

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Gebrekkige fundamenten

Wanneer het geheel aan wetgeving en beleid dat tezamen de kroongetuigenregeling vormt aan een kritisch onderzoek wordt onderworpen, is het niet verrassend dat de figuur van de kroongetuige in de praktijk herhaaldelijk tot problemen leidt. In die wet- en regelgeving wordt immers getracht te scheiden wat in de praktijk onlosmakelijk met elkaar verbonden is: de afspraak om te getuigen en de getuigenbeschermingsovereenkomst vormen zowel vanuit het perspectief van de getuige, als vanuit de benadering van het Openbaar Ministerie, uiteindelijk één geheel. Het kunstmatige onderscheid dat tussen beide overeenkomsten wordt gemaakt is noch juridisch, noch feitelijk te handhaven. Dit leidt niet alleen tot grote problemen bij de totstandkoming van de overeenkomsten, waarbij de betrokken partijen in een onmogelijke positie terecht komen nu zij op verschillende bordes moeten schaken met verschillende en tegengestelde spelregels, maar heeft bovendien tot gevolg dat het uiteindelijke pakket aan afspraken, de kroongetuigenovereenkomst, niet aan een onafhankelijke rechterlijke toetsing wordt onderworpen. Van afdoende rechtsbescherming van de bij die overeenkomst betrokken partijen is daardoor geen sprake, en de normering van de rechtmatigheid van het optreden van het Openbaar Ministerie zoals dat een wezenlijk onderdeel van het strafproces vormt, kan onvoldoende plaatshebben. Een groot deel van de bezwaren tegen de introductie van de kroongetuige in het strafproces, zoals de manipuleerbaarheid van de overheid, het afkalven van het gezag van het Openbaar Ministerie, en toename van de onevenwichtigheid tussen procespartijen, heeft zich daadwerkelijk en vrijwel direct gemanifesteerd. In plaats van een werkbaar juridisch kader te bieden staat de huidige kroongetuigenregeling aan een zorgvuldige en transparante inzet van de kroongetuige in een strafproces in de weg.

De oorzaak van dit alles is zowel gelegen in de gebrekkige wettelijke fundamenten van de kroongetuigenregeling, als in de wijze waarop het Openbaar Ministerie middels het eigen beleid uitvoering geeft aan de wettelijke regeling. Binnen het strafrechtelijk deel heeft het Openbaar Ministerie zich direct bij de inwerkingtreding van de wettelijke regeling toezeggingsmogelijkheden toegeëigend die de wet niet biedt. In het getuigenbeschermingsdeel is onderhandelingsruimte gecreëerd door niet te voorzien in de inkadering die de wetgever grotendeels aan het Openbaar Ministerie had overgelaten en in de rechterlijke toets die de wetgever voor ogen stond wordt niet voorzien. De fundamenten van de kroongetuigenregeling zijn gebrekkig en de wijze waarop het Openbaar Ministerie daarop heeft voortgebouwd heeft het bouwwerk als geheel aanzienlijk verder verzwakt. Het eindresultaat is een, in de woorden van De Roos, 'rampzalig construct' dat op rechtsstatelijk, strafrechtelijk en privaatrechtelijk niveau ernstig tekort schiet.⁵³³

⁵³³ Aldus professor Th. A. De Roos bij de verdediging van het proefschrift van J.H. Crijns op 17 juni 2010.

Bevindingen onderzoek

De scheiding die tussen de beide overeenkomsten wordt aangebracht komt voort uit de veronderstelling dat er bij de kroongetuigenovereenkomst sprake is van twee verschillende rechtsbetrekkingen: een strafrechtelijke rechtsbetrekking als gevolg van een overeenkomst met het Openbaar Ministerie op voet van art. 226g Sv, en een privaatrechtelijke rechtsbetrekking als gevolg van de getuigenbeschermingsovereenkomst. Die veronderstelling moet onjuist worden geacht. De taakstelling van het Openbaar Ministerie is blijkens de Wet RO en diens totstandkomingsgeschiedenis gelegen in de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Uitzonderingen daargelaten, is het uitgangspunt dat handelingen van het Openbaar Ministerie strekken ter vervulling van die taakstelling. Mede gezien de asymmetrische rechtsbetrekking die ontstaat wanneer het Openbaar Ministerie vanuit deze taakstelling een overeenkomst met een burger sluit, leidt dit in beginsel tot een strafrechtelijke rechtsbetrekking, die primair binnen het strafrechtelijk domein genormeerd en getoetst dient te worden.

Bij de totstandkoming en aanwending van bevoegdheden die ten doel staan aan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt een belangrijke rol gespeeld door de verhouding tussen het opportuniteitsbeginsel en het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel. Die verhouding dient aldus te worden gedefinieerd, dat op grond van het legaliteitsbeginsel strafvorderlijke bevoegdheden een wettelijke grondslag vereisen wanneer de inzet van die bevoegdheden meer dan beperkt inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers of wanneer de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing in het geding kan komen. Bij het geven van uitvoering aan die bevoegdheid bestaat ruimte voor interpretatie voor zover de wet die ruimte laat. Het opportuniteitsbeginsel geeft het Openbaar Ministerie de ruimte op grond van het algemeen belang afwegingen te maken bij de vervolgingsbeslissing, maar biedt geen zelfstandige grondslag voor of toekenning van strafvorderlijke bevoegdheden. De wetgever kan de uitvoering van bevoegdheden wettelijk vastleggen, hetgeen tot een begrenzing van de beleidsvrijheid van het Openbaar Ministerie leidt voor die gevallen waarop de wettelijke regeling van toepassing is.

Wanneer discussie ontstaat over de vraag of, dan wel de wijze waarop, de wetgever zo een begrenzing heeft aangebracht, of over een ander onderdeel van een wettelijke regeling, dan dienen bij het bepalen van de bedoelingen van de wetgever alle parlementaire stukken die betrekking hebben op een wetsvoorstel in ogenschouw te worden genomen. De Tweede Kamer heeft in beginsel het primaat bij wetgeving, en wanneer een wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt aangenomen staat de tekst vast en kan deze niet meer gewijzigd worden, noch door de Regering noch – behoudens de novelle – door de Eerste Kamer. Desalniettemin kunnen ook in de Eerste Kamer uitlatingen worden gedaan of standpunten worden uitgewisseld die als leidend dienen te worden beschouwd bij het interpreteren van de wil van de wetgever, met name wanneer deze zien op uitvoeringsperikelen of op specifieke vragen over de uitleg die aan een bepaling of wet moet worden gegeven. Het geheel aan standpunten van de betrokken bewindslieden, Kamerleden en Senatoren, inclusief de ingediende moties, amendementen en andere bijgevoegde stukken, dient te worden gewogen met inachtneming van de betreffende

fase van het wetgevingstraject en de stand van het wetsvoorstel op dat moment. Dat op grond daarvan conclusies kunnen worden getrokken over de interpretatie of betekenis van een wet of een wettelijk bepaling laat onverlet, dat de visie van de wetgever in de loop der jaren en al dan niet naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen kan wijzigen. Het hangt van de specifieke inhoud en totstandkoming van de wettelijke regeling af, of deze ruimte biedt voor een andere benadering van de wet, of dat een aanpassing van de wettekst noodzakelijk is. Een expliciete stellingname van de wetgever ten tijde van de behandeling en het aannemen van een wetsvoorstel, zal in zijn algemeenheid niet op een later moment stilzwijgend kunnen worden gepasseerd. Indien er na verloop van tijd anders wordt gedacht over eerder genomen beslissingen, nopen rechtszekerheid en continuïteit van wetgeving tot een met de bijbehorende waarborgen en zorgvuldigheidseisen omgeven nieuw wetgevingstraject en tot een hernieuwde behandeling door de Staten-Generaal.

De bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om een verklaringsovereenkomst met een getuige te sluiten is neergelegd in art. 226g e.v. Sv. Deze regeling kent een uitzonderlijk langdurige en chaotische totstandkomingsgeschiedenis. Hoewel het kader dat door de Tweede Kamer in samenspraak met de toenmalige Minister van Justitie tussen 1999 en 2002 was neergelegd, door de opvolgend Minister van Justitie in 2004 en 2005 werd losgelaten, moet met het oog op de verhouding tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer en de in de loop der jaren door de diverse betrokkenen ingenomen standpunten over de inhoud en systematiek van het wetsvoorstel, worden geconcludeerd dat in de aangenomen wet sprake is van een gesloten wetssystematiek die het Openbaar Ministerie slechts zeer beperkt ruimte biedt om toezeggingen aan getuigen te kunnen doen. De enige toezegging waarin de wet voorziet betreft naast de kleine gunsten de toezegging dat de te eisen straf met maximaal de helft zal worden verlaagd. Nu de Aanwijzing toezeggingen aan getuigen van het College van Procureurs-Generaal een beleidsregel is die slechts leden van het Openbaar Ministerie bindt, en beleidsregels geen wijzigingen kunnen aanbrengen in of in strijd mogen komen met hogere wet- of regelgeving, betekent dit dat waar de Aanwijzing voorziet in verdergaande mogelijkheden voor het Openbaar Ministerie, die Aanwijzing in strijd is met de wet. Het in deze Aanwijzing toekennen van meer toezeggingsmogelijkheden dan waarin de wet voorziet is in strijd met het legaliteitsbeginsel en met de binnen de rechtsstaat vereiste scheiding van machten. Immers het Openbaar Ministerie heeft als uitvoerende macht het door de wetgever aangelegde kader verlaten en daar een eigen, met de wet strijdig kader voor in de plaats gesteld.

Op het gebied van getuigenbescherming is van formele wetgeving met uitzondering van art. 126l Sv geen sprake. De laatste bepaling biedt in combinatie met een AMvB, het Besluit Getuigenbescherming, de wettelijke grondslag om een getuige in een getuigenbeschermingsprogramma op te nemen en de daarmee samenhangende maatregelen te treffen. De daarbij in acht te nemen bandbreedte, zowel de materiële mogelijkheden in de overeenkomst als de formele totstandkoming daarvan, wordt echter in grote mate overgelaten aan het Openbaar Ministerie. In de daartoe opgestelde Instructie Getuigenbescherming wordt die bandbreedte echter evenmin neergelegd, hetgeen ertoe leidt

dat totstandkoming en uitvoering van de getuigenbeschermingsovereenkomst vrijwel ongenormeerd zijn gebleven. Dat verbaast eens te meer, wanneer de gang van zaken bij de *specialis* getuigenbescherming wordt afgezet tegen de reguliere wijze van persoonsbeveiliging zoals deze binnen het Stelsel bewaken en beveiligen wordt uitgevoerd. In dat stelsel wordt strikt de hand gehouden aan het uitgangspunt dat met een te beveiligen persoon niet wordt onderhandeld over de aard en inhoud van de te nemen beschermingsmaatregelen en dat de in het licht van de dreiging vast te stellen noodzaak van die maatregelen als leidend wordt beschouwd. Het in geval van getuigenbescherming wel ruimte laten voor onderhandelingen tussen het Openbaar Ministerie en de getuige, kan leiden tot een materiële bevoordeling van die getuige ten opzichte van andere te beschermen personen, welke bevoordeling geen andere achtergrond heeft dan het feit dat hij getuige is. De wijze van getuigenbescherming is daarmee zowel theoretisch als – naar inmiddels is gebleken – praktisch een belangrijke zo niet dé belangrijkste beloningscomponent in het geheel van de met een kroongetuige te maken afspraken. In het verlengde daarvan dient eens te meer de vraag te worden gesteld, waarom getuigenbescherming als een afgezonderd onderdeel van reguliere persoonsbeveiliging wordt beschouwd en waarom deze door het College van Procureurs-Generaal nadrukkelijk onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie is gebracht, in plaats van onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Dit is slechts te verklaren wanneer getuigenbescherming volgens het College valt binnen de taakstelling van het Openbaar Ministerie, en dus binnen de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, in combinatie met het beleidsmatige inzicht dat de getuigenbeschermingsovereenkomst ruimte biedt om de kroongetuige (verder) tegemoet te komen, waar de verklaringsovereenkomst dat niet doet.

De kroongetuige, die de verklaringsovereenkomst en de getuigenbeschermingsovereenkomst per definitie in zich verenigt, komt als gevolg van het voorgaande in een complex krachtenveld terecht. Binnen de ene overeenkomst kunnen slechts zeer beperkte toezeggingen worden gedaan, terwijl binnen de andere overeenkomst, waarover hij gelijktijdig met hetzelfde Openbaar Ministerie onderhandelt, die door hetzelfde College van Procureurs-Generaal dient te worden goedgekeurd en die bij de uitvoering nadrukkelijk met de eerste overeenkomst samenhangt, ruimte wordt gelaten voor onderhandelingen waarin de specifieke wensen en verwachtingen van die kroongetuige wel aan bod kunnen komen. Zowel de kroongetuige als het Openbaar Ministerie komt daardoor in een onmogelijke spagaat, nu afspraken die in de ene overeenkomst niet mogen worden gemaakt in de andere, gelijktijdige overeenkomst wel kunnen of zelfs moeten worden gemaakt. Het geheel aan gemaakte afspraken wordt buiten het Openbaar Ministerie niet door enige onafhankelijke (rechterlijke) instantie getoetst en in een onafhankelijke rechtsgang in geval van conflicten wordt voor geen van de partijen voorzien. Het enige podium dat de kroongetuige ter beschikking staat om met kans om indruk op het Openbaar Ministerie te maken de gang van zaken rond zijn getuigenbescherming aan de orde te stellen, is de strafzaak waarin hij verklaringen dient af te leggen. De strafrechter is echter niet of nauwelijks in staat zich een oordeel te vormen of richtinggevende beslissingen te nemen over de gehele kroongetuigenovereenkomst, met alle gevolgen voor de procedure, de daarbij betrokken partijen en het aanzien van het strafproces als geheel van dien. Slechts

een fundamentele herbezinning op de figuur van de kroongetuige en de onderliggende wet- en regelgeving kan aan die onwenselijke situatie een eind maken, waartoe naar mijn oordeel de volgende vier stappen dienen te worden gezet.

