voor opname in een getuigenbeschermingsprogramma. Een dergelijke afspraak wordt vastgelegd in een zogenoemde vaststellingsovereenkomst in de zin van art. 7:900 van het Burgerlijk Wetboek. Ook in dit verband is geen kader aanwezig in wet- en regelgeving voor de te maken afspraken.

[44] Werkgroep Craemer, 'Getuigenbescherming in Nederland', april 1995, p. 24-25; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 287-291.
[45] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 4.

2.4. Toetsing beslissing tot getuigenbescherming en getuigenbeschermingsovereenkomst

Hiervoor is al aan de orde geweest dat het College van procureurs-generaal de beslissingsbevoegde autoriteit is ten aanzien van de opdracht tot het treffen van maatregelen met het oog op getuigenbescherming. Het College wordt in de uitvoering van die taak geadviseerd door de CTC, de TGB-officier en de landsadvocaat. De wet voorziet niet in een rechterlijke of een andere externe toetsing van de beslissing tot toelating tot het getuigenbeschermingsprogramma dan wel de inhoud van de getuigenbeschermingsovereenkomst.

Gelet op de grote belangen die zijn gemoeid met getuigenbescherming kan behoefte bestaan om een geschil over de bescherming voor te leggen aan een onafhankelijk orgaan.[46] In het huidige stelsel is dat niet de strafrechter. Het Wetboek van Strafvordering biedt daarvoor geen aanknopingspunten. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat afspraken over getuigenbescherming geen onderwerp zijn van toetsing door de rechter-commissaris of door de zittingsrechter in strafzaken.[47] In het Passageproces is de verhouding tussen de verklaringsovereenkomst en de getuigenbeschermingsovereenkomst aan de orde gesteld. Door de verdediging werd betoogd dat in het kader van de getuigenbescherming afspraken waren gemaakt die neerkwamen op een verkapte financiële beloning voor de medewerking van de kroongetuigen.[48] Door de verdediging werd aangevoerd dat ten aanzien van één kroongetuige meer informatie beschikbaar was gekomen over de volgens de verdediging extreem riante financiële contouren van de beschermingsmaatregelen.[49] Het Openbaar Ministerie heeft zich in deze zaak niet uitgelaten over de hoogte van het bedrag dat is toegekend in het kader van getuigenbescherming. In het requisitoir heeft het Openbaar Ministerie gesteld dat alle geldbedragen die in de getuigenbeschermingsovereenkomst worden genoemd, zijn bedoeld voor veilig wonen, werken en leven.[50] De rechtbank overwoog dat er in het algemeen geen sprake is van een ontoelaatbare beloning, "[z]olang de prestatie in het kader van de getuigenbescherming er één is waartoe het Openbaar Ministerie met het oog op de gerechtvaardigde veiligheidsbelangen van de getuige in redelijkheid heeft kunnen komen."[51] In hoger beroep overwoog het hof dat sprake zou kunnen zijn van een strafvorderlijk verzuim of schending van art. 6 EVRM in het geval "blijkt van feiten en omstandigheden die zodanig sterke aanwijzingen opleveren voor onrechtmatig handelen door het Openbaar Ministerie, dat geoordeeld moet worden dat dit onder het mom van bescherming van de getuige afspraken maakt met of toezeggingen doet die redelijkerwijs niet met passende bescherming in verband kunnen worden gebracht doch wel strekken tot het louter of overwegend (financieel) belonen van de bereidheid van de getuige om in een strafvorderlijke context te verklaren."[52] Het hof kwam – op grond van de (weinige) informatie die bekend is geworden over de beschermingsmaatregelen – tot de

[46] De Werkgroep Craemer merkte op dat de weigering om een getuige in bescherming te nemen de laatstgenoemde ernstig in zijn belangen kan schaden, zodat de getuige de beslissing ter toetsing moet kunnen voorleggen aan een onafhankelijke rechter. Werkgroep Craemer, 'Getuigenbescherming in Nederland', april 1995, p. 42.
[47] HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, *NJ* 2019/327, m.nt. J.M. Reijntjes, rov. 8.3.
[48] Zie nader S.L.J. Janssen, *De kroongetuige in het Nederlandse strafproces: vertrouwen is goed, controle is beter* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 255-260; R.A. Hoving, *De kroongetuige in het Passageproces*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 125-163.
[49] Weergave door het hof van het gevoerde verweer, hof Amsterdam 29 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2497, par. 2.1.2.2.5.
[50] R.A. Hoving, *De kroongetuige in het Passageproces*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 148.
[51] Rechtbank Amsterdam 29 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BY9841, *NJFS* 2013/129, par. 2.1.3.
[52] Hof Amsterdam 29 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2497, par. 2.2.2.

conclusie dat niet kon worden vastgesteld dat maatregelen waren getroffen die in redelijkheid niet kunnen worden beschouwd als beschermingsmaatregelen, maar (louter) moeten worden aangemerkt als beloning.[53]

In cassatie werd onder meer geklaagd over het oordeel van het hof dat niet is komen vast te staan dat de getuigenbeschermingsafspraken een ontoelaatbare beloning inhouden voor het afleggen van een verklaring. De Hoge Raad heeft zich niet expliciet uitgelaten over de toelaatbaarheid van de afspraken op het gebied van getuigenbescherming.[54] Wel heeft de Hoge Raad algemene beschouwingen gewijd aan toezeggingen in verband met getuigenbeschermingsmaatregelen.[55] De Hoge Raad heeft benadrukt dat toezeggingen over de feitelijke bescherming geen onderdeel uitmaken van de verklaringsafspraak met de kroongetuige als bedoeld in art. 226g lid 1 Sv en niet kunnen worden aangemerkt als gunstbetoon (art. 226g lid 4 Sv). De Hoge Raad vervolgde:

> "3.11 (…) Een en ander brengt met zich dat de officier van justitie niet is gehouden de processen-verbaal en/of andere voorwerpen betreffende toezeggingen die zijn gedaan in verband met de feitelijke bescherming van de getuige op enig moment bij de processtukken te voegen. Zo een verplichting zou – temeer omdat de huidige wet geen specifieke regeling kent met betrekking tot de afscherming van processtukken in het belang van de veiligheid van de kroongetuige – onverenigbaar zijn met het doel van bescherming van de getuige en de aard van de daartoe strekkende maatregelen."

Uit het feit dat afspraken over getuigenbescherming niet onder art. 226g lid 1 of lid 4 Sv kunnen worden geschaard, volgt dat deze afspraken niet zijn onderworpen aan een rechterlijke toetsing in de strafzaak. De Hoge Raad overwoog:

> "8.3. Het oordeel van het Hof komt erop neer dat toezeggingen met betrekking tot de feitelijke bescherming van de getuige geen onderdeel uitmaken van de in art. 226g, eerste lid, Sv bedoelde afspraak en evenmin kunnen worden beschouwd als afspraken in de zin van art. 226g, vierde lid, Sv, zodat voor het openbaar ministerie geen verplichting bestaat dergelijke toezeggingen bekend te maken en deze ook geen voorwerp zijn van toetsing door de rechter-commissaris op de voet van art. 226g, derde lid, Sv of door de zittingsrechter. Gelet op wat onder 3.11 is vooropgesteld, geeft dat oordeel niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Evenmin is het oordeel van het Hof onbegrijpelijk. Hierop stuiten de op dit oordeel betrekking hebbende klachten af."

AG Harteveld ging in zijn conclusie in de desbetreffende zaak wel in op de rechtmatigheid van de beschermingsovereenkomst. De AG was van oordeel dat de enkele omstandigheid dat getuigen met financiële hulp van de overheid zelf voorzien in hun bescherming, niet meebrengt dat sprake is van een ontoelaatbare beloning. Het traject van getuigenbescherming kenmerkt zich immers door maatwerk. Indien de bijdrage van de Staat een compensatie vormt voor de kosten gemoeid met de bescherming, is naar zijn oordeel geen sprake van een voordeel voor de getuige.[56]

---

[53] Hof Amsterdam 29 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2497, par. 2.1.2.2.5.2.

[54] HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, *NJ* 2019/327, m.nt. J.M. Reijntjes, rov. 8.3. Zie hierover R.A. Hoving, *De kroongetuige in het Passageproces*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 126-163 en S.L.J. Janssen, 'De kroongetuige: een tussenstand', *Strafblad* 2019/3, p. 65.

[55] HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, *NJ* 2019/327, m.nt. J.M. Reijntjes, rov. 3.11.

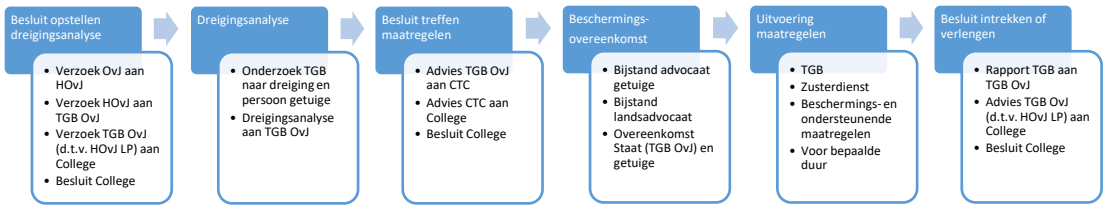
[56] Conclusie AG Harteveld voorafgaand aan HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, *NJ* 2019/327, m.nt. J.M. Reijntjes, par. 20.5. Zie ook M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 285.

In de praktijk wordt in de getuigenbeschermingsovereenkomst een zogenoemde arbitrageclausule opgenomen.[57] Daarin is bepaald dat eventuele geschillen worden voorgelegd aan een arbiter. Arbitrage is een vorm van geschilbeslechting buiten de overheidsrechtspraak, waarbij het geschil wordt voorgelegd aan een arbiter.[58] Uit hoofde van een overeenkomst tot arbitrage geven partijen de arbiter de opdracht hun geschil te beslechten (art. 1020 Rv). Arbitrage brengt mee dat de partijen afstand doen van geschilbeslechting door de overheidsrechter. Onder omstandigheden kan een te beschermen persoon zich wel wenden tot de civiele rechter, als restrechter. Geschillen over getuigenbescherming zijn meermalen aan de burgerlijke rechter voorgelegd. Deze uitspraken komen aan de orde in hoofdstuk 4.

2.5. Afsluiting en schematische weergave getuigenbeschermingsregeling

Op nationaal niveau is de wettelijke basis voor getuigenbescherming gelegen in art. 226l Sv, waarin is bepaald dat de minister van Justitie en Veiligheid specifieke maatregelen kan treffen voor de bescherming van getuigen. Aspecten ten aanzien van de praktische uitwerking van getuigenbescherming zijn geregeld in het Besluit getuigenbescherming en de Instructie getuigenbescherming. Daarbij gaat het in hoofdzaak om bepalingen van procedurele aard. Inhoudelijke bepalingen over mogelijke beschermingsmaatregelen, verplichtingen van de getuige en gronden voor beëindiging van een getuigenbeschermingsprogramma ontbreken nagenoeg.

Schematisch ziet het besluitvormingsproces er als volgt uit:



[57] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 253-256.
[58] J.W. Bitter en H. Biesheuvel, *Arbitrage*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2018, p. 1-4.

3. Getuigenbescherming in het buitenland: een schets van enkele hoofdlijnen

3.1. Inleiding

In veel landen is de bestrijding van georganiseerde criminaliteit tot speerpunt van het justitiële beleid verheven. In het verlengde daarvan is ook de aandacht voor het werken met kroongetuigen gegroeid en min of meer parallel daaraan het besef van het belang van een effectieve getuigenbescherming. Veel landen kennen een kroongetuigeregeling en hebben getuigenbeschermingsprogramma's ontwikkeld. Hoewel de te nemen beschermingsmaatregelen in de meeste landen in essentie overeenkomen, zijn er aanzienlijke verschillen in de wijze van bevoegdheidsverdeling, de wijze waarop de beschermingsregeling wettelijk is verankerd en de mate waarin de beschermingsregeling is uitgewerkt. Mogelijk kunnen uit die verschillen voor Nederland lessen worden getrokken ten aanzien van de invulling van de zorgplicht van het Openbaar Ministerie voor de bescherming van getuigen. Daarom worden in dit hoofdstuk in het kort de hoofdlijnen geschetst van de getuigenbeschermingsregelingen in de Verenigde Staten, Italië, Duitsland, België, Canada en Australië. De keuze voor landen als de Verenigde Staten en Italië ligt voor de hand. Beide landen worden op het terrein van getuigenbescherming als voorlopers gezien op het wereldtoneel respectievelijk binnen Europa. Duitsland, België, Canada en Australië hebben veel praktische kennis en ervaring opgebouwd op het gebied van getuigenbescherming.[59]

3.2. De Verenigde Staten

De Verenigde Staten (hierna: de VS) zijn voorloper op het gebied van getuigenbescherming; zij beschikten al in 1971 over een getuigenbeschermingsprogramma. De eerste wet op het gebied van getuigenbescherming kwam in 1982 tot stand.[60]

In de VS is het uitgangspunt dat de overheid niet verplicht is bescherming te bieden aan een getuige die gevaar loopt, tenzij de overheid er bewust voor heeft gekozen een persoon in te zetten in de opsporing. De praktijk is echter ruimhartiger.[61]

De regels ten aanzien van getuigenbescherming zijn neergelegd in de wet en in een (gepubliceerde) richtlijn van het ministerie van Justitie.[62] De *Attorney General* beslist of een getuige wordt opgenomen in een beschermingsprogramma. Een verzoek tot opname wordt gedaan door de betrokken opsporingsautoriteit, via de officier van justitie.[63] Getuigen komen in aanmerking voor opname in een

[59] De beschrijving in dit hoofdstuk is gebaseerd op de respectievelijke (openbare) wettelijke regelingen en eerder literatuuronderzoek.
[60] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 114 en 118; E.D. Bijl, *Kleine vissen, grote vissen. De verbreding van de kroongetuigenregeling*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2023, p. 97.
[61] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 119-120.
[62] United States Code (USC), Title 18, Chapter 224 'Protection of Witnesses', te raadplegen via https://uscode.house.gov; Justice Manual van de Department of Justice (Justice Manual), Title 9, par. 9-21.000 'Witness Security', te raadplegen via https://www.justice.gov.
[63] Justice Manual, par. 9-21.400; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 121.

beschermingsprogramma indien het leven van de getuige in acuut gevaar is als gevolg van de medewerking van de getuige aan de autoriteiten, het een onderzoek betreft naar ernstige strafbare feiten (zoals georganiseerde criminaliteit en drugshandel) en de verklaring van de getuige van doorslaggevend belang is voor de strafzaak. Ook directe familie en andere personen die dicht bij de getuige staan, kunnen in aanmerking komen voor bescherming.[64]

Voordat de te beschermen persoon in een programma wordt opgenomen, wordt hij geïnformeerd over onder meer de procedure en zijn verplichtingen in het kader van het programma. Tevens wordt zijn geschiktheid voor opname getoetst, onder meer aan de hand van een psychologisch onderzoek. Indien de te beschermen persoon wordt toegelaten tot het programma, wordt een '*memorandum of understanding*' gesloten tussen het hoofd van het ministerie en de getuige, met daarin de rechten en plichten van beide partijen. Diverse verplichtingen van de te beschermen persoon zijn in de wet vastgelegd, zoals de plicht om geen strafbare feiten te begaan en mee te werken met alle redelijke verzoeken van het getuigenbeschermingsteam.[65]

De uitvoering van de beschermingsmaatregelen is belegd bij een federale politiedienst. De medewerkers van de politiedienst zijn niet betrokken bij opsporingsonderzoeken en zijn in die zin onafhankelijk en onpartijdig.[66] Beschermingsmaatregelen die kunnen worden getroffen zijn neergelegd in de wet en betreffen bijvoorbeeld relocatie, een nieuwe identiteit, een vergoeding voor de kosten van levensonderhoud en middelen om een nieuw leven te kunnen opbouwen.[67]

Beschermingsmaatregelen kunnen voortduren zo lang het gevaar voor de te beschermen persoon bestaat. Het programma kan echter voortijdig worden beëindigd, indien de te beschermen persoon de verplichtingen uit de '*memorandum of understanding*' in ernstige mate schendt of foutieve informatie heeft verstrekt ten aanzien van de omstandigheden op grond waarvan bescherming is verleend. In de wet is vastgelegd dat de beslissing tot beëindiging niet aan de rechter kan worden voorgelegd.[68] Indien het programma is beëindigd, maar er 'clear evidence' is dat een te beschermen persoon – buiten zijn schuld om – in direct gevaar is vanwege de medewerking aan justitie, kan alsnog bescherming worden geboden.[69]

3.3. Italië

De bescherming van getuigen in Italië vindt haar oorsprong in de bestrijding van de maffia. De eerste wettelijke regeling ten aanzien van getuigenbescherming in Italië trad in 1991 in werking. Deze wet zag enkel op spijtoptanten. Sinds 2001 kunnen ook andere getuigen worden opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma. Bij dezelfde gelegenheid zijn de regels ten aanzien van spijtoptanten aangescherpt, waardoor er een aanzienlijk verschil bestaat tussen de regeling voor

[64] Justice Manual, par. 9-21.100; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 121-122; E.D. Bijl, *Kleine vissen, grote vissen. De verbreding van de kroongetuigenregeling*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2023, p. 98.
[65] USC, par. 3521.
[66] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 122.
[67] USC, par. 3521; E.D. Bijl, *Kleine vissen, grote vissen. De verbreding van de kroongetuigenregeling*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2023, p. 98.
[68] USC, par. 3521; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 124.
[69] Justice Manual, par. 9-21.990.

spijtoptanten enerzijds[70] en andere getuigen anderzijds.[71] Sinds 2018 zijn de regels over getuigen, niet zijnde spijtoptanten, opgenomen in een aparte wet.[72] Daarnaast zijn twee ministeriële regelingen van kracht, ten aanzien van de implementatie van getuigenbeschermingsmaatregelen respectievelijk ten aanzien van de sociale re-integratie van beschermde personen.[73] De wet- en regelgeving over getuigenbescherming is bestuursrechtelijk van aard. In de wetten en ministeriële regelingen zijn onder meer de criteria voor opname, de mogelijke beschermingsmaatregelen, de verplichtingen van de getuige en de mogelijke redenen voor beëindiging van het getuigenbeschermingsprogramma geregeld.[74]

De beslissingsbevoegde instantie is de Centrale Commissie voor de vaststelling en toepassing van bijzondere beschermingsmaatregelen van het ministerie van Binnenlandse Zaken.[75] De leden van deze Commissie, benoemd door de minister, zijn niet betrokken bij de opsporing van de georganiseerde criminaliteit.[76] De Centrale Commissie beslist over de toelating, duur en inhoud van het programma en kan de beschermingsmaatregelen intrekken of wijzigen.[77] Voordat de officier van justitie een verzoek tot toelating richt aan de Centrale Commissie, is de officier van justitie verplicht de getuige te wijzen op alle verplichtingen die voor hem zullen gaan gelden in geval van deelname aan het beschermingsprogramma.[78]

Voor opname in het beschermingsprogramma is vereist dat er een ernstige dreiging is ontstaan als gevolg van de afgelegde verklaring.[79] Ten aanzien van spijtoptanten gelden aanvullende toelatingseisen. Zo is vereist dat de verklaring: i) wordt afgelegd binnen 180 dagen, ii) ziet op ernstige strafbare feiten (terrorisme, ondermijning en georganiseerde criminaliteit), iii) nieuw bewijsmateriaal vormt en iv) van wezenlijk belang is voor het onderzoek.[80] De verklaring die binnen 180 dagen dient te worden afgelegd en geverbaliseerd dient alle essentiële onderdelen van de verklaring van de

[70] Wet van 15 januari 1991, nr. 8 (Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonche' per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia).
[71] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 130-131.
[72] Wet van 11 januari 2018, nr. 6 (Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia).
[73] Decreet van 23 april 2004, nr. 161 (Regolamento ministeriale concernente le speciali misure di protezione previste per i collaboratori di giustizia e i testimoni, ai sensi dell'articolo 17-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, introdotto dall'articolo 19 della legge 13 febbraio 2001, n. 45) en Decreet van 13 mei 2005, nr. 138 (DECRETO 13 maggio 2005, n. 138 Misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione, nonche' dei minori compresi nelle speciali misure di protezione).
[74] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 133-137.
[75] Art. 11 lid 1 Wet van 15 januari 1991, nr. 8.
[76] Art. 10 lid 2bis Wet van 15 januari 1991, nr. 8.
[77] Art. 11 lid 1 Wet van 15 januari 1991, nr. 8; Art. 13 Wet van 11 januari 2018, nr. 6; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 132.
[78] M.L. Ferioli en M. Caianiello, 'Collaboration with Justice in Italy', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 274.
[79] Art. 9 lid 2 Wet van 15 januari 1991, nr. 8; Art. 2 lid 1 onder e Wet van 11 januari 2018, nr. 6.
[80] Art. 9 lid 2 en 3 en art. 16 quater lid 1 Wet van 15 januari 1991, nr. 8; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 131-133.

spijtoptant te bevatten. Verklaringen die na de 180 dagen-termijn zijn afgelegd, mogen in beginsel niet als bewijs worden gebruikt.[81] Het getuigenbeschermingsprogramma kan ook beschikbaar worden gesteld voor personen die permanent bij de getuige inwonen en, "in specifieke situaties", anderen die blootstaan aan ernstig en onmiddellijk gevaar als gevolg van de betrekkingen die zij met de getuige onderhouden.[82]

De rechten en plichten van de te beschermen persoon en de Staat worden vastgelegd in een document dat de getuige dient te ondertekenen.[83] De getuige dient zich te houden aan de regels die voor de bescherming noodzakelijk zijn. Ook dient hij mee te werken aan verhoren en mag hij geen contact hebben met (andere) criminelen. De gevolgen van een schending van deze afspraken zijn niet expliciet vastgelegd in de wet. Toch kan de Centrale Commissie bij niet-nakoming van de afspraken besluiten de beschermingsmaatregelen met onmiddellijke ingang te beëindigen.[84] De proportionaliteit van de beëindiging van het programma wordt beoordeeld aan de hand van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. In het bijzonder wordt rekening gehouden met de tijd die is verstreken sinds het begin van de samenwerking en met het stadium waarin de strafprocedure zich bevindt.[85] Tegen de beslissing tot beëindiging kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.[86] Ten aanzien van spijtoptanten is beëindiging van het programma in bepaalde situaties verplicht, te weten wanneer de spijtoptant i) niet meewerkt aan verhoren, ii) geen volledig inzicht geeft in zijn financiële situatie, iii) een strafbaar feit pleegt waaruit kan worden afgeleid dat hij zich weer in de criminaliteit begeeft.[87] Wanneer het programma wordt beëindigd, kan aan spijtoptanten en getuigen een 'lump sum' bedrag worden uitgekeerd, dat bestaat uit het maandelijkse bedrag voor levensonderhoud voor maximaal vijf jaar (spijtoptanten) respectievelijk tien jaar (andere getuigen) om de sociale re-integratie te faciliteren.[88]

---

[81] Art. 16 quater lid 9 Wet van 15 januari 1991, nr. 8; M.L. Ferioli en M. Caianiello, 'Collaboration with Justice in Italy', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 264-266.

[82] Art. 9 lid 5 Wet van 15 januari 1991, nr. 8; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 134; M.L. Ferioli en M. Caianiello, 'Collaboration with Justice in Italy', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 275.

[83] Art. 12 Wet van 15 januari 1991, nr. 8. Ferioli en Caianiello noemen dit document een 'memorandum of understanding'.

[84] Art. 13 quater Wet van 15 januari 1991, nr. 8.

[85] Art. 13 quater lid 2 Wet van 15 januari 1991, nr. 8.

[86] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 136-137.

[87] Art. 13 quater lid 2 Wet van 15 januari 1991, nr. 8; M.L. Ferioli en M. Caianiello, 'Collaboration with Justice in Italy', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 277.

[88] Art. 10 lid 14 en 15 van Decreet van 23 april 2004, nr. 161; M.L. Ferioli en M. Caianiello, 'Collaboration with Justice in Italy', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 278-279. Ferioli en Caianiello lijken er overigens van uit te gaan dat het lump sum bedrag wordt verstrekt indien het getuigenbeschermingsprogramma is geëindigd omdat de dreiging is geëindigd.

De beschermingsmaatregelen worden uitgevoerd door de Centrale Beschermingsdienst, een afdeling van de politie.[89] De dienst is verdeeld in een sectie die zich bezighoudt met de bescherming van spijtoptanten en een sectie die de maatregelen ten aanzien van andere getuigen uitvoert. Behalve maatregelen om de fysieke veiligheid van de te beschermen persoon te waarborgen (bijvoorbeeld relocatie en identiteitswijziging), is ook een vergoeding voor levensonderhoud mogelijk. Voor spijtoptanten is de hoogte van de financiële vergoeding gekoppeld aan de hoogte van een sociale uitkering.[90] De vergoeding voor overige getuigen kan aanzienlijk ruimhartiger zijn. Aangesloten wordt namelijk bij de levensstandaard die de getuige erop nahield voorafgaand aan de opname in het beschermingsprogramma (*'life for life'*-principe).[91] Indien de te beschermen persoon geen arbeid kan verrichten als gevolg van de beschermingsmaatregelen, wordt de toelage bepaald aan de hand van het fiscale inkomen van de afgelopen drie jaar.[92] De beschermingsmaatregelen worden voor maximaal vijf jaar (spijtoptanten) of zes jaar (andere getuigen) getroffen, maar verlenging is mogelijk.[93]

In de wet is verder bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken om de zes maanden in algemene zin verslag uitbrengt aan het parlement over de uitvoering van getuigenbeschermingsprogramma's en de doeltreffendheid daarvan in de afgelopen periode.[94] In het meest recente verslag wordt onder meer ingegaan op het aantal personen dat is toegelaten tot het beschermingsprogramma, op te nemen welzijnsmaatregelen en nieuwe uitdagingen, zoals sociale media en het coronavirus.[95]

3.4. Duitsland

In Duitsland bestaat sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw de mogelijkheid om getuigen op te nemen in een getuigenbeschermingsprogramma. In 2001 is de regeling voor getuigenbescherming neergelegd in de (federale) wet.[96] De desbetreffende (elf) wetsartikelen bevatten voornamelijk procedurele voorschriften. Daarnaast bevat de wet algemene criteria voor opname in het programma en enkele mogelijke beschermingsmaatregelen (een tijdelijke identiteitswijziging en een financiële uitkering voor zover dat nodig is voor de bescherming). De wet is nader uitgewerkt in (niet-gepubliceerde) richtlijnen van de zestien deelstaten van Duitsland.

---

[89] Art. 14 Wet van 15 januari 1991, nr. 8; Art. 14 Wet van 11 januari 2018, nr. 6.
[90] Art. 13 lid 6 van de Wet van 15 januari 1991, nr. 8 (Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonche' per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia).
[91] Art. 4 en 6 Wet van 11 januari 2018, nr. 6.
[92] Art. 6 lid 1 sub b Wet van 11 januari 2018, nr. 6.
[93] Art. 13 quater lid 3 Wet van 15 januari 1991, nr. 8; Art. 8 lid 1 en 2 Wet van 11 januari 2018, nr. 6; M.L. Ferioli en M. Caianiello, 'Collaboration with Justice in Italy', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 277; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 135.
[94] Art. 16 Wet van 15 januari 1991, nr. 8; Art. 27 lid 1 Wet van 11 januari 2018. De verslagen worden gepubliceerd op de website van het Italiaanse parlement (www.camera.it). Het meest recente verslag is het verslag over het jaar 2021.
[95] Relazione sulle speciali misure di protezione nei confronti dei collaboratori e dei testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalita generali di applicazione (Anno 2021).
[96] Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen (Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz, ZSHG) van 11 december 2001 (BGBl. I S. 3510).

De beslissingsbevoegdheid en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering liggen in Duitsland in één hand, te weten bij het gespecialiseerde getuigenbeschermingsteam van de politie. Het team is onafhankelijk van andere politieteams en niet betrokken bij het opsporingsonderzoek.[97] Hoewel alle beslissingen over het programma worden genomen door het getuigenbeschermingsteam, dient het Openbaar Ministerie wel in te stemmen met opname in en beëindiging van een beschermingsprogramma zolang het strafproces nog loopt.[98] Een beslissing van het getuigenbeschermingsteam is een bestuurlijk besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat.[99]

Een getuige kan worden opgenomen in een programma wanneer de opsporing zonder de getuigenverklaring ernstig wordt bemoeilijkt, indien sprake is van gevaar en de getuige geschikt is onderworpen te worden aan beschermingsmaatregelen.[100] Bij het nemen van het besluit worden de ernst van het feit, de ernst van de dreiging, de rechten van de verdachte en de gevolgen van de beschermingsmaatregelen meegewogen. De rechten en plichten van de Staat en de getuige worden vastgelegd in een overeenkomst.[101] Ook familieleden en andere personen die dicht bij de getuige staan, komen in aanmerking voor opname in het programma.[102]

Naast maatregelen ten behoeve van de fysieke veiligheid, kan aan de getuige een vergoeding voor levensonderhoud worden verstrekt voor zover deze nodig is voor de getuigenbescherming. De gelden kunnen worden teruggevorderd als deze zijn toegekend op basis van informatie die opzettelijk onjuist is verstrekt. Over de hoogte van deze vergoeding en wijze van uitbetaling (periodiek of 'lump sum') zijn ons geen gegevens bekend. Evenmin zijn de onderzoekers richtlijnen bekend voor de duur van de beschermingsmaatregelen.[103]

Het getuigenbeschermingsprogramma kan worden beëindigd, indien niet meer is voldaan aan de eerder genoemde voorwaarden die gelden voor getuigenbescherming. In de interne richtlijnen is vastgelegd dat de maatregelen *worden* opgeheven indien de getuige i) maatregelen weigert die strekken tot bescherming van zijn persoonlijke veiligheid, ii) herhaaldelijk bepalingen uit de overeenkomst schendt, en iii) weigert mee te werken. Verder *kunnen* de maatregelen worden

[97] M. Lindeman en D.A.G. van Toor, 'Collaboration with Justice in Germany', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 220.
[98] Art. 2 ZSHG; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 173.
[99] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 182-183.
[100] In de Duitse wet wordt niet gesproken van een *noodzaak* tot beveiliging. Art. 1 lid 1 luidt: "Eine Person, ohne deren Angaben in einem Strafverfahren die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsorts des Beschuldigten aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre, kann mit ihrem Einverständnis nach Maßgabe dieses Gesetzes geschützt werden, wenn sie auf Grund ihrer Aussagebereitschaft einer Gefährdung von Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit oder wesentlicher Vermögenswerte ausgesetzt ist und sich für Zeugenschutzmaßnahmen eignet."
[101] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 173.
[102] Art. 1 en 2 ZSHG; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 174-176; E.D. Bijl, *Kleine vissen, grote vissen. De verbreding van de kroongetuigenregeling*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2023, p. 86.
[103] Art. 8 ZSHG; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 178; E.D. Bijl, *Kleine vissen, grote vissen. De verbreding van de kroongetuigenregeling*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2023, p. 86.

opgeheven indien de getuige i) weigert passend werk te aanvaarden, ii) gedragingen verricht die zijn veiligheid in gevaar brengt en iii) verdacht wordt van een strafbaar feit. Op deze wijze wordt onderscheid gemaakt tussen een categorie schendingen die ernstig genoeg wordt geacht voor beëindiging en een categorie die *mogelijk*, onder omstandigheden, ernstig genoeg is om een beëindiging te rechtvaardigen.

In Duitsland is er niet of nauwelijks openbare informatie beschikbaar over getuigenbescherming. Op de website van het Duitse parlement is wel een document gepubliceerd dat in 2018 is opgesteld door de wetenschappelijke dienst van het parlement.[104] In het kort wordt aan de hand van de wettelijke bepalingen beschreven op welke wijze getuigenbescherming in Duitsland is geregeld.

3.5. België

België kent sinds 2002 een wettelijke regeling voor de feitelijke bescherming van getuigen.[105] Beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen ten behoeve van getuigen die (objectief) gevaar lopen als gevolg van afgelegde of af te leggen verklaringen.[106] Ook gezinsleden en andere bloedverwanten komen in aanmerking voor bescherming, voor zover ook zij gevaar lopen. Opvallend is dat tot 2018 spijtoptanten niet in aanmerking kwamen voor beschermingsmaatregelen.[107] Dit werd verhinderd door art. 108 lid 4 Sv, waarin was opgenomen dat intrekking van beschermingsmaatregelen verplicht was wanneer de getuige "formeel in verdenking gesteld wordt of vervolgd wordt door het openbaar ministerie voor de feiten die het voorwerp uitmaken van zijn getuigenis." Sinds de inwerkingtreding van de wet met een algemene regeling voor spijtoptanten is dit onderdeel van art. 108 lid 4 Sv vervallen.[108] Dat er ook voor de wetswijziging bescherming werd geboden aan getuigen die feitelijk konden worden aangemerkt als spijtoptanten, kan worden afgeleid uit het arrest van het EHRM van 17 januari 2017, nrs. 43000/11 en 49380/11 (*Habran en Dalem t. België*).[109]

Een verzoek tot het toekennen van beschermingsmaatregelen wordt gedaan door het Openbaar Ministerie of de rechter-commissaris.[110] Het bevoegde orgaan voor het toekennen, wijzigen en

---

[104] Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 'Zeugenschutz im Strafverfahren. Zur Rechtslage in Deutschland', 22 maart 2018. Te raadplegen via www.bundestag.de.

[105] De wettelijke regeling is opgenomen in Hoofdstuk VIIter van het Wetboek van Strafvordering, art. 102 t/m 111; T. de Meester, 'De feitelijke bescherming van bedreigde getuigen een feit?', *Tijdschrift voor Strafrecht* 2003/3.

[106] Art. 104 jo art. 102 Sv.

[107] S. Vandromme, 'Hoofdstuk VIIter: bescherming van bedreigde getuigen', in: M. De Busscher e.a. (red), *Duiding Strafprocesrecht 2017*, Brussel: Larcier 2017, p. 372; F. Verspeelt, 'Drie vangnetten voor een danser op een slappe koord: de bescherming van de menselijke informatiebron in het strafproces (deel II)', *Tijdschrift voor politierecht* 2007/2, p. 47; J. Meese, 'Toezeggingen aan criminelen in ruil voor verklaringen in België', in: B. Keirsbilck e.a., *Preadviezen 2019 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 140.

[108] Wet van 22 juli 2018 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering betreffende toezeggingen in het kader van de strafvordering, de strafuitvoering of de hechtenis wegens het afleggen van een verklaring in het kader van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme, *BS* 7 augustus 2018. Zie over de inhoud van deze wet J. Meese, 'Toezeggingen aan criminelen in ruil voor verklaringen in België', in: B. Keirsbilck e.a., *Preadviezen 2019 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 118-137.

[109] Zie hierover ook J. Meese, 'Toezeggingen aan criminelen in ruil voor verklaringen in België', in: B. Keirsbilck e.a., *Preadviezen 2019 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 112-114.

[110] Art. 105 lid 1 Sv.

intrekken van beschermingsmaatregelen is de Getuigenbeschermingscommissie, een bestuurlijk orgaan van de Federale Overheidsdienst Justitie. Getuigenbescherming valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De commissie bestaat uit vijf leden,[111] te weten drie leden afkomstig uit het Openbaar Ministerie en twee leden van de federale politie. Tegen een beslissing van de Getuigenbeschermingscommissie om geen beschermingsmaatregelen toe te kennen of de maatregelen in te trekken staat geen rechtsmiddel open.[112]

Bij het toekennen van beschermingsmaatregelen dient de Getuigenbeschermingscommissie de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht te nemen.[113] Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat van een verklaring van de getuige enkel gebruik mag worden gemaakt indien dit nodig is voor het bewijs in de strafzaak en de strafbare feiten zwaar genoeg zijn.[114] In de wet wordt onderscheid gemaakt tussen 'gewone beschermingsmaatregelen' en 'bijzondere beschermingsmaatregelen'.[115] Gewone beschermingsmaatregelen kunnen onder meer bestaan uit fysieke beveiliging en politiesurveillance. De bijzondere beschermingsmaatregelen kunnen enkel worden toegekend als de gewone maatregelen niet volstaan en als de verklaring van de getuige betrekking heeft op bepaalde misdrijven, waaronder georganiseerde criminaliteit. Bijzondere beschermingsmaatregelen zijn het verschaffen van een (tijdelijke of permanente) nieuwe identiteit en verhuizing voor langer dan 45 dagen. De persoon aan wie bijzondere beschermingsmaatregelen worden toegekend, heeft van rechtswege recht op begeleidende maatregelen, zoals psychologische begeleiding en hulp bij het zoeken naar een baan.[116] Tevens kunnen aan die persoon financiële hulpmaatregelen worden toegekend, zoals een maandelijkse uitkering om in het levensonderhoud te voorzien of een financiële bijdrage voor specifieke doeleinden.[117] Voordat bijzondere beschermingsmaatregelen worden toegekend, wordt een persoonlijkheidsonderzoek uitgevoerd om de betrouwbaarheid, bereidheid en stressbestendigheid van de getuige te onderzoeken.[118] Ook wordt de gezinssituatie in kaart gebracht en wordt onderzocht of de getuige een gevaar vormt voor zijn nieuwe leefomgeving.

De coördinatie en feitelijke uitvoering van de beschermingsmaatregelen zijn belegd bij de Getuigenbeschermingsdienst van de federale politie. Deze dienst stelt ook een 'schriftelijk memorandum' op dat door de te beschermen persoon wordt ondertekend.[119] In het schriftelijk memorandum wordt opgenomen dat de getuige zich ertoe verbindt om waarheidsgetrouwe en volledige verklaringen af te leggen en te getuigen telkens als hierom wordt verzocht. Om de zes

[111] Naast deze vijf leden bestaat de commissie ook uit een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie respectievelijk het ministerie van Binnenlandse zaken, maar deze leden hebben slechts een adviserende bevoegdheid en geen stemrecht. Zie art. 103 lid 1 Sv.
[112] Art. 105 lid 10 en art. 109 lid 7 Sv; S. Vandromme, 'Hoofdstuk VIIter: bescherming van bedreigde getuigen', in: M. De Busscher e.a. (red), *Duiding Strafprocesrecht 2017*, Brussel: Larcier 2017, p. 368.
[113] Art. 104 Sv.
[114] S. Vandromme, 'Hoofdstuk VIIter: bescherming van bedreigde getuigen', in: M. De Busscher e.a. (red), *Duiding Strafprocesrecht 2017*, Brussel: Larcier 2017, p. 364.
[115] Art. 104 lid 1 en 2 Sv.
[116] Art. 104 lid 4 Sv.
[117] Art. 104 lid 3 Sv.
[118] Art. 105 lid 4 Sv; S. Vandromme, 'Hoofdstuk VIIter: bescherming van bedreigde getuigen', in: M. De Busscher e.a. (red), *Duiding Strafprocesrecht 2017*, Brussel: Larcier 2017, p. 366.
[119] Art. 107 Sv; S. Vandromme, 'Hoofdstuk VIIter: bescherming van bedreigde getuigen', in: M. De Busscher e.a. (red), *Duiding Strafprocesrecht 2017*, Brussel: Larcier 2017, p. 369.

maanden toetst de Getuigenbeschermingsdienst of er een grond is om de toegekende beschermingsmaatregelen te wijzigingen of in te trekken.[120]

De Getuigenbeschermingscommissie kan, na advies van de Getuigenbeschermingsdienst, beslissen tot de intrekking van maatregelen.[121] Intrekking van beschermingsmaatregelen is enkel verplicht indien de persoon geen gevaar meer loopt.[122] Beschermingsmaatregelen *kunnen* bijvoorbeeld worden ingetrokken indien de getuige ervan wordt verdacht een misdrijf te hebben gepleegd, indien hij zich door zijn eigen handelen in gevaar heeft gebracht of indien de bepalingen uit het memorandum niet zijn nageleefd. Indien beschermingsmaatregelen die zijn toegekend aan de getuige worden ingetrokken, leidt dit van rechtswege tot het verval van de toegekende maatregelen aan de gezinsleden en andere bloedverwanten.[123] In het licht van rechtspraak van het EHRM, waarop in het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan, is dit aspect van de Belgische regeling zeer kwetsbaar.[124] Voor financiële hulpmaatregelen geldt dat deze kunnen worden ingetrokken indien de getuige zelf in zijn levensonderhoud kan voorzien of had kunnen voorzien, maar dit door eigen fout of nalatigheid niet heeft gedaan, en indien gelden zijn aangewend voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn verstrekt.[125]

De minister van Justitie is verplicht jaarlijks verslag uit te brengen aan het parlement over onder meer getuigenbescherming.[126] Deze verslagen worden opgesteld door de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid en werden tot en met 2016 op de website van deze dienst gepubliceerd. Vanaf het jaar 2017 zijn de jaarlijkse verslagen op te vragen bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers. In de verslagen is een korte omschrijving opgenomen van de wettelijke regeling en wordt vermeld hoeveel getuigenbeschermingsprogramma's er in dat jaar gaande waren en of er nieuwe programma's waren opgestart.[127]

3.6. Canada

De eerste wet in Canada op het gebied van getuigenbescherming stamt uit 1996. Vóór die tijd was het beschermingstraject beschreven in een intern handboek. De huidige wet bestaat uit 21 artikelen en behelst een betrekkelijk uitvoerige regeling van getuigenbescherming.[128]

In Canada is zowel de besluitvorming als de uitvoering in handen van de politie. Getuigen komen voor bescherming in aanmerking indien veiligheidsrisico's zijn ontstaan door het afleggen van een verklaring. Van belang zijn onder meer de aard van de veiligheidsrisico's voor zowel de getuige als de maatschappij, het belang van de getuigenverklaring, de geschiktheid van de getuige voor opname in het getuigenbeschermingsprogramma en de kosten die daarmee zijn gemoeid.[129] Voordat iemand

[120] Art. 108 lid 1 Sv.
[121] Art. 109 lid 4 Sv.
[122] Art. 108 lid 4 Sv.
[123] Art. 110 lid 1 Sv.
[124] Zie EHRM 4 december 2012, nr. 19400/11 (R.R. e.a. t. Hongarije), *NJ* 2014/84, m.nt. T.M. Schalken.
[125] Art. 108 lid 5 Sv.
[126] Art. 90decies Sv.
[127] De verslagen tot en met het jaar 2016 zijn te raadplegen op de website www.dsb-spc.be; de verschenen verslagen vanaf 2017 zijn vermeld op de website www.dekamer.be.
[128] Witness Protection Program Act (WPPA), S.C. 1996, c. 15.
[129] Art. 7 WPPA; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 205.

wordt opgenomen in het beschermingsprogramma, wordt een '*protection agreement*' gesloten tussen de politie en de getuige. De rechten en plichten van beide partijen die in de '*protection agreement*' moeten worden opgenomen, zijn bij wet bepaald. Aan de zijde van de getuige zijn dat onder meer de plicht om medewerking te verlenen aan het strafproces, om geen strafbaar feit te plegen, zich te onthouden van gedrag dat de veiligheid van anderen of het programma in gevaar brengt en om alle redelijke aanwijzingen van de politie op te volgen.[130]

Beschermingsmaatregelen kunnen onder meer bestaan uit verhuizing, (permanente) identiteitswijziging en financiële ondersteuning.[131] Wat betreft de vergoeding voor levensonderhoud wordt zoveel mogelijk gewerkt volgens het '*life-for-life*'-principe. In beginsel wordt een financiële bijdrage voor een periode van een jaar verstrekt. Indien een getuige niet (meer) voldoet aan de criteria voor opname in het getuigenbeschermingsprogramma of niet wil worden opgenomen, kunnen alternatieve maatregelen worden getroffen, veelal bestaande uit het verstrekken van een geldbedrag, zodat de getuige zelf in zijn bescherming kan voorzien.