Stap 1: Integratie overeenkomsten

In de kern van het probleem is de belangrijkste oplossing gelegen: het kunstmatige onderscheid dat tussen de twee verschillende onderdelen van de kroongetuigenregeling wordt gemaakt dient te worden losgelaten en het pakket aan met een kroongetuige te maken afspraken dient te worden beschouwd als één geheel dat in één overeenkomst wordt neergelegd. Daartoe is allereerst noodzakelijk dat wordt onderkend dat binnen de huidige systematiek van verschillende rechtsbetrekkingen geen sprake is. Zowel de overeenkomst waarin de kroongetuige zich op grond van art. 226g Sv in ruil voor een vermindering van de strafeis bereid verklaart verklaringen af te leggen in een strafzaak, als de getuigenbeschermingsovereenkomst waarin de Staat neerlegt op welke wijze deze de risico's die de getuige als gevolg van het afleggen van die verklaringen denkt te gaan keren, is een strafrechtelijke rechtsbetrekking. Beide overeenkomsten worden immers gesloten door het Openbaar Ministerie, dat daarmee handelt binnen diens exclusieve taakstelling van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, meer in het bijzonder de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De getuigenbeschermingsovereenkomst is de directe resultante van de uitoefening van de bevoegdheid genoemd in art. 226g Sv, welke bevoegdheid nadrukkelijk ten dienste staat van het strafproces en binnen dat strafproces wordt genormeerd. Los van de vorm van de rechtsbetrekking, te weten de overeenkomst, is de aard en inhoud van de getuigenbeschermingsovereenkomst dan ook hoofdzakelijk strafrechtelijk. Het uitgangspunt dat deze overeenkomst tot een privaatrechtelijke rechtsbetrekking zou leiden, lijkt het gevolg te zijn van de aanvankelijke veronderstelling dat deze overeenkomst zou worden gesloten met de Minister van Justitie, en de totstandkoming, inhoud en uitvoering van die overeenkomst geheel los zou staan van het strafproces en van de strafrechtelijke overeenkomst, zoals dat geldt bij reguliere persoonsbeveiliging binnen het Stelsel bewaken en beveiligen.

Zou getuigenbescherming plaats hebben op dezelfde wijze als reguliere persoonsbeveiliging, en zou deze inderdaad los van het strafproces én het Openbaar Ministerie tot stand komen en worden uitgevoerd, dan is er veel voor te zeggen deze als een privaatrechtelijke rechtsbetrekking aan te merken. Regio-overschrijdende persoonsbescherming valt buiten de context van het strafproces niet binnen de taakstelling van het Openbaar Ministerie en een deel van de complexe problematiek rond de kroongetuigenregeling is te herleiden tot de beslissing van het College van Procureurs-Generaal deze specialis van persoonsbescherming aan zich te houden. Daarmee werd een verantwoordelijkheid binnengehaald die niet past in het normatieve (strafrechtelijke) kader waarbinnen het Openbaar Ministerie opereert. Dat kader is met het uitblijven van uitbreidingen of aanpassingen ten behoeve van deze nieuwe taak dan ook onvoldoende toegerust gebleken de problemen op het gebied van normering, rechtsbescherming en controle het hoofd te bieden. Anderzijds: wanneer de noodzaak iemand te beschermen voortkomt uit diens rol als getuige in een strafproces is het verband met de taakstelling van het Openbaar

Ministerie zo nauw dat de idee dat sprake is van een rechtsverhouding die hoofdzakelijk in het strafrechtelijk domein thuis hoort heel wel begrijpelijk is. Zo bezien blijkt het strafrechtelijk karakter van de *getuigenbeschermingsovereenkomst* reeds uit de beslissing van het College van Procureurs-Generaal deze onder auspiciën van het Openbaar Ministerie te houden: dat is slechts te rechtvaardigen wanneer getuigenbescherming naar het oordeel van het College onder het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde valt. De bijbehorende overeenkomst is ook vanuit die optiek noodzakelijkerwijs een strafrechtelijke rechtsbetrekking.

Indien de wens zou bestaan vast te houden aan het privaatrechtelijke karakter van de getuigenbeschermingsovereenkomst, zou moeten worden teruggekeerd naar het oorspronkelijke uitgangspunt en zou de onwenselijke vervlechting tussen bewijsgaring en vervolging enerzijds en persoonsbescherming anderzijds moeten worden beëindigd door getuigenbescherming alsnog onder te brengen bij het Ministerie van Justitie, meer in het bijzonder bij de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB). Aangezien zowel de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) die binnen het Stelsel bewaken en beveiligen voor uitvoering zorg draagt, als het Team Getuigenbescherming (TGB) onderdeel uitmaakt van het KLPD, zou dit voor het operationele deel van de werkzaamheden nauwelijks consequenties moeten hebben. Het feit dat de kroongetuige over diens toekomstige bescherming zou moeten onderhandelen met de CBB zou er echter wel toe kunnen leiden dat bij de invulling van de getuigenbeschermingsovereenkomst aansluiting wordt gezocht bij de werkwijze van reguliere persoonsbeveiliging. Daarmee wordt voorkomen dat opsporings- en vervolgingsbelangen om een verklaring van een getuige te verkrijgen, een rol gaan spelen bij het bepalen van de wijze van beveiliging van de kroongetuige, wordt recht gedaan aan het door de Commissie Craemer noodzakelijk geachte onderscheid tussen vervolging en beveiliging en wordt voorkomen dat over de band van de getuigenbeschermingsovereenkomst getracht wordt te verkrijgen wat binnen de verklaringsovereenkomst niet toegestaan is. Bovendien zou dit kunnen leiden tot een meer uniforme wijze van persoonsbeveiliging die de schijn van belangenverstrengeling en verkapte beloningen aan een kroongetuige kan verminderen. Een heroriëntatie van de getuigenbeschermingsovereenkomst langs deze lijnen zou het meest recht doen aan het uitgangspunt van gescheiden trajecten dat de wetgever destijds voor ogen heeft gestaan en aan het onderscheid dat steeds tussen de beide overeenkomsten wordt gemaakt.