Hoewel bepaalde (financiële) maatregelen eindig zijn, wordt de zorgplicht van de overheid in Canada als een levenslange zorgplicht opgevat.[132] Opname in een getuigenbeschermingsprogramma is in beginsel voor het leven. Dat betekent echter niet dat een beschermingsprogramma niet voortijdig kan worden beëindigd. Redenen voor opzegging zijn het niet verstrekken van informatie of het verstrekken van onjuiste informatie die relevant is voor de toelating tot het programma en het opzettelijk en in ernstige mate schenden van een verplichting uit hoofde van de '*protection agreement*'.[133] Van geval tot geval wordt beoordeeld of opzegging in de gegeven omstandigheden redelijk is. Een beslissing tot opzegging dient in ieder geval deugdelijk te worden gemotiveerd en de redenen daarvan dienen kenbaar te worden gemaakt aan de betrokkene.[134]

De wet bevat geen specifieke regeling voor het aanwenden van rechtsmiddelen tegen besluiten van de politie. In de praktijk worden geschillen voorgelegd aan de bestuursrechtelijke kamer van het Federale Hof. Tevens kan een klacht worden voorgelegd aan de commissie die zich bezighoudt met klachten tegen de politie. Het oordeel van de commissie is echter niet bindend en een rechterlijke toetsing daarvan is uitgesloten.[135]

In de wet is bepaald dat de commissaris van de politie elk jaar een rapport over de werking van het getuigenbeschermingsprogramma aan de minister van Openbare Veiligheid en Noodsituaties dient te presenteren.[136] De minister zorgt ervoor dat het parlement een kopie van het rapport ontvangt. De rapporten zijn te raadplegen op de website van de politie. In het meest recente verslag is onder meer opgenomen hoeveel zaken er door de politie zijn beoordeeld voor toelating tot het

[130] Art. 8 WPPA; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 206.
[131] Art. 2 WPPA; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 207 en 209.
[132] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 207-209.
[133] Art. 9 WPPA; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 209-210.
[134] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 210-211.
[135] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 216-218.
[136] Art. 16 lid 1 WPPA.

beschermingsprogramma, hoeveel gerechtelijke procedures aanhangig zijn gemaakt tegen het beschermingsteam en welke kosten zijn gemoeid met het beschermingsprogramma.[137]

3.7. Australië

In Australië heeft het nationale getuigenbeschermingsprogramma in 1994 een wettelijke basis gekregen. In de huidige wet is het beschermingstraject uitvoerig beschreven in 32 artikelen.[138]

Over toelating tot het beschermingsprogramma wordt beslist door de federale politie. Die draagt ook zorg voor de feitelijke uitvoering.[139] Bij de beslissing over opname in het programma wordt onder meer meegewogen of de getuige geschikt wordt geacht om deel te nemen aan het programma. Ook wordt acht geslagen op het belang van zijn verklaring, de aard van het strafbare feit waarover wordt verklaard en de mate van gevaar voor de getuige.[140]

Voordat een '*memorandum of understanding*' wordt getekend en de getuige in het programma wordt opgenomen, dient de getuige informatie te verstrekken over 21 in de wet opgesomde onderwerpen, waaronder zijn financiële, medische en justitiële achtergrond.[141] In de wet is ook opgenomen welke verplichtingen in de '*memorandum of understanding*' kunnen worden opgenomen. Zo kan worden bepaald dat de getuige zich moet onthouden van gedragingen die de veiligheid of een ander aspect van de bescherming aantasten en dat de getuige alle redelijke aanwijzingen van het beschermingsteam moet opvolgen.[142]

Beschermingsmaatregelen die kunnen worden genomen, zijn onder meer het verstrekken van een (permanente) nieuwe identiteit, een nieuw onderkomen en een vergoeding voor "reasonable living expenses" en het verlenen van hulp om te bevorderen dat de getuige zelfredzaam wordt.[143] In de wet is expliciet bepaald dat opname in het beschermingsprogramma niet mag worden ingezet als beloning of als middel de getuige over te halen een verklaring af te leggen.[144]

De periode dat de getuige in het getuigenbeschermingsprogramma opgenomen blijft, is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval.[145] De politie kan het beschermingsprogramma voortijdig beëindigen, onder meer als de getuige opzettelijk een bepaling in de '*memorandum of understanding*' schendt, als de getuige opzettelijk foutieve of misleidende informatie verstrekt of als de getuige weigert te verklaren. De getuige kan tegen een dergelijke beslissing binnen 28 dagen bezwaar instellen bij de commissaris van de politie.[146] Wanneer de beslissing in stand blijft, kan de

[137] Royal Canadian Mounted Police, Federal Witness Protection Program - Annual report: 2022-2023.
[138] Witness Protection Act 1994 (WPA), 18 oktober 1994, nr. 1994/124.
[139] Art. 4 en 8 WPA.
[140] Art. 8 WPA; P.N. Kowalick, *A critical examination of witness protection in Australia*, Armidale: University of New England 2014, p. 129.
[141] Art. 7 WPA; P.N. Kowalick, *A critical examination of witness protection in Australia*, Armidale: University of New England 2014, p. 128.
[142] Art. 9 WPA; P.N. Kowalick, *A critical examination of witness protection in Australia*, Armidale: University of New England 2014, p. 130.
[143] Art. 13 WPA.
[144] Art. 5 WPA.
[145] S. Monterosso, 'Shortcomings in the operation and coordination of witness protection in Australia. Where to from here?' *Criminal Law Forum* 2022, p. 266; Australian Federal Police, Witness Protection Annual Report 2011-12, p. 4.
[146] Art. 18 WPA.

betrokkene een klacht indienen bij de ombudsman. De ombudsman is niet bevoegd een andere beslissing te nemen, maar kan wel aanbevelingen doen over de wijze waarop het programma wordt beëindigd.[147]

De commissaris van politie dient de verantwoordelijke minister[148] te informeren over het reilen en zeilen van het programma. De minister dient op zijn beurt jaarlijks een rapport uit te brengen aan het parlement.[149] Dergelijke rapporten worden openbaar gemaakt en zijn te raadplegen via een overheidswebsite.[150] In het rapport wordt bijvoorbeeld bekendgemaakt hoeveel personen waren opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma en wordt informatie gegeven over de hoogte van de kosten gemoeid met het nationale beschermingsprogramma.

3.8. Afsluiting

In deze paragraaf zijn de hoofdlijnen van de getuigenbeschermingsregelingen van enkele landen in beeld gebracht. Wanneer deze regelingen worden afgezet tegen de situatie in Nederland, springt een aantal bevindingen in het oog. Als belangrijk verschil geldt dat de wettelijke regeling over getuigenbescherming in alle besproken landen (veel) uitgebreider is dan in Nederland. Anders dan in Nederland, zijn in bijna alle besproken landen[151] de verplichtingen van de getuige, de mogelijke beschermings- en hulpmaatregelen en gronden voor beëindiging van beschermingsmaatregelen opgenomen in de wet. De beslissing over opname in een getuigenbeschermingsprogramma wordt in Italië, Duitsland, Canada en Australië door een andere instantie genomen dan de instantie die verantwoordelijk is voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Hoewel de scheiding tussen getuigenbescherming enerzijds en opsporing anderzijds ook in Nederland organisatorisch is ingebed doordat de TGB-officier niet is belast met opsporing, maakt deze officier van justitie wel onderdeel uit van het Openbaar Ministerie en is het College beslissingsbevoegd. In een aantal landen is getuigenbescherming een bestuursrechtelijke aangelegenheid en kan de getuige in bezwaar en beroep tegen een weigering tot opname in of beëindiging van het programma, terwijl in Nederland geen bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat. Tot slot wordt in verschillende landen meer transparantie betracht ten aanzien van getuigenbescherming dan in Nederland, niet alleen door de hoofdlijnen daarvan in wetgeving op te nemen, maar ook door publicatie van jaarverslagen of andere informatie op websites van de overheid.

[147] P.N. Kowalick, *A critical examination of witness protection in Australia*, Armidale: University of New England 2014, p. 136.
[148] In het jaar 2021-2022 was dat de Attorney-General van het Attorney-General's Department. Voor die tijd was getuigenbescherming belegd bij de minister van Binnenlandse Zaken (2020) en de minister van Publieke Veiligheid (2005).
[149] Art. 30 WPA.
[150] Het laatste rapport betreft het 'National Witness Protection Program Annual Report 2022–23' en is te raadplegen via de website https://www.transparency.gov.au.
[151] Een uitzondering geldt voor Duitsland.

3.9. Schematische weergave getuigenbeschermingsregelingen

	Nederland	VS	Italië	Duitsland	België	Canada	Australië
Beslissingsbevoegde autoriteit	Openbaar Ministerie	Attorney General	Centrale Commissie van Ministerie van Binnenlandse Zaken	Politie (met instemming OM)	Commissie van Ministerie van Justitie	Politie	Politie
Uitvoerende autoriteit	Politie	Politie	Politie	Politie	Politie	Politie	Politie
Onderscheid spijtoptanten / getuigen	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee (tot 2018 wel)	Nee	Nee
Criteria voor opname / mee te wegen factoren	Dreiging ontstaan door medewerking	Dreiging, ernstige strafbare feiten, verklaring van doorslaggevend belang, geschikt voor opname	Dreiging (spijtoptanten: afleggen verklaring binnen 180 dagen, ernstige strafbare feiten, verklaring is nieuw bewijsmateriaal en van wezenlijk belang)	Dreiging, verklaring van wezenlijk belang	Dreiging als gevolg van medewerking, verklaring nodig voor bewijs, zware strafbare feiten	Dreiging, belang van verklaring, geschiktheid getuige, kosten	Dreiging, belang verklaring, aard strafbare feit, geschiktheid getuige, voldaan aan informatieverplichtingen
Kring te beschermen personen	Personen met nauwe betrekking getuige	Familie en personen dicht bij de getuige	Familie en anderen	Familieleden en personen met nauwe band	Gezinsleden en andere bloedverwanten	Personen met bepaalde relatie tot getuige	Personen met bepaalde relatie tot getuige
Plichten getuige	Niet vastgelegd in wet- of regelgeving	O.a. geen strafbare feiten plegen en medewerking redelijke verzoeken	Houden aan afspraken noodzakelijk voor bescherming, meewerken aan verhoren, geen contact met criminelen	Onbekend	Afleggen van verklaringen	Medewerking strafproces, geen strafbare feiten plegen, geen gedragingen die veiligheid anderen of het programma in gevaar brengen, alle redelijke aanwijzingen opvolgen	Geen gedragingen die veiligheid of programma in gevaar brengen, alle redelijke aanwijzingen opvolgen
Mogelijkheid financiële tegemoetkoming	Vergoeding levensonderhoud	Vergoeding levensonderhoud en middelen om nieuw bestaan op te bouwen	Vergoeding levensonderhoud (Spijtoptanten max. 5 maal hoogte van een sociale uitkering; getuigen eerdere levensstandaard)	Vergoeding levensonderhoud	Vergoeding levensonderhoud	Vergoeding levensonderhoud (aansluiting eerdere legale inkomsten) in beginsel voor een jaar	Vergoeding levensonderhoud (geen beloning)
Duur beschermings-maatregelen / afbakening zorgplicht	In beginsel 2 jaar, maar verlenging is mogelijk	Geen (wettelijke) plicht, maar in praktijk wordt bescherming geboden. Afhankelijk van omstandigheden, ook na beëindiging is bescherming mogelijk	In beginsel max 5 jaar, maar verlenging is mogelijk	Afhankelijk van de dreiging	Afhankelijk van de dreiging	In beginsel levenslange opname / zorgplicht	Afhankelijk van de omstandigheden
Beëindigingsgronden naast einde dreiging	Niet vastgelegd in wet- of regelgeving	Substantiële schending verplichtingen en verstrekken onjuiste informatie	Niet-nakoming verplichtingen (spijtoptanten: verplichte beëindiging o.a. bij niet meewerken verhoren en terugval in criminaliteit)	O.a. weigering mee te werken, herhaaldelijke schending verplichtingen, plegen strafbaar feit	Plegen strafbaar feit, handeling die afbreuk doet aan maatregelen, schending verplichtingen	Verstrekken onjuiste informatie, substantiële schending verplichtingen	Opzettelijke schending verplichtingen, opzettelijk verstrekken onjuiste informatie, weigeren te verklaren
Voorafgaande rechterlijke toetsing beschermings-overeenkomst	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Geschilbeslechting	Arbitrage Civiele (rest)rechter	Nee	Bestuursrechter	Bestuursrechter	Nee	Klachtencommissie Federale Hof	Bezwaar bij politie Ombudsman (niet bindend)

4. De zorgplicht van het Openbaar Ministerie

4.1. Inleiding

Wanneer een getuige zijn medewerking verleent aan de opsporing en vervolging door een verklaring af te leggen in een strafrechtelijk onderzoek en als gevolg daarvan in levensgevaar komt te verkeren, is de overheid gehouden de getuige bescherming aan te bieden. Daarbij is sprake van een bijzondere zorgplicht die moet worden onderscheiden van de algemene zorgplicht die de overheid heeft voor de veiligheid van burgers.[152]

In het voorgaande is besproken dat de bijzondere zorgplicht voor de getuige die is opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma feitelijk wordt ingevuld door het TGB. Het TGB staat onder het gezag van de officier van justitie (art. 2 lid 2 Besluit). De bijzondere zorgplicht voor getuigen die zijn opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma is in het huidige stelsel uiteindelijk dus de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Ook als de Staat een vaststellingsovereenkomst sluit met een getuige die bescherming behoeft, is het de TGB-officier die namens de Staat de overeenkomst ondertekent.

De Nederlandse wet- en regelgeving biedt nauwelijks concrete handvatten voor de wijze waarop in de praktijk aan de bijzondere zorgplicht van het Openbaar Ministerie vorm kan worden gegeven. Daarbij komt dat het beschermen van getuigen maatwerk is; de te treffen maatregelen hangen af van de specifieke omstandigheden van het geval, waarbij in het bijzonder kan worden gedacht aan de aard en ernst van de dreiging, de persoon van de getuige en de daarmee verband houdende praktische mogelijkheden om bescherming te realiseren.[153] Voor zowel het Openbaar Ministerie als de getuige is het van belang de zorgplicht zoveel mogelijk te concretiseren, zodat duidelijk is wat de getuige en het Openbaar Ministerie over en weer van elkaar kunnen verwachten. Daarom is het nuttig relevante jurisprudentie en het internationale kader in ogenschouw te nemen om enige richting te kunnen geven aan de beoordeling van de wijze waarop het Openbaar Ministerie aan zijn zorgplicht invulling geeft.

In dit hoofdstuk staat de bijzondere zorgplicht van de overheid voor bedreigde personen centraal. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de grondslag van de zorgplicht, relevante (inter)nationale wet- en regelgeving, de minimaal te betrachten zorg en grenzen aan de zorgplicht.

4.2. De grondslag van de zorgplicht

De strafvorderlijke basis voor het beschermen van getuigen in strafzaken is gelegen in art. 226l Sv. Zoals uit het hoofdstuk 2 is gebleken, worden de plichten van het Openbaar Ministerie en van de getuige nader geconcretiseerd in de getuigenbeschermingsovereenkomst. Daarmee is niet gezegd dat de overeenkomst als zodanig de grondslag vormt voor de bijzondere zorgplicht van het Openbaar Ministerie in het kader van getuigenbescherming. Uit de verplichting tot bescherming van het recht op

[152] F.W. Bleichrodt en M.C.P. Korten, 'Het onontgonnen terrein van getuigenbescherming', *NJB* 2012/1300; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 50-53. Zoals uit de nog te bespreken jurisprudentie van het EHRM blijkt, maakt het EHRM geen onderscheid tussen de zorgplicht voor 'gewone' burgers en getuigen in strafzaken.
[153] Werkgroep Craemer, 'Getuigenbescherming in Nederland', april 1995, p. 24; *Kamerstukken II* 1999/00, 26 294, nr. 15, p. 6.

leven en het recht op lichamelijke integriteit vloeit voort dat de overheid in geval van een ernstige en onmiddellijke dreiging maatregelen dient te treffen, onafhankelijk van het feit of deze plicht in een overeenkomst is vastgelegd. De functie van de getuigenbeschermingsovereenkomst is met name gelegen in het bieden van duidelijkheid over de rechten en plichten over en weer. [154]

De bijzondere zorgplicht van het Openbaar Ministerie voor bedreigde personen wordt wel gevonden in het recht op leven en lichamelijke integriteit, in combinatie met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm uit art. 6:162 BW.[155] Het recht op leven en lichamelijke integriteit in algemene zin is niet verankerd in de Nederlandse (Grond)wet.[156] Op grond van art. 2, 3 en 8 EVRM hebben de lidstaten de plicht het recht op leven en de lichamelijke integriteit van burgers te beschermen. Naast een negatieve verplichting om zich te onthouden van schendingen van voornoemde verdragsbepalingen, omvat het recht op leven en lichamelijke integriteit de positieve verplichting van verdragsstaten om burgers te beschermen tegen gewelddadigheden van andere burgers.[157] Deze zorgplicht van de Staat valt uiteen in twee verplichtingen.[158] Allereerst dient de Staat regelgeving, waaronder strafbaarstellingen, in te voeren om bescherming te bieden tegen bedreigingen van het recht op leven en de lichamelijke integriteit; die regelgeving dient effectief te worden gehandhaafd.[159] Ten tweede impliceert de zorgplicht van de overheid dat zij, onder specifieke omstandigheden, preventieve (feitelijke) maatregelen neemt om een burger te beschermen tegen (levensbedreigend) geweld van een ander.[160] Deze maatregelen kunnen gericht zijn op bescherming van de samenleving

[154] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 104.

[155] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 88-89; J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher, 'Collaboration with Justice in the Netherlands', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 67. F. Posthumus, 'De kroongetuige in het Nederlandse strafrecht', in: B. Keirsblick e.a., *Preadviezen 2019 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, p. 186.

[156] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 76-84 en 99-108; J. Gerards, 'Het recht op leven en de doodstraf', in: J. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 288-289.

[157] EHRM 9 juni 1998, nr. 14/1997/798/1001 (L.C.B. t. het Verenigd Koninkrijk), par. 36; EHRM 17 juli 2014, nr. 47848/08 (Centre for Legal Recources on behalf of Valentin Câmpeanu t. Roemenië), par. 130; EHRM 28 januari 2014, nr. 35810/09 (O'Keeffe t. Ierland), *EHRC* 2014/144, m.nt. R.S.B. Kool, par. 144; EHRM 30 augustus 2022, nr. 47358/20 (C. t. Roemenië), *EHRC* 2022/0213, m.nt. D. Nikolakopoulou, par. 62.

[158] Dit betreffen de materiële plichten. Naast de materiële verplichtingen omvat art. 2 EVRM ook een procedurele plicht. Dit houdt in dat de nationale autoriteiten in geval van een (vermoeden van een) niet-natuurlijke dood een vorm van onderzoek moeten uitvoeren naar de oorzaak en de verantwoordelijke(n). Zie EHRM 27 september 1995, nr. 18984/91 (McCann e.a. t. het Verenigd Koninkrijk), par. 161. Zie ook B. Rainey, P. McCormick en C. Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2021, p. 165-177 en J. Gerards, 'Het recht op leven en de doodstraf', in: J. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 284-287; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 88-89.

[159] EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (Öneryildiz t. Turkije), par. 89; EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083 (Osman t. het Verenigd Koninkrijk), par. 115; EHRM 30 augustus 2022, nr. 47358/20 (C. t. Roemenië), *EHRC* 2022/0213, m.nt. D. Nikolakopoulou, par. 62-64.

[160] EHRM 24 maart 2011, nr. 23458/02 (Giuliani en Gaggio t. Italië), *EHRC* 2011/87, par. 244; EHRM 28 januari 2014, nr. 35810/09 (O'Keeffe t. Ierland), *EHRC* 2014/144, m.nt. R.S.B. Kool, par. 144; EHRM 6 november 2018, nr. 27821 (Milićević t. Montenegro), *EHRC* 2019/3, m.nt. E.C.M. Toonen, par. 59.

in het algemeen[161] of op bescherming van een individu dat op voorhand als potentieel doelwit kan worden geïdentificeerd.

Wat de zorgplicht concreet inhoudt in specifieke gevallen, is aan de orde gekomen in zaken waarin werd geklaagd over een schending van het recht op leven en/of het recht op lichamelijke integriteit. Deze jurisprudentie wordt besproken in paragraaf 4.4.1.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de zorgplicht zoals die voortvloeit uit internationale en nationale bronnen.

4.3. De zorgplicht in wet- en regelgeving

4.3.1. Internationaal

Er zijn twee gezaghebbende internationale bronnen aan te wijzen waarin richtsnoeren zijn opgenomen voor de bescherming van getuigen. Het betreft een Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (*Recommendation CM/Rec(2022)9 of the Committee of Ministers to member States on the protection of witnesses and collaborators of justice,* hierna: Recommendation) en een handboek ontwikkeld door het Bureau van de Verenigde Naties voor de bestrijding van drugs en criminaliteit (*UNODC 2008 Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime,* hierna: Handboek). Beide, niet-bindende, instrumenten wijzen op een aantal belangrijke uitgangspunten ten aanzien van getuigenbeschermingsprogramma's. Zij kunnen worden aangemerkt als '*soft law*'.

Algemene uitgangspunten

Regelgeving en organisatorische inbedding

Benadrukt wordt dat de procedure en inhoud van beschermingstrajecten goed moeten zijn ingebed in wetgeving of beleid. Wetgeving zou op zijn minst de volgende zaken moeten regelen: mogelijke beschermingsmaatregelen, toelatingseisen, te volgen procedures, de verantwoordelijke autoriteit, redenen voor beëindiging, rechten en plichten van partijen en geheimhouding (Handboek, p. 44). Verder wordt gewezen op het belang van voldoende financiële middelen en goede opleiding van de betrokken professionals. De programma's moeten worden geleid door gespecialiseerde "witness protection units" (art. 22 Recommendation).

Subsidiariteit en proportionaliteit

Bij de inzet van getuigen die worden bedreigd of mogelijk zullen worden bedreigd, moet het beginsel van subsidiariteit in acht worden genomen. Opname in een getuigenbeschermingsprogramma is een verstrekkend middel. Daarom zou enkel gebruik mogen worden gemaakt van een verklaring van een dergelijke getuige indien de verdenkingen ernstig genoeg zijn en er onvoldoende ander bewijs voorhanden is om tot een bewezenverklaring te komen. De getuigenverklaring moet "essential" of "crucial" zijn (art. 13 Recommendation; Handboek p. 64). Verder wordt benadrukt dat vergaande maatregelen als een andere verblijfplaats en nieuwe identiteit enkel zouden moeten worden ingezet

[161] Bijvoorbeeld de verplichting van de Staat om verlof van gedetineerden met voldoende waarborgen te omkleden, zodat wordt voorkomen dat zij tijdens hun verlof een gevaar vormen voor de veiligheid van anderen. Zie EHRM 24 oktober 2002, nr. 37703/97 (Mastromatteo t. Italië), par. 69.

wanneer andere maatregelen onvoldoende zijn om de veiligheid te garanderen (art. 23 Recommendation).

Naast subsidiariteit speelt het beginsel van proportionaliteit een rol bij zowel de vraag of de getuigenverklaring zou moeten worden gebruikt in een strafzaak als bij de inrichting van een beschermingsprogramma. Bij de beoordeling of een (kroon)getuige wordt ingezet, mag worden meegewogen wat het belang is van het strafrechtelijk onderzoek in de bestrijding van criminele organisaties en de ernst van het strafbare feit (art. 12 Recommendation; Handboek p. 61). Daarnaast wordt gewezen op het belang van proportionaliteit in de verhouding van de ernst van de dreiging tot de aard van de beschermingsmaatregelen (art. 14 Recommendation).

Vrijwilligheid

Opgemerkt wordt dat deelname aan een getuigenbeschermingsprogramma gebaseerd dient te zijn op vrijwilligheid. De getuige moet bereid zijn te voldoen aan alle voorwaarden en verplichtingen. Wanneer de getuige daartoe niet bereid is, kan dat gevolgen hebben voor de omvang en de invulling van de zorgplicht. Dat punt komt later in dit hoofdstuk nog aan de orde. Het uitgangspunt van vrijwilligheid impliceert ook dat het programma kan worden beëindigd op verzoek van de getuige (art. 12 Recommendation; Handboek p. 64).

Gelijke behandeling

Kroongetuigen en andere getuigen die aan dezelfde aard en mate van dreiging worden blootgesteld, moeten recht hebben op eenzelfde mate van bescherming. Wel is maatwerk nodig, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval en de persoonlijke behoeften van de te beschermen persoon (art. 15 Recommendation; Handboek p. 55-56).

Voorwaarden voor opname in een getuigenbeschermingsprogramma

Om te bepalen of een persoon in aanmerking komt voor een getuigenbeschermingsprogramma, spelen de volgende factoren een rol (art. 12 Recommendation; Handboek p. 61-64):

- de aard en ernst van de dreiging of het risico. Beschermingsmaatregelen worden enkel genomen indien er concrete, objectieve aanwijzingen bestaan dat het afleggen van een verklaring tot “serious intimidation, retaliation or harm” zal leiden;
- de bereidheid en persoonlijkheid van de te beschermen persoon. De getuige moet bereid en geschikt zijn om zich te houden aan de strenge beperkingen die gepaard gaan met getuigenbescherming. Tevens moet worden meegewogen of de getuige, na opname in het programma, een gevaar vormt voor de maatschappij door bijvoorbeeld het plegen van strafbare feiten. Indien sprake is van een risico voor de veiligheid van anderen, kan deelname aan een programma worden geweigerd.

Het getuigenbeschermingsprogramma kan worden uitgebreid tot familieleden, huisgenoten en andere personen die een nauwe relatie met de getuige hebben (art. 2 Recommendation). Sterke familie- en sociale banden kunnen zorgen voor moeilijkheden tijdens het traject; om die reden zou ervoor kunnen worden gekozen geen gebruik te maken van de verklaring van dergelijke getuigen (Handboek p. 70).

Financiële steun

De voornaamste verplichting van de overheid in het kader van getuigenbescherming is het waarborgen van de veiligheid. Dit gebeurt in de eerste plaats door fysieke beveiligingsmaatregelen, zoals het verplaatsen van de getuige naar een andere locatie of persoonsbeveiliging. Tevens is financiële ondersteuning noodzakelijk (art. 22 Recommendation). De hoogte van financiële tegemoetkoming moet worden bepaald aan de hand van redelijkheid en noodzakelijkheid, maar zou in beginsel niet hoger mogen zijn dan de legale inkomsten van de getuige voorafgaand aan het programma. Aangeraden wordt criteria te ontwikkelen om tegemoetkomingen vast te stellen. Voorkomen moet worden dat getuigenbescherming als een beloning wordt gezien of ervaren. Opgemerkt wordt dat in de meeste landen wordt aangesloten bij de oorspronkelijke levensstandaard van de getuige (het '*life for life'*-principe). Ook is denkbaar dat de financiële steun wordt gekoppeld aan de hoogte van een sociale uitkering of een modaal inkomen.[162] De meeste landen beperken de financiële steun tot één of twee jaren (Handboek p. 65).

Verder wordt een financiële tegemoetkoming ten behoeve van '*self-protection*' niet uitgesloten, als alternatief voor opname in een getuigenbeschermingsprogramma. Dit kan aan de orde zijn indien de getuige opname in een beschermingsprogramma weigert en indien sprake is van een beperkte dreiging. Wel wordt gesignaleerd dat de overheid met dergelijke financiële hulp de controle uit handen geeft (Handboek p. 41).

Onvrijwillige beëindiging van de maatregelen en resterende zorgplicht

Het succes van beschermingsmaatregelen is in hoge mate afhankelijk van de medewerking van de getuige. De getuige moet voldoen aan strenge voorwaarden. Het is niet ondenkbaar dat de getuige op enig moment een van deze voorwaarden, al dan niet opzettelijk, schendt. Opgemerkt wordt dat in geval van het plegen van strafbare feiten of (andere, ernstige) schendingen van de voorwaarden, indien waarschuwingen niet het gewenste effect hebben, sancties kunnen volgen en uiteindelijk tot beëindiging van het programma kan worden overgegaan (art. 27 Recommendation; Handboek p. 74). Uit een rechtsvergelijkend onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Raad van Europa volgt dat in de meeste landen is voorzien in een mogelijkheid het programma voortijdig te beëindigen indien de getuige opzettelijk een strafbaar feit pleegt. Dit houdt verband met de veiligheidsrisico's voor de getuige zelf en de maatschappij.[163]

In het Handboek van de VN wordt opgemerkt dat de overheid ook na de formele beëindiging van de maatregelen een bepaalde vorm van zorg moet betrachten en dat "the commitment to their security (…) is life-long." "The need to provide aftercare" bestaat ook als de getuige er zelf voor heeft gekozen niet meer deel te nemen aan het programma, al kan van de overheid niet het onmogelijke worden gevergd. Het adequaat beveiligen van een persoon zonder diens medewerking is immers niet mogelijk (Handboek p. 74-75).

---

[162] United Nations Office on Drugs and Crime, 'Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime', New York/Wenen 2008, p. 69 en 85; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 295-297; F.W. Bleichrodt en M.C.P. Korten, 'Het onontgonnen terrein van getuigenbescherming', *NJB* 2012/23, p. 1568.

[163] Council of Europe, *Terrorism: protection of witnesses and collaborators of justice*, Straatsburg: Council of Europe Publishing 2006, p. 36-37.

4.3.2. Nederland

In art. 226l Sv is niets vastgelegd over de omvang en duur van de zorgplicht van de overheid. Het Besluit en de Instructie bevatten wel enkele handvatten voor de invulling van die zorgplicht.

Aanvang van de zorgplicht

In art. 3 Besluit is bepaald dat beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen "voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van die medewerking en daarmee verband houdend overheidsoptreden." Het moet gaan om een ernstige dreiging.[164] In beginsel vangen de maatregelen niet aan voordat een overeenkomst met de getuige is gesloten. Indien de getuige de overeenkomst weigert te ondertekenen, krijgt de getuige geen getuigenbescherming aangeboden (art. 7.3 Instructie). Een uitzondering wordt gemaakt voor spoedeisende gevallen waarin noodmaatregelen worden getroffen (art. 7 lid 2 jo art. 6 Besluit).

Idealiter kan de hele besluitvormingsprocedure worden doorlopen zonder dat de reeds verwachte en ingeschatte dreiging zich daadwerkelijk voordoet. Er zijn echter situaties waarin nog voor het sluiten van een overeenkomst in het criminele circuit vermoedens kunnen ontstaan dat de getuige 'praat met de politie'. Ook komt het voor dat een persoon die criminele zaken deed al wordt bedreigd vóórdat hij zich bij de politie meldt en maar één weg ziet om aan die dreiging te ontkomen: medewerking verlenen aan de opsporing. Uit hierna nog aan de orde komende jurisprudentie blijkt dat in dergelijke acute gevallen een zorgplicht voor het Openbaar Ministerie ontstaat indien het Openbaar Ministerie op de hoogte was of had moeten zijn van de levensbedreigende situatie van de getuige.

Wat betreft de aanvang van de zorgplicht, is van belang dat in het Besluit is bepaald dat enkel een zorgplicht ontstaat wanneer de dreiging is ontstaan "door toedoen van de overheid." Wanneer het eigen handelen van de getuige de oorzaak is van de veiligheidsdreiging ontstaat er in de visie van de besluitgever "in beginsel geen zorgplicht".[165] In de Instructie wordt opgemerkt dat personen die door eigen handelen verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de dreiging, niet in aanmerking komen voor getuigenbescherming (art. 1.2 Instructie). Wat onder 'eigen handelen' of 'eigen verantwoordelijkheid' wordt verstaan, wordt niet nader geduid. De vraag in hoeverre de eigen schuld of verantwoordelijkheid van de getuige een rol speelt bij de aanvang of invulling van de zorgplicht, komt nader aan de orde in de paragrafen 4.4.1 en 4.4.2.

Reikwijdte van de zorgplicht

De Staat heeft een inspanningsverplichting om de bedreigde persoon zo goed mogelijk te beschermen.[166] Opgemerkt wordt dat de te treffen maatregelen in beginsel niet tot doel hebben volledig in het levensonderhoud van de getuige te voorzien.[167] Ook kunnen deze maatregelen nooit tot doel hebben een oplossing te bieden voor persoonlijke of zakelijke problemen van de getuige.[168]

[164] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 9.
[165] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 5.
[166] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 11.
[167] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 4.
[168] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 10.

De te nemen maatregelen worden afgestemd op het concrete geval, afhankelijk van de aard en ernst van de dreiging.[169] Er wordt dan ook geen onderscheid gemaakt tussen kroongetuigen en andere getuigen.[170] Behalve het noemen van enkele mogelijke maatregelen (elektronische beveiliging van een woning, een tijdelijk verblijf elders of een tijdelijke nieuwe identiteit), bevatten het Besluit en de Instructie geen opsomming of beschrijving van mogelijke beschermingsmaatregelen. De invulling van de bescherming is daarmee voor het overgrote deel overgelaten aan de praktijk.

Einde van het beschermingsprogramma en de zorgplicht

In het Besluit wordt benadrukt dat de beschermingsmaatregelen geen permanent karakter hebben en slechts gelden voor de duur van de dreiging. Ook in de toelichting op het Besluit is gesteld dat zeer langdurige financiële of andere ondersteuning in beginsel niet aan de orde zal zijn.[171] Zodra de dreiging is geëindigd, eindigt volgens de toelichting op het Besluit ook de zorgplicht voor de overheid, worden de maatregelen beëindigd en dient de betrokken persoon in staat te zijn weer volledig zelfstandig te functioneren.[172]

In beginsel wordt getuigenbescherming voor een periode van twee jaar aangeboden, met een mogelijkheid tot een verlenging voor bepaalde tijd (art. 9.1 Instructie). Korten merkt op dat een tweejaarstermijn (met een mogelijkheid tot verlenging) wenselijk is, gelet op de rechtszekerheid en in verband met beheersing van de kosten en het beslag op de capaciteit. Bovendien kan een eindtermijn een stimulans vormen voor de getuige om zelfredzaam te worden en veiligheidsrisico's te mijden. Om op zorgvuldige wijze tot een einddatum te komen, zouden het getuigenbeschermingstraject en de te nemen maatregelen periodiek moeten worden geëvalueerd.[173]

Een succesvol beschermingsprogramma komt tot een natuurlijk einde doordat de dreiging op enig moment tot een aanvaardbaar niveau is gereduceerd. Het is echter ook mogelijk dat een programma wordt beëindigd door opzegging door een van beide partijen. Het Besluit bevat hierover geen bepaling. In de toelichting bij het Besluit is wel opgenomen dat het programma kan worden beëindigd indien de getuige verplichtingen niet nakomt waardoor de uitvoering van de bescherming feitelijk onmogelijk is geworden.[174]

4.4. De minimaal te betrachten zorg; overheidsaansprakelijkheid

De reikwijdte van de zorgplicht is in hoge mate afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval. Om de zorgplicht van het Openbaar Ministerie te kunnen afbakenen, is het van belang te bezien of kan worden vastgesteld wat de minimale zorg is die het Openbaar Ministerie dient te betrachten. Indien de minimumgrens van de zorgplicht niet in acht wordt genomen, resulteert dit in

[169] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 6.
[170] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 288.
[171] *Kamerstukken II* 1999/00, 26 294, nr. 15, p. 6.
[172] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 4.
[173] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 303-304 en 307.
[174] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 7.

overheidsaansprakelijkheid. Hierna wordt ingegaan op oordelen van het EHRM en de Nederlandse rechter over de eventuele schending van de zorgplicht van de Staat voor te beschermen personen.

4.4.1. Jurisprudentie van het EHRM

Lidstaten moeten op grond van art. 2, 3 en 8 EVRM[175] feitelijke beschermingsmaatregelen nemen wanneer zij weten of moeten weten dat een burger moet vrezen voor gewelddadigheden van een ander. Daar waar het gaat om mogelijk levensgevaar, beoordeelt het EHRM de klacht op grond van art. 2 EVRM, ook als dit gevaar zich (nog) niet heeft gemanifesteerd.[176] In de zaak *Osman tegen het Verenigd Koninkrijk* heeft het EHRM voor het eerst overwegingen gewijd aan de reikwijdte van de zorgplicht (op grond van art. 2 EVRM) van de overheid voor een specifiek individu.[177] Het Europese Hof oordeelde dat de zorgplicht in beeld komt indien:

> *"116. (…) the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party (…)."*

Optreden door de overheid is dus vereist wanneer sprake is van een daadwerkelijke en onmiddellijke levensbedreigende situatie, waarvan de overheid op de hoogte was of had moeten zijn. Naar het oordeel van het EHRM is het gerechtvaardigd de zorgplicht van de overheid tot situaties als deze te beperken. De positieve verplichting van de Staat mag geen onmogelijke of disproportionele last zijn. Het is inherent aan politiewerk dat operationele keuzes moeten worden gemaakt, zowel wat betreft het stellen van prioriteiten als in het aanwenden van schaarse financiële en personele middelen. Bovendien dienen bevoegdheden te worden toegepast met inachtneming van de rechten op vrijheid en privacy. Ten slotte is menselijk gedrag onvoorspelbaar. Daarom kan niet van een lidstaat worden verwacht dat bij elk beweerdelijk veiligheidsrisico maatregelen worden getroffen.[178] Er dienen dus daadwerkelijk indicaties te zijn dat er sprake is van "a sufficiently serious and immediate danger". Het enkele feit dat een persoon getuige is geweest van dodelijk geweld door een speciale politie-eenheid tijdens een demonstratie[179] of het feit dat vijf jaar voorafgaand aan de moord op een schrijver een religieus doodvonnis ('*fatwa*') was uitgesproken[180] is daartoe onvoldoende. Indien autoriteiten wisten of hadden moeten weten dat er een daadwerkelijk en onmiddellijk gevaar bestond voor het leven van een burger, is voor de beoordeling of in overeenstemming is gehandeld met de positieve verplichting

[175] Het recht op leven wordt ook gewaarborgd door art. 2 lid 1 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Het Hof van Justitie EU heeft zich echter nog niet uitgelaten over het recht op leven als bedoeld in art. 2 Handvest. Asielzaken waarbij het recht op leven in het geding is, worden door het HvJ EU beoordeeld op grond van art. 19 lid 2 Handvest. Zie ook J. Gerards, 'Het recht op leven en de doodstraf', in: J. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 288.

[176] Zie EHRM 4 december 2012, nr. 19400/11 (R.R. e.a. t. Hongarije), *NJ* 2014/84, m.nt. T.M. Schalken, par. 26-32.

[177] EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083 (Osman t. het Verenigd Koninkrijk), par. 115. Zie ook M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 89-91.

[178] EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083 (Osman t. het Verenigd Koninkrijk), par. 116.

[179] EHRM 8 december 2020, nr. 25397/09 (D. t. Moldavië), par. 43. Vgl. ook EHRM 7 september 2010, nr. 24200/07 (M.K. t. Polen).

[180] EHRM 7 juli 2022, nr. 72611/14 (Tagiyeva t. Azerbeidzjan), *EHRC* 2022/0211, par. 58-67.

van belang of zij alle maatregelen hebben getroffen die in redelijkheid van de overheid kunnen worden verwacht om de verwezenlijking van het risico te voorkomen.[181]

Dit criterium uit het arrest *Osman* (de *Osman*-toets), wordt ook toegepast bij de beoordeling of sprake is van een schending van het recht op lichamelijke integriteit in de zin van art. 3 en 8 EVRM.[182]

De zorgplicht van de overheid betreft een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting. De enkele vaststelling dat de genomen maatregelen uiteindelijk niet het gewenste effect hebben gehad, is onvoldoende om een schending van art. 2, 3 of 8 EVRM aan te nemen.[183] De beoordeling of de overheid aan haar zorgplicht heeft voldaan moet *ex tunc* worden beoordeeld, aan de hand van alle omstandigheden van het geval.[184] Er moet dus worden gekeken naar hetgeen de autoriteiten bekend was of had moeten zijn op het moment van het incident.[185] Bovendien moet de eventuele verantwoordelijkheid van de Staat worden beoordeeld aan de hand van de standaarden, opvattingen en regelgeving op het moment van het voorval.[186]

Van belang is dat het EHRM bij de beoordeling of sprake is van een schending van art. 2, 3 of 8 EVRM altijd de *Osman*-toets toepast, ongeacht of het gaat om personen die in een bepaalde afhankelijkheidsrelatie tot de overheid staan of bijzonder kwetsbaar zijn.[187] Wel wordt bij de toepassing van de Osman-toets rekening gehouden met de bijzondere positie van bepaalde personen. Het EHRM heeft aangenomen dat de nationale autoriteiten een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor de bescherming van personen over wie zij controle uitoefenen of personen die bijzonder kwetsbaar zijn.[188]

De zorgplicht impliceert echter niet dat de overheid elke burger altijd maximaal kan beschermen. Dit geldt in het bijzonder “when the person concerned bears a degree of responsibility for the accident having exposed himself to unjustified danger.”[189] Indien kan worden vastgesteld dat het eigen

[181] EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083 (Osman t. het Verenigd Koninkrijk), par. 116. Vgl. ook EHRM 2 juni 2020, nrs. 48442/16 en 48831/16 (A. en B. t. Roemenië), par. 122.
[182] EHRM 28 januari 2014, nr. 35810/09 (O’Keeffe t. Ierland), *EHRC* 2014/144, m.nt. R.S.B. Kool, par. 144; EHRM 6 november 2018, nr. 27821 (Milićević t. Montenegro), *EHRC* 2019/3, m.nt. E.C.M. Toonen, par. 59.
[183] EHRM 15 juni 2021, nr. 62903/15 (Kurt t. Oostenrijk), *NJ* 2021/382, m.nt. B.E.P. Myjer, par. 159.
[184] EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083 (Osman t. het Verenigd Koninkrijk), par. 116; EHRM 15 juni 2021, nr. 62903/15 (Kurt t. Oostenrijk), *NJ* 2021/382, m.nt. B.E.P. Myjer, par. 160. Zie ook J. Gerards, ‘Het recht op leven en de doodstraf’, in: J. Gerards e.a. (red), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 282.
[185] EHRM 15 juni 2021, nr. 62903/15 (Kurt t. Oostenrijk), *NJ* 2021/382, m.nt. B.E.P. Myjer, par. 160.
[186] EHRM 28 januari 2014, nr. 35810/09 (O’Keeffe t. Ierland), *EHRC* 2014/144, m.nt. R.S.B. Kool, par. 143.
[187] EHRM 13 november 2012, nr. 7678/09 (Van Colle t. het Verenigd Koninkrijk), *EHRC* 2013/33, m.nt. F. Vellinga-Schootstra, par. 91
[188] J. Gerards, ‘Het recht op leven en de doodstraf’, in: J. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 280; S. Mirgaux, *Sdu Commentaar EVRM*, art. 2 EVRM, Den Haag: Sdu 2017 par. 7.4.2; EHRM 31 januari 2019, nr. 78103/14 (Fernandes de Oliveira t. Portugal), *EHRC* 2019/5, m.nt. A.C. Hendriks, par. 113; EHRM 24 april 2014, nr. 39583/05 (Perevedentsevy t. Rusland), par. 93. Zie ook EHRM 14 maart 2002, nr. 46477/99 (Paul en Audrey Edwards t. het Verenigd Koninkrijk), *EHRC* 2002/36, m.nt. G. de Jonge, par. 56; EHRM 30 maart 2021, nrs. 37801/16 e.a. (Ribcheva e.a. t. Bulgarije), *NJ* 2021/394, m.nt. B.E.P. Myjer, par. 166.
[189] Zie bv EHRM 19 mei 2015, nr. 66309/09 (Gökdemir t. Turkije), par. 17.

risicovolle en/of onvoorzichtige gedrag van een burger de doorslaggevende oorzaak is geweest van een dodelijk ongeval, zal er in de regel geen sprake zijn van een schending van art. 2 EVRM.[190]

De zorgplicht van politie en justitie ten aanzien van getuigen is aan de orde geweest in de zaken *Van Colle tegen het Verenigd Koninkrijk*,[191] *R.R. e.a. tegen Hongarije*[192] en *A. en B. tegen Roemenië*.[193]

In de zaak *Van Colle* had een verdachte in een strafzaak een opticien doodgeschoten die een getuigenverklaring had afgelegd tegen de verdachte. De verdachte werd beschuldigd van diefstal van apparatuur uit een optiek waar hij destijds werkzaam was met een totale waarde van 4000 pond. De opticien had een verklaring afgelegd over een klein deel van de gestolen goederen. Voorafgaand aan de moord had zich een aantal incidenten voorgedaan, zoals pogingen van de verdachte om getuigen om te kopen, brand bij een bedrijf en in auto's van getuigen en betrokkenen en twee telefoongesprekken van de verdachte met de opticien. In een telefoongesprek meldde de verdachte dat er gevaar voor de opticien zou dreigen wanneer hij zijn aangifte niet zou intrekken en in het andere gesprek was de boodschap dat de opticien ervoor moest zorgen dat een andere getuige zijn aangifte zou intrekken. Niet alle omkopingspogingen en branden werden echter gemeld bij de politie.

Het EHRM was van oordeel dat geen sprake was van een schending van art. 2 EVRM, omdat de betrokken rechercheur niet wist of had moeten weten dat er sprake was van daadwerkelijk en onmiddellijk gevaar voor het leven van de opticien. Ten eerste stelde het Hof vast dat het enkele feit dat de opticien een getuige was in de strafzaak van de verdachte geen aanleiding gaf om te denken dat zijn leven in gevaar was. In dat kader nam het EHRM in aanmerking dat het een relatief licht vergrijp betrof met een lage kans op gevangenisstraf, dat de opticien niet de enige en zelfs niet de belangrijkste getuige was in de strafzaak en dat er geen aanwijzingen waren dat de verdachte vuurwapengevaarlijk of gewelddadig was. Vervolgens ging het Hof in op de incidenten die zijn voorgevallen voorafgaand aan de moord. Het Hof achtte onder meer van belang dat diverse incidenten niet waren gemeld aan de betrokken rechercheur, dat er bij het gerapporteerde geval van poging tot omkoping geen geweld was gebruikt en dat het niet reëel was om te vermoeden dat de branden verband hielden met een verdenking van diefstal. Ook als de rechercheur nader onderzoek had gedaan naar de incidenten en dit onderzoek in de richting van de verdachte had gewezen, had dit nog niet tot het vermoeden moeten leiden dat het leven van de opticien in gevaar was. Immers, "[t]here remained a substantial difference between such intimidatory conduct vis-à-vis witnesses and the shooting dead of a minor witness." Het EHRM oordeelde dat de betrokken rechercheur weliswaar op de hoogte had moeten zijn van de intimidatie van enkele getuigen, onder wie de opticien, maar dat dit niet meebracht dat de rechercheur ook op de hoogte was of had moeten zijn dat sprake was van levensgevaar.

[190] Vgl. twee arresten over treinongevallen, waarin het EHRM in de ene zaak tot een schending van art. 2 EVRM kwam (EHRM 15 december 2009, nr. 4314/02 (Kalender t. Turkije), *AB* 2010/292, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, par. 47) en in de andere zaak niet (EHRM 1 maart 2005, nr. 69869/01 (Bone t. France)). Zie ook EHRM 7 mei 2020, nr. 43881/10 (Vardosanidze t. Georgië), *AB* 2021/40, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, par. 61, in welke zaak de overledene tegen advies van een energiebedrijf een slecht functionerend apparaat opnieuw had aangesloten op de gastoevoer.
[191] EHRM 13 november 2012, nr. 7678/09 (Van Colle t. het Verenigd Koninkrijk), *EHRC* 2013/33, m.nt. F. Vellinga-Schootstra.
[192] EHRM 4 december 2012, nr. 19400/11 (R.R. e.a. t. Hongarije), *NJ* 2014/84, m.nt. T.M. Schalken.
[193] EHRM 2 juni 2020, nrs. 48442/16 en 48831/16 (A. en B. t. Roemenië).

Een maand later heeft het EHRM zich uitgelaten over het thema getuigenbescherming in de zaak *R.R. e.a. tegen Hongarije*. In die zaak had R.R. als kroongetuige een verklaring afgelegd in een strafzaak tegen de Servische maffia. De kroongetuige en zijn gezin werden opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma en in dat kader voorzien van een nieuwe identiteit en een andere woonruimte. Kosten van levensonderhoud van het gezin werden grotendeels betaald door de Staat en ook de kroongetuige zelf, die zich nog in detentie bevond, kreeg een toelage. In de beschermingsovereenkomst was bepaald dat als de kroongetuige de voorwaarden zou overtreden, het programma voor hem en zijn hele gezin zou worden beëindigd. Op enig moment werd geconstateerd dat de kroongetuige in detentie, via een laptop en mobiele telefoon, contact onderhield met het criminele circuit. Om die reden werd het getuigenbeschermingsprogramma beëindigd. De concrete dreiging, hoewel verminderd door de detentie van leden van de maffia, was echter nog steeds aanwezig. De beëindiging van de overeenkomst had tot gevolg dat de identiteitswijziging werd herroepen en dat het gezin moest verhuizen. Wel werd aan hen op grond van een andere regeling bescherming geboden. Dat hield in dat de kroongetuige werd geplaatst in een apart detentieregime met een eigen cel, dat het gezin een noodnummer kreeg en dat er af en toe door politieambtenaren werd geïnformeerd naar de stand van zaken.

De kroongetuige en zijn gezin klaagden bij het EHRM dat de beëindiging van het beschermingsprogramma had geleid tot gevaar voor hun leven. Ten aanzien van de kroongetuige verklaarde het EHRM de klacht kennelijk ongegrond, omdat er geen enkele indicatie was dat de kroongetuige enig risico liep in het strikte detentieregime waar hij naartoe was verplaatst. Ten aanzien van het gezin stelde het EHRM allereerst vast dat de overheid, door de betrokkenen op te nemen in het getuigenbeschermingsprogramma, te kennen had gegeven dat zij op de hoogte was van een serieuze en acute dreiging voor het leven van de betrokkenen op het moment dat zij werden opgenomen in het programma. Vervolgens stelde het Hof dat ervan uit moet worden gegaan dat deze dreiging nog steeds aanwezig was op het moment dat het beschermingsprogramma werd beëindigd, gelet op de reden van de beëindiging. Het Hof stelde vast dat de overheid onvoldoende beschermingsmaatregelen had getroffen ten aanzien van de vrouw en de kinderen en oordeelde dat het in art. 2 EVRM beschermde recht op leven was geschonden. Doordat de identiteitswijziging werd herroepen, werden de identiteit en verblijfplaats van het gezin openbaar. De veiligheidsmaatregelen die vervolgens zijn genomen in het kader van ‘persoonlijke beveiliging’ waren niet voldoende om het risico te beteugelen.

Meer recent is de zorgplicht van de overheid in het kader van getuigenbescherming aan de orde gekomen in het arrest *A. en B. tegen Roemenië*. De zaak betrof een strafrechtelijk onderzoek naar corruptie van twee topambtenaren. De klagers A. en B. werkten destijds voor een van de ambtenaren en konden getuigen over bepaalde transacties. De klagers werden op 28 augustus 2015 aangemerkt als bedreigde getuigen. In dat kader werden politiesurveillance, persoonsbeveiliging en beveiliging van de woning geregeld. Bovendien werd opname in een getuigenbeschermingsprogramma aangeboden, waarmee de getuigen drie maanden later akkoord gingen. Het opstellen van de protocollen voor de beschermingsmaatregelen nam vervolgens een kleine drie maanden in beslag. Op 26 oktober 2016 werd het getuigenbeschermingsprogramma aangevraagd, waarna het programma in januari 2017 van start ging. Gedurende het traject klaagden de getuigen over inadequate bescherming. De ambtenaren gaven op hun beurt te kennen dat de getuigen weigerden mee te werken.

Als klacht bij het EHRM voerden de getuigen aan dat de autoriteiten hen niet hadden voorzien van afdoende bescherming en onvoldoende onderzoek hadden gedaan naar bedreigingen. Na de vaststelling dat er sprake was van een serieuze en acute dreiging en dat de overheid daarvan op de hoogte was, beoordeelde het EHRM of de Staat alle redelijke maatregelen had genomen om de dreiging het hoofd te bieden. Het EHRM sprak zijn zorgen uit over de lange periode die was gemoeid met het opstarten van het getuigenbeschermingsprogramma. Niettemin werden de getuigen gedurende die periode wel beschermd. Het Hof stelde vast dat de ambtenaren die de getuigen beschermden voldoende ervaren waren, maar dat hun voorbereiding te wensen overliet. Het kwam voor dat de ambtenaren ongewapend waren of hun post verlieten voordat zij werden afgelost. Het EHRM wees echter ook op de eigen verantwoordelijkheid van de getuigen. De getuigen hadden niet voldaan aan hun verplichting mee te werken en zich te onthouden van activiteiten die hun veiligheid in gevaar zouden kunnen brengen. De getuigen ontweken beschermingsmaatregelen, weigerden samen te werken en werkten de ambtenaren tegen. Bovendien hadden de getuigen door uitlatingen in de (sociale) media hun afgeschermde status in gevaar gebracht. Verder weigerden ze mee te werken aan hun verhuizing binnen Roemenië. Nadat het verzoek van de getuigen om identiteitswijziging en plaatsing in het buitenland gemotiveerd werd afgewezen, zijn de getuigen eigenhandig naar het buitenland verhuisd. Toch bleef de Staat beschermingsmaatregelen en financiële ondersteuning bieden, ook al voorzag de wet in de mogelijkheid om het programma te beëindigen wegens schending van de voorwaarden. Het EHRM was van oordeel dat de overheid, gelet op alle omstandigheden van het geval, alles had gedaan wat redelijkerwijze van haar kon worden verwacht om de getuigen te beschermen.

Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat het enkele feit dat een persoon als getuige in een strafzaak optreedt, niet zonder meer meebrengt dat de overheid had moeten weten dat de getuige moet vrezen voor zijn leven.[194] Er dienen concrete aanwijzingen te zijn dat er sprake is van een (levens)dreiging. Wanneer een getuige op enig moment wordt opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma, zoals in de zaken *R.R. e.a. tegen Hongarije* en *A. en B. tegen Roemenië*, wordt echter duidelijk dat de overheid zich bewust was van een serieuze levensbedreigende situatie. In een dergelijk geval dienen maatregelen te worden genomen die dat risico afdoende beperken. Indien het beschermingsprogramma wordt beëindigd omdat de getuige de verplichtingen uit de beschermingsovereenkomst niet nakomt, terwijl de dreiging onverminderd aanwezig is, ontslaat dit de overheid niet zonder meer van de zorgplicht. Uit het arrest *R.R. e.a. tegen Hongarije* volgt dat de overheid bescherming moest blijven bieden aan het gezin van de getuige, ook na beëindiging van het programma. Het EHRM nam geen schending van art. 2 EVRM aan ten aanzien van de getuige zelf, omdat de dreiging tegen hem afdoende was beperkt doordat hij in detentie zat. Het bestaan van de zorgplicht is daarmee in beginsel gekoppeld aan het (voort)bestaan van de dreiging. Tot beëindiging op andere gronden kan niet lichtvaardig worden overgegaan. Het arrest *A. en B. tegen Roemen*ië laat echter wel zien dat van de overheid niet het onmogelijke kan worden gevergd. Van getuigen mag worden verwacht dat zij meewerken aan veiligheidsmaatregelen en geen handelingen verrichten die hun eigen veiligheid in gevaar kunnen brengen.

[194] EHRM 8 december 2020, nr. 25397/09 (D. t. Moldavië); EHRM 13 november 2012, nr. 7678/09 (Van Colle t. het Verenigd Koninkrijk), *EHRC* 2013/33, m.nt. F. Vellinga-Schootstra.

4.4.2. Nationale jurisprudentie van de civiele rechter

Indien de Staat zijn zorgplicht jegens een getuige niet naleeft, kan onder omstandigheden sprake zijn van aansprakelijkheid uit hoofde van onrechtmatige daad (art. 6:162 BW). De jurisprudentie op dit gebied is schaars. In de regel zal een geschil tussen een getuige die deelneemt aan een beschermingsprogramma niet door de civiele rechter worden beoordeeld, omdat partijen een arbitrageclausule zijn overeengekomen, waarop in paragraaf 5.6.4 wordt ingegaan. Aan de wel beschikbare uitspraken van de civiele rechter kunnen daarom geen vergaande conclusies worden verbonden. Richtinggevende rechtspraak van de Hoge Raad op dit terrein ontbreekt.

Concrete en specifieke dreiging tegen het leven waarvan de Staat op de hoogte was of had moeten zijn

De Hoge Raad neemt, evenals het EHRM, tot uitgangspunt dat niet bij elk veiligheidsrisico politie-ingrijpen kan worden gevergd. Het inzetten van de politie berust op een afweging van de ernst van de ordeverstoring, de risico's verbonden aan het politie-ingrijpen en de beschikbaarheid van personeel en materieel en de behoefte daaraan elders.[195] De subjectieve beleving van de getuige is niet doorslaggevend. In de zaak die ten grondslag lag aan het vonnis van de rechtbank Den Haag van 18 juni 2014 oordeelde de rechtbank dat op de Staat geen zorgplicht rustte. Twee telefoongesprekken, waarin werd gevraagd om een ontmoeting en werd gevraagd naar het verleden van de getuige, leverden naar het oordeel van de rechtbank geen objectieve, concrete dreiging op.[196]

Voor het ontstaan van een zorgplicht is niet enkel vereist dat sprake is van een objectieve dreiging, maar tevens dat de overheid daarvan op de hoogte was of had moeten zijn. Dat laatste was naar het oordeel van de rechtbank Den Haag niet het geval in de zaak die leidde tot het vonnis van 1 februari 2012.[197] De zaak was aangespannen door een weduwe van een getuige die in 2006 was geliquideerd. De weduwe wees op verklaringen van de getuige uit 2006, waarin hij had verteld dat hij had gehoord dat hij binnenkort zou worden neergeschoten, en een brief van de zaaksofficier van 22 juli 2008. In die brief was onder meer geschreven dat het Openbaar Ministerie over aanwijzingen beschikte dat in de directe omgeving van de getuige al langer bekend was dat hij met de politie sprak en dat de opdracht om de getuige te vermoorden dateerde van vóór zijn aanhouding in 2006. De rechtbank achtte echter niet bewezen dat de Staat op de hoogte was van een dreiging op het moment dat de getuige werd doodgeschoten. Uit het gegeven dat het Openbaar Ministerie in 2008 over aanwijzingen beschikte kon volgens de rechtbank niet worden afgeleid dat die aanwijzingen ook al twee jaar eerder bestonden. Ook uit de verklaringen van de getuige volgde een dergelijke voldoende concrete en specifieke dreiging niet, aldus de rechtbank.

Wanneer er echter meldingen zijn gedaan van bedreigingen van ernstige aard met veiligheidsrisico's voor personen, zoals een belaging van een woning door een grote groep jongeren waarbij ramen met stenen werden ingegooid, zal een beslissing tot niet-ingrijpen al snel onrechtmatig zijn.[198]

---

[195] HR 21 januari 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4526, *NJ* 1983/252, m.nt. J.A. Borman.
[196] Rechtbank Den Haag 18 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:7398.
[197] Rechtbank Den Haag 1 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV3453, *NJF* 2012/127.
[198] HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7721, *NJ* 2005/391, m.nt. J.B.M. van der Vranken. Overigens stond het oordeel van de rechtbank dat sprake was van onrechtmatig handelen door de politie niet meer ter discussie in cassatie.

De eigen schuld en verantwoordelijkheid van de getuige

In de toelichting bij het Besluit getuigenbescherming is te lezen dat er in beginsel geen zorgplicht voor de overheid ontstaat wanneer het eigen handelen van de getuige de oorzaak is van de dreiging. Een toelichting daarop ontbreekt. In de jurisprudentie is de eigen verantwoordelijkheid in twee uitspraken aan de orde geweest. In 2002 heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat het feit dat een getuige, door vrijwillig een samenwerking aan te gaan met criminelen, zich heeft blootgesteld aan een verhoogd risico van bedreigingen en geweld, niet in de weg behoeft te staan aan een op een later moment te ontstane zorgplicht jegens die getuige.[199]

Het hof Den Haag heeft zich in een arrest van 27 september 2007 uitgelaten over een meer directe vorm van eigen schuld.[200] In die zaak had een informant in het strafrechtelijke onderzoek bekend gemaakt dat hij als informant had opgetreden. Het verzoek van enige tijd daarna om de informant en zijn gezin in een beschermingsprogramma op te nemen werd geweigerd omdat het Openbaar Ministerie van mening was dat de getuige zelf verantwoordelijk was voor het ontstaan van de dreiging door het prijsgeven van zijn identiteit. Het hof oordeelde echter dat de Staat tekort was geschoten in de zorgplicht, omdat van het Openbaar Ministerie een actievere rol had mogen verwacht. Het had op de weg van de Staat gelegen om in verband met de meldingen van de bedreigingen een risicoanalyse op te stellen zodat kon worden nagegaan of maatregelen getroffen dienden te worden.

Uit deze uitspraken spreekt de gedachte dat ook wanneer een levensbedreigende situatie is ontstaan (mede) door eigen schuld van de getuige, die eigen schuld niet zonder meer de zorgplicht van de Staat opheft. Bovendien moet rekening worden gehouden met de bijzondere positie die de overheid inneemt in de samenleving en de ongelijkwaardige verhouding tussen de Staat en de getuige als burger.[201] Wel kan de eigen schuld van de getuige meegewogen worden in de belangenafweging of en, zo ja, welke maatregelen dienen te worden getroffen.[202]

Verdergaande zorgplicht voor getuigen dan voor reguliere burgers?

In art. 3 van het Besluit is bepaald dat beschermingsmaatregelen enkel worden getroffen indien de dreiging is ontstaan *als gevolg van* het verlenen van medewerking aan de justitiële autoriteiten. Brengt die medewerking een verzwaarde zorgplicht met zich mee? Voor die opvatting is steun te vinden in de feitenrechtspraak. In het eerder besproken vonnis van de rechtbank Den Haag van 1 februari 2012 was de rechtbank van oordeel dat indien de dreiging samenhangt met de samenwerking met politie en justitie, eerder een zorgplicht op de Staat zal rusten die bovendien verdergaand zal zijn dan bij een dreiging die geen verband houdt met een dergelijke samenwerking. [203]

Dat de reikwijdte van de zorgplicht inderdaad groter is indien sprake is van een intensieve samenwerking met de overheid, is door het hof Den Haag tot uitgangspunt genomen in een zaak over een burgerinfiltrant ingezet door het toenmalige Interregionaal Recherche Team Noord-

[199] Rechtbank Den Haag 24 april 2002, ECLI:NL:RBSGR:2002:AE7268, *NJ* 2002/587.
[200] Hof Den Haag 27 september 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:1854.
[201] Zie over eigen schuld in het privaatrecht en overheidsaansprakelijkheid nader A.J. Verheij, *Onrechtmatige daad*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 en C. van Dam, *Aansprakelijkheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2023.
[202] Vgl. HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, *NJ* 2020/293, m.nt. C.M.J. Ryngaert. In die zaak over de repatriëring van IS-vrouwen en kinderen woog de Hoge Raad mee dat de vrouwen uit eigen beweging waren uitgereisd naar jihadistisch strijdgebied.
[203] Rechtbank Den Haag 1 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV3453, *NJF* 2012/127, rov. 4.9.

Holland/Utrecht (IRT).[204] Het hof stelde vast dat de infiltrant op verzoek en door toedoen van de Staat diep verzeild is geraakt in het criminele milieu, waardoor op de Staat na afloop van het traject een zorgplicht rust die de verantwoordelijkheid voor andere burgers in ruime mate te boven gaat.

De omvang en reikwijdte van de zorgplicht: het nemen van maatregelen

Zoals hiervoor besproken bij de jurisprudentie van het EHRM, dient de zorgplicht van de Staat *ex tunc* te worden beoordeeld. Dit kwam ook naar voren in de zojuist genoemde IRT-zaak.[205] Het Hof overwoog dat bij de beoordeling of de Staat onrechtmatig heeft gehandeld, moet worden uitgegaan van de ten tijde van het feitencomplex bestaande opvattingen over wat van een zorgvuldig handelende overheid moet worden verwacht.

Bij de invulling van de bescherming van getuigen heeft de Staat een bepaalde mate van beleidsvrijheid.[206] In de hiervoor besproken zaak van 27 september 2007 overwoog het hof Den Haag: "[p]as wanneer geoordeeld moet worden dat de Staat in redelijkheid niet kan menen dat sprake is van enige dreiging of, in het geval een dreiging aanwezig is, in redelijkheid niet kan besluiten bepaalde veiligheidsmaatregelen achterwege te laten, is een beslissende rol voor de rechter weggelegd."[207] Het is de vraag of een dergelijke marginale toets zich verhoudt met het fundamentele karakter van het recht op leven en lichamelijke integriteit. Het EHRM benadrukt dat deze rechten de basiswaarden van een democratische samenleving vormen, zodat de bepalingen strikt moeten worden geïnterpreteerd.[208] Bij de beoordeling of de Staat zijn zorgplicht heeft nageleefd, moet de rechter (integraal) onderzoeken of er adequate preventieve maatregelen zijn getroffen.[209]

Maatregelen afhankelijk van aard en ernst dreiging

De beoordeling welke veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen, is afhankelijk van de aard en ernst van de dreiging. Omdat de overheid over de benodigde kennis en bronnen van informatie beschikt, wordt de overheid bij uitstek in staat geacht te beoordelen welke veiligheidsmaatregelen geschikt zijn voor de dreiging in een specifiek geval.[210] Art. 2 EVRM brengt geen verplichting voor de Staat mee om informatie uit het onderzoek te verstrekken zodat de persoon de veiligheidsrisico's zelf kan inschatten.[211]

Indien de dreiging vermindert, is het mogelijk de maatregelen af te bouwen. Het afbouwen van maatregelen is (in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen) aan de orde gekomen in een arrest van 5 november 2019 van het hof Den Haag.[212] In die zaak had een getuige belastende verklaringen afgelegd, waarna de getuige op een anoniem adres was ondergebracht en werd vrijgesteld van de verplichting zich in te schrijven in de Basisregistratie Personen (BRP). Uit nieuwe dreigingsanalyses

[204] Hof Den Haag 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH6193. Vgl. ook rechtbank Den Haag 19 juli 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:10482. Zie voor een verschil met het stelsel bewaken en beveiligen hof Den Haag 5 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:2869, rov. 3.7.
[205] Hof Den Haag 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH6193.
[206] Hof Den Haag 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH6193.
[207] Hof Den Haag 27 september 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:1854, rov. 13.
[208] EHRM 27 september 1995, nr. 18984/91 (McCann e.a. t. het Verenigd Koninkrijk), par. 147.
[209] EHRM 15 juni 2021, nr. 62903/15 (Kurt t. Oostenrijk), *NJ* 2021/382, m.nt. B.E.P. Myjer, par. 159.
[210] Hof Den Haag 27 september 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:1854.
[211] Rechtbank Den Haag 8 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4032, rov. 3.2.
[212] Hof Den Haag 5 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:2869.

bleek op enig moment dat voortzetting van de beschermingsmaatregelen niet langer nodig was. De getuige stelde in kort geding dat de maatregelen ten onrechte waren afgebouwd. Het hof overwoog dat art. 2 EVRM geen plicht met zich brengt alle beveiligingsmaatregelen in stand te laten totdat de mogelijkheid van een liquidatie blijvend en geheel is weggenomen.

Een lastige situatie kan ontstaan indien de getuige weigert te worden opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma. In het hiervoor besproken arrest over de IRT-burgerinfiltrant had het hof Den Haag overwogen dat het op zijn minst begrijpelijk was dat de infiltrant om persoonlijke redenen niet wenste te worden opgenomen in een programma, zodat de Staat in deze omstandigheden van het geval naar alternatieven had moeten zoeken om op andere wijze aan de zorgplicht te voldoen.[213]

Financiële ondersteuning

Naast maatregelen ter fysieke bescherming van de getuige, kan financiële ondersteuning een middel zijn om te bewerkstelligen dat de getuige een nieuw bestaan kan opbouwen. Gedacht kan worden aan financiële steun ter compensatie van het wegvallen van inkomsten uit arbeid of toeslagen en aan middelen voor een verhuizing.[214]

In veel gevallen zijn feitelijke beschermingsmaatregelen en financiële ondersteuning allebei onderdeel van een beschermingsprogramma. Er zijn situaties denkbaar dat een financiële tegemoetkoming als alternatief voor opname in een programma kan worden gezien. In een dergelijk geval wordt een geldbedrag ter beschikking gesteld zodat de getuige zelf kan voorzien in zijn bescherming. In een zaak van 24 april 2002 heeft de rechtbank Den Haag overwogen dat de Staat niet verplicht is om de betrokkene in staat te stellen zijn bescherming zelf te regelen en dat het de Staat vrij staat om als uitgangspunt te nemen dat bescherming in beginsel door opname in een getuigenbeschermingsprogramma plaatsvindt.[215]

Een aanverwante kwestie betreft openstaande schulden. In de nota van toelichting bij het Besluit getuigenbescherming is beschreven dat voorkomen moet worden dat schuldeisers van een getuige worden gedupeerd omdat de getuige een nieuwe identiteit heeft gekregen.[216] Het moet dan wel gaan om daadwerkelijke schade van een schuldeiser, ontstaan door opname in een getuigenbeschermingsprogramma. In de zaak die ten grondslag ligt aan het vonnis van rechtbank Den Haag van 27 januari 2016[217] had een schuldeiser de Staat aansprakelijk gesteld in verband met een vordering op een getuige die was opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma. Vast kwam te staan dat de getuige reeds vóór de opname in het programma geen verhaal bood. De rechtbank was daarom van oordeel dat het causale verband tussen opname in het programma en de schade ontbrak.

[213] Hof Den Haag 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH6193, rov. 18.
[214] Werkgroep Craemer, 'Getuigenbescherming in Nederland', april 1995, p. 25-26; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 290-291.
[215] Rechtbank Den Haag 24 april 2002, ECLI:NL:RBSGR:2002:AE7268, *NJ* 2002/587, rov. 3.7.
[216] Nota van toelichting bij Besluit getuigenbescherming, p. 8.
[217] Rechtbank Den Haag 27 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:677.

Afbouw van een traject en (psychische) begeleiding

De zorgplicht van de overheid kan impliceren dat voor (psychologische) begeleiding voor de getuige wordt gezorgd, ook na afloop van een traject.[218] Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het bieden van hulp bij het vinden van passende begeleiding en het verstrekken van een noodnummer.[219]

4.5. Grenzen aan de zorgplicht

In het voorgaande deel van dit hoofdstuk is met name aan de orde gekomen wat de minimaal te betrachten zorg is. Hoewel een dergelijke minimumgrens van groot belang is, dient de Staat er ook tegen te waken dat bij het nemen van beschermingsmaatregelen strijd ontstaat met rechten van anderen en van de getuige zelf.[220]

Het EHRM (en ook de Nederlandse rechter[221]) beoordeelt of sprake is van een 'fair balance' tussen alle aanwezige belangen.[222] Hierna komen drie specifieke belangen aan de orde die relevant zijn bij het aanbieden en invullen van een getuigenbeschermingstraject. Daaraan voorafgaand wordt ingegaan op de eventuele territoriale begrenzing van de zorgplicht.

4.5.1. Territoriale begrenzing?

Op grond van art. 1 EVRM zijn verdragsstaten verplicht de rechten van het verdrag te verzekeren voor "een ieder (…) onder haar rechtsmacht". Uitgangspunt is dat de rechtsmacht beperkt is tot het grondgebied van de Staat.[223] Het EHRM heeft wel een aantal uitzonderingen geaccepteerd op deze hoofdregel. Hoewel extraterritoriale werking afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het geval,[224] kan rechtsmacht buiten het grondgebied worden aangenomen indien 1) de Staat feitelijke macht uitoefent over een persoon in het buitenland of 2) de Staat feitelijke macht uitoefent op het grondgebied van een buitenlandse staat.[225] Ten aanzien van de eerste situatie kan worden gedacht aan handelingen van diplomaten, militairen of politieagenten ten aanzien van de persoon. Onvoldoende om rechtsmacht te bewerkstelligen is het feit dat beslissingen in de ene staat invloed hebben gehad op de situatie van de persoon in het buitenland.[226] Een voorbeeld van de tweede situatie is militaire bezetting van een (deel van) een buitenlandse staat. Het EHRM heeft zich nog niet uitgelaten over de vraag of personen afkomstig uit een lidstaat die in het kader van een getuigenbeschermingsprogramma in het buitenland worden ondergebracht, onder de rechtsmacht

[218] Vgl. hof Den Haag 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH6193, rov. 12 en 13.
[219] Zie M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 205-206.
[220] EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083 (Osman t. het Verenigd Koninkrijk), par. 116.
[221] Zie bv HR 20 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY7463, *NJ* 2007/3, m.nt. E.A. Alkema en HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, *NJ* 2020/293, m.nt. C.M.J. Ryngaert.
[222] E. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid. De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 38-39; M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 287-288.
[223] EHRM 19 oktober 2012, nrs. 43370/04, 8252/05 en 18454/06 (Catan e.a. t. Moldavië en Rusland), par. 104.
[224] EHRM 19 oktober 2012, nrs. 43370/04, 8252/05 en 18454/06 (Catan e.a. t. Moldavië en Rusland), par. 105.
[225] EHRM 14 september 2022, nrs. 24384/19 en 44234/20 (H.F. e.a. t. Frankrijk), *JV* 2022/15, m.nt. M. den Heijer, par. 186.
[226] EHRM 5 maart 2020, nr. 3599/18 (M.N. e.a. t. België), *EHRC* 2020/0139, m.nt. H. de Vylder, par. 112.

van de lidstaat blijven vallen. In dit verband valt wel te wijzen op het arrest van de Hoge Raad van 26 juni 2020.[227]

In de zaak die ten grondslag lag aan het arrest van 26 juni 2020 was de vraag aan de orde of de Nederlandse Staat verplicht is vrouwen en kinderen te repatriëren die vanuit Nederland waren afgereisd naar het gebied waar de 'Islamitische Staat' aan de macht was. De vrouwen en kinderen stelden zich in cassatie op het standpunt dat zij onder de rechtsmacht van Nederland vallen en daarom een beroep kunnen doen op onder meer art. 2 EVRM. Het hof had geoordeeld dat de mensenrechtenverdragen niet rechtstreeks op de vrouwen en kinderen van toepassing waren, omdat zij zich buiten Nederlands grondgebied bevonden. De Hoge Raad achtte dat oordeel niet in strijd met het recht. Dat wil echter niet zeggen dat mensenrechten als art. 2 EVRM niet indirect een rol spelen bij de vraag of Nederland onrechtmatig heeft gehandeld op grond van art. 6:162 BW. De Hoge Raad overwoog in dat verband:

> "3.10.2 Ook indien de Staat geen rechtsmacht toekomt, heeft hij een bijzondere verantwoordelijkheid tegenover in ieder geval personen met de Nederlandse nationaliteit. Indien de mensenrechten van deze personen, zoals het recht op leven en het recht op vrijheid en veiligheid, worden geschonden of dreigen te worden geschonden, brengt deze bijzondere verantwoordelijkheid mee dat de Staat gehouden is te beoordelen of hij zich in de omstandigheden van het geval kan en moet inspannen om deze schending te beëindigen of om de dreigende schending af te wenden. De Staat kan dus niet volstaan met de constatering dat hij geen rechtsmacht heeft. Naarmate de belangen die in het geding zijn zwaarder wegen, zal van de Staat meer mogen worden verwacht."

Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat de zorgplicht niet zonder meer eindigt wanneer een te beschermen persoon naar het buitenland verhuist. Hoewel maatregelen gericht op fysieke bescherming zonder inzet van de buitenlandse autoriteiten niet goed denkbaar zijn, kan wel worden gedacht aan afstemming met en eventueel begeleiding van de zusterdienst in het buitenland om te waarborgen dat aan de zorgplicht voldoende invulling wordt gegeven en aan een verantwoordelijkheid indien het contact tussen de zusterdienst en de getuige wordt verbroken.

4.5.2. De veiligheid van anderen

In het Handboek van de VN en de Aanbeveling van Raad van Europa wordt benadrukt dat de veiligheid van medewerkers van het team getuigenbescherming, derden en de maatschappij relevante factoren zijn bij de beslissing of een getuige al dan niet wordt opgenomen in een beschermingsprogramma. Indien opname in een getuigenbeschermingsprogramma een onaanvaardbaar gevaar voor anderen in het leven zou roepen, kan dat een reden zijn om te besluiten geen gebruik te maken van een getuigenverklaring. In Nederland wordt hieraan invulling gegeven door de geschiktheid van de te beschermen persoon te beoordelen, door bijvoorbeeld onderzoek te doen naar de persoonlijkheid.[228] Ook wanneer tussentijds risico's voor derden ontstaan, dient een belangenafweging plaats te vinden. Als de getuige de voorwaarden in de getuigenbeschermingsovereenkomst schendt en die schending een aantoonbaar ernstig gevaar voor derden oplevert, moet het onder omstandigheden mogelijk zijn

[227] HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, *NJ* 2020/293, m.nt. C.M.J. Ryngaert.
[228] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 273.

het programma stop te zetten. Voorbeelden zijn het schenden van de geheimhoudingsplicht, het contact zoeken met het criminele milieu of het plegen van (ernstige) strafbare feiten.[229]

Niet uit het oog mag worden verloren dat juist de inzet van verklaringen van (kroon)getuigen ook in dienst van het recht op leven van anderen kan staan. In het licht van de procedurele positieve verplichting voorvloeiend uit het recht op leven, dient de Staat effectief onderzoek te doen naar gewelddadige incidenten.[230] Bovendien kunnen mogelijke andere slachtoffers worden voorkomen indien een bepaald crimineel samenwerkingsverband onschadelijk kan worden gemaakt. Ook het EHRM erkent dat de inzet van kroongetuigen een belangrijk middel kan zijn in de strijd tegen zware criminaliteit.[231]

4.5.3. Het recht op een eerlijk proces

Een bovengrens van de zorgplicht kan worden gevonden in het recht op een eerlijk proces zoals neergelegd in art. 6 lid 1 EVRM. De voordelen toegekend aan een getuige in een strafzaak mogen niet zodanig zijn dat door het gebruik van verklaringen van de getuige in de strafzaak tekort kan worden gedaan aan het recht van de verdachte op een eerlijk proces.