Desondanks concludeer ik – met enige aarzeling – niet tot een volledig van het Openbaar Ministerie afgeschermd getuigenbeschermingstraject. Dat zou er immers opnieuw toe leiden, dat de kroongetuige met verschillende onderdelen van de Staat te maken krijgt, die vanuit een verschillende invalshoek overeenstemming moeten bereiken over zijn medewerking. Dit terwijl die kroongetuige duidelijkheid wenst omtrent hetgeen hij van de Staat kan verwachten en hij naar de geschiedenis heeft geleerd geen onderscheid wil aanbrengen tussen de afspraken omtrent het afleggen van verklaringen die hij met het Openbaar Ministerie maakt en de afspraken omtrent zijn toekomstige persoonsbeveiliging die hij met – in dat geval – het Ministerie van Justitie moet maken. Het is onvermijdelijk dat in een dergelijk model opnieuw vermenging zal optreden en

de onderhandelingen met het Openbaar Ministerie een rol zullen gaan spelen bij de onderhandelingen met het Ministerie van Justitie en omgekeerd. Daar komt nog bij dat het Openbaar Ministerie uiteindelijk óók onder de Minister van Justitie valt en het niet alleen in de beleving van de individuele getuige maar ook hiërarchisch zo is dat er wordt onderhandeld met één en dezelfde partij. Het zou er wederom op neer komen dat wordt getracht een theoretische scheiding aan te brengen tussen zaken die in de praktijk met elkaar verbonden zijn en elkaar zelfs overlappen. Dit leidt niet alleen tot juridisch onmogelijke (schijn)constructies maar tevens tot een onwerkbaar situatie. Daarmee is deze variant niet wenselijk. Wetgeving zou geen onhaalbare doelen moeten nastreven, ook niet wanneer deze dogmatisch fraaier of zuiverder zijn.⁵³⁴

Stap 2: Primaire verantwoordelijkheid bij de wetgever

Vanuit die overweging en nu de getuigenbeschermingsovereenkomst direct samenhangt met een aanwending van bevoegdheden ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, hoort het aangaan van beide overeenkomsten – tezamen de kroongetuigenovereenkomst – zowel wat betreft taakstelling als wat betreft mandaat thuis bij het Openbaar Ministerie. Dat Openbaar Ministerie dient daartoe door de wetgever te worden voorzien van een werkbaar instrumentarium om overeenkomsten met kroongetuigen te kunnen sluiten. Daartoe zal allereerst door de wetgever moeten worden beoordeeld of deze wenst vast te houden aan het strikte systeem van strafrechtelijke toezeggingen zoals dat in de huidige wet is neergelegd, of dat het Openbaar Ministerie meer toezeggingen aan een potentiële kroongetuige moet kunnen doen. Zo dat laatste het geval is, vergt dit een aanpassing van de wet, nu de wet thans uitsluitend voorziet in strafvermindering en in kleine gunsten. Indien het voor een werkbaar kroongetuigenregeling noodzakelijk wordt geacht dat het Openbaar Ministerie meer of andere toezeggingen kan doen, zoals bijvoorbeeld de toezeggingen die in de Aanwijzing staan vermeld, dan dient daartoe wettelijke ruimte te worden gecreëerd. Een herhaling van de discussie zoals deze tussen 1999 en 2005 is gevoerd, is onvermijdelijk maar ook noodzakelijk: het is de taak en de verantwoordelijkheid van de wetgever dat over de toepassing van dit precaire instrument duidelijke beslissingen worden genomen en dat de kaders waarbinnen het Openbaar Ministerie dient te opereren worden vastgelegd. Daartoe zou de wetgever overigens kunnen besluiten dat de invulling van de kroongetuigenregeling aan het College van Procureurs-Generaal wordt gelaten, zoals minister Donner (deels) voor ogen had, maar ook dat vergt een aanpassing van de huidige wet. Bovendien stuit het alsnog geheel uitbesteden van dit instrument aan de vervolgende instantie naar mijn oordeel op bezwaren die voortkomen uit de op grond van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel te stellen eisen aan de wettelijke grondslag van opsporingsbevoegdheden. Door zowel door de Commissie

⁵³⁴ Zie vanuit een ander perspectief (de aan strafuitsluitingsgronden te stellen eisen) maar desalniettemin fraai ter illustratie de internationaalrechtelijke grootheid Antonio Cassese in zijn rol als president van het Joegoslavië-tribunaal (ICTY): “Law is based on what society can reasonably expect of its members. It should not set intractable standards of behaviour which require mankind to perform acts of martyrdom, and brand as criminal any behaviour falling below those standards.” Separate and dissenting opinion of Judge Cassese, *The Prosecutor v. Drazen Erdemovic*, Case No. IT-96-22-PT, 7 October 1997, par. 47.

Van Traa als de Commissie Kalsbeek als de eerdere wetgever zijn die bezwaren uitvoerig verwoord. Het enkele jaren later geheel loslaten van de eis van wettelijke normering zou op zijn minst weinig recht doen aan de inspanningen van die betrokkenen, nog los van de lessen die het verleden heeft geleerd over het aan de praktijk overlaten van verregaande opsporingsmiddelen.

In ieder geval zou de wetgever zich moeten beraden op de bewegingsruimte die het Openbaar Ministerie in deze moet krijgen: is men nog steeds van oordeel dat het sepotverbod als ondergrens moet worden gehandhaafd, of mag het Openbaar Ministerie onder omstandigheden ook geheel van vervolging afzien? Zo ja, geldt dit voor alle feiten waarvan een kroongetuige wordt verdacht, of dient daarbij een onderscheid te worden gemaakt naar de ernst van die feiten? Hoe verhoudt zich dat tot het niet uitvaardigen of intrekken van internationale arrestatiebevelen, wanneer dat de facto tot straffeloosheid van de kroongetuige leidt? Wenst de wetgever het categorische verbod op financiële vergoedingen te handhaven, of mag het Openbaar Ministerie onder omstandigheden een kroongetuige een (fors) geldbedrag in het vooruitzicht stellen? Zo ja, onder welke omstandigheden en binnen welke bandbreedte? Hoe verhoudt zich dat tot het afzien van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel? Kunnen in het kader van het getuigenbeschermingsdeel wel financiële afspraken worden gemaakt en zo ja welke kaders hebben daar te gelden? Kan de zorgplicht van de Staat voor de veiligheid van de getuige worden afgekocht? Wat is de verhouding tot het Stelsel bewaken en beveiligen? Is het gerechtvaardigd een onderscheid te maken tussen de te treffen maatregelen binnen dat Stelsel en getuigenbeschermingsmaatregelen? Zo ja, tot op welke hoogte? Enzovoorts.