Voorop kan worden gesteld dat het gebruik van verklaringen van getuigen voor het bewijs, terwijl aan de getuige bepaalde toezeggingen zijn gedaan in ruil voor hun verklaringen, niet zonder meer in strijd is met art. 6 EVRM. Wel benadrukt het EHRM dat met verklaringen van kroongetuigen behoedzaam dient te worden omgegaan. Omdat de betrouwbaarheid van de verklaringen in het geding kan zijn, is het gebruik van verklaringen van kroongetuigen enkel toegestaan als het proces omgeven is met adequate en voldoende waarborgen.[232] Dergelijke waarborgen zijn onder meer het kunnen horen van de (niet-anonieme) getuige, het kunnen betwisten van de inhoud en betrouwbaarheid van de verklaringen en andere onderzoeksbevindingen, het aanwezig zijn van ander (steun)bewijs en het feit dat de nationale rechter de verweren van de verdediging terdege heeft onderzocht en daarop heeft gerespondeerd en zich rekenschap heeft gegeven van de bijzondere aard van het getuigenbewijs.[233]

Twee belangwekkende zaken over kroongetuigen, ontvangen voordelen en getuigenbescherming in het licht van art. 6 EVRM betreffen het arrest *Habran en Dalem tegen België*[234] en het arrest *Adamčo tegen Slowakije*.[235]

In de zaak *Habran en Dalem tegen België* oordeelde het EHRM dat geen sprake was van een schending van art. 6 EVRM, omdat de beperkingen van de verdediging voldoende waren gecompenseerd. De

[229] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 311. Zie ook EHRM 2 juni 2020, nrs. 48442/16 en 48831/16 (A. en B. t. Roemenië), par. 131. Vgl. ook HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, *NJ* 2020/293 m.nt. C.M.J. Ryngaert.
[230] Zie o.m. EHRM 8 juli 2010, nr. 2747/02 (Vachkovi t. Bulgarije), par. 83.
[231] EHRM 25 mei 2004, nr. 994/03 (Cornelis t. Nederland).
[232] EHRM 17 januari 2017, nrs. 43000/11 en 49380/11 (Habran en Dalem t. België), *EHRC* 2017/71, par. 100-101; EHRM 12 november 2019, nr. 45084/14 (Adamčo t. Slowakije), *EHRC* 2020/27, m.nt. J.H. Crijns, par. 59-60; EHRM 16 maart 2021, nr. 53848/07 (Fikret Karahan t. Turkije), *EHRC* 2021/0093, m.nt. M.J. Dubelaar, par. 51.
[233] EHRM 17 januari 2017, nrs. 43000/11 en 49380/11 (Habran en Dalem t. België), *EHRC* 2017/71, par. 104-115; EHRM 12 november 2019, nr. 45084/14 (Adamčo t. Slowakije), *EHRC* 2020/27, m.nt. J.H. Crijns, par. 57-70; EHRM 16 maart 2021, nr. 53848/07 (Fikret Karahan t. Turkije), *EHRC* 2021/0093, m.nt. M.J. Dubelaar, par. 54.
[234] EHRM 17 januari 2017, nrs. 43000/11 en 49380/11 (Habran en Dalem t. België), *EHRC* 2017/71.
[235] EHRM 12 november 2019, nr. 45084/14 (Adamčo t. Slowakije), *EHRC* 2020/27, m.nt. J.H. Crijns.

klagers waren in 2010 veroordeeld voor een gewelddadige overval op een geldtransportwagen. Het bewijs berustte voor een belangrijk deel op verklaringen van twee kroongetuigen. De kroongetuigen waren tijdelijk in een getuigenbeschermingsprogramma geplaatst. Een van de twee kroongetuigen, R.C., werd voortijdig voorwaardelijk in vrijheid gesteld en had een bedrag van € 50.000 gekregen. De andere kroongetuige was voor aanvang van het proces overleden. Het EHRM stelde vast dat er gegronde vermoedens waren dat R.C. bepaalde voordelen had gekregen in ruil voor zijn verklaringen en dat de klagers geen inzage hadden gekregen in het vertrouwelijke informantendossier en de stukken ten aanzien van de getuigenbescherming. Toch was het gebruik van de verklaringen van de kroongetuigen niet in strijd met art. 6 EVRM. De verdediging was op de hoogte van de identiteit van de kroongetuigen, beschikte over het volledige strafdossier en kon R.C. ondervragen op zitting. Verder bleken de twee kroongetuigen elkaar niet te kennen, terwijl hun verklaringen overeenkwamen en was de jury voldoende voorgelicht over het feit dat de verklaringen afkomstig waren van getuigen met een criminele achtergrond. Om die reden achtte het EHRM voldoende compenserende waarborgen aanwezig. Posthumus en Spronken leiden uit dit arrest af dat het onthouden van bepaalde stukken over getuigenbescherming aan de verdediging én rechter in beginsel niet in de weg hoeft te staan aan een eerlijk proces.[236]

In de zaak *Adamčo* was de klager veroordeeld wegens de moord op K.[237] Het bewijs was in doorslaggevende mate gebaseerd op een verklaring van kroongetuige M. Na het afleggen van de verklaring werd M. vrijgelaten uit voorlopige hechtenis, die samenhing met de verdenking van een andere moord, en werd het onderzoek in die zaak gesloten. Na de veroordeling van Adamčo werd een onderzoek naar M. op grond van een verdenking van meineed beëindigd en werd het onderzoek naar de betrokkenheid van M. bij de moord op K. opgeschort. Het EHRM nam een schending van art. 6 EVRM aan. Allereerst had de nationale rechter zich niet uitgelaten over de voordelen die de kroongetuige had ontvangen in het onderzoek naar de andere moord. Bovendien is het EHRM van oordeel dat M. voordelen had ontvangen in relatie tot de strafzaak naar de moord op K, in tegenstelling tot hetgeen de nationale rechter had vastgesteld. In dat verband was onder meer van belang dat de voordelen waren toegekend door het één en ondeelbare Openbaar Ministerie ("single hierarchy"), zonder enige vorm van "judicial control", en dat de betrokken officier van justitie beslissingen nam in zowel het onderzoek naar Adamčo als in dat naar M. Tot slot overwoog het EHRM dat de intensiteit van de toetsing van verklaringen van een kroongetuige in verhouding moet staan tot de voordelen die de kroongetuige heeft ontvangen in ruil voor zijn verklaring. De nationale rechter had echter geen blijk gegeven van de bijzondere aard van de verklaring, terwijl "the advantage obtained by M. went beyond a reduction of sentence or financial benefit, but practically meant impunity for an offence of unlawful killing".

De vraag rijst of het arrest *Adamčo* impliceert dat de rechter inzicht zou moeten hebben in alle voordelen – inclusief de financiële tegemoetkomingen en maatregelen ter fysieke bescherming in het beschermingstraject – omdat de aard en omvang van die voordelen bepalend worden geacht voor de

[236] F. Posthumus, 'De kroongetuige in het Nederlandse strafrecht', in: B. Keirsbilck e.a., *Preadviezen 2019 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 192; Conclusie AG Spronken van 14 november 2023, ECLI:NL:PHR:2023:1002, randnr. 5.5.19. Kritischer: S. Janssen, 'De criminele burger in de opsporing: back to the nineties?', in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang. Liber amicorum Tineke Cleiren*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 773.
[237] EHRM 12 november 2019, nr. 45084/14 (Adamčo t. Slowakije), *EHRC* 2020/27, m.nt. J.H. Crijns.

indringendheid van de toetsing van de betrouwbaarheid van de verklaring.[238] Een dergelijke algemene conclusie valt echter niet te trekken. Allereerst biedt het arrest geen antwoord op de vraag of het EHRM, als het spreekt over "advantages" of "financial benefit", tevens doelt op maatregelen of vergoedingen in het kader van getuigenbescherming. In de zaak *Adamčo* ging het niet om voordelen in het kader van getuigenbescherming, maar om voordelen ten aanzien van de straf. De verklaringsovereenkomst wordt, in tegenstelling tot in Slowakije, in Nederland door de rechter getoetst, zodat het Openbaar Ministerie ten aanzien van het aangaan van de verklaringsovereenkomst niet als "single hierarchy" functioneert. De voordelen waren bovendien zeer verstrekkend, te weten de facto het afzien van (verdere) vervolging wegens de verdenking van twee moorden. Het verlenen van immuniteit is in Nederland niet toegestaan en andere voordelen ten aanzien van de straf worden vastgelegd in de verklaringsovereenkomst. Deze verklaringsovereenkomst maakt onderdeel uit van het strafdossier, zodat de afspraken kunnen worden getoetst. Bovendien ontbraken in *Adamčo* compenserende maatregelen, zoals een deugdelijke rechterlijke toets van de verklaring. Ook Crijns en Spronken menen dat dit arrest geen directe consequenties hoeft te hebben voor het Nederlandse kader, zoals uiteengezet door de Hoge Raad in het Passageproces.[239]

4.5.4. Het recht op persoonlijke autonomie en zelfbeschikking

De opname in een getuigenbeschermingsprogramma heeft grote invloed op het leven van de getuige. In de praktijk komt het voor dat een getuige die wordt bedreigd dergelijke ingrijpende maatregelen weigert te accepteren, terwijl de dreiging onverminderd groot is. In de internationale en Europese en regelgeving is benadrukt dat deelname aan een beschermingsprogramma vrijwillig dient te zijn. Dit brengt mee dat een beschermingsprogramma zal moeten worden beëindigd indien de getuige daar uitdrukkelijk en welbewust om verzoekt. De zorgplicht die voortvloeit uit het recht op leven kan in een dergelijke situatie tegenover het recht op autonomie en zelfbeschikking komen te staan.[240]

Beginselen van persoonlijke autonomie en zelfbeschikking zijn fundamentele waarden van het menselijk bestaan. Het EHRM acht deze beginselen dan ook belangrijke onderliggende principes van de mensenrechten, waarbij met name valt te denken aan het recht op het privéleven van art. 8 EVRM.

Rechtspraak van het EHRM laat zien dat beperkingen van het recht op privéleven mogelijk zijn indien deze beperkingen noodzakelijk zijn de gezondheid en rechten van anderen te beschermen of het plegen van strafbare feiten te voorkomen.[241] De onderzoekers hebben geen arresten aangetroffen waarin de vraag centraal stond of een te beschermen persoon tegen zijn of haar wil in mag worden beschermd indien niet direct rechten van anderen in het geding zijn. De vraag is wel zijdelings aan bod gekomen in het besproken arrest *R.R. e.a. tegen Hongarije*. In die zaak had de kroongetuige tevens

[238] Hetgeen Janssen 'voorzichtig' uit dit arrest lijkt af te leiden. S. Janssen, 'De criminele burger in de opsporing: back to the nineties?', in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang. Liber amicorum Tineke Cleiren*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 773-775.
[239] J.H. Crijns, 'Adamčo t. Slowakije (EHRM, nr. 45084/14) - Onvoldoende zorgvuldigheid betracht bij het gebruik voor het bewijs van verklaringen afkomstig van een kroongetuige', *EHRC* 2020/27, onderdeel 4; Conclusie AG Spronken van 14 november 2023, ECLI:NL:PHR:2023:1002, randnr. 5.5.19.
[240] M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 98.
[241] EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (Opuz t. Turkije), *NJ* 2010/345, m.nt. E.A. Alkema, par. 144. Zie ook K. de Vries, 'Het recht op privéleven en aanverwante rechten', in: J. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 159.

geklaagd over een schending van art. 8 EVRM vanwege de beperkende omstandigheden van het strenge detentieregime waarin hij verbleef. Het EHRM overwoog:

> "35. (…) Furthermore, the restrained conditions, not argued to be unlawful, can be seen as pursuing the legitimate aim of prevention of crime within the meaning of Article 8 § 2 and necessary in a democratic society to secure the first applicant's personal security (see paragraphs 18 and 25 above); therefore, there is no appearance of a violation of the first applicant's rights under Article 8 of the Convention in this connection either."

Hoewel het beperken van het recht op privéleven in detentie niet één op één is te vergelijken met het recht op privéleven van een getuige in vrijheid, wijst de overweging van het EHRM er wel op dat er omstandigheden denkbaar zijn dat de wil van de te beschermen persoon ondergeschikt wordt geacht aan zijn eigen veiligheid. Andere jurisprudentie, op het gebied van gezondheidszorg, biedt echter aanknopingspunten voor een terughoudende opstelling van de overheid in dit opzicht. Het is vaste rechtspraak dat (volwassen[242] en handelingsbekwame[243]) patiënten het recht hebben een medische behandeling te weigeren, zelfs wanneer dit tot de dood zou leiden.[244]

Bovendien volgt uit het arrest *R.R. tegen Hongarije* dat niet het onmogelijke kan worden gevergd van de Staat indien getuigen weigeren mee te werken of de maatregelen zelfs actief tegenwerken. Een dergelijke houding van de getuige heeft invloed op de invulling van de zorgplicht. Wel kan van het Openbaar Ministerie worden gevergd dat het op zoek gaat naar redelijke alternatieven om bescherming te bieden.[245]

4.6. Afsluiting

De zorgplicht voor getuigen vergt maatwerk. Uit (inter)nationale kaders en jurisprudentie kunnen echter wel enkele richtsnoeren worden gedestilleerd. Indien sprake is van een daadwerkelijke en onmiddellijke (levens)dreiging waar de Staat van op de hoogte is of had moeten zijn, dient de Staat effectieve beschermingsmaatregelen te nemen. Enige mate van eigen schuld aan de kant van de getuige doet daaraan nog niet af. Welke beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen, is afhankelijk van de aard en ernst van de dreiging. Bij het vaststellen van de beschermingsmaatregelen heeft de Staat een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Veelal is sprake van een combinatie van feitelijke beschermingsmaatregelen en financiële hulpmaatregelen. De hoogte van de financiële ondersteuning aan (kroon)getuigen is een factor die door het EHRM wordt meegewogen bij de beoordeling of het gebruik van de verklaring van (kroon)getuigen in strafzaken in overeenstemming is met het recht op een eerlijk proces in de zin van art. 6 EVRM. Verklaringen die zijn afgelegd in ruil voor bepaalde voordelen kunnen vragen oproepen over de betrouwbaarheid van die verklaringen. Indien de dreiging

[242] Indien een ouder van een ernstig ziek, minderjarig kind een medische behandeling weigert, heeft de Staat ruimte om het recht op leven enerzijds en het recht op privéleven en persoonlijke autonomie anderzijds af te wegen. EHRM 20 april 2021, nr. 8533/21 (Parfitt t. het Verenigd Koninkrijk), par. 51.
[243] In geval een patiënt aan een mentale stoornis leidt, kan gedwongen medicatie gerechtvaardigd zijn om de patiënt zelf en/of anderen te beschermen. Wel dienen dergelijke beslissingen te worden genomen op grond van een duidelijk wettelijk kader en moet een rechterlijke toets mogelijk zijn. EHRM 2 september 2010, nr. 11373/04 (Shopov t. Bulgarije), 45-47.
[244] EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02 (Pretty t. het Verenigd Koninkrijk), par 62; EHRM 10 juni 2010, nr. 302/02 (Jehovah's Witnesses of Moscow e.a. t. Rusland), par 135.
[245] Vgl. ook M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015, p. 98.

(voldoende) afneemt, kunnen de maatregelen worden afgebouwd. Ook als de dreiging onverminderd aanwezig is, zijn situaties mogelijk waarin het getuigenbeschermingsprogramma zonder instemming van de te beschermen persoon wordt beëindigd. Een getuige heeft de verantwoordelijkheid zich aan gestelde voorwaarden te houden en gebrek aan medewerking kan de uitvoering van beschermingsmaatregelen onmogelijk maken. Wanneer ook de veiligheid van anderen, bijvoorbeeld die van de leden van het beschermingsteam, in het geding is, kan een belangenafweging meebrengen dat een programma niet wordt aangevangen of tussentijds wordt beëindigd. Het einde van het beschermingsprogramma brengt echter niet zonder meer mee dat er geen zorgplicht meer op de Staat rust. De Staat zal in gevallen waarin de dreiging resteert, moeten zoeken naar redelijke alternatieven, bijvoorbeeld het bieden van bescherming in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen of het beschikbaar stellen van een tegemoetkoming waarmee de getuige zelf in zijn bescherming kan voorzien.

5. Bevindingen

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staan de resultaten van het onderzoek centraal. Gepresenteerd worden de bevindingen die relevant (kunnen) zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag of het Openbaar Ministerie bij het uitoefenen van zijn taak op het gebied van getuigenbescherming de wettelijke voorschriften, waaronder begrepen verdragsrechtelijke voorschriften, algemene rechtsbeginselen, algemene maatregelen van bestuur, richtlijnen en (andere) instructies, naar behoren handhaaft en uitvoert. Deze bevindingen vloeien voort uit dossierstudies en enkele tientallen interviews. Voor een deel van de dossiers geldt dat het getuigenbeschermingstraject al liep vóór de termijn waarop het toezichtonderzoek is gericht, dus vóór 1 september 2013. Daarbij gaat het om zaken waarin na 1 september 2013 beslissingen zijn genomen die hebben geleid tot verlenging en/of tot beëindiging van het traject. Daarom zijn die beslissingen en de bijbehorende voorbereidingstrajecten wel in het onderzoek betrokken. Het grootste deel van de dossiers betreft zaken die zijn gestart in de onderzoeksperiode.

De bevindingen uit het dossieronderzoek zijn aangevuld met informatie die is vergaard door middel van interviews met personen die op enigerlei wijze betrokken zijn (of zijn geweest) bij getuigenbescherming, zoals leden van het Openbaar Ministerie, advocaten en politieambtenaren. De van de respondenten verkregen informatie bestaat uit ervaringen met en opvattingen en gedachten over de praktijk van de getuigenbescherming in de onderzoeksperiode. Verschillende respondenten hebben ook aangegeven in welke richting de regelgeving en de praktijk zich naar hun zienswijze zou dienen te ontwikkelen.

In paragraaf 1.4.1. is al vermeld dat de dossiers waartoe de onderzoekers – op een beveiligde locatie van het Openbaar Ministerie – toegang hebben gekregen, geen informatie bevatten over aan de beschermde getuigen verstrekte nieuwe identiteiten en evenmin over hun actuele feitelijke verblijfplaatsen, al dan niet in andere landen. Toegang tot die informatie zou onnodige veiligheidsrisico's met zich brengen, niet in de laatste plaats voor die te beschermen personen en voor de bij de uitvoering van die bescherming betrokken functionarissen, terwijl de desbetreffende informatie voor de beantwoording van de onderzoeksvraag geen betekenis toekomt. Om soortgelijke redenen hebben de onderzoekers evenmin inzage gehad in de door het TGB opgestelde dreigingsanalyses. Wel is er kennisgenomen van een blanco dreigingsanalyse. Veiligheid en afscherming hebben bij de uitvoering van het onderhavige toezichtonderzoek steeds vooropgestaan. Daarbij past dat ten aanzien van de verzochte en verstrekte informatie is gewerkt volgens het *need to know*-principe.

Vóór de start van het onderzoek verkeerden de onderzoekers in de veronderstelling dat op één loket binnen het Openbaar Ministerie van elk getuigenbeschermingstraject een compleet dossier beschikbaar zou zijn waarin alle verzoeken, ambtshandelingen, rapportages, adviezen en beslissingen met betrekking tot elk traject zou zijn opgenomen. Dat bleek echter niet het geval. Deels komt dat doordat niet elk gedaan verzoek of genomen besluit schriftelijk is vastgelegd, bevestigd of anderszins is aangetekend. Deels komt dat doordat sommige stukken om redenen van veiligheid en afscherming niet bij het Openbaar Ministerie, maar elders zijn opgeslagen. Daarbij valt te denken aan dreigingsanalyses en gewisselde stukken en beslissingen in arbitragezaken. Een laatste reden lijkt te

zijn dat er eenvoudigweg onvoldoende aandacht en/of te weinig tijd voor dossiervorming is. De onderzoekers hebben daardoor niet in alle zaken steeds al het onderliggende materiaal gezien. Op verzoek van de onderzoekers had dat materiaal vermoedelijk nog wel kunnen worden achterhaald, maar daarvan is – op een enkele uitzondering na – afgezien, omdat de inhoud van het ontbrekende stuk uit ander materiaal kon worden afgeleid en/of omdat door de onderzoekers uit het wel beschikbare materiaal kon worden afgeleid dat het ontbrekende stuk het totale beeld van de zaak niet zou doen kantelen. Ook diende de voortgang van het onderzoek te worden bewaakt.

De bevindingen uit dit onderzoek worden in de volgende paragrafen besproken. Ze zijn gerubriceerd in vijf categorieën: i. het besluitvormingsproces (paragraaf 5.2.), ii. de overeenkomst (paragraaf 5.3.), iii. de uitvoering van de overeenkomst (paragraaf 5.4.), iv. de verlenging, wijziging en beëindiging van de overeenkomst (paragraaf 5.5.) en v. een categorie overige bevindingen (paragraaf 5.6).

5.2. Het besluitvormingsproces

5.2.1. Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde kwam, heeft het College in de Instructie getuigenbescherming de procedure vastgelegd die moet worden doorlopen om getuigenbescherming te bewerkstelligen.[246] Bij de beschrijving van de bevindingen met betrekking tot de naleving van dit in de Instructie nauwkeurig uitgewerkte besluitvormingsproces wordt in deze paragraaf grotendeels de chronologie van de Instructie gevolgd.

De aanleiding tot het in gang zetten van de procedure voor het aanvragen van getuigenbescherming is in de regel dat een persoon aan de politie kenbaar maakt dat hij over informatie beschikt die politie en justitie van pas kan komen bij de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten. De desbetreffende persoon is bereid die informatie te verstrekken, mits politie en justitie maatregelen nemen om zijn veiligheid te garanderen. Hij vreest voor zijn leven als bekend wordt dat hij die informatie met politie en justitie heeft gedeeld. De melder kan een politie-informant zijn, maar evengoed iemand die tot op dat moment deel uitmaakt van een crimineel samenwerkingsverband waaraan hij zich wil onttrekken. In het laatste geval gaat het veelal om criminelen die geen andere mogelijkheid zien om zich zonder gevaar voor eigen leven van dat samenwerkingsverband los te weken, dan door – gedreven door angst – te gaan praten met de politie. Ook kan het gaan om een persoon uit het criminele milieu met meer zakelijke motieven, die door het sluiten van een deal in zijn eigen strafzaak een lagere straf dan wel een positief advies op een gratieverzoek beoogt te verkrijgen. Wat de reden ook moge zijn, voor vrijwel al deze personen geldt dat zij zo snel mogelijk zekerheid willen hebben over wat het Openbaar Ministerie hun kan bieden. Voordat die duidelijkheid kan worden verstrekt, zal eerst helder moeten zijn wat de desbetreffende persoon precies kan verklaren. De politie zal hem daarover in het geheim horen. Dat verhoor wordt in de regel afgenomen onder het gezag van de TCI-officier van justitie. Als de verklaringen naar het oordeel van de TCI-officier een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten én als gelet op de inhoud van die verklaringen moet worden aangenomen dat de verstrekker van die verklaringen moet vrezen voor zijn leven wanneer bekend wordt dat hij die verklaringen heeft

[246] Tot 1 augustus 2018 is dat de Instructie getuigenbescherming 2010 (registratienummer 2010/I006) die in werking is getreden op 1 november 2010. Vanaf 1 augustus 2018 is een nieuwe Instructie getuigenbescherming in werking getreden (registratienummer 2018/I003).

afgelegd, ligt de weg naar het in gang zetten van de procedure voor het aanvragen van getuigenbescherming open. Gedurende dat traject hebben de vertrouwelijk afgelegde verklaringen de status van 'kluisverklaring'. De verklaringen worden pas uit de kluis gehaald om te worden gebruikt in een strafzaak wanneer de veiligheid van de verstrekker, de getuige, is geborgd.

In de Instructie wordt ervan uitgegaan dat een potentiële getuige onverwijld, doch uiterlijk binnen drie maanden te rekenen vanaf het moment dat hij zich meldt bij het Openbaar Ministerie of via de politie wordt aangemeld bij het Openbaar Ministerie, volledige kluisverklaringen aflegt (art. 2.2 Instructie).[247] In de onderzoeksperiode bleek dat in een paar gevallen niet haalbaar.

5.2.2. De dreigingsanalyse

Het pad naar de dreigingsanalyse

Getuigenbescherming is niet goed denkbaar zonder een dreigingsanalyse. Die analyse moet duidelijk maken hoe de dreiging moet worden ingeschat, welke maatregelen daartegen zijn geboden en of die te treffen beschermingsmaatregelen haalbaar en uitvoerbaar zijn (art. 4.1 Instructie). Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is in de Instructie bepaald dat het initiatief tot het doen opstellen van een dreigingsanalyse moet worden genomen door de hoofdofficier van justitie die verantwoordelijk is voor het opsporingsonderzoek of de vervolging van de zaak waarop de kluisverklaringen betrekking hebben. Daartoe dient hij een schriftelijk en onderbouwd verzoek tot het laten opmaken van een dreigingsanalyse in bij de TGB-officier (art. 3.1 Instructie). Een dergelijk verzoek is in ongeveer de helft van de door de onderzoekers bestudeerde dossiers niet aangetroffen. In de dossiers waarin dat wel het geval was, bevatte dat verzoek in de regel ook de in de Instructie verlangde inhoudelijke analyse van de door de getuige afgelegde kluisverklaringen. In die analyse moeten de kluisverklaringen worden getoetst aan andere onderzoeksbevindingen en moet worden ingeschat of op basis van deze verklaringen voldoende steunbewijs voorhanden is om tot een rechterlijk oordeel te komen (art. 3.2 Instructie).

Sinds 1 augustus 2018 wordt in de Instructie voorgeschreven dat bij het verzoek van de hoofdofficier tevens een beoordeling moet worden gevoegd van de hand van de recherche-officier van justitie van het behandelend parket. Deze dient onder meer de vraag te beantwoorden of de verklaringen van de getuige van cruciaal en doorslaggevend belang zijn en/of er geen minder vergaande manieren mogelijk zijn om hetzelfde doel ("een rechterlijk oordeel") te bereiken. Uit het onderzoek is niet gebleken dat in de praktijk steeds een dergelijke beoordeling van de recherche-officier bij het verzoek is gevoegd. In een reactie op deze bevinding heeft het College van procureurs-generaal bericht dat ook als daarvan niet blijkt uit de stukken, de recherche-officier wel altijd bij dit soort verzoeken is betrokken. Overigens moet volgens art. 3.1 van de Instructie aan het verzoek tot het laten opstellen van een dreigingsanalyse ook worden toegevoegd een door het TGB verstrekte en door de verzoeker ingevulde vragenlijst. Het dossieronderzoek heeft geen aanknopingspunten opgeleverd dat in de praktijk aan dit voorschrift wordt voldaan. Het College heeft laten weten dat in de praktijk wel met de vragenlijst wordt gewerkt, maar dat deze lijst om veiligheidsredenen uitsluitend aan de analist van het TGB wordt verstrekt.

Volgens de Instructie beoordeelt de TGB-officier het verzoek van de hoofdofficier van justitie. De TGB-officier dient het verzoek vergezeld van zijn advies – dat tevens betrekking heeft op de opportuniteit van de aanvraag – zo spoedig mogelijk, door tussenkomst van de hoofdofficier van justitie van het

[247] Vóór 1 augustus 2018 gold een termijn van zes maanden voor het afleggen van de (kluis)verklaringen.

landelijk parket, naar het College te verzenden (art. 3.3 Instructie). In vrijwel alle gevallen is aan dit voorschrift voldaan, zij het dat er niet altijd sprake was van tussenkomst van de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket. Uit de interviews is gebleken dat rechtstreekse verzending naar het College plaatsvond met instemming van de desbetreffende hoofdofficier van justitie. Daarover waren tijdens de onderzoeksperiode in algemene zin afspraken gemaakt tussen de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket en de TGB-officier. Op die wijze werd een spoedige verzending van het verzoek bevorderd, maar werd wel afgeweken van de procedure die was voorgeschreven in de Instructie. Kennelijk werd onvoldoende meerwaarde gezien in een verzending door tussenkomst van de hoofdofficier. Uit de stukken is niet gebleken dat de verzoekend hoofdofficier van justitie door de TGB-officier, tegelijkertijd met de doorzending van de stukken aan het College, in kennis is gesteld van het advies van de TGB-officier (art. 3.3 Instructie).

Op basis van het verzoek van de hoofdofficier van justitie en het advies van de TGB-officier beslist het College of een dreigingsanalyse moet worden opgesteld door het TGB. Als het College daartoe besluit, is het de TGB-officier die aan het TGB de opdracht (door)geeft. Het TGB dient in dat geval tevens een advies uit te brengen over de haalbaarheid van de te treffen beschermingsmaatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan (art. 4.1 Instructie*).* Hoewel art. 4.3 van de Instructie voorschrijft dat de opdracht van het College schriftelijk geschiedt, was dit in een paar zaken niet het geval.[248] Uit het dossieronderzoek en uit de interviews is gebleken dat de opdracht soms mondeling wordt gegeven (zonder dat sprake is van een spoedeisend geval als bedoeld in art. 4.4 Instructie). In een van die zaken troffen de onderzoekers een e-mail aan van een medewerker van het Parket-Generaal, gericht aan de TGB-officier, waarin staat vermeld dat het College akkoord is met het opmaken van een dreigingsanalyse. De TGB-officier dient niet alleen het TGB de opdracht van het College tot het opstellen van een dreigingsanalyse te geven, hij dient ook de verzoekend hoofdofficier van justitie te informeren over de door het College gegeven opdracht (art. 4.2 Instructie). Uit de stukken is hiervan niet gebleken.

In enkele interviews is aan de orde geweest dat de beslissing tot het laten opmaken van een dreigingsanalyse hoog in de OM-organisatie is belegd. De noodzaak daartoe wordt door de respondenten met wie daarover is gesproken niet begrepen. Ook wordt het vanuit organisatorisch opzicht niet als logisch ervaren dat het College in de Instructie als opdrachtgever voor het TGB is gepositioneerd, terwijl in de praktijk, overeenkomstig art. 2 lid 2 van het Besluit getuigenbescherming, de TGB-officier het gezag over het TGB uitoefent. Van dezelfde discrepantie is sprake bij art. 4 lid 1 en art. 2 lid 2 van het Besluit getuigenbescherming.

De inhoud van de dreigingsanalyse

Binnen zes weken na de opdracht van het College dient het TGB een dreigingsanalyse te hebben opgesteld. Deze termijn van zes weken is in de Instructie uit 2018 opgenomen; de eerdere Instructie bevatte geen termijn. De dreigingsanalyse bevat ten minste een oordeel over de aard en ernst van de dreiging en een oordeel over de persoon of personen tegen wie de dreiging is gericht. Daarnaast dient het TGB – als gezegd – een advies te geven over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de eventueel te treffen beschermingsmaatregelen. In dat advies moet(en) de persoon/personen ten aanzien van wie de noodzaak tot het treffen van beschermingsmaatregelen bestaan worden aangeduid en moeten

[248] In art. 4 lid 2 van het Besluit getuigenbescherming is eveneens bepaald dat de opdracht schriftelijk wordt gegeven.

de hoofdpunten van de voorgestelde beschermingsmaatregelen worden benoemd (art. 5.1 Instructie). In lijn met de gezagspositie van de TGB-officier over het TGB, is in art. 5.2 van de Instructie bepaald dat de chef van het TGB zijn bevindingen voorlegt aan de TGB-officier. Uit de dossierstudie is gebleken dat de termijn van zes weken in vrijwel alle gevallen wordt gehaald. In een enkel geval is het voorgekomen dat geen dreigingsanalyse werd gevraagd aan het TGB omdat het TGB had aangegeven daar acht à negen weken voor nodig te hebben. Daar wilde de TGB-officier niet op wachten. Er is toen een dreigingsinschatting gevraagd aan het stelsel bewaken en beveiligen. De kwaliteit van die inschatting voldeed echter niet aan de verwachting. Over de inschatting is tussen de TGB-officier en het stelsel bewaken en beveiligen veel gecommuniceerd, maar ook na meerdere aanpassingen vond de TGB-officier het eindresultaat te summier. Desalniettemin is uiteindelijk (een half jaar later) besloten met de getuige voor de duur van zijn detentie een beschermingsovereenkomst aan te gaan, met een afbouwregeling voor de periode na de detentie.

Meerdere geïnterviewden waren van mening dat voor het vaststellen van de aard, ernst en omvang van een dreiging het TGB over meer deskundigheid beschikt dan de betrokkenen in het stelsel bewaken en beveiligen. Eén respondent gaf te kennen dat ook de kwaliteit van de dreigingsanalyses van het TGB verbetering behoeft. Volgens de respondent zijn de dreigingsanalyses meer beschrijvingen dan analyses en wordt daarin het onderscheid tussen enerzijds een analyse van de dreiging en anderzijds een analyse van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van maatregelen onvoldoende gemaakt. Andere respondenten deelden deze mening niet.

Ten aanzien van een potentiële dealgetuige en diens naasten wordt de dreigingsanalyse gemaakt door het TGB. Ten aanzien van andere relaties van de potentiële dealgetuige kan een dreigingsinschatting worden gemaakt in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat het in dit soort situaties beter zou zijn als het opstellen van dreigingsanalyses en -inschattingen bij één organisatie wordt belegd en dat vanuit die ene organisatie het hele speelveld wordt overzien en wordt ingeschat welke specifieke beschermingsmaatregelen ten aanzien van welke personen noodzakelijk zijn. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden hoe ruim in het kader van de dreigingsanalyse de kring van de te onderzoeken personen wordt getrokken. Zo is niet duidelijk in hoeverre ook andere familieleden en vrienden van de getuige in de beoordeling worden meegenomen. Art. 4 lid 2 van het Besluit getuigenbescherming biedt daarvoor wel ruimte. Daarin is immers bepaald dat de opdracht tot het opstellen van een dreigingsanalyse “zonodig mede betrekking (kan) hebben op de echtgenoot of levensgezel van de bedreigde persoon, diens kinderen, naaste familieleden of andere personen, voor zover zij een nauwe betrekking onderhouden met de bedreigde persoon”.

De haalbaarheid van de te treffen beschermingsmaatregelen wordt bepaald aan de hand van de persoonlijke omstandigheden van een getuige, waarbij onder meer wordt gelet op het motief, het psychologisch profiel, de sociale omgeving, de financiële situatie en de verblijfsstatus van de getuige. Wanneer wordt geoordeeld dat de beschermingsmaatregelen gelet op de persoon van de getuige haalbaar zijn, moet vervolgens worden bezien of het voor het TGB ook uitvoerbaar is om in de benodigde veiligheid te voorzien.[249]

Voor het onderzoek naar de persoon van de getuige schakelt het TGB een externe psycholoog in. Deze spreekt met de getuige en laat hem een *assessment* ondergaan. Aan de hand van de resultaten van zijn onderzoek stelt de psycholoog een rapport op waarin hij zijn oordeel geeft over de persoon van

[249] Zie voetnoot twee van de Instructie getuigenbescherming.

de getuige. Aan de hand van dat rapport wordt door een 'eigen' gedragskundige/psycholoog van het TGB bepaald wat het oordeel van de externe psycholoog betekent voor de uitvoering van de beschermingsmaatregelen. Als iemand bijvoorbeeld is gediagnostiseerd met autisme, kan het zijn dat hij dagelijks contact moet hebben met een deskundig begeleider. Dat dagelijkse contact kan niet alleen consequenties hebben voor de afscherming/veiligheid van de getuige, maar ook voor die van de begeleiders van het TGB. Dat is een relevante omstandigheid als het gaat om de uitvoerbaarheid van de bescherming.

In het kader van de dreigingsanalyse doet het TGB ook onderzoek naar de financiële situatie van de getuige. Die situatie is niet alleen relevant voor in de getuigenbeschermingsovereenkomst te maken afspraken, maar bijvoorbeeld ook voor gewone schuldeisers. Die mogen niet het slachtoffer worden van een identiteitswijziging van de getuige.[250]

Zoals hiervoor in de inleiding al is opgemerkt, hebben de onderzoekers geen ingevulde dreigingsanalyses gezien, maar wel een leeg *format* van een dreigingsanalyse. Dat is een omvangrijk document (15 pagina's) waarin alle in de Instructie beschreven punten aan bod komen. Anders dan de Instructie tot uitgangspunt lijkt te nemen, wordt in de praktijk niet gewerkt met een afzonderlijke dreigingsanalyse en een afzonderlijk advies. Elke dreigingsanalyse wordt afgesloten met een conclusie en met aanbevelingen van het TGB.

Op basis van de dreigingsanalyse (en eventueel andere stukken) schrijft de TGB-officier voor het College een advies over het al dan niet treffen van getuigenbeschermingsmaatregelen (art. 5.3 Instructie). Indien de beschermingsmaatregelen betrekking hebben op een dealgetuige dienen het aanvragend parket en het landelijk parket eerst het advies van de CTC in te winnen. Die commissie moet ook worden geadieerd als "een meer complexe afweging" dient plaats te vinden tussen het strafvorderlijk belang van de kluisverklaringen en de inspanningen die geleverd moeten worden om de getuige te beschermen en in staat te stellen zijn verplichtingen als getuige na te leven (art. 5.4 Instructie).[251] De stap naar de CTC wordt niet gezet wanneer de TGB-officier negatief adviseert over het treffen van beschermingsmaatregelen en het aanvragend parket dat advies deelt.

5.2.3. De CTC

Binnen het Openbaar Ministerie is sinds medio jaren negentig van de vorige eeuw een commissie ingericht die het College adviseert over de voorgenomen inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden en opsporingsmethodieken. [252] Vanaf de oprichting adviseert dit interne adviesorgaan, de CTC, het College ook over 'getuigenbescherming' en – zoals dat toen nog heette – 'toezeggingen aan getuigen (deals)'.[253] Een vijftiental jaren later, in 2010, is binnen de CTC een aparte kamer in het leven geroepen voor de advisering over beschermingsovereenkomsten met (deal)getuigen en hun naasten (de zogeheten vierde kamer). In de CTC was behoefte ontstaan aan een op dit terrein gespecialiseerde kamer. Waar de kamers van de CTC tot dan toe uitsluitend waren samengesteld uit leden van het Openbaar Ministerie en de politie, gold dat niet voor de vierde kamer. Sinds de oprichting maakt een hoogleraar straf- en strafprocesrecht onderdeel uit van de CTC en inmiddels maken ook specialisten op het gebied van bewaken en beveiligen en gedragsdeskundigen

[250] Zie nota van toelichting op het Besluit getuigenbescherming, p. 8.
[251] Ten onrechte genummerd als art. 2.1.
[252] Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, Staatscourant 2014, 24442, par. 5.1.
[253] Zie Jaarverslag Centrale Toetsingscommissie 1999, Zeist: Kerckebosch 2000, p. 15 en 16.

deel uit van de vierde kamer. Uit het onderzoek is gebleken dat de vierde kamer nog naar verdere verbreding streeft en in dat verband op zoek is naar een ethicus.

Wanneer de CTC wordt ingeschakeld om te adviseren over getuigenbescherming wordt 'een zitting' van de vierde kamer belegd. De CTC komt zo nodig meermalen, soms wel vier of vijf keer, bij elkaar. Op de dag van de zitting krijgen de leden van de kamer de gelegenheid zich aan de hand van de door het aanvragend parket en het landelijk parket ter beschikking gestelde stukken in de zaak in te lezen. Uit de Instructie blijkt dat tot die stukken in elk geval moet worden gerekend het advies dat de TGB-officier op basis van de dreigingsanalyse van het TGB heeft opgesteld (art. 5.4 in verband met art. 5.3 Instructie). De dreigingsanalyse van het TGB wordt vrijwel nooit aan de CTC verstrekt. De hoofdregel is dat de TGB-officier in zijn advies een samenvatting geeft van de dreigingsanalyse en van de overige bevindingen van het TGB. Over andere aan de CTC te verstrekken stukken is de Instructie niet duidelijk, maar de door het aanvragend parket in een eerdere fase opgestelde (en door de recherche-officier van justitie van dat parket beoordeelde) inhoudelijke analyse van de kluisverklaringen en het strafvorderlijk belang van die verklaringen, maken daarvan deel uit.[254] In de huidige praktijk worden overeenkomsten die betrekking hebben op getuigenbescherming als zodanig niet voorgelegd aan de CTC. Het onderzoek heeft uitgewezen dat in CTC-verband wel regelmatig aandachtspunten voor getuigenbescherming zijn besproken op vergaderingen waarin concepten voor de strafvorderlijke 'dealovereenkomst' zijn besproken. De vaak op een veel later moment afgesloten definitieve beschermingsovereenkomsten weken in sommige gevallen significant af van hetgeen eerder in de CTC was besproken.

Nadat de kamer zich heeft ingelezen, wordt de zaak op de zitting wat betreft het strafvorderlijk belang toegelicht door de dealofficier dan wel de zaaksofficier van het behandelend parket (al dan niet samen met de verantwoordelijk politiechef) en wat betreft de mogelijke beschermingsmaatregelen door de TGB-officier van het landelijk parket (al dan niet samen met de TGB-chef). Indien het stelsel bewaken en beveiligen bij de zaak is of moet worden betrokken, wordt ook een vertegenwoordiger van dat stelsel voor de zitting uitgenodigd en mondeling gehoord. De mondelinge toelichtingen worden gegeven buiten elkaars aanwezigheid.

Wat betreft de bescherming van de getuige, laat de vierde kamer zich in het bijzonder informeren over de feitelijke situatie op dat moment, over de beschermingsmaatregelen die nodig zijn als de kluisverklaringen in de strafprocedure worden ingebracht en over het effect dat van die beschermingsmaatregelen kan worden verwacht. In verband met de bescherming heeft de CTC ook bijzondere aandacht voor 'psychologische en gedragskundige kenmerken' van de getuige. Op basis van de analyse van het TGB en het daarop gebaseerde advies van de TGB-officier wordt ingeschat of de getuige in staat zal zijn om zich, ook op langere termijn, aan afspraken te houden in een op dat moment nog onbekend buitenland, waar hij verblijft met partner en eventueel kerngezin, maar verstoken is van de rest van de familie en diens vertrouwde sociale omgeving. In de vierde kamer is een gedragskundige/psycholoog aanwezig die – als enig lid van de kamer – kennis heeft genomen van het psychologische rapport dat in het kader van de dreigingsanalyse van het TGB over de getuige is opgemaakt door een onafhankelijke externe psycholoog.

[254] Deze analyse en beoordeling zijn opgesteld als onderbouwing voor het via de TGB-officier aan het College te richten verzoek om het TGB op te dragen een dreigingsanalyse op te stellen. Zie par. 5.2.2 en art. 3.2 Instructie).

‘In raadkamer’ staat de CTC uiteindelijk voor de opgave wezenlijk verschillende grootheden, te weten belangen van opsporing en vervolging, getuigenbescherming en beveiliging, te wegen. Dat is geen eenvoudige opgave. Zo is uit de interviews gebleken dat de druk vanuit de kant van de opsporing en vervolging groot kan zijn en dat daar frustratie kan bestaan over ‘drempels’ die worden opgeworpen vanuit de ‘beschermingskant’. Volgens sommige respondenten heeft een ontwikkeling plaatsgevonden waarbij in het kader van de CTC meer aandacht is gekomen voor de belangen van bescherming en beveiliging, wellicht als gevolg van de bredere samenstelling van de vierde kamer. Andere respondenten schetsen een ander beeld. Zij merken op dat ook in de beginjaren van de onderzoeksperiode een strafvorderlijke deal niet doorging als de bescherming niet afdoende kon worden geregeld.

Het dossieronderzoek, dat betrekking heeft op de periode vanaf 1 september 2013, bevestigt dat laatste beeld in grote lijnen. Illustratief is het volgende voorbeeld. In een dossier ging het om een getuige die waardevolle kluisverklaringen had afgelegd, maar niet bereid was zijn leven na detentie aan te passen. Na een negatief advies van de TGB-officier adviseerde ook de CTC negatief: de Staat zou niet aan zijn zorgplicht kunnen voldoen omdat de getuige niet bereid was zijn leefwijze aan te passen. Het College heeft die adviezen gevolgd. Doordat de strafvorderlijke deal niet tot stand is gekomen, hebben de kluisverklaringen de kluis op dat moment niet verlaten. De zaak kantelde toen de getuige later aangaf dat hij toch bereid was zijn leven aan te passen. Toen is het CTC-traject opnieuw gevolgd en nadat een overeenkomst was gesloten zijn de kluisverklaringen ingebracht. In een andere zaak had de CTC in haar eerste collegiale advies aangegeven dat pas na een goede dreigingsanalyse/dreigingsinschatting en nadat er een beeld zou zijn van de maatregelen die nodig waren ter bescherming, kon worden beoordeeld of het verantwoord was om de deal aan te gaan. In een later stadium werd echter door de CTC hier niet nader op aangedrongen, terwijl er op dat moment nog geen dreigingsanalyse/-inschatting zoals in het eerstbedoelde advies voorhanden was. Toch werd de deal met de gedetineerde getuige gesloten. Hierbij lijkt het te gaan om een uitzondering.

Kwetsbaar punt is in dit verband de inschatting van de kring van personen ten aanzien van wie dreiging ontstaat. De opname van een getuige en zijn gezinsleden in een beschermingsprogramma kan betekenen dat de dreiging wordt verplaatst naar andere personen in de directe omgeving van de getuige die niet deelnemen aan het programma. Dit aspect raakt ook aan de invulling van het stelsel bewaken en beveiligen, dat buiten het bestek van dit onderzoek valt.[255]

De adviezen van de CTC zijn volgens een vast en voor de hand liggend stramien opgebouwd. Na een vermelding van het voortraject en een beschrijving van de informatie die aan de CTC schriftelijk en mondeling ter beschikking is gesteld, schetst de CTC de zaak, zet zij uiteen welke belangen er spelen en waar specifieke knelpunten en/of aandachtspunten zitten. De CTC maakt in haar advies inzichtelijk hoe zij de belangen heeft gewogen. Als de CTC oordeelt dat de bescherming en de beveiliging afdoende kunnen worden geregeld, volgt er een positief advies aan het College over de getuigenbescherming.

In haar advies geeft de CTC het College vaak aandachtspunten mee voor het feitelijke vervolg. Zo heeft de CTC er aandacht voor gevraagd om de momenten van het sluiten van de strafvorderlijke deal en het sluiten van de beschermingsovereenkomst niet te ver uit elkaar te laten liggen. Bij gedetineerde dealgetuigen is dat op het eerste gezicht een lastige opgave. Het land waar de getuige na zijn detentie

[255] Zie hierover uitvoerig Onderzoeksraad voor Veiligheid, ‘Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties’, Den Haag: februari 2023.

naartoe zal gaan, is op het moment dat de CTC het College adviseert, nog niet bekend. Evenmin is op dat moment bekend hoe ernstig de dreiging over een aantal jaren nog zal zijn. Bij kroongetuigen die soms nog jarenlange detentie hebben te ondergaan, heeft de CTC dan ook geen zicht op de beschermingsmaatregelen die na afloop van de detentie geboden en mogelijk zijn. Het beeld van de CTC ten aanzien van de vraag of de bescherming afdoende kan worden geregeld is om die reden per definitie gefragmenteerd. Voor de detentiefase is dat beeld aanmerkelijk concreter dan voor de periode daarna.

Deze bezwaren doen echter niet af aan het advies van de CTC om op korte termijn een of meer beschermingsovereenkomst(en) te sluiten. In het stadium van de CTC-procedure is de persoonlijkheid van de getuige al onderzocht door de door het TGB ingeschakelde psycholoog en heeft het TGB mede op basis van diens rapport een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van een getuigenbeschermingsprogramma. Dat betekent dat de CTC al ver voordat de getuigen in een beschermingsprogramma wordt opgenomen in meer algemene zin kan adviseren ten aanzien van aspecten van getuigenbescherming.

Als in zaken niet vroegtijdig (algemene) afspraken zijn gemaakt over de regeling na de detentie, kan dat tot problemen leiden. De CTC heeft er in verschillende adviezen op gewezen dat het procesrisico's met zich brengt als in een later stadium onenigheid ontstaat over de nadere invulling van het beschermingstraject. Een getuige kan dan gaan weigeren om, bijvoorbeeld in de fase van het hoger beroep, aan zijn strafvorderlijke verplichtingen als getuige te voldoen dan wel daarmee dreigen. De leden van het Openbaar Ministerie die verantwoordelijk zijn voor de opsporing en vervolging en de TGB-officier worden dan als het ware tegen elkaar uitgespeeld. Die onwenselijke situatie heeft zich wel eens voorgedaan en zou zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.

In de afgelopen jaren heeft de vierde kamer van de CTC een ontwikkeling doorgemaakt. Daarbij valt te denken aan de al genoemde verbreding van de samenstelling van de commissie en aan de inrichting van (sub)commissies die een specifieke deskundigheid op een bepaald terrein hebben. Ook worden, los van concrete zaken, themabijeenkomsten over specifieke onderwerpen georganiseerd en wordt het verloop van concrete zaken geëvalueerd. Binnen het College en de CTC wordt nagedacht over een andere inrichting van het proces van inschakeling van de CTC. In het bijzonder zou de CTC in een eerder stadium kunnen worden betrokken om collegiaal advies te geven. Daarmee zou een traject in gevallen waarin is te voorzien dat de bescherming en beveiliging niet afdoende geregeld kunnen worden, al in een vroeg stadium kunnen worden beëindigd.

Op dit moment heeft de CTC ten aanzien van een dealgetuige die zich in detentie bevindt geen rol als het gaat om de toetsing van de afspraken die kort vóór invrijheidstelling worden gemaakt. Dat betekent dat de toetsing door de CTC geen betrekking heeft op de concrete, definitieve afspraken die met de getuige worden gemaakt, waardoor de toetsing aan belang inboet. Binnen het Openbaar Ministerie wordt op dit moment bezien of de vierde kamer in de toekomst op meerdere momenten tijdens een traject een toetsende rol kan spelen. Daarmee zou de CTC niet alleen in de eerste fase maar ook op latere momenten bemoeienis met getuigenbescherming hebben. Voorkomen moet worden dat er getuigenbeschermingsovereenkomsten worden gesloten met specifieke toezeggingen waar het College geen weet van heeft en waarover de CTC nooit heeft geadviseerd. Dat kan door de CTC ook te adiëren op het moment dat concreet inhoud wordt gegeven aan een jaren daarvoor in meer algemene termen opgestelde overeenkomst en eventueel ook in het kader van een voorgenomen beëindiging of

afbouw van de beschermingsmaatregelen. De toetsing door de CTC krijgt daardoor een meer dynamisch karakter, dat past bij het verloop van onderhandelingen over beschermingsmaatregelen.

5.2.4. Besluit College

Het College komt in het besluitvormingsproces dat kan leiden tot het treffen van beschermingsmaatregelen op twee momenten in beeld: bij de opdracht tot het maken van een dreigingsanalyse (zie par. 5.2.2.) en bij het besluit tot het treffen van getuigenbeschermingsmaatregelen. In deze paragraaf gaat het over het laatste. Hiermee is overigens niet gezegd dat het College verder geen rol meer speelt op het terrein van de getuigenbescherming. Het College beslist tevens over de voortzetting (verlenging), wijziging en beëindiging van de beschermingsmaatregelen (art. 9.1 tot en met 9.4 Instructie). De verlenging, wijziging en beëindiging van de beschermingsmaatregelen worden besproken in paragraaf 5.5.

Volgens de Instructie getuigenbescherming beslist het College zo spoedig mogelijk op de adviezen van het TGB, de TGB-officier en de CTC (art. 6.1 Instructie). Verschillende respondenten vertelden dat de besluitvorming door het College de laatste jaren minder voortvarend verloopt dan voorheen. Recente incidenten en het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid lijken tot nog meer voorzichtigheid te hebben geleid. Anders gezegd: het College lijkt nu meer zekerheid te verlangen over de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van de beschermingsmaatregelen. Besluiten van het College laten daardoor langer op zich wachten. Hoewel de zorgplicht van het Openbaar Ministerie voor de veiligheid van getuigen die met gevaar voor eigen leven op de een of andere wijze hun medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten met zich brengt dat het Openbaar Ministerie niet voorzichtig genoeg kan zijn, is er ook een keerzijde van deze medaille. Bescherming en veiligheid zijn in het algemeen niet gebaat bij een trage besluitvorming. Traagheid in de besluitvorming leidt immers ook tot vertraging van de opsporing en vervolging. En die vertraging leidt tot veiligheidsrisico's voor de te beschermen persoon, zijn naasten en mogelijk ook andere personen die letterlijk nieuwe doelwitten kunnen zijn van de criminele organisatie. Uit het in hoofdstuk 4 besproken arrest van het EHRM in de zaak *A. en B. tegen Roemenië* spreken zorgen over een lange duur van het besluitvormingsproces teneinde te komen tot een beschermingsprogramma in verband met de zorgplicht van de te beschermen personen.[256]

Verschillende geïnterviewden hebben zich uitgelaten over de belangenafweging die het College geacht wordt te maken. Daarbij zijn de belangen van opsporing en vervolging betrokken, alsmede belangen van bescherming en beveiliging. Enkele respondenten hebben het standpunt ingenomen dat het niet vanzelfsprekend is dat het belang van bescherming van een potentiële dealgetuige en zijn naasten per definitie moet prevaleren boven opsporingsbelangen. Veiligheidsbelangen worden door hen in een breder perspectief geplaatst dan alleen betrekking hebbend op de getuige en zijn naasten. Zij wijzen erop dat er zaken zijn waarin door opsporing en vervolging meerdere levensdelicten kunnen worden voorkomen. Ook dat veiligheidsbelang zou nadrukkelijk bij de beoordeling van de zaak in ogenschouw moeten worden genomen.

In verschillende trajecten heeft het opsporingsbelang zwaar gewogen. Meerdere respondenten geven te kennen dat in het huidige tijdsgewricht het College veel gewicht toekent aan het belang van bescherming van de personen over wie de dreigingsanalyse zich uitstrekt. Volgens een paar

[256] EHRM 2 juni 2020, nrs. 48442/16 en 48831/16 (A. en B. t. Roemenië).

respondenten heeft hierin een ontwikkeling plaatsgevonden waarbij de belangen van bescherming en beveiliging zwaarder zijn gaan wegen. In dit verband spelen de op het Openbaar Ministerie rustende zorgplicht voor de bescherming van de veiligheid van getuigen en het afbreukrisico als hen iets overkomt een rol. In de huidige praktijk lijkt de inschatting dat bescherming van de onderzochte kring van personen haalbaar en uitvoerbaar is in essentie als randvoorwaarde te gelden voor het gebruik van kluisverklaringen.

Het advies dat de CTC 'onder de streep' geeft, wordt vrijwel altijd door het College gevolgd. Boven de streep kunnen er op onderdelen verschillen zijn. De respondenten kunnen zich geen zaak herinneren waarin de CTC negatief adviseerde en het College toch positief besliste. Uit het dossieronderzoek is hiervan ook niet gebleken. Volgens verschillende geïnterviewden zou het omgekeerde wel eens zijn voorgekomen: een positief advies van de CTC en een negatieve beslissing van het College. In dat geval voegde de verklaring van de potentiële getuige volgens het College in strafvorderlijke zin te weinig toe om de veiligheidsrisico's die door het gebruik zouden ontstaan te kunnen rechtvaardigen.

Als het College van oordeel is dat het verzoek van de hoofdofficier van justitie tot het treffen van beschermingsmaatregelen kan worden gehonoreerd, geeft het College – evenals bij de opdracht tot het laten opmaken van een dreigingsanalyse – via de TGB-officier opdracht aan het TGB tot het treffen van beschermingsmaatregelen. Volgens de Instructie wordt dat besluit schriftelijk genomen (art. 6.3 Instructie).[257] Uit het onderzoek is gebleken dat dit in een enkele zaak niet het geval was. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de TGB-officier in alle gevallen de aanvragende hoofdofficier van justitie over het besluit van het College heeft geïnformeerd, zoals is voorgeschreven in art. 6.4 Instructie. Iets dergelijks is hiervoor ook geconstateerd ten aanzien van de opdracht van het College om het TGB een dreigingsanalyse te laten opstellen (art. 4.2 Instructie).

In de Instructie staat dat de voorzitter van het College het voorgenomen Collegebesluit voorlegt aan de minister als hij daartoe aanleiding ziet (art. 6.2 Instructie).[258] Aanleiding daartoe bestaat in ieder geval indien aan de uitvoering van de beschermingsmaatregelen aanzienlijk hogere kosten zijn verbonden dan gemiddeld of aan de uitvoering politiek gevoelige aspecten zijn verbonden. Uit het onderzoek is gebleken dat het voorgenomen Collegebesluit in elk geval in één zaak aan de minister is voorgelegd.

5.3. De overeenkomst

5.3.1. Het pad naar een overeenkomst

Als het College opdracht tot getuigenbescherming heeft gegeven, staan de seinen op groen voor het tot stand brengen van een getuigenbeschermingsovereenkomst. De onderhandelingen die daarover worden gevoerd, strekken ertoe een overeenkomst te sluiten op basis waarvan de getuige binnen een redelijke termijn (vier à vijf jaar[259]) een veilig bestaan moet kunnen opbouwen en zelfstandig in zijn onderhoud moet kunnen voorzien.

In dit verband komen in de praktijk twee soorten overeenkomsten voor: de getuigenbeschermingsovereenkomst en de vaststellingsovereenkomst. De eerste strekt tot opname

[257] In de Instructie ten onrechte genummerd als 2.2.
[258] In de Instructie ten onrechte genummerd als 2.1.
[259] Deze termijn komt naar voren in interviews en wordt bevestigd door het dossieronderzoek.

van de getuige – en eventuele naasten – in een getuigenbeschermingsprogramma. De overheid heeft in die variant de regie over de bescherming van de getuige, die in de beschermde omgeving van het programma op weg wordt geholpen een nieuw bestaan op de bouwen, in de regel onder een nieuwe identiteit in een ander land. Er zijn ook getuigen die niet bereid zijn de beperkingen die een getuigenbeschermingsprogramma meebrengt te aanvaarden of die anderszins niet in aanmerking komen voor deelname daaraan. In die gevallen kan onder omstandigheden worden uitgeweken naar een vaststellingsovereenkomst. In essentie strekt een vaststellingsovereenkomst ertoe de getuige te faciliteren, bijvoorbeeld door – al dan niet periodiek – geldbedragen te verstrekken, om hem op weg te helpen in het opbouwen van een nieuw bestaan en om te voorzien in zijn eigen veiligheid.

Combinaties zijn ook mogelijk. Te denken valt aan een gedetineerde getuige, die voor de duur van de detentie in een getuigenbeschermingsprogramma is geplaatst en met wie voor de periode na invrijheidstelling een vaststellingsovereenkomst wordt gesloten. Ook is denkbaar dat met een getuige en zijn naasten verschillende afspraken worden gemaakt, waarbij een deel van de te beschermen personen aan een getuigenbeschermingsprogramma deelneemt en het andere deel in het stelsel bewaken en beveiligen valt. In dergelijke gevallen is het van belang, zoals de CTC ook bij herhaling heeft benadrukt, dat een coördinatiepunt wordt ingericht waar alle voor de veiligheid relevante informatie samenkomt.

Over de wenselijkheid van vaststellingsovereenkomsten lopen de opvattingen van de geïnterviewden binnen het Openbaar Ministerie uiteen. In het kader van een getuigenbeschermingsprogramma staat de overheid aan het roer bij de invulling van de zorgplicht, terwijl bij een vaststellingsovereenkomst het roer uit handen wordt gegeven aan de getuige. Veelal rijst de vraag of de getuige deze verantwoordelijkheid aankan, zeker als de dreiging hoog is. Het sluiten van een vaststellingsovereenkomst roept volgens sommigen de schijn op van het afkopen van de zorgplicht. In gevallen waarin de getuige de verstrekte bedragen al heeft uitgegeven terwijl het dreigingsniveau hoog is, bestaat het risico dat de getuige zich opnieuw met een verzoek om een financiële tegemoetkoming tot de Staat wendt. Dat risico heeft zich in de praktijk herhaaldelijk gemanifesteerd. Voor dergelijke gevallen ontbreken kaders ter beantwoording van de vraag wanneer de zorgplicht van de Staat ophoudt. Anderen menen dat juist de zorgplicht ertoe noopt in gevallen waarin een getuigenbeschermingsprogramma niet haalbaar is, met een vaststellingsovereenkomst te voorzien in maatwerk en menen dat deze mogelijkheid daarom niet moet worden uitgesloten.

5.3.2. Het verloop van de onderhandelingen

De aftrap voor de onderhandelingen vindt plaats met een concept van een voorstel voor een overeenkomst dat de TGB-officier aan de hand van een modelovereenkomst in overleg met het TGB opstelt (art. 7.1 Instructie getuigenbescherming). Bij het opstellen van de conceptovereenkomst kan de TGB-officier zich laten bijstaan door de landsadvocaat. De onderhandelingen over de inhoud van de overeenkomst voert de TGB-officier echter in de regel alleen, terwijl de getuige daarbij in het algemeen wordt bijgestaan door zijn advocaat. Het gaat daarbij om werk dat ver afstaat van het reguliere werk van een officier van justitie en waarvoor de officier van justitie niet specifiek is opgeleid. De TGB-officier wordt geacht die ervaring in de praktijk op te doen.

Onderhandelingen kunnen een zwaar beslag leggen op de TGB-officier. Daaraan draagt een aantal factoren bij. Het uitblijven van afspraken over de bescherming van de getuige en zijn omgeving kan betekenen dat kluisverklaringen van de getuige niet in de strafzaak kunnen worden gebruikt, terwijl

met de opsporing grote maatschappelijke belangen gemoeid kunnen zijn. Ook de veiligheid van derden kan door een dergelijk uitblijven in het geding komen, bijvoorbeeld in die gevallen waarin de verklaringen betrekking hebben op een nog actief, gewelddadig crimineel samenwerkingsverband. Dat risico doet zich in het algemeen niet voor bij getuigen die niet tevens kroongetuigen zijn. Voor alle getuigen met wie de TGB-officier probeert afspraken te maken, geldt echter dat het gaat om afspraken die zeer diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van de getuige en zijn omgeving. De ervaring leert dat getuigen daarmee op zeer verschillende manieren omgaan. Daarbij moet worden bedacht dat in elk geval de kroongetuigen veelal afkomstig zijn uit het criminele milieu. Onderhandelingen kunnen worden bemoeilijkt door de persoonlijkheidsstructuur van de getuige. De manier waarop de getuige en zijn advocaat zich opstellen kan verschil maken voor de duur en de uitkomst van de onderhandelingen.

Ook iedere TGB-officier heeft hierbij zijn of haar eigen aanpak. Respondenten beklemtonen deze verschillen. Er is in de onderzoeksperiode geen vaste koers over de te bewandelen weg, al zal steeds het uitgangspunt zijn om met de overeenkomst de basis te leggen voor de invulling van de bijzondere zorgplicht ten opzichte van de bescherming van de getuige en zijn omgeving. Bij gebrek aan een kader heeft de TGB-officier veel ruimte bij de onderhandelingen over de inhoud van de overeenkomst. De één is terughoudend met het voeren van onderhandelingen en geeft vooral te kennen welke de voorwaarden zijn, de ander heeft meer bereidheid om mee te bewegen met wensen van de getuige. Die verschillen kunnen nog groter zijn bij vaststellingsovereenkomsten dan bij getuigenbeschermingsovereenkomsten, omdat bij die laatste de regie over de bescherming van de veiligheid van de getuige bij de overheid blijft berusten en bepaalde standaardelementen van het beschermingsprogramma in elke overeenkomst terugkeren. De keerzijde van de onderhandelingsruimte is dat de TGB-officier hierdoor houvast mist en de getuige geen duidelijke kaders kunnen worden geboden. Hoewel in de afgelopen decennia veel ervaring is opgedaan met getuigenbescherming, blijft het nog steeds deels onontgonnen terrein en heeft het werk van de TGB-officier door het ontbreken van duidelijke kaders deels nog steeds het karakter van pionierswerk. In dit opzicht verschilt de situatie in Nederland sterk van die in andere landen, zoals ook naar voren komt in de rechtsvergelijkende schets in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Vaste maatstaven voor de berekening van de levensstandaard lijken te ontbreken. In verschillende gevallen wordt aangesloten bij de hoogte van een bijstandsuitkering. In andere gevallen is het – ongeschreven – streven dat de getuige en zijn eventuele gezinsleden er wat levensstandaard betreft niet op achteruit mogen gaan (‘*life for life*’). Dat uitgangspunt klinkt eenvoudiger dan het is. Vaak hebben getuigen en hun gezinsleden inkomsten die slechts ten dele als legaal kunnen worden aangemerkt. Bij het ‘*life for life*’-principe worden alleen legale inkomsten in de berekening betrokken. Het ontvlechten van legale en illegale inkomstenbronnen kan echter gecompliceerd zijn en aanleiding geven voor moeizame en tijdrovende onderhandelingen. Het ver doorvoeren van het uitgangspunt dat illegaal inkomen en vermogen niet in de berekening worden betrokken, zou kunnen betekenen dat personen die een riante levensstijl gewend waren terugvallen op bijstandsniveau. In de praktijk hebben TGB-officieren in de onderzoeksperiode gezocht naar mogelijkheden om een dergelijke scherpe terugval in financiële draagkracht te mitigeren en de getuige en zijn (kern)gezin in staat te stellen een nieuw leven op te bouwen. In een enkel geval is daarbij aansluiting gezocht bij het salaris van een politieambtenaar. In een ander geval heeft de TGB-officier voor de berekening aansluiting gezocht bij de Nibud-normen voor een modaal gezinsinkomen. Deze zoektocht naar een maatstaf onderstreept de behoefte aan een kader. Het ligt niet in de rede dat de keuze van een maatstaf voor

de berekening aan de TGB-officier wordt gelaten. Ook uit een oogpunt van rechtsgelijkheid is nadere normering geboden.

Vrijwel unaniem zijn de respondenten van mening dat het goed zou zijn als er een (wettelijk) kader zou zijn waarin richtsnoeren worden gegeven voor voorzieningen die in het kader van getuigenbescherming kunnen worden getroffen. Daarbij zou inspiratie kunnen worden geput uit buitenlandse regelingen, waarbij de uitgangspunten voor de berekening van kosten van bijvoorbeeld levensonderhoud veelal wel in algemene, publiekelijk kenbare kaders zijn neergelegd. Daardoor zou op voorhand meer duidelijkheid kunnen worden geboden aan een potentiële kroongetuige en zou rechtsongelijkheid kunnen worden voorkomen. De TGB-officier zou met een dergelijk kader niet steeds opnieuw het wiel hoeven uit te vinden.

De onderhandelingen kunnen in de praktijk lang duren. Een langdurig onderhandelingstraject kan spanningen veroorzaken in de relatie tussen de te beschermen persoon en het Openbaar Ministerie. In een aantal gevallen heeft dit ertoe geleid dat de getuige zijn medewerking opschort, ook in het kader van de strafzaak, dan wel in de strafzaak zijn grieven uit over het TGB en/of de TGB-officier. Dan ontstaat de indruk dat de getuige een 'gijzelingssituatie' creëert. Het is ook voorgekomen dat wrijving ontstond tussen de TGB-officier en het TGB, dat een restrictievere lijn voorstond dan de TGB-officier.

Het is van belang dat langdurige onderhandelingstrajecten over de inhoud van de beschermingsovereenkomst worden vermeden. In de enkele gevallen waarin werd volstaan met het aanbieden van een pakket dat de getuige al dan niet kon accepteren, zijn goede ervaringen opgedaan. In die gevallen had de getuige slechts de keuze tussen het accepteren of afwijzen van het aangeboden pakket. In het laatste geval zou het traject worden beëindigd. Die werkwijze leidde tot verkorting van het pad naar een overeenkomst.

Bedacht moet verder worden dat ten tijde van de gesprekken met de getuige over een te sluiten overeenkomst sprake is van een momentopname. Niet alles kan op dat moment worden overzien. Te denken valt aan een kroongetuige die eerst jarenlang gedetineerd zal zijn vanwege zijn aandeel in de feiten waarover hij verklaart en pas na invrijheidstelling kan toekomen aan het opbouwen van een bestaan elders. In een dergelijk geval ontstaat een dilemma: moeten op voorhand gedetailleerde afspraken over de periode na de detentie worden gemaakt, mede ten behoeve van de rechtszekerheid van de getuige? Of moet ervan worden uitgegaan dat het op een dergelijke termijn niet mogelijk is realistische afspraken te maken en zal de nadere invulling van de overeenkomst moeten worden uitgesteld tot kort vóór de datum van invrijheidstelling? De respondenten nemen hierover verschillende standpunten in. Wel lijkt eensgezindheid te bestaan dat in het voortraject minimaal de contouren van de bescherming duidelijk moeten zijn en dat de afspraken kort vóór de invrijheidstelling nader kunnen worden geconcretiseerd.

Hierbij moet worden bedacht dat de zorg voor de bescherming van de getuige en voor de bescherming van zijn partner en de leden van het gezin al veel eerder dan het moment van invrijheidstelling actueel is, namelijk (uiterlijk) op het moment dat de kluisverklaringen in de strafzaak worden ingebracht. Dat kan al snel het geval zijn. Wanneer dat gebeurt, moeten de veiligheid van de getuige (in de penitentiaire inrichting) en de veiligheid van de eventuele partner van de getuige en diens gezinsleden (buiten de muren van de penitentiaire inrichting) zijn geborgd. Over dit op korte termijn spelende scenario kunnen door het TGB en de TGB-officier inschattingen worden gemaakt en concrete beschermingsmaatregelen worden voorgesteld waarover de CTC kan adviseren. Zodra het College

beslist om het TGB opdracht te geven de voorgestelde beschermingsmaatregelen te treffen, dienen die maatregelen met de getuige en diens partner te worden besproken en vastgelegd. Niets staat eraan in de weg om dat in de vorm van een overeenkomst te doen en zo er ook sprake is van een dealovereenkomst, die overeenkomsten – conform de wens van de CTC – kort na elkaar te sluiten.

Een andere reden om volgens respondenten al in een vroeg stadium de voor de te beschermen persoon belangrijke punten in een overeenkomst vast te leggen, is gelegen in het belang van de getuige te weten wat het perspectief is na zijn detentie. Gedacht kan worden aan het vastleggen van de afspraak dat de getuige te zijner tijd een andere identiteit krijgt, dat hij geholpen wordt bij zijn vertrek naar het buitenland en dat hij gedurende een bepaalde periode een financiële tegemoetkoming zal krijgen voor levensonderhoud en voor een woning. Daarnaast is het zaak dat in die meer globale overeenkomst ook de verplichtingen worden opgenomen die voor de getuige het meest belastend zullen zijn, zoals de verplichting dat hij geen contact meer mag hebben met in Nederland achterblijvende familieleden, vrienden en bekenden. Daarmee kunnen irreële verwachtingen worden voorkomen. Maar een dergelijke benadering laat volgens de respondenten onverlet dat kort vóór de invrijheidstelling de afspraken zullen moeten worden uitgewerkt en geconcretiseerd.

Ook om andere redenen dan het naderen van het moment van invrijheidstelling, kan er voor de getuige en/of de Staat grond zijn voor het maken van additionele afspraken. Zo richten getuigen die een vaststellingsovereenkomst met de Staat hebben gesloten zich soms tot de Staat in gevallen waarin zij geen financiële ruimte meer hebben om in hun eigen veiligheid te voorzien, terwijl het dreigingsniveau niet tot een aanvaardbaar niveau is verminderd. In die zin hebben de onderhandelingen veeleer het karakter van een dynamisch proces in plaats van dat deze statisch en eenmalig zijn.

In de Aanwijzing toezegging getuigen in strafzaken is bepaald dat de 'dealofficier' het verloop van de onderhandelingen met de getuige nauwkeurig en schriftelijk vastlegt in een journaal.[260] Een dergelijke bepaling geldt niet voor de TGB-officier. In de praktijk wordt het verloop van de onderhandelingen door het Openbaar Ministerie niet schriftelijk vastgelegd in een journaal. De dossiervorming is volgens betrokkenen 'rommelig' en incompleet. Ook de onderzoekers hebben in het kader van dit onderzoek geconstateerd dat de dossiers verre van volledig waren. De relevante stukken worden in de praktijk niet op één centraal punt in één dossier opgeslagen, terwijl veel communicatie mondeling plaatsvindt, zonder schriftelijke vastlegging daarvan door het Openbaar Ministerie. Hierdoor worden het zicht op het verloop van bepaalde trajecten en de eventuele overdracht aan een vervanger of opvolger van de TGB-officier bemoeilijkt.

5.3.3. Inhoud van de overeenkomsten

In paragraaf 5.3.1. is al vermeld dat overeenkomsten die betrekking hebben op getuigenbescherming kunnen worden onderverdeeld in getuigenbeschermingsovereenkomsten en vaststellingsovereenkomsten. De eerste categorie overeenkomsten bevat het kader voor de deelname aan een getuigenbeschermingsprogramma dat onder regie van de overheid wordt ingevuld. De tweede categorie is gevarieerder en behelst in de kern een overeenkomst waarbij de Staat de getuige bepaalde faciliteiten verschaft opdat deze in zijn eigen veiligheid kan voorzien. Op de vaststellingsovereenkomsten wordt in paragraaf 5.3.5. ingegaan.

[260] Zie art. 7.3 Aanwijzing toezegging getuigen in strafzaken (2020/A003), Stcrt. 2020, 28135.

De getuigenbeschermingsovereenkomst is een overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden en de getuige. Deze overeenkomst geeft invulling aan de zorgplicht van de Staat voor de bescherming van de getuige, terwijl daarin ook verplichtingen voor de getuige zijn opgenomen die samenhangen met zijn rol als getuige in een of meer strafzaken en met zijn verantwoordelijkheid om mee te werken met maatregelen die volgens het TGB voor de bescherming van de veiligheid van de getuige noodzakelijk zijn. Complicerende factor bij het maken van afspraken in de getuigenbeschermingsovereenkomst is dat het beschermingsprogramma in de regel in het buitenland plaatsvindt.

Uit het onderzoek is gebleken dat de getuigenbeschermingsovereenkomsten veel onderlinge gelijkenissen vertonen. De inhoud van de individuele overeenkomsten is geheim. Wel kan in algemene zin daarover het volgende worden opgemerkt.

De getuigenbeschermingsovereenkomsten strekken ertoe een kader te verschaffen voor de deelname van de getuige (eventueel samen met zijn naasten) aan een getuigenbeschermingsprogramma, waarin hij door zijn 'oude omgeving' niet kan worden getraceerd en waarin hij wordt gefaciliteerd binnen een redelijke termijn op een veilige manier op eigen benen te kunnen staan. Bij het vaststellen van de geldbedragen is bepalend dat de getuige daarmee binnen een redelijke termijn een veilig bestaan moet kunnen opbouwen en geacht moet worden daarmee binnen vier à vijf jaar zelfstandig in zijn onderhoud te kunnen voorzien. Uitgangspunt is dat voorzieningen sober worden gehouden om de te beschermen personen te motiveren om binnen afzienbare termijn op eigen benen te staan. Daarbij komt dat sprake is van een ingrijpende beperking van de sociale contacten, waarbij de banden met de oude omgeving worden doorgesneden, en van een beperking van de bewegingsvrijheid. Die combinatie maakt dat onder respondenten eensgezindheid bestaat dat de deelname aan een getuigenbeschermingsprogramma buitengewoon zwaar is. Deze constatering staat in contrast met het beeld dat in sommige strafzaken door de verdediging wordt geschetst. Een geïnterviewde vertelde over een zaak waarin door de verdediging werd gesteld dat er sprake zou zijn van gekochte verklaringen. Nadat de getuige openheid had verschaft over de moeilijke situatie waarin hij zich bevond, met vrees voor zijn leven, een sociaal isolement en een onzekere toekomst, liet de verdediging dit punt volgens hem verder rusten.[261]

De getuigenbeschermingsovereenkomsten zijn volgens hetzelfde stramien opgebouwd. Dat stramien bestaat uit de opsomming van een aantal algemene bepalingen, bijvoorbeeld over de duur van de overeenkomst en het van toepassing zijnde Nederlandse recht, de verplichtingen van de Staat (afscherming en beveiligingsmaatregelen), de verplichtingen van de getuige (nakomen aanwijzingen Staat, geheimhouding en meewerken aan verhoren), financiële afspraken om de getuige in de gelegenheid te stellen elders een nieuw bestaan op te bouwen en afspraken over de beëindiging van het programma en enkele andere onderwerpen.

De schriftelijke overeenkomsten die worden gesloten zijn uitgebreide documenten die meestal meer dan tien pagina's beslaan, maar geen informatie bevatten over verblijfplaatsen of specifieke methoden van bescherming. De overeenkomsten beginnen met een uitgebreide considerans, die wordt aangepast aan de bijzondere omstandigheden van het geval.

Daarna volgen de algemene bepalingen. Daarin worden onder meer de aanvang en de duur van de overeenkomst vastgelegd. De overeenkomsten zijn altijd voor bepaalde tijd. De periode kan verschillen, maar gebruikelijk is twee jaar. De duur van de overeenkomst kan schriftelijk worden

[261] Het voorbeeld is afkomstig uit één bron.

verlengd. In de overeenkomst staat vermeld dat de getuige te allen tijde het recht behoudt om af te zien van verdere deelname aan het beschermingsprogramma.

Daarna volgt een opsomming van de verplichtingen van de Staat. Onderdeel van het beschermingsprogramma is in de regel dat de getuige in een ander land onder toezicht en begeleiding van een zusterdienst zal worden ondergebracht. Na onderbrenging in een ander land, zal de Staat voorzieningen treffen, zoals een maandelijkse bijdrage in de kosten van levensonderhoud, woning en ziektekosten voor zover en voor zolang dit ter waarborging van de veiligheid van de getuige noodzakelijk is. Het programma wordt sober gehouden om de te beschermen personen te motiveren om deel te nemen aan het arbeidsproces en zo snel mogelijk op eigen benen te staan. In het geval van een getuigenbeschermingsprogramma, zal de Staat de getuige ook voorzien van een aangepaste identiteit. Verder wordt een voorziening getroffen voor persoonlijke beveiliging van de getuige als hij verplicht is om in een juridische procedure te verschijnen of zijn medewerking dient te verlenen aan eventuele verhoren van de politie of het Openbaar Ministerie.

De overeenkomst bevat ook een opsomming van de algemene verplichtingen van de getuige. De getuige is verplicht mee te werken aan de beschermingsmaatregelen en alle aanwijzingen die in dat kader worden gegeven op te volgen. Verder is de getuige onder meer verplicht om het team (waaronder ook wordt verstaan het team getuigenbescherming in het land waar de getuige zal worden geplaatst) te informeren over alle feiten en omstandigheden die van betekenis kunnen zijn voor de veiligheid, zich te onthouden van contacten of gedragingen die een veiligheidsrisico kunnen opleveren, te voldoen aan de verplichtingen als getuige en mee te werken aan verhoren. Verder wordt afgesproken dat de getuige zich zal onthouden van het begaan van strafbare feiten. In het geval financiële steun wordt geboden is de getuige verplicht tot het geven van inzage in financiële gegevens, het niet aangaan van schulden en het terugbetalen van leningen. Meestal wordt ook afgesproken dat de getuige een inspanningsverplichting heeft tot het verwerven van inkomsten. De getuige wordt verplicht tot geheimhouding. Deze verplichting geldt ook na beëindiging van het beschermingsprogramma. Tevens wordt opgenomen dat de getuige toestemming verleent voor het doen uitoefenen van toezicht op de naleving van zijn verplichtingen in het kader van zijn veiligheid en de veiligheid van de medewerkers van het TGB.

Daarna volgen de afspraken over eventuele beëindiging van het beschermingsprogramma. Het beschermingsprogramma eindigt wanneer de getuige schriftelijk verklaart van verdere deelname aan het beschermingsprogramma af te zien. Ook kan de Staat de overeenkomst schriftelijk opzeggen als de getuige niet aan zijn verplichtingen voldoet. Als het noodzakelijk is, zal het team zorgdragen voor een verantwoorde afbouw van het beschermingsprogramma. De overeenkomst kan ook worden opgezegd als het treffen van beschermingsmaatregelen niet langer nodig is. In geval van een (voorgenomen) opzegging krijgt de getuige de gelegenheid om een arbitrageprocedure aanhangig te maken.

Onder de aanhef "overige bepalingen" worden onder meer bepalingen opgenomen over de vergoeding door de Staat van de kosten van de advocaat die de getuige heeft bijgestaan bij de totstandkoming van de overeenkomst en de vergoeding van (een voorschot voor) kosten die worden gemaakt als een arbitrageprocedure aanhangig wordt gemaakt. Alle geschillen die uit de overeenkomst voortvloeien of daarmee verband houden kunnen – met uitsluiting van de gewone rechter – worden voorgelegd aan een arbiter. Het arbitragereglement wordt aan de overeenkomst gehecht.

Uit veiligheidsoogpunt wordt aan de getuige geen exemplaar van de overeenkomst verstrekt. Inzage in de overeenkomst, bijvoorbeeld in verband met een arbitrageprocedure, is wel mogelijk.

5.3.4. Verschillen in de inhoud van de overeenkomst

Een aantal bepalingen wordt standaard in elke getuigenbeschermingsovereenkomst opgenomen. Verder kan de inhoud van getuigenbeschermingsovereenkomsten uiteenlopen. Dat is op zichzelf niet verwonderlijk. Getuigenbescherming is maatwerk. De concrete inhoud ervan wordt onder meer bepaald door het land van bestemming, dat overigens niet in overeenkomsten wordt vermeld. De levensstandaard van de landen kan uiteenlopen. Ook de persoonlijke omstandigheden en mogelijkheden van de te beschermen persoon bepalen mede de inhoud van de overeenkomst.

Alle respondenten gaven aan dat het gebrek aan een duidelijk (wettelijk) kader niet behulpzaam is bij de vraag waarover afspraken *moeten* worden gemaakt, waarover afspraken *kunnen* worden gemaakt en wat de bandbreedte in dat verband is. Zo viel in het dossieronderzoek op dat maatstaven voor de vaststelling van de te maken afspraken over de hoogte van vergoedingen voor levensonderhoud ontbreken. Zoals opgemerkt, wordt in dit verband wel aangesloten bij de hoogte van de bijstandsuitkering of de equivalent daarvan in het land van bestemming. Andere uitgangspunten voor de berekening zijn ook wel aangetroffen, zoals een modaal inkomen volgens het Nibud voor een gezin. De periode waarover een maandelijkse bijdrage wordt verstrekt is volgens de standaardovereenkomst twee jaar, maar het komt voor dat een periode van drie jaar wordt afgesproken.

Het komt ook voor dat leningen worden verstrekt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een lening voor het opstarten van een onderneming, waarbij het moet gaan om een reële, veilige en duurzame mogelijkheid om binnen afzienbare tijd structureel in eigen inkomen te voorzien. Voorafgaand aan het verstrekken van een lening wordt in een dergelijk geval wel een ondernemingsplan verlangd en wordt een rentepercentage afgesproken en worden afspraken gemaakt over de duur waarbinnen het geleende bedrag moet worden terugbetaald.

In de overeenkomst is een bepaling opgenomen over de vergoeding van kosten die worden gemaakt als een arbitrageprocedure aanhangig wordt gemaakt. Daarin zijn verschillen zichtbaar, waarop nader wordt ingegaan in paragraaf 5.6.4.

De onderzoekers hebben geen aanwijzingen gevonden die steun kunnen bieden aan de stelling dat er in het kader van het traject van getuigenbescherming sprake is van ‘gekochte’ verklaringen, die in wezen een verkapte beloning inhouden voor de in een strafzaak afgelegde en af te leggen verklaringen. Illustratief is een geval waarin een potentiële getuige openlijk toegaf naast de reeds afgesloten strafvorderlijke deal met getuigenbescherming meer “binnen” te willen halen. In die zaak heeft de TGB-officier afgezien van verdere verkenningen en negatief geadviseerd. Ook is in zijn algemeenheid niet gebleken dat in het kader van de beschermingsovereenkomst meer voorzieningen worden aangeboden naarmate het opsporingsbelang bij de afgelegde verklaringen groter is. De dreiging en de benodigde veiligheidsmaatregelen lijken leidend bij het bepalen van de inhoud van de beschermingsovereenkomst en niet de waarde van de verklaringen. Dat neemt niet weg dat in de praktijk sprake is van onderhandelingen en dat in voorkomende gevallen de opstelling van de getuige en zijn advocaat wel degelijk van invloed is op de uiteindelijke regeling.

Zoals hiervoor al vermeld, worden de voorzieningen in het algemeen sober gehouden om de te beschermen personen te motiveren zo snel mogelijk op eigen benen te staan. Over de betekenis van

opname in een getuigenbeschermingsprogramma voor de vrijheid van de getuige en zijn omgeving mag niet te licht worden gedacht.

5.3.5. De vaststellingsovereenkomst

Lang niet in alle gevallen is een getuigenbeschermingsprogramma haalbaar. Het komt voor dat een getuige zich niet wil conformeren aan de strikte beperkingen die in een programma gelden. Ook kan de persoonlijkheidsstructuur van de getuige of de relationele context in de weg staan aan een getuigenbeschermingsprogramma. In gevallen waarin een getuigenbeschermingsprogramma geen haalbare kaart is, kan dat grond zijn voor het afzien van het gebruik van kluisverklaringen van een potentiële kroongetuige. Ook komt het voor dat met een getuige wordt overeengekomen dat hij – met onmiddellijke ingang of na afloop van zijn detentie – afziet van de deelname aan een getuigenbeschermingsprogramma en dat in plaats daarvan de getuige faciliteiten worden geboden die hem helpen in zijn eigen veiligheid te voorzien. In dat geval kan de Staat bijvoorbeeld voor een bepaalde duur periodiek een inkomensvoorziening verstrekken en leningen verschaffen voor bijvoorbeeld de aankoop van een woning of het opstarten van een onderneming. Die afspraken worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Zoals uit hoofdstuk 4 naar voren komt, wordt het sluiten van een dergelijke vaststellingsovereenkomst in internationale bronnen niet uitgesloten. Wel wordt gewezen op het feit dat de Staat de controle daarmee uit handen geeft en dat het sluiten van een overeenkomst niet voor de hand ligt als er sprake is van een hoge dreiging.