Met name op het laatste punt dient de wetgever te onderkennen dat de praktijk van getuigenbescherming per definitie financiële componenten kent en dat een kroongetuige juist op dat onderdeel afspraken met het Openbaar Ministerie zal willen maken. De wijze van getuigenbescherming, zeker wanneer dit huisvesting in een ander land en het opbouwen van een zelfstandig economisch bestaan in dat andere land vergt, kan op verschillende manieren worden ingevuld, met (zeer) verschillende prijskaartjes tot gevolg. Tussen veilig en goedkoop en veilig en comfortabel bevindt zich een immens grijs gebied en juist in dat gebied bevinden zich de wensen van de kroongetuige. Het maakt nogal verschil in welk land of zelfs werelddeel een getuige wordt ondergebracht, hoe zijn huisvesting eruit ziet, hoe tot realisatie van het zelfstandige economische bestaan wordt gekomen, of wordt voorzien in een basisinkomen, of dat naar Nederlandse standaard of naar de lokale standaard is, of de (criminele) levensstandaard van de kroongetuige als uitgangspunt mag worden genomen, of hij daadwerkelijk moet gaan werken voor zijn inkomen en zo ja hoe hard of hoe lang, en zo kunnen nog vele andere netelige vragen worden opgeworpen. Natuurlijk is het niet doenlijk al die variabelen in wet- of regelgeving vast te leggen, maar wel mag van de wetgever worden gevergd dat deze de boven- en ondergrenzen aangeeft, waarbij bijvoorbeeld aansluiting kan worden gezocht bij de internationale werkwijze zoals deze onder andere in het rapport van de Verenigde Naties wordt beschreven. Of juist niet, maar er zullen op het niveau van de wetgever richtinggevende beslissingen moeten worden genomen.

Stap 3: Rechterlijke toetsing

Juist omdat er zoveel variabelen zijn en omdat elke verbetering van de situatie van een kroongetuige ten opzichte van het gemiddelde of zelfs van het minimum als een (verkapte) beloning voor zijn verklaringen kan worden aangemerkt, is controle van de in individuele gevallen overeengekomen afspraken onontbeerlijk. Ik benadruk dat het vanuit het perspectief en de positie van een kroongetuige zeer wel begrijpelijk en tot op zekere hoogte terecht is dat hij eisen stelt over de wijze waarop hij zijn verdere leven zal moeten gaan leiden, maar nu dit een zo prominent en zelfs bepalend onderdeel vormt van de totstandkoming van zijn bereidheid om verklaringen af te leggen, zal dat onderdeel ten principale aan een onafhankelijke rechterlijke toetsing moeten worden onderworpen, zeker gezien de prominente positie die in het Openbaar Ministerie in deze systematiek (nog steeds) inneemt. Ongecontroleerde opsporing is ongepast, of anders gezegd: het Openbaar Ministerie krijgt veel vertrouwen en controle hoort daar in een functionerend systeem van *checks and balances* gewoon bij. Ook hierover zal de wetgever zich moeten uitspreken, al vergt dit naar mijn oordeel geen wijziging als wel een verduidelijking van de wet. Het huidige wettelijke systeem voorziet immers al in een toetsing van het geheel van de met een kroongetuige gemaakte afspraken door de rechter-commissaris, inclusief de getuigenbeschermingsovereenkomst. Die rechter-commissaris heeft met onder andere de bedreigde anonieme getuige al de nodige ervaring met het toetsen van vertrouwelijke informatie. Vanuit het veiligheidsperspectief kunnen er dan ook nauwelijks bezwaren bestaan tegen een toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst door de rechter-commissaris, temeer nu dit ook in het belang van het Openbaar Ministerie is. De rechter-commissaris kan zich immers uitspreken in geval van conflicten tussen de kroongetuige en het Openbaar Ministerie over de uitwerking of tenuitvoerlegging van de kroongetuigenovereenkomst, en aldus beide partijen een geïnformeerd en vertrouwelijk platform bieden buiten het onderzoek ter zitting in de strafzaak. Dat voorkomt dat deze partijen andere gremia moeten zoeken om hun conflicten te beslechten en het biedt hen de mogelijkheid een onafhankelijk oordeel te krijgen van een partij die vanaf het begin inhoudelijk betrokken is geweest en kennis draagt van de totstandkoming, inhoud en bedoeling van de gemaakte afspraken.

De totstandkoming van de aldus te sluiten kroongetuigenovereenkomst kan verder in grote lijnen gelijk blijven aan de wijze waarop dat momenteel gebeurt, met dat belangrijke verschil dat het Openbaar Ministerie zich niet langer in allerhande bochten hoeft te wringen om getuigenbescherming een afgescheiden onderdeel te laten lijken. Bij de onderhandelingen met de kroongetuige kan zowel de zaakofficier als de officier van justitie van het Landelijk Parket belast met getuigenbescherming aanschuiven, waarmee er naar de kroongetuige duidelijkheid ontstaat omtrent hetgeen hij van het ene en ondeelbare Openbaar Ministerie mag verwachten. De conceptovereenkomst dient nog steeds te worden voorgelegd aan het College van Procureurs-Generaal, dat zich daartoe laat adviseren door de CTC en, voor zo ver noodzakelijk, de overeenkomst voorlegt aan de Minister van Justitie. Vervolgingsbelangen en beveiligingsbelangen zullen bij de onderhandelingen door elkaar lopen, maar dat is gezien de positie van de kroongetuige onvermijdelijk, en bovendien wordt het geheel door de rechter-commissaris getoetst.

Wat de positie van de in het strafproces door de kroongetuige beschuldigde verdachten betreft is het aan de rechter-commissaris om, op gelijke wijze als bij de anonieme bedreigde getuige, de procespartijen te informeren omtrent het geheel van de met de kroongetuige gemaakte (beschermings)afspraken die voor een juiste toetsing van de betrouwbaarheid van die kroongetuige noodzakelijk zijn, met weglating van aspecten die de veiligheid van de kroongetuige of van het getuigenbeschermingsprogramma en de daarbij betrokken functionarissen raken. De rechter-commissaris legt de bevindingen van zijn toetsing neer in een proces-verbaal, waarmee wederom op een gelijke wijze als bij het betrouwbaarheidoordeel bij een anonieme bedreigde getuige compensatie wordt geboden voor de verminderde controlemogelijkheden die de zittingsrechter en de verdediging op dit onderdeel van de overeenkomst hebben. Indien in de loop van de procedure de afspraken met een getuige worden herzien of worden gewijzigd, wordt de rechter-commissaris daarvan zoals door de wetgever voorzien in kennis gesteld. De rechter-commissaris beoordeelt de rechtmatigheid van die wijzigingen, mede in het licht van de aanvankelijk gemaakte afspraken, en brengt zijn bevindingen indien nodig wederom ter kennis van de procespartijen. Los daarvan kan de zittingsrechter al dan niet op verzoek van de verdediging of het Openbaar Ministerie, de rechter-commissaris verzoeken aanvullende informatie te verstrekken op één of meerdere specifieke onderdelen van de met een kroongetuige gemaakte afspraken. Het is aan de rechter-commissaris om met inachtneming van alle belangen te beoordelen of dergelijke aanvullende informatie kan worden verstrekt.