Zoals opgemerkt, lopen de meningen over de wenselijkheid van dergelijke vaststellingsovereenkomsten – ook binnen het Openbaar Ministerie – uiteen. Volgens verschillende respondenten zijn vaststellingsovereenkomsten onmisbaar omdat veel kroongetuigen niet passen in een getuigenbeschermingsprogramma. Het sluiten van een vaststellingsovereenkomst wordt in die gevallen de meest realistische vorm van begeleiding met de grootste kans van slagen geacht. Zij noemen gevallen waarbij dergelijke afspraken goed hebben gewerkt. Anderen beklemtonen negatieve ervaringen met vaststellingsovereenkomsten en stellen de vraag of op deze manier de zorgplicht voor de bescherming van de getuige mag worden afgekocht. In verschillende gevallen waarin de verwachting bestond dat iemand zelf kon zorgen voor zijn eigen veiligheid en een duurzaam bestaan elders kon opbouwen, bleek dat teveel gevraagd, zowel ten aanzien van het (on)vermogen om onzichtbaar te blijven als ten aanzien van de omgang met geld. Ook pogingen om vergoedingen bijvoorbeeld in termijnen te geven, bleken in die gevallen niet toereikend, omdat getuigen zich na verloop van tijd meldden met de mededeling dat het geld op was, terwijl nog steeds dreiging bestond.

De bedragen die in het kader van vaststellingsovereenkomsten worden verstrekt, lopen sterk uiteen. De verscheidenheid in afspraken is groter dan in gevallen waarin een getuigenbeschermingsovereenkomst is gesloten. De hoogte van de bedragen is onder meer gerelateerd aan de levensstandaard van het land van bestemming, maar in een enkel geval lijkt de wijze waarop de onderhandelingen worden gevoerd een belangrijke rol te spelen bij de uiteindelijke uitkomst. Ook in dit verband zijn echter geen aanwijzingen gevonden die steun kunnen bieden aan de stelling dat er sprake is van ‘gekochte’ verklaringen, die in wezen een verkapte beloning inhouden voor de in een strafzaak afgelegde en af te leggen verklaringen.

Het doel van de vaststellingsovereenkomst is dat de getuige binnen afzienbare tijd (binnen vier à vijf jaar) weer op eigen benen staat, zelf zijn inkomsten genereert en een nieuw leven opbouwt. De lening voor een woning wordt in de regel pas verstrekt als de getuige een voorlopig koopcontract overlegt.

Ten behoeve van de lening voor een startkapitaal voor een onderneming, moet de getuige een ondernemingsplan opstellen dat wordt getoetst door een financieel rechercheur. Leningen moeten volgens de overeenkomst over het algemeen binnen tien jaar worden terugbetaald. Er kan een (maandelijkse) vergoeding worden verstrekt voor het treffen van veiligheidsmaatregelen en een eenmalige vergoeding voor verhuis- en inrichtingskosten. Als er sprake is van schulden, wordt een bedrag ingehouden op de periodieke uitkering. De getuige blijft vaak zelf verantwoordelijk voor het maken van afspraken met de fiscus. Door de Staat wordt wel een bepaald bedrag uitgekeerd voor het inwinnen van fiscaal advies door de getuige. Ook worden wel voorzieningen getroffen voor een (tijdelijke) wijziging van de identiteit. In de overeenkomst kan worden bepaald dat de getuige tijdens detentie een concreet plan moet opstellen en dit ruim voor het einde van de detentie moet overhandigen, zodat het TGB voldoende gelegenheid heeft om een veilig vertrek uit Nederland te faciliteren. Vaststellingsovereenkomsten worden getekend door de TGB-officier en de getuige. Het TGB is in de regel niet bij de inhoud van de afspraken betrokken. In de verdere uitvoering van de overeenkomst speelt het TGB slechts *ad hoc* een rol.

5.4. De uitvoering van de overeenkomst

5.4.1. Vooropmerking

De uitvoering van de beschermingsmaatregelen vangt aan nadat de getuigenbeschermingsovereenkomst is gesloten, tenzij er sprake is van een spoedeisend geval waarin noodmaatregelen zijn geboden (art. 7 lid 2 Besluit en art. 7.3 Instructie). In het voorgaande kwam naar voren dat de uitvoering van de beschermingsmaatregelen, in elk geval in het kader van een getuigenbeschermingsprogramma, in handen is van het TGB. Het TGB maakt onderdeel uit van een landelijke eenheid van de politie (art. 2 lid 1 aanhef en onder c Besluit getuigenbescherming). De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft geen toezichthoudende rol ten aanzien van de politie. Die rol is toebedeeld aan de Inspectie Justitie & Veiligheid (art. 65 Politiewet 2012). Het onderhavige toezichtonderzoek strekt zich dus, zoals in de inleiding is opgemerkt, niet uit tot de wijze waarop het TGB feitelijk uitvoering geeft aan de beschermingsmaatregelen. Daarmee is niet gezegd dat die feitelijke werkzaamheden van het TGB voor het toezichtonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad materieel helemaal uit beeld zijn. De beschermingsmaatregelen zijn immers aan het TGB opgedragen door het Openbaar Ministerie (het College) en worden door het TGB uitgevoerd onder het gezag van het Openbaar Ministerie (de TGB-officier). Wanneer zich bij de uitvoering van die maatregelen problemen voordoen, is het aan het Openbaar Ministerie om te bepalen of en, zo ja, welke gevolgen daaraan moeten worden verbonden. Aldus beschouwd, is de feitelijke uitvoering niet zonder betekenis voor het toezicht op het Openbaar Ministerie. Uiteindelijk berust de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop de Staat feitelijk inhoud geeft aan zijn bijzondere zorgplicht ten opzichte van de te beschermen persoon bij het Openbaar Ministerie.

5.4.2. De uitvoering van de overeenkomst

In paragraaf 5.3. zijn twee soorten overeenkomsten tussen de getuige en de Staat aan de orde gekomen: getuigenbeschermingsovereenkomsten en vaststellingsovereenkomsten. Bij de eerstgenoemde soort overeenkomsten is sprake van een getuigenbeschermingsprogramma dat in de regel onder verantwoordelijkheid van het TGB maar feitelijk onder regie van een zusterdienst plaatsvindt. In het tweede geval faciliteert de Staat de getuige om zelf in zijn veiligheid te voorzien en

is het TGB daarbij niet structureel betrokken. Dit verschil in uitgangspunt heeft belangrijke gevolgen voor de uitvoering van de overeenkomst. In het onderstaande komt eerst de uitvoering van getuigenbeschermingsprogramma's aan bod, waarna kort aandacht wordt besteed aan de uitvoering van vaststellingsovereenkomsten.

In de regel impliceert een beschermingsprogramma dat de te beschermen persoon Nederland verlaat. Dat vertrek is geboden gelet op de aard en de ernst van de dreiging die in zijn richting is ontstaan als gevolg van zijn medewerking aan de opsporing en vervolging. De te beschermen persoon wordt na zijn vertrek uit Nederland onder de hoede van een buitenlandse zusterdienst geplaatst. De Nederlandse Staat blijft verantwoordelijk. Daarbij gaat het om een verantwoordelijkheid op afstand. De dagelijkse zorg is overgedragen aan de zusterdienst, in het vertrouwen dat deze op een verantwoorde wijze invulling geeft aan de zorgplicht voor de bescherming van de overgenomen personen. De zusterdiensten maken onderdeel uit van een aan Europol gelieerd internationaal netwerk. Binnen dat netwerk wordt samengewerkt op basis van vrijwilligheid, vertrouwen en wederkerigheid. Die samenwerking vereist niet alleen openheid over de criminele organisatie waarvan de dreiging uitgaat, maar ook over het persoonlijk (psychologisch) profiel van degene(n) die aan de zusterdienst wordt/worden overgedragen. In de interviews is naar voren gekomen dat het voor het TGB lastiger is een zusterdienst bereid te vinden een te beschermen persoon over te nemen die in verband met zijn persoonlijkheidsstructuur moeilijk aanstuurbaar is. Personen die het gedwongen vertrek weliswaar als hinderlijk ervaren, maar dat vertrek tegelijkertijd ook als onvermijdelijk en noodzakelijk accepteren, zijn eenvoudiger te plaatsen. De bereidheid van een zusterdienst om te beschermen personen over te nemen is in het algemeen ook lager naarmate het aantal over te nemen personen groter is.

Bij de keuze voor plaatsing in een bepaald land zullen persoonskenmerken van de te beschermen persoon en eventuele persoonlijke voorkeuren in aanmerking worden genomen. Het gaat er immers om dat de kans dat de te beschermen persoon in het land van bestemming een veilig bestaan kan opbouwen, zo groot mogelijk is.

Daarbij is een extra complicatie dat op het moment waarop de getuigenbeschermingsovereenkomst wordt gesloten in de regel niet duidelijk is in welk land de getuige zal worden geplaatst, laat staan dat op dat moment al duidelijk is of de zusterdienst die de getuige te zijner tijd van het TGB overneemt uit de voeten kan met de tussen de Staat en de getuige gemaakte afspraken. Uit het onderzoek is gebleken dat de zusterdiensten in de regel niet op de hoogte worden gesteld van de afspraken die in Nederland met de te beschermen persoon zijn gemaakt. Op het moment dat de TGB-officier met de te beschermen getuige de beschermingsovereenkomst sluit, is aldus in de regel niet bekend of de zusterdienst akkoord gaat met de in de overeenkomst vastgelegde afspraken. Zo kan het voorkomen dat in Nederland is afgesproken dat de te beschermen persoon al dan niet in de vorm van een lening een bedrag krijgt toegekend om in het land van bestemming een bedrijf op te starten waarmee hij (op termijn) in zijn eigen onderhoud kan voorzien, terwijl de zusterdienst niet toestaat dat de te beschermen persoon een bedrijf start. Een dergelijke gang van zaken kan nadelig uitwerken voor het vertrouwen dat de getuige in het Openbaar Ministerie heeft.

Daarbij moet worden bedacht dat de zusterdienst niet alleen de zorg over de te beschermen persoon van het TGB overneemt, maar ook een document opstelt waarin is vastgelegd dat de te beschermen persoon zich aan de gedragsregels van de zusterdienst moet houden. Het gaat daarbij om een soort gedragscode. De zusterdienst heeft ten tijde van het maken van het opstellen van deze gedragscode een concreter beeld van de invulling van het programma en van de voorwaarden die aan de getuige

moeten worden gesteld dan de TGB-officier kan hebben ten tijde van het sluiten van de overeenkomst met de getuige. Bij de totstandkoming van die gedragscode is geen advocaat betrokken. Indien de te beschermen persoon zich vervolgens niet aan de regels van de zusterdienst houdt en de zusterdienst om die reden niet langer de verantwoordelijkheid voor zijn veiligheid wil dragen, wordt het beschermingsprogramma beëindigd en is Nederland verplicht de te beschermen persoon terug te nemen. Die laatste verplichting is de zusterdienst met het TGB overeengekomen. Aldus zijn bij een getuigenbeschermingsprogramma drie brondocumenten relevant: de getuigenbeschermingsovereenkomst tussen de Staat en de getuige (soms later uitgewerkt), het document dat geldt tussen de getuige en de zusterdienst en waarin voorschriften zijn neergelegd over het gedrag van de getuige en het document met afspraken tussen het TGB en de zusterdienst.

Het is zaak dat het TGB en de TGB-officier de te beschermen persoon over dit soort aspecten van het vertrek naar het buitenland informeren zodat bij de te beschermen persoon geen irreële verwachtingen worden gewekt. Daarbij komt het aan op het managen van de verwachtingen van de te beschermen personen ten aanzien van de huisvesting en leefomstandigheden in het land van bestemming. Teleurstellingen over de leefomstandigheden in het land van bestemming kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat de te beschermen personen weigeren een huurcontract te tekenen, met als risico dat zij uit het beschermingsprogramma worden gezet. Het bevorderen van reële verwachtingen is te meer van belang omdat – zo verklaren verschillende geïnterviewden – de zusterdiensten in het algemeen strakker de hand houden aan het verbinden van gevolgen aan door de te beschermen persoon niet nageleefde gedragsregels dan de TGB-officier in Nederland. Anders gezegd: de zusterdiensten stoppen volgens respondenten eerder met het beschermingsprogramma als iemand zich niet aan een afspraak houdt.

Overigens blijft het TGB wel betrokken bij de bescherming van een door een buitenlandse zusterdienst overgenomen persoon, zij het in het algemeen wat meer latent. De zusterdienst is bij de uitvoering van het beschermingsprogramma leidend. Op het moment dat er problemen met de te beschermen persoon ontstaan of dreigen te ontstaan, zoekt de zusterdienst in de regel contact met het TGB. Waar mogelijk treedt het TGB dan 'bemiddelend' op. Het TGB komt ook op andere momenten in beeld. Zo wordt in principe om de twee jaar door het TGB een nieuwe dreigingsanalyse opgemaakt om duidelijkheid te hebben over het actuele dreigingsniveau en om te bezien of de beschermingsmaatregelen kunnen worden teruggeschroefd. Daarnaast komt het TGB in beeld als het gaat om administratieve handelingen die worden verricht in het kader van een andere identiteit.

Verschillende respondenten vroegen aandacht voor de wijze van communiceren van het TGB met de getuige en diens naasten en het belang dat de TGB-officier daarvoor in het kader van het gezag over het TGB oog heeft. Juist vanwege de kwetsbare, afhankelijke positie van de getuige zou een te directieve en strakke benadering niet de voorkeur verdienen.

Het uitgangspunt van de uitvoering van een vaststellingsovereenkomst is fundamenteel anders dan de uitvoering van een beschermingsprogramma. De Staat geeft met een vaststellingsovereenkomst invulling aan zijn zorgplicht door de getuige faciliteiten te verschaffen om zelf in zijn veiligheid te voorzien. Die constructie heeft tot gevolg dat noch het TGB noch een zusterdienst structureel betrokken is bij de uitvoering van de afspraken die in de vaststellingsovereenkomst zijn neergelegd. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering in wezen is belegd bij degene die de overeenkomst namens de Staat ondertekent, te weten de TGB-officier. De vraag rijst in hoeverre hieraan in de praktijk invulling wordt dan wel kan worden gegeven. Uiteraard kan en moet de TGB-

officier ervoor zorgdragen dat de Staat de uit hoofde van de vaststellingsovereenkomst op hem rustende verplichtingen nakomt. Daarbij valt te denken aan het verstrekken van geldbedragen voor een bepaald doel, bijvoorbeeld het aankopen van een appartement in het buitenland met het oog op het opbouwen van een nieuw bestaan. De vraag of en, zo ja, hoe de TGB-officier controleert of de getuige het desbetreffende geldbedrag daadwerkelijk aan een nieuw appartement besteedt, is echter een andere. Wij hebben geen aanknopingspunten gevonden dat de doelmatigheid van de bestedingen effectief kan worden gecontroleerd en in de praktijk wordt gecontroleerd. Ingeval een vaststellingsovereenkomst wordt gesloten, is er in beginsel geen zusterdienst van het TGB betrokken en is ook overigens geen sprake van een werkwijze die is gericht op toezicht op de doelmatige besteding van geoormerkte geldbedragen. De TGB-officier controleert dat zelf niet. Bij de maandelijkse uitkering van een bedrag onder de voorwaarde dat de te beschermen persoon anders niet in zijn levensonderhoud kan voorzien, rijst de vraag hoe de controle op deze voorwaarde wordt ingevuld. Uit hoofdstuk 4 komt naar voren dat het 'afkopen' van de zorgplicht, in de zin dat na het sluiten van de vaststellingsovereenkomst geen vinger meer aan de pols wordt gehouden, moeilijk voorstelbaar is in geval van een hoge dreiging. Het (voort)bestaan van de zorgplicht is immers gekoppeld aan het bestaan van een (levens)dreiging. Ook als een getuige er zelf voor heeft gekozen niet deel te willen nemen aan een programma of het programma is beëindigd, behoudt de Staat een zekere zorgplicht. In dat kader kan worden gedacht aan begeleiding, advies en het verstrekken van een noodnummer.

Bijzondere aandacht verdienen bedragen die uit hoofde van een lening worden verstrekt, bijvoorbeeld voor de aankoop van een woning, het volgen van een opleiding of het opzetten van een bedrijf. De strekking van een leningsovereenkomst is dat de verstrekte bedragen moeten worden terugbetaald. Sommige leningen zijn rentedragend, andere renteloos. De terugbetaling is een achilleshiel in de uitvoeringspraktijk van getuigenbescherming. Volgens respondenten worden bedragen die zijn geleend vrijwel nooit teruggevorderd en terugbetaald. Een respondent noemt een zaak waarin een getuige wel een deel van het geleende geldbedrag uit eigen beweging heeft terugbetaald. Daarbij gaat het echter om een uitzondering. Ook komt het sporadisch voor dat zakelijke zekerheid aan een verstrekte lening wordt verbonden. Uit het onderzoek is echter gebleken dat er in de regel geen inspanningen worden verricht om geldbedragen die uit hoofde van een lening zijn verstrekt terugbetaald te krijgen. Ook hiervoor geldt dat bij vaststellingsovereenkomsten het TGB in beginsel buiten beeld is, geen zusterdienst is betrokken en binnen het Openbaar Ministerie geen werkwijze is ontwikkeld waarbij de terugbetaling wordt bewaakt en waarbij duidelijk is wie daarvoor zorgdraagt.

De kwetsbaarheid dat geleende bedragen vrijwel nooit worden terugbetaald, is in het voorafgaande besproken in het licht van de vaststellingsovereenkomsten. Ook in het kader van getuigenbeschermingsovereenkomsten worden in voorkomende gevallen leningen verstrekt, bijvoorbeeld met het oog op het volgen van een opleiding dan wel het opstarten van een bedrijf. Ook daarvoor geldt dat het in de regel ontbreekt aan inspanningen van de zijde van het Openbaar Ministerie dan wel het TGB met het oog op de aflossing van de leningen. Volgens een van de geïnterviewden is de vraag naar aflossing wel eens onderwerp van gesprek geweest tussen de TGB-officier en het TGB, maar is er verder geen actie ondernomen. Volgens een ander speelt bij het achterwege blijven van inspanningen met het oog op terugbetaling van de geleende bedragen een rol dat iemand de kans krijgt elders duurzaam wortel te schieten zonder schuldenlast. Ook moet worden bedacht dat de mogelijkheid dat de Staat in rechte terugbetaling vordert in de precaire context van getuigenbescherming slechts theoretische betekenis heeft.

Tegen de achtergrond van de praktijk waarin leningen vrijwel nooit worden afgelost en in het algemeen geen inspanningen van de zijde van de Staat worden geleverd met het oog op aflossing, rijst de vraag of de term 'lening' in de overeenkomsten nog wel de lading dekt of dat het in wezen gaat om een verstrekking zonder verplichting tot teruggave. Binnen het Openbaar Ministerie is wel een discussie gevoerd over de typering als 'lening', volgens een respondent ook met het College. Tot verandering van de titel heeft dat echter tot op heden niet geleid.

5.4.3. Samenwerking met het stelsel bewaken en beveiligen

In art. 12 van de Instructie getuigenbescherming is bepaald dat wanneer afstemming is geboden tussen getuigenbescherming en het stelsel bewaken en beveiligen, de afspraken van toepassing zijn die zijn vastgelegd in het Informatieprotocol ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling en afstemming tussen het stelsel getuigenbescherming en het lokale domein van bewaken en beveiligen (hierna: het Informatieprotocol).

Afstemming tussen getuigenbescherming (lees: de TGB-officier en het TGB) en het stelsel bewaken en beveiligen is geboden op het moment dat een te beschermen persoon uit een getuigenbeschermingsprogramma stapt dan wel door een zusterdienst uit een programma wordt gezet. Ervan uitgaande dat de initiële dreiging op dat moment nog steeds bestaat, kan de te beschermen persoon – afhankelijk van de reden van de beëindiging van het programma – in een ander land een nieuwe kans worden geboden, dan wel terechtkomen in het stelsel bewaken en beveiligen. In het Informatieprotocol wordt beschreven op welke wijze de bij het TGB voorhanden zijnde informatie over de te beschermen persoon wordt overgedragen aan het stelsel bewaken en beveiligen. Het delen van informatie is ook nodig als een te beschermen persoon onder getuigenbescherming valt terwijl zijn naasten of andere personen in zijn omgeving onder het stelsel bewaken en beveiligen vallen. Ook dan geldt de procedure uit het Informatieprotocol.

De procedure voor de informatieoverdracht luidt als volgt. Binnen het Openbaar Ministerie informeert de TGB-officier de in het stelsel bewaken en beveiligen verantwoordelijke hoofdofficier over de te beschermen persoon. Daarna informeert op (uitvoerend) politieniveau het TGB de portefeuillehouder conflict- en crisisbeheersing van de regiopolitie (dan wel een daartoe aangewezen functionaris) over de te beschermen persoon. Hierbij wordt de dreigingsinformatie beschikbaar gesteld die noodzakelijk is voor het bepalen van de ernst en waarschijnlijkheid van de dreiging. Indien en voor zover noodzakelijk, wordt de informatieoverdracht mondeling toegelicht. Indien dit door de portefeuillehouder conflict- en crisisbeheersing van het regiokorps wordt gewenst, stelt het TGB een beknopte samenvatting beschikbaar van de door het TGB opgestelde dreigingsanalyse. Indien gewenst en mogelijk, introduceert het TGB de medewerkers van het lokaal domein bewaken en beveiligen bij de te beschermen persoon. Tijdens deze introductie kan de overdracht van verantwoordelijkheden worden toegelicht aan de te beschermen persoon. Binnen het stelsel bewaken en beveiligen wordt vervolgens een actuele dreigingsinschatting opgesteld en worden beveiligingsmaatregelen getroffen. Bij het opstellen van dreigingsanalyses (door het TGB) en dreigingsinschattingen (door het stelsel bewaken en beveiligen) gaan beide diensten autonoom te werk.

Meerdere geïnterviewden gaven aan dat de informatieoverdracht in de praktijk niet goed verloopt. Het TGB is volgens sommige geïnterviewden terughoudend met het delen van informatie met het

stelsel bewaken en beveiligen.[262] Als reden is genoemd dat het TGB zijn methodieken niet prijs wil geven. Het College heeft laten weten dat terughoudendheid ook kan voortvloeien uit het afschermen van informatie waarop een embargo rust, dat wil zeggen informatie die niet zonder meer kan worden gedeeld omdat anders nieuwe veiligheidsrisico's (voor de bron van de informatie) kunnen ontstaan.

Kennelijk heeft ook de CTC zorgen (gehad) over de kwaliteit van de informatieoverdracht. De CTC heeft meerdere keren geadviseerd een informatie- of coördinatiepunt in te richten in de situatie dat zowel het TGB als het stelsel bewaken en beveiligen bij een traject betrokken is. Of dit advies in de praktijk wordt opgevolgd en waar dat informatie- of coördinatiepunt zich dan bevindt, is de onderzoekers niet duidelijk geworden.

Door zaaksofficieren die afspraken willen maken over bijvoorbeeld de aanwezigheid van de getuige op de zitting, wordt een kloof ervaren tussen het stelsel getuigenbescherming en het stelsel bewaken en beveiligen. Het gevoelen is dat men bij getuigenbescherming te maken heeft met één (landelijk) loket waar alles duidelijk is geregeld. Dat is anders bij het stelsel bewaken en beveiligen. Dat stelsel is regionaal georganiseerd. Kennelijk wordt niet in alle arrondissementen door het landelijke politiekorps en het Openbaar Ministerie op dezelfde wijze gewerkt.

Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat het beter zou zijn als er één professionele organisatie zou zijn die verantwoordelijk is voor de bewaking, beveiliging en bescherming. Perikelen met het tijdig en optimaal uitwisselen van informatie tussen beide stelsels zouden daarmee tot het verleden behoren.

5.5. De verlenging, wijziging en beëindiging van de overeenkomst

5.5.1. Inleidende opmerkingen

Getuigenbeschermingsovereenkomsten worden afgesloten voor bepaalde tijd. In de regel is dat een termijn van twee jaren (art. 9 lid 1 Instructie), maar een termijn van drie jaren is ook niet ongebruikelijk.[263] Vóór afloop van die termijn moet door het College worden besloten over het vervolg: zijn er gronden voor verlenging van de overeenkomst, dient de overeenkomst te worden aangepast (zijn andere beschermingsmaatregelen nodig of kunnen bepaalde maatregelen worden teruggeschroefd?) of kan de overeenkomst worden beëindigd?

Het Besluit en de Instructie bevatten voorschriften voor de procedure die voorafgaand aan het besluit van het College moet worden doorlopen. Op onderdelen wijken die voorschriften van elkaar af. De Instructie is in het algemeen gedetailleerder. Dat past bij de 'preambule' die aan de Instructie voorafgaat. Daarin staat dat in de Instructie invulling wordt gegeven aan het in het Besluit gegeven algemene kader.

[262] Deze bevindingen sluiten aan bij het rapport Bewaken en beveiligen, Lessen uit drie beveiligingssituaties, van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, Den Haag 2023, p. 110.
[263] Voor 1 augustus 2018 was in de Instructie alleen bepaald dat getuigenbescherming geschiedt voor bepaalde tijd en dat het Collegebesluit aan een termijn was gebonden (art. 9.1 en art. 6.1 van de Instructie getuigenbescherming die gold van 1 november 2010 tot 1 augustus 2018).

5.5.2. De procedure voor verlenging, wijziging en beëindiging

In het Besluit is vastgelegd dat het TGB een maand voordat de geldigheidsduur van de opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen zal verstrijken aan het College een rapport uitbrengt over de uitvoering van de beschermingsmaatregelen (art. 8 lid 1, eerste volzin, Besluit). In de Instructie wordt dezelfde termijn gehanteerd, alleen is daarin bepaald dat het TGB rapport uitbrengt aan de TGB-officier (art. 9 lid 2, eerste volzin, Instructie).[264]

Wij hebben geen aanknopingspunten gevonden dat binnen het Openbaar Ministerie een werkwijze is ontwikkeld waarbij tijdige besluitvorming over de verlenging van de geldigheidsduur van de overeenkomst wordt bewaakt. De werkprocessen zijn kennelijk niet voldoende toegesneden op het tijdig voorbereiden van de besluitvorming over beëindiging dan wel verlenging van de met de getuige gesloten overeenkomst. Uit het onderzoek is gebleken dat de termijn in verschillende gevallen niet wordt gehaald. De hierdoor opgelopen vertraging verhoogt de kans dat op het moment dat de termijn voor de getroffen beschermingsmaatregelen volgens de overeenkomst verloopt, er nog geen beslissing is genomen over het vervolg. Dat was in ruim de helft van die zaken het geval. In een enkel geval vond de besluitvorming maanden na de datum van expiratie van de overeenkomst plaats. Feitelijk maakt dat voor de getuige, het TGB en de zusterdienst overigens weinig verschil. De beschermingsmaatregelen blijven in de periode dat er geen dekking van een overeenkomst is, in stand. Stilzwijgend neemt de Staat steeds het zekere voor het onzekere. In geval van een geschil dat ontstaat na expiratie van de aanvankelijke duur van de overeenkomst zou in een arbitrageprocedure echter de vraag kunnen rijzen of de getuige zich nog kan beroepen op het in de overeenkomst bepaalde. Het niet tijdig verlengen kan daardoor leiden tot onzekerheid. In de regel zal echter bij het tijdig uitblijven van besluitvorming over de verlenging van de overeenkomst mogen worden aangenomen dat de overeenkomst geacht moet worden stilzwijgend te zijn verlengd voor de periode van de vertraging.

In het rapport dat het TGB aan de TGB-officier uitbrengt, doet het TGB verslag van het verloop van de beschermingsmaatregelen. Ook rapporteert het TGB daarin over de actuele status van de dreiging. Waar in het Besluit staat dat een geactualiseerde dreigingsanalyse onderdeel uitmaakt van het TGB-rapport, is de Instructie minder dwingend. Daarin is bepaald dat het TGB ‘zonodig’ een geactualiseerde dreigingsanalyse kan opstellen (vergelijk art. 8 lid 2, tweede volzin, Besluit en art. 9 lid 2, eerste volzin, Instructie). In de praktijk is dat echter altijd het geval. Het rapport van het TGB bevat een verzoek – in de woorden van het Besluit: een advies – aan het College om de beschermingsmaatregelen voort te zetten, te wijzigen of te beëindigen (vergelijk art. 8 lid 1, tweede volzin, Besluit en art. 9 lid 2, tweede volzin, Instructie). Aangezien in de Instructie de TGB-officier de adressant is van het rapport van het TGB, is in het verlengde daarvan, en dus ook weer in afwijking van het Besluit, in de Instructie bepaald dat de TGB-officier een advies voor het College vervaardigt. De TGB-officier baseert zich in dat advies op het rapport van het TGB “en eventuele andere stukken, bijvoorbeeld een advies van de CTC” (art. 9 lid 3, eerste volzin, Instructie).[265] Uit het onderzoek is gebleken dat de TGB-officier in deze fase de CTC niet om advies vraagt. Op basis van het advies van de TGB-officier beslist het College of de

[264] In art. 9 lid 2 van de oude Instructie werd bepaald dat het TGB – door tussenkomst van de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket – aan het College rapporteert over het verloop van de beschermingsmaatregelen en de actuele status van de dreiging.

[265] Hoewel in de oude Instructie was bepaald dat het TGB door tussenkomst van het hoofdofficier van het landelijk parket rapporteerde aan het College, is er materieel niet veel verschil met de huidige Instructie, omdat in art. 9 lid 3 van de oude Instructie ook was opgenomen dat de officier van justitie bij het landelijk parket (de TGB-officier) op basis van het TGB-rapport het College adviseert.

beschermingsmaatregelen worden verlengd, gewijzigd of beëindigd (art. 9 lid 3, tweede volzin, Instructie).

Indien het College verlenging van de getuigenbeschermingsovereenkomst noodzakelijk acht, gebeurt dat voor bepaalde tijd.[266] Op deze wijze is geborgd dat het Openbaar Ministerie met enige regelmaat via het TGB de vinger aan de pols houdt. De gebruikelijke verlengingstermijn is gelijk aan die van de oorspronkelijke duur van de overeenkomst, dus meestal twee jaar, tenzij beëindiging van de overeenkomst in zicht komt. Dan worden kortere termijnen gehanteerd.

5.5.3. Beëindiging van de overeenkomst

Met instemming van beide partijen

Uit internationale regelgeving en de rechtsvergelijkende schets volgt dat deelname aan een getuigenbeschermingsprogramma is gebaseerd op vrijwilligheid. In die lijn kan de beschermingsovereenkomst worden beëindigd als uit de rapportage van het TGB blijkt dat het treffen van beschermingsmaatregelen niet langer noodzakelijk is. Het TGB en de TGB-officier zullen dan aankoersen op een geleidelijke afbouw en uiteindelijk op een beëindiging van de beschermingsmaatregelen. De zorgplicht brengt mee dat hieraan in samenspraak met de getuige en in samenwerking met de zusterdienst invulling wordt gegeven. De afbouw en beëindiging dienen immers op verantwoorde wijze te worden gerealiseerd. Daarbij zal leidend zijn het belang dat de te beschermen personen verder kunnen gaan met hun elders, in de luwte opgebouwde leven.

In een paar zaken troffen de onderzoekers ondertekende beëindigingsovereenkomsten aan. In die overeenkomsten wordt gerefereerd aan de instemming van het College met de beëindiging. In de beëindigingsovereenkomsten staat dat de getuige in een nieuwe sociale omgeving functioneert en dat hij – in combinatie met de reeds getroffen beschermingsmaatregelen en de gelden die hem in het kader van de beëindigingsovereenkomst zullen toekomen – in staat is zelf verantwoordelijkheid te dragen voor zijn veiligheid. Aan een van de getuigen is voor de rest van zijn leven een maandelijks bedrag ten behoeve van zijn levensonderhoud toegekend. Aan een andere getuige is voor een periode van vijf jaar een jaarlijks bedrag toegekend als bijdrage in de kosten van levensonderhoud en voor het opbouwen van een nieuw bestaan. Ten aanzien van weer een andere getuige zijn – voor zover uit de stukken blijkt – juist geen afspraken gemaakt over het voortzetten van betalingen.

De verschillen duiden op maatwerk. Die verschillen zijn er niet bij alle in de beëindigingsovereenkomsten vastgelegde afspraken. Meer standaard zijn de afspraken dat de verplichting om te zwijgen over het getuigenbeschermingsprogramma ook na de beëindiging van het programma blijft bestaan en dat de getuige in verband met de uitvoering van de beëindigingsovereenkomst gebruik kan maken van de arbitrageregeling. In een paar zaken zijn aanvullende overeenkomsten aangetroffen waarin regelingen zijn opgenomen over aanvullende leningen of uitkeringen. Uit de stukken is niet gebleken dat hierbij de in de Instructie voorgeschreven procedure is gevolgd.

[266] De verlenging voor bepaalde tijd stond niet expliciet vermeld in de Instructie die gold van 1 november 2010 tot 1 augustus 2018.

Eenzijdige beëindiging van de overeenkomst

Een getuigenbeschermingsovereenkomst kan ook voortijdig worden beëindigd. Voortijdige beëindiging geschiedt door opzegging door een van beide partijen. Een eenzijdige opzegging moet schriftelijk geschieden. Voor de getuige betekent dit dat hij schriftelijk zal moeten verklaren dat hij van verdere deelname aan het beschermingsprogramma afziet. Voor de Staat geldt dat de TGB-officier de overeenkomst voortijdig kan beëindigen door schriftelijke opzegging. De TGB-officier kan daartoe overgaan wanneer de getuige de hem in het beschermingsprogramma opgelegde verplichtingen en – door de zusterdienst – gegeven aanwijzingen niet nakomt.

Uit de interviews is gebleken dat de Staat zeer terughoudend is met het voortijdig opzeggen van de overeenkomst. Bij eenzijdige opzegging van de overeenkomst kan de getuige een arbitrageprocedure aanhangig maken. Dat is in de onderzoeksperiode éénmaal gebeurd. De arbiter oordeelde – kort samengevat – dat de Staat in redelijkheid niet tot opzegging had mogen overgaan en dat hij gehouden was veiligheidsmaatregelen te treffen. In andere gevallen waarin de TGB-officier reden zag voor eenzijdige beëindiging, is daarvan uiteindelijk afgezien. Aangegeven is dat dit van doen heeft met het gebrek aan duidelijke wettelijke kaders, in het bijzonder over de vraag waar de zorgplicht van de overheid ophoudt. Om die reden werd de TGB-officier geadviseerd de overeenkomst niet voortijdig te beëindigen. De overheersende opvatting is dat opzegging door de Staat geen beëindiging van de zorgplicht van de Staat impliceert. Die benadering geldt ook voor het geval waarin de getuige de overeenkomst opzegt. Ook als de getuige uit eigen beweging zijn deelname aan het programma beëindigt, voelt de Staat zich niet van de verplichting ontslagen om bij de getuige onder de aandacht te brengen welke risico's aan die stap zijn verbonden, welke maatregelen daartegen zijn geboden en op welke wijze de afbouw het best vorm kan worden gegeven. Idealiter wordt dat in een beëindigingsovereenkomst op schrift gesteld en door beide partijen ondertekend. De onderzoekers hebben daarvan geen voorbeelden aangetroffen. In een geval bevond zich in het dossier een brief waarin de voor de te beschermen persoon te verwachten gevolgen van de opzegging stonden opgesomd. Volgens de brief waren de te verwachten gevolgen aan de desbetreffende persoon voorgehouden. De brief was niet ondertekend.

Enkele respondenten hebben erop gewezen dat bij de huidige stand van zaken de banden tussen beide partijen vrijwel nooit helemaal worden doorgesneden. Daarmee ligt de vraag op tafel wat deze werkelijkheid betekent voor de geloofwaardigheid van het systeem. Wanneer de te beschermen personen in de getuigenbeschermingsovereenkomsten opgenomen verplichtingen tot op zekere hoogte straffeloos kunnen negeren of schenden kan dat afbreuk doen aan het gezag van de Staat in het algemeen en de TGB-officier en het TGB in het bijzonder. Dat wordt vooral problematisch wanneer door het gedrag van de te beschermen persoon de veiligheid van medewerkers van het TGB en de zusterdienst in gevaar komt.

Tegelijkertijd wijst de praktijk erop dat het Openbaar Ministerie zijn zorgplicht in dit soort gevallen ruim uitlegt. Van een minimalistische benadering is geen sprake. Dat sluit aan bij de omvang van de zorgplicht, zoals die blijkt uit Europese rechtspraak. Uit de bevindingen uit hoofdstuk 4 kan worden afgeleid dat de zorgplicht niet zonder meer ophoudt te bestaan bij beëindiging van een getuigenbeschermingsovereenkomst. Zo kan uit het arrest van het EHRM *R.R. tegen Hongarije* worden afgeleid dat de zorgplicht in beginsel ook na beëindiging van het programma blijft voortbestaan indien

er sprake is van een substantiële dreiging tegen het leven.[267] Het bestaan van de zorgplicht is in beginsel gekoppeld aan het (voort)bestaan van de dreiging. In het Handboek van de VN wordt erop gewezen dat de Staat ook na formele beëindiging van de maatregelen een bepaalde vorm van zorg moet betrachten.[268]

Toch is de zorgplicht niet onbegrensd. Dit heeft in de eerste plaats te maken van het gedrag en houding van de te beschermen persoon. Uit internationale bronnen en uit de praktijk in andere landen volgt dat het plegen van strafbare feiten en andere schendingen van de voorwaarden uiteindelijk kan leiden tot beëindiging van het programma. Ook het arrest van het EHRM in de zaak van *A. en B. tegen Roemenië* laat zien dat getuigen een eigen verantwoordelijkheid hebben en van hen mag worden verwacht dat zij meewerken aan veiligheidsmaatregelen en geen handelingen verrichten die hun eigen veiligheid in gevaar kunnen brengen.[269] Hoewel niet elke mate en vorm van eigen schuld voldoende grond zal zijn voor beëindiging, zoals ook naar voren komt uit nationale jurisprudentie, kan van de overheid niet het onmogelijke worden gevergd. Zonder de nodige medewerking van de getuige zijn beschermingsmogelijkheden beperkt(er). Dat geldt des te meer als door het gedrag van de getuige de veiligheid van anderen, zoals medewerkers van het TGB, in gevaar komt. De veiligheid van derden en de maatschappij moeten worden meegewogen bij de beslissing of een beschermingsprogramma kan worden voortgezet. De bevindingen uit hoofdstuk 4 laten daarmee zien dat beëindiging van een beschermingsovereenkomst op initiatief van de Staat wel degelijk denkbaar en soms zelfs noodzakelijk kan zijn. Uit interviews is echter naar voren gekomen dat respondenten door het gebrek aan kaders onvoldoende ruimte zien of voelen om een beëindiging daadwerkelijk door te zetten.

5.6. Overige bevindingen

5.6.1. Afscherming in detentie

Hiervoor is in verschillende paragrafen al besproken welke bevindingen het onderzoek heeft opgeleverd ten aanzien van gedetineerde dealgetuigen. In paragraaf 5.2.3. is uiteengezet dat met de (potentiële) getuige die nog een aantal jaren detentie heeft te ondergaan ook voor de duur van zijn detentie een beschermingsovereenkomst wordt gesloten. Daarin kan worden vastgelegd dat de Staat zich ervoor inspant de veiligheid van de getuige ook in detentie te verzekeren en dat hetzelfde geldt voor de buiten de muren van de inrichting verblijvende partner en kinderen. De met de getuige op dat moment te sluiten beschermingsovereenkomst zal bovendien de contouren moeten bevatten van het perspectief dat de getuige wordt geboden voor de jaren na zijn detentie. Die contouren zullen nader moeten worden ingevuld in de laatste fase van de detentie. Dat kan dan hetzij in de vorm van een nieuwe beschermingsovereenkomst hetzij in de vorm van een vaststellingsovereenkomst (zie paragraaf 5.3.3).

In de contacten met gedetineerde getuigen is extra voorzichtigheid geboden. Voorkomen moet worden dat binnen de penitentiaire inrichting bij andere gedetineerden en inrichtingsmedewerkers het vermoeden wordt gewekt dat een van de gedetineerden met politie en justitie praat. Een en ander resulteert er vaak in dat de getuige in een afgeschermde detentieomgeving wordt opgenomen en

[267] EHRM 4 december 2012, nr. 19400/11 (R.R. e.a. t. Hongarije), *NJ* 2014/84, m.nt. T.M. Schalken.
[268] United Nations Office on Drugs and Crime, 'Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime', New York/Wenen 2008, p 74.
[269] EHRM 2 juni 2020, nrs. 48442/16 en 48831/16 (A. en B. t. Roemenië), par. 130-135.

daardoor in een geïsoleerde positie komt te verkeren. In die situatie behoeft het persoonlijk welzijn van getuige bijzondere aandacht. De psycholoog van het TGB speelt daarbij een belangrijke adviserende rol. Oplossingen kunnen worden gevonden in een al dan niet tijdelijke overplaatsing in een andere detentieomgeving.

In de interviews is voor het persoonlijk welbevinden van een gedetineerde getuige van verschillende kanten aandacht gevraagd. Uit de gesprekken ontstaat het beeld dat politie en justitie zich hier in de loop der jaren meer bewust van zijn geworden en in samenwerking met de Dienst Justitiële Inrichtingen hebben gewerkt aan oplossingen. Een aantal respondenten bevestigt dat het nu beter gaat dan een aantal jaren geleden. Dat geldt ook voor de afscherming van de betrokken advocaten.[270] Wanneer een deal is gesloten en de kluisverklaringen aan het strafdossier zijn toegevoegd, kan dit voor de raadsman die de verdachte in de strafzaak bijstaat, mogelijk anders liggen. Voor de civiele advocaat die de verdachte bijstaat in het getuigenbeschermingstraject, geldt dat echter niet. Hij dient onverkort uit beeld te blijven.

Uit interviews komt naar voren dat advocaten die door het Openbaar Ministerie worden benaderd om in dit soort trajecten actief te zijn, ervaren dat zij door het Openbaar Ministerie en het TGB onvoldoende worden voorgelicht over de veiligheidsrisico's en over het belang van afscherming. Concrete en praktisch bruikbare "tips en tricks" worden volgens respondenten uit de advocatuur nauwelijks gegeven.

5.6.2. Externe toetsing van de overeenkomst

In paragraaf 5.2.3. is de toetsing van de voorgenomen afspraken met een (potentiële) getuige in het kader van getuigenbescherming door de CTC aan de orde gekomen. Daarbij gaat het om een interne toetsing door een commissie van het Openbaar Ministerie, oorspronkelijk vooral bestaande uit leden van het Openbaar Ministerie en politiefunctionarissen, maar in toenemende mate ook met inbreng van externen. Van externe toetsing door een onafhankelijke commissie dan wel een rechter is daarbij geen sprake. De – wel externe – arbiter komt pas in beeld als over de uitvoering van de overeenkomst een geschil ontstaat. Daarbij wordt wel uitleg gegeven aan (bepalingen in) de overeenkomst. De overeenkomst als zodanig ligt daarbij echter niet ter toetsing voor.

Eerder is opgemerkt dat de minister heeft aangekondigd een vorm van onafhankelijke toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst noodzakelijk te achten. Daarbij denkt de minister aan een toetsing door een rechter-commissaris, een andere rechter (die los staat van de strafzaak) of een dynamische toetsing door een onafhankelijke commissie.[271] Dit voorstel sluit aan bij pleidooien in de literatuur om te komen tot een dergelijke vorm van toetsing.[272] Toetsing zou een extra waarborg kunnen vormen tegen disproportionele toezeggingen en tegen discussies in het strafproces over het beschermingstraject.

---

[270] Vgl. ook D.B. Sander e.a., 'De impact van de kroongetuigenregeling op de veiligheid en praktijkvoering van advocaten', Leiden: Universiteit Leiden 2023, p. 48-53.
[271] Kamerbrief van 31 maart 2023, kenmerk 4578940.
[272] Zie onder meer F.W. Bleichrodt en M.C.P. Korten, 'Het onontgonnen terrein van getuigenbescherming', *NJB* 2012/23, p. 1564-1571; M.C.P. Korten, *getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015; S. Janssen, 'De criminele burger in de opsporing: back to the nineties?', in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang. Liber amicorum Tineke Cleiren*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 773.

De vraag naar de invoering van een vorm van externe toetsing raakt aan de inrichting van het stelsel van getuigenbescherming en gaat in zoverre de reikwijdte van dit toezichtonderzoek te buiten.

Uit de interviews en de bestudering van beleidsstukken volgt evenwel dat het onderwerp bij bijna alle respondenten leeft. Uit het dossieronderzoek volgt dat het College zich in 2014 al op het standpunt heeft gesteld dat de praktijk erbij geholpen zou zijn indien er een toets zou kunnen plaatsvinden waarbij de eventuele bovenmatigheid van beschermingsmaatregelen wordt getoetst. In een zaak waarin in de strafzaak veel discussie bestond over de beschermingsmaatregelen, heeft de toenmalige TGB-officier ervoor gekozen de beschermingsovereenkomst zelf, ondanks het ontbreken van een expliciete wettelijke basis daarvoor, aan de rechter-commissaris in de strafzaak ter toetsing op bovenmatigheid voor te leggen. De toetsing door de rechter-commissaris leidde niet tot het oordeel dat het beloningsverbod was overtreden.[273] Deze handelwijze zou hebben bijgedragen aan het beëindigen van de discussie in de strafzaak over eventuele beloningen in het kader van het beschermingstraject.

Respondenten denken verschillend over de wenselijkheid van een externe toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst / vaststellingsovereenkomst. Dat geldt ook binnen het Openbaar Ministerie. Voorstanders wijzen erop dat de toetsing door een rechter dan wel een onafhankelijke commissie oneigenlijke discussies over het beschermingstraject in de strafzaak zou kunnen tegengaan. De toetsing zou volgens hen kunnen worden belegd bij een rechter, niet zijnde de rechter-commissaris in de strafzaak, dan wel bij een onafhankelijke commissie.

Tegenstanders stellen dat door toetsing van de overeenkomst door de rechter-commissaris het beschermingstraject en de strafzaak vermengd zouden kunnen worden. Hierbij wordt evenwel uitgegaan van de premisse dat de toetsing plaatsvindt door de rechter-commissaris in de strafzaak. Dat is echter bepaald geen gegeven. Zoals opgemerkt, wijzen voorstanders juist op de mogelijkheid de toetsing te laten plaatsvinden door een rechter-commissaris, niet zijnde de rechter-commissaris in de desbetreffende strafzaak. Andere geopperde bezwaren zijn dat een rechter weinig kennis van zaken zou hebben op het specialistische terrein van getuigenbescherming. Voorstanders stellen daar tegenover dat het slechts gaat om een toetsing aan bovenmatigheid en dat de toetsing kan plaatsvinden door een gespecialiseerde, landelijke rechter-commissaris.

Ten slotte voeren tegenstanders van een toetsing aan dat getuigenbescherming een dynamisch proces is en dat afspraken vaak pas concreet kunnen worden ingevuld nadat de getuige de detentie heeft ondergaan. Toetsing zou een momentopname inhouden en bij het ontbreken van een totaalpakket beperkte betekenis hebben. Voorstanders wijzen er echter op dat het slechts gaat om toetsing aan het beloningsverbod en dat het voor de beeldvorming en het vertrouwen in het Openbaar Ministerie juist goed zou zijn als sprake zou zijn van een onafhankelijke toetsing. De toetsing zou een dynamisch karakter kunnen krijgen, in die zin dat deze op verschillende momenten in het traject zou kunnen plaatsvinden. Het is niet de bedoeling dat de toetsende instantie op de stoel van de TGB-officier dan wel het TGB gaat plaatsnemen.

[273] Hof Amsterdam 29 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2497, par. 2.1.2.2.5.2; R.A. Hoving, *De kroongetuige in het Passageproces*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 147. De Hoge Raad heeft, zoals al aan de orde kwam in hoofdstuk 3, geoordeeld dat toezeggingen met betrekking tot feitelijke bescherming van getuigen geen voorwerp zijn van een rechterlijke toetsing en heeft zich dan ook niet uitgelaten over de vraag of in de Passagezaak sprake was van ontoelaatbare toezeggingen op het gebied van getuigenbescherming. Zie HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, *NJ* 2019/327, m.nt. J.M. Reijntjes, rov. 8.3.

5.6.3. Rechtsbijstand aan de getuige

De getuige wordt bij de onderhandelingen die worden gevoerd met het oog op het sluiten van een overeenkomst bijgestaan door - in beginsel - een civiele advocaat.[274] De kosten van de civiele advocaat worden – binnen af te spreken grenzen – door de Staat vergoed. De getuige wordt in de regel in het kader van de onderhandelingen over afspraken als bedoeld in art. 226g Sv (de strafvorderlijke deal) dus bijgestaan door een andere advocaat dan de advocaat die bij de onderhandelingen over beschermingsmaatregelen is betrokken. Daarmee tracht het Openbaar Ministerie te bevorderen dat het gaat om gescheiden trajecten. Dat is in lijn met scheiding tussen de verantwoordelijkheden van de TGB-officier enerzijds en de 'dealofficier' anderzijds. Anders dan de strafrechtadvocaat die de getuige bijstaat in de strafvorderlijke deal, blijft de civiele advocaat meestal anoniem en wordt hij of zij alleen betaald voor zijn of haar werkzaamheden met het oog op het sluiten van de getuigenbeschermingsovereenkomst.

De getuige ziet de deal en de bescherming vaak als één pakket. Juist de strikte scheiding tussen de twee trajecten kan volgens een geïnterviewde een bron van miscommunicatie vormen waarop trajecten stuklopen. In de praktijk trekken de advocaten in beide trajecten wel samen op als er problemen ontstaan tussen het Openbaar Ministerie en de getuige, bijvoorbeeld in gevallen waarin de getuige weigert te verklaren omdat volgens hem door het Openbaar Ministerie en/of het TGB in het kader van getuigenbescherming gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Ook komt het voor dat de getuige bijstand inroept van de advocaat die hem in de strafzaak bijstaat – en met wie hij mogelijk een sterkere vertrouwensband heeft dan met de civiele advocaat – in kwesties die in essentie te maken hebben met zijn bescherming. Als de advocaat daarop acteert, leidt zulks in de regel tot weerstand bij het Openbaar Ministerie, omdat daarmee de schotten tussen bescherming en de strafzaak poreus dreigen te worden.

Hier manifesteert zich het spanningsveld tussen het recht op vrije advocaatkeuze en het respecteren van de vertrouwensband tussen de getuige en de advocaat aan de ene kant en veiligheidsbelangen aan de andere kant. Het Openbaar Ministerie doet het liefst 'zaken' met ervaren civiele advocaten die de veiligheid vooropstellen en de aard van de beschermingsovereenkomst als een in essentie civiele overeenkomst in het oog houden. Het gaat om kwetsbare trajecten die in het algemeen met het oog op de veiligheid van alle betrokkenen gebaat zijn bij beslotenheid en geheimhouding. De veiligheid van de strafadvocaat kan in het geding komen als deze bij beide trajecten betrokken zou zijn. Een enkele keer zoekt een advocaat de media op om zich te beklagen over getuigenbescherming. Het is de vraag of de advocaat in een dergelijk geval de veiligheidsrisico's die daarmee gepaard gaan kan overzien. Door geschillen via de media in de openbaarheid te brengen, kan in voorkomende gevallen de veiligheid van de getuige, zijn advocaat én van medewerkers van het TGB in het geding komen.

Het spanningsveld tussen het recht op vrije advocaatkeuze en andere belangen is niet beperkt tot het domein van getuigenbescherming. Ook op andere terreinen is het recht op vrije advocaatkeuze wel beperkt tegen de achtergrond van de specialistische karakter van bijvoorbeeld bepaalde procedures. Een dergelijke beperking van de vrije advocaatkeuze is als zodanig niet ontoelaatbaar.[275]

[274] Zie over de positie van advocaten van kroongetuigen nader D.B. Sander e.a., 'De impact van de kroongetuigenregeling op de veiligheid en praktijkvoering van advocaten', Leiden: Universiteit Leiden 2023.
[275] Vgl. bijvoorbeeld EHRM 26 juli 2002, nrs. 32911/96, 35237/97 en 34595/97 (Meftah e.a. t. Frankrijk), *EHRC* 2002/90, par. 45-48. Te denken valt in dit verband aan het voorbeeld van de civiele cassatiebalie.

In het kader van een arbitrageprocedure is er een geschil geweest over het recht op vrije advocaatkeuze. Die zaak komt in de volgende paragraaf aan de orde.

5.6.4. De arbitrage

Over de uitleg en de uitvoering van de door de Staat met de getuige of een andere te beschermen persoon gesloten overeenkomst kunnen geschillen ontstaan. In de getuigenbeschermingsovereenkomst en de vaststellingsovereenkomst is vastgelegd dat die geschillen met uitsluiting van de gewone rechter dienen te worden voorgelegd aan een arbiter. Daarbij gaat het om een procedure waarbij geheimhouding zoveel mogelijk is geborgd. De gewone civiele rechter blijft dan ook in de regel buiten beeld. Dat kan in uitzonderingsgevallen anders zijn. Als de arbiter in de arbitrageprocedure tot de conclusie komt dat bij de totstandkoming van de overeenkomst sprake is geweest van een wilsgebrek, is de arbiter onbevoegd en zal alsnog de gewone rechter bevoegd kunnen zijn. Voor de wijze waarop de arbitrageprocedure moet worden gevoerd, is een arbitragereglement leidend. Het reglement is in 2006 opgesteld en twee maal gewijzigd, de laatste maal overigens zonder de arbiters daarbij te betrekken. Het reglement is als bijlage gevoegd bij de getuigenbeschermingsovereenkomst en maakt daarvan onderdeel uit. Daarmee deelt het reglement in het geheime karakter van de overeenkomst. Dat lot treft ook de zaken die de arbiter heeft beslecht. De beslissingen van de arbiter zijn om die reden nimmer gepubliceerd.

Geheimhouding

Getuigenbescherming gedijt het best bij geheimhouding. Tegelijkertijd wordt door een betrokken respondent betreurd dat zelfs geheim is dat er een goed functionerend arbitragesysteem is. Ook de advocaat en de getuige kunnen bij het voorbereiden van de arbitrageprocedure belemmeringen ondervinden van het per definitie geheime karakter van de stukken, waaronder het arbitragereglement. Een aantal van de respondenten heeft aangegeven dat meer transparantie over de arbitrage wenselijk is en geen afbreuk hoeft te doen aan de afscherming van concrete trajecten en personen. Zo zou het arbitragereglement aan de advocaat van de getuige moeten kunnen worden verstrekt. Tegengeluiden zijn in dit verband niet vernomen. Omdat de arbitrageprocedure geheim is en geen kennis kan worden genomen van de jurisprudentie, hebben de advocaten vaak onvoldoende zicht op wat zij kunnen verwachten en hoe zij de belangen van hun cliënt het best kunnen behartigen. Ook de arbiter wordt door de strikte geheimhouding belemmerd in zijn contacten met partijen. Het uitgangspunt van geheimhouding lijkt de weg naar een belangenafweging in deze gevallen in de huidige praktijk onnodig te blokkeren.

De procedure

Over de procedure zoals die volgt uit het arbitragereglement zullen wij slechts een paar algemene opmerkingen maken. De arbiter kan enkelvoudig recht doen, maar in gevallen waarin de arbiter het aangewezen acht dat een geschil meervoudig wordt beslecht, kan recht worden gedaan door drie arbiters. In vrijwel alle gevallen doet de arbiter enkelvoudig recht. In het arbitragereglement is zowel voorzien in een arbitraal kort geding als in een arbitrale bodemprocedure.

De zaken

Uit het onderzoek is gebleken dat de arbiter in de aflopen tien jaar acht arbitragezaken heeft behandeld. In meer dan de helft van de zaken ging het om een kort geding. Die acht zaken zijn door

vijf partijen aanhangig gemaakt. Dat betekent dat in 20% van alle in het onderzoek betrokken beschermingsdossiers een arbitrage is gevolgd.

De Staat is in geen enkel dossier een arbitrage gestart. Eén partij heeft zich drie keer tot de arbiter gericht, een tweede partij twee keer en drie andere partijen telkens één keer. In zes gevallen werd de eiser in het ongelijk gesteld en in één geval de Staat. In een ander geval werd de eiser voor een deel in het gelijk gesteld.

De inzet van de gevoerde procedures liep sterk uiteen. Deze variëren van bezwaren tegen de plaats van detentie omdat de getuige zich niet langer veilig voelt in de penitentiaire inrichting waarin hij is gedetineerd, tot bezwaren tegen het opschorten van betalingen en tegen het opzeggen van de overeenkomst omdat de getuige zich naar het oordeel van de Staat niet aan de met hem gemaakte afspraken heeft gehouden. In de zaak over de plaats van de detentie oordeelde de arbiter dat voor overplaatsing objectief geen reden bestond, omdat het TGB had aangegeven dat de veiligheid van de getuige niet in het geding was. In de zaak waarin de Staat betalingen had stopgezet omdat de te beschermen persoon zich niet aan de afspraken hield, wees de arbiter de eis om de Staat te laten terugkomen van zijn beslissing tot stopzetting af. De arbiter oordeelde anders in de hiervoor in paragraaf 5.5.3. besproken zaak waarin de Staat om soortgelijke redenen de beschermingsovereenkomst had opgezegd. Dat ging de arbiter in dat geval te snel. Hij oordeelde dat de Staat om redenen van veiligheid niet tot opzegging van de overeenkomst had mogen overgaan.

De arbiter heeft ook meer procedurele geschillen beslecht op het snijvlak van enerzijds veiligheid en afscherming en anderzijds vrije advocaatkeuze en adequate rechtsbijstandsverlening. Zo is in één zaak betoogd dat de omstandigheid dat de advocaat niet de beschikking heeft over een afschrift van de beschermingsovereenkomst, maar deze overeenkomst uitsluitend op een afgeschermde locatie kan inzien, de rechtsbijstand belemmert. De arbiter oordeelde dat deze – uit een oogpunt van veiligheid getroffen – regeling overlast geeft, maar niet aan een verantwoorde procesvoering in de weg staat. In de zaak waarin het recht op vrije advocaatkeuze in stelling werd gebracht, had de te beschermen persoon zich van rechtsbijstand voorzien die door de zusterdienst – ook hier weer om redenen van veiligheid – niet werd toegelaten tot de te beschermen persoon. De arbiter stelde vast dat het recht op vrije advocaatkeuze in het geding was, maar oordeelde dat de Staat in het licht van de bijzondere omstandigheden van het geval niet gehouden was het contact met de te beschermen persoon te faciliteren.

De arbiter schroomt niet om in zijn beslissingen aandacht te vragen voor de moeilijke positie waarin de getuige zich bevindt. Hij wijst bijvoorbeeld op de relatief eenzame positie die een getuige in een penitentiaire inrichting inneemt. Ook heeft de arbiter overwogen dat de zorgplicht van de Staat mede het welzijn van de te beschermen persoon omvat.

Toetsingscriterium

In het arbitragereglement is opgenomen dat de arbiter recht doet ‘naar de regelen des rechts’ als bedoeld in art. 1054 lid 1 Rv. Dat is niet steeds zo geweest. Uit het onderzoek is gebleken dat de arbiter aanvankelijk recht mocht doen ‘als goede man naar billijkheid’ als bedoeld in art. 1054 lid 3 Rv. De reden voor de wijziging van het toetsingscriterium is niet duidelijk. Het betreft de wijziging die tot stand is gekomen zonder betrokkenheid van de arbiters. Wel is duidelijk dat het aanvankelijke criterium de arbiter meer speelruimte geeft. Daar lijkt gelet op de bijzondere casus waarmee hij wordt

geconfronteerd, wel iets voor te zeggen. Aan de andere kant sluit de 'nieuwe' maatstaf wel aan bij het uitgangspunt in andere arbitrageprocedures, zowel nationaal als internationaal.[276]

Arbitragekosten

In de overeenkomst is een bepaling opgenomen over de vergoeding van kosten die worden gemaakt als een arbitrageprocedure aanhangig wordt gemaakt. Evenals in civiele procedures bij de gewone rechter, is het uitgangspunt dat de in het ongelijk gestelde partij wordt veroordeeld in de proceskosten. In vrijwel alle overeenkomsten is een regeling opgenomen die inhoudt dat de Staat in eerste instantie die kosten voor zijn rekening neemt tot het in de desbetreffende overeenkomst opgenomen maximale bedrag, dat uiteenloopt van een maximum van € 10.000,00 tot € 25.000,00. Uit het onderzoek is gebleken dat de hoogte van een voorschot voor de kosten van een arbitrageprocedure onderhandelbaar is. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de complexiteit van een traject of de persoonlijkheid van de getuige mede bepalend zijn geweest voor de hoogte van de vergoeding. Objectieve argumenten die het verschil in de afgesproken hoogte zouden kunnen verklaren, hebben de onderzoekers niet gevonden. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid is een dergelijk verschil problematisch.

Het gaat om een voorschotregeling. Dat betekent dat als de te beschermen persoon in het ongelijk wordt gesteld, het bedrag dat is voorgeschoten in beginsel in mindering wordt gebracht op betalingen die aan de te beschermen persoon worden gedaan. In een van de zaken werd hier bij de onderhandelingen een punt van gemaakt door de advocaat van de te beschermen persoon. Daarop is de afspraak gemaakt dat in het geval er een arbitragetraject volgt, de arbiter zal worden gevraagd uitspraak te doen over de redelijkheid van het verhaal van de voorgeschoten arbitragekosten. In een enkel geval bevat de overeenkomst geen voorschotregeling, maar is daarin opgenomen dat de arbiter zal worden verzocht de in het ongelijk gestelde partij te veroordelen tot de proceskosten conform het liquidatietarief in civiele zaken.

De onderzoekers hebben uit interviews vernomen dat de arbitragekosten niet bij de in het ongelijk gestelde partij worden verhaald. Als er sprake is van een voorschotregeling, worden die kosten dus niet op betalingen (bijvoorbeeld die voor levensonderhoud) ingehouden. Ook proceskosten waarover de arbiter zich heeft uitgesproken worden niet verhaald. Dat doet denken aan de in paragraaf 5.4.2. gepresenteerde bevinding over het niet terugbetalen van leningen. Met deze bevinding dringt zich de vraag op waarom over de hoogte van het maximale voorschotbedrag nog zou moeten worden onderhandeld en waarom de arbiter wordt verzocht de in het ongelijk gestelde partij te veroordelen tot betaling van de proceskosten. Dat alles krijgt bij de huidige praktijk in hoge mate een fictief karakter.

5.6.5. De TGB-officier

Uit al het voorgaande blijkt dat de TGB-officier op het terrein van de getuigenbescherming een centrale positie inneemt. Binnen het Openbaar Ministerie is de TGB-officier het aanspreekpunt voor het College en voor de leden van het Openbaar Ministerie die in hun taakuitoefening – vaak incidenteel – met dit

[276] H.J. Snijders, *Nederlands arbitragerecht*, Deventer: Kluwer 2018, art. 1054 Rv, aant. 1 en H.J. Snijders, 'art. 1054', in: P. Vlas en T.F.E. Tjong Tjin Tai (red.), Groene Serie Burgerlijke Rechtsvordering, Deventer: Wolters Kluwer 2018, aant. 1.

bijzondere werkveld te maken krijgen. Voor het TGB is de TGB-officier de officier die het gezag over het TGB uitoefent en in die zin ook het centrale aanspreekpunt.

Hoewel het aanbod van zaken goed door één TGB-officier lijkt te kunnen worden verwerkt, vroegen verschillende respondenten aandacht voor de geïsoleerde positie van de TGB-officier. De TGB-officier heeft een portefeuille die sterk afwijkt van die van andere officieren van justitie. In die portefeuille staat het belang van bescherming centraal, dat kan botsen met belangen van de opsporing en vervolging van georganiseerde criminaliteit. Die belangen van opsporing en vervolging wegen voor het Openbaar Ministerie van nature zwaar en het tegengas geven vanuit beschermingsoptiek kan worden gezien als het strooien van zand in de raderen. Dit kan de TGB-officier in een eenzame positie manoeuvreren.

Verschillende respondenten gaven aan dat het gelet op de bijzondere aard van het werk wenselijk is de beschermingsportefeuille breder te beleggen. Een verbreding zou ook de kwetsbaarheid van de organisatie verminderen. Als de TGB-officier een andere functie gaat uitoefenen, verdwijnt in één klap een brok ervaring en kan de opvolger in diverse opzichten bij wijze van spreken het wiel opnieuw gaan uitvinden. Dit effect wordt verstrekt door de ontoereikende dossiervorming op het terrein van getuigenbescherming. Een enkele respondent vertelde dat het voor het TGB altijd wennen is als er een nieuwe TGB-officier komt. De bescherming van getuigen is een vak apart en staat ver af van de opsporing.

In paragraaf 5.3.2. zijn de bevindingen besproken die het onderzoek heeft opgeleverd over het onderhandelingsproces dat de TGB-officier voert met de getuige. Gebleken is dat de aanpak per TGB-officier verschilt. De één onderhandelt in beginsel niet en geeft vooral te kennen welke de voorwaarden zijn, de ander heeft wat meer bereidheid om mee te bewegen met wensen van de getuige. De TGB-officier is niet speciaal opgeleid om onderhandelingen te voeren en krijgt te maken met advocaten voor wie dat wel gesneden koek is. De TGB-officier kan in de onderhandelingen ook te maken krijgen met (potentiële) getuigen met een gecompliceerde persoonlijkheidsstructuur, waarbij volgens respondenten het risico bestaat dat de getuige de officier van justitie in de strafzaak en de TGB-officier tegen elkaar uit probeert te spelen. Bij de ene getuige gaat het sluiten van een overeenkomst makkelijker dan bij de andere getuige. De onderhandelingen kunnen soms lang duren. Dat zet spanning op de relatie tussen de te beschermen persoon en het Openbaar Ministerie. Het is ook voorgekomen dat wrijving ontstond tussen de TGB-officier en het TGB, dat in die gevallen volgens een respondent een striktere lijn voorstond dan de TGB-officier.

Wat betreft de inhoud van de onderhandelingen is er geen vast beleid. Op basis van het onderzoek rijst de indruk dat dit ook geldt voor de wijze waarop de financiële bijdragen die aan de getuige worden toegekend, worden berekend. Zolang er geen duidelijke wettelijke kaders zijn, blijft dat voor elke TGB-officier pionieren. Wel vindt in voorkomende gevallen overleg met de landsadvocaat plaats, maar een vaste reflectiepartner binnen het Openbaar Ministerie is niet georganiseerd, hoewel daaraan wel behoefte bestaat. Als de voorganger van een TGB-officier nog binnen het landelijk parket, althans binnen het Openbaar Ministerie werkzaam is, kan deze worden geraadpleegd, maar deze mogelijkheid is daarmee afhankelijk van de toevallige omstandigheid waar de betrokken voorganger werkzaam is. Hierbij moet ook worden bedacht dat de druk op de TGB-officier vanuit de eigen organisatie hoog kan zijn. De opsporingsbelangen bij het kunnen gebruiken van kluisverklaringen kunnen groot zijn. Een reflectiegroep ten aanzien van de belangrijke beslissingen die de TGB-officier in dit verband moet

nemen, ook in gevallen waarin wordt overwogen een beschermingsprogramma te beëindigen, is nog niet van de grond gekomen.

De TGB-officier staat er vaak alleen voor. Weliswaar wordt de TGB-officier ondersteund door een beleidsmedewerker en bij afwezigheid vervangen door een collega-officier met een andere portefeuille, maar uiteindelijk heeft de TGB-officier de exclusieve, meest actuele kennis en is hij verantwoordelijk. Zolang er sprake is van een getuigenbeschermingsovereenkomst is er in de uitvoering veel contact met de teamleider van het TGB. Dat is anders in geval van een vaststellingsovereenkomst. Dan komt het TGB slechts ad hoc in beeld, bijvoorbeeld om het transport van de getuige naar de zittingszaal te faciliteren.

6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

6.1. Inleiding

Op grond van de bevindingen van het onderzoek kunnen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Die conclusies en aanbevelingen moeten worden begrepen tegen de achtergrond van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad zoals omschreven in art. 122 Wet RO. Daarin is neergelegd dat indien naar het oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, hij de minister daarvan in kennis kan stellen. Getuigenbescherming betreft een terrein dat nauwelijks door wettelijke voorschriften wordt bestreken. Het is bovendien een terrein waarop afspraken worden gemaakt die uitmonden in resultaten die diep ingrijpen in het leven van mensen. Die afspraken worden in beginsel niet getoetst door een rechter of een onafhankelijke commissie.

De combinatie van het ontbreken van een concreet wettelijk kader en het ontbreken van een toetsing door een rechter dan wel een onafhankelijke commissie maakt dat het werk van het Openbaar Ministerie in dit domein veelal het karakter heeft van solitair pionierswerk. In een restrictieve uitleg van art. 122 RO zou het ontbreken van concrete wettelijke voorschriften kunnen betekenen dat de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad sterk aan betekenis inboet. Als er geen wettelijke voorschriften zijn, zal zich immers niet de situatie kunnen voordoen waarin het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. In een minder restrictieve benadering, die niet alleen aan dit rapport ten grondslag ligt, maar ook in eerdere toezichtrapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot uitgangspunt is genomen, worden bijvoorbeeld ook verdragsbepalingen en instructies van het College in de toetsing betrokken.

Tegen deze achtergrond is als centrale onderzoeksvraag geformuleerd in hoeverre het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften, waaronder begrepen verdragsrechtelijke voorschriften, algemene rechtsbeginselen, algemene maatregelen van bestuur, richtlijnen en (andere) instructies, op het gebied van de bescherming van getuigen naar behoren handhaaft of uitvoert.

6.2. De inkadering van de zorgplicht

Op grond van (onder meer) art. 2, 3 en 8 EVRM hebben de lidstaten de plicht het recht op leven en lichamelijke integriteit van burgers te beschermen. Hieruit vloeit de bijzondere zorgplicht van de overheid voort om getuigen in strafzaken, die door het afleggen van een verklaring medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten, te beschermen. Op nationaal niveau is de wettelijke basis voor getuigenbescherming gelegen in art. 226l Sv, waarin is bepaald dat de minister van Justitie en Veiligheid specifieke maatregelen kan treffen voor de bescherming van getuigen. De verantwoordelijkheid voor getuigenbescherming berust bij het Openbaar Ministerie. De praktische uitwerking van getuigenbescherming is te vinden in het Besluit getuigenbescherming en de Instructie getuigenbescherming. Beide regelingen bevatten vrijwel uitsluitend bepalingen van procedurele aard, bijvoorbeeld over het besluitvormingsproces. Inhoudelijke bepalingen over mogelijke beschermingsmaatregelen, verplichtingen van de getuige en gronden voor beëindiging van een

getuigenbeschermingsprogramma ontbreken nagenoeg. Daarvoor is de praktijk vooral aangewezen op rechtspraak van het EHRM en internationale '*soft law*'. In de internationale '*soft law*' wordt het belang benadrukt van een goede inbedding van de procedure en de inhoud van beschermingstrajecten in wetgeving of beleid.

Wat betreft de aanvang van de zorgplicht volgt uit jurisprudentie van het EHRM dat de Staat effectieve beschermingsmaatregelen dient te nemen zodra sprake is van een daadwerkelijke en onmiddellijke (levens)dreiging waar de Staat van op de hoogte is of had moeten zijn. Niet elk (beweerdelijk) veiligheidsrisico vergt politie-ingrijpen. Er dienen daadwerkelijk indicaties te zijn dat sprake is van "*a sufficiently serious and immediate danger*". Bij het vaststellen van de beschermingsmaatregelen heeft de Staat een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Veelal is sprake van een combinatie van feitelijke beschermingsmaatregelen en financiële hulpmaatregelen. De hoogte van de financiële ondersteuning aan (kroon)getuigen is een factor die door het EHRM wordt meegewogen bij de beoordeling of het gebruik van de verklaring van (kroon)getuigen in strafzaken in overeenstemming is met het recht op een eerlijk proces in de zin van art. 6 EVRM, omdat verklaringen die zijn afgelegd in ruil voor bepaalde voordelen vragen kunnen oproepen over de betrouwbaarheid van die verklaringen.

Beschermings- en hulpmaatregelen kunnen worden afgebouwd indien de dreiging (voldoende) is afgenomen. Ook als de dreiging onverminderd aanwezig is, zijn situaties mogelijk waarin het getuigenbeschermingsprogramma wordt beëindigd. Allereerst kan dat het geval zijn doordat de getuige om hem moverende redenen deelname aan het programma opzegt. Een dergelijke opzegging is mogelijk doordat getuigenbeschermingsprogramma's zijn gebaseerd op vrijwillige deelname. Dit vloeit ook voort uit de beginselen van persoonlijke autonomie en zelfbeschikking. Daarnaast is beëindiging onder omstandigheden ook denkbaar zonder instemming van de getuige. Het handelen of nalaten van de getuige kan de uitvoering van beschermingsmaatregelen *de facto* onmogelijk maken of de veiligheid van anderen dusdanig in gevaar brengen dat het voortzetten van het programma onverantwoord is. Die lastige afweging van belangen kan ertoe leiden dat een programma tussentijds wordt beëindigd. Het beëindigen van het beschermingsprogramma in een situatie waarin nog onverkort een dreiging bestaat, betekent niet zonder meer dat van een resterende zorgplicht van de Staat geen sprake meer is. De Staat zal in dergelijke gevallen moeten zoeken naar redelijke alternatieven, bijvoorbeeld het bieden van bescherming in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen of het beschikbaar stellen van een tegemoetkoming waarmee de getuige zelf in zijn bescherming kan voorzien.

In hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan het juridisch kader ten aanzien van getuigenbescherming in de Verenigde Staten, Italië, Duitsland, België, Canada en Australië. Anders dan in Nederland, zijn in bijna alle besproken landen de verplichtingen van de getuige, de mogelijke beschermings- en hulpmaatregelen en gronden voor beëindiging van beschermingsmaatregelen opgenomen in de wet. De beslissing over opname in een getuigenbeschermingsprogramma wordt in Italië, Duitsland, Canada en Australië door een andere instantie genomen dan de instantie die verantwoordelijk is voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Hoewel de scheiding tussen getuigenbescherming enerzijds en opsporing anderzijds ook in Nederland organisatorisch is onderkend door een speciaal aangewezen officier van justitie louter te belasten met getuigenbescherming – en dus niet met opsporing – maakt deze officier van justitie wel deel uit van het Openbaar Ministerie en is de leiding van het Openbaar Ministerie, het College van procureurs-generaal, beslissingsbevoegd. In een aantal landen is getuigenbescherming in het bestuursrecht ingebed en kan de getuige in bezwaar en beroep

tegen een weigering tot opname in of beëindiging van het programma, terwijl in Nederland geen bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat. Tot slot wordt in verschillende landen meer transparantie betracht ten aanzien van getuigenbescherming dan in Nederland, niet alleen door de hoofdlijnen daarvan in wetgeving op te nemen, maar ook door publicatie van jaarverslagen en andere informatie op websites van de overheid.

6.3. Beantwoording van de onderzoeksvraag; conclusies

6.3.1. Inleiding

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag nemen wij de wettelijke taakverdeling, waarbij de officier van justitie onder verantwoordelijkheid van het College het gezag heeft over het onderdeel van de landelijke eenheid van de politie dat is belast met getuigenbescherming, tot uitgangspunt. Gelet op de reikwijdte van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, ligt het niet in de rede voorstellen te doen die strekken tot een wijziging van de wettelijke taakverdeling. Het toezichtonderzoek is immers gericht op de vraag in hoeverre het Openbaar Ministerie zijn wettelijke taken naar behoren uitvoert en niet op de vraag of die wettelijke taakverdeling aanpassing behoeft.

Wel moet op grond van de rechtsvergelijkende schets van zes landen worden geconstateerd dat Nederland zich wat de taak van het Openbaar Ministerie op het terrein van getuigenbescherming betreft in een uitzonderingssituatie bevindt. In die landen is de verantwoordelijkheid voor getuigenbescherming in de regel bij andere organisaties belegd. Uit de interviews is naar voren gekomen dat, ook binnen het Openbaar Ministerie, verschillend wordt gedacht over de vraag of de aan het Openbaar Ministerie toebedeelde verantwoordelijkheid voor getuigenbescherming past bij de (hoofd)taken van het Openbaar Ministerie. Het werk van de TGB-officier staat inhoudelijk ver af van het reguliere werk van het Openbaar Ministerie. Voorstanders van een stelselwijziging wijzen erop dat in het huidige stelsel de schijn van belangenverstrengeling bestaat, omdat het College de beslissingen neemt in trajecten die zowel de opsporing als de bescherming betreffen. Door de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van getuigenbescherming elders te beleggen, zouden de schijn van belangenverstrengeling aan de zijde van het Openbaar Ministerie enerzijds en (vermeende) onderhandelingsruimte aan de zijde van de kroongetuige anderzijds kunnen worden verminderd. Daarmee kunnen oneigenlijke discussies in de strafzaak waarin de getuige verklaart, worden tegengegaan. Voorstanders van het huidige stelsel wijzen op de ervaring die door het Openbaar Ministerie met getuigenbescherming is opgedaan, de kennis van het Openbaar Ministerie met de dynamiek van het strafproces, de wijze waarop het gezag over de politie in de Nederlandse wetgeving is belegd en het belang van een magistratelijk perspectief.

De vraag of het wenselijk is de huidige bevoegdheidsverdeling te handhaven, laten wij verder rusten. Deze vraag zal bij de discussie over de vormgeving van het stelsel van getuigenbescherming onder ogen kunnen worden gezien. Daarbij zal dan ook de verhouding tot het stelsel bewaken en beveiligen (te zijner tijd: het stelsel beveiligen van personen) moeten worden betrokken. Investeringen in samenwerking op operationeel niveau tussen het TGB en degenen die belast zijn met bewaken en beveiligen, bijvoorbeeld ten aanzien van het opstellen van dreigingsanalyses en -inschattingen, zouden kunnen bijdragen aan een meer consistente en effectieve aanpak van dreigingen.

Ten slotte zal, ingeval de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van getuigenbescherming bij het Openbaar Ministerie blijft berusten, beoordeeld moeten worden of de introductie van enigerlei vorm

van toezicht in individuele zaken aangewezen is. In hoofdstuk 1 is opgemerkt dat de minister van Justitie en Veiligheid heeft aangekondigd een vorm van onafhankelijke toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst noodzakelijk te achten. Daarbij denkt de minister aan een toetsing door een rechter-commissaris, een andere rechter (die los staat van de strafzaak) of een dynamische toetsing door een onafhankelijke commissie.[277] Toetsing zou een extra waarborg kunnen vormen tegen disproportionele toezeggingen en een (extra) dam kunnen opwerpen tegen discussies in het strafproces over het beschermingstraject. Een verdere verkenning van dit onderwerp gaat echter het bestek van dit onderzoek te buiten.

In het onderzoek is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen. Deze aandachtspunten hebben geresulteerd in aanbevelingen. Voorafgaand aan de aanbevelingen wordt een aantal conclusies weergegeven. In de conclusies en aanbevelingen hebben wij ons geconcentreerd op de aandachtspunten die betrekking hebben op de wijze waarop het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak op het gebied van getuigenbescherming de 'wettelijke' voorschriften handhaaft of uitvoert. Ook komen enkele randvoorwaarden voor een deugdelijke taakuitoefening aan bod.

6.3.2. Taakuitoefening zonder duidelijke kaders

Uit het feit dat een getuige zich in een levensbedreigende situatie bevindt of zal gaan bevinden ten gevolge van zijn medewerking aan de opsporing en vervolging vloeit voor de Staat een bijzondere zorgplicht voort met het oog op het bevorderen van de fysieke veiligheid van de getuige. De zorgplicht behelst een inspanningsverplichting en niet een resultaatsverplichting. Voor het antwoord op de vraag of de bescherming van een getuige daadwerkelijk effectief kan zijn is ook het gedrag van de getuige van wezenlijk belang. Ook de getuige heeft in dit verband een verantwoordelijkheid.

Dit toezichtonderzoek heeft zich uitgestrekt tot de taakuitoefening van het Openbaar Ministerie en niet tot de feitelijke toepassing van de bescherming door het TGB. Op basis van dit onderzoek kan dan ook niet de vraag worden beantwoord of de overheid zich in alle individuele getuigenbeschermingstrajecten afdoende heeft gekweten van zijn inspanningsverplichting op grond van de genoemde bepalingen. De betrokkenheid van het Openbaar Ministerie concentreert zich in de voorfase op de vraag of de getuige in aanmerking komt voor een getuigenbeschermingsprogramma, bij de totstandkoming van een overeenkomst op de daarin te maken afspraken, ingeval zich een conflict/calamiteit voordoet op de vraag welke gevolgtrekkingen daaraan moeten worden verbonden en in de eindfase of er gronden bestaan voor beëindiging van de getuigenbeschermingsovereenkomst en, zo ja, op welke wijze afbouw moet plaatsvinden.

Wij hebben geen aanknopingspunten gevonden dat het Openbaar Ministerie bij de uitvoering van deze taken in zijn algemeenheid de zorgplicht op dusdanig restrictieve wijze uitlegt dat het daarmee in strijd handelt met de art. 2, 3 en/of 8 EVRM. Van een minimalistische invulling van de zorgplicht is in zijn algemeenheid geen sprake.

Het ontbreken van duidelijke kaders zien wij als belangrijkste knelpunt voor een goede taakvervulling van het Openbaar Ministerie. In wet- en regelgeving zijn geen concrete kaders gegeven voor de beantwoording van de vraag welke afspraken met een getuige kunnen worden gemaakt in het kader

[277] Kamerbrief van 31 maart 2023, kenmerk 4578940.

van de bescherming van zijn fysieke veiligheid. Daarmee is de invulling van de zorgplicht goeddeels aan de praktijk overgelaten. De TGB-officier en de getuige en zijn advocaat hebben onvoldoende houvast bij het voeren van onderhandelingen over de inhoud van de overeenkomst. Dit leidt tot onduidelijkheid en kan leiden tot rechtsongelijkheid.

In vergelijking met andere landen loopt Nederland met het ontbreken van normerende regelgeving uit de pas. Het ontbreken van duidelijke kaders is temeer problematisch omdat een getuigenbeschermingsprogramma niet alleen betekent dat concrete beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen die ertoe strekken dat de getuige niet traceerbaar is, maar ook dat de getuige en eventuele gezinsleden een weg moet worden geboden om duurzaam invulling te geven aan een toekomstig bestaan elders. Daarmee zijn kosten gemoeid. Het maakt groot verschil welke uitgangspunten gelden voor het vaststellen van de hoogte van de aan de getuige te verstrekken tegemoetkoming. Geldt daarvoor een basisniveau, bijvoorbeeld ter hoogte van een bijstandsuitkering of minimumloon? Moet verschil worden gemaakt tussen de levensstandaarden van de getuigen voordat zij in een beschermingsprogramma worden opgenomen? Alleen al op een zo wezenlijk onderdeel als het bepalen van de kosten van levensonderhoud ontbreken duidelijke maatstaven en zijn verschillen zichtbaar in de gemaakte afspraken. Vooral in vaststellingsovereenkomsten die de Staat met getuigen sluit in gevallen waarin een getuige niet geschikt of bereid is zich te houden aan de beperkingen van een beschermingsprogramma, hebben wij soms forse verschillen aangetroffen. Dat geldt ook voor de omvang van het voorschot voor de vergoeding van de arbitragekosten. De hoogte daarvan is mede afhankelijk van de opstelling van de advocaat van de getuige. Een rechtvaardiging voor de verschillen op een zo precair gebied als de rechtsbescherming is niet gevonden.