De rechter-commissaris speelt daarmee een dermate prominente rol bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de kroongetuigenovereenkomst dat een beroepsgang in de rede ligt. Ook hier kan aansluiting worden gezocht bij de systematiek van de bedreigde anonieme getuige, en bij de reeds in art. 226i Sv neergelegde rechtsgang. De laatste stelt hoger beroep voor het Openbaar Ministerie open tegen een afwijzende beslissing van de rechter-commissaris, waarna de raadkamer van de rechtbank zo spoedig mogelijk beslist. Hoewel een dergelijk hoger beroep door de kroongetuige zich bij het eerste rechtmatigheidsoordeel niet snel zal voordoen, is het voorzien in rechtsbescherming voor de kroongetuige in geval van conflicten of gewijzigde afspraken noodzakelijk, niet alleen om te voorkomen dat de strafzaak daartoe wordt gebruikt, maar vooral nu normering en toetsing van alle met de kroongetuige gemaakte afspraken binnen het strafrechtelijk domein dienen plaats te hebben. Dat vergt een voldoende duidelijke en met waarborgen omklede procedure inclusief een beroepsmogelijkheid, welke met een eenvoudige aanvulling van art. 226i Sv, waardoor de bestaande rechtsgang ook open komt te staan voor de getuige, kan worden gerealiseerd. Dit laatste laat onverlet dat de voorzieningenrechter als vangnet blijft bestaan indien in een specifiek geval de raadkamerprocedure geen soelaas biedt, maar aangenomen mag worden dat deze bij een eventueel te geven oordeel over een conflict ten aanzien van getuigenbescherming of over de getuigenbeschermingsovereenkomst het standpunt van de rechter-commissaris zwaar zal laten wegen.

Naast het Openbaar Ministerie en de kroongetuige is de verdachte die wordt beschuldigd weliswaar belanghebbende bij het rechtmatigheidsoordeel van de rechter-commissaris,

maar anders dan bij de anonieme bedreigde getuige verzet de aard van de kroongetuigenregeling zoals deze onder meer tot uitdrukking komt in het fenomeen van de kluisverklaringen zich tegen een rechtsgang waarbij de verdachte de rechtmatigheidsbeslissing van de rechter-commissaris met succes zou kunnen aanvechten voorafgaand aan de vervolging. Zou de raadkamer immers besluiten dat de overeenkomst niet rechtmatig is, dan komt de overeenkomst binnen de huidige wetgeving niet tot stand en kunnen de kluisverklaringen niet als bewijs worden ingebracht, terwijl de verdachte dan wel op de hoogte zal zijn van de identiteit van de beoogde kroongetuige. De verdachte zal het oordeel van de rechter-commissaris en eventueel de raadkamer dus uitsluitend kunnen betwisten bij de zittingsrechter in het kader van zijn eigen vervolging. Zowel voor de raadkamer als de zittingsrechter geldt dat deze niet volledig geïnformeerd zullen kunnen worden over de specifieke gemaakte afspraken op het gebied van getuigenbescherming, maar ook dat komt overeen met de situatie bij de bedreigde anonieme getuige, en is met het oog op de veiligheidsbelangen van de kroongetuige en het getuigenbeschermingsprogramma als geheel onvermijdelijk. Net als bij de bedreigde anonieme getuige, verwacht ik niet dat de raadkamer of de zittingsrechter door het niet volledig geïnformeerd zijn niet tot een juiste afweging zou kunnen komen. Mede gezien de verzwaarde motiveringsplicht die de zittingsrechter in geval van een kroongetuige heeft, en uitgaande van een volledige toetsing door de rechter-commissaris die daarover verantwoording aflegt, zijn de belangen van de verdachte voldoende gewaarborgd binnen het geheel van belangen dat in geval van een kroongetuige speelt.

Van een situatie waarin 'slechts' getuigenbeschermingsafspraken worden gemaakt die zich geheel buiten de neergelegde procedure en toetsing afspelen, is met bovengenoemde wijzigingen geen sprake meer. Immers ook getuigenbeschermingsafspraken kunnen als toezeggingen aan een getuige worden aangemerkt en wel wanneer deze afspraken het niveau van reguliere persoonsbeveiliging te boven gaan. De toets die de rechter-commissaris daartoe dient aan te leggen is tweeledig: is sprake van afspraken die verder gaan dan de maatregelen die normaalgesproken binnen het Stelsel beveiligen en bewaken zouden worden getroffen en zo ja, zijn deze maatregelen als proportioneel aan te merken? Wordt de eerste vraag ontkennend beantwoord, dan is van enige toezegging of beloning aan de getuige geen sprake, en behoeft de rechter-commissaris dat oordeel nog slechts neer te leggen in een proces-verbaal waarna de overeenkomst tot stand komt. Verdere rechterlijke toetsing van de getuigenbeschermingsmaatregelen is behoudens wijzigingen dan niet meer aan de orde. Dienen de beschermingsafspraken naar het oordeel van de rechter-commissaris wel als verdergaand te worden aangemerkt, zoals bijvoorbeeld in geval van bijzondere aspecten zoals het verzorgen van een verblijfsvergunning, dan dient deze zich een oordeel te vormen over de vraag of dat onder de omstandigheden gerechtvaardigd is, welk oordeel eveneens gemotiveerd in een proces-verbaal wordt neergelegd opdat de procespartijen daar kennis van kunnen nemen. Ook hier geldt dat van verdere rechterlijke toetsing in beginsel geen sprake is, al ligt het voor de hand dat het oordeel dat de gemaakte afspraken materieel een beloning voor de getuige opleveren ter zitting zal worden meegenomen bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de getuige. Uiteindelijk bepaalt de zittingsrechter, met inachtneming van de bijzondere positie van

de rechter-commissaris, of en zo ja in welke mate de procespartijen nader geïnformeerd moeten worden over de met een getuige gemaakte afspraken en geeft deze een finaal oordeel over de rechtmatigheid van deze afspraken.

Stap 4: Reorganisatie beschermingsdiensten en uiteindelijke sfeerovergang

Ter voltooiing van de gewenste integratie meen ik tot slot dat de uitvoering van het getuigenbeschermingsprogramma, ondanks dat de totstandkoming onder aansturing en verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie plaats heeft, ondergebracht zou moeten worden bij de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB) en dus binnen het reguliere kader van persoonsbeveiliging. Er is geen principiële reden om getuigenbescherming af te zonderen van reguliere persoonsbeveiliging. Zeker op het moment dat die getuigenbescherming niet zo ver gaat dat de getuige in een ander land dient te worden ondergebracht komt deze vroeg of laat toch binnen dat reguliere kader te vallen. Het aanvoeren van een getuige voor verhoren en zittingen kan redelijkerwijs niet als zodanig ingewikkeld worden aangemerkt dat dit het onderscheid tussen beide vormen van persoonsbeveiliging kan verklaren, temeer nu andere deelnemers aan het strafproces onder omstandigheden al binnen het Stelsel bewaken en beveiligen vallen. De binnen het Stelsel opgedane ervaringen op het gebied van persoonsbeveiliging kunnen ten goede komen aan de uitvoering van getuigenbeschermingsmaatregelen en omgekeerd geldt ongetwijfeld hetzelfde. Het feit dat het Openbaar Ministerie de getuigenbeschermingsovereenkomst sluit en deze primair strafrechtelijk wordt genormeerd, vormt geen doorslaggevend argument om ook de uitvoering van getuigenbescherming onder dat Openbaar Ministerie te laten vallen, al is het maar nu zowel het Openbaar Ministerie als de CBB uiteindelijk ressorteert onder de Minister van Justitie. Zoals het Openbaar Ministerie zich thans door de met getuigenbescherming belaste opsporingsambtenaren zal laten informeren omtrent de wenselijkheid of haalbaarheid van specifieke verzoeken van een getuige, zal dat niet anders zijn wanneer die opsporingsambtenaren herenigd zijn met hun collega's en hiërarchisch niet meer onder het College van Procureurs-Generaal maar (met tussenkomst van de NCTV en de CBB) direct onder de Minister van Justitie vallen. De lijnen kunnen wat dat betreft geacht worden voldoende kort te zijn. Niet alleen is het logischer en efficiënter om beide vormen van persoonsbeveiliging onder te brengen bij één en dezelfde instantie, voor zo ver dit voor beide KLPD-onderdelen de facto niet al het geval is, bovendien kan dit leiden tot een meer uniforme wijze van persoonsbeveiliging die de kwaliteit en acceptatie van getuigenbescherming alleen maar ten goede kan komen.

Het laatste is tevens noodzakelijk voor de laatste stap in de integratie van getuigenbescherming in het Stelsel bewaken en beveiligen, te weten de uiteindelijke sfeerovergang van het strafrechtelijke domein naar het privaatrechtelijke domein. Op het moment dat de strafrechtelijke procedures zijn beëindigd is van een te beschermen *getuige* immers geen sprake meer, waarmee de relatie met het strafrecht en de strafrechtelijke rechtsorde naar de achtergrond verdwijnt en nog slechts persoonsbeveiliging resteert. De voormalige getuige dient op dat moment vanuit de specialis getuigenbescherming te worden overgenomen door het reguliere Stelsel, in een daartoe te creëren aparte categorie van het rijksdomein. Uiteraard kunnen functionarissen met ervaring op het gebied van

getuigenbescherming zich over de voormalige getuige en eventueel zijn familie ontfermen, maar voor het Openbaar Ministerie is hier geen rol meer te spelen anders dan het overdragen van de getuigenbeschermingsovereenkomst en alle andere relevante informatie aan de CBB. Ook hier geldt weer dat de wetenschap dat de getuige na beëindiging van de strafrechtelijke procedures zal moeten worden overgedragen aan het Ministerie van Justitie, naar mag worden aangenomen invloed zal hebben op de aard en inhoud van de met een getuige te maken beschermingsafspraken.

Belangrijker is echter dat met de overgang naar reguliere persoonsbeveiliging de beschermingsovereenkomst (terug) evolueert naar een privaatrechtelijke rechtsbetrekking, en voor de verdere looptijd van de beveiligingsmaatregelen privaatrechtelijk behandeld en beoordeeld kan worden. Zouden er in deze fase van de verbintenis conflicten met de voormalige getuige (of zijn familie of andere derden) ontstaan, dan kunnen zij zich dus wenden tot de civiele rechter, die zich indien gewenst door de rechter-commissaris kan laten informeren omtrent de gang van zaken in de strafrechtelijke fase. De beschermingsovereenkomst keert met het wegvallen van de strafrechtelijke context en het terugtrekken van het Openbaar Ministerie terug naar zijn oorspronkelijke, algemene vorm: een overeenkomst waarin de Staat zich verplicht onder bepaalde voorwaarden te voorzien in de beveiliging van een burger of enkele burgers, met de algemene normering, beoordeling en rechtsgang die daar bij hoort. Teneinde geen onduidelijkheid over het moment van deze sfeerovergang te krijgen en voor alle betrokken partijen rechtszekerheid te creëren, zou de overdracht aan het Ministerie van Justitie in ieder geval moeten plaatshebben wanneer de laatste strafzaak waarin de kroongetuige diens rol als getuige heeft moeten vervullen, onherroepelijk wordt.

Concrete wijzigingen

Concreet zou mijn aanbeveling dus zijn dat op een zo kort mogelijke termijn door de wetgever wordt gezien of art. 226g lid 1 Sv wijziging behoeft, in die zin dat het Openbaar Ministerie buiten de kleine gunsten van lid 4 meer of andere toezeggingmogelijkheden worden toegekend dan uitsluitend de strafverminderingstoezegging. Ook het tweede lid dient te worden aangepast, in die zin dat daarin de afgesproken getuigenbeschermingsmaatregelen expliciet als door de rechter-commissaris te toetsen afspraken worden genoemd. Art. 226h lid 4 Sv, waarin de rechter-commissaris wordt opgedragen de getuigenbeschermingsaspecten van de met een kroongetuige gemaakte afspraken buiten het dossier te laten, kan worden gehandhaafd en neemt als gevolg van de bredere toetsing door de rechter-commissaris in belang toe. Verder dient art. 226i lid 2 Sv te worden aangepast in die zin dat het hoger beroep tegen de rechtmatigheidsbeslissing van de rechter-commissaris behalve voor de officier van justitie tevens wordt opgesteld voor de getuige. Tot slot dienen het Team Getuigenbescherming en de daaraan gelieerde diensten en functionarissen te worden ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, onder aansturing van de CBB. Dit laatste kan grotendeels op ambtelijk niveau door het Ministerie van Justitie worden gerealiseerd, al vergt de hierboven beschreven procedure een aanpassing van het Besluit Getuigenbescherming. Daarbij dient tevens aandacht te worden besteed aan de kaders waarbinnen getuigenbescherming dient plaats

te hebben, waarbij op zijn minst richtinggevende beslissingen door de wetgever dienen te worden genomen.

Al met al tamelijk overzichtelijke wijzigingen, die echter niet de indruk mogen wekken dat het eenvoudig zal zijn deze door te voeren. In het licht van het wetgevingsproces zoals beschreven in hoofdstuk 2, is het gerechtvaardigd te verwachten dat er over de aard en omvang van de door het Openbaar Ministerie toe te zeggen wederprestaties een omvangrijk en intensief debat zal worden gevoerd. Dat is in het licht van de precaire materie echter niet bezwaarlijk maar zelfs terecht en noodzakelijk, nu dit principiële debat door de wetgever gevoerd dient te worden en de daarover te nemen beslissingen een democratisch mandaat behoeven.