In de Instructie getuigenbescherming heeft het College richting gegeven aan het proces van besluitvorming ten aanzien van getuigenbescherming. Handvatten voor de concrete invulling van de zorgplicht en daarmee voor beantwoording van de hier gestelde vragen levert de Instructie niet op. Daarbij is een extra complicatie dat op het moment waarop de getuigenbeschermingsovereenkomst wordt gesloten in de regel niet duidelijk is in welk land de getuige zal worden geplaatst, laat staan dat op dat moment al duidelijk is of de zusterdienst die de getuige te zijner tijd van het TGB overneemt uit de voeten kan met de tussen de Staat en de getuige gemaakte afspraken. Het ontbreken van kaders wreekt zich niet alleen in de voorfase, maar ook bij de beoordeling of de beschermingsmaatregelen kunnen worden afgebouwd of beëindigd in gevallen waarin de getuige zich niet aan de afspraken houdt.

Wij concluderen dat het ontbreken van duidelijke kaders het belang van rechtszekerheid schaadt, het risico van rechtsongelijkheid impliceert en een nadelige invloed kan hebben op de voortgang van kroongetuigentrajecten en op de begrenzing van de zorgplicht. Het gebrek aan duidelijke kaders werkt bovendien discussies over vermeende beloning van getuigen in het daarvoor in beginsel niet geëigende strafproces in de hand. De minister van Justitie en Veiligheid heeft in dit verband nadere regelgeving aangekondigd. Die achten wij voor het Openbaar Ministerie van groot belang om op een adequate manier invulling aan de zorgplicht te kunnen geven. Aangezien de veiligheidsmaatregelen die getroffen moeten worden van zaak tot zaak verschillen, zal ruimte moeten blijven bestaan voor maatwerk. De uitgangspunten zouden wel in algemene zin kunnen worden vastgelegd in een (wettelijke) regeling. Het idee van aan te passen ‘pakketten’ spreekt de meeste geïnterviewden met wie dit is besproken wel aan. Wellicht kan ten aanzien van de financiële afspraken een boven- en een ondergrens worden aangegeven. In ieder geval moeten financiële bijdragen of leningen geoormerkt/geëtiketteerd zijn en

is het raadzaam bijdragen in het levensonderhoud periodiek en niet in één keer uit te keren. Het doen van betalingen zou daarbij afhankelijk kunnen worden gesteld van de concrete inspanningen die op basis van de afspraken door de te beschermen persoon moeten worden verricht. Het is van belang dat deze kaders ook zien op de mogelijkheid van versobering van de maatregelen dan wel van afbouw in die gevallen waarin de getuige de gemaakte afspraken in ernstige mate schendt. De zorgplicht van de Staat is niet onbegrensd en de grenzen daarvan komen onder meer in zicht als de getuige zich op dusdanige wijze gedraagt dat de veiligheid van medewerkers van het TGB of van de zusterdienst in gevaar komt.

6.3.3. Het voortraject

Termijnen in de Instructie getuigenbescherming worden niet altijd gehaald. Verschillende respondenten ervaren bij dealtrajecten de duur van de trajecten totdat de afspraak als bedoeld in art. 226g Sv én de afspraak over bescherming tot stand zijn gekomen als onwenselijk lang. Ook de omstandigheid dat ten aanzien van de potentiële dealgetuige en zijn of haar gezin een dreigingsanalyse wordt gemaakt door het TGB en dat ten aanzien van de rest van de familie en naasten van de getuige een dreigingsinschatting wordt gemaakt in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen draagt niet bij aan een voortvarende en consistente afdoening. De omstandigheid dat besluitvorming van het College nodig is alvorens een dreigingsanalyse kan worden aangevraagd, kan eveneens vertragend werken. In algemene zin kan worden geconcludeerd dat een lange duur van besluitvorming risico's kan meebrengen voor de potentiële getuige en zijn omgeving. In sommige gevallen kan vertraging in het besluitvormingstraject ook betekenen dat (nog) niet kan worden ingegrepen teneinde de dreiging die uitgaat van een crimineel samenwerkingsverband ten opzichte van derden te verminderen. Langdurige onderhandelingen bergen ook het risico in zich dat spanningen tussen de getuige en het Openbaar Ministerie toenemen. Gelet op deze omstandigheden en in het licht van Europese rechtspraak is het zaak het proces van besluitvorming te stroomlijnen en te bekorten.

In de loop van de tijd is de aandacht voor aspecten van bescherming van de veiligheid van de getuige en zijn eventuele gezinsleden in het voortraject toegenomen. Die toegenomen aandacht heeft er onder meer toe geleid dat in een eerder stadium nadrukkelijk onderzoek wordt gedaan naar de haalbaarheid van bescherming. Daardoor kan worden voorkomen dat druk op onderhandelingen in het kader van getuigenbescherming toeneemt in een geval waarin afspraken als bedoeld in art. 226g Sv (de strafvorderlijke deal) tot stand zijn gekomen en de opsporingsbelangen groot zijn. Het is in lijn met deze 'beweging naar voren' om de CTC al in een vroeg stadium bij de te maken afwegingen te betrekken. In de huidige praktijk worden overeenkomsten die betrekking hebben op getuigenbescherming als zodanig niet voorgelegd aan de CTC. Het onderzoek heeft uitgewezen dat in CTC-verband wel regelmatig aandachtspunten voor getuigenbescherming zijn besproken op vergaderingen waarin concepten voor de strafvorderlijke 'dealovereenkomst' voorlagen. De vaak op een veel later moment afgesloten definitieve beschermingsovereenkomst week in sommige gevallen significant af van hetgeen eerder in de CTC is besproken.

In art. 1.2 sub a van de Instructie is bepaald dat personen die door eigen handelen verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de dreiging niet in aanmerking komen voor het stelsel getuigenbescherming. Deze bepaling is in het licht van de Europese rechtspraak kwetsbaar. Noch in de jurisprudentie noch in het onderzoek naar de praktijk van getuigenbescherming in de onderzochte periode zijn echter

aanknopingspunten gevonden dat de zorgplicht in dergelijke gevallen daadwerkelijk zo eng wordt opgevat als art. 1.2 van de Instructie tot uitgangspunt neemt.

In deze voorfase is het vastleggen van het verloop van de gesprekken en de voorbereiding van de besluitvorming van belang, juist op een terrein waarop zo weinig gereguleerd is en zoveel op het spel staat. Uit het onderzoek volgt dat de verslaglegging en dossiervorming tekortschieten. Het verloop van de onderhandelingen wordt niet structureel gejournaliseerd.

6.3.4. De overeenkomst

De getuigenbeschermingsovereenkomst is voor de buitenwereld met mystiek omgeven. Doordat de inhoud geheim is en de kaders voor de te maken afspraken niet kenbaar zijn uit wet- en regelgeving, ontstaat ruimte voor speculatie, bijvoorbeeld over verkapte beloningen. Die speculatie vindt onder meer in strafprocedures plaats, in zaken waarin de getuige verklaart. Dat is een verkeerd podium voor een discussie over beschermingsmaatregelen.

Wij hebben geen aanknopingspunten aangetroffen die steun kunnen bieden aan de stelling dat er de afgelopen tien jaar sprake is geweest van 'gekochte' verklaringen. Ook is in de onderzoeksperiode in zijn algemeenheid niet gebleken dat aan de beschermingskant meer wordt aangeboden naarmate het opsporingsbelang groter is. De dreiging en de benodigde veiligheidsmaatregelen lijken leidend bij het bepalen van de inhoud van de beschermingsovereenkomst en niet de waarde van de verklaringen, al is er binnen dat kader wel ruimte voor onderhandelingen en zijn er mede daardoor ook verschillen in uitkomst. De voorzieningen worden in het algemeen sober gehouden om de te beschermen personen te motiveren zo snel mogelijk op eigen benen te staan. Over de betekenis van opname in een getuigenbeschermingsprogramma voor de vrijheid van de getuige en zijn omgeving mag niet te licht worden gedacht.

In de onderzoeksperiode zijn geen gevallen aangetroffen waarbij betalingen niet konden worden gerelateerd aan de twee subdoelen van getuigenbescherming, te weten het voorkomen dat de getuige in het bijzonder door zijn oude omgeving kan worden getraceerd en het behulpzaam zijn bij het opbouwen van een nieuw bestaan. Veel bepalingen zijn betrekkelijk standaard. Dat laat onverlet dat er verschillen zijn aan te wijzen waarvoor wij geen rechtvaardiging hebben gevonden en die slechts te verklaren lijken door het (te) vrije speelveld van de onderhandelingen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de hoogte van een voorschot ten aanzien van de kosten van een mogelijke arbitrageprocedure. In gevallen waarin de getuige niet wordt opgenomen in een beschermingsprogramma maar waarin een vaststellingsovereenkomst wordt gesloten, is er nog meer verscheidenheid in afspraken zichtbaar.

Als op voorhand al bekend is dat de getuige niet geschikt is om na zijn detentie in een getuigenbeschermingsprogramma te worden opgenomen en de inschatting is dat de getuige en diens kerngezin ook zonder dat programma een veilige toekomst tegemoet kunnen zien, wordt afgesproken dat (ruim) vóór het einde van de detentie een geactualiseerde dreigingsanalyse wordt opgemaakt. Die afspraak zou naar ons oordeel standaard in een overeenkomst moeten worden vastgelegd nog voordat de kluisverklaringen in de strafzaak worden ingebracht. In die overeenkomst kan dan tevens worden vastgelegd dat de getuige te zijner tijd in zijn eigen veiligheid zal voorzien en dat de Staat hem daarbij zal helpen door bijvoorbeeld mee te werken aan een vertrek naar het buitenland en het bieden van financiële steun (vaststellingsovereenkomst). Bij het aangaan van vaststellingsovereenkomsten past

een terughoudende benadering, omdat daaraan het bezwaar kleeft van schijnveiligheid. Met het oog op het voorkomen van irreële verwachtingen, zullen ook de contouren van de vaststellingsovereenkomst al in een vroeg stadium moeten worden vastgelegd. Wanneer het einde van de detentie in zicht komt, kunnen die afspraken verder worden geconcretiseerd.

6.3.5. De uitvoering, verlenging en beëindiging van de overeenkomst

Na de totstandkoming van de overeenkomst is de uitvoering daarvan in essentie in handen van het TGB en de zusterdienst; het Openbaar Ministerie blijft daarbij op afstand. Wel rust op de TGB-officier de verantwoordelijkheid tijdig zorg te dragen voor besluitvorming ten aanzien van de verlenging van de doorgaans voor de duur van twee jaren gesloten overeenkomsten. Uit het onderzoek komt naar voren dat aan deze verantwoordelijkheid onvoldoende invulling wordt gegeven. Verlenging vindt in veel gevallen te laat plaats. Een systeem om tijdig te attenderen op de noodzaak van besluitvorming over het al dan niet verlengen van de overeenkomst lijkt te ontbreken. Voor de getuige betekent dat overigens niet dat de beschermingsmaatregelen in de tussentijd vervallen.

In de overeenkomsten, zowel getuigenbeschermingsovereenkomsten als vaststellingsovereenkomsten, worden wel afspraken gemaakt over het verstrekken van leningen die bijvoorbeeld bedoeld zijn voor de aankoop van een woning, het volgen van een opleiding of het opzetten van een bedrijf. Geleende bedragen worden echter – op een enkele uitzondering na – niet terugbetaald. Wel komt het sporadisch voor dat zakelijke zekerheid aan een verstrekte lening wordt verbonden. Uit het onderzoek is gebleken dat er in de regel geen inspanningen worden verricht met het oog op de aflossing van bedragen die uit hoofde van leningen zijn verstrekt. Hetzelfde geldt ten aanzien van het effectief controleren van de doelmatigheid van bestedingen in gevallen waarin in het kader van een vaststellingsovereenkomst geoormerkte bedragen worden verstrekt. Voor dit aspect van uitvoering lijkt organisatorisch onvoldoende aandacht te bestaan. Binnen het Openbaar Ministerie gevoerde discussies over de vraag of de verstrekking van de bedragen gelet op de onaannemelijkheid dat de bedragen worden terugbetaald nog wel als leningen moeten worden aangemerkt, hebben tot dusver niet geleid tot verstrekking op grond van een andere titel dan als lening. Dat betekent overigens niet dat de verstrekkingen daarmee een ‘beloningskarakter’ hebben. Daarbij moet worden bedacht dat op het moment dat de getuigenverklaringen worden afgelegd de afspraken over de leningen veelal nog niet zijn gemaakt, laat staan dat op dat moment al leningen zijn verstrekt.

Het Openbaar Ministerie (de Staat) is zeer terughoudend met het eenzijdig beëindigen van een getuigenbeschermingsprogramma, ook als de getuige verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst bij herhaling niet naleeft. Ook in die gevallen waarin de TGB-officier gronden zag voor eenzijdige beëindiging, is daarvan na advisering en vanwege het ontbreken van steun in wet- en regelgeving afgezien. In de onderzoeksperiode is één keer sprake geweest van een eenzijdige opzegging, die echter geen stand hield in de arbitrageprocedure. De arbiter oordeelde dat de Staat in redelijkheid niet mocht overgaan tot opzegging, omdat de Staat niet had aangetoond dat voortzetting van de beschermingsmaatregelen niet langer noodzakelijk was.

Doordat in de overeenkomst meer mogelijkheden voor eenzijdige beëindiging door de Staat zijn opgenomen dan in de praktijk kunnen worden waargemaakt, verliest de overeenkomst aan betekenis. De praktische betekenis van de overeenkomst om sanctionerend op te kunnen treden in gevallen waarin de getuige zich niet aan zijn verplichtingen houdt, is zeer beperkt. Ook het instrumentarium van de overheid om te bevorderen dat de getuige de op hem rustende verplichtingen uit hoofde van

de overeenkomst naleeft, is niet ruim. Daarbij komt dat de getuige hangende de strafzaak de troefkaart van het weigeren te verklaren kan spelen, met het risico van vermenging van opsporings- en beschermingsbelangen van dien. Onder omstandigheden kunnen betalingen wel worden opgeschort zolang de getuige zijn verplichtingen niet nakomt.

6.3.6. Rechtsbescherming en transparantie

Het Openbaar Ministerie voorziet de getuige van rechtsbijstand door middel van de toekenning van een – door de Staat binnen bepaalde grenzen bekostigde – advocaat met het oog op de onderhandelingen over een getuigenbeschermingsovereenkomst. Ook in geval van geschillen over de naleving van verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst kan in rechtsbijstand worden voorzien. In dat geval is voorzien in een regeling van arbitrage. Hoewel de vrije advocaatkeuze een groot goed is, achten wij het uit een oogpunt van veiligheid gerechtvaardigd dat de kring van advocaten die wordt ingeschakeld beperkt blijft. Denkbaar is dat wordt gebruikgemaakt van een poule van civiele, niet buiten de anonimiteit tredende advocaten waaruit de getuige op kosten van de Staat kan putten voor rechtsbijstand in het kader van de totstandkoming van afspraken over getuigenbescherming. Een dergelijke poule heeft als voordeel dat de verspreiding van informatie over methoden en technieken van getuigenbescherming beperkt blijft. De desbetreffende, van de poule deel uitmakende advocaten kunnen bovendien ten bate van hun cliënt putten uit ervaringen uit eerdere trajecten waarin zij als advocaat hebben opgetreden. Wel zal door een dergelijke poule de schijn kunnen ontstaan dat het Openbaar Ministerie slechts enkele, hem welgevallige advocaten toelaat. Daarom zal een dergelijke poule niet te klein mogen zijn en ligt het in de rede dat over de wijze van inrichting overleg wordt gezocht met de Nederlandse Orde van Advocaten.

Advocaten ondervinden belemmeringen in hun taakuitoefening doordat eerdere beslissingen in arbitrageprocedures niet beschikbaar zijn en (proces)stukken niet worden verstrekt omdat deze als geheim worden aangemerkt. Zelfs de arbiter krijgt in dit verband slechts tijdelijk inzage in het arbitragereglement. De communicatie tussen de arbiter en de partijen wordt bemoeilijkt door het verstrekkende geheimhoudingsregime. Er is ons niet gebleken van inspanningen om de advocaten – én mogelijk ook de arbiters – ten behoeve van de procedure hierin, binnen de te respecteren grenzen op grond van veiligheidsoverwegingen, afdoende tegemoet te komen. Zo wordt het arbitragereglement niet aan de advocaat verstrekt, terwijl deze daardoor onnodig in de verdediging van de belangen van de getuige wordt beperkt.

6.3.7. Overige conclusies

Het ‘dealtraject’ en het ‘beschermingstraject’ zijn organisatorisch daadwerkelijk gescheiden trajecten, al zal de betrokken getuige de beide trajecten veelal in onderlinge samenhang bezien. In verschillende trajecten heeft het opsporingsbelang zwaar gewogen. Meerdere respondenten geven te kennen dat in het huidige tijdsgewricht het College veel gewicht toekent aan het belang van bescherming van de personen over wie de dreigingsanalyse zich uitstrekt. Volgens een paar respondenten heeft hierin een ontwikkeling plaatsgevonden waarbij de belangen van bescherming en beveiliging zwaarder zijn gaan wegen. In de huidige praktijk lijkt de inschatting dat bescherming van de onderzochte kring van personen haalbaar en uitvoerbaar is in essentie als randvoorwaarde te gelden voor het gebruik van kluisverklaringen.

De scheiding tussen het beschermingstraject en het strafvorderlijk traject achten wij – net als bijna alle respondenten – gerechtvaardigd en noodzakelijk. Met beide trajecten worden verschillende belangen gediend. Het komt uit veiligheidsoogpunt noodzakelijk voor dat de zaaksofficier van justitie geen kennis draagt van het verloop en de afspraken in het kader van getuigenbescherming. Uiteindelijk is het aan het College om de belangen die in de verschillende trajecten aan de orde zijn te waarderen en te wegen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het Openbaar Ministerie de eigen Instructie getuigenbescherming op een aantal onderdelen in de praktijk niet naleeft, zonder dat daaraan consequenties zijn verbonden. Te denken valt aan termijnoverschrijdingen en het niet schriftelijk vastleggen van besluitvorming waar dat wel is voorgeschreven. De Instructie wordt op een enkel onderdeel zelfs bewust niet gevolgd, omdat deze als onpraktisch wordt ervaren. Dat gaat ten koste van de status en het gezag van de Instructie.

Getuigenbescherming is binnen het Openbaar Ministerie belegd bij één gespecialiseerde officier van justitie. Dat is op een zo delicaat en weinig ingekaderd terrein als getuigenbescherming kwetsbaar. Die kwetsbaarheid wordt vergroot doordat de dossiervorming per traject ontoereikend is. Daardoor is bijvoorbeeld niet goed controleerbaar of adviezen die de CTC geeft in de praktijk zijn opgevolgd en wordt de overdracht van de portefeuille van de TGB-officier aan diens opvolger bemoeilijkt.

Recente ontwikkelingen in de CTC worden positief gewaardeerd. Daarbij valt te denken aan de verbreding van de samenstelling van de commissie, aan de inrichting van (sub)commissies die een specifieke deskundigheid op een bepaald terrein hebben en aan de ontwikkeling van een statische naar een meer dynamische toetsing, waarbij de CTC op verschillende momenten in het traject met advisering is betrokken.

6.4. Aanbevelingen

6.4.1. Inleiding

Uit het voorgaande kwam naar voren dat geen aanknopingspunten zijn gevonden dat het Openbaar Ministerie bij de uitvoering van zijn taken op het gebied van getuigenbescherming in zijn algemeenheid de zorgplicht op dusdanig restrictieve wijze uitlegt dat het daarmee in strijd handelt met de op hem rustende zorgplicht.

In de bevindingen en de conclusies ligt wel besloten dat wij van oordeel zijn dat het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de nationale ‘wettelijke’ voorschriften op onderdelen niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Op grond van art. 122 Wet RO is de procureur-generaal bij de Hoge Raad bevoegd de minister van dit oordeel in kennis te stellen. Het is primair de minister die – in samenspraak met het Openbaar Ministerie – bepaalt of het oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad aanleiding geeft om stappen te ondernemen en, zo ja, welke. Het is dus niet aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om te bepalen op welke wijze een verbetering in de naleving van de geldende regelgeving zal moeten worden bewerkstelligd. Wel kunnen suggesties worden gedaan die de minister bij de besluitvorming in overweging kan nemen. Met inachtneming van de daarbij passende terughoudendheid, doen wij de volgende aanbevelingen die betrekking hebben op de taakuitoefening van het Openbaar Ministerie. Daaraan voorafgaand merken wij het volgende op.

Zoals opgemerkt, wordt de taakuitoefening van het Openbaar Ministerie op het gebied van getuigenbescherming gecompliceerd door het ontbreken van een duidelijk kader. De minister heeft in dit verband wet- en regelgeving aangekondigd, die in een kader zou kunnen voorzien, alsook een vorm van onafhankelijke toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst. Daarmee zouden aan de praktijk in wet- en regelgeving meer handvatten kunnen worden geboden voor de inhoudelijke aspecten van getuigenbescherming, bijvoorbeeld ten aanzien van de normering van de financiële ondersteuning die in het kader van getuigenbescherming kan worden geboden. Te denken valt aan richtbedragen voor kosten van levensonderhoud, die op de website van het Openbaar Ministerie kunnen worden gepubliceerd. Dergelijke handvatten kunnen rechtsgelijkheid bevorderen. Ook kunnen deze bijdragen aan een reëel verwachtingspatroon van (potentiële) getuigen. Daarvan zou ook een positieve invloed kunnen uitgaan op de gesprekken die voorafgaan aan het opstellen van een overeenkomst. Tevens is zowel het Openbaar Ministerie als de te beschermen persoon erbij gebaat wanneer richtsnoeren worden gegeven in welke gevallen en onder welke omstandigheden een getuigenbeschermingsovereenkomst (eenzijdig) kan worden opgezegd en welke de gevolgen daarvan zijn voor de (invulling van de) zorgplicht na de opzegging.

Het zou de taakuitoefening van het Openbaar Ministerie in dit verband ook ten goede komen als de wetgever zou voorzien in de mogelijkheid van een definitieve identiteitswijziging van de getuige, hoe ingrijpend een dergelijke wijziging ook is in het licht van het personen- en familierecht. De beperking tot een tijdelijke identiteitswijziging in de huidige wet verdraagt zich niet goed met het doel van getuigenbescherming voor de lange termijn. Daarbij moet worden bedacht dat in een getuigenbeschermingsprogramma ook kinderen opgroeien en volwassen worden onder een nieuwe identiteit. Terugkeer naar een andere identiteit is in die omstandigheden niet goed voorstelbaar.

Onafhankelijke toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst door een rechter of commissie die geen rol toekomt in het strafproces waarin de kroongetuige verklaart, zou een extra waarborg kunnen vormen tegen disproportioneel hoge dan wel onredelijk lage toezeggingen en onrust in het strafproces over het beschermingstraject kunnen verminderen. Niet uitgesloten is dat de verdediging of de getuige niettemin aspecten die met bescherming samenhangen in de strafzaak aan de orde brengt, maar de lijn in het arrest van de Hoge Raad in de Passagezaak, in combinatie met een onafhankelijke toetsing, zou meer dan voldoende moeten zijn om een dergelijk debat op het verkeerde podium in de kiem te smoren.

De vastlegging in wet- en regelgeving van de kaders van getuigenbescherming, zowel materieel als procedureel, kan bijdragen aan de kenbaarheid, de rechtsgelijkheid en de acceptatie van afspraken ten aanzien van getuigenbescherming. Een verdere verkenning van deze aspecten gaat het bestek van dit onderzoek, dat is gericht op de wijze waarop het OM zijn taak uitoefent, te buiten.

6.4.2. Aanbevelingen

Dit toezichtonderzoek resulteert in de volgende aanbevelingen. Daarbij gaat het deels om nieuwe aanbevelingen en deels om aanbevelingen die in lijn zijn met verbetervoorstellen die binnen het Openbaar Ministerie worden overwogen. De twaalfde aanbeveling is in lijn met het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.[278]

[278] Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties', Den Haag: februari 2023, p. 120-121.

1. Herijk en actualiseer de Instructie getuigenbescherming. Bevorder de status en kenbaarheid van de Instructie door deze dusdanig te formuleren dat deze zonder aan veiligheidsbelangen tekort te doen kan worden gepubliceerd. Bij de herijking kunnen aanbevelingen die hieronder staan vermeld worden betrokken.
2. Richt een werkwijze in waarbij het strafvorderlijke getuigentraject aan de ene kant en het beschermingstraject aan de andere kant zo veel mogelijk gelijktijdig verlopen, met behoud van het separate karakter van de trajecten, waarbij zowel de belangen van de opsporing – en daarmee veelal van de veiligheid van derden – aan de ene kant en de bescherming van de getuige en zijn directe omgeving aan de andere kant worden betrokken. Besteed daarbij nadrukkelijk aandacht aan de spoedige voortgang van de besluitvorming en investeer in maatregelen ter afscherming met het oog op de veiligheid van de betrokken getuige en zijn advocaat in de precaire fase van het besluitvormingsproces. Voorkom dat 'dealafspraken' worden gemaakt als bedoeld in art. 226g Sv voordat duidelijkheid bestaat dat te verwachten is dat de Staat aan zijn zorgplicht voor de bescherming van de getuige en zijn directe omgeving kan voldoen.
3. Bevorder dat de toetsing van de CTC meer dan voorheen een dynamisch in plaats van een statisch karakter krijgt.
4. Bevorder de dossiervorming door journaals te maken en door schriftelijke vastlegging van besluiten die in het kader van het proces van besluitvorming over de bescherming van getuigen worden genomen.
5. Verminder de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van één verantwoordelijke TGB-officier van justitie. Te denken valt aan het belasten van een tweede officier van justitie met de portefeuille getuigenbescherming dan wel het structureler inzetten van vormen van intervisie. Ook evaluaties van trajecten kunnen in dit verband een nuttige rol vervullen.
6. Bevorder de transparantie over de wijze waarop het Openbaar Ministerie door het maken van afspraken over bescherming invulling geeft aan zijn taak op het gebied van getuigenbescherming, zonder afbreuk te doen aan het belang van afscherming. Door meer duidelijkheid te geven over de kaders, met behoud van de mogelijkheid van maatwerk, kan beter invulling worden gegeven aan de zorgplicht en de daarin geldende beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en kan de ruimte voor onderhandelingen worden verminderd. Voorkom onrealistische verwachtingen bij getuigen. Dat kan bijvoorbeeld door een raamovereenkomst ten aanzien van het opnemen van de getuige in een beschermingsprogramma op de website van het Openbaar Ministerie te publiceren. Het is van belang inzicht te bieden in wat potentiële getuigen kunnen verwachten, bijvoorbeeld door uitgangspunten voor het bepalen van de faciliteiten, inclusief eventuele richtbedragen voor kosten van levensonderhoud, op de website van het openbaar Ministerie te plaatsen. Bied aan getuigen die in detentie verblijven en pas na geruime tijd in een getuigenbeschermingsprogramma elders zullen worden opgenomen ten minste duidelijkheid over de uitgangspunten die daarbij zullen gelden. De nadere invulling daarvan zal kort vóór de datum van invrijheidstelling, met inachtneming van de dan actuele omstandigheden, kunnen plaatsvinden.
7. Betracht een grote mate van terughoudendheid met het aangaan van vaststellingsovereenkomsten in die gevallen waarin een getuige niet in aanmerking komt voor een beschermingsprogramma. Voorzie de getuige in gevallen waarin een zodanige vaststellingsovereenkomst wordt gesloten veeleer van periodieke, geoormerkte uitkeringen gedurende een beperkte periode, zo nodig afhankelijk te stellen van inspanningen van de zijde van de getuige, dan van een eenmalig bedrag. Ook daarvoor zijn algemene kaders dienstbaar, die

voldoende ruimte laten voor maatwerk, en aandacht in het werkproces voor de controle van de doelmatigheid van de besteding van de verstrekte gelden.

8. Hanteer in de getuigenbeschermingsovereenkomst/vaststellingsovereenkomst een scherp onderscheid tussen betalingen die nadrukkelijk als lening zijn bedoeld aan de ene kant en verstrekkingen die de getuige niet hoeft te restitueren aan de andere kant. Typeer een betaling in de overeenkomst slechts als lening als een realistisch perspectief bestaat op aflossing. De TGB-officier draagt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de overeenkomst ten aanzien van de terugbetaling van geleende bedragen. In het werkproces dient nadrukkelijk aandacht te bestaan voor de invulling van die verantwoordelijkheid.
9. Zorg voor een werkwijze waarbij tijdige besluitvorming plaatsvindt ten aanzien van de vraag of de deelname aan het getuigenbeschermingsprogramma wordt verlengd.
10. Overweeg de inrichting van een poule van civiele, niet buiten de anonimiteit tredende advocaten waaruit de getuige op kosten van de Staat kan putten voor rechtsbijstand in het kader van de totstandkoming van afspraken over getuigenbescherming.
11. Bevorder de procespositie van de getuige en zijn advocaat in de arbitrageprocedure. Zorg voor eenduidige afspraken in de getuigenbeschermingsovereenkomst ten aanzien van de vergoeding van de kosten van rechtsbijstand in de arbitrageprocedure, bijvoorbeeld bestaande uit een vast bedrag – al dan niet in de vorm van een voorschot – en een mogelijke verhoging als de aard en de omvang van de zaak daartoe aanleiding geven. Bevorder de transparantie van de arbitrageprocedure voor de getuige en zijn advocaat. Faciliteer de kennisneming van relevante documenten door de arbiter en de advocaat. Zorg voor een (geanonimiseerde) kroniek waarmee inzage kan worden gegeven in de stand van de arbitragerechtspraak.
12. Bevorder de informatieoverdracht van het TGB aan het stelsel bewaken en beveiligen en de samenwerking op operationeel niveau in gevallen waarin de getuige onder de hoede van het TGB is en zijn omgeving geheel of ten dele onder het stelsel bewaken en beveiligen valt en draag in die gevallen standaard zorg voor een coördinator dan wel een coördinatiepunt.

Bijlage: Bronnenlijst

Boeken en tijdschriften

- **E.D. Bijl**, *Kleine vissen, grote vissen. De verbreding van de kroongetuigenregeling*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2023
- **J.W. Bitter en H. Biesheuvel**, *Arbitrage*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2018
- **F.W. Bleichrodt**, 'Boekbespreking J.H. Crijns, De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht (diss. Leiden)', *DD* 2012/48
- **F.W. Bleichrodt en M.C.P. Korten**, 'Het onontgonnen terrein van getuigenbescherming', *NJB* 2012/23
- **G.J.M. Corstens**, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021
- **Council of Europe**, *Terrorism: protection of witnesses and collaborators of justice*, Straatsburg: Council of Europe Publishing 2006
- **J.H. Crijns**, *De strafrechtelijke overeenkomst: de rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss. Universiteit Leiden), Deventer: Kluwer 2010
- **J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher**, 'Collaboration with Justice in the Netherlands', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher (red.), *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018
- **C. van Dam**, *Aansprakelijkheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2023
- **M.L. Ferioli en M. Caianiello**, 'Collaboration with Justice in Italy', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher, *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018
- **J. Gerards**, 'Het recht op leven en de doodstraf', in: J. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020
- **E. Gijselaar**, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid. De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2021
- **R.A. Hoving**, *De kroongetuige in het Passageproces*, Den Haag: Boom juridisch 2021
- **S.L.J. Janssen**, *De kroongetuige in het Nederlandse strafproces: vertrouwen is goed, controle is beter* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013
- **S.L.J. Janssen**, 'De kroongetuige: een tussenstand', *Strafblad* 2019/3
- **S.L.J. Janssen**, 'De criminele burger in de opsporing: back to the nineties?', in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang. Liber amicorum Tineke Cleiren*, Den Haag: Boom juridisch 2021
- **M.C.P. Korten**, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015
- **P.N. Kowalick**, *A critical examination of witness protection in Australia*, Armidale: University of New England 2014

- **M. Lindeman en D.A.G. van Toor**, 'Collaboration with Justice in Germany', in: J.H. Crijns, M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher, *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A Comparative Study on the Provision of Undertakings to Offenders Who Are Willing to Give Evidence in the Prosecution of Others*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018
- **J. Meese**, 'Toezeggingen aan criminelen in ruil voor verklaringen in België', in: B. Keirsbilck e.a., *Preadviezen 2019 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019
- **T. de Meester**, 'De feitelijke bescherming van bedreigde getuigen een feit?', *Tijdschrift voor Strafrecht* 2003/3
- **S. Mirgaux**, *Sdu Commentaar EVRM*, art. 2 EVRM, Den Haag: Sdu 2017
- **S. Monterosso**, 'Shortcomings in the operation and coordination of witness protection in Australia. Where to from here?' *Criminal Law Forum* 2022
- **F. Posthumus**, 'De kroongetuige in het Nederlandse strafrecht', in: B. Keirsbilck e.a., *Preadviezen 2019 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland,* Den Haag: Boom juridisch 2019
- **B. Rainey, P. McCormick en C. Ovey**, *The European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2021
- **R. Robroek**, 'Organisatie, organisatieontwikkeling en kwaliteit', in: J.H. Crijns e.a. (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023
- **H.J. Snijders**, *Nederlands arbitragerecht*, Deventer: Kluwer 2018
- **H.J. Snijders**, 'art. 1054', in: P. Vlas en T.F.E. Tjong Tjin Tai (red.), *Groene Serie Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2018
- **P.J.P. Tak**, *De kroongetuige en de georganiseerde misdaad*, Arnhem: Gouda Quint BV 1994
- **S. Vandromme**, 'Hoofdstuk VIIter: bescherming van bedreigde getuigen', in: M. De Busscher e.a. (red.), *Duiding Strafprocesrecht 2017*, Brussel: Larcier 2017
- **A.J. Verheij**, *Onrechtmatige daad*, Deventer: Wolters Kluwer 2019
- **F. Verspeelt**, 'Drie vangnetten voor een danser op een slappe koord: de bescherming van de menselijke informatiebron in het strafproces (deel II)', *Tijdschrift voor politierecht* 2007/2
- **K. de Vries**, 'Het recht op privéleven en aanverwante rechten', in: J. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020

Rapporten en verslagen

- Werkgroep Craemer*, 'Getuigenbescherming in Nederland',* april 1995
- Jaarverslag Centrale Toetsingscommissie 1999, Zeist: Kerckebosch 2000
- J.G. Bos e.a., 'Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen', oktober 2021
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties', Den Haag: februari 2023
- D.B. Sander e.a., 'De impact van de kroongetuigenregeling op de veiligheid en praktijkvoering van advocaten', Leiden: Universiteit Leiden 2023

Kamerstukken en kamerbrieven

- *Kamerstukken II* 1995/96, 24 702, nr. 46
- *Kamerstukken II* 1999/00, 26 294, nr. 15
- *Kamerstukken II* 2012/13, 29 911, nr. 83
- *Kamerstukken II* 2022/23, 29 911, nr. 380
- Kamerbrief 4 november 2022, kenmerk 4268757
- Kamerbrief 31 maart 2023, kenmerk 4578940
- Kamerbrief 29 juni 2023, kenmerk 4726482
- Kamerbrief 3 juli 2023, kenmerk 4755614

Regelgeving, *soft law* en interne stukken Openbaar Ministerie

- Besluit van 21 december 2005, houdende regels ter uitvoering van artikel 226l van het Wetboek van Strafvordering, *Stb.* 2006, 21 (Besluit getuigenbescherming 2005)
- Besluit van 11 juli 2018, houdende wijziging van enkele besluiten op het terrein van Justitie en Veiligheid in verband met het doorvoeren van technische verbeteringen, *Stb.* 2018, 246 (Verzamelbesluit Justitie en Veiligheid, bevattende een wijziging van art. 3 van het Besluit getuigenbescherming 2005)
- Instructie van het College van procureurs-generaal (2010/I006) (Instructie getuigenbescherming 2010)
- Instructie van het College van procureurs-generaal (2018/I003) (Instructie getuigenbescherming 2018)
- Aanwijzing toezegging getuigen in strafzaken (2006/A004g), Stcrt. 2012, 26860
- Aanwijzing toezegging getuigen in strafzaken (2020/A003), Stcrt. 2020, 28135
- Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, Stcrt. 2014, 24442
- Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023
- United Nations Office on Drugs and Crime, 'Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime', New York/Wenen 2008
- Recommendation CM/Rec(2022)9 of the Committee of Ministers to member States on the protection of witnesses and collaborators of justice

Rechtspraak

EHRM

- EHRM 27 september 1995, nr. 18984/91 (McCann e.a. t. het Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 9 juni 1998, nr. 14/1997/798/1001 (L.C.B. t. het Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083 (Osman t. het Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 14 maart 2002, nr. 46477/99 (Paul en Audrey Edwards t. het Verenigd Koninkrijk), *EHRC* 2002/36, m.nt. G. de Jonge
- EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02 (Pretty t. het Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 26 juli 2002, nrs. 32911/96, 35237/97 en 34595/97 (Meftah e.a. t. Frankrijk), *EHRC* 2002/90
- EHRM 24 oktober 2002, nr. 37703/97 (Mastromatteo t. Italië)

- EHRM 25 mei 2004, nr. 994/03 (Cornelis t. Nederland)
- EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (Öneryildiz t. Turkije)
- EHRM 1 maart 2005, nr. 69869/01 (Bone t. France)
- EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (Opuz t. Turkije), *NJ* 2010/345, m.nt. E.A. Alkema
- EHRM 15 december 2009, nr. 4314/02 (Kalender t. Turkije), *AB* 2010/292, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik
- EHRM 10 juni 2010, nr. 302/02 (Jehovah's Witnesses of Moscow e.a. t. Rusland)
- EHRM 8 juli 2010, nr. 2747/02 (Vachkovi t. Bulgarije)
- EHRM 2 september 2010, nr. 11373/04 (Shopov t. Bulgarije)
- EHRM 7 september 2010, nr. 24200/07 (M.K. t. Polen)
- EHRM 24 maart 2011, nr. 23458/02 (Giuliani en Gaggio t. Italië), *EHRC* 2011/87
- EHRM 19 oktober 2012, nrs. 43370/04, 8252/05 en 18454/06 (Catan e.a. t. Moldavië en Rusland)
- EHRM 13 november 2012, nr. 7678/09 (Van Colle t. het Verenigd Koninkrijk), *EHRC* 2013/33, m.nt. F. Vellinga-Schootstra
- EHRM 4 december 2012, nr. 19400/11 (R.R. e.a. t. Hongarije), *NJ* 2014/84, m.nt. T.M. Schalken
- EHRM 28 januari 2014, nr. 35810/09 (O'Keeffe t. Ierland), *EHRC* 2014/144, m.nt. R.S.B. Kool
- EHRM 24 april 2014, nr. 39583/05 (Perevedentsevy t. Rusland)
- EHRM 17 juli 2014, nr. 47848/08 (Centre for Legal Recources on behalf of Valentin Câmpeanu t. Roemenië)
- EHRM 19 mei 2015, nr. 66309/09 (Gökdemir t. Turkije)
- EHRM 17 januari 2017, nrs. 43000/11 en 49380/11 (Habran en Dalem t. België), *EHRC* 2017/71
- EHRM 6 november 2018, nr. 27821 (Milićević t. Montenegro), *EHRC* 2019/3, m.nt. E.C.M. Toonen
- EHRM 31 januari 2019, nr. 78103/14 (Fernandes de Oliveira t. Portugal), *EHRC* 2019/5, m.nt. A.C. Hendriks
- EHRM 12 november 2019, nr. 45084/14 (Adamčo t. Slowakije), *EHRC* 2020/27, m.nt. J.H. Crijns
- EHRM 5 maart 2020, nr. 3599/18 (M.N. e.a. t. België), *EHRC* 2020/0139, m.nt. H. de Vylder
- EHRM 7 mei 2020, nr. 43881/10 (Vardosanidze t. Georgië), *AB* 2021/40, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik
- EHRM 2 juni 2020, nrs. 48442/16 en 48831/16 (A. en B. t. Roemenië)
- EHRM 8 december 2020, nr. 25397/09 (D. t. Moldavië)
- EHRM 16 maart 2021, nr. 53848/07 (Fikret Karahan t. Turkije), *EHRC* 2021/0093, m.nt. M.J. Dubelaar
- EHRM 30 maart 2021, nrs. 37801/16 e.a. (Ribcheva e.a. t. Bulgarije), *NJ* 2021/394, m.nt. B.E.P. Myjer
- EHRM 20 april 2021, nr. 8533/21 (Parfitt t. het Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 15 juni 2021, nr. 62903/15 (Kurt t. Oostenrijk), *NJ* 2021/382, m.nt. B.E.P. Myjer
- EHRM 7 juli 2022, nr. 72611/14 (Tagiyeva t. Azerbeidzjan), *EHRC* 2022/0211
- EHRM 30 augustus 2022, nr. 47358/20 (C. t. Roemenië), *EHRC* 2022/0213, m.nt. D. Nikolakopoulou
- EHRM 14 september 2022, nrs. 24384/19 en 44234/20 (H.F. e.a. t. Frankrijk), *JV* 2022/15, m.nt. M. den Heijer

Hoge Raad

- HR 21 januari 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4526, *NJ* 1983/252, m.nt. J.A. Borman.

- HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7721, *NJ* 2005/391, m.nt. J.B.M. van der Vranken
- HR 20 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY7463, *NJ* 2007/3, m.nt. E.A. Alkema
- HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, *NJ* 2019/327, m.nt. J.M. Reijntjes
- HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, *NJ* 2020/293, m.nt. C.M.J. Ryngaert
- Conclusie AG Spronken van 14 november 2023, ECLI:NL:PHR:2023:1002

Andere rechtspraak

- Hof Den Haag 27 september 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:1854
- Hof Den Haag 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH6193
- Hof Amsterdam 29 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2497
- Hof Den Haag 5 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:2869
- Rb Den Haag 24 april 2002, ECLI:NL:RBSGR:2002:AE7268, *NJ* 2002/587
- Rb Den Haag 1 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV3453, *NJF* 2012/127
- Rb Amsterdam 29 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BY9841, *NJFS* 2013/129
- Rb Den Haag 18 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:7398
- Rb Den Haag 27 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:677
- Rb Den Haag 8 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4032
- Rb Den Haag 19 juli 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:10482