Het magistratelijke Openbaar Ministerie

In de tussentijd dient het Openbaar Ministerie zijn positie in de rechtsstaat en het primaat van de wetgever te onderkennen, zich neer te leggen bij de beperkte armslag van de huidige wettelijke regeling en zich te onthouden van het doen van toezeggingen anders dan strafvermindering en eventuele kleine gunsten. Nu de wet toetsing door de rechter-commissaris van de getuigenbeschermingsaspecten van een overeenkomst met een getuige reeds voorschrijft, dient het Openbaar Ministerie (ook) deze overeenkomsten, in ieder geval op hoofdlijnen, daadwerkelijk ter toetsing aan de rechter-commissaris voor te leggen en het niet, zoals de Amsterdamse rechtbank suggereert, aan te laten komen op verzoeken daartoe van de zijde van de rechter-commissaris. Dit is ook in het belang van het Openbaar Ministerie, nu dit wellicht kan voorkomen dat een hoog oplopende polemiek ontstaat tussen de kroongetuige en het Openbaar Ministerie die zowel de strafprocedure als het vertrouwen in het Openbaar Ministerie schaadt. Wat dat laatste betreft moet de invloed van de berichtgeving rond de kroongetuige in het algemeen en de openlijke ruzies tussen het Openbaar Ministerie en diens kroongetuigen in het bijzonder niet worden onderschat. Zowel onder verdachten als in de samenleving als geheel, is door de wijze van werken met dit veelbesproken en precaire instrument een beeld ontstaan van een Openbaar Ministerie dat geen betrouwbare partij is en dat ten behoeve van *crime-fighting* en het opsluiten van vermeende boeven bereid is juridische en ethische grenzen te overschrijden. Of dat beeld nu terecht is of niet: dat het bestaat is schadelijk voor het Openbaar Ministerie, schadelijk voor de rechtsstaat, en schadelijk voor een efficiënte kroongetuigenregeling, al is het maar omdat de gemiddelde verdachte het inmiddels wel uit zijn hoofd zal laten om overeenkomsten met het Openbaar Ministerie te sluiten.⁵³⁵

⁵³⁵ Ter illustratie: een artikel over de perikelen rond bovengenoemde Remco van L. van misdaadjournalist Wim van der Pol op het veelgelezen Crimesite van 17 april 2013 vangt aan met een niet mis te verstane waarschuwing aan de lezers: "Stap nooit in een getuigenbeschermingsprogramma." <http://www.crimesite.nl/nieuws/rechtszaak/26143-om-dwong-ons-te-getuigen.html>.

‘Vertrouwen komt te voet en gaat te paard’, schreef De Wijkerslooth in 2004 ter verdediging van zijn beslissing om geen kroongetuigenovereenkomst aan te gaan met een door hem en minister Donner als onbetrouwbaar aangemerkte getuige. Die terughoudendheid is in de loop der tijd door zijn opvolgers losgelaten, met als gevolg dat het maatschappelijk vertrouwen in het Openbaar Ministerie en (in mindere mate) de rechtspraak schade heeft opgelopen. Het is zowel voor de kroongetuigenregeling als het strafproces als geheel van groot belang dat dit vertrouwen wordt hersteld. Wellicht dat dit onderzoek en bovenstaande aanbevelingen daartoe een aanzet kunnen geven.

NAWOORD:

DE BURGER IN DE BIJZONDERE OPSPORING

Op 5 juli 2013, de eerste dag van het zomerreces van de Tweede Kamer en kort nadat dit proefschrift door de promotiecommissie was beoordeeld, verscheen de brief 'De burger in de bijzondere opsporing' van minister Opstelten.⁵³⁶ Behalve het voornemen de zogenoemde criminele burgerinfiltrant te herintroduceren, schrijft de Minister over de kroongetuige dat het thans geldende strikte wettelijke kader in de praktijk als te beperkend wordt ervaren. Hij kondigt aan een wetsvoorstel voor te bereiden, 'dat ziet op een verruiming van de onderhandelingsmogelijkheden van het OM, om in uitzonderingsgevallen meer toe te kunnen zeggen dan nu mogelijk is.' Als voorbeelden worden genoemd het toezeggen van meer dan de helft aan strafvermindering of het doen van een financiële tegemoetkoming. Daarnaast wenst de Minister de kroongetuige te kunnen inzetten bij meer delicten dan nu het geval is (georganiseerde criminaliteit of misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld), zoals 'financieel economische criminaliteit en corruptie'. De Minister onderkent dat er in de praktijk spanning bestaat tussen het afschermen van de bij getuigenbescherming genomen veiligheidsmaatregelen enerzijds, en de discussie die kan ontstaan over de vraag of de getroffen maatregelen invloed hebben gehad op de betrouwbaarheid van de beschermde getuige anderzijds. Hij geeft aan voornemens te zijn om bij wet een gespecialiseerde Rechter-Commissaris aan te wijzen, die indien mogelijk kan rapporteren over de getroffen getuigenbeschermingsmaatregelen.

De brief van de Minister roept een aantal vragen op – waarbij ik zijn voornemen ten aanzien van de criminele burgerinfiltrant behoudens een verwijzing naar de ervaringen van de Commissies Van Traa en Kalsbeek hier buiten bespreking laat – over de aard en inhoud van de voorgenomen wijzigingen. Zo is een voor de hand liggende vraag hoeveel minder straf de officier van justitie kan gaan vorderen, en of zelfs geheel van het eisen van straf kan worden afgezien. De Minister laat die laatste mogelijkheid nadrukkelijk open. Ook de bandbreedte van de eventuele 'financiële tegemoetkomingen' is niet duidelijk, anders dan dat wordt gesteld dat deze in relatie dient te staan tot de schade die de getuige ondervindt als gevolg van diens verklaring, maar dat laatste is naar de ervaring leert bijzonder moeilijk te kwantificeren. Welke andere uitbreidingsmogelijkheden de Minister voor ogen staan is ook nog onduidelijk, en tot slot vergt de (gestelde) noodzaak en omvang van de uitbreiding van het type zaken waarin gebruik gemaakt kan worden van een kroongetuige, nadere onderbouwing, met name in het licht van het tot op heden

⁵³⁶ Brief van de Minister van Justitie van 5 juli 2013, Kamerstukken II 2012-2013, 29911, nr. 83. De brief was al eerder aangekondigd, onder andere bij het algemeen overleg op 29 mei 2013 (verslag van algemeen overleg, Kamerstukken II 2012-2013, 29911, nr. 81).

steeds beleden uitgangspunt dat het gebruik van een kroongetuige een uiterst middel moet zijn waarvan met grote terughoudendheid en slechts in zeer incidentele gevallen gebruik dient te worden gemaakt. Waarom dat uiterste middel juist of mede voor financieel-economische zaken of corruptie nodig zou zijn, is niet duidelijk.

Dit alles zal naar mag worden aangenomen bij de behandeling van het nog in te dienen wetsvoorstel aan de orde komen. Het moge duidelijk zijn dat het in mijn visie terecht is dat de Minister meent dat een uitbreiding van de toezeggingsmogelijkheden voor het Openbaar Ministerie een wetswijziging vergt. Verder zal eveneens duidelijk zijn dat ik het voornemen van de Minister om een rechter-commissaris te betrekken bij de getuigenbeschermingsovereenkomst van harte toejuich. Voor de wijze waarop één en ander tot stand zou kunnen komen verwijs ik met gepaste nederigheid naar de in hoofdstuk 6 gedane aanbevelingen, en spreek de hoop en verwachting uit dat met de brief van de Minister en behandeling van de wetsvoorstellen een begin wordt gemaakt met een heroriëntatie van de kroongetuigenregeling die tot een aanzienlijke verbetering voor de strafrechtspleging kan leiden.